

# Selbstverwaltung der Gerichte – ein Blick über die Grenzen

Wie die südeuropäischen Staaten die Selbstverwaltung der Justiz gestaltet haben – und in welcher Weise Beförderung stattfindet

von **Horst Häuser**

Von den Staaten WESTEUROPAS, die in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts zu Diktaturen entarteten – also neben Deutschland vor allem Italien, Spanien und Portugal – haben bei ihrer Rückkehr zur Demokratie alle – bis auf Deutschland – die Dritte Gewalt in die Selbstverwaltung überführt.

Italien, Spanien und Portugal haben das gesamte Personalwesen der Richter aus dem Justizministerium ausgegliedert und in die Hand eines von der Regierung und der Exekutive unabhängigen Selbstverwaltungsorgan gelegt: dem „Obersten Rat der Gerichtsbarkeit“ (auch „Oberster Richterrat“ genannt).

In ITALIEN hat die Verfassung von 1947 in Art. 104 geregelt, dass die richterliche Gewalt ein selbständiges und von jeder anderen Staatsgewalt unabhängiges System ist. Dieses System wird durch die Einrichtung eines Selbstverwaltungsorgans verwirklicht, des „Consiglio Superiore della Magistratura“.

Der „Consiglio“ besteht aus 33 Mitgliedern, und zwar drei geborenen und 30 gewählten. Die drei geborenen Mitglieder sind

1. der Staatspräsident (der jedoch nur zwei- bis dreimal jährlich an den Sitzungen teilnimmt),
2. der Präsident des Kassationshofs und
3. der Generalstaatsanwalt beim Kassationshof.

Von den dreißig gewählten Mitgliedern werden 10 vom Parlament gewählt. Das sind Juristen, die nicht Abgeordnete sind – in der Regel Rechtsanwälte und Professoren, die nach der Fraktionsstärke der politischen Parteien gewählt werden.

20 Mitglieder werden von den Richtern und Staatsanwälten (Magistrati) aus ihren Reihen gewählt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Richter- und Staatsanwaltschaft in Italien einen Corps bilden und insoweit den gemeinsamen Namen „Magistrati“ tragen. Staatsanwälte verfügen in Italien über dieselbe Unabhängigkeitsgarantie wie die Richter. Ein Laufbahnwechsel ist jederzeit möglich und auch üblich.

*(Anmerkung der Redaktion: In Italien sind die derzeit Regierenden gerade dabei, sich die unabhängige Justiz vom Halse zu schaffen. Das spricht nicht gegen, sondern für das nachfolgend geschilderte beispielhafte Modell, auch wenn einige Details der Darstellung nicht stimmen.)*

Der Staatspräsident ist kraft Amtes nicht nur Mitglied, sondern auch Präsident des Consiglio. Da er aber nur an wenigen Sitzungen teilnimmt, werden die Sitzungen regelmäßig vom Vizepräsidenten geleitet. Der Vizepräsident wird vom Consiglio gewählt, er muss aber aus dem Kreis der 10 Mitglieder stammen, die vom Parlament gewählt werden (und nicht aus dem Kreis der 20 von den Richtern und Staatsanwälten gewählten Mitgliedern).

Der Consiglio entscheidet über die Ernennung, die Versetzung und die Qualifikationsstufe (die nur bedingt mit unserer „Beförderung“ vergleichbar ist) aller „Magistrati“ in Italien, einschließlich Disziplinarmaßnahmen (ausgenommen sind lediglich die Mitglieder des Verfassungsgerichts). Der Consiglio beschließt auch über die Zusammensetzung der Prüfungskommissionen, die jährlich unter bis zu 8.000 Bewerbern die zweihundert neu zu bestellenden „Magistrati“ auswählen. Innerhalb des Consiglio gibt es einen Disziplinarsenat sowie zahlreiche Sonderkommissionen, denen bestimm-

te Aufgaben zugewiesen sind, wie z.B. Aus- und Fortbildung. Jedes Mitglied des Consiglio gehört einem oder mehreren der insgesamt 12 Kommissionen an.

Die Mitglieder des Consiglio werden für vier Jahre gewählt. In dieser Zeit sind sie von richterlichen Aufgaben freigestellt. Bis 1975 galt ein Mehrheitswahlsystem, das seitdem durch ein Verhältniswahlrecht ersetzt ist (derzeit treten vier Listen an).

Entscheidungen werden im Consiglio mit einfacher Mehrheit getroffen. Die Beschlussfähigkeit setzt allerdings voraus, dass mindestens zwei Drittel der vom Parlament und zwei Drittel der von der Richterschaft gewählten Mitglieder anwesend sind.

Der Consiglio hat neben den eigentlichen Mitgliedern noch zwei Dutzend Richter als Mitarbeiter und wissenschaftliche Mitarbeiter.

In Art. 107 der italienischen Verfassung ist festgelegt, dass

„die Richter sich nur durch die Verschiedenheit der Befugnisse unterscheiden“.

Diese Verfassungsbestimmung zielt darauf ab, hierarchische Verhältnisse auch innerhalb der Richterschaft zu verhindern, da solche Unterordnungsverhältnisse nach italienischer Auffassung mit der jedem einzelnen Richter zustehenden richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar sind. Deshalb wurde in Italien das System der sog. „offene Laufbahn“ eingeführt, d.h. Funktion und Qualifikationsstufe wurden getrennt. Sie entwickeln sich auf zwei parallelen Schienen, die nicht notwendigerweise miteinander verbunden sind.

Die „Beförderung“ ist damit zu einem „automatischen Mechanismus“ geworden, der sich ausschließlich nach dem Kriterium des Dienstalters richtet (Aus-

nahme: es liegt ein gravierendes Fehlverhalten vor). Sie erfolgt deshalb bei grundsätzlicher Eignung quasi „automatisch“ bei Erreichen eines bestimmten Dienstalters. Sie erfolgt selbst dann, wenn keine entsprechende höhere Funktionsstelle frei ist.

So gibt es als Amtsrichter tätige Kollegen, die gleichwohl den Beförderungsrang eines Richters am Kassationshof erreicht haben und auch den entsprechenden Titel tragen. Der Vorteil dieses Systems der offenen Laufbahn liegt in der Einheitlichkeit der Richterämter, der Verhinderung einer Hierarchie und nicht zuletzt der Möglichkeit, dass Richter Aufgaben beibehalten können, für die sie am besten geeignet sind, ohne dass sie finanzielle Nachteile in Kauf nehmen müssen, weil sie nicht eine ihrer Qualifikationsstufe entsprechende Funktion wahrnehmen. In Italien kann dementsprechend kein Richter gezwungen werden, die qualifiziertere Funktionsstelle auch tatsächlich auszuüben, die er – entsprechend seinem Dienstalter – als Qualifikationsstufe erreicht hat. Ein hervorragender Richter erster Instanz muss daher nicht zum Berufungs- oder Revisionsgericht wechseln, wenn er „befördert“ werden will. Hier sind zum Beispiel auch die Staatsanwälte zu nennen, die langwierige Verfahren gegen die Mafia betreiben. Viele von Ihnen haben diese Arbeit fortgesetzt, obwohl sie bereits zu Richtern am Kassationshof ernannt worden waren.

Es gibt in Italien nur wenige Qualifikationsstufen. Ein kurzer Überblick soll dies abschließend verständlich machen. Es gibt in Italien:

1. Uditore – ohne Funktion = dem deutschen Referendariat vergleichbar (Dauer: 20 Monate)

2. Uditore – mit Funktion = dem deutschen Assessor vergleichbar (Dauer: 2 Jahre)

3. Giudice = Richter der ersten Instanz und Leiter kleiner Gerichte (Dauer : 10 Jahre)

4. Magistrato di Appello = Richter der zweiten Instanz und Leiter mittlerer Gerichte (Dauer: 7 Jahre)

5. Magistrato di Cassazione = Richter

der dritten Instanz und Leiter großer Gerichte (Dauer: 5 Jahre)

6. Hohe Leistungsfunktionen = Präsident des Appellationsgerichts, Präsident des Kassationsgerichts und Senatsvorsitzender des Kassationsgerichts

Auch in SPANIEN gibt es einen Obersten Rat der Gerichtsbarkeit, durch den die Dritte Gewalt sich selbst verwaltet, den „Consejo General del Poder Judicial“.

Er organisiert das Auswahlverfahren für den Zugang zum Richterberuf und ernennet die Richterinnen und Richter, die das Auswahlverfahren bestanden haben.

Nach dem Eingangsamt (Juece) gibt es nur noch zwei Beförderungsstufen: zum „Magistrado“ und zum „Richter am Obersten Gericht“.

Die Ernennung zu den beiden Beförderungsstufen erfolgt auf Vorschlag des „Obersten Rates“ durch den König mit Gegenzeichnung durch den Justizminister.

Der Justizminister hat ansonsten – wie in Italien – wenig mit der Justiz zu tun, er ist für Rechtspolitik und Gesetzgebung zuständig. Dem Justizminister steht nur die „Verwaltung der Gerichtsverwaltung“ zu, d.h. er ist für den Bau und die Instandhaltung der Gerichtsgebäude und für das Folgepersonal (Gerichtsssekretäre, Gerichtsvollzieher, Schreibdienst, Hilfspersonal) zuständig. Auch diese Grenzlinie ist in Spanien nicht unumstritten. So waren die Gerichtsschreiber – wegen ihrer engen Beziehungen zu den Gerichten – zunächst dem Obersten Rat zugeordnet. Danach wurden sie dem Justizminister unterstellt. Heute versucht man, sie wieder den Richtern zuzuordnen.

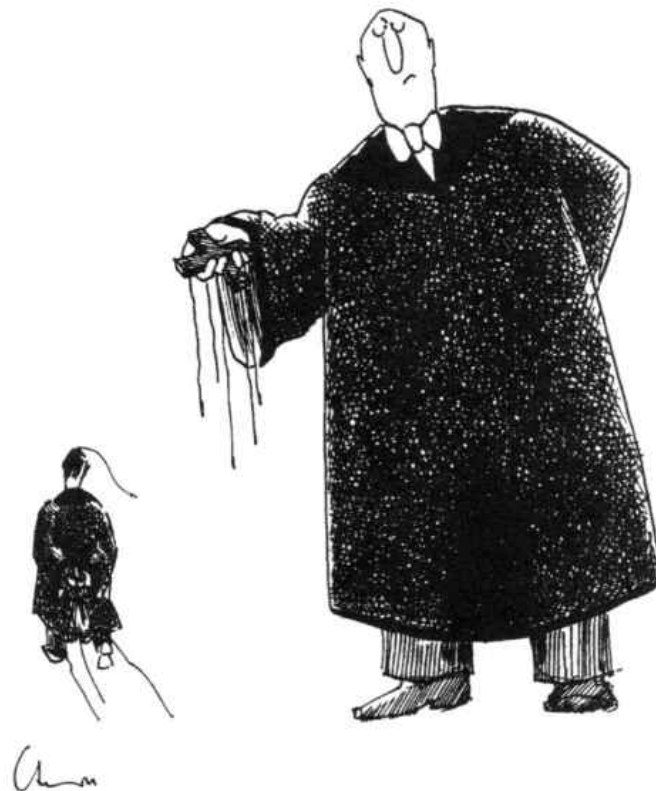
Auch die Positionen der Gerichtspräsidenten werden

vom „Obersten Rat“ vergeben. Dabei ist hervorzuheben, dass die Funktion des Gerichtspräsidenten in Spanien keine Beförderungsstelle ist.

Die Wahl bzw. Auswahl zum Gerichtspräsidenten durch den „Obersten Rat“ erfolgt immer nur auf Zeit: für fünf Jahre. Eine Wiederwahl ist möglich. Wird ein Gerichtspräsident nicht wiedergewählt, kehrt er einfach in die von ihm früher ausgeübte Position zurück.

Übrigens ist in Spanien auch der Vorsitz in einem Spruchkörper keine Beförderungsstelle. Vorsitzender einer Kammer ist immer deren ältestes Mitglied.

Das Verfahren für die beiden Beförderungsstufen – dem „Magistrado“ und



Zeichnung: Philipp Heimisch

dem „Richter am Obersten Gericht“ – verläuft unterschiedlich. Übereinstimmung besteht nur insoweit, dass es in Spanien keine „Beurteilungen“ gibt.

A. Bei der ersten Beförderung zum „Magistrado“ geht der „Oberste Rat“ nach Ranglisten vor, die er im Abstand von drei Jahren erstellt und veröffentlicht. Diese Ranglisten richten sich

- a) nach dem Dienstalter,
- b) nach den besonderen beruflichen Erfahrungen und
- c) nach den Ergebnissen von Fortbildungsveranstaltungen, die der „Oberste Rat“ in seinem Fortbildungszentrum durchführt.

B. Bei der zweiten Beförderungsstufe, bei der Wahl zum Richter am „Obersten Gericht“, verläuft das Verfahren anders. Hier muss sich der „Oberste Rat“ für jeden individuellen Fall eine eigene Meinung bilden.

Eine wichtige Informationsquelle sind dabei die vom „Obersten Rat“ regelmäßig durchgeführten Inspektionen des Gerichts.

Der Oberste Rat setzt sich wie folgt zusammen:

Er besteht aus dem Präsidenten des Obersten Gerichts als Vorsitzendem und aus zwei mal 10 Mitgliedern, die zum einen vom Senat und zum anderen vom Abgeordnetenhaus für die Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Dabei wählen der Senat und das Abgeordnetenhaus jeweils sechs richterliche und vier nichtrichterliche Mitglieder. Die nichtrichterlichen Mitglieder sind meist Rechtsanwälte oder sonstige erfahrene Juristen. Sowohl die richterlichen als auch die nichtrichterlichen Mitglieder des „Obersten Rates“ müssen mindestens 60 % der Stimmen erreichen.

Bis zum Jahre 1985 wurden die richterlichen Mitglieder – anders als heute – noch direkt von der Richterschaft gewählt. Den Grund für die Änderung des Wahlmodus erläuterte Ramón Sáez, Mitglied des Consejo General, in einem Interview mit der *Betrifft Justiz* (BJ 1998, S. 346):

„Die in Spanien jetzt geltende Regelung

*hat ihren historischen Hintergrund: Im Jahre 1982 haben die Sozialisten die Wahlen gewonnen. In der Justiz gab es traditionell eine konservative Mehrheit, zumal die Ära Franco noch nicht lange zurück lag. Für das Jahr 1985 standen Neuwahlen für die Selbstverwaltung der Justiz bevor. Es war abzusehen, dass die Richterschaft keine pluralistische, sondern eine stramm konservative Vertretung wählen würde. Wenn die neue Parlamentsmehrheit und Regierung etwas für die Erneuerung und Demokratisierung der Justiz tun wollte, dann musste sie etwas für die Pluralität ihrer Vertretung tun. Das war der entscheidende Grund für die Änderung des Wahlmodus.“*

Der geänderte Wahlmodus, der – anders als in Italien – die Wahl der richterlichen Vertreter des Obersten Rates durch das Parlament (anstatt unmittelbar durch die Richter) vorsieht, ist nicht überall auf Zustimmung gestoßen. Zwar hat das spanische Verfassungsgericht die entsprechende Gesetzesänderung gebilligt, aber verlangt, dass das neue System gewährleisten müsste, dass „das Verhältnis der politischen Kräfte im Parlament“ nicht einfach auf den Obersten Rat übertragen werde, sondern dass die Tendenzen, die innerhalb der Dritten Gewalt bestehen, sich im Obersten Rat widerspiegeln müssen. Genau diese „Quadratur des Kreises“ vermochte das neue Wahlsystem jedoch nach seinen Kritikern nicht zu gewährleisten. Vielmehr hätten die Parteien die Quoten der Mitglieder des Obersten Rates unter sich ausgehandelt. Die Namen der Kandidaten seien von Anfang an unter Beifügung der Partei, die sie unterstützt, genannt worden. Diese „Parteipolitisierung“ ist nach Ansicht der Kritiker für das unparteiische Ansehen der Dritten Gewalt nicht glücklich. Von den in Spanien bestehenden fünf Richtervereinen unterstützt daher nur einer die Änderung des Wahlmodus aus dem Jahre 1985.

Im Jahre 2001 wurde nicht zuletzt deshalb noch einmal der Wahlmodus durch Gesetz geändert: die Richterorganisationen wählen im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Mitgliederzahl insgesamt 18 Kandi-

daten, während weitere 18 Kandidaten von den nichtorganisierten Richtern gewählt werden. Aus diesen 36 Kandidaten wählen sodann die beiden Kammern des Parlaments jeweils 6 richterliche Mitglieder des Consejo.

Auch P O R T U G A L hat nach der Wiederherstellung der Demokratie im Jahre 1974 einen neuen „Obersten Rat der Gerichtsbarkeit“ geschaffen, der für die Ernennung, die Zuweisung, die Versetzung und die Beförderung der Richter sowie für Disziplinarmaßnahmen zuständig ist.

Vorsitzender des Obersten Rates ist der Präsident des Kassationsgerichts. Außerdem besteht er aus zwei vom Präsidenten der Republik ernannten Richtern und zwei mal sieben gewählten weiteren Mitgliedern, das sind zum einen sieben von der Nationalversammlung gewählte Parlamentarier und zum anderen sieben von der Richterschaft gewählte Richter. Gewählt wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Dieses System stellt also einen Kompromiss zwischen der Wahl der richterlichen Mitglieder durch die Richterschaft – wie in Italien – und die Wahl der richterlichen Mitglieder durch das Parlament – wie in Spanien – dar.

Beförderungen gibt es in Portugal nur noch in sehr begrenztem Umfang auf zwei Stufen:

- a) zum Richter am Appellationsgericht,
- b) zum Richter am Kassationshof.

Präsidenten und Vizepräsidenten der Gerichte erster Instanz werden von den Richtern des jeweiligen Gerichts auf Zeit gewählt.

In den Kollegialgerichten wird der Vorsitz in der mündlichen Verhandlung vom Berichterstatter geführt.

Auch in D E U T S C H L A N D wollte man nach der Justizkatastrophe des Dritten Reiches neue Wege gehen.

Die „systembedingte Subalternität“ des deutschen Richters, die ein wesentliches Element für das Versagen der deutschen Justiz gewesen war, sollte für immer beseitigt werden.

In einem Bericht des Parlamentarischen Rates zum Entwurf des Grundgesetzes wird ausgeführt:

*„Die hinter uns liegenden bitteren Erfahrungen erklären sich zu einem nicht unwesentlichen Teil daraus, dass ... der Richter auch nach der Trennung der Gewalten ein ‚kleiner Justizbeamter‘ geblieben war.“*

Im Rahmen des demokratischen Neubeginns ist auch in Deutschland die Forderung nach einer Selbstverwaltung der rechtsprechenden Gewalt erhoben worden, am leidenschaftlichsten vom damaligen Präsidenten des OVG Münster, Paulus van Husen.

Er erklärte schon 1951, dass der Weg zur Unabhängigkeit der Dritten Gewalt „nur über die Leiche des Justizministers“ führe. Van Husen forderte die Einführung eines „Obersten Justizrats“ (bzw. Obersten Richterrats) nach den Vorbildern in Italien und Frankreich.

Ein anderer Vorschlag zur Selbstverwaltung der Justiz wurde von Prof. Theodor Eschenburg gemacht. In seiner 1952 veröffentlichten Studie über den „Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Südweststaates“ forderte er die vollständige Selbstständigkeit der rechtsprechenden Gewalt: die Gerichte sollten eine besondere Verwaltung erhalten, die in keinem Zusammenhang mehr mit der Regierung steht. Die Justiz sollte aus dem Bereich der Exekutive ausgeklammert werden.

Auch der 40. Deutsche Juristentag fasste 1953 folgenden Beschluss:

*„Gesetzgeberische Maßnahmen, um die Unabhängigkeit des erkennenden Richters sowohl durch die Art seiner Auswahl und Beförderung als auch durch seine Stellung gegenüber der Verwaltung institutionell zu sichern, sind notwendig zur Durchführung des Grundgesetzes.“*

Die meisten der schon damals erhobenen Forderungen für eine auch nur „be-

grenzte“ Selbstverwaltung der Gerichte sind aber bis heute nicht erfüllt worden. Bisher fehlt es daher in den deutschen Gerichten an einer homogenen Organisationsstruktur: Der bürokratischen Weisungshierarchie der Justizverwaltung (vom Justizminister über den Obergerichtspräsidenten und den Gerichtspräsidenten bis zu den Beamten und Angestellten in den Geschäftsstellen und Schreibdiensten) steht eine in Ansätzen vorhandene demokratische Selbstverwaltung der Richter gegenüber: das Präsidium, das die Geschäfte verteilt. Neben der Geschäftsverteilung haben die Richter jedoch keinen Einfluss auf die Arbeitsorganisation des Gerichts.

Die „dienende Funktion“, die der Justizverwaltung im Verhältnis zur Rechtsprechung zukommt, hat sich in Wirklichkeit längst in eine beherrschende Funktion verwandelt. Während das GG die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut hat, werden die entscheidenden Rahmenbedingungen – einschließlich der so wichtigen Personalentscheidungen – von einer anderen Gewalt bestimmt: der Exekutive.

Dieser maßgebliche Einfluss der Exekutive auf die rechtsprechende Gewalt ist mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren.

Die Verwaltung der Judikative durch die Exekutive ist zudem auch noch schwerfällig und wenig effizient. Die Justiz muss daher endlich vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Die bürokratische Verwaltung und Kontrolle von oben muss ersetzt werden durch die Verantwortung, Kreativität und Flexibilität von unten, konkret: die Justizverwaltung durch die Zweite Gewalt muss ersetzt werden durch die Selbstverwaltung der Dritten Gewalt.

Abschließend darf noch darauf verwiesen werden, dass das Ministerkomitee des Europarates 1994 Empfehlungen zur „Unabhängigkeit, Wirksamkeit und Rolle der Richter“ verabschiedet hat (Recommendation No. (94) 12 vom 13.10.1994).

Diese Empfehlungen enthalten den Grundsatz, dass für die Auswahl und Laufbahn von Richtern ein Gremium zuständig sein soll, das unabhängig von der Regierung und der Verwaltung ist. Die Mitglieder dieses unabhängigen Gremiums sollen durch die Richterschaft gewählt werden.

Diese Empfehlung wurden bei einer Tagung des Europarates vom 8. – 10. Juli 1998 konkretisiert, bei dem der Entwurf einer „Charta über das Statut der Richter in Europa“ erarbeitet wurde.

Danach soll eine von der Exekutive und Legislative „unabhängige Instanz“ für die Auswahl, Einstellung, die Ernennung, die Laufbahn und eine eventuelle Amtsenthebung zuständig sein.

Mindestens die Hälfte der Mitglieder dieser „unabhängigen Instanz“ sollen Richter sein, die auch von der Richterschaft gewählt werden. Die Wahl soll nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgen. Damit will man den Pluralismus der Richterschaft in dieser unabhängigen Instanz sicherstellen.

Dies alles soll auch dann gelten, wenn nach der Rechtsordnung der einzelnen Staaten ein formeller Ernennungsakt (oder sonstiger Umsetzungsakt) einer anderen Stelle erforderlich ist.

Das in Deutschland bestehende System der „Justizverwaltung durch die Exekutive“ ist ein Auslaufmodell. Es entspricht nicht den Anforderungen, die an einen demokratischen, dem Gewaltenteilungsprinzip verpflichteten Rechtsstaat im Europa des 21. Jahrhunderts zu stellen sind.

Der Selbstverwaltung der Gerichte gehört die Zukunft.

**Der Autor:**

Horst Häuser ist  
Richter am VG  
Wiesbaden

