

# DIE RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT IN EUROPA UND IHRE SICHERUNG DURCH EINEN OBERSTEN RICHTERRAT<sup>(\*)</sup>

„Die Macht der Gerichte ist zu allen Zeiten der sicherste Schutz gewesen, der sich der individuellen Unabhängigkeit bieten konnte; für die demokratischen Zeiten gilt das aber ganz besonders; die persönlichen Rechte sind da immer in Gefahr, wenn nicht die richterliche Gewalt in dem Maße wächst und sich erweitert, in dem die gesellschaftlichen Bedingungen sich einander angleichen“.

(*Charles Alexis Henri Clérel, Graf von Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika – Teil II – Ausgewählt und herausgegeben von J. P. Mayer Philipp Reclam Jun., Stuttgart, 1985, S. 350; <http://www.gewaltenteilung.de/tocqueville.htm>*).

**Inhaltsübersicht:** 1. Die Unabhängigkeit der Justiz als Grundprinzip. – 2. „Sachliche“ und „persönliche“, „äußere“ und „innere“ Unabhängigkeit. – 3. Die Unabhängigkeit der Justiz auf internationaler Ebene. – 4. Die Obersten Richterräte in Südeuropa: Frankreich, Spanien, Portugal und Belgien. – 5. Die Obersten Richterräte in Nordeuropa: Schweden, Irland, Dänemark und Die Niederlande. Die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. – 6. Die Unabhängigkeit der Justiz nach der italienischen Verfassung: Die Grundprinzipien, insbesondere die Unabsetzbarkeit. – 7. Die anderen verfassungsrechtlichen Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz in Italien. – 8. Der Oberste Richterrat (*Consiglio Superiore della Magistratura – C.S.M.*) als Garant für die Unabhängigkeit der Justiz in Italien: Besetzung und Wahlsystem. – 9. Der Oberste Richterrat als Garant für die Unabhängigkeit der Justiz in Italien: Verfassungsmäßige Stellung, Tätigkeiten und Arbeitsweise. – 10. Normsetzung und Disziplinargewalt des italienischen C.S.M. – 11. Der Zugang zur ordentlichen Richterschaft in Italien. – 12. Die Laufbahn und die einheitliche Besoldung aller Richter in Italien. – 13. Aktuelle Reformvorschläge für die Justiz in Italien.

## ***1. Die Unabhängigkeit der Justiz als Grundprinzip***

Spricht man von der Unabhängigkeit der Justiz, so setzt dies voraus, dass andere Gewalten vorhanden sind, denen gegenüber diese Selbständigkeit betont werden muss. Diese anderen Gewalten sind die Legislative und die Exekutive <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(\*)</sup> Vortrag zur Jahrestagung des Hessischen Richterbundes, Arnoldshain vom 1. bis 3.7.2004.

Der Begriff der Gewaltenteilung ist durch die Aufklärung des 18. Jahrhunderts zum Formprinzip des politischen Lebens geworden und in Nordamerika und Frankreich fast gleichzeitig in Erscheinung getreten. Die Gewaltenteilung geht davon aus, dass der Mensch seiner Natur nach zum Missbrauch der Gewalt neigt und deshalb Kontrolle und Gegengewichte nötig sind. Dieses Prinzip liegt der klassischen Gewaltenteilungslehre von John Locke und Charles de Montesquieu zugrunde. Jedoch war Lockes Idee der Gewaltenteilung <sup>(2)</sup> unvollkommen, denn es waren nur zwei Gewalten vorhanden, die Legislative und die Exekutive. Montesquieu hat das Prinzip der Gewaltenteilung nach Frankreich importiert und um die Judikative erweitert <sup>(3)</sup>: „Alles wäre verloren, wenn ein und dieselbe Person beziehungsweise ein und dieselbe Gruppe von Mächtigen, von Adligen oder des Volkes die folgenden drei Machtvollkommenheiten ausübte: Gesetze erlassen, öffentliche Beschlüsse in die Tat umsetzen, Verbrechen und private Streitfälle aburteilen“. Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung übernimmt die Formulierungen von Montesquieu fast wörtlich und wirft dem König von Großbritannien vor, die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigt zu haben <sup>(4)</sup>. Das Prinzip der Gewaltenteilung fließt in die Erklärung der Menschenrechte der Französischen Revolution <sup>(5)</sup> mit ein und wird schließlich auch von Immanuel Kant übernommen: „Also sind es drei verschiedene Gewalten (*potestas legislativa, executoria, iudiciaria*), wodurch der Staat (*civitas*) seine Autonomie hat, d.i. sich selbst nach

---

<sup>1</sup>) Vgl. *van Husen*, Die Entfesselung der Dritten Gewalt, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 78 (1952/53), S. 49 ff.; der Aufsatz ist auch unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.gewaltenteilung.de/husen.htm>.

<sup>2</sup>) Vgl. die politische Schrift *Two Treatises on Government* (Zwei Abhandlungen über die Regierung).

<sup>3</sup>) „Il n'y a point (...) de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers“ (*Montesquieu*, De l'esprit des lois, Genève, 1748, Livre XI, Chapitre VI). Zum Thema richterliche Unabhängigkeit und Gewaltenteilung vgl. *Mortara*, Istituzioni di ordinamento giudiziario, Firenze, 1890, S. 11 ff.; *Ammatuna, Calamandrei, Candian, et al.*, Per l'ordine giudiziario, Milano, 1946; *Barak*, Judicial Discretion, Ital. Übersetzung unter dem Titel: La discrezionalità del giudice, Milano, 1995, S. 189 ff.; *Oberto*, Les garanties de l'impartialité des juges et de l'indépendance de la justice, in: Le rôle du juge dans une société démocratique, Strasbourg, 1996, S. 15 ff.; *Rodriguez-Arribas, Sgroi, Abravanel, et al.*, L'indipendenza della giustizia, oggi. Judicial Independence, Today, Liber amicorum in onore di Giovanni E. Longo, Milano, 1999. Besondere Beachtung verdient der Aufsatz von *Abravanel*, Essai sur le « pouvoir du juge », S. 1 ff.

<sup>4</sup>) „[The present King of Great Britain] has obstructed the Administration of Justice, by refusing his Assent to Laws for establishing Judiciary powers. – He has made Judges dependent on his Will alone, for the tenure of their offices, and the amount and payment of their salaries“ vgl. *The unanimous Declaration of the thirteen united States of America*, in Congress, July 4, 1776; der Text ist unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.nara.gov/exhall/charters/declaration/decmain.html>.

<sup>5</sup>) „Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution“ („Eine jede Gesellschaft, in der weder die Gewährleistung der Rechte zugesichert noch die Gewaltenteilung festgelegt ist, hat keine Verfassung“), proklamierte Artikel 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789, *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789*; der Text ist – auf Französisch und Deutsch – unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/constitution58/decl1789.htm>.

Freiheitsgesetzen bildet und erhält. – In ihrer Vereinigung besteht das Heil des Staats (*salus reipublicae suprema lex est*)“<sup>(6)</sup>.

Die Gewaltenteilung im heutigen staatsrechtlichen Sinne besagt, dass Legislative, Exekutive und Judikative von verschiedenen Organen wahrzunehmen sind. Daraus folgt zunächst, dass diese Organe selbständig sein müssen, d. h. ihr Eigenleben in sich tragen, ohne in ihrem Seinsbestand von einer der anderen Gewalten abzuhängen<sup>(7)</sup>. Auf das Problem, das sich daraus für die Justiz ergibt, hat der berühmte deutsche Jurist Rudolph von Jhering deutlich hingewiesen: „Unter allen Mächten und Einflüssen, welche der Unparteilichkeit des Richters bedrohlich werden können, nimmt für den Berufsrichter (...) die Beeinflussung durch die Staatsgewalt (...) weitaus die erste Stelle ein. Das Amt, zu dem sie ihn berufen, enthält regelmäßig die ökonomische Basis seiner ganzen Existenz; kann sie es ihm beliebig entziehen, so ist sie in der Lage, ihm da, wo sie in ihrem Interesse einen bestimmten Richterspruch wünscht, die Alternative zu stellen, ihr zu Willen zu sein oder Amt und Einnahme einzubüßen.

Unabhängigkeit des Richters von dem bloßen Belieben der Staatsgewalt, Sicherung einer Stellung durch das Gesetz und Verwirklichung derselben lediglich durch die im Gesetz bestimmten Gründe ist mithin die unerläßliche Garantie der Rechtssicherheit und das untrügliche Kennzeichen, ob die Staatsgewalt es mit der im Prinzip anerkannten Unabhängigkeit der Justiz ernst meint oder nicht. Zu der Unabsetzbarkeit hat unsere Zeit vielfach noch die Unversetzbarkeit des Richters wider seinen Willen hinzugefügt, und es läßt sich nicht leugnen, daß dieselbe ein wertvolles Komplement der Unabsetzbarkeit bildet.

Der Schutz gegen den Verlust des Amtes allein aber reicht nicht aus, um dem Richter die Unabhängigkeit zu gewähren, wenn nicht das Amt selber ihn ökonomisch unabhängig stellt. Die ausreichende Dotation des Richteramtes (...) ist eine Forderung ersten Ranges für gesunde Gestaltung der Rechtspflege; nirgends ist die Sparsamkeit im Staatshaushalt schlechter angebracht als hier“<sup>(8)</sup>.

Jüngst erschienene Untersuchungen über den Zusammenhang von richterlicher Unabhängigkeit und Wirtschaftswachstum geben darüber interessante Aufschlüsse. Ausgehend von der empirisch belegten Feststellung, dass sich Wirtschaftsfreiheit positiv auf Wirtschaftswachstum auswirkt und dass Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung für ein hohes Maß an Wirtschaftsfreiheit ist, fragen sich die Autoren „whether a crucial aspect of the rule of law-judicial independence- is also conducive to economic growth“<sup>(9)</sup>.

Die Autoren untersuchen den Einfluss der richterlichen Unabhängigkeit auf das Wirtschaftswachstum aufgrund zweier Indikatoren: Einem „de iure“-Indikator, der sich auf die gesetzlichen Grundlagen der Unabhängigkeit stützt und einem „de facto“-Indikator, der sich auf die faktische Unabhängigkeit stützt. Nach einer Analyse von 56 Staaten kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die „de iure“ Richterliche Unabhängigkeit keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hat, dass die „de facto“ Unabhängigkeit hingegen positiv das reale Brutto-

---

<sup>6</sup>) Kant, *Metaphysik der Sitten*, Rechtslehre (§ 49).

<sup>7</sup>) Vgl. *van Husen*, a.a.O.

<sup>8</sup>) von Jhering, *Der Zweck im Recht*, I, Leipzig, 1916, S. 314 f.

<sup>9</sup>) Vgl. *Feld/Voigt*, *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indications*, St. Gallen/Bochum, 2002. Der Aufsatz ist auch unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ecogrowth.pdf>.

Inlandsprodukt (BIP) Wachstum pro Kopf der Bevölkerung beeinflusse. Die Studie zeigt mit einem ökonometrischen Modell und anhand von 56 zwischen 1980 und 1998 untersuchten Ländern, dass das reale Wachstum des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) pro Kopf der Bevölkerung mit dem Entwicklungsstand der faktischen richterlichen Unabhängigkeit korreliert <sup>(10)</sup>.

## 2. „Sachliche“ und „persönliche“, „äußere“ und „innere“ Unabhängigkeit.

In Deutschland wird zwischen „sachlicher“ und „persönlicher“ Unabhängigkeit unterschieden. Gem. Art. 97 Abs. 1 GG ist die sachliche Unabhängigkeit gewährleistet, wenn der Richter seine Entscheidung frei von Weisungen fällen kann; Richter sind, soweit sie rechtsprechen, nur dem Gesetz unterworfen. Gem. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 genießt der Richter persönliche Unabhängigkeit. Persönliche Unabhängigkeit bedeutet, daß der Richter aus seinem richterlichen Amt vor Ablauf seiner Amtszeit gegen seinen Willen nur kraft richterlicher Entscheidung unter den im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen abberufen werden darf <sup>(11)</sup>.

Unabhängigkeit ist kein Zustand, sondern ein dialektischer Prozess: Richterliche Unabhängigkeit wächst in dem Maße, wie sich der Richter seiner Abhängigkeiten bewusst wird. Deswegen ist nicht nur wichtig, dass die richterliche Gewalt von den zwei anderen Staatsgewalten unabhängig ist, sondern auch, dass jeder einzelne Richter sich innerhalb der Richterschaft frei und unabhängig fühlt. Im ersten Fall sprechen wir in Italien von „äußerer“, im zweiten von „innerer“ Unabhängigkeit <sup>(12)</sup>. Die erste ist die institutionelle Unabhängigkeit, die sich als Konkretisierung des Gewaltenteilungsprinzips darstellt. Sie sichert die organisatorische Trennung der Rechtsprechung von Legislative und Exekutive und damit das Rechtsprechungsmonopol der Richter. Eine Folge dieser institutionellen Unabhängigkeit ist z.B. die Unvereinbarkeit mit der Wahrnehmung von Aufgaben anderer Gewalten, aber auch die Verwirklichung richterlicher Selbstverwaltung.

Das Gebot richterlicher Unabhängigkeit hat darüber hinaus auch eine „innere“ Komponente. Es geht um Weisungsfreiheit und Eigenständigkeit im Sinne einer Unabhängigkeit von anderen „höheren“ Trägern richterlicher Gewalt. „Innere“ Unabhängigkeit des Richters bedeutet, dass grundsätzlich kein „Dienstvorgesetzter“ des Richters auf den Inhalt seiner Entscheidungen Einfluss nehmen darf. Mögen die richterlichen Entscheidungen inhaltlich noch so falsch sein, so können sie prinzipiell nicht Gegenstand disziplinarischer Maßnahmen gegen den Richter sein. Darin liegt der grundlegende Unterschied zum Beamten, der von den Weisungen

---

<sup>10</sup>() Vgl. *Gass*, Richterliche Unabhängigkeit und Transformation. Zur entwicklungspolitischen Bedeutung institutioneller Reformen in den neuen Demokratien Ostmittel- und Osteuropas, Jusletter 5. Januar 2004.

<sup>11</sup>() Vgl. *Weth*, Prämien für gute Richter, <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/texte/WETH.HTML>.

<sup>12</sup>() *Bonomo*, L'indipendenza «interna» della magistratura, in *Rodriguez-Arribas, Sgroi, Abravanel, et al.*, L'indipendenza della giustizia, oggi. Judicial Independence, Today, Liber amicorum in onore di Giovanni E. Longo, Milano, 1999, S. 55 ff.; *Oberto*, Selection, Training, Career and Status of Judges: International Standards and the Italian Experience, *Contratto e impresa / Europa*, 2002, S. 845 ff.; der Aufsatz ist auch unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/yerevan/report.htm>. Auch Kelsen war der Meinung, dass es unmöglich sei, den Richtern irgendeine hierarchische Struktur anzuwenden (vgl. *Kelsen*, General Theory of Law and State, Harvard, 1945, auf Italienisch unter dem Titel: Teoria generale del diritto e dello stato, Milano, 1952, S. 280).

seines Vorgesetzten abhängig ist. Wie schon Hans Kelsen in seinem Buch „Reine Rechtslehre“ bemerkt hat, „Der Richter ist in seiner Funktion von einem höheren Organ unabhängig, das heißt nur an die von ihm anzuwendende generelle Rechtsnorm gebunden, während das Verwaltungsorgan in Ausübung seiner Funktion die ihm von einem vorgesetzten Organ erteilte Instruktion zu beobachten hat“<sup>(13)</sup>.

Zwar können Urteile und andere Entscheidungen eines Richters immer dann, wenn Rechtsmittel zulässig sind und von ihnen Gebrauch gemacht wird – also nicht von Amts wegen –, von Richtern der höheren Instanz abgeändert werden. Dabei darf auch sachliche Kritik an der Entscheidung geäußert werden. Jedoch hat dies keine disziplinarischen Konsequenzen für den betreffenden Richter.

Die richterliche Unabhängigkeit ist dabei kein Recht des Richters, sondern versteht sich als eine Pflicht gegenüber dem Bürger. Sie ist eine dem Richter auferlegte Verantwortung zu eigenständigem Denken und Handeln. Ein Richter kann sich den bequemen Luxus des Dienens und des Gehorchens nicht leisten. Er darf sich nicht einfach der Macht und den Mächtigen „anpassen“. Berufliche „Privilegien“, die von der Justizverwaltung verliehen werden könnten, würden nicht ohne Wirkung bleiben. So ist beispielsweise ein „Beförderungsamt“ immer mit einer Hervorhebung gegenüber den Kollegen, mit der Macht der Beurteilung über sie, mit höherer Besoldung und mit höherem Ansehen verbunden. Das würde ausreichen, um viele Richterinnen und Richter gefügig zu machen. Theodor Eschenburg<sup>(14)</sup> hat es schon vor vier Jahrzehnten auf den Punkt gebracht: „Wer befördert, befiehlt!“<sup>(15)</sup>

Richter sind – im Unterschied zu anderen Staatsbeamten – keine Regierungsorgane zur Erledigung exekutiver Aufgaben. In diesem Zusammenhang hat das deutsche Bundesverfassungsgericht schon Anfang der 50-er Jahre im Rahmen der sogenannten Status-Diskussion erklärt, dass „die ressortmäßige Gebundenheit der Richter in der sogenannten Justizverwaltung schwere Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit heraufbeschwört“ und dass dem Justizminister gegenüber den Richtern kein Überwachungsrecht und kein Wächteramt zukommt<sup>(16)</sup>. Der Justizminister trägt deshalb auch keine parlamentarische Verantwortung für die Rechtsprechung der Gerichte – andernfalls könnte ja von einer „richterlichen Unabhängigkeit“ auch keine Rede sein<sup>(17)</sup>.

### ***3. Die Unabhängigkeit der Justiz auf internationaler Ebene.***

Das Thema „richterliche Unabhängigkeit“ ist auf internationaler Ebene während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf besonderes Interesse gestoßen. Diese Bewegung fing mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 an. Ihr Artikel 10 schreibt vor, dass jeder einen Anspruch darauf hat, dass seine Angelegenheit in billiger Art und

---

<sup>13)</sup> Vgl. *Kelsen*, Reine Rechtslehre, Wien, 1960, S. 268.

<sup>14)</sup> Vgl. *Eschenburg*, Ämterpatronage, Stuttgart, 1961, S. 14.

<sup>15)</sup> Vgl. *Häuser*, Selbstverwaltung der Dritten Gewalt; der Aufsatz ist unter folgender Web-Adresse zu finden: [http://www.nrv-net.de/Download/BMJ\\_1.rtf](http://www.nrv-net.de/Download/BMJ_1.rtf).

<sup>16)</sup> Vgl. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Fassung, Band 6, S. 204.

<sup>17)</sup> Vgl. *Häuser*, a.a.O.



Weise öffentlich und in angemessener Frist von einem gesetzlich unabhängigen und unparteiischen Gericht gehört wird. Dieselbe Grundregel findet sich in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährt jeder Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten im Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage vor einem unabhängigen und unparteiischen gesetzlichen Richter in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

Darüber wurde auf zahlreichen Konferenzen und Kongressen, die von internationalen Behörden und Vereinigungen (insbesondere von der Internationalen Richtervereinigung und der Europäischen Richtervereinigung) organisiert wurden, ausgiebig diskutiert. In den Unterlagen zu diesen internationalen Konferenzen dürfte sich eine Vielzahl von Erklärungen finden. Verschiedene Modelle und Grundregeln für die Gesetzgebung sind zwischenzeitlich in Europa verbreitet. Und nicht alle diese Dokumente sind verbindlich, was aber auch nicht entscheidend ist. Jedoch zeigt die praktische Erfahrung der Internationalen Richtervereinigung, dass „private“ Erklärungen, wie z.B. die von der UIM (*Union Internationale des Magistrats – International Association of Judges* – Internationaler Richtervereinigung) ausgearbeitete Weltcharta der Richter, ihr Ziel erreicht haben: Politische Behörden bestimmter Länder konnten überzeugt werden, einige Maßnahmen nicht einzuführen, die die Unabhängigkeit der Justizgewalt beschränken konnten.

Die größten Erfolge dieses Prozesses sind nicht nur die schon erwähnte Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und die Europäische Konvention der Menschenrechte, sondern auch andere Dokumente, wie z.B.

- die durch die Resolutionen Nr. 40/32 und 40/146 am 29. November und 13. Dezember 1985 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen gebilligten Grundsätze über die Unabhängigkeit der Richter (*United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary*);
- die Empfehlung Nr. R (94) 12, die das Ministerkomitee des Europarates 1994 zur Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Rolle der Richter verabschiedet hat <sup>(18)</sup>;
- die Erklärungen der Internationalen Richtervereinigung zum Status des europäischen und internationalen Richters aus den Jahren 1993 (Wiesbaden) und 1999 (Taipei) <sup>(19)</sup>;
- die Europäische Charta des Europarates über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter aus dem Jahre 1998 <sup>(20)</sup>;

---

<sup>18</sup>() *Recommendation No.R (94) 12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and role of judges vom 13.10.1994.* Dieser Text ist auf Deutsch unter folgender Web-Adresse zu finden: [http://www.gewaltenteilung.de/richter\\_7.htm](http://www.gewaltenteilung.de/richter_7.htm).

<sup>19</sup>() *Statut du juge en Europe/Judges' Charter in Europe*, in: Euroiustitia, Volume 1, Summer 1997, S 5; vgl. auch *The Universal Charter of the Judge/Statut universel du juge/Estatuto universal del juez*. International Association of Judges, Roma, 1999. Alle Texte abrufbar unter: [www.iaj-uim.org](http://www.iaj-uim.org).

<sup>20</sup>() *Charte européenne sur le statut des juges. Activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique. Charte européenne Sur le statut des juges et Exposé des motifs*. Strasbourg, 8 – 10 juillet 1998. Vgl. auch: [www.coe.int/](http://www.coe.int/). Dieser Text ist auf Deutsch unter folgenden Web-Adressen zu finden: <http://www.betrifftjustiz.de/Texte/EuropStatut.html>; [http://www.gewaltenteilung.de/richter\\_6.htm](http://www.gewaltenteilung.de/richter_6.htm).

- die im Auftrag des Europarats zu Fragen der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit im November 2002 erteilte Stellungnahme Nr. 1 des „Konsultativen Rates Europäischer Richter“ (*Conseil Consultatif de Juges Européens – CCJE*) <sup>(21)</sup>.

Aus diesen Erklärungen und Dokumenten lassen sich Minimalprinzipien ableiten, die ich kurz aufzählen will:

- Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.
- Richter sind unabsetzbar. Nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen und nach gesetzlich geregelten Verfahren ist es zulässig, sie zu versetzen, zu suspendieren, in den Ruhestand zu versetzen, zu entlassen oder in anderer Weise ihre berufliche Stellung zu verändern.
- Das Gesetz regelt das Verfahren und die Kriterien für die Einstellung von Richtern nach dem Grundsatz des gleichen Zugangs zu allen öffentlichen Ämtern.
- Der Staat ist verpflichtet, der Gerichtsbarkeit ausreichende Mittel für ihr Funktionieren zur Verfügung zu stellen, vor allem auch für die Aus- und Fortbildung der Richterinnen und Richter.
- Auswahl und Bestimmung der Berufslaufbahn von Richtern soll von einem von Regierung und Verwaltung unabhängigen Entscheidungsträger vorgenommen werden.
- Das Wahlprozedere muss transparent sein und objektiven Kriterien folgen, damit die Auswahl und die Laufbahn der Richter aufgrund ihrer Qualifikationen, ihrer Kompetenz, ihrer Integrität und Wirksamkeit erfolge.
- Ein Oberster Richterrat muss die Unabhängigkeit der Richter garantieren.
- Der Oberste Richterrat besteht wenigstens zur Hälfte aus Richtern, die nach dem Verhältniswahlssystem von der Richterschaft gewählt werden. Weiterhin besteht er aus Personen, die vom Parlament benannt werden. Seine Mitglieder werden auf Zeit ernannt.
- Dem Obersten Richterrat obliegt – gemäß den Bestimmungen der Gerichtsverfassung – die Einstellung, die Zuteilung, die Versetzung, die Beförderung und Disziplinarmaßnahmen hinsichtlich der Richter.

Zur Schaffung demokratischer Justizstrukturen, zur Garantie richterlicher Unabhängigkeit und zur effizienten Ausübung staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit halten viele – zumeist südeuropäische Staaten – Elemente einer Selbstverwaltung und einer Enthierarchisierung in der Justiz für erforderlich.

#### **4. Die Obersten Richterräte in Südeuropa: Frankreich, Spanien, Portugal und Belgien.**

Heute gibt es überall in Europa Oberste Richterräte. Jedes Land hat dazu sein eigenes Modell entwickelt und zwischen Süd- und Nordeuropa lässt sich ein gewichtiger Unterschied feststellen: Während die primären Aufgaben der südlichen Räte der Schutz richterlicher Unabhängigkeit und die Selbstverwaltung für die richterliche Laufbahn (Einstellung,

---

<sup>21</sup>() Dieser Text ist auf Englisch unter folgenden Web-Adressen zu finden:

[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Legal\\_professionals/Judges/CCJE/ccje\\_2001\\_op%20n%201e%20-%20Opinion%20independence.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Legal_professionals/Judges/CCJE/ccje_2001_op%20n%201e%20-%20Opinion%20independence.asp#TopOfPage).

Beförderung, Aus- und Fortbildung, Disziplin, usw.) sind, spielen die nördlichen Räte eine aktive Rolle in der Planung, im finanziellen und administrativen Management der Gerichte, sowie in der Organisation und Leitung der Rechtspflege<sup>(22)</sup>.

Die wichtigsten Modelle in Südeuropa finden sich in Frankreich, Spanien und Portugal. Italien will ich später genauer untersuchen.

Gem. Artikel 64 der französischen Verfassung<sup>(23)</sup> ist „der Präsident der Republik der Garant für die Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Er wird vom Obersten Richterrat unterstützt.“ Der im Jahre 1993 reformierte Oberste Richterrat (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) hat zwar nicht die Kompetenzen einer Justiz- bzw. Gerichtsverwaltung, jedoch das letzte Wort bei der Beförderung von Richtern und Staatsanwälten, deren Verteilung und Versetzung sowie in disziplinarischen Angelegenheiten.

Laut Artikel 65 der französischen Verfassung führt der Präsident der Republik den Vorsitz im Obersten Rat. Der Justizminister ist von Rechts wegen dessen Vizepräsident. Er kann den Präsidenten der Republik vertreten. Der Oberste Richterrat besteht aus zwei Abteilungen, wovon jeweils eine für die Richter und die andere für die Staatsanwälte zuständig ist.

Die für die Richter zuständige Abteilung besteht, neben dem Präsidenten der Republik und dem Justizminister, aus fünf Richtern und einem Staatsanwalt, einem vom Staatsrat benannten *Conseiller d'Etat* sowie drei Persönlichkeiten, die weder dem Parlament noch den ordentlichen Gerichten angehören und von denen je eine vom Präsidenten der Republik, vom Präsidenten der Nationalversammlung und vom Präsidenten des Senats benannt wird. Die für die Staatsanwälte zuständige Abteilung besteht, neben dem Präsidenten der Republik und dem Justizminister, aus fünf Staatsanwälten und einem Richter, dem *Conseiller d'Etat* und den im vorangehenden Absatz genannten drei Persönlichkeiten.

Die für die Richter zuständige Abteilung des Obersten Richterrates legt Vorschläge vor für die Ernennung der Richter am Kassationsgerichtshof, der Chef-Präsidenten der Appellationsgerichtshöfe und der Präsidenten der *Tribunaux de grande instance*. Die anderen Richter werden durch deren übereinstimmende Stellungnahme ernannt. Sie entscheidet als Disziplinarorgan der Richter. Hierbei führt der Präsident des Kassationsgerichtshofs den Vorsitz. Die für die Staatsanwälte zuständige Abteilung des Obersten Richterrates nimmt Stellung zur Ernennung der Staatsanwälte, mit Ausnahme der im Ministerrat zu besetzenden Ämter. Sie nimmt Stellung zu Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte. Hierbei führt der Generalstaatsanwalt beim Kassationsgerichtshof den Vorsitz. Ein Organgesetz regelt die Bedingungen für die Anwendung dieses Artikels<sup>(24)</sup>.

---

<sup>22</sup>() Voermans, Councils for the Judiciary in EU Countries. Der Aufsatz ist unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://taie.x.be/Library/Councils/Councils.html>.

<sup>23</sup>() Der Text ist auf Deutsch unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.elysee.fr/all/instit/text3.htm>.

<sup>24</sup>() In Frankreich – ebenso in Italien – unterscheiden sich Rekrutierung und Ausbildung der Richter und Staatsanwälte nicht. Sie können während ihrer Laufbahn von einem Amt in das andere wechseln. Sie unterliegen hohen ethischen Anforderungen, über deren Erfüllung der Oberste Richterrat (*Conseil supérieur de la magistrature*) wacht. Diese doppelte Bestimmung, die ihren Ursprung in der vorrevolutionären Rechtsordnung hat, sorgt im Ausland und in der öffentlichen Meinung manchmal für Verwirrung. Sie hat den Vorteil, dass sie die Schnittstelle zwischen den unabhängigen und unparteiischen Richtern auf der einen Seite und der Öffentlichkeit und dem Staat auf der anderen Seite durch Personen sicherstellt, die einem strengen Standesrecht unterliegen und deren Unabhängigkeit stets gewährleistet ist. Eine Unabhängigkeit, die in der Praxis bereits sehr weit reicht und künftig sicherlich auch in einem



Auch in Spanien <sup>(25)</sup> ist der *Consejo General del Poder Judicial* <sup>(26)</sup> ein selbständiges Organ der Dritten Gewalt, durch das sich die Gerichtsbarkeit selbst verwaltet. Der Justizminister hat mit der Justiz kaum etwas zu tun. Er ist für Rechtspolitik, Gesetzgebung und dergleichen zuständig. Der *Consejo* organisiert die Auswahlverfahren (*Concursos*) für den Zugang zum Richterberuf (nicht für die Staatsanwälte, die in Spanien nicht zur rechtsprechenden Gewalt gehören). Der *Consejo General* ist auch für die Ernennung von Richtern zuständig, die den *Concurso* bestanden haben.

Im Hinblick auf die Beförderungen gibt es in Spanien nur drei Laufbahnstufen. Das Eingangsammt ist der „Juez“, danach folgen der „Magistrado“ und der Richter am Obersten Gericht. Die Ernennung zu den beiden Beförderungsstufen erfolgt auf Vorschlag des *Consejo General* durch den König mit Gegenzeichnung des Justizministers. Ein *Juez* kann sich um eine frei werdende Planstelle eines *Magistrado* bewerben. Bei der Auswahl zwischen mehreren Bewerberinnen und Bewerbern spielen seine Kenntnisse und Fähigkeiten – auch das Dienstalter – eine Rolle.

Kammervorsitzender und Gerichtspräsident sind keine Beförderungsstellen. Vorsitzender einer Kammer ist deren ältestes Mitglied. Die Position des Gerichtspräsidenten wird durch den *Consejo General* immer nur auf die Zeit von 5 Jahren besetzt. Wiederwahl ist möglich; wird ein Präsident oder eine Präsidentin nicht wieder gewählt, so kehrt der oder die Betreffende in die früher ausgeübte Funktion zurück. Regelmäßige Beurteilungen der Richter durch Gerichtspräsidenten wie in Deutschland gibt es in Spanien nicht. Der *Consejo General* erstellt und veröffentlicht im Abstand von drei Jahren Ranglisten, in denen Dienstalter, berufliche Erfahrung und die Ergebnisse von Prüfungen im Fortbildungszentrum des *Consejo General* berücksichtigt werden. Sie sind die Grundlage für den Aufstieg vom *Juez* zum *Magistrado*.

Alle Mitglieder des *Consejo General* werden vom Parlament gewählt, dem er alljährlich einen ausführlichen Bericht über die Arbeit und den Zustand der Gerichtsbarkeit vorlegt. Der *Consejo General* besteht aus dem Präsidenten des Obersten Gerichts (*Tribunal Supremo*) als Vorsitzendem und aus 20 Mitgliedern, die auf die Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Senat und Abgeordnetenhaus wählen jeweils vier Rechtsanwälte oder andere erfahrene Juristen sowie jeweils 6 richterliche Mitglieder, das gibt zusammen 20. Die Richtervereinigungen schlagen den

---

entsprechenden Text festgeschrieben wird.

Drei Auswahlverfahren öffnen den Weg zum Beruf des Richters bzw. Staatsanwalts. Zugang zu den Auswahlverfahren haben Studierende mit einer *maîtrise* in Rechtswissenschaften, Beamte nach vier Jahren Dienstzeit sowie Personen, die acht Jahre lang einen Beruf, ein Wahlamt oder nicht berufsmäßig eine juristische Tätigkeit ausgeübt haben. Zur Umsetzung von Reformen waren zusätzliche Einstellungen notwendig. Das hat zu außerordentlichen Auswahlverfahren geführt, die in breiterem Maße für die Zivilgesellschaft geöffnet waren. Direkt ernannt werden können außerdem Personen, die sich in der Erfüllung ihrer beruflichen Aufgaben ausgezeichnet haben (vor allem Rechtsprofessoren und Anwälte). Die Aus- und Weiterbildung erfolgt in der *Ecole nationale de la magistrature*. Eine hochrangige Reflexionsarbeit zum Beruf erfolgt am *Institut des hautes études sur la justice* (vgl. *Truche*, Die ordentliche Gerichtsbarkeit in Frankreich. Der Aufsatz ist unter folgender Web-Adresse zu finden:

<http://www.ambafrance-de.org/stichworte/pdf/stich109.pdf>. Für weitere Hinweise siehe auch *Oberto*, Recrutement et formation des magistrats en Europe. Etude comparative, Strasbourg, 2003.

<sup>25()</sup> Dazu vgl. *Strecker*, Selbstverwaltung der Justiz in Spanien. Ein Interview mit Ramón Sáez, Mitglied des *Consejo General del Poder Judicial*, Betrifft JUSTIZ, Nr. 56 – Dezember 1998, S. 346 ff.

<sup>26()</sup> <http://www.poderjudicial.es/CGPJ/default.asp>.

Parlamentsfraktionen ihre Kandidaten vor. Die zwölf richterlichen Mitglieder bilden also eine absolute Mehrheit. Wie gesagt sind sie vom Parlament gewählt, und zwar mit einer Mehrheit von mindestens 60 % der Mitglieder jeder Kammer. Dadurch ist die Zusammensetzung so pluralistisch, dass es noch nie zu einer Majorisierung durch einen einheitlichen Stimmblock der richterlichen Mitglieder gekommen ist.

Sitzungen und Personaldebatten des *Consejo General* sind – anders als z.B. in Italien – nicht öffentlich. Beratungen und Abstimmungen unterliegen dem Beratungsgeheimnis. Wir werden später sehen, dass in Italien die richterlichen Mitglieder nicht vom Parlament, sondern von den Richtern (und von den Staatsanwälten) selbst gewählt werden. Das war auch die spanische Lösung vor 1985. Im Jahre 1985 wurde das Gesetz geändert. Seither werden die richterlichen Mitglieder nicht mehr durch die Richterschaft, sondern durch das Parlament gewählt. Die jetzt in Spanien geltende Regelung hat auch 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. Gewiss ist das Fehlen von Diskussion und Wahlkampf innerhalb der Justiz auch ein Nachteil.

Die Mitglieder des spanischen – genauso wie die des italienischen – Obersten Richterrates sind während ihres Mandats vom Richteramt freigestellt. Wiederwahl nach Ablauf der Amtszeit ist nicht unmittelbar möglich, allenfalls erneute Wahl zum übernächsten *Consejo General*, also nach einer Unterbrechung von fünf Jahren.

Der politische Wechsel nach der Wiederherstellung der Demokratie in Portugal <sup>(27)</sup> im Jahre 1974 hatte seine Auswirkungen auch auf das Justizsystem. Der bestehende Oberste Richterrat (*Conselho Superior da Magistratura* <sup>(28)</sup>) wurde demokratisiert und garantiert die Unabhängigkeit der Richter. Er ist nach der portugiesischen Verfassung für die Ernennung, Zuweisung, Versetzung, Beurteilung und Beförderung der Richter sowie für Disziplinarmaßnahmen zuständig. Daneben hat er weitere Aufgaben, wie z.B. ein Vorschlagsrecht an den Justizminister zu verfahrensrechtlichen Gesetzesänderungen und die Durchführung von Untersuchungen über juristische Dienstleistungen. Aufgrund der Übernahme derartiger Kompetenzen durch den Obersten Richterrat spielen bei Beförderungen etc. Hierarchien innerhalb eines Gerichts durch eine hervorgehobene Position der Präsidenten bzw. Vorsitzenden keine Rolle. Dies trägt zur Unabhängigkeit der Richter bei, da sich Unterschiede zwischen den Richtern nur aus der Verschiedenartigkeit ihrer Funktionen, und nicht aus hierarchischen Abstufungen ergeben. Beförderungen sind nur auf die beiden Stufen des Appellationsgerichts oder des Kassationshofes möglich. Die Präsidenten und Vizepräsidenten der ersten Instanz werden jedes Jahr von den Richtern des jeweiligen Gerichts gewählt.

---

<sup>27)</sup> Dazu vgl. Behrend, Die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte in Europa, Betrifft JUSTIZ, Nr. 47 – September 1996, S. 348 ff.

<sup>28)</sup> <http://www.conselhosuperiordamagistratura.pt/>.

Der Oberste Richterrat besteht aus sieben Parlamentsmitgliedern (nach Parteienproporz), zwei vom Präsidenten der Republik benannten Richtern und sieben von der Gruppe der Richter selbst. Zur Garantie eines institutionellen Pluralismus werden diese nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Damit setzt sich dieses Organ zwar mehrheitlich aus Richtern zusammen. Trotzdem sind die Mitglieder des Obersten Richterrates nicht mehrheitlich von Richtern gewählt worden. Mit dieser Lösung will man die demokratische Legitimation des Gremiums erhöhen und die Bildung eines Korpsgeistes vermeiden. Mitglied und zugleich Vorsitzender des Obersten Rates der Gerichtsbarkeit ist der Präsident des Kassationshofes.

1999 wurde auch in Belgien ein Oberster Justizrat (*Conseil Supérieur de la Justice/Hoge Raad voor de Justitie*) eingeführt<sup>(29)</sup>. Er entspricht in etwa den genannten Modellen. Diesem Gremium kommen drei verschiedene Kompetenzen zu. Zunächst überwacht es die Gerichte und überprüft, wie Fälle und Gerichtsklagen behandelt werden. Dann legt der Oberste Justizrat der Exekutive und der Legislative seine Stellungnahme darüber vor, wie sich Qualitätsstandards und Kriterien verbessern lassen. Schließlich spielt der Oberste Justizrat eine entscheidende Rolle bei der Einstellung, der Zuteilung, Versetzung, Fortbildung und Beförderung von Richtern und Staatsanwälten. Der Rat besteht aus vierundvierzig Mitgliedern und hat zwei Abteilungen: eine flämische Abteilung, die aus zweiundzwanzig Mitgliedern besteht und eine französische Abteilung, die ebenfalls aus zweiundzwanzig Mitgliedern besteht. Eine Hälfte der Mitglieder sind Richter und Staatsanwälte. Sie werden von ihren Kollegen gewählt. Die andere Hälfte sind Rechtsexperten, die vom Senat gewählt werden.

##### **5. Die Obersten Richterräte in Nordeuropa: Schweden, Irland, Dänemark und die Niederlande. Die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa.**

Auch in Schweden, Irland, Dänemark und in den Niederlanden gibt es Oberste Richterräte<sup>(30)</sup>. Ihre Aufgaben sind – anders als bei den Richterräten des Südens – eher auf finanzielle und administrative Funktionen begrenzt. Es ist deshalb fraglich, ob sich um echte Selbstverwaltungsorgane der Gerichtsbarkeit handelt.

Der schwedische *Domstolsverket* (*National Courts Administration* – Staatsgerichtsverwaltung) wurde 1975 gegründet<sup>(31)</sup>. Der Präsidialrat dieses Organs besteht aus vier Richtern (zwei Gerichtspräsidenten erster Instanz und zwei Gerichtspräsidenten zweiter Instanz), zwei Parlamentsmitgliedern, einem Rechtsanwalt und zwei Gewerkschaftsvertretern. Die Kompetenzen des schwedischen Richterrates bestehen u.a. aus administrativen Aufgaben hinsichtlich der Vorschläge und der Zuteilungen des Staatshaushaltes für die Justizgewalt, dem Management von Ressourcen, der Personalführung, der Verwaltung der Justizgebäude, der Automatisierung der Justiz (Fallmanagement und Geschäftsleitung, Software, juristische Datenbanken usw.).

---

<sup>29</sup>() <http://www.hrj.be>; [http://www.just.fgov.be/fr\\_htm/information/htm\\_justice\\_a\\_z/conseilsupjustice.html](http://www.just.fgov.be/fr_htm/information/htm_justice_a_z/conseilsupjustice.html).

<sup>30</sup>() Voermans, Councils for the Judiciary in EU Countries, a.a.O.

<sup>31</sup>() <http://www.dom.se/>; <http://www.dom.se/dom/DVhemsida/DV/Domstolsverketeng.htm>.

Seit 1999 hat auch Irland einen *Courts Service*, unter der Leitung des *Chief Justice* oder eines vom ihm beauftragten Richters des Obersten Gerichtshofes <sup>(32)</sup>. Außerdem gehören diesem Organ vierzehn weitere Mitglieder an: sieben aus den unterschiedlichen Gerichten Irlands, zwei Rechtsanwälte, ein Mitglied aus der Justizverwaltung, zwei vom Justizminister benannte Experten, einem Mitglied, das die Interessen der „Kundschaft“ der Gerichte vertritt und ein Beauftragter der Gewerkschaften. Die Kompetenzen dieses Gremiums decken sich fast mit jenen des Schwedischen Richterrates: Verwaltung der Gerichte; Unterstützung der Richter; Öffentlichkeitsarbeit; Verwaltung und Unterhalt von Gerichtsgebäuden und „Kundenservice“.

Seit 1999 existiert auch in Dänemark ein Richterrat <sup>(33)</sup>. Der *Domstolsstyrelsen* (*Courts Administration* – Gerichtsverwaltung) tagt unter der Führung eines Aufsichtsrates, der aus einem Hofrat des Obersten Gerichtshofes, zwei Appellationsrichtern, zwei Amtsrichtern, einem „Hilfsrichter“, zwei Gerichtsbeamten, einem Rechtsanwalt und zwei Personen mit spezieller Verwaltungserfahrung besteht. Die Mitglieder dieses Rates werden vom Justizminister ernannt. Dieser Rat hat vor allem die Aufgabe, den Richter-Ernennungsrat (einen anderen Selbständigen Organ, der aus Richtern und Rechtsexperten besteht) zu unterstützen. Außerdem hat er Kompetenzen im Bereich des Budgets. Er darf der Regierung und dem Parlament Haushaltsvorschläge einreichen. Zudem entwirft der Rat politische Strategien für das Gerichtsverfahren. Zuletzt obliegt ihm das Management von Ressourcen, die Personalführung, die Verwaltung der Justizgebäude und die Einführung automatisierter Verfahren innerhalb der Justiz.

Im Jahr 2002 haben die Niederlande einen Justizrat eingeführt <sup>(34)</sup>. Vom Gesetze wird er als ein „Gerichtskörper ohne gerichtliche Aufgabe“ definiert. Er hat zunächst die Aufgabe, den gemeinsamen Haushalt für den Rat und die Gerichte vorzubereiten. Seine zweite Aufgabe betrifft das Management (Personal, Automatisierung, Verschaffung der Managementinformationen, Gerichtsgebäude und Sicherheit). Der Rat spielt außerdem eine unterstützende Rolle, indem er die Qualität der Justiz und die einheitliche Rechtsanwendung fördert. Schließlich spielt der Rat eine konsultative Rolle, denn er berät die Regierung und das Parlament bei der Gesetzgebung für den Bereich der Justiz. Der Richterrat hat fünf Mitglieder. Drei davon – unter ihnen auch der Vorsitzende – sind Richter. Sie werden vom Justizminister für sechs Jahre ernannt und dürfen wieder ernannt werden.

Die Idee der Selbstverwaltung der Justiz hat schließlich seit 1990 in den Staaten Mittel- und Osteuropas ein neues und breites Anwendungsfeld gefunden. Nach dem Ende der „sozialistischen Parteilichkeit“, die auch für die Rechtsprechung galt, ging es in diesen Staaten darum, die Unabhängigkeit und ausschließliche Gesetzesbindung der Richter organisatorisch abzusichern. Bei der Ausgestaltung der Justiz haben sich im wesentlichen zwei Grundtypen herausgebildet. Zum einen das russische Modell, bei dem das oberste Gericht eines jeden Gerichtszweiges zugleich Träger der Justizverwaltung für die nachgeordneten Gerichte ist. Für unser Thema interessanter ist das zweite Modell, dem die meisten Staaten gefolgt sind. Im Mittelpunkt steht hier ein zentrales Selbstverwaltungsorgan der Justiz, das mehrheitlich mit Richtern oder mit von der Richterschaft gewählten Vertretern besetzt ist und das über mehr oder

---

<sup>32)</sup> <http://www.courts.ie/aboutus.nsf/home?OpenPage>.

<sup>33)</sup> <http://www.domstol.dk/showpage.asp?ID=17&localref=1#s931>.

<sup>34)</sup> [http://www.rechtspraak.nl/Raad\\_voor\\_de\\_rechtspraak/english\\_information/english.htm](http://www.rechtspraak.nl/Raad_voor_de_rechtspraak/english_information/english.htm).

weniger weit reichende Kompetenzen verfügt, insbesondere im Bereich der Personalentscheidungen und des Haushaltswesens<sup>(35)</sup>.

Die internationale Richtervereinigung war in maßgeblicher Weise an den ost- und ostmitteleuropäischen Justizreformprojekten beteiligt – und ist es noch. Innerhalb der UIM herrscht mehrheitlich die Meinung, dass ein Oberster Richterrat aus verschiedenen Gründen ein ideales Wahlgremium ist<sup>(36)</sup>. In vielen Gerichtsorganisationen der postkommunistischen Staaten wurde das Institut eines obersten Justizrates eingerichtet, auch dort, wo man nicht auf eine romanische Rechtstradition (wie etwa in Rumänien) aufbauen konnte, sondern wo man sich vielmehr dem deutschen Rechtskreis zugehörig fühlte (z.B. in Ungarn). Leider wird in vielen ehemaligen kommunistischen Ländern der Oberste Richterrat eher als eine Art „Präsidium“, als ein „Parlament der Richter“ verstanden. Deshalb finden sich in diesen Gremien meistens nur „hohe“ Richter und fast keine Vertreter der ersten oder der zweiten Instanz, solche also, die „an der Front“ arbeiten<sup>(37)</sup>.

Auch in den Rechtsordnungen Westeuropas, die nicht dem romanischen Rechtskreis angehören, lässt sich ein erstaunliches Interesse an einem obersten Richterrate feststellen. Ein derartiges Institut hat beispielsweise in die Justiz-Reformdiskussion in Deutschland und Österreich Eingang gefunden<sup>(38)</sup>.

## **6. Die Unabhängigkeit der Justiz nach der italienischen Verfassung: Die Grundprinzipien, insbesondere die Unabsetzbarkeit.**

Nach diesen kurzen Erörterungen betr. der unterschiedlichen Modelle, die in Europa bestehen, möchte ich jetzt ein bisschen tiefer das Modell illustrieren, das bis jetzt sicherlich den höchsten Grad der Unabhängigkeit versichert hat.

Die italienische Verfassung von 1947 wollte mit der faschistischen Tradition endgültig brechen. Sie wollte die Verwaltungsmacht des Ministers beseitigen, die zuvor dafür genutzt worden war, Richterschaft und Staatsanwaltschaft unter der politischen Kontrolle der Exekutive zu halten. Die italienischen Verfassungsbestimmungen sehen daher eine Verwaltung der ordentlichen Gerichtsbarkeit durch einen Obersten Richterrat (*Consiglio Superiore della Magistratura – C.S.M.*) und eine unabhängige Staatsanwaltschaft vor.

---

<sup>35()</sup> Vgl. *Papier*, Selbstverwaltung der Justiz. Der Aufsatz ist unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.richterverein.de/mhr/mhr041/m04103.htm>

<sup>36()</sup> Vgl. *General Report. Conclusions. International Association of Judges. Annual Meeting in Vienna 2003. First Study Commission*. Der Aufsatz ist unter folgender Web-Adresse zu finden: [www.iaj-uim.org](http://www.iaj-uim.org). Siehe auch *Gass*, Richterwahlen in Ost- und Ostmitteleuropa, Jusletter 16. Februar 2004.

<sup>37()</sup> Vgl. *Oberto*, Judicial Independence in Countries of Central and Eastern Europe: an "Italian" Standpoint. Der Aufsatz ist unter folgender Web-Adresse zu finden:

<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/prague/sommario.htm>; *Ders.*, Legal Status of Judges (Judicial Independence and Judicial Reform in Ukraine):

<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/kiiev/report.htm>.

<sup>38()</sup> *Reissner*, Der Rat der Gerichtsbarkeit – ein Mittel zur Sicherung einer unabhängigen Rechtsprechung. In: Österreichische Richterzeitung 01/04. Wien, 2004. S. 4-9.



Nach der italienischen Verfassung ist die Richterschaft ein von jeder anderen Gewalt unabhängiger und autonomer Stand (Art. 104 Verf.). Gegenüber der Exekutive besteht die Autonomie darin, dass die Unabhängigkeit der Richterschaft beeinträchtigt würde, wenn Entscheidungen über den beruflichen Aufstieg und die allgemeine Stellung der Richter der Exekutive zustünden. Die Verfassung hat die Personalverwaltung der Richterschaft (Einstellungen, Versetzungen, Beförderungen, Zuweisung von Ämtern und Disziplinarmaßnahmen) einem Selbstverwaltungsorgan übertragen (Art. 105 Verf.): Der Oberste Richterrat ist der Garant der Unabhängigkeit der Justiz. Autonomie besteht auch gegenüber der Legislative. Und zwar in dem Sinn, dass der Richter allein dem Gesetz unterworfen ist (Art. 101 Verf.).

Unabhängigkeit und Autonomie sind Prinzipien, die die Verfassung auch dem Staatsanwalt zuerkennt (Art. 107 und 112 Verf.). In Italien ist die Strafverfolgungspflicht normiert. Eben diese Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung trägt dazu bei, nicht nur die Unabhängigkeit des Staatsanwalts bei der Ausübung seines Amtes, sondern auch die Gleichheit der Bürger vor dem Strafgesetz zu gewährleisten. Hinzuzufügen ist, dass in Italien nicht nur die Richter, sondern auch die Staatsanwälte Mitglieder der Judikative sind. Sie werden im Zuge des gleichen Verfahrens eingestellt und genießen den gleichen Status.

Den Richtern wird zudem die Unabsetzbarkeit garantiert (Art. 107 Verf.). Die richterliche Unabhängigkeit ließe sich durch die Möglichkeit einer Freistellung vom Dienst oder eine Versetzung an einen anderen Ort stark beeinträchtigen. Um dies zu vermeiden schreibt die Verfassung vor, dass die Suspendierung, die Freistellung und die Versetzung eines Richters allein von der *C.S.M.* beschlossen werden kann und zwar nur mit seiner Zustimmung oder aber aus Gründen, die vom Richtergesetz vorgesehen sind und mit den dort festgelegten Garantien.

Die Versetzung oder die Zuweisung anderer Aufgaben – die die Zustimmung des Betroffenen und eine Entscheidung des *C.S.M.* voraussetzen – erfolgt nach Abschluss eines Bewerbungsverfahrens. Dieses Verfahren beginnt mit der Veröffentlichung der freien Stellen und der Erstellung einer Rangliste der Anwärter, die das Dienstalter, familiäre oder gesundheitliche Gründe und die fachliche Eignung berücksichtigt<sup>(39)</sup>. Die Fälle, in denen eine Versetzung von Amts wegen ausnahmsweise zulässig ist, sind zwingend<sup>(40)</sup>.

Der *C.S.M.* hat außerdem die Befugnis, einen Richter von Amts wegen wegen „Unvereinbarkeit mit seiner Umgebung und/oder den Aufgaben“ zu versetzen (Art. 2 Gesetzesverordnung vom 31. Mai 1946, Nr. 511). Diese Ausnahme zum Prinzip der Unabsetzbarkeit wird durch das gewichtigere Bedürfnis gerechtfertigt, eine korrekte und ausgeglichene Ausübung der Rechtsprechung sicherzustellen. Diese wäre anderenfalls gefährdet. Für eine Versetzung wegen

---

<sup>39)</sup> Das Verfahren ist Gegenstand eines speziellen Rundschreibens des Selbstverwaltungsorgans: Rundschreiben Nr. 15098 vom 30. November 1993 und nachfolgende Änderungen.

<sup>40)</sup> Abgesehen von der ersten Stellenzuweisung für Rechtsreferendare, handelt es sich um Fälle, in denen die verfügte Versetzung darauf abzielt, den Interessen der Verwaltung an der Besetzung bestimmter Stellen zu genügen. Dazu zählen insbesondere die Art. 4 ff. Gesetz vom 25. Juli 1966, Nr. 570 und nachfolgende Änderungen, für die Besetzung von Richterstellen am Berufungsgericht, für die es keine Anwärter gibt, Art. 10 Gesetz vom 20. Dezember 1973, Nr. 831 für die Zuweisung von Kassationsaufgaben, Art. 3 ff. Gesetz vom 16. Oktober 1991, Nr. 321 und nachfolgende Änderungen für die Versetzung auf freie Stellen, für die es keine Anwärter gibt, Art. 1 Gesetz vom 4. Mai 1998, Nr. 133 für die Besetzung ungünstig gelegener Gerichtssitze in Süd- und Inselitalien. Diese sind, wie man weiß, wenig begehrt und stets frei.

Unvereinbarkeit mit der Umgebung und/oder den Aufgaben ist nach dem genannten Art. 2 die „objektive“ Situation der „Verhinderung“ des Richters an der Ausübung einer bestimmten Aufgabe und/oder der effizienten Tätigkeit an einem bestimmten Ort ausschlaggebend. Diese muss zu einer Beeinträchtigung von Ansehen und einwandfreiem Wirken der Justizbehörde führen. Auf die „Schuld“ des Richters kommt es dabei nicht an, die Versetzung kann auch in Fällen schuldloser Unvereinbarkeit erfolgen. Die Voraussetzungen für diese Maßnahme unterscheiden sich also von der amtlich verfügten Versetzung. Diese kann im Falle einer Verurteilung in einem Disziplinarverfahren als zusätzliche Maßnahme erfolgen und ist ein stärkeres Mittel als die Abmahnung. Die Versetzung hat hier Strafcharakter und setzt eine Schuld des Richters voraus (vgl. Art. 21 Kgl. Dekret Nr. 511/1946) <sup>(41)</sup>.

### **7. Die anderen verfassungsrechtlichen Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz in Italien.**

Die Verfassungsordnung räumt der Judikative weitere Garantien ein. Durch das Prinzip einer im Voraus gesetzlich festgelegten Zuständigkeit des Richters (Art. 25 Verf.) wird ein absoluter Gesetzesvorbehalt für die richterliche Zuständigkeit geschaffen. Damit wird untersagt, dass die richterliche Zuständigkeit durch zweitrangige Quellen oder andere als legislative Akte bestimmt wird. Zudem ist vorgeschrieben, dass der zuständige Richter unter Bezug auf die dem zu beurteilenden Tatbestand vorausgehende Situation bestimmt wird. Damit wird verhindert, dass der Richter nachträglich benannt wird. Mit dem Prinzip des gesetzlichen Richters, der im Voraus per Gesetz bestimmt wird, wird zugleich auch seine Unparteilichkeit gewährleistet. Zu diesen Prinzipien kommen die Vorschriften aus dem Richtergesetz zur Erstellung von Geschäftsverteilungsplänen (oder „Tabellen“), in denen der Einsatz der einzelnen Richter und die Zuweisung der Geschäftssachen festgelegt werden <sup>(42)</sup>.

Die Institute des Einsatzes <sup>(43)</sup> und der Vertretung <sup>(44)</sup> stehen zu den Prinzipien der Unparteilichkeit und der im Voraus festgelegten Zuständigkeit nicht in Widerspruch. Sie haben das Ziel, eventuellen Personalengpässen in einzelnen Dienststellen durch den Einsatz anderer Richter zu begegnen, die ihren Dienst gewöhnlich an anderen Orten oder in anderen Abteilungen versehen. Hier sei auf das Gesetz vom 4. Mai 1998, Nr. 133 verwiesen. Es enthält wichtige Neuerungen für Verbesserungen innerhalb der Justiz. Dazu zählt die Schaffung sog. „innerbezirklicher Tabellen“. Diese ersetzen keineswegs die für die einzelnen Behörden schon bestehenden Geschäftsverteilungspläne <sup>(45)</sup>. Sie werden vielmehr zusätzlich aufgestellt und sollen einen flexibleren und weiter reichenden Einsatz der Richter an einer größeren Anzahl von

---

<sup>41)</sup> Ein weiterer Fall der amtlich verfügten Versetzung kann sich ergeben, wenn das Gericht, dem der Richter angehörte, aufgelöst wird (Art. 2 Kgl. Dekret Nr. 511/1946).

<sup>42)</sup> Vgl. Art. 7 ff. Kgl. Dekret vom 30. Januar 1941, Nr. 12; vgl. ferner die vom C.S.M. zuletzt mit Rundschreiben Nr. 8873 vom 21. Mai 1997 eingeführte Sonderregelung.

<sup>43)</sup> Vgl. insbesondere Art. 110 Kgl. Dekret vom 30. Januar 1941, Nr. 12, sowie die Detailregelung im Rundschreiben des C.S.M. Nr. 7704 vom 2. Mai 1991.

<sup>44)</sup> Vgl. insbesondere Art. 97, 105 und 109 Kgl. Dekret Nr. 12/1941, sowie die Detailregelung im Rundschreiben des C.S.M. Nr. 7704 vom 2. Mai 1991.

<sup>45)</sup> vgl. Art. 7-bis Kgl. Dekret Nr. 12/1941.

Dienststellen ermöglichen, nämlich an all denen, die im Bereich desselben Bezirks zusammengefasst sind. Dabei wird auf innovative Methoden wie die „gleichzeitige Zuteilung“ desselben Richters an mehrere Justizbehörden und die „innerbezirkliche Vertretung“ (vgl. Art. 6 zit. Gesetz) zurückgegriffen. Mit diesen Instituten, die den bereits erwähnten Instituten des Einsatzes und der Vertretung vergleichbar sind, will der Gesetzgeber ein effizienteres System schaffen und dem nicht seltenen Personalangel und/oder der Verhinderung der Amtsinhaber begegnen und dabei die Einsatzmöglichkeiten des vorhandenen Justizpersonals quantitativ und qualitativ ausweiten.

Um den organisatorischen Schwierigkeiten zu begegnen, die sich innerhalb der Justiz als Konsequenz der zeitweiligen Abwesenheit von Richtern ergeben, wurde durch das neue Gesetz vom 13. Februar 2001, Nr. 48<sup>(46)</sup> bei jedem Berufungsgericht ein Stellenplan für die im Bezirk tätigen Richter geschaffen, um dadurch bei Abwesenheit die Richter aus dem Bezirk zur Vertretung einsetzen zu können. Fälle, in denen ein Einsatz des Bezirksrichters gestattet ist, sind: Abwesenheit wegen zeitweiliger krankheitsbedingter Beurlaubung oder aus sonstigen Gründen, wegen gesetzlichem oder freiwilligem Schwangerschafts- oder Mutterschaftsurlaub oder aus Gründen, die das Gesetz vom 8. März 2000, Nr. 53 regelt<sup>(47)</sup>, wegen der Umwandlung in eine andere Stelle, wegen vorsorglicher Suspendierung aufgrund eines schwebenden Straf- oder Disziplinarverfahrens sowie aufgrund einer Befreiung von gerichtlichen Tätigkeiten wegen der Teilnahme an einer Prüfungskommission im Rahmen des *Concorso* für Rechtsreferendare, d.h. des nationalen Prüfungs- und Auswahlverfahrens für eine festgelegte Anzahl von Stellen.

Die zahlenmäßige Ist-Stärke im Personalbestand der Richter eines Bezirks wird nach Anhörung des Obersten Richterrats und unter Bezugnahme auf statistische Durchschnittswerte der Abwesenheit innerhalb eines Bezirks in den drei Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes durch ein Dekret des Justizministers festgelegt und unterliegt alle zwei Jahre einer Revision. Diese erfolgt stets auf der Grundlage der statistischen Durchschnittswerte der vorausgehenden zwei Jahre.

Die Unabhängigkeit des Staatsanwalts wird über die Festschreibung der Strafverfolgungspflicht (Art. 112 Verf.) gewährleistet. Dieses (Legalitäts-) Prinzip ist so zu verstehen, dass der Staatsanwalt, sobald er von einer Straftat Kenntnis erlangt, Ermittlungen durchführen muss. Zudem ist er verpflichtet, die Ergebnisse dieser Ermittlungen einem Richter zur Beurteilung vorzulegen und dabei seine Anträge zu formulieren. Dies sowohl dann, wenn er die Einstellung der Ermittlungen beantragen will, weil sich die Anzeige als unbegründet erwiesen hat. Aber auch dann, wenn er der Auffassung ist, gegen eine Person wegen einer bestimmten Straftat vorgehen zu müssen. Die Strafverfolgungspflicht trägt wie gesagt dazu bei, nicht nur die Unabhängigkeit des Staatsanwalts bei der Ausübung seines Amtes, sondern auch die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz zu gewährleisten.

## **8. Der Oberste Richterrat (Consiglio Superiore della Magistratura – C.S.M.) als Garant für die Unabhängigkeit der Justiz in Italien: Besetzung und Wahlsystem.**

Die italienische Verfassung von 1947 bestimmt in Art. 104:

---

<sup>46</sup>() Es reformiert den Zugang zur Richterlaufbahn und hat den Personalbestand um 1000 Stellen erhöht.

<sup>47</sup>() Darin finden sich die Vorschriften für die Unterstützung bei Mutter- und Vaterschaft.

„Die Gerichte bilden eine selbständige Gewalt, die unabhängig von jeder anderen Gewalt ist.

Im Obersten Richterrat führt der Präsident der Republik den Vorsitz.

Ihm gehören ferner der Erste Präsident und der Generalstaatsanwalt des Kassationshofes an.

Die übrigen Mitglieder werden zu zwei Dritteln von allen ordentlichen Richtern gewählt und zu einem Drittel durch das Parlament in gemeinsamer Sitzung aus den Reihen der ordentlichen Universitätsprofessoren der Rechtswissenschaft und der Anwälte, die mehr als fünfzehn Berufsjahre aufweisen. Aus den vom Parlament gewählten Mitgliedern wählt der Rat einen Vizepräsidenten.

Die gewählten Mitglieder des Rates bleiben vier Jahre im Amt und können nicht unmittelbar wiedergewählt werden. Während ihrer Amtszeit dürfen sie weder als Anwälte eingetragen sein, noch dem Parlament und auch keinem Regionalrat angehören<sup>(48)</sup>.“

Der Justizminister ist nicht Mitglied des Obersten Richterrats. Trotzdem kann er an den Sitzungen des Rates teilnehmen, wenn er das für erforderlich hält, um Erklärungen abzugeben oder Mitteilungen zu machen. An den Beratungen darf er hingegen nicht teilnehmen<sup>(49)</sup>.

Der Präsident und der – in Italien nicht weisungsgebundene – Generalstaatsanwalt des Obersten Gerichtshofs sind neben dem Präsidenten der Republik von Amts wegen Mitglieder des Rates. Die Zahl der übrigen Mitglieder legt die Verfassung nicht fest. Zwei Drittel der Mitglieder werden von den Richtern gewählt, ein Drittel vom Parlament aus den Reihen der juristischen Professoren und der Anwälte. Die Mehrheit liegt also auf Seiten der Richter. Art. 105 der italienischen Verfassung überträgt diesem Gremium die Einstellungen, Zuweisungen und Versetzungen, Beförderungen und Disziplinarmaßnahmen gegen Mitglieder der Richterschaft. Der Oberste Richterrat ist somit das Selbstverwaltungsorgan der ordentlichen Gerichte<sup>(50)</sup>. Dem Justizminister obliegt nach Art. 110 lediglich der Aufbau und die Verwaltung des Justizwesens.

Der Rat besteht gegenwärtig<sup>(51)</sup> aus 27 Mitgliedern:

- dem Präsidenten der Republik als Vorsitzenden;
- dem Ersten Präsidenten des Kassationsgerichtshofs;

---

<sup>48</sup>() Zum C.S.M. vgl. *Santosuosso*, Il Consiglio superiore della magistratura, Milano, 1958; *Bartole*, Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, Padova, 1964, S. 4 ff.; *Volpe*, Ordinamento giudiziario generale, Enciclopedia del diritto, XXX, Milano, 1980, S. 836 ff.; *Guarnieri*, L'indipendenza della magistratura, Padova, 1981; *Bonifacio* und *Giacobbe*, La magistratura, in Commentario della costituzione hrsg. von G. Branca, Bologna, 1986, S. 76 ff.; *Pizzorusso*, L'organizzazione della giustizia in Italia, Torino, 1985, S. 38 ff.; *G. Zagrebelsky*, Il potere normativo del Consiglio Superiore della Magistratura, La giustizia tra diritto e organizzazione, Torino, 1987, S. 183; *Di Federico*, «Lottizzazioni correntizie» e «politicizzazione» del C.S.M.: quali rimedi?, Quaderni costituzionali, 1990, X, Nr. 2, S. 279 ff.; *G. Verde*, L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio Superiore, Padova, 1990; *Onida*, La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri, in Magistratura, Csm e principi costituzionali, Bari, S. 17 ff.; *Devoto*, Governo autonomo della magistratura e responsabilità politiche, Cassazione penale, 1992, S. 2538 ff.; *G. Ferri*, Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente, Padova, 1995; *Consiglio Superiore della Magistratura*, Il sistema giudiziario italiano, Roma, 2001.

<sup>49</sup>() Vgl. Art. 16, Gesetz vom 24. März 1958, Nr. 195.

<sup>50</sup>() Zur Errichtung und zur Funktionsweise der Aufsichtsbehörde vgl. Gesetz vom 24. März 1958, Nr. 195 und Dekret des Präsidenten der Republik vom 16. September 1958, Nr. 916, sowie die von dem Selbstverwaltungsorgan selbst verabschiedete interne Ordnung.

<sup>51</sup>() Nach dem Gesetz vom 28. März 2002, Nr. 44, das die Gesamtanzahl der Mitglieder von 33 auf 27 gekürzt hat.

- dem Generalstaatsanwalt des Kassationsgerichtshofs;
- acht vom Parlament bestimmten Mitgliedern, die so genannten „Laienmitglieder“;
- sechzehn aus den Reihen der Richterschaft gewählten Mitgliedern, die so genannten „Robenträger“.

Die Verfassung legt fest (Art. 104 Verf.), dass der Präsident der Republik, der Erste Präsident und der Generalstaatsanwalt des Kassationsgerichtshofs „kraft Gesetz“ Mitglieder des Rates sind. Für den Rest beschränkt sich die Verfassung auf die Bestimmung, dass 2/3 der übrigen Mitglieder aus den Reihen der ordentlichen Richterschaft als Vertreter der verschiedenen Bereiche und 1/3 von den vereinigten Kammern des Parlaments aus den Reihen der Lehrstuhlinhaber für Jurisprudenz an den Universitäten und aus Rechtsanwälten, die eine mindestens fünfzehnjährige Gerichtspraxis aufweisen müssen, zu wählen sind. Es obliegt demnach der ordentlichen Gesetzgebung<sup>(52)</sup>, die Anzahl der wählbaren Mitglieder und den Wahlmodus festzulegen.

Wie gesagt ist die Zahl der wählbaren Mitglieder derzeit auf 24 – 16 Robenträger und 8 Laien – festgesetzt. Die acht Laienmitglieder werden vom Parlament in einer Sitzung der vereinten Kammern in geheimer Abstimmung und mit 3/5-Mehrheit der in der Sitzung anwesenden Mitglieder gewählt. Für eine zweite Abstimmung genügt hingegen die 3/5-Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Für die von der Richterschaft zu wählenden Mitglieder gilt folgende Aufteilung: Zwei Mitglieder sind Angehörige des Kassationsgerichts und der Generalstaatsanwaltschaft beim Kassationsgericht, die ihre Kassationsämter tatsächlich ausüben, vier Mitglieder kommen aus den verschiedenen Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten (*Procure della Repubblica presso i Tribunali*) oder aus den Generalstaatsanwaltschaften bei den Oberlandesgerichten (*Procure della Repubblica presso le Corti d'appello*), zehn stammen aus der Richterschaft bei den Landgerichten (*Tribunali*) oder den Oberlandesgerichten (*Corti d'appello*), wobei sie ihr Amt tatsächlich ausüben müssen.

Bis zur letzten Reform des Wahlsystems des C.S.M. (Ges. vom 28. März 2002, Nr. 44) erfolgte die Wahl der Mitglieder aus der Richterschaft durch eine Art modifizierter Verhältniswahl. Die Richter und die Staatsanwälte im Obersten Richterrat wurden von den vier italienischen Richter- und Staatsanwaltschaftsorganisationen bestellt, die ihrerseits alle der italienischen nationalen Richtervereinigung (*Associazione Nazionale dei Magistrati – A.N.M.*) angehören. Für die Kandidaten, die sich auf der Landesliste auf die den beiden Kassationsangehörigen vorbehaltenen Stellen beworben hatten; waren zwei Stimmen abzugeben. Für die übrigen Kandidaten aus einem der vier weitgehend gleich großen Wahlkreise war eine Stimme abzugeben. Die vier Wahlkreise wurden dadurch gebildet, dass ihnen die 26 Berufungsgerichtsbezirke jeweils durch Los zugeordnet wurden. Somit änderte sich die Zusammensetzung der Wahlkreise von Wahl zu Wahl und dieses System verhinderte, dass sich Wahlkreise herausbildeten, die auf homogene geografische Gebiete bezogen waren. Dadurch trat auch in strittigen Fragen ein Pluralismus verschiedener ideologischer Ausrichtungen zu Tage, der nicht notwendig mit den

---

<sup>52)</sup> Vgl. daneben das Gesetz Nr. 195/1959 und das Dekret des Präsidenten der Republik vom 12. April 1976, Nr. 89, das Gesetz vom 12. April 1990, Nr. 74, das Dekret des Präsidenten der Republik vom 1. Juni 1990, Nr. 132 und das schon erwähnte Gesetz vom 28. März 2002, Nr. 44, durch das die Gesamtanzahl der Mitglieder von 33 auf 27 reduziert wurde.



Positionen übereinstimmen musste, welche die Richtervereinigungen und die politischen Parteien vertraten <sup>(53)</sup>.

Das Wahlsystem ist seit dem Gesetz vom 28. März 2002, Nr. 44, das die Gesamtanzahl der Mitglieder von 33 auf 27 reduziert hat, ein Mehrheitswahlsystem geworden. Nach wie vor nehmen an diesen Wahlen alle Angehörige der Richterschaft – in Italien sind das die Richter und Staatsanwälte mit Ausnahme der Rechtsreferendare ohne richterlichen Aufgaben – teil. Jedoch existieren keine „regionalen“ Wahlkreise mehr. Diese wurden durch drei einzelne Wahlkreise auf staatlicher Ebene ersetzt: Der erste für die Kassationsrichter, der zweite für die Staatsanwälte und der dritte für die Richter an den Landgerichten und den Oberlandesgerichten. Jeder Richter oder Staatsanwalt erhält drei verschiedene Stimmzettel. Auf jedem Stimmzettel darf jeder Wahlberechtigte nur eine Stimme abgeben: Die erste für einen Kassationsrichter, die zweite für einen Staatsanwalt und die dritte für einen Richter an einem Landgericht oder an einem Oberlandesgericht. Gewählt sind die Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten haben.

Die Verfassung legt die Amtsdauer der gewählten Mitglieder des Rates auf vier Jahre fest, eine sich direkt anschließende Wiederwahl ist nicht möglich (Art. 104 Verf.). Die Verfassung (Art. 104 Verf.) bestimmt ferner, dass der Rat unter seinen vom Parlament ernannten Mitgliedern einen Vizepräsidenten wählt. Der Vizepräsident, der dem Präsidialausschuss vorsitzt, hat die Aufgabe, die Tätigkeiten des Rates sowie die Ausführung seiner Beschlüsse zu fördern und die Haushaltsmittel zu verwalten. Ferner vertritt der Vizepräsident des C.S.M. den Präsidenten bei dessen Abwesenheit oder Verhinderung und übt die Funktionen aus, die der Präsident an ihn delegiert <sup>(54)</sup>.

### ***9. Der Oberste Richterrat als Garant für die Unabhängigkeit der Justiz in Italien: Verfassungsmäßige Stellung, Tätigkeiten und Arbeitsweise.***

Zur Stellung des Rates hat das Verfassungsgericht erklärt, dass es sich um ein Organ handelt, das zwar objektiv Verwaltungsfunktionen ausübt, allerdings kein Teil der öffentlichen Verwaltung sei, da er nichts mit einer Organisationsstruktur gemein habe, die direkt der Staats- oder den Regionsregierungen unterstehe. Unter Bezugnahme auf die Funktionen, die die Verfassung dem Rat zuweist, wird er als ein „Organ mit sicherer verfassungsmäßiger Bedeutung“ umschrieben. Seine Funktion, die sich als „Verwaltung der Rechtsprechung“ definieren lässt, umfasst in erster Linie die Personalverwaltung der Richterschaft und konkretisiert sich in Einstellungen, Zuweisungen und Versetzungen, Beförderungen und Disziplinarmaßnahmen.

Außerdem zählt auch die Organisation der Justizbehörden zu seinen Aufgaben. Dadurch soll gesichert und garantiert werden, dass der einzelne Angehörige der Richterschaft bei der Amtsausübung „allein dem Gesetz“ unterworfen ist. Hier ist zu unterstreichen, dass der Oberste Rat – auf Vorschlag der Präsidenten der Berufungsgerichte und nach Anhörung der Justizräte – alle zwei Jahre die Listen für die Besetzung der Justizbehörden eines jeden einzelnen Bezirks

---

<sup>53()</sup> Behrend, Institutionelle Autonomie der Justiz in Europa; der Aufsatz ist unter folgender Web-Adresse zu finden: [http://www.verdi.de/Ox0ad00f05\\_0x00004cd7](http://www.verdi.de/Ox0ad00f05_0x00004cd7)

<sup>54()</sup> Vgl. insbesondere Art. 19 Gesetz Nr. 195/1958 und Art. 4 int. Ordnung des C.S.M.

genehmigt und zugleich auch objektive und im Voraus festgelegte Kriterien für die Geschäftsverteilung zwischen den einzelnen Richter billigt.

Die Machtbefugnisse des Obersten Rates werden durch die so genannten Gerichtsräte (*Consigli giudiziari*) beschränkt, die als zusätzliche „basis-nähere“ Organe gleichfalls Justizverwaltungsaufgaben übernehmen. Diese *Consigli giudiziari* existieren an jedem Berufungsgericht und bestehen aus dem Präsidenten und dem Generalstaatsanwalt dieses Gerichts sowie fünf weiteren *Magistrati* (Richter oder Staatsanwälte) als ständigen Mitgliedern. Diese Letztgenannten werden alle 2 Jahre von den Richtern und Staatsanwälten des Gerichtsbezirks gewählt <sup>(55)</sup>.

Eine Geschäftsverteilung durch das Gerichtspräsidium, wie beispielsweise in Deutschland, kennt das italienische Modell nicht. Die Zuweisung der einzelnen Richter und Staatsanwälte zu den verschiedenen Abteilungen in Zivil- oder Strafsachen, erfolgt – wie gesagt – zentral, nämlich durch den Obersten Rat mittels jährlich erstellter „Tabellen“. Diese enthalten auch Kriterien für die weitere Geschäftsverteilung innerhalb der Abteilungen sowie für die Ersetzung verhandelter Richter. Die „Tabellen“ werden von den Präsidenten der Gerichte in Abstimmung mit den Gerichtsräten vorbereitet und müssen vom Obersten Rat genehmigt werden <sup>(56)</sup>.

Die Beschlüsse des Obersten Rates werden von verschiedenen Kommissionen vorbereitet und ausgeführt. Dabei gehört jedes Mitglied einer oder mehreren Kommissionen an, z. B. jener zu Beurteilungs- und Besetzungsfragen. Außerdem gibt es auch eine Kommission, die Stellungnahmen und Gutachten zu Gesetzgebungsvorhaben erarbeitet, wenn Angelegenheiten der Justiz betroffen sind. Der Präsidialausschuss hat die Steuerungsfunktion und verwaltet das Budget, das im Staatshaushalt für die Justiz bereit gestellt wird <sup>(57)</sup>.

Die Sitzungen des Obersten Rates sind in der Regel öffentlich und sämtliche Entscheidungen müssen schriftlich begründet werden. Das führt zu einer hohen Transparenz der Entscheidungsabläufe <sup>(58)</sup>.

## **10. Normsetzung und Disziplinargewalt des italienischen C.S.M.**

Somit steht der Rat also an der Spitze der für die Verwaltung der Rechtsprechung zuständigen bürokratischen Struktur und – mit unterschiedlichen Zuständigkeiten – arbeiten an ihr auch die Justizräte sowie die Leiter der einzelnen Abteilungen der Gerichte und Ermittlungsbehörden mit.

Der Rat hat durch sein Gründungsgesetz die Befugnis, paranormative Verfügungen zu verabschieden. Diese können sich auf drei Kategorien erstrecken:

a) Die interne Ordnung sowie die Verwaltungs- und Buchführungsordnung. Beide sind vom Gesetz vorgesehen. Der Rat erlässt damit Sekundärvorschriften, wie es jedem

---

<sup>55</sup>() Behrend, a.a.O.

<sup>56</sup>() Behrend, a.a.O.

<sup>57</sup>() Behrend, a.a.O.

<sup>58</sup>() Behrend, a.a.O.

politisch-administrativem Verfassungsorgan zuerkannt ist. Die Vorschriften dienen der Reglementierung der Organisation und der Funktionsweise des Rates.

b) Die Ordnung für das Praktikum der Rechtsreferendare, die ebenfalls ausdrücklich vom Gründungsgesetz vorgesehen ist. Sie soll die Dauer und den Verlauf des Praktikums jener Juristen regeln, die gerade in die Gerichtslaufbahn eingestiegen sind.

c) Rundschreiben, Beschlüsse und Richtlinien. Die erstgenannten dienen wesentlich der Selbstbindung bei der Ausübung des Verwaltungsermessens, das dem Selbstverwaltungsorgan von der Verfassung und dem ordentlichen Gesetz zuerkannt wird. Mit Beschlüssen und Richtlinien wird die Anwendung der Vorschriften des Richtergesetzes im Sinne einer systematischen Auslegung der Quellen vorgeschlagen und vorgenommen.

Zur Disziplinalgewalt des *C.S.M.* ist anzumerken, dass der Oberste Rat nicht von sich aus Disziplinarmaßnahmen einleiten kann, sondern nur auf Antrag des Generalstaatsanwalts oder des Justizministers. Nach dem Gesetz vom 28. März 2002, Nr. 44 gehören zur gesonderten Disziplinarabteilung im Obersten Rat:

- der Vizepräsident des Obersten Rates als Vorsitzender,
- ein vom Parlament gewählter Vertreter,
- ein Richter am Kassationsgericht,
- ein Staatsanwalt,
- zwei Richter am Landgericht oder am Oberlandesgericht.

Es sind also sechs Mitglieder. Stimmgleichheit führt zu der für den Betroffenen günstigeren Lösung.

Bei vielen der in Italien eingeleiteten Disziplinarverfahren geht es um den Vorwurf der verspäteten Urteilsabsetzung oder des ungenügenden Engagements bei der Aufgabenerfüllung (<sup>59</sup>).

---

<sup>59</sup>() Dazu vgl. *Oberto*, Judicial Ethics in the Italian Legal System, *Rivista di diritto privato*, 1996, S. 393 ff.; s. auch *Zagrebelsky*, La responsabilità disciplinare dei magistrati: alcuni aspetti generali, *Rivista di diritto processuale*, 1975, S. 439 ff.; *Giuliani* und *Picardi*, La responsabilità del giudice dallo Stato liberale allo Stato fascista, *Foro italiano*, 1978, IV, S. 213 ff.; *Vigoriti*, Le responsabilità dei giudici, Bologna, 1984, S. 76 ff.; *Pajardi*, Deontologia e responsabilità dei magistrati, Milano, 1985; *Pizzorusso*, *Izzo* und *Fiandanese*, Lo stato giuridico dei magistrati ordinari, Roma, 1986, S. 349 ff.; *Mele*, La responsabilità disciplinare dei magistrati, Milano, 1987; *Cicala*, Il governo della Magistratura: I profili disciplinari, *Magistratura Indipendente*, 1995, Nr. 3, p. 8; *Ricciotti* und *Mariucci*, Deontologia giudiziaria, I, Padova, 1995.

Der C.S.M. spielt im übrigen eine entscheidende Rolle bei der richterlichen Aus- und Fortbildung. In Italien gibt es noch keine Richterschule. <sup>(60)</sup> Das ist eng mit der Frage nach dem Zugang zur Richterschaft verbunden.

### **11. Der Zugang zur ordentlichen Richterschaft in Italien.**

Der Zugang zur Richterlaufbahn erfolgt, so ist es in Art. 106 Abs.1 der Verfassung festgelegt, über einen öffentlichen *Concorso*, d.h. durch ein Prüfungs- und Auswahlverfahren auf nationaler Ebene für eine festgelegte Anzahl von Stellen. Die Zugangsordnung zur Richterlaufbahn war in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener gesetzlicher Eingriffe. Sie hatten einerseits das Ziel, die *Concorso*-Verfahren zugunsten einer rascheren Abwicklung zu vereinfachen, andererseits sollte ein gemeinsamer Ausbildungsstandard für alle Organe, die in der Rechtsprechung zusammenarbeiten, geschaffen und gefördert werden: Richter, Notare und Rechtsanwälte. Der Gesetzgeber hat daher für jene, die später in einem dieser Bereiche tätig sein wollen, an den Universitäten Spezialisierungskurse *post lauream* zur Ergänzung der Ausbildung eingerichtet <sup>(61)</sup>. Diese Kurse wurden im akademischen Jahr 2001/2002 eingeführt.

Um das *Concorso*-Verfahren zu verbessern und zu straffen und um damit „in angemessener Zeit und mit der erforderlichen Sorgfalt die Bewertung der Kandidaten zu bewältigen“, wurde durch die genannte Gesetzesverordnung Nr. 398/1997 der Art. 123 des Richtergesetzes neu formuliert und die Anforderungen des *Concorso* für Rechtsreferendare neu

---

<sup>60)</sup> Dazu vgl. *Oberto*, Recrutement et formation des magistrats : le système italien dans le cadre des principes internationaux sur le statut des magistrats et l'indépendance du pouvoir judiciaire, Riv. dir. priv., 2001, S. 717 ff.; Ab dem 29. März 2001 ist der Aufsatz auch unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/csm/rapport.htm>; S. auch *Borgna* und *Cassano*, Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa, Roma, 1997, S. 107 ff.; *Oberto*, *Verardi* und *Viazzi*, Il reclutamento e la formazione professionale dei magistrati in Italia e in Europa, in: *Dogliotti*, *Figone*, *Oberto et al.*, L'esame di uditore giudiziario, Milano, 1997, S. 41 ff.; *Oberto*, Les enjeux de la formation des magistrats. Organisation institutionnelle de la formation, Riv. dir. priv., 1997, S. 214 ff.; Ab dem 16. März 1997 ist der Aufsatz auch unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/enjeux/rapport.htm>; *Consiglio Superiore della Magistratura*, Il magistrato: dal reclutamento alla formazione professionale. Esperienze in Italia e nel mondo, Quaderni C.S.M., Roma, 1982; *Viazzi*, Il reclutamento e la formazione professionale dei magistrati: una questione cruciale di politica istituzionale, *Questione giustizia*, 1984, S. 307 ff.; *Di Federico*, Preparazione professionale degli avvocati e dei magistrati: discussione su una ipotesi di riforma, Padova, 1987; *Parziale*, Il reclutamento e la formazione professionale del magistrato, *Documenti giustizia*, 1993, S. 1561 ff.; *Civinini*, L'esperienza della formazione permanente nei lavori del C.S.M., *Documenti giustizia*, 1997, S. 2543 ff.; *Verardi*, Il reclutamento e la formazione dei magistrati e degli avvocati, *Questione giustizia*, 1997, S. 91 ff.; *Verardi*, Spunti per una storia della formazione dei magistrati in Italia: dal tirocinio degli uditori alla formazione permanente, Vortrag für das vom Consiglio Superiore della Magistratura organisierte Seminar zum Thema „Formazione dei formatori“, Rom, 21-23. Juni 1999; *Verardi*, Il C.S.M. e la formazione dei magistrati: verso una scuola o un mero servizio di aggiornamento professionale?, *Questione giustizia*, 1999, Nr. 2. Für eine komparative Übersicht der modernen Einstellungs-, Aus- und Fortbildungssysteme der Richter in den Ländern, die Mitglieder der Internationalen Vereinigung der Richter sind, vgl. *Union Internationale des Magistrats – Fondation « Justice Dans Le Monde »*, *Traité d'organisation judiciaire comparée*, I, Zürich-Bruxelles, 1999; *Conseil de l'Europe* (hrsg. von), *L'Europe judiciaire*, Strasbourg, 2000.

<sup>61)</sup> Gesetzesverordnung Nr. 398/1997

gefasst. Dabei wurde zunächst der früher bereits vorgesehenen schriftlichen und mündlichen Prüfung eine Vorprüfung – in den der schriftlichen Prüfung zugrunde liegenden Fächern – vorgeschaltet. Sie sollte EDV-gestützt erfolgen. Diese computerisierte Vorprüfung wurde dann allerdings in der neuen *Concorso*-Ordnung, die mit Gesetz Nr. 48/2001 beschlossen wurde, verworfen. Zur Beschleunigung der Korrektur der Prüfungsarbeiten wurde der „externe Korrektor“ geschaffen. Die Abschaffung der selektiven computerisierten Vorprüfung wird mit der Einführung jener Ordnung wirksam, die den Einsatz externer Korrektoren gestattet.

Bis zur Verabschiedung des Gesetzes vom 13. Februar 2001 Nr. 48 zur „Erhöhung der Ist-Stärke und Zugangsordnung zur Richterlaufbahn“ konnte der Zugang zur Richterlaufbahn ausschließlich über den landesweiten *Concorso* für Rechtsreferendare erfolgen. Um zum *Concorso* zugelassen zu werden, musste – und muss heute noch – der Studienabschluss in Rechtswissenschaften vorliegen. Wenn in Zukunft die Spezialisierungskurse für den Zugang zu den Rechtsberufen ihre Arbeit aufgenommen haben, müssen die Kandidaten neben dem Jura-Abschluss auch diesen Spezialisierungskurs erfolgreich absolviert haben.

Mit Gesetz Nr. 48/2001 ist neben dem *Concorso* für Rechtsreferendare – mit dem 90% der frei werdenden Personalstellen gedeckt werden sollen – ein *Concorso* für Richter an Landgerichten eingeführt worden. Er ist Rechtsanwälten unter 45 Jahren vorbehalten. Die Kandidaten müssen fünf Jahre Berufserfahrung vorweisen oder mindestens fünf Jahre lang eine ehrenamtliche Tätigkeit am Gericht ausgeübt haben. Voraussetzung ist, dass ihnen gegenüber kein Verfahren zum Entzug der Zulassung eingeleitet worden ist.

Der *Concorso* für Rechtsreferendare und der für die Richter an Landgerichten besteht aus drei schriftlichen Prüfungen <sup>(62)</sup>. Die mündliche Prüfung umfasst die juristischen Kernfächer <sup>(63)</sup>.

Der *Concorso* für Rechtsreferendare und der für die Richter an den Landgerichten wird auf Beschluss des *C.S.M.*, mit dem die Anzahl der Stellen festlegt wird, vom Justizministerium ausgeschrieben. Überschreitet bei Abschluss des *Concorso* die Zahl der geeigneten Kandidaten die Zahl der im *Concorso* ausgeschriebenen Stellen, so beantragt der Oberste Richterrat beim Ministerium die Zuteilung weiterer verfügbarer Stellen oder solcher, die innerhalb von sechs Monaten nach Bestätigung der Rangliste verfügbar werden.

Der vom *C.S.M.* ernannten Prüfungskommission sitzt ein Mitglied der Kassation vor, der tatsächlich auch sein Amt noch ausübt. Die Prüfungskommission besteht ferner aus einem Angehörigen des Richterstandes, der mindestens die Eignung für die Beurteilung für eine Ernennung zum Kassationsrichter besitzt. Er ist stellvertretender Vorsitzender. Des weiteren setzt sich die Kommission aus zweiundzwanzig Richtern mit dem Mindestdienstgrad eines Berufsrichters sowie aus acht Universitätsdozenten für das Fach Jura zusammen. Die Gesamtzahl der Mitglieder dieser Prüfungskommission ist also 32. Es können Unterkommissionen gebildet werden. Die von der Kommission auf Grundlage der Gesamtsumme aus den Einzelprüfungsleistungen jedes Kandidaten erstellte Rangliste wird vom *C.S.M.* bestätigt.

---

<sup>62)</sup> Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Fächer: Im ersten Fall Zivilrecht, Strafrecht und Verwaltungsrecht, im zweiten Fall Zivilrecht und Zivilprozessrecht, Strafrecht und Strafprozessrecht, Verwaltungsrecht.

<sup>63)</sup> vgl. Art. 123-ter Richtergesetz.



Die Kandidaten, die den *Concorso* für Rechtsreferendare bestanden haben, werden zu Rechtsreferendaren ernannt und einer erstinstanzlichen Justizbehörde, die gleichzeitig auch Sitz eines Berufungsgerichts sein muss, zur Absolvierung eines Praktikums zugewiesen<sup>(64)</sup>.

Die vom *C.S.M.* festgelegte Praktikumsdauer darf zwölf Monate nicht unterschreiten. Das Praktikum besteht aus der Teilnahme und der Mitarbeit an der Gerichtstätigkeit von Richtern im Zivil- und Strafrechtsbereich in ihrer Eigenschaft als Einzel- oder Kollegialrichter oder an der Tätigkeit von Staatsanwälten.

Das Praktikum wird vom *C.S.M.* geleitet, organisiert, koordiniert und kontrolliert. Dazu werden externe Mitglieder von Kollegialorganen (Gerichtsräte und Bezirkskommissionen) und einzelne Richter herangezogen, die sich dazu bereit erklärt haben und über besonderes Fachwissen verfügen (Mitarbeiter und Beauftragte). Ziel des Praktikums ist es, die berufliche Ausbildung der Rechtsreferendare zu gewährleisten und ihre Eignung für die Ausübung der Rechtsprechung festzustellen. Bei der Tätigkeit des *C.S.M.* in der Organisation sind – nicht nur auf zentraler, sondern auch auf lokaler Ebene – die Studientreffen für Rechtsreferendare hervorzuheben, die unter Einbeziehung der Justizräte und der Bezirksreferenten für die dezentralisierte Ausbildung erfolgen<sup>(65)</sup>.

Nach der Ausbildungszeit kann den Rechtsreferendaren eine Stelle in der erstinstanzlichen Rechtsprechung zugewiesen werden. Der *C.S.M.* erstellt eine Liste der freien Stellen und beruft die Rechtsreferendare ein, die – in der Reihenfolge der Rangliste des *Concorso* – ihre Präferenzen angeben<sup>(66)</sup>.

## ***12. Die Laufbahn und die einheitliche Besoldung aller Richter in Italien.***

Im Hinblick auf den Karriereverlauf sei zunächst an die Gerichtsverfassung von 1941 erinnert: Der Zugang zu den „höheren“ Ämtern (Berufungs- und Kassationsgerichtshöfen) darf nur über ausgeschriebene *Concorsi* (Prüfungen) und Beurteilungen erfolgen.

Das Inkrafttreten der Verfassung, insbesondere des Art. 107 Abs. 3, demzufolge sich „die Angehörigen der Richterschaft nur aufgrund ihrer unterschiedlichen Ämter voneinander unterscheiden“, hat hier zu einer grundlegenden Neuregelung geführt. Durch eine Reihe späterer Gesetze<sup>(67)</sup> wurde nämlich der Karriereverlauf über ausgeschriebene *Concorsi* und Beurteilungen abgeschafft und eine automatische Beförderung je nach Dienstalter – und vorbehaltlich

---

<sup>64</sup>() Die entsprechende Ordnung wurde mit dem Dekret des Präsidenten der Republik vom 17. Juli 1998 geändert.

<sup>65</sup>() Das Gesetz Nr. 48/2001 hat schließlich eine beträchtliche Erhöhung der Personalstellen für Richter (tausend Einheiten) festgelegt. Diese sollten durch drei außerordentliche und mit einem einzigen Dekret ausgeschriebene *Concorsi* gedeckt werden.

<sup>66</sup>() Die Verfassung sieht als Ausnahme von der Einstellung über Ausschreibungen die direkte Ernennung von ordentlichen Universitätsprofessoren der Jurisprudenz oder von Rechtsanwälten mit mindestens fünfzehnjähriger Berufspraxis und eine Eintragung in die Sonderregister für höhere Instanzen zum Kassationsrat „für hervorragende Verdienste“ vor (Art. 106 Verf.). Diese Bestimmung wurde mit Gesetz vom 5. August 1998, Nr. 303 zur Ausführung gebracht und ist Gegenstand des *C.S.M.*-Rundschreibens P.-99-03499 vom 18.2.1999.

<sup>67</sup>() Gesetz vom 25. Juli 1966, Nr. 570 über die Ernennung zum Richter am Berufungsgerichtshof; Gesetz vom 20. Dezember 1973, Nr. 831 über die Ernennung zum Richter am Kassationsgerichtshof.

schuldhaften Vergehens – eingeführt. Durch die Einführung eines Systems der sog. „offenen Laufbahn“ wurden Funktion und Beförderungsrang getrennt. Sie entwickeln sich auf zwei parallelen Schienen, die nicht notwendigerweise miteinander verbunden sind.

Das System ist also folgendermaßen gegliedert: Das für die Ernennung zum Richter am Landgericht erforderliche Dienstalter beträgt zwei Jahre ab Dienstantritt als Rechtsreferendar mit richterlichen Aufgaben <sup>(68)</sup>. Nach elf Dienstjahren können die Richter am Landgericht zum Richter am Berufungsgericht ernannt werden <sup>(69)</sup>. Das für die Erklärung der Eignung für die Ernennung zum Richter am Kassationsgericht erforderliche Dienstalter beträgt sieben Jahre ab der Ernennung zum Berufsrichter; nach weiteren acht Jahren können die Richter als für die Ernennung zu höheren leitenden Ämtern geeignet erklärt werden <sup>(70)</sup>.

Wenn das erforderliche Dienstalter erreicht ist, wird die Beförderung nach Anhörung des zuständigen Richterrats vom *C.S.M.* beschlossen. Die Gerichtsräte fertigen regelmäßig gutachterliche Stellungnahmen zur Arbeit der Richter und der Staatsanwälte des Bezirks. Hierbei werden vom Gerichtspräsidenten erstellte Berichte verwertet. Im Ergebnis sind die Stellungnahmen zu 90 % positiv im Sinne einer untadeligen Amtsführung, so dass die nach dem Dienstalter anstehende Laufbahnstufe mit ihren wirtschaftlichen Konsequenzen erreicht werden kann. Im Falle einer negativen Bewertung wird der Richter nach Ablauf einer bestimmten Frist erneut einer Beurteilung unterzogen.

Dieses derzeit geltende System basiert auf der Trennung von Dienstgrad (und Gehalt) einerseits und ausgeübtem Amt andererseits. Das bedeutet, dass die Beförderung zu einem höheren Dienstgrad nicht von der tatsächlichen Zuteilung einer dem erreichten Dienstgrad entsprechenden Stelle abhängt. Um beispielsweise einer Stelle am Berufungsgericht (als Berufungsgerichtsrat) zugeteilt zu werden, muss der Richter die Ernennung zum Dienstgrad Berufsrichter erhalten haben; umgekehrt kann ein Berufsrichter oder ein Richter, der für die Ernennung zum Kassationsrichter als geeignet erklärt wurde, weiterhin ohne jegliche zeitliche Befristung in seinem bisherigen Amt verbleiben, auch wenn dieses einem niedrigeren Dienstgrad entspricht <sup>(71)</sup>. Die einzige unmittelbare Folge einer Beförderung ist die entsprechende Besoldung. Der Karriereverlauf für Richter und Staatsanwälte ist gleich.

Die Vorteile dieses Systems der offenen Laufbahn und des einheitlichen Besoldungsschemas für alle Richter liegen in der Einheitlichkeit der Richterämter, in der Unterbindung einer Hierarchie und in der Möglichkeit, dass die Richter weiter Aufgaben erfüllen können, für die sie am besten geeignet sind, ohne dass sie dafür – im Vergleich zu beförderten Kollegen – einen finanziellen Nachteil aus einer unterbliebenen Beförderung in Kauf nehmen müssten. Dementsprechend kann auch kein Richter gezwungen werden, die höhere Funktionsstelle tatsächlich auszuüben, die er – entsprechend seinem Dienstalter – als Beförderungsrang erreicht

---

<sup>68</sup>() Vgl. Gesetz vom 2. April 1979, Nr. 97.

<sup>69</sup>() Vgl. Gesetz vom 25. Juli 1966, Nr. 570.

<sup>70</sup>() Vgl. Gesetz vom 20. Dezember 1973, Nr. 831.

<sup>71</sup>() Vor zehn Jahren wurde sogar die Möglichkeit der sog. Umkehrbarkeit der Amtsausübung eingeführt. Den Richtern, die eine Stelle an Berufs- oder Kassationsgericht innehaben, wurde auf Antrag gestattet, einer Stelle an Instanzgerichten bzw. an einem jeglichen anderen Amt am Instanzgerichten zugeteilt zu werden, selbst wenn diese dem Dienstgrad eines Richters am Landgericht entsprechen (Art. 21-*sexies* Gesetzesverordnung vom 8. Juni 1992, Nr. 306, in Gesetz umgewandelt mit Gesetz vom 7. August 1992, Nr. 356).

hat. Ein hervorragender Richter erster Instanz muss daher nicht zum Berufungs- oder Revisionsgericht wechseln, wenn er befördert werden will. Zu nennen sind hier beispielsweise jene Staatsanwälte, die langwierige Verfahren gegen die Mafia betreiben. Viele von Ihnen haben diese Arbeit fortgesetzt, obwohl sie bereits zu Richtern am Kassationshof befördert worden waren <sup>(72)</sup>.

Zusammenfassend ist diese „quasi automatische Beförderung“ die Konsequenz des italienischen Verständnisses, nach dem ein Richter „sine spe ac metu“ sein müsse, ohne Furcht und Hoffnung. Es ist leicht nachzuvollziehen, dass ein italienischer Richter heute ohne Furcht vor Nachteilen und Hoffnung auf Vorteile für seine Karriere nach seinem eigenen Gewissen entscheiden kann <sup>(73)</sup>.

### ***13. Aktuelle Reformvorschläge für die Justiz in Italien.***

Im Laufe der letzten Jahre ist das Verhältnis zwischen Justiz und Politik immer schwieriger geworden. Schon 1998 beantragte der Justizminister die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen zwei Staatsanwälte aus Mailand. Beiden wurde vorgeworfen, ihre Ansichten über die Regierungspolitik im Hinblick auf den Kampf gegen die Korruption und zu den geplanten Verfassungsreformen in der Justiz öffentlich kund getan zu haben. Die – zwischenzeitlich offenbar wieder zu den Akten gelegten – Pläne zu einer Verfassungsreform betrafen den Vorschlag, den Anteil der politisch gewählten Mitglieder des Obersten Rates auf mehr als 50 % zu erhöhen. Ferner wurde – in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufdeckung politischer Korruptionsskandale – immer wieder die Trennung von Richterschaft und Staatsanwaltschaft gefordert mit dem Ziel, die Staatsanwaltschaft der Exekutive zu unterstellen. Sicherlich kein Zufall. Es deutet vielmehr darauf hin, dass die Aufdeckung der schweren Bestechungsskandale bei einem weniger unabhängigen Justizwesen nicht in gleicher Weise möglich gewesen wäre.

Das Problem verschlechterte sich nach den politischen Wahlen des Jahres 2001. Regierungschef wurde der wichtigste Unternehmer der Medienindustrie und einer der reichsten Italiener. Der Ministerpräsident und Chef der Regierungskoalition, leitende Angestellte seines Firmenimperiums, Freunde, wichtige Abgeordnete seiner Partei standen und stehen noch unter massiven Anklagen. Manche sollen gelogen und betrogen, andere bestochen oder mit der Mafia paktiert haben. Alle behaupten, sie seien Opfer einer von der Linken organisierten „richterlichen Verschwörung“. Nun, so die Sorge, wollen sie ihre Ankläger und Richter kurzerhand entmachten.

Dem hat die italienische Richtervereinigung erwidert, dass die Ermittlungen nur das Ergebnis der Gesetzesanwendung seien; die Korruption sei eine nicht zu leugnende Tatsache; viele Politiker seien durch rechtskräftige Urteile bestraft worden. Dennoch sind alle diese Bemühungen umsonst. „Rote Roben“ wollten ihn „aus dem Amt jagen“, lässt der Regierungschef tagtäglich und gebetsmühlenhaft über sein Medienimperium polemisieren, politisierte Staatsanwälte und Richter sein „Kommunisten“, allesamt. Das bleibt nicht ohne Wirkung: Statt über die Angeklagten, diskutiert Italien über die Richter.

---

<sup>72)</sup> Vgl. Häuser, a.a.O.

<sup>73)</sup> Vgl. Behrend, a.a.O.

Anfang 2002 hat die Regierung einen Gesetzesentwurf ins Parlament gebracht, der die Reform des Richtergesetzes zum Ziel hat. Die Trennung der beruflichen Laufbahn von Staatsanwälten auf der einen Seite und von Richtern auf der anderen ist der Kernpunkt der Justizreform. Geplant ist eine Hochschule zur Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten, deren Berufswege getrennt bleiben sollen. Wer einmal als Richter begonnen hat, darf nicht mehr Staatsanwalt werden und umgekehrt. Zusätzlich will die Regierung das System der Karriere ändern.

Der Oberste Richterrat prangerte die Reform als verfassungswidrig an. Einziges Ziel der Reform sei es, größeren Einfluss auf die Personalentscheidungen innerhalb der Justiz auszuüben, bemängelten die Richter. Seit Monaten ist die Reform des Justizsystems in Italien ein heftig umstrittenes Thema. Die Mitte-Rechts-Regierung beschuldigt die Richter, jegliche Innovation im italienischen Justizsystem, das veraltet und ineffizient sei, stoppen zu wollen. Immerhin seien über fünf Millionen Verfahren in Italien anhängig. Die Richter hingegen beschuldigen die Regierung, das Justizsystem unter politische Kontrolle bringen zu wollen, um damit die Korruptionsprozesse zu stoppen. Gegen diese von der Regierung geplante Reform haben die italienischen Richter und Staatsanwälte im Juli 2002 und im Mai 2004 mit einem Streik protestiert.

Es ist sehr schwer vorherzusagen, wie sich die Lage weiter entwickeln wird. Nur eins steht fest und der UN-Sonderberichterstatter über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten hat es in seinem Bericht über Italien angemerkt: In diesem Land ist „die Unabhängigkeit der Richter und die Unabhängigkeit der Staatsanwälte nicht nur in der Verfassung, sondern auch in der Kultur und in der Tradition verankert“<sup>(74)</sup>. Mailand war der Geburtsort der UN-Grundprinzipien über die Unabhängigkeit der Gerichtsgewalt und ich will an dieser Stelle daran erinnern, dass diese „basic principles“ auch dank der Mitarbeit der Internationalen Richtervereinigung ausgearbeitet worden sind. Damit, und in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft, will ich meinen Vortrag beenden und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

---

<sup>74()</sup> Vgl. das „Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and and lawyers, Dato' Param Cumaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/39. Addendum. Preliminary report on the mission to Italy“. Der Text ist unter folgender Web-Adresse zu finden: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/e62ed2e3f1c3108ac1256ce6003ab092?Opendocument>.