

Lukas Kintrup

Europarecht als Weichenstellung zur institutionellen Unabhängigkeit deutscher Justiz?



Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft –
Neue Folge

herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Heghmanns

Prof. Dr. Ingo Saenger

Prof. Dr. Fabian Wittreck

Band 82

Lukas Kintrup

Europarecht als Weichenstellung zur institutionellen Unabhängigkeit deutscher Justiz?



Nomos

Die Veröffentlichung erfolgt mit Unterstützung des
Freundeskreises Rechtswissenschaft, Verein zur Förderung
der juristischen Ausbildung an der Universität Münster e. V.
www.freundeskreis-rechtswissenschaft.de



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2024

ISBN 978-3-7560-0897-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-1643-7 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

D6

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck
und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch
die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Über-
setzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die nachstehende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/24 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Juli 2023 fertiggestellt. Rechtsprechung und Literatur konnten bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Herzlich danken möchte ich zuerst Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck für die hervorragende Betreuung meiner Promotion, die konstruktiven Anmerkungen sowie die inhaltliche Freiheit bei der Ausgestaltung meiner Arbeit. Mein herzlicher Dank gilt ebenso Frau Prof. Dr. Anne Sanders für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Großer Dank gebührt der Studienstiftung des deutschen Volkes, die mein Vorhaben mit einem Promotionsstipendium gefördert hat. Zudem bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Michael Heghmanns, Herrn Prof. Dr. Ingo Saenger und Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck für die Aufnahme dieser Arbeit in die Fakultätsschriftenreihe sowie bei dem Freundeskreis Rechtswissenschaft e.V. für den großzügigen Druckkostenzuschuss.

Ein besonderer Dank gilt meinen Freunden, die mich auf dem Weg zur Promotion unterstützt haben. Hervorzuheben sind dabei Dr. Marcus Schnetter, Dr. Jan Beutler und Marvin Schubert, die die Arbeit korrigiert und mit wertvollen Hinweisen bereichert haben. Mein tief verbundener Dank gilt Rike für das unermüdliche Lektorat und noch so vieles mehr, als in dieses Vorwort passt.

Abschließend möchte ich mich ganz besonders bei meinen Eltern bedanken, die mir meine juristische Ausbildung ermöglichten und mich stets uneingeschränkt unterstützten. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Düsseldorf, April 2024

Lukas Kintrup

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einführung	23
A. Europarechtlicher Impuls zur Umstrukturierung der deutschen Gerichtsverwaltung aufgrund neuer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs?	25
B. Begriffserklärung: institutionelle Unabhängigkeit der Justiz	31
C. Gang der Untersuchung und thematische Eingrenzung	35
Erster Teil: Bestandsaufnahme der deutschen Gerichtsverwaltung – strukturelle Einbindung der Verwaltung der Dritten Gewalt in den Verwaltungsaufbau	39
A. Gerichtsverwaltung der obersten Bundesgerichte	39
I. Organe der Verwaltung der obersten Bundesgerichte	40
1. Gerichtsverwaltung durch die Exekutive	41
a) Bundesministerien	41
b) Gerichtspräsidenten	41
2. Gerichtsverwaltung durch die Judikative	42
a) Präsidien	42
b) Präsidialräte	43
c) Richterräte	44
d) Richterdienstgericht des Bundes	46
3. Gerichtsverwaltung durch die Legislative	47
4. Gerichtsverwaltung durch den Richterwahlausschuss als Mischorgan aus Exekutive und Legislative	49
II. Aufgaben der Verwaltung der obersten Bundesgerichte	50
1. Personalverwaltung	51
a) Richterbestellung	51
b) Richterbeurteilung	56
c) Richterbeförderung	56
d) Dienstaufsicht	57
e) Disziplinarwesen	59

2. Gerichtsverwaltung im engeren Sinne	60
a) Infrastrukturverwaltung	61
b) Finanzverwaltung	61
c) Geschäftsordnungskompetenz	62
d) Geschäftsverteilung	62
B. Verwaltung der Fachgerichte der Länder	65
I. Organe der Verwaltung der Fachgerichte der Länder	65
1. Gerichtsverwaltung durch die Exekutive	66
a) Landesministerien	66
b) Gerichtspräsidenten	66
2. Gerichtsverwaltung durch die Judikative	67
a) Präsidien	67
b) Präsidialräte	67
c) Richterräte	70
d) Richterdienstgerichte	73
3. Gerichtsverwaltung durch die Legislative	74
4. Gerichtsverwaltung durch den Richterwahlausschuss	75
II. Aufgaben der Verwaltung der Fachgerichte der Länder	80
1. Personalverwaltung	81
a) Richterbestellung	81
aa) Richterbestellung in Ländern ohne Richterwahlausschuss	82
bb) Richterbestellung in Ländern mit Richterwahlausschuss	83
b) Richterbeurteilung	87
c) Richterbeförderung	89
d) Dienstaufsicht	91
e) Disziplinarwesen	92
2. Gerichtsverwaltung im engeren Sinne	92
a) Infrastrukturverwaltung	93
b) Finanzverwaltung	93
C. Selbstverwaltung der Verfassungsgerichte aufgrund organbedingter Sonderstellung	93
I. Bundesverfassungsgericht	94
1. Organe der Bundesverfassungsgerichtsverwaltung	95

2. Aufgaben der Bundesverfassungsgerichtsverwaltung	96
a) Personalverwaltung	96
aa) Richterbestellung	97
bb) Dienstaufsicht und Personalhoheit	100
cc) Disziplinarwesen	102
b) Gerichtsverwaltung im engeren Sinne	103
aa) Geschäftsordnungsautonomie	103
bb) Budgetautonomie	104
cc) Geschäftsverteilung	104
II. Landesverfassungsgerichte	105
1. Organe der Landesverfassungsgerichtsverwaltung	106
2. Aufgaben der Landesverfassungsgerichtsverwaltung	107
a) Personalverwaltung	107
aa) Richterbestellung	107
bb) Dienstaufsicht und Personalhoheit	110
cc) Disziplinarwesen	112
b) Gerichtsverwaltung im engeren Sinne	113
aa) Geschäftsordnungsautonomie	113
bb) Budgetautonomie	114
cc) Geschäftsverteilung	114
D. Zwischenergebnis	115
Zweiter Teil: Grundgesetzliche Verpflichtung zur Einführung einer institutionell unabhängigen Justiz?	119
A. Gewaltenteilungsgrundsatz	119
B. Richterliche Unabhängigkeit	124
I. Sachliche Unabhängigkeit	125
II. Persönliche Unabhängigkeit	129
III. Institutionelle Unabhängigkeit	130
C. Justizgewährleistungsanspruch	134
D. Zwischenergebnis	137

Dritter Teil: Unionsrechtliche Verpflichtung (oder Präferenz) zur Einführung einer institutionell unabhängigen Justiz?	139
A. Mitgliedstaatliche Bindung an unionsrechtliche Vorgaben im Rahmen ihrer Kompetenz zur Ausgestaltung der Gerichtsorganisation	140
I. Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung ihrer Gerichtsorganisation	140
II. Bindung an unionsrechtliche Vorgaben bei Ausgestaltung der Gerichtsorganisation	141
B. Grundentscheidung zu Gunsten einer institutionellen Unabhängigkeit der Justiz im Rechtsstaatsprinzip aus Art. 2 S. 1 EUV?	143
I. Verbindlichkeit der Werteklausel bei sämtlichem mitgliedstaatlichen Handeln	144
II. Inhalt des Rechtsstaatsprinzips und Methodik zur Ermittlung dessen konkreter Ausprägungen	149
III. Institutionelle Unabhängigkeit der Justiz aufgrund konkreter Ausgestaltungen des Rechtsstaatsprinzips?	154
1. Gewaltenteilungsgrundsatz als Grund für eine institutionelle Unabhängigkeit der Justiz?	154
2. Rechtsschutzgarantie als Grund für eine institutionelle Unabhängigkeit der Justiz?	157
3. Zwischenergebnis	159
C. Unionsgrundrecht auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht aus Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRC	159
D. Mitgliedstaatliche Strukturvorgabe zur Errichtung unabhängiger Gerichte aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	163
I. Veränderter Regelungsgehalt des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV: Strukturvorgaben für die mitgliedstaatliche Gerichtsorganisation	164
1. Traditioneller Regelungsgehalt: Vorgaben für mitgliedstaatliche Rechtsbehelfe	164

2. Neuer Regelungsgehalt: Vorgaben für die mitgliedstaatliche Gerichtsorganisation	167
a) Erweiterung des Anwendungsbereichs in der Rechtssache <i>Associação Sindical dos Juízes Portugueses</i>	167
b) Konsequenz: Pflicht zur Beachtung der unionsrechtlichen richterlichen Unabhängigkeit im Rahmen der mitgliedstaatlichen Gerichtsorganisation	173
II. Bestimmung der Definition richterlicher Unabhängigkeit i.S.d. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	177
1. Referenzrahmen zur Bestimmung der Unabhängigkeit nach Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	178
a) Erster Referenzpunkt: identische Auslegung mit Unabhängigkeitsbegriff i.S.d. Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRC	179
b) Zweiter Referenzpunkt: <i>mindestens</i> gleiche Auslegung wie Unabhängigkeitsbegriff i.S.d. Art. 6 Abs. 1 EMRK	186
c) Dritter Referenzpunkt: Übernahme des Unabhängigkeitsbegriffs der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 267 AEUV?	188
2. Definition der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts i.S.d. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV: Zweiteiliger Schutzbereich mit subjektivem Maßstab	198
a) „Außenverhältnis“: Unabhängigkeit des Richters und Selbständigkeit des Gerichts	201
b) „Innenverhältnis“: Unparteilichkeit des Richters	204
c) Maßstab: berechnete Zweifel der Rechtsunterworfenen	205
III. Teilweise institutionelle Unabhängigkeit – Fordert Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV eine Richterbestellung unter maßgeblicher Mitwirkung der Judikative?	209
1. Wortlautauslegung unter Rückgriff auf die Definition der richterlichen Unabhängigkeit	211

2. Systematische Auslegung: Rückschluss aus dem Verfahren zur Bestellung der Richter am Europäischen Gerichtshof für die mitgliedstaatliche Richterbestellung?	215
a) Kooptative Elemente beim Bestellungsverfahren der Richter am Europäischen Gerichtshof: Der Rat der „sieben Weisen“ nach Art. 255 AEUV	216
b) Wertungsentscheidung zu Gunsten einer kooptativen Richterbestellung	222
c) Tragfähigkeit eines Rückschlusses für die nationale Richterbestellung aus dem Verfahren zur Richterbestellung am Europäischen Gerichtshof?	226
d) Zwischenergebnis	230
3. Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Richterbestellung	231
a) Rechtsprechung bezüglich der polnischen Justizreform	231
aa) Tatsachengrundlage: Umstrukturierung der polnischen Gerichtsorganisation	233
(1) Umstrukturierung des Landesjustizrats („Krajowa Rada Sądownictwa“)	234
(2) Errichtung der Disziplinkammer („Izba Dyscyplinarna“)	238
bb) Urteile	241
(1) Vorabentscheidungsverfahren: die Rechtssachen <i>A.K. u.a.</i> sowie <i>A.B. u.a.</i>	242
(2) Vertragsverletzungsverfahren: die Rechtssache <i>Kommission/Polen (Régime disciplinaire des juges)</i>	246
cc) Analyse unter Berücksichtigung der Schlussanträge des Generalanwalts <i>Tanchev</i>	249
b) Rechtsprechung zur deutschen Gerichtsorganisation: die Rechtssache <i>Land Hessen</i>	256
aa) Inhalt des Vorabentscheidungsersuchens	257
bb) Urteil	260
cc) Analyse: abweichender Prüfungsmaßstab im Vergleich zur polnischen Justizreform	261

c)	Rechtsprechung zur maltesischen Richterernennung: die Rechtssache <i>Repubblica</i>	269
aa)	Inhalt des Vorabentscheidungsersuchens und die Richterbestellung in Malta	269
bb)	Urteil	272
cc)	Analyse: (Absolutes) rechtsstaatliches Rückschrittsverbot bei der Richterbestellung als eigenständiger Rechtsgrundsatz?	274
d)	Unzulässige Nichtberücksichtigung der demokratischen Legitimation der mitgliedstaatlichen Richter durch den Europäischen Gerichtshof?	282
e)	Zusammenfassung und Bewertung der Rechtsprechungslinie	289
4.	Konkordanzauslegung: Analyse der Urteile des Menschenrechtsgerichtshofs zur Richterbestellung nach Art. 6 Abs. 1 EMRK	294
a)	Keine Vorgaben für die Richterbestellung in den Urteilen zur personellen Zusammensetzung von Landesjustizräten	295
b)	Urteile bezüglich der Richterernennung nach polnischer Justizreform	297
c)	Zwischenergebnis	305
5.	Ergebnis der Auslegung	306
	Schlussbetrachtung und Ausblick	309
	Zusammenfassung in Thesen	315
	Literaturverzeichnis	319

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfD	Alternative für Deutschland
AG	Amtsgericht
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
Alt.	Alternative
AnwBl.	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
ASJP	Associação Sindical dos Juizes Portugueses
Aufl.	Auflage
AV	Allgemeine Verfügung
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplingesetz
BeckOK	Beck'schen Online-Kommentare
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof

Abkürzungsverzeichnis

BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BPersVG	Bundspersonalvertretungsgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CCJE	Consultative Council of European Judges
CDE	Cahiers de Droit Européen
CJEL	Columbia Journal of European Law
CMLR	Common Market Law Review
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
djb	Deutscher Juristinnen Bund (e.V.)
djbZ	Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DR	Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Gesetzblatt der Republik Polen)
E	Entscheidung
e.V.	eingetragener Verein

ECJ	European Court of Justice
ECtHR	European Court of Human Rights
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
ELSA	European Law Students' Association
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten
EPL	European Public Law
EstG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZ	Zeitschrift für Europarecht
EUZBBG	EU-Zusammenarbeit Bundesregierung/Bundestag-Gesetz
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EYCL	European Yearbook of Constitutional Law
f.	folgende(r)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GO	Geschäftsordnung
GRC, GRCh, GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GV.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVVO	Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung v. 20.3.1935
GYIL	German Yearbook of International Law
h.M.	herrschende Meinung
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, her- ausgegeben von Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier, Bd. III: 2009; Bd. V: 2013; Bd. VI/1: 2010; Bd. VI/2: 2009
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HStR ³	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von Josef Isensee und Paul Kirchhof, 3. Aufl. (Bd. II: 2004; Bd. III: 2005; Bd. V: 2007; Bd. VI: 2008)
i.E.	im Ergebnis
i.e.S	im engeren Sinne
i.O.	in Original
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
IPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum Bd. I: herausgegeben von Armin v. Bogdandy, Villalón, Pe- dro Cruz und Peter Michael Huber, 2007; Bd. VI: herausgegeben von Armin v. Bogdandy, Christoph Gra- benwarter und Peter Michael Huber, 2016; Bd. VII: herausgegeben von Armin v. Bogdandy, Christoph Gra- benwarter und Peter Michael Huber, 2021
JA	Juristische Arbeitsblätter
JEPP	Journal of European Public Policy
jM	juris – Die Monatszeitschrift

JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JOR	Jahrbuch für Ostrecht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KRS	Krajowa Rada Sądownictwa (Landesrat für Gerichtswesen)
LGBTQI	Lesbian, Gay, Bi, Trans, Queer, Intersexual
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	Buchstabe
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LRiStAG	Landesrichter- und Staatsanwältegesetz
LTO	Legal Tribune Online
LVerf.	Landesverfassung
LVerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht, Landesverfassungsgerichtsgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MBL	Ministerialblatt
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLT	Malta
N.F.	Neue Folge
NCJ	National Council of the Judiciary, Landesjustizrat
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue juristische Wochenschrift, Rechtsprechungs-Report
NLMR	Newsletter Menschenrechte
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRV	Neue Richtervereinigung
NRW	Nordrhein-Westfalen

Abkürzungsverzeichnis

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OER	Osteuropa-Recht
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE BE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Berlin
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit), polnische Partei
Pol. VerfGH	polnisches Verfassungsgericht
Pos.	Position
PWPM	Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego (Probleme des zeitgenössischen internationalen, europäischen und vergleichenden Rechts), polnische Zeitschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
RiWahlG	Richterwahlgesetz
Rn.	Randnummer
RpflStud	Rechtspfleger Studienhefte
Rs.	Rechtssache
RSpr.	Rechtsprechung
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RuP	Recht und Politik
S.	Seite
SchLA	Schlussantrag
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SN	Standard Note
sog.	sogenannt(e/er)
Sp.	Spalte
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StGH	Staatsgerichtshof

StGHG	Staatsgerichtshofgesetz
SZ	Süddeutsche Zeitung
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TVergG	Tiroler Gesetz über die Vergabe von Aufträgen
u.a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
Unterhaltsvor- schussG	Unterhaltsvorschussgesetz
Urt.	Urteil
v.	vom/von/van
Verf.-PL.	Verfassung Polen
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfO	Verfahrensordnung
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung(en)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZLVR	Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungs- recht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht

Abkürzungsverzeichnis

ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZVG	Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Einführung

Wem soll die Verwaltung der Dritten Gewalt obliegen? Seit dem „Dritten Reich“¹ und vor allem seit Gründung der Bundesrepublik wird in Deutschland kontrovers hierüber diskutiert². Rechtstatsächlich übt grundsätzlich die Exekutive die Gerichtsverwaltung aus³. Vor allem die Richterschaft fordert jedoch, dass sich die Judikative selbst und eigenständig verwaltet, um gegenüber der Exekutive die notwendige Unabhängigkeit zu wahren⁴. Im Kern der Debatte steht daher die Frage, ob die Gerichtsverwaltung auf unabhängige Justizgremien zu übertragen ist⁵. Dieser Diskurs erfolgte

-
- 1 Siehe hierzu *F. Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 644 ff.
 - 2 *P. van Husen*, AöR 78/N.F. 39 (1952/1953), 49 (49 f.) plädierte für die „Entfesselung der Dritten Gewalt“ aus den Fängen der Exekutive. Anschließend war dieses Thema mehrfach Gegenstand beim DJT, siehe *H. K. J. Ridder*, Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des Vierzigsten Deutschen Juristentages Hamburg 1953, Bd. I, 1953, S. 91 (91 ff.); *W. Hoffmann-Riem*, Mehr Selbständigkeit für die Dritte Gewalt?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des Vierundsechzigsten Deutschen Juristentages Berlin 2002, Bd. II/1, 2002, S. Q 11 (Q 11 ff.); *ders.*, Unabhängigkeit der Dritten Gewalt, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des Sechsendeschzigsten Deutschen Juristentages Stuttgart 2006, Bd. II/1, 2007, S. R 9 (R 9 ff.); partielle Behandlung zuletzt bei *F. Wittreck*, Empfehlen sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 73. Deutschen Juristentages Hamburg 2020/Bonn 2022, Bd. I, 2020, S. G 1 (G 76 ff.).
 - 3 Umfassendes Lagebild bei *Wittreck*, Verwaltung (Fn. 1), S. 36 ff., 266 ff.; bündige Darstellung bei *I. Meyer*, in: J.-A. Kämmerer/M. Kotzur (Hrsg.), v. Münch/Kunig Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 7. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 62 ff.
 - 4 Dies ist eine namentlich aus dem Dunstkreis von Richterverbänden artikuliert Forderung, siehe aus der jüngeren Literatur etwa *W. Nešković*, NRV-Info Hessen 2011, 35 (36 ff.); *H. Weber-Grellet*, DRiZ 2012, 2 (2 ff.); *ders.*, DRiZ 2012, 46 (46 ff.); *H.-E. Böttcher*, Selbstverwaltung der Justiz, in: M. Plöse u.a. (Hrsg.), „Worüber reden wir eigentlich?“, 2016, S. 469 (469 ff.); *W. Tappert*, DRiZ 2018, 234 (235 ff.); *R. Franzen*, Betrifft Justiz 136 (2018), 185 (186); *H. Addicks*, Betrifft Justiz 140 (2019), 157 (160 f.); zuletzt *U. Tietjen*, DRiZ 2023, 103 (103).
 - 5 So etwa *H.-J. Papier*, NJW 2002, 2585 (2588 f.); *ders.*, Zur Frage der Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, in: F. Kirchhof/*ders.*/H. Schäffer (Hrsg.), FS Detlef Merten, 2007, S. 185 (190 f.).

bislang oftmals unter verfassungsrechtlichen⁶ oder rechtspolitischen⁷ Gesichtspunkten. Zudem mehren sich Ausführungen aus rechtsvergleichendem Blickwinkel⁸ sowie unter argumentativer Bezugnahme auf *soft law* zur richterlichen Unabhängigkeit, das eine institutionelle Unabhängigkeit der Dritten Gewalt einfordert⁹. Diese Abhandlungen eint der Befund, dass in mehreren europäischen Mitgliedstaaten die Gerichtsorganisation in den Händen eines Justizrats liegt, der zumindest überwiegend der Judikative zuzuordnen ist¹⁰. Rechtlich verbindliche Rückschlüsse für die deutsche Gerichtsorganisation lassen sich hieraus jedoch nicht ziehen. Ein *rechtlicher* Impuls für die Debatte um die Ressortierung der Verwaltung der Dritten Gewalt könnte sich jedoch aus dem Unionsrecht ergeben. Bislang ist dieses Thema nicht unter umfassender Einstellung des unionsrechtlichen Normengefüges sowie unter Berücksichtigung der neuen Rechtsprechung des

-
- 6 Jenseits der Beiträge beim DJT aus Fn. 2 grundlegend hierzu *Wittreck*, Verwaltung (Fn. 1), S. 660 ff.; *A. Tschentscher*, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 145 ff.; siehe zudem *T. Groß*, KritV 91 (2008), 347 (347 ff.); *A. Rieger*, Verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlagen richterlicher Unabhängigkeit, 2011, S. 152 ff.; *K. Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 72 ff., 185 ff.
 - 7 Siehe etwa *L. M. Peschel-Gutzeit*, DRiZ 2002, 345 (354); *G. W. Mackenroth/H. Teetzmann*, ZRP 2002, 337 (340); *T. Steffen*, ZRP 2008, 208 (209 f.); *P.-A. Albrecht*, KritV 91 (2008), 340 (340); *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit (Fn. 6), S. 79 ff. m.w.N.
 - 8 Umfangreicher Rechtsvergleich bei *Wittreck*, Verwaltung (Fn. 1), S. 527 ff.; ähnlich bei *Tschentscher*, Legitimation (Fn. 6), S. 270 ff.; deutlich verkürzter Vergleich bei *M. Jeschke*, Justizielle Autonomie in Europa, 2016, S. 19 ff.; siehe auch die Beiträge in *M. Malolepszy* (Hrsg.), Die Kriterien und das Verfahren der Richterwahl für die ordentliche Gerichtsbarkeit in Europa im Rechtsvergleich, 2019; knappe Darstellung bei *U. Tietjen*, Der geeignete Richter, 2022, S. 193 ff., 275 ff. – Umfassende Einzelvergleiche finden sich bei *M. Minkner*, Die Gerichtsverwaltung in Deutschland und Italien, 2015, S. 702 ff.; *L. C. Faissner*, Die Gerichtsverwaltung der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Frankreich und Deutschland, 2017, S. 325 ff.; *A. v. Bernstorff*, Die Gerichtsverwaltung in Deutschland und England, 2017, S. 324 ff.; *S. Michel*, Gerichtsverwaltung und Court Management in Deutschland und in den USA, 2020, S. 453 ff.
 - 9 So etwa *Jeschke*, Autonomie (Fn. 8), S. 23 ff.; *T. Groß*, Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz in Deutschland – ein Defizitbefund, in: *VerfBlog v. 6.6.2019*, <https://verfassungsblog.de/die-institutionelle-unabhaengigkeit-der-justiz-in-deutschland-ein-defizitbefund/>; zuletzt auch *Tietjen*, Richter (Fn. 8), S. 269 ff. – Siehe zum Begriff der institutionellen Unabhängigkeit sogleich unter B. (S. 31 ff.).
 - 10 Siehe hierzu aus der jüngsten Literatur etwa *E. Cartier*, OER 64 (2018), 570 (572); *H. Küpper*, Einführung in die Verfassungssysteme Südosteuropas, 2018, S. 610 ff.; *D. Kosař*, GLJ 19 (2018), 1567 (1573 f.) m.w.N.; siehe auch die Nachweise und Normzitate bei *C. D. Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2021, Rn. 659.

Europäischen Gerichtshofs behandelt worden¹¹. Angesichts der jüngsten Justizreform in Polen hat sich der Europäische Gerichtshof zuletzt mehrfach zur unionsrechtlichen Unabhängigkeit der Gerichte geäußert und dabei gewisse Vorgaben an die mitgliedstaatliche Gerichtsorganisation aufgestellt¹². Eingedenk dieser Entwicklung könnte sich auf unionaler Ebene ein neuer rechtlicher Anhaltspunkt dafür ergeben, welcher Staatsgewalt der wesentliche Zugriff auf die Gerichtsverwaltung einzuräumen ist. Dementsprechend erweitert diese Arbeit den ständig schwelenden deutschen Diskurs, wem die Verwaltung der Dritten Gewalt obliegt, um die unionsrechtliche Betrachtungsweise¹³. Hieraus resultiert die Forschungsfrage, ob das Eurorecht die Weichen zur institutionellen Unabhängigkeit deutscher Justiz stellt?

A. Europarechtlicher Impuls zur Umstrukturierung der deutschen
Gerichtsverwaltung aufgrund neuer Rechtsprechung des Europäischen
Gerichtshofs?

Lange Zeit ist die Unabhängigkeit der mitgliedstaatlichen Gerichte aus unionsrechtlicher Perspektive für eine Selbstverständlichkeit erachtet worden¹⁴. Dieses Bild änderte sich durch die Autokratisierung in Ungarn und Polen, infolgedessen sich diese Staaten zu illiberalen Demokratien¹⁵

11 Knappe Ausführungen bei *Minkner*, Gerichtsverwaltung (Fn. 8), S. 38 ff.; kurze Darstellung bei *G. Schulze*, The protection of judicial independence under German Constitution and EU Law, in: J. Colom/S. Rohlfiing-Dijoux/ders. (Hrsg.), The 50th Anniversary of Mauritius, 2019, S. 183 (191 f.); Behandlung der Rechtsprechung des EuGH sowie des EGMR bei *Wittreck*, Regelungen (Fn. 2), S. G 23 ff.; *ders.*, Ergänzungsgutachten, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Ergänzungsband zu den Gutachten des 73. Deutschen Juristentages, 2022, S. G 102 (G 106 ff.).

12 So etwa in EuGH, Urt. v. 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 u. C-625/18, *A.K. u.a.*, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 73 ff.; Urt. v. 2.3.2021, C-824/18, *A.B. u.a.*, ECLI:EU:C:2021:153, Rn. 108 ff.; Urt. v. 15.7.2021, C-791/19, *Kommission/Polen (Régime disciplinaire des juges)*, ECLI:EU:C:2021:596, Rn. 50 ff.

13 Siehe zu diesem Ansatz auch *J. P. Terhechte*, EuR 55 (2020), 569 (595), der die Bedeutung des Unionsrechts für die „tradierte Debatte über die häufig geforderte Selbstverwaltung der Dritten Gewalt in Deutschland“ betont.

14 Siehe nur *C. D. Classen*, Europäischer Verwaltungsgerichtsverbund, in: *W. Kahl/M. Ludwigs* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 38 Rn. 18.

15 Dieses politikwissenschaftliche Modell als Unterform einer defekten Demokratie geht zurück auf *F. Zakaria*, Foreign Affairs 76 (1997), 22 (22 ff.); siehe zur Begriffserklä-

entwickelten¹⁶. Entsprechend der Charakteristika illiberaler Demokratien suspendierten Ungarn und Polen individuelle Freiheits- und Schutzrechte¹⁷, etwa mittels Begrenzungen der Medienfreiheit¹⁸, Verletzungen der Wissenschaftsfreiheit¹⁹ und der Diskriminierung von Minderheiten²⁰. Damit die Gerichte die Suspendierungen der Individualrechte nicht zurückweisen, wird in illiberalen Demokratien die Judikative durch die Exekutive und/oder die Legislative dominiert und die gerichtliche Kontrolle einge-

rung etwa *W. Merkel u.a.*, Defekte Demokratie, Bd. I, 2003, S. 70; umfassend zuletzt *R. Smilova*, The Ideational Core of Democratic Illiberalism, in: A. Sajó/R. Uitz/S. Holmes (Hrsg.), Routledge Handbook of Illiberalism, 2022, S. 177 (177 ff.).

- 16 Bezüglich beider Staaten siehe *K. Bachmann/D. Héjj*, Osteuropa 68 (2018), 127 (127 ff.); *T. Drinóczy/A. Bień-Kacala*, GLJ 20 (2019), 1140 (1140 ff.); spezifisch zu Ungarn *G. Halmai*, Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective, in: S. Kadelbach (Hrsg.), Verfassungskrisen in der Europäischen Union, 2018, S. 85 (98 ff.); auch der ungarische Premierminister *V. Orbán* hat Ungarn in einer Rede v. 26.7.2014 als „illiberal state“ bezeichnet, englische Fassung der Rede abrufbar unter: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>; spezifisch zu Polen *A. Bodnar*, Indiana Law Journal 96 (2021), 1059 (1060 ff.).
- 17 Siehe zu Ungarn *A. Jakab/E. Bodnár*, Agonie eines jungen Verfassungsstaates. Die ungarische Verfassung 1989 bis 2019, in: E. Bos/A. Lorenz (Hrsg.), Das Politische System Ungarns, 2021, S. 57 (68); zu Polen *W. Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, S. 150 ff. – Allgemein hierzu aus politikwissenschaftlicher Perspektive *P. Thiery*, Demokratie und defekte Demokratien, in: P. Bendel/A. Croissant/F. W. Rüb (Hrsg.), Zwischen Demokratie und Diktatur, 2002, S. 71 (85 f.); *W. Wessels*, Embedded democracy, politischer Prozess und demokratische Legitimität, in: A. Croissant/S. Kneip/A. Petring (Hrsg.), Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit, 2017, S. 157 (159).
- 18 Zu Ungarn siehe die Beiträge in B. Holznagel/P. Gábor (Hrsg.), Medienfreiheit unter Druck, 2016; zu Polen siehe *A. Kublik*, Osteuropa 66 (2016), 153 (153 ff.); umfassende Schilderung der Änderungen bei *T. de Vries*, OER 64 (2018), 50 (50 ff.).
- 19 Exemplarisch hierfür steht, dass Ungarn 2018 die Akkreditierung für Geschlechterwissenschaften per Dekret zurückgezogen hat, weil diese u.a. die christlichen Werte gefährden würden. Umfassend hierzu und zu weiteren Fällen *M. Várszegi*, Rechtspopulismus und freier Geist – zur Lage der Wissenschaften in Viktor Orbáns Ungarn, in: Bos/Lorenz, System (Fn. 17), S. 229 (229 ff.).
- 20 Dies betrifft vor allem LGBTIQI-Personen, siehe dazu etwa *E. Polgári/T. Dombos*, A New Chapter in the Hungarian Government's Crusade Against LGBTIQI People, in: VerfBlog v. 18.11.2020, <https://verfassungsblog.de/a-new-chapter-in-the-hungarian-governments-crusade-against-lgbtqi-people/>; siehe auch Kommission, Pressemitteilung v. 15.7.2021, Grundwerte der EU: Kommission leitet rechtliche Schritte gegen Ungarn und Polen wegen Verletzung der Grundrechte von LGBTIQI-Personen ein, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_3668.

schränkt²¹. Dementsprechend erfolgt ein Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit²², der in Polen und Ungarn unter dem Deckmantel einer „Justizreform“ durchgeführt worden ist²³. Mit diesen Neuerungen in der Gerichtsorganisation machte sich vor allem die polnische Regierung die Justiz zum langen Arm²⁴. Insgesamt resultierte hieraus eine Rechtsstaats- und Verfassungskrise in Polen und Ungarn²⁵. Unmittelbare Folge ist, dass sich auch die Europäische Union in einer Rechtsstaatskrise befindet²⁶.

Eingedenk dieser Negativentwicklung rückte die Unabhängigkeit der mitgliedstaatlichen Gerichte in den Fokus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs²⁷. Dabei hat dieser klargestellt, dass die Unabhängig-

-
- 21 Siehe dazu *Thiery*, Demokratie (Fn.17), S. 85; *W. Merkel*, Eingebettete und defekte Demokratien, in: O. W. Lembcke/C. Ritzi/G. S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Bd. II, 2016, S. 455 (471); detailliert aus der internationalen Literatur zuletzt *M. Wyrzykowski/M. Ziółkowski*, Illiberal Constitutionalism and the Judiciary, in: *Sajó/Uitz/Holmes*, Illiberalism (Fn. 15), S. 517 (517 ff.).
 - 22 Siehe nur *G. Halmaj*, Transit: Europäische Revue 48 (2015/2016), 20 (37); *K. D. Ewing*, Right-Wing Populism, Illiberal Democracy, Trade Unions, and Workers' Rights, in: A. B. Cornell/M. Barenberg (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Labor and Democracy*, 2022, S. 66 (72).
 - 23 Detailliert zur polnischen Justizreform in Teil 3, D.III.3. a) (S. 231 ff.). – Zu Ungarns Umstrukturierung der Justiz siehe nur *C. Möllers/L. Schneider*, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, 2018, S. 56, 58 f.
 - 24 Statt vieler *M. Kennntner*, NVwZ 2021, 610 (615); *S. v. Steinsdorff/K. Kazmierska*, ZfP 68 (2021), 283 (286). – Vergleichbare Bestrebungen begegnen derzeit in Israel, siehe dazu nur *J. H. H. Weiler*, Israel: Cry, the Beloved Country, in: *VerfBlog v. 1.2.2023*, <https://verfassungsblog.de/cry-beloved-country/>.
 - 25 Umfassende Ausführungen zu Polen bei *Sadurski*, Poland (Fn.17), passim; zuletzt auch bei *M. Stambulski*, Constitutional Populism and the Rule of Law in Poland, 2022, S. 336 (336 ff.); zu Ungarn siehe *Halmaj*, Constitutionalism (Fn.16), S. 85 ff. – Nach politikwissenschaftlichen Kriterien kennzeichnet sich eine illiberale Demokratie durch die Verletzung rechtsstaatlicher Standards, statt aller *M. Sebaldt*, Art. Regierungssysteme, in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), *Staatslexikon*, Bd. IV, 8. Aufl. 2020, Sp. 1283 (1288).
 - 26 Zuletzt hierzu *H.-J. Blanke/A. Sander*, EuR 58 (2023), 54 (54 ff.); zur unmittelbaren Verbindung von mitgliedstaatlicher und unionaler Rechtsstaatskrise siehe *L. Pech/K. L. Schepple*, CYELS 19 (2017), 3 (11). – Allgemein zur Rechtsstaatskrise der EU siehe *A. Magen/L. Pech*, The Rule of Law and the European Union, in: *C. May/A. Winchester* (Hrsg.), *Handbook on the Rule of Law*, 2018, S. 235 (240 ff.); *M. Smith*, ELJ 25 (2019), 561 (561 ff.); *A. Kulick*, JZ 2020, 223 (223 ff.).
 - 27 Ähnlich *Classen*, Verwaltungsgerichtsverbund (Fn.14), Rn.19; *A. Epiney*, NVwZ 2022, 1263 (1267). – Spezifisch zu diesen Judikaten siehe *L. Pech/D. Kochenov*, Respect for the rule of law in the case law of the European Court of Justice: a casebook overview of key judgments since the Portuguese Judges Case, 2021.

keit der Justiz keine rein innerstaatliche, sondern eine unionale Angelegenheit ist²⁸. Ein unzureichender mitgliedstaatlicher Rechtsschutz aufgrund mangelnder Unabhängigkeit der Justiz betrifft somit die Europäische Union als Ganzes²⁹. Um die allen voran in Polen stattfindenden massiven Beschränkungen der richterlichen Unabhängigkeit aufzuheben, hat der Europäische Gerichtshof unionsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung der richterlichen Unabhängigkeit formuliert. Er hat die unionsrechtliche Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichte weiterentwickelt und diese auf eine neue normative Grundlage in Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV gestellt³⁰. Zudem erklärte er die im Rahmen der polnischen Justizreform erfolgte wesentliche Einmischung der Exekutive und Legislative in die Gerichtsorganisation, namentlich bei der Richterbestellung, für unvereinbar mit der unionsrechtlichen Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit³¹.

Diese unionsrechtlichen Neuerungen bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit werfen die Frage auf, ob sich hieraus auch Modifikationen für das deutsche System der Gerichtsorganisation ergeben³². Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass das Unionsrecht in jüngerer Vergangenheit – zuletzt wegen der fehlenden Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften zur

28 Dies verdeutlicht etwa das Urteil in der Rs. *Minister for Justice and Equality*, laut dem ein irisches Gericht die Vollstreckung eines in Polen ausgestellten Europäischen Haftbefehls wegen der fehlenden Unabhängigkeit der polnischen Richter zu Recht verweigern durfte, siehe EuGH, Urt. v. 25.7.2018, C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 79. – Entsprechende Beschlüsse ergingen etwa vom OLG Karlsruhe (Beschl. v. 17.2.2020, Ausl 301 AR 156/19, juris, Rn. 82 ff.) sowie von Gerichten aus der Slowakei, Spanien und den Niederlanden, siehe dazu GA E. *Tanchev*, SchlA v. 17.12.2020, C-824/18, *A.B. u.a.*, ECLI:EU:C:2020:1053, Rn. 85 in Fn. 33.

29 Statt aller R. *Streinz*, JuS 2021, 1201 (1202); K.-P. *Sommermann*, IPE IX, § 144 Rn. 40.

30 Wegbereitend EuGH, Urt. v. 27.2.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 29 ff. – Siehe dazu detailliert in Teil 3, D.I.2. (S. 167 ff.).

31 EuGH, Urt. v. 15.7.2021, C-791/19, *Kommission/Polen (Régime disciplinaire des juges)*, ECLI:EU:C:2021:596, Rn. 113, Tenor Nr. 1. – Abermals zum Verstoß wesentlicher Teile der polnischen Justizreform gegen unionales Recht jüngst EuGH, Urt. v. 5.6.2023, C-204/21, *Kommission/Polen (Indépendance et vie privée des juges)*, ECLI:EU:C:2023:442, Tenor Nr. 1 bis 4.

32 So auch M. *Ruffert*, ThürVBl. 2020, 286 (288); in diese Richtung auch J. P. *Terhechte*, EuR 55 (2020), 569 (592 ff.).

Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls³³ – spezifische Anforderungen an die deutsche Justiz stellt³⁴. Selbstredend handelt es sich bei der Bundesrepublik nicht um eine illiberale Demokratie und auch die Rechtsstaatlichkeit dürfte nicht bedroht sein³⁵. Zudem ist die Unabhängigkeit der Richter in Deutschland nach ganz überwiegender Ansicht der Fachliteratur nicht gefährdet³⁶. Allerdings gewährt die deutsche Gerichtsorganisation, insbesondere im Rahmen der Richterbestellung, eine weitreichende Einflussnahme der Exekutive (und teilweise der Legislative) auf die Judikative³⁷. Zwar wird diese rechtliche Einflussmöglichkeit tatsächlich aufgrund einer gelebten Rücksichtnahme der Gewalten maßvoll und zurückhaltend ausgeübt³⁸. Daher und aufgrund weiterer Sicherungsmechanismen ist die deutsche Richterbestellung deutlich von der polnischen abzugrenzen³⁹. Gleichwohl hat die Justizreform östlich der Oder gezeigt, dass die Bestellung und Entfernung der Richter durch Exekutive und Legislative das Risiko einer politischen Instrumentalisierung der Justiz mit sich bringt⁴⁰. Angesichts dieser Entwicklung ist zu erahnen, dass auch die deutsche Justiz vor dem Risiko einer Machtübernahme nicht zwingend gefeit ist⁴¹. Dementsprechend ist in

33 EuGH, Urt. v. 27.5.2019, C-508/18 u. C-82/19 PPU, *OG u. PI*, ECLI:EU:C:2019:456, Rn. 74, 90; siehe aus der umfangreichen Literatur nur *M. Ruffert*, JuS 2019, 920 (920 ff.); *T. Barczak*, JZ 2020, 1125 (1125 ff.).

34 Zu weiteren Themenfeldern, wie etwa der richterlichen Haftungsverantwortlichkeit sowie der Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt siehe *J. P. Terhechte*, EuR 55 (2020), 569 (583 ff.) m.w.N.

35 Zum zweiten Gesichtspunkt siehe nur *U. Domgörgen*, DVBl. 2021, 1351 (1351 ff.).

36 Siehe nur aus jüngster Literatur *U. Karpenstein/R. Sangi*, EuZW 2020, 140 (142); *J. P. Terhechte*, EuR 55 (2020), 569 (589); so auch *R. Poseck*, NJW 2022, 2734 (2738) unter Bezugnahme auf die Kommission, Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Germany, 13.7.2022, SWD(2022) 505 endg., S. 1: „The German justice system continues to experience a very high level of perceived judicial independence and performs overall efficiently.“ – Kritik ertönt hingegen aus dem Lager der Richterverbände, siehe hierzu nur *R. Franzen*, *Betrifft Justiz* 136 (2018), 185 (186).

37 So zuletzt etwa *J. P. Terhechte*, EuR 55 (2020), 569 (594).

38 Siehe hierzu nur *A. Sanders/L. v. Danwitz*, GLJ 19 (2018), 769 (802 f.); *J. Masing*, *Das Bundesverfassungsgericht*, in: M. Herdegen u.a. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 15 Rn. 68.

39 Siehe etwa *K. F. Gärditz*, DRiZ 2018, 20 (20 ff.); *A. Sanders/L. v. Danwitz*, GLJ 19 (2018), 769 (773 ff.); *J. Muszyński*, JöR 68 (2020), 705 (708).

40 Siehe zur Gefahr einer politischen Instrumentalisierung der Justiz statt aller *A. Nußberger*, *Die Auswahl der Richter – Stellschraube im Rechtsstaat*, in: J. Urbanik/A. Bodnar (Hrsg.), *Law in a Time of Constitutional Crisis*, 2021, S. 529 (536 f.).

41 Siehe dazu etwa *K. F. Gärditz*, „Die meisten Dinge, die in Polen und Ungarn gelaufen sind, könnten ohne weiteres hier auch passieren“ – Interview durch Maximilian

der Literatur zuletzt die „Wetterfestigkeit“ der Justiz thematisiert worden⁴². Jenseits dieser zukunftsorientierten Maßnahmen zur Sicherstellung einer resilienten Justiz drängt sich die Frage nach unionsrechtlich bedingten Modifikationen der deutschen Gerichtsorganisation auf. Der Europäische Gerichtshof könnte gegenüber Polen – um die illiberale Demokratie an der Wurzel zu packen⁴³ – rigide gegen exekutive und legislative Einflussnahmen auf die Gerichtsorganisation vorgegangen sein und damit Vorgaben aufgestellt haben, die nunmehr auch für das deutsche System virulent werden. In der Definition der richterlichen Unabhängigkeit hat der Europäische Gerichtshof etwa vorgeschrieben, dass „die betreffende Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein“⁴⁴. Dieser Formulierung kann zumindest bei strikter Wortlautauslegung eine Argumentation zu Gunsten einer weitestgehenden Trennung der Judikative von den anderen Gewalten entnommen werden, die etwa das deutsche Verfahren der Bestellung und Beförderung von Richtern unter Rechtfertigungsdruck setzt⁴⁵. Ausführungen dieser Lesart lassen sich auch den Vorabentscheidungsersu-

Steinbeis, in: *VerfBlog* v. 22.2.2018, <https://verfassungsblog.de/die-meisten-dinge-die-in-polen-und-ungarn-gelaufen-sind-koennten-ohne-weiteres-hier-auch-passieren/>; *ders.*, *DRiZ* 2018, 20 (23); plastisch auch *M. Steinbeis*, *Ein Volkskanzler*, *SZ* Nr. 206 v. 6.9.2019, S. 11; *R. Poseck*, *NJW* 2022, 2734 (2734).

- 42 Siehe dazu *K. F. Gärditz*, *DRiZ* 2018, 20 (23); *Wittreck*, *Regelungen* (Fn. 2), S. G 51 f.; *A. Sanders*, *DRiZ* 2022, 364 (364). – Siehe auch den erhellenden Vorschlag für einen Stress-Test der mitgliedstaatlichen richterlichen Unabhängigkeit, mit dem die Resilienz der mitgliedstaatlichen Justizsysteme gegen feindliche Übernahmen der Gerichte quantifiziert werden soll: *E. Holmøyvik/A. Sanders*, *A Stress Test for Europe’s Judiciaries*, in: *VerfBlog* v. 23.8.2017, <https://verfassungsblog.de/a-stress-test-for-europes-judiciaries/>.
- 43 Dauerhafte strukturelle Einschränkungen der Individualrechte können in einer illiberalen Demokratie nur erfolgen, wenn die Gerichte – speziell die Verfassungsgerichtsbarkeit – nicht hinreichend unabhängig sind; siehe hierzu *K. Kovács/K. L. Schepple*, *APuZ* 71 (2021), 32 (42) sowie die Nachweise oben in Fn. 21. (S. 27).
- 44 EuGH, *Urt. v. 27.2.2018, C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 44; so auch in *Urt. v. 24.6.2019, C-619/18, Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 72. – Siehe zur Definition der richterlichen Unabhängigkeit des EuGH ausführlich in Teil 3, D.II. (S. 177 ff.).
- 45 So zumindest auch die Wortlautauslegung bei *Wittreck*, *Regelungen* (Fn. 2), S. G 24 f. und *R. Poseck*, *NJW* 2022, 2734 (2735).