

10.05.2021

Rechtsausschuss

**Dr. Werner Pfeil MdL**

## **Einladung**

74. Sitzung (öffentlich, **Livestream**)  
des Rechtsausschusses

**am Mittwoch, dem 12. Mai 2021**  
**10.00 bis 11.30 Uhr, E1 A17**

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

### **Tagesordnung**

#### **Die Gewaltenteilung stärken – Die Reform der Selbstverwaltung der Judikative in Nordrhein-Westfalen**

Antrag der Fraktion der AfD  
Drucksache 17/9806

Stellungnahme 17/3835

#### **Anhörung von Sachverständigen**

gez. Dr. Werner Pfeil  
- Vorsitzender -

F. d. R.

Markus Müller  
Ausschussassistent

Anlage  
Verteiler

- 2 -

**Anhörung von Sachverständigen**  
des Rechtsausschusses

**„Die Gewaltenteilung stärken - Die Reform der Selbstverwaltung der Judikative  
in Nordrhein-Westfalen“**

Antrag der Fraktion der AfD  
Drucksache 17/9806

**am Mittwoch, dem 12. Mai 2021,  
10.00 Uhr bis 11.30 Uhr, E1 A 17**

**Verteiler**

---

Univ.-Professor Dr. iur. Johannes Dietlein  
Juristische Fakultät der  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und  
Verwaltungslehre  
Düsseldorf

Professor Dr. jur. habil. Michael Elicker  
Universität des Saarlandes  
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche  
Fakultät  
Saarbrücken

- TOP -

Die Gewaltenteilung stärken – Die Reform der Selbstverwaltung der Judikative in Nordrhein-  
Westfalen

16.06.2020

## Antrag

der Fraktion der AfD

### Die Gewaltenteilung stärken – Die Reform der Selbstverwaltung der Judikative in Nordrhein-Westfalen

#### I. Ausgangslage

Artikel 20 Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes (GG) lautet: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“. Hiermit normiert das Grundgesetz sowohl das Demokratie- als auch das Gewaltenteilungsprinzip; diese Grundsätze werden zusätzlich gemäß Artikel 79 Absatz 3 GG (sog. Ewigkeitsklausel) geschützt.

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist grundlegend für den Rechtsstaat gemäß des Grundgesetzes und fordert, dass die verschiedenen Staatsgewalten in ihren jeweiligen Hoheitsbereichen unabhängig voneinander agieren sollen; hierzu gehört in aller Regel auch, dass eine personelle Überschneidung innerhalb der drei Bereiche der staatlichen Macht vermieden werden soll.

Um jedoch eine wirksame Kontrollfunktion der einzelnen Bereiche der staatlichen Gewalten untereinander sicherzustellen, nutzt das Grundgesetz das Prinzip der Gewaltenschränkung. So wird bspw. die Regierung als Exekutive von dem jeweiligen Parlament als Legislative gewählt und dementsprechend kontrolliert; häufig sind Minister auch weiterhin Abgeordnete des jeweiligen Parlaments. Die einzelnen Landesregierungen stellen als Exekutive die Mitglieder des Bundesrats, welcher Teil der Legislative ist. Ferner kann das Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 94 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes Entscheidungen mit Gesetzeskraft fällen. Auf diese Weise besteht ein Kontroll-System der „checks and balances“, der Hemmungen und Gegengewichte einzelner Funktionen der staatlichen Machtausübung.

Kritisch ist diese Gewaltenschränkung jedoch zu betrachten, wenn die konkrete Ausgestaltung einer Gewaltenschränkung nicht zu einem Gegen-, sondern zu einem Übergewicht führt.

So ist die Verwaltung, insbesondere die Personalplanung und -entwicklung, der deutschen Gerichte an das jeweilige Justizministerium gebunden. Insofern liegt im Bereich der Gerichtsverwaltung ein Subordinationsverhältnis zwischen dem Justizministerium einerseits und den jeweiligen Obergerichten wie auch den einzelnen Gerichten vor. Die zuständigen Behördenleiter sind in ihrer Funktion als Teil der Gerichtsverwaltung weisungsgebunden und unterliegen hierbei nicht dem Privileg der richterlichen Unabhängigkeit gemäß Artikel 97

Datum des Originals: 16.06.2020/Ausgegeben: 18.06.2020

Absatz 1 des Grundgesetzes. Insofern liegt eine Abhängigkeit zwischen den einzelnen Gerichten sowie dem Justizministerium vor. Es stellt sich die Frage, ob diese Subordination in der Gerichtsverwaltung noch als rein kontrollierende Funktion der Gewaltenverschränkung angesehen werden kann und somit notwendig ist.

So empfahl schon der 40. Deutsche Juristentag im Jahre 1953 unter Punkt II. seiner Beschlüsse: „Gesetzgeberische Maßnahmen, um die Unabhängigkeit des erkennenden Richters sowohl durch die Art seiner Auswahl und Beförderung als auch durch seine Stellung gegenüber der Verwaltung institutionell zu sichern, sind notwendig zur Durchführung des Grundgesetzes“.<sup>1</sup>

Auch der ehemalige Präsident des Landgerichts Lübeck, Hans-Ernst Böttcher, kritisierte im Jahre 2018 die grundsätzliche Stellung des Präsidenten eines Gerichts. Er solle einerseits unabhängig Recht sprechen und sei andererseits weisungsgebunden in der Gerichtsverwaltung eingebunden. Er konstatierte eine „Zwitterstellung“; man sei in dieser Funktion „mehr Beamter als Richter“.<sup>2</sup>

Insbesondere bei der Auswahl geeigneter Behördenleiter oder sonstiger Funktionsträger wird der Einfluss durch die Exekutive, der auch in der dahinterstehenden politischen Bedeutung begründet liegt, besonders relevant. Offene Richterstellen im Bereich der ordentlichen und der Fachgerichtsbarkeit werden öffentlich im Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen ausgeschrieben. Die zahlreichen Bewerber zum Richterdienst auf Probe müssen ein Aufnahmeverfahren absolvieren, womit dem Leistungsprinzip bei der Auswahl der Beamten bzw. Richter gemäß Artikel 33 Absatz 2 GG nachgekommen wird.<sup>3,4</sup> Dieses Grundprinzip wird jedoch teilweise durch eine andere Verwaltungspraxis in Frage gestellt.

So begründete das Verwaltungsgericht Karlsruhe im Jahre 2016 sein Urteil über die Neufassung einer dienstlichen Beurteilung eines Richters unter anderem dahingehend, dass „unter den Richterinnen und Richtern in der baden-württembergischen Justiz die Vorstellung weit verbreitet ist, die Vergabe von Ämtern erfolge in der Regel in einer Weise, dass sich zunächst die Personalverantwortlichen des Justizministeriums zusammen mit den Gerichtspräsidenten auf einen Richter einigten, der eine Stelle erhalten solle, und dem Ausgewählten daraufhin mitgeteilt werde, für ihn werde demnächst eine Stelle ausgeschrieben. Erst im Anschluss hieran erfolge die öffentliche Ausschreibung der Stelle. Eine Bewerbung anderer – also nicht bereits durch die Personalverantwortlichen von der Stellenausschreibung in Kenntnis gesetzter – Richter sei für diese regelmäßig nicht ratsam: Einerseits sei eine solche von vornherein ohne Erfolg, weil die im Rahmen des Auswahlverfahrens zu erstellenden Anlassbeurteilungen entsprechend der bereits vor der Ausschreibung getroffenen Auswahlentscheidung erstellt würden, andererseits werde eine nicht zuvor durch die Personalverantwortlichen erbetene Bewerbung regelmäßig mit Nachteilen beim weiteren beruflichen Fortkommen sanktioniert.“<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.gewaltenteilung.de/verhandlungen-des-40-deutschen-juristentages-1953-oeffentlich-rechtliche-abteilung/> (abgerufen am 05.06.2020).

<sup>2</sup> <https://www.lto.de/recht/justiz/j/justiz-gewaltenteilung-selbstverwaltung-fuehrerprinzip/> (abgerufen am 05.06.2020).

<sup>3</sup> <https://www.justiz.nrw.de/JM/jmbI/index.php> (abgerufen am 05.06.2020).

<sup>4</sup> <http://www.olg-duesseldorf.nrw.de/behoerde/Richter-auf-Probe/Einstellungsverfahren/index.php>  
[http://www.olg-koeln.nrw.de/behoerde/002\\_richter\\_auf\\_probe/004\\_einstellungsverfahren/index.php](http://www.olg-koeln.nrw.de/behoerde/002_richter_auf_probe/004_einstellungsverfahren/index.php)  
<http://www.olg-hamm.nrw.de/behoerde/richter-auf-probe/Einstellungsverfahren/index.php>  
(jeweils abgerufen am 05.06.2020).

<sup>5</sup> Verwaltungsgericht Karlsruhe, Urteil vom 29.10.2015 – 2 K 3639/14

Ein ähnlich gelagerter Fall ereignete sich auch 2018 in Nordrhein-Westfalen. So war der Behördenleiterposten des Landessozialgerichts knapp zwei Jahre lang unbesetzt. Ursprünglich war ein Abteilungsleiter aus dem Justizministerium für dieses Amt vorgesehen, das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen entschied aber im Wege einer Konkurrentenklage, dass der Behördenleiterposten mit dem klagenden Konkurrenten zu besetzen sei.<sup>6</sup>

Diese Fälle zeigen eine verbesserungsfähige Stelle im System der Rechtsprechung. Die Justiz in Nordrhein-Westfalen ist deshalb dahingehend zu reformieren, dass die Selbstverwaltung der Justiz gestärkt wird durch ein unabhängiges Organ der Judikative, bspw. einen obersten Justizrat mit ausschließlich durch die Richterschaft gewählten Vertretern. Dieses Organ der Judikative soll die bisherigen Aufgaben des Justizministeriums bzgl. des Aufgabenbereichs der Gerichtsverwaltung übernehmen.

## **II. Der Landtag stellt daher fest:**

1. Die Unabhängigkeit der Judikative in Nordrhein-Westfalen ist ein Grundpfeiler der Gewaltenteilung und fundamentale Voraussetzung für das Funktionieren der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.
2. Die Gewaltenverschränkung zwischen Exekutive und Judikative ist im Bereich der Gerichtsverwaltung auf die notwendige Mindestanforderung zwecks Kontrolle des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns der Judikative zu beschränken.

## **III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,**

1. ein Konzept zwecks Reform der Judikative im Bereich der Gerichtsverwaltung bzgl. eines unabhängigen Organs der Judikative, bspw. eines obersten Justizrates, auszuarbeiten und dieses zeitnah dem Landtag vorzulegen.
2. eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Richterschaft, des Justizministeriums und der Fraktionen des Landtags, einzurichten und soweit in die konzeptionelle Ausarbeitung einzubinden, um die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Reformierung der Judikative vorzubereiten.

Thomas Röckemann  
Markus Wagner  
Andreas Keith

und Fraktion

---

<sup>6</sup> <https://www.nrz.de/staedte/essen/gezerre-beendet-loens-wird-praesident-am-landessozialgericht-id216810693.html> (abgerufen am 05.06.2020).

HHUD, Juristische Fakultät, Prof. Dr. J. Dietlein ✉ 40225 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Email: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/3835**

A14

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht und  
Verwaltungslehre**  
Zentrum für Informationsrecht

**Direktor:**  
Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein  
Universitätsstraße 1 (Juridicum)  
40225 Düsseldorf

☎ (0211) 81-11432  
(0211) 81-11420

✉ [dietlein@hhu.de](mailto:dietlein@hhu.de)

Homepage: <http://www.jura.hhu.de/dozenten/dietlein.html>

Düsseldorf, 28.04.2021

### **Die Gewaltenteilung stärken – Die Reform der Selbstverwaltung der Judikative in NRW**

Antrag der Fraktion der AfD (Landtag NRW - Drs. 17/9806)

#### **Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses am 12. Mai 2021**

#### **I. Vorbemerkung**

Der Antrag greift eine seit vielen Jahrzehnten periodisch wiederkehrende Debatte um die Organisation der Gerichtsverwaltungen auf, die mit durchaus unterschiedlicher Akzentsetzung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene geführt wird (hierzu unten 2.2.1.). Hinter dem politischen Schlagwort der „richterlichen Selbstverwaltung“ stehen im Detail höchst heterogene Organisationsvarianten, die damit auch einer differenzierenden Bewertung unterliegen.

Die im vorliegenden Antrag formulierten Aussagen zur Schaffung einer unabhängigen Justizverwaltung enthalten keine Festlegung auf ein konkretes Regelungsmodell und bleiben insgesamt wenig konturiert. Soweit etwa die Einrichtung eines „unabhängigen Organs der Judikative“ in Aussicht genommen wird, ist unklar, ob diesem allein die – im Zentrum des Antrags stehende – „Personalplanung und -entwicklung“ und damit insbesondere die Ernennung und Beförderung von Richtern obliegen soll, oder ob auch eine Übertragung von Fragen der Dienstaufsicht, des Budgets sowie des – zahlenmäßig erheblichen – Teils der Personalangelegenheiten im Assistenz- und Unterstützungsbereich gefordert wird.

In Anbetracht des Fehlens eines konkreten Regelungskonzepts beschränkt sich die nachfolgende Stellungnahme auf eine allgemeine Bewertung der im Antrag formulierten Idee einer „Selbstverwaltung der Judikative“.

## II. Zusammenfassende Einschätzung

Nach Einschätzung des Unterzeichnenden bietet die Idee einer umfassenden richterlichen Selbstverwaltung keine überzeugende Alternative zu dem gegenwärtigen Modell einer exekutiv verantworteten und rückgebundenen Gerichtsverwaltung. Unabhängig hiervon dürfte der Antrag schon deshalb ohne Realisierungschancen sein, weil die Verwirklichung einer umfassenden richterlichen Selbstverwaltung auf Landesebene – von einer notwendigen Änderung der Landesverfassung abgesehen – nicht ohne eine Änderung des Grundgesetzes möglich wäre, für die die erforderlichen qualifizierten Mehrheiten nicht erkennbar sind.

## III. Im Einzelnen:

1.

Soweit der Antrag auf die Feststellung gerichtet ist, dass die Unabhängigkeit der Judikative in Nordrhein-Westfalen einen Grundpfeiler der Gewaltenteilung darstelle und fundamentale Voraussetzung für das Funktionieren der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sei, liegt dem eine begriffliche Unschärfe zugrunde, die in der Lage ist, Missverständnisse über das bundes- und landesverfassungsrechtliche Konzept der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Richter hervorzurufen.

1.1.

Der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit der Richter, wie sie in Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) sowie in Art. 3 Abs. 3 der Landesverfassung NRW (LV NRW) garantiert wird, kommt funktionsbezogener Charakter zu. Die Gewährleistungen greifen dort, wo ein Richter in seiner spezifisch richterlichen Funktion tätig wird, also die Ausübung rechtsprechender Gewalt i.S. von Art. 92 GG in Rede steht.

1.2.

Soweit der Antrag von einer Unabhängigkeit „*der Judikative*“ spricht, deckt sich dies nicht mit dem unter 1.1. dargelegten funktionalen Verfassungsverständnis der richterlichen Unabhängigkeit. So hat die Garantie richterlicher Unabhängigkeit in ihrer funktionalen Ausrichtung auf die richterliche Tätigkeit des einzelnen Richters „*eine andere Schutzrichtung als die rechtspolitische Idee einer Autonomie [...] der Dritten Gewalt*“ (Papier, NJW 2002, 2585, 2587), der es letztlich um die institutionelle Unabhängigkeit der Verwaltung der Justiz geht (zur Abgrenzung auch Sennekamp, NVwZ 2010, 213; Kramer, NJW 2009, 3079, 3082). Dementsprechend ist der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit auf genuine Verwaltungsaufgaben innerhalb der Judikative nicht anwendbar. Zudem werden Gewaltenschränkungen zwischen Judikative und Exekutive speziell in Personalfragen unmittelbar durch die Bundes- und Landesverfassung selbst implementiert, sodass die Schaffung einer vollständigen organisationsrechtlichen Unabhängigkeit der Judikative weitreichende Verfassungsänderungen erforderlich machte.

1.2.1.

Letzteres gilt namentlich für die Anstellung (und nach h. M. auch für die Beförderung) von (Landes-) Richtern, die sowohl nach Art. 98 Abs. 4 GG als auch nach Art. 58 LV NRW in die Zuständigkeit der Landesregierung bzw. des Landesjustizministers fällt. Dabei lässt Art. 98 Abs. 4 GG zwar gewisse Modifikationen in Richtung der Einbindung eines Richterwahlausschusses



zu; die Entscheidungszuständigkeit des Justizministers bzw. der Landesregierung steht hierbei indes nicht zur Disposition. Deziert hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, NJW 1998, 2590, 2592) festgestellt,

*„dass die Letztverantwortung für die Ernennung zum Richter trotz einer zulässigen Mitentscheidungsbefugnis von Richterwahlausschüssen (vgl. Art. 98 Abs. 4 GG) beim Landesjustizminister liegen muss“.*

Auf diesem Weg sichert das Grundgesetz zugleich die verfassungsrechtlich geforderte demokratische Legitimation der Richteranstellung, die, wie das BVerfG an gleicher Stelle festgestellt hat, gemäß den Vorgaben des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG nicht durch ein von der Richterschaft autonom gewähltes Selbstverwaltungsgremium vermittelt werden könnte. Regelungskonzepte, die sich im Sinne einer umfassenden richterlichen Selbstverwaltung von diesem Legitimationsmodell zu lösen suchen, können sich somit – anders als der vorliegende Antrag suggeriert – nicht auf die bestehende Verfassungsrechtslage stützen, sondern bedürften umgekehrt umfangreicher Änderungen der Bundes- und Landesverfassung und hierbei insbesondere der Schaffung neuer demokratischer Legitimationswege hin zum Landesparlament.

#### 1.2.2.

Nicht zuletzt überspielt die plakative Formel von der „*Unabhängigkeit der Judikative*“, dass mit der staatlichen Justizgewährungspflicht zugleich die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer parlamentarisch zu verantwortenden Dienstaufsicht über die Richterinnen und Richter einhergeht, wie sie in Nordrhein-Westfalen über das Justizministerium ausgeübt wird (zutreffend Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher [Hrsg.], Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 30). Insoweit wäre die Verwirklichung einer genuinen richterlichen Selbstverwaltung, anders als der Antrag suggeriert, nicht ohne eine Änderung von Bundes- und Landesverfassung auch hinsichtlich der dienstaufsichtsrechtlichen Strukturen denkbar.

#### 2.

Aber auch rechtspolitisch kann die Forderung nach einer „Reform der Judikative im Bereich der Gerichtsverwaltung bzgl. eines unabhängigen Organs der Judikative, bspw. eines obersten Justizrates“ nicht überzeugen.

#### 2.1.

So ist zunächst festzustellen, dass die materiell-rechtlichen Vorgaben für Personalentscheidungen im Bereich der Judikative durch das Prinzip der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) definiert werden. Die hiernach maßgeblichen Entscheidungsparameter werden durch eine gefestigte verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisiert. Die im Antrag angesprochene rechtspolitische Debatte betrifft somit speziell die Frage der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Absicherung einer ordnungsgemäßen Normumsetzung.

#### 2.2.

Festzustellen ist weiter, dass es keine empirischen Belege für die Annahme einer systemischen Überlegenheit des Modells einer umfassenden richterlichen Selbstverwaltung gibt. Insbesondere ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine gesteigerte Missbrauchsanfälligkeit des gegenwärtigen Verfassungskonzepts exekutiv verantworteter Personalentscheidungen im Bereich der Judikative gegenüber Modellen einer anderweitig parlamentarisch ange-

bundenen richterlichen Selbstverwaltung. Aus den eher vereinzelt Konkurrentenklagen vor den Verwaltungsgerichten lassen sich keine anders garteten Schlussfolgerungen ziehen. Derartige Klagen wird es in jedem Organisationsmodell geben. Sie sind die Konsequenz und Absicherung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern. Zugleich sind sie – ungeachtet verfahrensrechtlicher Optimierungsmöglichkeiten (s. Wedel/Muders, ZRP 2021, 91) - Beleg für das Funktionieren der gerichtlichen Kontrolle personeller Auswahlentscheidungen.

#### 2.2.1.

Gegenüber einer idealisierenden Betrachtung der Idee der richterlichen Selbstverwaltung ist klarzustellen, dass das Risiko politisch motivierter Verstöße gegen das Prinzip der Bestenauslese nicht wesentypisch mit dem Modell einer exekutiv verantworteten Justizverwaltung verbunden ist. Hierzu hat der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *H.-J. Papier*, bereits im Jahre 2002 treffend ausgeführt, dass es

*„eine Illusion (wäre) zu glauben, dass Entscheidungen durch richterliche Gremien oder in richterlicher Selbstverwaltung per se unpolitisch wären. Auch hier gibt es Interessenfraktionen, sei es parteipolitischer oder standespolitischer Art oder auch nur in der Form von Karrieregesellschaften“* (NJW 2002, 2585, 2591).

Dass das Risiko politischer Einflussnahmen ebenso in Ländern mit richterlicher Selbstverwaltung besteht, zeigt ein Blick auf die aktuelle Lage in Italien, dessen oft als Vorbild dargestellte richterliche Selbstverwaltung im Jahre 2019 durch einen Justizskandal um Absprachen bei der Wahl von Staatsanwälten massiv erschüttert wurde (*Palamara-Fall*). Nach mittlerweile sechs Rücktritten vormaliger Mitglieder des *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM) hat dort zwischenzeitlich eine Reformdiskussion um den CSM insgesamt eingesetzt ([https://www.repubblica.it/politica/2021/04/17/news/giustizia\\_csm\\_rinnovo\\_parziale\\_cartabia-296807274/](https://www.repubblica.it/politica/2021/04/17/news/giustizia_csm_rinnovo_parziale_cartabia-296807274/)). Unabhängig hiervon entspricht es nach Presseberichten seit langem der Realität der richterlichen Selbstverwaltung in Italien, dass die Kandidatenlisten vorab von politisch geprägten Richtervereinigungen für den CSM zusammengestellt werden (s. <https://taz.de/Selbstverwaltung-der-Justiz-am-Ende!/5691100/>).

#### 2.2.2.

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass die rechtliche Organisation der Gerichtsverwaltung in nicht unerheblichem Maße von den Rechts- und Verfassungstraditionen eines Landes geprägt wird und nicht unbedacht aus diesem Kontext herausgelöst werden darf. In diesem Sinne hat die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates („Venedig-Kommission“) unterstrichen, dass gewachsene Strukturen einer exekutiv rückgebundenen Justizverwaltung in der Praxis mit einer ausreichenden sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit der Richter in Einklang stehen können (vgl. Report CDL-AD[2010]004-e der Venedig-Kommission vom 12./13. März 2010, Rn. 28 ff.). Parallel hierzu bezeichnet das Ministerkomitee des Europarats beide Organisationsmodelle als „*equally acceptable*“ (vgl. Empfehlung CM / Rec [2010] 12 des Ministerkomitees vom 17. November 2010, Rn. 35 des Explanatory Memorandum). Vor diesem Hintergrund ist zugleich die von den vorgenannten Gremien ausgesprochene (unverbindliche) Empfehlung zur Einrichtung eines in Personalangelegenheiten jedenfalls mitentscheidungsberechtigten Justizverwaltungsrates zu sehen.

### 2.3.

Unerwähnt bleiben in dem vorliegenden Antrag zudem die Stärken des Modells einer exekutiv verantworteten Gerichtsverwaltung, wie sie gerade im Konfliktfeld schwieriger personal- und haushaltspolitischer Entscheidungen zum Tragen kommen.

#### 2.3.1.

So weist eine exekutiv verantwortete Gerichtsverwaltung zumal bei streitigen Personalentscheidungen eine deutlich geringere Vulnerabilität auf als das Modell einer selbstverwalteten Judikative. Denn wird bei dem Verdacht politisch motivierter Auswahlentscheidungen im Modell einer exekutiv verantworteten Gerichtsverwaltung regelmäßig die Frage politischer Einflussnahme bzw. einer politischen Verantwortung des zuständigen Ministers parlamentarisch thematisiert werden, treffen entsprechende Diskussionen im Rahmen einer richterlichen Selbstverwaltung unmittelbar die Richterschaft selbst und sind damit imstande, die Reputation und das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Richterschaft in Frage zu stellen.

#### 2.3.2.

Hieraus ergibt sich umgekehrt, dass die mit der verfassungsrechtlich vorgegebenen Letztverantwortung des Ministers untrennbar verbundene politische Verantwortung durchaus als bedeutende politische Absicherung einer rechtskonformen Personalauswahl verstanden werden kann, die in einem institutionalisierten Selbstverwaltungsmodell kein Pendant fände.

#### 2.3.3.

In haushaltsrechtlicher Hinsicht muss schließlich die mit dem Modell einer exekutiv verantworteten Gerichtsverwaltung einhergehende unmittelbare Vertretung der haushaltsrechtlichen Interessen der Judikative „am Kabinetts-tisch“ als deutlicher Vorteil eingestuft werden. Wohl nicht zu Unrecht wird vielfach bezweifelt, ob ein eigenständig agierender Justizverwaltungsrat tatsächlich hinreichende politische Kraft entfalten könnte, um die Interessen der Judikative in schwierigen Haushaltsverhandlungen wirkungsvoll zu vertreten (s. Mertin, ZRP 2002, 332, 335; Papier, NJW 2002, 2585, 2592). Nicht zuletzt gilt es die Folgewirkungen zu bedenken, wenn sich eine selbstverwaltete Richterschaft im Haushaltsstreit zum Akteur politischer Verteilungskämpfe machte, also in den politischen Wettbewerb mit anderen politischen Akteuren träte und von diesen damit als Kontrahent wahrgenommen würde.

Düsseldorf, den 28. April 2021

(Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein)