

Herausgegeben von:
Friedrich Zillesen, Anna-Mira Brandau & Lennart Laude

Das Justiz Projekt



Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt

Verfassungsbooks

ISBN 978-3-565112-19-7
DOI 10.17176/20251129-153444-0
URN urn:nbn:de:0301-20251129-153444-0-3

Verfassungsbooks

Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH
Elbestraße 28/29
12045 Berlin
verfassungsblog.de
kontakt@verfassungsblog.de

2025.

Das Copyright liegt bei Friedrich Zillesen, Anna-Mira Brandau und Lennart Laude für ihre Beiträge und bei allen Autorinnen und Autoren für ihre jeweiligen Beiträge.

Umschlagsgestaltung: Emma Bruhn
Logogestaltung: Derya Kizilkaya

Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY-SA 4.0. Weitere Informationen finden Sie unter <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Für die in diesem Buch enthaltenen Abbildungen können – wie jeweils angegeben – abweichende Lizenzen gelten.

Herausgegeben von
Friedrich Zillesen, Anna-Mira Brandau & Lennart Laude

Das Justiz-Projekt

Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt

Das Justiz-Team

Anna-Mira Brandau

Anna-Mira Brandau studierte Rechtswissenschaften in Heidelberg und Oxford. Nach ihrem Referendariat am Kammergericht Berlin promoviert sie nun an der Universität Erfurt. Sie arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Thüringen- und Justiz-Projekt, zuletzt in der Rolle der Co-Projektleitung.

Emma Bruhn

Emma Bruhn studierte Rechtswissenschaften in Berlin. Sie arbeitete im Thüringen- und anschließend im Justiz-Projekt als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Kommunikationsmanagerin. Zurzeit absolviert sie einen Master im Völkerrecht in Oslo.

Etienne Hanelt

Etienne Hanelt ist Politikwissenschaftler und war wissenschaftlicher Mitarbeiter im Justiz-Projekt. Er hat in Oxford promoviert und zuvor in Jena, Michigan und Seoul studiert. Er war re:constitution Fellow 2024/2025 und arbeitet als Postdoc am Justizforschungsinstitut der Masaryk-Universität in Brunn.

Vincent Kühler

Vincent Kühler studiert Politik und Recht in Münster. Er unterstützte das Justiz-Projekt zunächst als Praktikant und daran anschließend als Volunteer.

Lennart Laude

Lennart Laude studierte in Kiel und London Rechtswissenschaften und promovierte in Kiel. Er ist Rechtsanwalt bei Noerr in München. Er unterstützte erst das Thüringen-Projekt und anschließend das Justiz-Projekt als Volunteer, zuletzt in der Rolle der Co-Projektleitung.

Marie Müller-Elmau

Marie Müller-Elmau studierte Rechtswissenschaften und Philosophie in München, Berlin und New York und promoviert an der Humboldt-Universität zu Berlin. Sie war Redakteurin beim Verfassungsblog sowie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Thüringen-Projekt und ab Oktober 2025 im Justiz-Projekt.

Zita Nogrady

Zita Nogrady studiert Rechtswissenschaften in Leipzig. Sie unterstützte das Justiz-Projekt zunächst als Praktikantin und daran anschließend als Volunteer.

Annika Perlebach

Annika Perlebach studierte in Hamburg Rechtswissenschaften und promoviert nun an der Universität Bonn. Sie unterstützte das Justiz-Projekt als Volunteer.

Janos Richter

Janos Richter studierte Rechtswissenschaften in Leipzig. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter im Justiz-Projekt und zuvor im Thüringen-Projekt.

Jonathan Schramm

Jonathan Schramm arbeitet als Richter und unterstützte das Justiz-Projekt als Volunteer. Er studierte Rechtswissenschaft in Hamburg und San Francisco. Nach seinem Referendariat promovierte er zu einem richterdienstrechtlichen Thema.

Sophie Sendrowski

Sophie Sendrowski studiert Rechtswissenschaften in Leipzig und hat zuvor einen Bachelor der Internationalen Beziehungen an der TU Dresden und der Sciences Po Strasbourg absolviert. Sie war studentische Mitarbeiterin im Thüringen- und Justiz-Projekt.

Juliana Talg

Juliana Talg studierte in München und Paris Rechtswissenschaften und absolviert zurzeit ihr Referendariat. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin im Justiz-Projekt und zuvor im Thüringen-Projekt.

Jakob Weickert

Jakob Weickert studiert in Berlin und Paris Rechtswissenschaften. Er arbeitet als studentische Hilfskraft beim Verfassungsblog, insbesondere für das Thüringen- und Justiz-Projekt.

Friedrich Zillesen

Friedrich Zillesen ist Senior Editor beim Verfassungsblog und leitete das Justiz-Projekt. Seit Oktober 2025 ist er Doktorand am Department of Politics and International Relations der University of Oxford. Er studierte Rechts- und Politikwissenschaften in Leipzig und Lissabon und war wissenschaftlicher Mitarbeiter im Thüringen-Projekt.

Inhaltsverzeichnis

<i>Angelika Nußberger</i>	
Vorwort	11
<i>Anna-Mira Brandau, Lennart Laude, Friedrich Zillesen</i>	
Einführung und Dank	15
Einleitung	
<i>Friedrich Zillesen, Lennart Laude</i>	
Die verwundbare Gewalt	21
Methode	
<i>Etienne Hanelt, Friedrich Zillesen</i>	
Die qualitative Szenarioanalyse im Justiz-Projekt	33
Landesverfassungsgerichte	
Szenario: Landesverfassungsgerichte	65
<i>Anna-Mira Brandau, Emma Bruhn</i>	
Relevanz	75
<i>Anna-Mira Brandau, Emma Bruhn</i>	
Delegitimierung	81
<i>Anna-Mira Brandau, Emma Bruhn</i>	
Blockade	89
<i>Anna-Mira Brandau, Emma Bruhn</i>	
Kompromiss	99
<i>Anna-Mira Brandau, Emma Bruhn</i>	
„Reform“	107
<i>Anna-Mira Brandau, Emma Bruhn</i>	
Ungehorsam	119
<i>Anna-Mira Brandau, Emma Bruhn</i>	
Vereinnahmung	125

Instanzengerichte

Szenario: Instanzengerichte	133
<i>Juliana Talg, Marie Müller-Elmau</i>	
Richterernennung	145
<i>Jonathan Schramm, Etienne Hanelt</i>	
Beurteilung und Beförderung	175
<i>Annika Perlebach</i>	
Disziplinarverfahren	201
<i>Sophie Sendrowski</i>	
Nicht-richterliches Personal	221
<i>Janos Richter, Lennart Laude</i>	
Gerichtsorganisation	237
<i>Jakob Weickert</i>	
Haushalt	247
<i>Lennart Laude, Janos Richter</i>	
IT-Infrastruktur	273

Zusammenfassung

<i>Anna-Mira Brandau, Lennart Laude, Friedrich Zillesen</i>	
Antizipation beginnt jetzt	289

Literaturverzeichnis

301

Appendix

331

Angelika Nußberger

Vorwort

Die Trias „Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte“ galt lange Zeit als „gesetzt“ – in keiner Verfassung, in keinem Parteiprogramm, in keiner Sonntagsrede durfte sie fehlen. Auf dieser Trias aufbauende Institutionen, ein in freien Wahlen gewähltes Parlament, eine unabhängige Justiz und ein starkes Verfassungsgericht, sollten einer repressiven Machtausübung unüberwindbare Schranken setzen; eine Einbindung in die internationale Gemeinschaft und eine Kontrolle der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen sollten zusätzliche Sicherungen gewährleisten. Mantra war das „Nie Wieder“ mit Blick auf diktatorisch-ideologische Systeme, wie sie sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts beispielgebend in Deutschland, Italien, der Sowjetunion und in Japan herausgebildet hatten.

Aber mehr als ein halbes Jahrhundert später zeigt sich, dass auch Konzepte, die aufgrund konkreter Erfahrungen als alternativlos verstanden wurden, erneut in Frage gestellt werden können. Die Demokratie bekam erst Attribute wie „illiberal“ oder „gelenkt“, und erfuhr dann in der Gegenüberstellung mit autoritär-effektiven Modellen eine Abwertung. Die Orientierungswirkung der Menschenrechte wurde, gerade wenn es um Antworten auf Fragen zu modernen Themen wie Migration, sexuelle Minderheiten sowie Umwelt- und Klimaschutz ging, nicht mehr als allgemeingültig erachtet; Menschenrechte wurden in „unsere“ und „euere“ unterteilt. Und Rechtsstaatlichkeit schien, konfrontiert mit schnellen Heilserwartungen, eher störend als hilfreich zu sein: „He who saves his Country does not violate any Law“.

Aus der theoretischen Gefahr einer Unterminierung des Fundaments der (westlichen) Nachkriegsordnung ist, wie gegenwärtig die Entwicklungen in einer Reihe von Ländern zeigen, eine reale Gefahr geworden. Dass es einer entsprechenden Dynamik entgegenzutreten gilt, ist Konsens bei all jenen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte nach wie vor – oder mehr denn je – als essenzielle Garantien für das Funktionieren eines freiheitlichen Staates erachten. Die Frage ist nur, wie. Zählen sollten die besseren Argumente, die Überzeugungskraft der Positiv- und Negativerfahrung im 20. Jahrhundert. Aber Voraussetzung dafür ist, dass die besseren Argumente gehört werden, dass Debatten, Diskussionen und Entscheidungsfindung fair bleiben. Und das ist nicht unbedingt gewährleistet.

Die daher nötige Diskussion über „Constitutional Resilience“ darf sich nicht damit begnügen, Fehlentwicklungen zu diagnostizieren, sondern muss auch versuchen, präventiv Abhilfemöglichkeiten zu schaffen. *Ex post* lassen sich, wie etwa die Schwierigkeiten bei der Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit in Polen zeigen, auch mit gutem Willen die Fehlentwicklungen nicht – zumindest nicht einfach und schnell – beheben. Verlorenes Vertrauen ist kaum wiederherstellbar.

Angelika Nußberger

Anna-Mira Brandau, Lennart Laude & Friedrich Zillesen

Einführung und Dank

Die Entstehung des Buches „Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt“ lässt sich als eine Geschichte der Beunruhigung erzählen: Weltweit gerät die unabhängige Justiz durch autoritäre Populisten unter Druck. Auch hier in Deutschland lassen sich erste Zeichen der Bedrängnis wahrnehmen. Für uns war es daher ein sinnvoller und notwendiger Schritt, die dritte Gewalt – ihre Verwundbarkeiten, genauso wie ihre Resilienz – einer näheren Untersuchung zu unterziehen.

Für uns persönlich markiert die Publikation aber auch einen Moment der Zuversicht: In den letzten elf Monaten hat sich ein Team aus jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ein neues Forschungsgebiet erschlossen, methodisch weiterentwickelt und die gewonnenen Erkenntnisse in dieser Publikation aufgearbeitet. Antrieb war dabei nicht nur die Freude am Erkenntnisgewinn, sondern auch die Überzeugung, dass es in Zeiten autoritärer Bedrohungen unverzichtbar ist, Wissen zu generieren und einer breiten Öffentlichkeit frei zugänglich zu machen. Ohne die unermüdliche Arbeit jedes einzelnen Teammitglieds – manche davon ehrenamtlich – wäre die Entstehung dieses Buches nicht möglich gewesen. Diese Arbeit begleitet und geteilt haben zu dürfen, war uns eine große Ehre.

Zuversicht empfinden wir auch deshalb, weil unser Vorhaben nicht von unserem Team allein, sondern von unzähligen Menschen mitgetragen wurde. Nur durch die Unterstützung vieler konnten wir das Projekt zu einem erfolgreichen Ende führen – danke!

Dieser Dank gebührt in besonderer Weise unserem Advisory Board, bestehend aus Prof. Dr. Mariana Llanos, Prof. Dr. Anne Sanders und Prof. Dr. Fabian Wittreck. Ihr wissenschaftlicher Rat war für uns unverzichtbar. Gleiches gilt für die rund 70 Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, die uns ihre Zeit, ihr Vertrauen und ihre Expertise geschenkt haben und ohne die das Projekt im Kern unmöglich gewesen wäre. Schließlich danken wir allen Spenderinnen und Spendern sowie unseren Kolleginnen und Kollegen des Verfassungsblogs, insbesondere dem Verlags- und dem Administrationsteam, die unsere Arbeit im Großen wie im Kleinen immer wieder ermöglicht haben.

Am Ende steht für uns die Erkenntnis, dass die Unabhängigkeit und Resilienz der deutschen Justiz vor allem von den Menschen getragen wird, die sie täglich mit Leben füllen. Auf diese Menschen kommt es entscheidend an. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin, München, Oxford im November 2025,

*Anna-Mira Brandau
Lennart Laude
Friedrich Zillesen*

Einleitung

Friedrich Zillesen & Lennart Laude

Die verwundbare Gewalt

„Wo lässt sich Sand in das Getriebe der Justiz streuen? Welche Hebel haben autoritäre Populisten, Einfluss zu nehmen, Abhängigkeiten zu erzeugen, Schwachstellen auszunutzen? Wie kann die Funktionsfähigkeit der höchsten Gerichte der Länder für die Zukunft sichergestellt werden? Wie lassen sich – etwa durch Beförderungen oder Beurteilungen – Anreize schaffen, um treue Richterinnen und Richter in bestimmte Positionen zu bringen?“

Diese und weitere Fragen haben wir zu Beginn des Jahres gestellt, als wir mit einem Editorial den Start des Justiz-Projekts eingeläutet haben.¹ Seitdem haben wir Antworten auf unsere Fragen gesucht, indem wir Szenarien entwickelt und geprüft, in Recherchesgesprächen und Workshops zur Diskussion gestellt, verworfen, angepasst und schließlich für dieses Buch vorläufig finalisiert haben. Wir haben uns intensiv mit unserer Methode auseinandergesetzt, diese kritisch reflektiert und weiterentwickelt. Wir haben rund 70 Recherchesgespräche mit Expertinnen und Experten aus allen 16 Bundesländern geführt und uns in Details der Gerichtsorganisation, Personalverwaltung, des Disziplinarrechts und in Haushaltsfragen eingearbeitet. Wir haben zehn Workshops mit Richterinnen und Richtern sowie Referendarinnen und Referendaren veranstaltet, zu aktuellen Entwicklungen Stellung genommen² und auf dem Verfassungsblog von internationalen Expertinnen und Experten analysieren lassen.³ Die 336 Seiten dieses Buchs bündeln erste Antworten auf die Frage, wie verwundbar die Justiz in Deutschland ist.

I. Thüringen als Ausgangspunkt

Das Justiz-Projekt baut inhaltlich und personell auf dem Thüringen-Projekt des Verfassungsblogs auf.⁴ Von Juli 2023 bis Dezember 2024 haben wir untersucht, *was wäre, wenn* autoritär-populistische Akteure in Thüringen staatliche Machtmittel in die Hand bekämen.⁵ In unseren Recherchen haben wir unter anderem festgestellt, dass die Struktur der Landesjustiz Einfallstore bietet, die zur Schwächung ihrer Unabhängigkeit genutzt werden können – und zugleich, dass es sinnvoll wäre, sich detaillierter und vertiefter mit der Verwundbarkeit und Resilienz der Justiz zu beschäftigen.

Einige der von uns damals entwickelten Szenarien realisieren sich in Thüringen, wo die autoritär-populistische AfD-Fraktion im Thüringer Landtag die Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses blockiert⁶ und die Nachbesetzung freiwerdender Posten am Landesverfassungsgericht von politischen Zugeständnissen abhängig macht.⁷ Besonders die systematischen Kampagnen zur Delegitimierung des Thüringer Landesverfassungsgerichts vor und im Anschluss an

1 Brandau et al., Wir starten das Justiz-Projekt, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/wir-starten-das-justiz-projekt/>.

2 Verfassungsrichterwahl geplatzt – und jetzt?, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/verfassungsrichterwahl-geplatzt-und-jetzt>; Gefahren für die unabhängige Justiz, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunk.de/einfluss-der-politik-wie-resilient-sind-deutsche-gerichte-100.html>.

3 Abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/beitrage-justiz-projekt/>.

4 Das Thüringen-Projekt, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>.

5 Zu den Ergebnissen siehe den Abschlussbericht des Thüringen-Projekts, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/06/Thuringen-Projekt_Abschlussbericht.pdf; ferner als Projektzusammenfassung Zillesen in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie, 2025, 25 ff.

6 Dazu Talg/Wittreck, Bis die Bergwacht kommt, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/bis-die-bergwacht-kommt/>; Nebel/Kaliner/Schramm, In dubio pro Richterernennung, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/in-dubio-pro-richterernennung/>.

die konstituierende Sitzung des Thüringer Landtags beweisen, dass eine unabhängige Landesjustiz Schritt für Schritt blockiert werden soll – und kann.⁸ Im September 2024 missbrauchte die AfD-Fraktion die konstituierende Sitzung des neuen Thüringer Landtags dazu, einen vermeintlichen Anspruch auf das Amt des Landtagspräsidenten gegen die Parlamentsmehrheit durchzusetzen.⁹ Erst der zur Klärung angerufene Thüringer Verfassungsgerichtshof konnte dafür sorgen, dass die unterbrochene Sitzung fortgesetzt und der Landtag seine Arbeit aufnehmen konnte.¹⁰

Die in Thüringen zu beobachtende Strategie der AfD-Fraktion fügt sich nahtlos in das Muster ein, das wir international bei anderen autoritär-populistischen Parteien beobachten können. Noch bevor sie durch Wahlen in Machtpositionen kommen, greifen sie die unabhängigen Institutionen der Justiz und ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten regelmäßig öffentlich an. Die Justiz wird als Teil einer vermeintlichen Elite dargestellt, die nicht im Namen des Volkes Recht spricht, sondern eigene Interessen verfolgt.¹¹ So verankert die autoritär-populistische Erzählung ein Misstrauen gegenüber der Justiz im öffentlichen Bewusstsein und schafft damit selbst eine Voraussetzung für spätere Reformen.¹² Das hindert Populisten nicht daran, die Justiz als Bühne zu instrumentalisieren und eigene Rechte einzuklagen.

Unsere Erfahrungen aus dem Thüringen-Projekt haben uns motiviert, die Suche nach strategisch ausnutzbaren rechtlichen Schwachstellen fortzusetzen und zu vertiefen. Dafür haben wir unsere Forschungsfrage neu ausgerichtet: Wir haben sie einerseits von Thüringen auf die gesamte Bundesrepublik ausgeweitet, und andererseits auf die Institution verengt, die als zentrales Bollwerk gegen autoritäre Übergriffe gilt.¹³ Eine genaue Schwachstellenanalyse ermöglicht es uns, besser zu verstehen und verständlich zu machen, wie die nächsten Schritte des autoritär-populistischen Angriffs speziell gegen die deutsche Justiz aussehen könnten. Wie bereits im Thüringen-Projekt gilt auch für das Justiz-Projekt: Es handelt sich nicht um ein AfD-Projekt.¹⁴ Dass die AfD ein autoritär-populistischer Akteur ist, schließt nicht aus, dass auch andere Akteure ähnliche Strategien verfolgen können. Wir halten es daher für bedeutsam, offener von „autoritär-populistischen Parteien bzw. Akteuren“ zu sprechen.

II. Der autoritäre Populismus und die Justiz

Bereits zu Beginn des Justiz-Projekts haben wir darauf hingewiesen, dass sich der strategische Angriff auf die Justiz bereits in mehr Staaten realisiert, als in der deutschen (Fach-)Öffentlichkeit oft

7 Dazu Neuer Verfassungsrichter verbreitete Fake News zu Corona, Klima und Migranten, abrufbar unter <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/afd-verfassungsrichter-wittig-facebook-corona-migrant-klima-100.html>; vgl. auch Talg/Wittreck, Physiotherapie für die Richterwahl. Wie sich Blockaden lösen lassen, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/physiotherapie-fur-die-richterwahl/>.

8 Laude/Talg/Richter, in: Austermann et al. (Hrsg.), Report Recht gegen Rechts, 2025, 27 ff.

9 Jaschinski/Zillesen/Talg/Brandau, Dämmert's jetzt?, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/daemmert-es-jetzt/>.

10 Vgl. auch Steinbeis, in: Heitmeyer/Frankenberg (Hrsg.), Autoritäre Treiber eines Systemwechsels. Zur Destabilisierung von Institutionen durch die AfD, 2025, 123.

11 Vgl. Köker/Swalve/Huber/Hönnige/Nyhuis, Populists before power: delegitimization strategies against independent judiciaries, *Democratization* 2025, 1432 (1440 ff.).

12 Vgl. auch Gaxiola Lappe, Why Institutional Reputation Matters, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/why-institutional-reputation-matters/>.

13 Vgl. Haggard/Tiede, Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers, *Democratization* 2025, 513 (514); Boese et al., How Democracies Prevail. Democratic Resilience As a Two-Stage Process, *Democratization* 2021, 885 (893 f., 899).

wahrgenommen wird. Die Justizreformen von Viktor Orbáns Fidesz-Regierung in Ungarn, Recep Tayyip Erdoğans AKP-Regierung in der Türkei und Jarosław Kaczyńskis PiS-Regierung in Polen sind als (vermeintliche) Einzelfälle weithin bekannt. Ein Blick darüber hinaus lässt erkennen, dass etwa in Indien,¹⁵ Israel,¹⁶ El Salvador,¹⁷ Taiwan,¹⁸ Italien,¹⁹ Slowakei,²⁰ Kolumbien²¹ und vielen weiteren Staaten aktuell *judicial backsliding*-Prozesse im Gang sind oder Gerichte zumindest zunehmend Politisierung ausgesetzt sind. Schritt für Schritt nutzen autoritär-populistische Akteure vielerorts ähnliche Strategien, um die unabhängige Justiz zu neutralisieren oder zu einem eigenen Machtmittel umzubauen.²²

Besonders eindrücklich zeigt sich diese Entwicklung in den ersten Monaten der zweiten Präsidentschaft Donald Trumps in den USA, in denen er und seine Administration unabhängige Gerichte als einen seiner wesentlichen Gegenspieler identifizierten. Gerade weil die Bundesgerichte unzählige Regierungsmaßnahmen stoppen oder für rechtswidrig erklären und so für manchen Beobachter einen der letzten wirksamen *checks and balances* darstellen,²³ bezeichnete Trump Richterinnen und Richter unter anderem als „crooked“, „radical left lunatic“, „agitator“ und „corrupt“.²⁴ Die systematische Delegitimierung übersetzt sich in der Folge mitunter in die Missachtung verbindlicher Gerichtsentscheidungen: So vollzog die US-Administration Abschiebungen entgegen richterlicher Anordnung zur Umkehr der Flugzeuge²⁵ und ohne die Einhaltung des vorgeschriebenen rechtsstaatlichen Verfahrens (*due process*).²⁶ „He who saves his Country does not violate any Law“²⁷ – entsprechend

14 Zillesen in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie, 2025, 21 (23).

15 Dhanani, India's Justice System is No Longer Independent: Part I and II, abrufbar unter <https://www.lawfaremedia.org/article/india-s-justice-system-is-no-longer-independent-part-i> und <https://www.lawfaremedia.org/article/india-s-justice-system-is-no-longer-independent-part-ii>.

16 Roznai, The Judicial Overhaul Post October 7, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-judicial-overhaul-post-october-7/>; Gross, An Unreasonable Amendment, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/an-unreasonable-amendment/>; Gross, Did the Israeli Supreme Court Kill the Constitutional Coup?, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/did-the-israeli-supreme-court-kill-the-constitutional-coup/>; Bar-Siman-Tov et al., Scholactivism in the service of counter-populism: The case of constitutional overhaul in Israel, International Journal of Constitutional Law, 2024, 1059.

17 Llanos/Weber, Facing the Stress Test: Courts and Executives during the COVID-19 Pandemic, GIGA Focus Lateinamerika, 6, abrufbar unter <https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/facing-the-stress-test-courts-and-executives-during-the-covid-19-pandemic>.

18 Wang, The Smoking Gun of Democratic Backsliding? The 2024 Amendment to the Constitutional Court Procedure Act in Taiwan, abrufbar unter <https://taiwaninsight.org/2025/01/15/the-smoking-gun-of-democratic-backsliding-the-2024-amendment-to-the-constitutional-court-procedure-act-in-taiwan/>; Chen, Why Taiwan's Constitutional Court Is in Danger, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/why-taiwans-constitutional-court-is-in-danger/>.

19 Lobina, Judicial Reforms in Italy: A Risk for the Rule of Law, abrufbar unter <https://revdem.ceu.edu/2025/04/30/judicial-reforms-italy/>; Benvenuti, Divide and Rule, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/divide-and-rule/>; Lecis Cocco Ortu, At Risk of Capture?, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/at-risk-of-capture/>.

20 Vgl. Čuroš, Authoritarians Who Hate Judicial Accountability, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/authoritarians-who-hate-judicial-accountability/>.

21 Benítez-R/Pulido Ortiz, Petro's Schmittian Turn, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/colombia-authoritarian-turn/>.

22 Vgl. Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, ZRP 2017, 230 (230).

23 „The federal courts have so far acted as by far the most effective bulwark in defense of democratic self-government and the rule of law.“, Zimmer, Revolutionary Escalation, Semi-Authoritarian „Normalization“, or a Democratic Turnaround?, abrufbar unter <https://democracyamericana.com/posts/21880233-f204-4b87-9733-54d91cbcf247>.

24 Ausführlich Litman, The Law of Lawlessness, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-law-of-lawlessness/>.

25 A Judge Ordered Deportation Planes to Turn Around. The White House Didn't Listen, abrufbar unter <https://www.nytimes.com/2025/03/17/us/politics/timeline-trump-deportation-flights-el-salvador.html>.

26 Exemplarisch: Trump administration deports more alleged gang members to El Salvador, abrufbar unter <https://www.theguardian.com/us-news/2025/mar/31/trump-deports-alleged-gang-members-el-salvador>.

27 Donald J. Trump auf X, abrufbar unter x.com/realDonaldTrump/status/1890831570535055759?lang=de.

dieses Amtsverständnisses versucht der US-Präsident, sich der Kontrolle durch die US-Justiz Schritt für Schritt zu entledigen.²⁸

In Mexiko ist die linkspopulistische Regierungspartei MORENA schon ein paar Schritte weiter.²⁹ Mit dem öffentlich kommunizierten Ziel, eine vermeintlich abhängige und nur dem Wohl weniger Privilegierter dienende Justiz abzulösen,³⁰ hat sie eine allgemeine Wahl der Richterinnen und Richter an regionalen wie landesweiten Gerichten und am Supreme Court eingeführt, welche die Gewaltenteilung und die gerichtliche Unabhängigkeit nachhaltig zu untergraben droht:³¹ In einer Sonderwahl wurden dieses Jahr – bei einer Wahlbeteiligung von 13 % – der Oberste Gerichtshof und die Hälfte der Justiz neu besetzt, die Ablösung der übrigen Richterinnen und Richter soll parallel zu den Parlamentswahlen zur Mitte der Legislaturperiode 2027 folgen.³² Die zur allgemeinen Wahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten werden in wesentlichen Teilen durch Exekutive und Legislative nominiert, die MORENA fest kontrolliert. Kandidatinnen und Kandidaten benötigen angesichts fehlender öffentlicher Mittel die Unterstützung privater Akteure, um einen wirksamen Wahlkampf führen zu können. Ferner wurden die Kompetenzen der föderalen Gerichte beschnitten und ein Disziplinargericht für Richterinnen und Richter geschaffen, das diese aufgrund vager und unbestimmter Gründe wie Verstöße gegen die Grundsätze der Professionalität und Exzellenz ihres Amtes entheben kann.³³ Sowohl die Fälle in den USA als auch in Mexiko unterstreichen, inwiefern Delegation und Diffamierung entscheidend sind, um exekutive Eingriffe in die Justiz vorzubereiten und zu rechtfertigen.³⁴

Die beschriebenen Fälle sind Teil einer größeren Entwicklung des *democratic backsliding*³⁵, des schrittweisen Abrutschens demokratischer Institutionen und Verfahren in den Autoritarismus. Autoritär-populistische Akteure inszenieren sich als die einzig wahren Repräsentantinnen und Repräsentanten dieses Volkes, in dessen Namen sie die Macht von vermeintlich korrupten Eliten zurückerobern wollen.³⁶ Die Strategie basiert in der Regel auf der Erzählung eines ethnokulturell homogenen Volkes, die für die eigene politische Agenda instrumentalisiert wird. Auf dieser Agenda steht an erster Stelle, Macht auszubauen und zu konsolidieren. Der Prozess des *democratic backsliding* vollzieht sich regelmäßig nicht durch singuläre Ereignisse wie Militärputsche oder Revolutionen, sondern rechtsförmig und in vielen kleinen Schritten – an deren Ende ein System stehen soll, in dem

28 Dabei zumindest in Teilen gestützt durch die Spruchpraxis des mehrheitlich durch die Republikanische Partei besetzten Supreme Courts, vgl. Litman, *The Law of Lawlessness*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-law-of-lawlessness/>.

29 Velasco Rivera/Parra Prieto/Olaiz-Gonzalez/Daly: *Mexico's Constitutional Democracy Under Threat*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/mexicos-constitutional-democracy-under-threat/>.

30 Gaxiola Lappe, *Why Institutional Reputation Matters*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/why-institutional-reputation-matters/>.

31 Vgl. Gaxiola Lappe, *A Tarnished Institution from Its Start*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/a-tarnished-institution-from-its-start-mexico-reform/>.

32 López Nachón, *Losing Sight of Judicial Independence: The Case of Mexico's Judicial Reform*, abrufbar unter <https://yjil.yale.edu/posts/2025-07-09-losing-sight-of-judicial-independence-the-case-of-mexicos-judicial-reform>.

33 Vgl. Gaxiola Lappe, *A Tarnished Institution from Its Start*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/a-tarnished-institution-from-its-start-mexico-reform/>; Velasco Rivera/Parra Prieto/Olaiz-Gonzalez/Daly, *Mexico's Constitutional Democracy Under Threat*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/mexicos-constitutional-democracy-under-threat/>.

34 Gaxiola Lappe, *Why Institutional Reputation Matters*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/why-institutional-reputation-matters/>.

35 Vgl. zur Literatur: Lührmann/Lindberg, *A third wave of autocratization is here: what is new about it?* *Democratization* 2019, 1095; Bermeo, *On Democratic Backsliding*, *Journal of Democracy* 2016, 5; Waldner/Lust, *Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding*, *Annual Review of Political Science* 2018, 93.

36 Ausführlich zu dieser Strategie siehe das nachfolgende Kapitel zur Methodik.

die Machthaber kaum noch oder gar nicht mehr abgewählt werden können. Wie „das Volk“ ist auch das Recht für autoritär-populistische Akteure ein Werkzeug, um dieses Ziel zu erreichen. Beide versprechen Deckung.³⁷ Zur Legitimation versuchen autoritäre Populisten, eine „Fassade der Rechtmäßigkeit“ zu errichten.³⁸ Autoritäre Populisten nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel, um demokratische Institutionen zunächst auszuhöhlen, sodann zu übernehmen und die eigene Macht auszubauen. Erst in ihrer Kumulation entfalten die Maßnahmen ihr volles autoritäres Potenzial.³⁹

Als dritte Gewalt im Staat garantieren Gerichte die Herrschaft des Rechts, begrenzen die Macht der Regierenden und schützen die Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Nach Art. 97 Abs. 1 GG sind Richterinnen und Richter unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen. Das bedeutet, dass Gerichte – solange sie unabhängig Recht sprechen – offenlegen können, wo der Anschein der Rechtmäßigkeit autoritär-populistischer Maßnahmen trügt. Zwar können unabhängige Gerichte allein eine autoritäre Machtübernahme kaum verhindern. Sie können jedoch verzögern, erschweren und entlarven – und genau deshalb stehen sie im Fadenkreuz autoritärer Populisten. Hinzu kommt, dass Gerichte besonders anfällig für populistische Narrative sind. Vor allem Entscheidungen zu komplexen Sachverhalten können simplifiziert und verzerrt dargestellt oder umgedeutet werden. Einzelne Richterinnen und Richter sind als „entrückte Elite“, wenn nicht gar als „Feinde des Volkes“⁴⁰ isolier- und identifizierbar.⁴¹ Dies gilt in besonderem Maße für Verfassungs- und Verwaltungsgerichte. Da sie dem staatlichen Handeln und dem politischen Prozess kontrollierbare Grenzen ziehen, liegt es nahe, gerade ihnen eine politische Agenda zu unterstellen.⁴²

III. Die Ziele des Justiz-Projekts

Mit dem Justiz-Projekt wollen wir Wissen über die Verwundbarkeit und Resilienz der deutschen Justiz generieren und zugänglich machen. Dabei sprechen wir die Fachöffentlichkeit in der Justiz, den Ministerien und in der juristischen Ausbildung ebenso an wie Forschende in den Rechts- und Politikwissenschaften und die breitere politische Öffentlichkeit. In einigen unserer Recherechtfelder möchten wir erstmals systematisches Wissen generieren und dokumentieren – beispielsweise zu den im Vergleich zum Bundesverfassungsgericht unterbeleuchteten Landesverfassungsgerichten und ihren (Beratungs-)Strukturen oder zur IT-Infrastruktur der Justiz.

Im Wissen, dass es viel Forschung zu *democratic backsliding*, *judicial politics* und gerichtlicher Unabhängigkeit gibt, ist uns viel daran gelegen, den Diskurs mit einer neuen Perspektive zu bereichern: Unser Ansatz ist explorativ, zukunftsorientiert und narrativ. Uns interessieren nicht nur potenzielle rechtliche Einfallstore, sondern wir möchten plausibel machen, mit welchen Strategien,

37 Vgl. Steinbeis, Die verwundbare Demokratie, 2024, 11 ff.

38 Vgl. Lührmann/Lindberg, A Third Wave of Autocratization Is Here, *Democratization* 2019, 1095 (1104 f.).

39 Vgl. Petrov, How to Detect Abusive Constitutional Practices, *European Constitutional Law Review* 2024, 191 (195 f.); Schaks, Demokratische Dekonsolidierung, 2023, 63.

40 British newspapers react to judges' Brexit ruling: 'Enemies of the people', abrufbar unter <https://www.theguardian.com/politics/2016/nov/04/enemies-of-the-people-british-newspapers-react-judges-brexite-ruling>.

41 Köker, Delegitimierung als Strategie, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/delegitimierung-als-strategie/>.

42 Möllers, Der gefährliche Angriff auf den Rechtsstaat, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gewaltenteilung-in-deutschland-wie-politiker-den-rechtsstaat-herausfordern-a-1ab8e540-e92e-422c-bd21-ee873679b9d1>.

Begründungsnarrativen und Handlungsmustern diese ausgebeutet werden können. Mit der qualitativen Szenarioanalyse stellen wir eine Methode vor, mit der sich institutionelle „Stress-Tests“⁴³ oder „legal forensic analysis“⁴⁴ durchführen lassen. Auch wenn kleine Schritte autoritär-populistischer Akteure für sich genommen nicht wie eine Bedrohung der unabhängigen Justiz als Ganzes wirken mögen, zeigen die von uns zu Gesamtszenarien⁴⁵ verbundenen einzelnen Szenarien, wie diese Schritte zusammen einen größeren Sprung hin zu einer exekutiven Dominanz über die Judikative bewirken können. Narrative, Teilschritte und mögliche Kipppunkte auf dem Weg zu einem autoritären Staat zu erkennen und zu verstehen, ist elementar, denn die autoritär-populistische Strategie setzt bewusst darauf, ihre Gegenseite durch eine Vielzahl kleiner Schritte zu lähmen.

Auf diese Weise wollen wir die Resilienz der Institutionen und beteiligten Personen in der Justiz und der politischen Öffentlichkeit stärken. Resilienz bezeichnet allgemein die Fähigkeit eines Akteurs oder Systems, Erschütterungen zu widerstehen, sie aufzunehmen, sich davon zu erholen und sich aus ihnen heraus weiterzuentwickeln.⁴⁶ Unsere Grundannahme ist, dass sich eine Demokratie besonders dann als wehrhaft erweist, wenn ihre Institutionen und ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten vorbereitet sind, wenn sie also ihre eigenen Schwachstellen und Einfallstore kennen.⁴⁷ Man könnte auch von „akteurszentrierter“ Resilienz sprechen.⁴⁸ In diesem Sinne wollen wir eine „Kultur der Unabhängigkeit“⁴⁹ stärken und potenziell zur Entwicklung von Gegenmaßnahmen beitragen. Sinnvolle Reaktionen können, aber müssen sich nicht notwendigerweise immer auf institutioneller, legalistischer Ebene abspielen.⁵⁰ Neben diesem Buch gibt es weitere Bausteine dieser Sensibilisierung, etwa Monitoring auf dem Verfassungsblog⁵¹ und Workshops für die Richterschaft, für Staatsanwaltschaften sowie für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare.

IV. Die qualitative Szenarioanalyse

Bislang gibt es keinen umfassenden methodischen Ansatz, Autokratisierungsstrategien zu analysieren, *bevor* sie passieren. Ausgehend von unseren Vorarbeiten im Thüringen-Projekt haben wir dazu die qualitative Szenarioanalyse weiterentwickelt, die vorhandene rechts- und sozialwissenschaftliche Methoden kombiniert, um plausible, mögliche Zukünfte zu identifizieren, prüfen und in Szenarien

43 Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, ZRP 2017, 230; Holmøyvik/Sanders, in: Hirsch Ballin/Van Der Schyff/Stremler (Hrsg.), European Yearbook of Constitutional Law 2019, 2020, 289.

44 Scheppelle, The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work: Commentary, Governance 2013, 559.

45 Siehe „Szenario: Landesverfassungsgerichte“ und „Szenario: Instanzenengerichte“.

46 Vgl. m.w.N. Croissant/Lott, Democratic Resilience in the Twenty-First Century, Political Studies 2025.

47 Zillesen, in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 2025, 21 (24).

48 Merkel/Lührmann, Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges, Democratization 2021, 869 (872 f.). Merkel/Lührmann unterscheiden zwischen „functionalist“ sowie „structural and actor-centred“ Dimensionen von Resilienz: Strukturelle Resilienz betrifft (Makro-)Institutionen; akteurszentrierte Perspektiven Parteien, Zivilgesellschaft und die politische Community.

49 Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit, ZRP 2017, 230 (231); Petrov, Countering Democratic Decay Judicially: Is Resistance Futile?, ICL Journal 2024, 595 (612 ff.); vgl. auch Kelemen, The political foundations of judicial independence in the European Union, Journal of European Public Policy 2012, 43.

50 Zillesen, in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 21 (26).

51 Das Justiz-Projekt, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/beitrage-justiz-projekt/>.

darzustellen. Gerade diese interdisziplinäre Kombination erlaubt es, auf nachvollziehbare, transparente, praktikable und möglichst intersubjektive Weise zu antizipieren, wie autoritäre Populisten institutionelle, insbesondere rechtliche Schwachstellen für ihre Zwecke instrumentalisieren könnten.

Ziel der qualitativen Szenarioanalyse ist nicht, die Zukunft vorherzusagen oder zu prognostizieren. Die Szenarioanalyse ist in der Lage, die gefährdende Wirkung von Maßnahmenkumulation in den Blick zu nehmen. Maßgeblich ist Plausibilität, nicht Wahrscheinlichkeit. Dafür ist der qualitative Ansatz der Szenarioanalyse entscheidend: Dass die in diesem Buch dargestellten Szenarien valide sind, begründen wir insbesondere damit, dass sie in rund 70 von uns geführten Recherchegesprächen für plausibel gehalten wurden. Diese Interviews mit Expertinnen und Experten ermöglichen es, die Rechtswirklichkeit in rechtsdogmatische Analysen miteinzubeziehen, Szenarien zu prüfen und sichern eine hohe Explorativität. Unsere Methode und ihre Prämissen werden detailliert im nächsten Kapitel vorgestellt.

V. Grenzen des Justiz-Projekts

Schon beim Blick in das Inhaltsverzeichnis dieses Buchs wird vielen Leserinnen und Lesern auffallen, dass von ihnen in einem „Justiz-Projekt“ erwartete Themen wie das Bundesverfassungsgericht oder Staatsanwaltschaften nicht behandelt werden. Uns ist wichtig zu betonen, dass wir keine vollständige Schwachstellenstudie der deutschen Justiz vorlegen. Bei der Projektarbeit mussten wir insbesondere unsere eigenen personellen Kapazitäten beachten: Das Projekt wurde mit zweieinhalb vollzeitäquivalenten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, zwei studentischen Hilfskräften, drei Ehrenamtlichen, einer Praktikantin und einem Praktikanten gestemmt. Keines der dreizehn Teammitglieder war in Vollzeit tätig. Das Justiz-Projekt ist spendenfinanziert, wobei die Finanzierung nur für das Jahr 2025 gesichert war und dadurch den Projektzeitraum vorgab.

Vor diesem Hintergrund haben wir unsere Arbeit zu Beginn des Justiz-Projekts auf die Themenfelder beschränkt, für die wir besonders dringenden Bedarf gesehen haben, neues Wissen zu generieren und öffentlich zugänglich zu machen. Diese Auswahl entspricht typischen, rechtlichen Angriffspunkten auf die Justiz.⁵² Für die Instanzengerichtsbarkeit sind diese Themenfelder Ernennung, Beförderung und Disziplinierung des Gerichtspersonals sowie die Instrumentalisierung der Gerichtsorganisation. Zudem haben wir uns eine umfassende Untersuchung der wissenschaftlich bisher nur marginal erforschten 16 Landesverfassungsgerichte vorgenommen.

Die notwendige Priorisierung bedeutet umgekehrt, dass wir bestimmte – ebenfalls relevante – Themen im Bereich der Justiz ausklammern mussten. Dies betrifft insbesondere das Bundesverfassungsgericht, das bereits im Zentrum einer breiten Resilienzdebatte stand, die in der Reform 2024 mündete.⁵³ Weiterhin konnten wir etwa die Rolle der unabhängigen Anwaltschaft⁵⁴, der weisungsab-

52 Holmøyvik/Sanders, in: Hirsch Ballin/van der Schyff/Stremmer (Hrsg.), *European Yearbook of Constitutional Law* 2019, 2020, 289 (293 ff.). Haggard/Tiede, *Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers*, *Democratization* 2025, 513 (515 ff.). Eine weitere Kategorisierung bei Kelemen, *The Political Foundations of Judicial Independence in the European Union*, *Journal of European Public Policy* 2012, 43 (44 f.).

53 Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Untersuchungsausschussgesetzes, BGBl. 2024 I Nr. 440 vom 30.12.2024; Übersicht zur Debatte auf dem Verfassungsblog, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/tag/bverfg-resilienz/>.

54 Zu der hierzu laufenden Diskussion etwa Gerhold, *Diabolus Advocati*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/diabolus-advocati/>.

hängigen Staatsanwaltschaft⁵⁵, das Strafrecht und die Strafverfolgung⁵⁶ sowie die juristische Ausbildung⁵⁷ nicht detailliert untersuchen. Wir hoffen, dass diese Themenfelder in notwendigen Resilienzdiskussionen berücksichtigt und in Zukunft Schwachstellentests unterzogen werden. Auch hierfür stellt die qualitative Szenarioanalyse aus unserer Sicht eine geeignete Methode dar. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass die Szenarien als „Playbook“ für autoritäre Akteure verstanden werden und von diesen zweckentfremdet werden. Wir haben darauf geachtet, keine detaillierten Anleitungen vorzulegen. Außerdem sind wir nach einer Gesamtabwägung überzeugt, dass die hier getätigte Offenlegung einiger Verwundbarkeiten der Justiz und entsprechenden Strategien größeren Nutzen schafft als Risiken bietet.⁵⁸

VI. How to read this book

Dieses Buch ist nicht zwingend für eine Lektüre *cover to cover* ausgelegt, sondern soll auch zum gezielten Nachlesen einzelner Szenarien und zugehöriger Hintergrundtexte einladen. Im Anschluss an diese Einleitung folgt eine umfassende Erläuterung und Reflexion unseres methodischen Ansatzes, der qualitativen Szenarioanalyse. In diesem Methodenabschnitt legen wir insbesondere wesentliche Annahmen unserer Szenarien dar. Die von uns entwickelten Szenarien als Teilschritte autoritärpopulistischer Akteure haben wir zu zwei Gesamtszenarien verbunden, von denen eines die Landesverfassungsgerichte und das andere Instanzengerichte behandelt.

Den umfangreichsten Teil dieses Buchs nehmen die Hintergrundtexte zu beiden Gesamtszenarien ein. Diese Abschnitte kontextualisieren die Szenarien, erläutern deren rechtliche Grundlagen und Grenzen, diskutieren die Bedingungen für die Realisierung der Szenarien und stellen länderübergreifende Bezüge her. Zudem plausibilisieren die historischen und internationalen Beispiele sowie – vor allem – die Erkenntnisse aus unseren Recherchegesprächen die Szenarien. Über dort enthaltene Verweise auf die jeweiligen Hintergrundtexte ist es für Leserinnen und Leser möglich, von der Lektüre der Gesamtszenarien direkt zu relevanten Hintergrundtexten zu springen. Im Rahmen der Hintergrundtexte machen wir auch einzelne Vorschläge zur Stärkung der Resilienz der Justiz, soweit wir diese im Rahmen unserer Forschung entwickelt haben.

Die wesentlichen Erkenntnisse des Justiz-Projekts fassen wir schließlich in einem abschließenden Kapitel zusammen.

55 Zur Debatte etwa Sehl, *Gute Weisungen, schlechte Weisungen?*, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/justiz/j/weisungs-recht-staatsanwaelte-politik-minister-justiz-einflussnahme-buschmann-jumiko>.

56 Vgl. dazu die Debatte auf dem Verfassungsblog (MPIL), abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/category/debates/zart-im-nehmen-das-strafrecht-in-zeiten-des-autoritaeren-populismus-debates/>.

57 Schramm/Wegemund, *Ausbildungsreform als präventiver Demokratieschutz*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ausbildungsreform-als-praeventiver-demokratieschutz/>.

58 Vertieft zu den Grenzen und Potenzialen der Methode: „Die qualitative Szenarioanalyse im Justiz-Projekt“.

Methode

Etienne Hanelt & Friedrich Zillesen

Die qualitative Szenarioanalyse im Justiz-Projekt

Im Justiz-Projekt untersuchen wir, wie verwundbar die rechtsprechende Gewalt in Deutschland gegenüber den Strategien autoritär-populistischer Akteure ist. Angesichts der zentralen Rolle von Recht in Prozessen von *democratic backsliding* wurde immer wieder angeregt, institutionelle „Stress-Tests“⁵⁹ oder „legal forensic analysis“⁶⁰ durchzuführen. Bislang existieren jedoch keine methodischen Instrumente, mit denen sich Rechts- und Verfassungsordnungen zukunftsorientiert auf ihre Schwachstellen und ihre Resilienz hin analysieren lassen. Üblicherweise wird sich retrospektiv mit *democratic backsliding* auseinandergesetzt.

Um den autoritären Umbau der Justiz (*judicial backsliding*⁶¹) zu analysieren, bevor er passiert, haben wir die Methode der qualitativen Szenarioanalyse weiterentwickelt. Die qualitative Szenarioanalyse kombiniert vorhandene rechts- und sozialwissenschaftliche Methoden, um plausible, mögliche Zukünfte zu identifizieren, zu prüfen und in Szenarien darzustellen. Diese Szenarien antizipieren, wie autoritäre Populisten institutionelle, insbesondere rechtliche Schwachstellen für ihre Zwecke instrumentalisieren könnten.

Wir argumentieren, dass die interdisziplinäre Kombination rechtsdogmatischer und qualitativer sozialwissenschaftlicher Methoden erlaubt, unsere Forschungsfrage nachvollziehbar, transparent und möglichst intersubjektiv zu beantworten und neues Wissen zu generieren. In diesem Kapitel erläutern wir die Methode der qualitativen Szenarioanalyse und wie wir sie angewendet haben. Wir stellen Aufbau und Prämissen der qualitativen Szenarioanalyse dar, erklären unsere Datenerhebung und gehen auf Grenzen, Herausforderungen und Potenziale des Ansatzes ein.

I. Was ist qualitative Szenarioanalyse?

Szenarien beschreiben mögliche zukünftige Zustände sowie die Entwicklungspfade, die zu ihnen führen.⁶² Die qualitative Szenarioanalyse gründet auf bestimmten Annahmen und Bedingungen und untersucht mögliche Prozesse in rechtlich-institutionellen Kontexten. Sie nehmen die Form strukturierter Fallnarrationen an, die durch separate Hintergrundtexte rechtsdogmatisch und empirisch kontextualisiert und plausibilisiert werden.

Die Annahmen legen das zu erwartende Verhalten der Akteure im Szenario fest. Im Falle unserer Studie betrifft das insbesondere das erwartete Verhalten einer autoritär-populistischen Partei. Bedingungen konkretisieren die institutionellen Voraussetzungen der Szenarioanalysen, allen voran die rechtlichen Rahmenbedingungen und politischen Machtverhältnisse. Die narrative Erzählform, die gewisse Ähnlichkeiten mit dem fallbasierten Arbeiten in der Rechtswissenschaft aufweist, veranschaulicht das Szenario und die Mechanismen der autoritär-populistischen Strategie; die Erzählform soll außerdem die Vorstellungskraft anregen und zugleich verdeutlichen, dass es sich um Forschungs-

59 Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, ZRP 2017, 230; Holmøyvik/Sanders, in: Hirsch Ballin/Van Der Schyff/Stremmer (Hrsg.), European Yearbook of Constitutional Law 2019, 2020, 289.

60 Scheppelle, The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work: Commentary, Governance 2013, 559.

61 Haggard/Tiede, Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers, Democratization 2025, 513.

62 Vgl. Kosow/Gaßner, Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria, 2008, 11; vgl. Spaniol/Rowland, Defining scenario, Futures & Foresight Science 2019, 1 ff.; Tuzet/Canale/Sardo, Scenario Analysis in Karlsruhe: Exploring New Argumentative Steps of the Federal Constitutional Court, German Law Journal 2024, 707 (714).

erkenntnisse über mögliche Zukünfte handelt. Die Szenarien werden in umfangreichen Hintergrundtexten rechtlich erläutert, diskutiert und plausibilisiert, das heißt mit vergleichenden sowie historischen Beispielen und besonders den Erkenntnissen aus unseren Recherchegesprächen begründet. Außerdem bewerten wir die Szenarien aus Resilienzgesichtspunkten und formulieren punktuell Anregungen für Reformvorschläge.

Die qualitative Szenarioanalyse verläuft iterativ und verbindet die rechtsdogmatische Analyse mit empirischen Methoden, um zu möglichst plausiblen Szenarien zu gelangen und bisher unbekannte Rechtsprobleme zu erkennen. Angesichts der unüberschaubaren Zahl möglicher Zukünfte muss begründbar und nachvollziehbar sein, warum ein bestimmtes Szenario plausibler ist als andere.⁶³ Zugleich gilt es, systematische Verzerrungen der Forschungsergebnisse, die in den Personen der Forschenden selbst begründet sind, zu kontrollieren, wenn die Szenarioanalyse als Methode valide Ergebnisse zeitigen soll.⁶⁴

Häufig bilden (rechts-)vergleichende Erkenntnisse den Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Szenarios. Das Verhalten von Orbán in Ungarn, der PiS-Partei in Polen und anderen autoritär-populistischen Akteuren zeigt nicht nur, dass beispielsweise die gerichtliche Personalpolitik ein zentrales Feld für die Schwächung und Übernahme der Justiz darstellt, sondern liefert auch Hinweise darauf, wie ein solcher Prozess konkret verlaufen könnte. Eine Untersuchung der jeweiligen Rechtslage auf Bundes- und vor allem Landesebene offenbart Ansatzpunkte und ermöglicht eine erste, vorläufige Szenarienbildung, die sich rechtsdogmatisch auslegen lässt. Allerdings ist zu beachten, dass diese Analyse nur eine begrenzte Aussagekraft besitzt. Sie kann die Rechtswirklichkeit nicht hinreichend abbilden, ist bei der Konstruktion hypothetischer Fälle oder Szenarien in besonderem Maße dem Bias der Forschenden ausgesetzt und hat Schwierigkeiten, Plausibilität zu begründen – nicht zuletzt, weil dieses Vorgehen nur geringe Explorativität ermöglicht.⁶⁵ Zukunftsorientierte, rechtliche Stress-Tests verlangen jedoch ein hohes Maß an Explorativität, um Orientierungswissen unter Unsicherheit zu erhalten, alte Denkmuster zu durchbrechen und bisher unbeachtete Einfallstore und Strategien zu ermitteln. Auch wenn sich autoritäre Populisten Strategien aus dem Ausland abschauen,⁶⁶ sind sie nicht darauf beschränkt, bekannte Pfade zu betreten, sondern weichen bewusst davon ab und entwickeln ihre Taktik weiter.⁶⁷

Für die Szenarioanalyse spielen deswegen qualitative Recherchegespräche mit internen (*insider*) und externen (*outsider*) Expertinnen und Experten eine zentrale Rolle. Sie ergänzen, informieren und korrigieren die rechtliche Analyse iterativ. Diese vertraulich geführten Interviews dienen dazu, möglichst schnell ein umfassendes Wissen über das *law in context*⁶⁸ bzw. *law in action*⁶⁹ zu erwerben,

63 „Because of their focus on the future, scenario methods do not use the criterion of the falsifiability of scientific theories; this is because scenarios make no claim to insights in the sense of the natural sciences. At the same time, (...) futurologic research – including scenario methods – always remains subject to the criteria of good scientific work, such as logical consistency, a clear description of scope, an explanation of premises, and transparency“, Kosow/Gaßner, *Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria*, 2008, 22.

64 Vgl. dazu Moberg, *Scenario Analysis in Law*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2023, 200 (202).

65 Vgl. zur Explorativität auch Moberg, *Scenario Analysis in Law*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2023, 201 (224 f.).

66 Vgl. dazu grundsätzlich Dixon/Landau, *Abusive Constitutional Borrowing Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, 2021; Scheppele, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work: Commentary*, *Governance* 2013, 559 (559 ff.).

67 Vgl. Zilllessen, in: Hartmann-Cwiertnia/Dahm/Decker (Hrsg.), *Freiheit, Gleichheit, Vertrauen: was unsere Demokratie jetzt braucht*, 2025, 216 (224).

die Szenarien mit Expertinnen und Experten durchzuspielen und auf Plausibilität zu prüfen. Das haben wir in rund 70 Recherchegesprächen getan. Zugleich können diese Interviews das Bewusstsein für Schwachstellen, aber auch konkrete Handlungsspielräume bei Stakeholdern schärfen – und so die Resilienz in der Justiz steigern.⁷⁰

Die qualitative Szenarioanalyse versteht – anders als etwa *forecasting*-Ansätze⁷¹ – ihre Szenarien nicht mit Wahrscheinlichkeiten, denn es geht nicht darum, die Zukunft vorherzusagen oder zu prognostizieren.⁷² Stattdessen ist die Hauptfunktion der Szenarioanalyse, Verwundbarkeiten auf möglichst plausible Art und Weise zu antizipieren und exemplarisch plastisch zu machen. Dadurch können Akteure in der Justiz, Wissenschaft, Politik und politischen Öffentlichkeit ein Bewusstsein entwickeln für spezifische rechtliche Einfallstore, die korrespondierenden Strategien und Handlungsmuster sowie unerkannte rechtliche Probleme. Auf dieser Grundlage lässt sich auch über Präventions- und Gegenmaßnahmen diskutieren: „Je besser aber Zukunftsprognosen [...], desto größer ist die Zukunftsverantwortung der Gegenwart.“⁷³

Während Szenarioanalysen in der Zukunftsforschung⁷⁴, in Teilbereichen der Politikwissenschaft⁷⁵ und Governance-Forschung⁷⁶ etablierter sind, wurden sie in der interdisziplinären Erforschung demokratischer Erosionsprozesse⁷⁷ bislang nicht als Methode eingeführt. Dabei haben verschiedene Autorinnen und Autoren die Notwendigkeit von zukunftsorientierten Schwachstellentests oder Frühwarnsystemen⁷⁸ gesehen. Schon 2013 schloss Scheppele ihren wegweisenden Aufsatz zum *Frankenstate* mit der Forderung nach „forensic legal analysis“.⁷⁹ Sie meint damit, dass eine Reihe von „what-if-questions“ bei der Analyse einer Verfassung gestellt werden sollten, um Probleme in der Rechtsordnung zu identifizieren.⁸⁰ Rund zehn Jahre später stellt Schaks fest, dass der Beschreibung des Phänomens der demokratischen Dekonsolidierung kaum rechtswissenschaftliche Ansätze zur Verhinderung zur Seite stehen.⁸¹

Angesichts der Bedrohungen für die Unabhängigkeit der Justiz in Ungarn, Polen und der Türkei schlagen Eirik Holmøyvik und Anne Sanders vor, dreistufige „Stress-Tests“ für Europas nationale

68 Snyder, Establishing Law in Context: An Insider's Perspective, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/establishing-law-in-context/>.

69 Menkel-Meadow, in: Creutzfeld/Mason/McConnachie (Hrsg.), Routledge Handbook of Socio-Legal Theory and Methods, 2019, 35.

70 Zillesen, in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 2025, 21 (25).

71 Vgl. Tetlock, Expert political judgment: how good is it? How can we know?, 2017.

72 Zillesen, in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 2025, 21 (26); Moberg, Scenario Analysis in Law, Tidsskrift for Rettsvitenskap 2023, 201 (211 m.w.N.).

73 Wolff, in: Kirchhof/Wolff (Hrsg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, 2024, 3 (4).

74 Statt vieler: Kosow/Gaßner, Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria, 2008.

75 Vgl. Barma/Durbin/Lorber/Whitlark, Imagine a World in Which: Using Scenarios in Political Science, International Studies Perspectives 2015, 117.

76 Vgl. Grecksch, Scenarios for resilient drought and water scarcity management in England and Wales, International Journal of River Basin Management 2018, 219.

77 Zur Entstehung dieses „cross-disciplinary research fields, especially between public law and political science“ siehe Daly, Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field, Hague J Rule Law 2019, 9.

78 Bei Haggard/Kaufman und Petrov sind es „early warning systems“, vgl. Haggard/Kaufman, The Anatomy of Democratic Backsliding, Journal of Democracy 2021, 27 (39); sowie Petrov, How to Detect Abusive Constitutional Practices, European Constitutional Law Review 2024, 191 (204).

79 Scheppele, The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work: Commentary, Governance 2013, 559 (562).

80 Ebd.; Kritik bei Petrov, How to Detect Abusive Constitutional Practices, European Constitutional Law Review 2024, 191 (204); und Tushnet/Bugaric, Power to the People, 2022, 121, 123.

Justizsysteme durchzuführen, um Verwundbarkeit und Widerstandsfähigkeit am Maßstab europäischer Rechtsstaatlichkeitsstandards zu prüfen.⁸² Im Zentrum der Stress-Tests stehen Szenarien, allerdings konkretisieren Holmøyvik und Sanders nicht, wie die Szenarien zu entwickeln und plausibilisieren bzw. mit Wahrscheinlichkeiten zu versehen sind.⁸³ Jan Petrov entwickelt den rechtsdogmatischen „foreseeable effects test“, um zwischen „abusive und non-abusive constitutional practices“ zu unterscheiden, ohne auf „bad faith“ abstellen zu müssen.⁸⁴ Um sensibel für Inkrementalismus bzw. Maßnahmenkumulation zu sein, verlangt der Test eine holistische Analyse, die den gesamten verfassungsrechtlichen Kontext am Maßstab einer Minderung (horizontaler) Rechenschaftspflichten untersucht.⁸⁵ Der ebenfalls dreistufige Test arbeitet nicht mit Szenarien, sondern dogmatisch anhand konkreter Maßnahmen.

Auch im deutschen Verfassungsrecht blieb eine Beschäftigung mit Szenariomethodik bislang aus, obwohl angesichts von Steuerungsdefiziten bei ökologischen, sozialpolitischen und fiskalischen Krisen zuletzt ein wachsendes Interesse an der Zukunftsbezogenheit von Recht zu beobachten ist.⁸⁶ In der Habilitationsschrift „Demokratische Dekonsolidierung“ wirft Schaks die dem Justiz-Projekt verwandte Frage auf, ob sich ungarische oder polnische Entwicklungen in Deutschland ebenfalls ereignen könnten. Er begründet die Relevanz der Forschungsfrage unter anderem mit dem fiktiven Szenario einer Corona-Diktatur.⁸⁷ Schaks führt den Begriff der Antizipation⁸⁸ ein, entwickelt daraus aber kein Instrument oder Verfahren.⁸⁹ Am ehesten finden sich zukunftsorientierte Ansätze in der Rechtswirkungsforschung, insbesondere in der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, die trotz Rechtsgrundlage⁹⁰ bislang wenig Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Praxis erlangt hat.⁹¹ Zwar weist der Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) gewisse Parallelen zur qualitativen Szenarioanalyse auf, insbesondere bei der Einbeziehung von Expertinnen und Experten in Konsultationsverfahren. Er unterscheidet sich jedoch deutlich in dem Punkt der Explorativität. Explorative Szenarien

81 Schaks, Demokratische Dekonsolidierung, 2023, 56.

82 Holmøyvik/Sanders, in: Hirsch Ballin/van der Schyff/Stremmer (Hrsg.), European Yearbook of Constitutional Law 2019, 2020, 289. Aufbauend auf Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, ZRP 2017, 230, (230–233) sowie Holmøyvik/Sanders, A Stress Test for Europe's Judiciaries, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/a-stress-test-for-europes-judiciaries/>.

83 Vgl. Holmøyvik/Sanders, in: Hirsch Ballin/van der Schyff/Stremmer (Hrsg.), European Yearbook of Constitutional Law 2019, 2020, 289 (302).

84 „The test's focus on foreseeability and on the interplay of various accountability mechanisms facilitates the early detection of harm, which is a crucial challenge in the context of the current incremental erosion of democracy.“, Petrov, How to Detect Abusive Constitutional Practices, European Constitutional Law Review 2024, 191 (194).

85 Vgl. Petrov, How to Detect Abusive Constitutional Practices, European Constitutional Law Review 2024, 191 (204 f., 211 f.).

86 Vgl. Wolff, in: Kirchhof/Wolff (Hrsg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, 2024, 3. Siehe beispielsweise: Gärditz, Zukunftsverfassungsrecht, AöR 2023, 79; Gruber, Futurities of Law, Ancilla Iuris 2023. Toward the Legal Design of the Next Society, 2023; Djefal, Legal Design und die Zukunft des Rechts im Zeichen gesellschaftlicher Transformationen, JZ 2025, 859; Goldhammer, Die Prognoseentscheidung im Öffentlichen Recht, 2021, 452.

87 Schaks, Demokratische Dekonsolidierung, 2023, 37, 39 ff. Schaks nutzt das Szenario lediglich als Argument für die Relevanz der Forschungsfrage, methodische Überlegungen dazu folgen nicht.

88 Die er als „gedankliche Vorwegnahme eines als möglich erscheinenden, zukünftigen Ereignisses, Verhaltens, Risikos oder Szenarios“ versteht, vgl. Schaks, Demokratische Dekonsolidierung, 2024, 136.

89 Vielmehr geht es darum, den „antizipativen Charakter“ verschiedener Normen im Grundgesetz, insbesondere der Wesensgehaltsgarantie, Art. 19 Abs. 2 GG, rechtsdogmatisch und -vergleichend zu untersuchen, vgl. Schaks, Demokratische Dekonsolidierung, 2024, 57.

90 § 43 und § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien; vgl. auch Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

91 Vgl. Wrase, in: Boulanger/Rosenstock/Singelstein (Hrsg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung 2019, 127 (132). 9; vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel, Einführung in die Politikevaluation, 1997, 119.

sind durch „Was wäre, wenn“-Fragen gekennzeichnet; sie beziehen Vergangenheit und Gegenwart ein, um mögliche zukünftige Entwicklungen zu antizipieren.⁹² Ihre Hauptfunktion besteht darin, „die Unvorhersehbarkeiten, Entwicklungspfade und Schlüsselfaktoren offenzulegen“.⁹³ Im Gegensatz dazu untersuchen normative Szenarioanalysen wie die Gesetzesfolgenabschätzung, wie ein bestimmter Zustand erreicht oder vermieden werden kann.⁹⁴

Abseits des Diskurses um *democratic backsliding* sind uns nur zwei Aufsätze, die Erkenntnisse der Zukunftsforschung zur Szenariomethodologie in die Rechtswissenschaft übertragen, bekannt. Moberg schlägt vor, die rechtsdogmatische Fallanalyse zur *Scenario Analysis in Law* weiterzuentwickeln, und beschäftigt sich dabei hauptsächlich mit der Frage, wie es gelingen kann, möglichst valide Szenarien zu erzeugen, die den Bias des Forschenden reduzieren.⁹⁵ Tuzet et al. argumentieren, dass das Bundesverfassungsgericht beim Klimabeschluss⁹⁶ Szenarioanalysen implizit als neue „disruptive“ Argumentationstechnik im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung anwendet.⁹⁷

Insgesamt versteht sich die qualitative Szenarioanalyse damit als methodische Innovation an der Schnittstelle von Rechts- und Politikwissenschaft. Sie eröffnet einen neuen Zugang zur prospektiven, explorativen Untersuchung der Verwundbarkeit und Resilienz rechtlicher Institutionen gegenüber autoritär-populistischen Strategien.

II. Aufbau und Anwendung der qualitativen Szenarioanalyse

Nachdem wir die qualitative Szenarioanalyse skizziert und in den Forschungszusammenhang eingeordnet haben, erläutern wir nun, wie wir sie durchgeführt haben. Diese Frage diskutieren wir direkt am Beispiel unserer Forschung im Rahmen des Justiz-Projekts, um unseren methodischen Zugang nachvollziehbar und nachprüfbar zu machen und Lesende zur Anwendung in anderen Projekten zu befähigen.

1. Annahmen

Annahmen sind für die Bildung von Szenarien zentral. Da sie das Verhalten relevanter Akteure betreffen, müssen sie im ersten Schritt bestimmt und begründet werden. Dazu ist es notwendig, die Zielvorstellungen der Akteure zu identifizieren, aus denen sich das Set von Präferenzen ergibt, auf deren Erreichen sich ihr Handeln richtet. Diese Präferenzen geben vor, welche Wege die Akteure vorziehen, um ihre Ziele zu erreichen. In unserem Buch sind autoritäre Populisten die zentralen Akteure.

Annahmen können aus vergleichender Perspektive hergeleitet werden, insbesondere durch Beobachtung der Strategien, die autoritär-populistische Akteurinnen und Akteure in anderen Staaten verfolgt haben, um die unabhängige Justiz zu schwächen oder zu kontrollieren. Diese Strategien sind

92 Vgl. Kosow/Gaßner, *Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria*, 2008, 31.

93 Ebd., 31; im Original: „The primary function of such techniques is to lay bare the unpredictabilities, the paths of development, and the key factors involved.“

94 Ebd.

95 Vgl. Moberg, *Scenario Analysis in Law*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2023, 201 (224 f.).

96 BVerfGE 157, 30.

97 Tuzet/Canale/Sardo, *Scenario Analysis in Karlsruhe: Exploring New Argumentative Steps of the Federal Constitutional Court*, *German Law Journal* 2024, 707 (721).

extensiv in der Literatur beschrieben und untersucht worden und oft vergleichbar, auch weil wir wissen, dass autoritäre Populisten mitunter gut vernetzt sind und voneinander lernen.⁹⁸ Es kann sich darüber hinaus auch lohnen, autoritäre Populisten zu beobachten und ihnen zuzuhören. Dabei muss jedoch betrachtet werden, dass sie ein Interesse daran haben können, ihre wahren Ziele zu verschleiern. Die autoritär-populistische AfD hat gelernt, an der Schwelle zur Verfassungswidrigkeit (Art. 21 Abs. 2 GG) zu agieren.⁹⁹ Daher müssen offizielle Quellen wie Partei- und Wahlprogramme kritisch gelesen, mit den Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern der autoritär-populistischen Partei trianguliert und deren tatsächlichem Verhalten abgeglichen werden. Gerade internationale Beispiele zeigen, dass autoritäre Populisten oft opportunistisch handeln und gerade nicht auf der Basis von Wahlversprechen des Staatsumbaus gewählt wurden. Donald Trump hat sich im Wahlkampf 2024 von „Project 2025“ der Heritage Foundation distanziert – einem Playbook für den autoritären Staatsumbau, das er nun umsetzt.¹⁰⁰ Und auch Viktor Orbáns Wahlprogramm 2010 enthielt kein Versprechen einer neuen Verfassung, die er dann innerhalb eines Jahres durch das Parlament peitschte.¹⁰¹

Bei der Herleitung von Annahmen zum Verhalten autoritärer Populisten ist zu beachten, dass sie keine homogenen Akteure sind. Autoritäre Populisten unterscheiden sich in ihrer ideologischen Prägung, ihren Zielen, ihren Vorstellungen, wie sie diese erreichen wollen, und ihren Machtmöglichkeiten.¹⁰² Szenarien können diesen Unterschieden durchaus Rechnung tragen, insbesondere da wir uns mit Verwundbarkeiten gegen autoritär-populistische Strategien allgemein beschäftigen und keine konkrete Partei thematisieren. Die AfD stellt eine autoritär-populistische Partei nach unserem Verständnis dar. Das darf aber nicht den Blick dafür verstellen, dass auch andere Akteure und Parteien dieselben oder ähnliche Strategien nutzen könnten, um Macht auszubauen oder zu konsolidieren.

Dadurch kann ein Spannungsverhältnis zwischen Explorativität und Präzision der Szenarioanalyse entstehen: Je weiter die Annahmen gefasst sind, desto größer ist ihr exploratives Potenzial, da sie heterogene Erscheinungsformen und Strategien autoritär-populistischen Handelns zulassen. Enger formulierte Annahmen erhöhen zwar die inhaltliche Präzision und Validität, begrenzen aber zugleich den Raum für unerwartete Beobachtungen. Soll eine Analyse auf einen bestimmten autoritär-populistischen Akteur ausgerichtet sein, kann es sinnvoll sein, die Annahmen dahingehend zu konkretisieren. Da uns jedoch ein hoher Grad an Explorativität wichtig ist und wir die Analyse nicht auf einen Akteur beschränken wollten, haben wir unsere Annahmen weiter gefasst.

Wie bereits beschrieben sind in unseren Szenarien autoritäre Populisten die zentralen Akteure. Wir gehen davon aus, dass sie durch Wahlen versuchen, Macht in einem politischen System zu errin-

98 Vgl. Hanelt, *Castles of Illiberal Thought: The Rise and Role of Government-Organised Non-Governmental Organisations in Academic Contexts*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/castles-of-illiberal-thought/>.

99 Das zeigt schon die anhaltende Debatte über die Frage, ob ein Parteiverbotsverfahren nach derzeitigen Maßstäben des BVerfG Aussicht auf Erfolg hätte; vgl. zur Debatte: <https://verfassungsblog.de/afd-partieverbot/>.

100 Vgl. *Trump Name-Checks Project 2025 as He Threatens to Dismantle Agencies*, abrufbar unter <https://www.nytimes.com/2025/10/02/us/politics/trump-project-2025-vought.html>.

101 Vgl. Scheppele, *Constitutional Coups and Judicial Review*, *Transnational Law & Contemporary Problems* 2014, 51 (64).

102 Vgl. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019, 4; vgl. Hanelt, *Supranational Tug of War: Overcoming the European Union's Authoritarian Equilibrium*, 2025, 66 f.; vgl. Magyar/Madlovics, *The Anatomy of Post-Communist Regimes*, 2020; vgl. Bauer, *Authoritarian Drift, Variegated Paths: Mapping Administrative Transformation Strategies Under Illiberal Rule*, *Public Administration Review* 2025.

gen. Autoritär-populistische Parteien sind zu verstehen als Parteien, „die eine populistische Form der Politik nutzen, um die liberale Demokratie mithilfe des bestehenden Rechtssystems formal-legal auszuhöhlen und ein System zu schaffen, in dem ihre Abwahl erheblich erschwert oder gar unmöglich wird.“¹⁰³ Autoritär-populistische Akteure behaupten, dem vermeintlichen „Volkswillen“ zur Geltung verhelfen zu wollen.¹⁰⁴ Unsere Annahme ist, dass sie autoritär agieren: Sie versuchen, ihre Macht zu erhalten und auszubauen, indem sie bestehende Beschränkungen ihrer Macht aushöhlen, abschaffen oder ignorieren. Dazu bevorzugen sie exekutives und rechtsförmiges Handeln.¹⁰⁵ Am Ende soll ein Zustand stehen, in dem autoritäre Populisten nur noch erschwert oder nicht mehr demokratisch abgewählt werden können: ein „kompetitives autoritäres System“¹⁰⁶. Eines ihrer mittelbaren Ziele ist es, die unabhängige Justiz anzugreifen, als Kontrollinstanz lahmzulegen und zu übernehmen. Auf diese Weise erweitern autoritäre Populisten ihre Machtoptionen, können in verschiedenen Politikfeldern freier agieren und die Justiz gezielt gegen ihre Gegner einsetzen.

Bei der Formulierung unserer Annahmen beziehen wir uns auf die umfangreiche interdisziplinäre Literatur zu *democratic backsliding*.¹⁰⁷ Autoritäre Populisten sind die Akteure, die diese „dritte Welle der Autokratisierung“¹⁰⁸ vorantreiben. Mudde und Kaltwasser definieren Populismus „als dünne Ideologie, nach der die Gesellschaft letztlich in zwei homogene antagonistische Lager gespalten ist, ‚das anständige Volk‘ und ‚die korrupte Elite‘, und Politik ein Ausdruck der *volonté générale* (Gemeinwillen) des Volkes sein sollte.“¹⁰⁹ Er ist eine „dünne Ideologie“, weil er sich mit anderen, „dicken“ Ideologien verbinden kann, wie zum Beispiel Nativismus oder Nationalismus. Daher können Populisten rechts oder links sein oder weder noch. Tatsächlich ist im zeitgenössischen Europa jedoch vor allem der Rechtspopulismus auf dem Vormarsch. Der Populismus ist manichäisch, weil er einen absoluten Gegensatz zwischen gut (das „reine Volk“) und böse („die korrupte Elite“) propagiert. Unterschiedliche Präferenzen und Ansichten kommen in ihm nicht vor. Wer gegen die Populisten ist, kann letztlich nicht Teil des „wahren“ Volkes sein.¹¹⁰ Zuletzt formuliert der Populismus einen Alleinvertretungsanspruch, für dieses „moralisch reine Volk“ zu sprechen und zu handeln. Daher ist Populismus antipluralistisch und nach Meinung des Politiktheoretikers Jan-Werner Müller stets antidemokratisch.¹¹¹

Zur Legitimation versuchen autoritäre Populisten, eine Fassade der Rechtmäßigkeit¹¹² zu errichten – oder ihre Maßnahmen zumindest mit dem Anschein von Rechtmäßigkeit zu versehen.¹¹³ Das ist eine Quelle ihrer Legitimität.¹¹⁴ Dazu setzen sie die Machtmittel, die ihnen im demokratischen

103 Beck/Hanelt/Wintermantel, Was wäre, wenn ...? Zur Verwundbarkeit der Demokratie in Thüringen, APuZ 2024, 29 (30).

104 Vgl. Steinbeis, Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, 11 ff.

105 Vgl. Petrov, How to Detect Abusive Constitutional Practices, European Constitutional Law Review 2024, 191 (206); vgl. Bermeo, On Democratic Backsliding, Journal of Democracy 2016, 5 (11).

106 Levitsky/Way, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War, 2010, 3.

107 Vgl. Daly, Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field, Hague J Rule Law 2019, 9.

108 Lührmann/Lindberg, A Third Wave of Autocratization Is Here, Democratization 2019, 1095; kritisch: Tomini, Don't Think of a Wave! A Research Note about the Current Autocratization Debate, Democratization, 2021, 1191.

109 Mudde/Kaltwasser, Populismus: Eine sehr kurze Einführung, 2019, 25.

110 Vgl. Steinbeis, Von der Opposition zur Obstruktion, Blätter für deutsche und internationale Politik 2024, 53 (54).

111 Vgl. Müller, Was ist Populismus?, Zeitschrift für Politische Theorie 2016, 187 (188).

112 Vgl. Lührmann/Lindberg, A Third Wave of Autocratization Is Here, Democratization 2019, 1095 (1104 f.).

113 Vgl. Zillesen, in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 2025, 21 (24).

114 Vgl. Lauth, Legitimation autoritärer Regime durch Recht, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2017, 247.

Rechtsstaat zur Verfügung stehen, inkrementell ein. Die Autokratisierungsprozesse verlaufen dadurch oft graduell und schleichend; erst in ihrer Kumulation entfalten die Maßnahmen ihr volles autoritäres Potenzial.¹¹⁵ Das verschafft den autoritär-populistisch Regierenden einen taktischen Vorteil.¹¹⁶ Insbesondere die Instrumentalisierung von Recht spielt eine zentrale Rolle, um den demokratischen Rechtsstaat Stück für Stück von innen auszuhöhlen.¹¹⁷ Autoritäre Populisten verstehen Recht weder als Grundlage noch als Grenze ihres Handelns. Sie „schmieden“, „biegen“ und „brechen“ das Recht,¹¹⁸ ganz wie sie es benötigen. Vielmehr ist seine Anwendung selektiv darauf ausgerichtet, die eigenen Interessen zu fördern und *checks and balances* abzubauen,¹¹⁹ um exekutive Machtbefugnisse zu überhöhen und auszuweiten.¹²⁰ Liberale Beschränkungen ihres Mandats, wie Minderheitenrechte, lehnen sie ab; es sei denn, sie nutzen ihnen.¹²¹

Zentral für diese illiberalen Entdemokratisierungsprozesse ist die Schwächung von Institutionen, die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflichten der Regierung begründen. Die Politikwissenschaft unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen Institutionen, die vertikal (d.h. Rechenschaft zum Volk), horizontal (die klassische Gewaltenteilung) sowie diagonal (Medien und Zivilgesellschaft) Verantwortlichkeit begründen.¹²² Eines der mittelbaren Ziele autoritärer Populisten ist es, die unabhängige Justiz anzugreifen, als Kontrollinstanz lahmzulegen und zu übernehmen.¹²³ Denn starke, unabhängige Justizinstitutionen sind Eckpfeiler einer gewaltenteiligen, rechtsstaatlichen Ordnung und daher besonders wichtig für die Resilienz demokratischer Systeme.¹²⁴ Erstens kann sie autoritäres Handeln in Frage stellen, Grenzen setzen und sanktionieren, insbesondere in Ländern, in denen die Justiz ein hohes Ansehen und Vertrauen in der Bevölkerung besitzt oder gescheiterte autoritär-populistische Akteure zur Verantwortung ziehen, wie zum Beispiel im Fall des ehemaligen Präsidenten Brasiliens, Jair Bolsonaro.¹²⁵ Diesen Resilienzfaktor zu überwinden ist Teil des Autokratisierungsprozesses und ermöglicht weiteren Demokratieabbau. Zweitens ist die Justiz, soweit sie übernommen und kontrolliert wird, ein mächtiges Werkzeug, das gegen die Feinde der Herrschenden gerichtet werden kann. Außerdem ermöglicht sie es, das Recht durch neue Rechtsdoktrin und Gesetzesauslegung auch unterhalb der Schwelle von Verfassungs- und Gesetzesänderung zu ändern. Das war beispielsweise in Polen der Fall.¹²⁶

Tatsächlich lassen sich vielfältige Angriffe von autoritären Populisten auf die unabhängige Justiz in vielen Ländern nachvollziehen: von Ungarn unter Viktor Orbán (seit 2010) über Polen unter

115 Vgl. Scheppele, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work: Commentary*, *Governance* 2013, 559; Petrov, *How to Detect Abusive Constitutional Practices*, *European Constitutional Law Review* 2024, 191 (195 f.)

116 Vgl. Haggard/Kaufman, *The Anatomy of Democratic Backsliding*, *Journal of Democracy* 2021, 27 (27).

117 Vgl. Scheppele, *Autocratic Legalism*, *The University of Chicago Law Review* 2018, 545; Huq/Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, *UCLA Law Review* 2018, 78; Levitsky/Ziblatt, *How democracies die*, 2018.

118 Pirro/Stanley, *Forging, Bending, and Breaking: Enacting the Illiberal Playbook in Hungary and Poland*, *Perspectives on Politics* 2022, 86.

119 Vgl. Drinoczi/Bień-Kacała, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary*, 2021, 98.

120 Vgl. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, *Journal of Democracy* 2016, 5 (10 f.).

121 Vgl. Steinbeis, *Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme*, 2024, 14.

122 Vgl. Lührmann/Marquardt/Mechkova, *Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability*, *American Political Science Review* 2020, 811.

123 Vgl. Haggard/Tiede, *Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers*, *Democratization* 2025, 513 (514).

124 Vgl. Boese et al., *How Democracies Prevail. Democratic Resilience As a Two-Stage Process*, *Democratization* 2021, 885 (893 f., 899); vgl. Diamond, *Democratic Regression in Comparative Perspective: scope, methods, and causes*, *Democratization* 2020, 22 (32 f.).

Jarosław Kaczyński (2015–2023) und die USA unter Donald Trump (2016–2020, insbesondere seit 2025) bis Brasilien unter Jair Bolsonaro (2019–2022). Diese Liste ließe sich fortsetzen. Interessant ist, dass sich die Strategien hinter den Angriffen immer wieder ähneln. Sanders spricht zugespitzt von „vergleichbaren ‚Werkzeugen politischer Einflussnahme‘“. ¹²⁷ Gemeinsam mit Holmøyvik hat sie eine Liste vorgelegt, die typische Ansatzpunkte für Bedrohungen gerichtlicher Unabhängigkeit sammelt. ¹²⁸ Dazu zählen unter anderem die Übernahme von Verfassungsgerichten, die Politisierung der Richterernennung, Einflussnahme auf Justizverwaltungen und Unterfinanzierung der Gerichte. Auch Haggard und Tiede unterscheiden „types of assaults“, namentlich Angriffe auf die Kompetenzen der Gerichte, auf das Justizpersonal sowie auf den Haushalt. ¹²⁹ Diese Typologien können Ausgangspunkt für Szenarioanalysen sein.

Schon bevor autoritär-populistische Parteien an die Macht kommen, setzen sie regelmäßig ihre diskursive Macht zur Delegitimierung von unabhängigen Justizinstitutionen ein. Dabei fokussieren sie sich auf Gerichtsentscheidungen und -urteile, einzelne Richterinnen und Richter und die Justiz als solche. Richterinnen und Richter werden dabei vergleichsweise einfach zur Projektionsfläche für autoritär-populistische Narrative. Sie urteilen unabhängig, aber im „Namen des Volkes“, werden zugleich aber als Teil der „Elite“ angesehen. Sie als Antagonisten des Volkes darzustellen, ist umso einfacher, wenn diese Urteile dem angeblichen Volkswillen zuwiderlaufen, etwa indem sie Minderheitenrechte durchsetzen. ¹³⁰ So werden sie schnell als „enemies of the people“, also Volksfeinde, dargestellt. ¹³¹

„Court packing“ ist ein weiterer Angriffsvektor auf die Gerichte. Traditionell wird damit die Schaffung neuer Stellen an einem (obersten) Gericht bezeichnet, damit die politische Mehrheit die Möglichkeit hat, neue Richter zu ernennen. Bekannt geworden ist insbesondere Franklin Delano Roosevelts „court packing plan“, mit dem er eine konservative Mehrheit am Obersten Gericht der USA entmachten wollte. Diese hatte über Jahre vielfältige Sozial- und Arbeitsgesetzesreformen des „New Deal“ gekippt. Während sein Plan im Kongress scheiterte, führte der erhöhte Druck dazu, dass der Oberste Gerichtshof seinen Widerstand aufgab. ¹³² Heute wird der Begriff von einigen Autorinnen

125 Vgl. Llanos, *Bolsonaro on Trial: A Test Case for Global Democratic Resilience*, abrufbar unter <https://www.giga-hamburg.de/de/presse/bolsonaro-on-trial-a-test-case-for-global-democratic-resilience>.

126 Vgl. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019, 79 ff.

127 Sanders, *Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa*, ZRP 2017, 230 (231).

128 (1) Taking over constitutional courts; (2) Politicisation of the appointments of judges; (3) Taking over councils for the judiciary; (4) Interference with judges' tenure and work environment; (5) interference through „judicial administration“; (6) The application of disciplinary procedures against judges or even strong public criticism; (7) Non-enforcement of court decisions; (8) Procedural changes negatively affecting the effectiveness of the courts; (9) The independence of the prosecution service, Holmøyvik/Sanders, in: Hirsch Ballin/van der Schyff/Stremler (Hrsg.), *European Yearbook of Constitutional Law 2019, 2020*, 289 (293 ff.).

129 Haggard/Tiede, *Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers*, *Democratization* 2025, 513 (515 ff.). Eine weitere Kategorisierung bei Kelemen, *The Political Foundations of Judicial Independence in the European Union*, *Journal of European Public Policy* 2012, 43 (44 f.).

130 Vgl. Köker et al., *Populists before power: delegitimization strategies against independent judiciaries*, *Democratization* 2025, 1432 (1436).

131 So die Überschrift der britischen *Daily Mail* am 4.11.2016. Direkt darüber: Portraitfotos von drei Richtern des *High Court* in ihren Roben und Perücken, abrufbar unter <https://www.theguardian.com/politics/2016/nov/04/enemies-of-the-people-british-newspapers-react-judges-brexit-ruling>.

132 Vgl. Caldeira, *Public Opinion and the US Supreme Court: FDR's Court-Packing Plan*, *American Political Science Review* 1987, 1139.

und Autoren breiter verwendet, um neben dieser klassischen expansiven Strategie auch Gerichtsverkleinerungen sowie den Austausch von Gerichtspersonal mit einzubeziehen.¹³³

Während die Neuubesetzung der obersten Gerichte regelmäßig ein Ziel von autoritär-populistischen Parteien ist, fehlt es zum kompletten Austausch meist an formal qualifiziertem Personal und an der dazu notwendigen qualifizierten Stimmenmehrheit im Parlament. Daher werden zusätzliche Wege gesucht, die Justiz zu kontrollieren, etwa durch den Umbau der Gerichtsorganisation und Justizverwaltung. Gerade die Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten sind dabei zentrale Akteure. Obwohl diese in Deutschland vergleichsweise wenig Kompetenzen genießen,¹³⁴ können sie autoritär-populistischer Politik wahlweise im Weg stehen oder sie umsetzen. In Ungarn lässt sich beobachten, wie Richterinnen und Richter mit einer Mischung aus positiven Anreizen und Drohkulisse auch mit informellen Methoden durch die politisch besetzten Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten in ihrer Rechtsprechung unter Druck gesetzt werden.¹³⁵ In Polen haben Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten dazu insbesondere ihre Disziplinar Kompetenzen eingesetzt.

Diese Erfahrungen mit dem autoritären Populismus bilden die Begründung für unsere Annahmen über die autoritär-populistische Strategie. Doch Szenarien bedürfen neben Annahmen über das Verhalten von Akteuren auch Bedingungen, denen wir uns als Nächstes zuwenden.

2. Bedingungen

Als Bedingungen bezeichnen wir Zustände, die notwendig sind, damit ein Szenario – unter Beachtung der zuvor gebildeten Annahmen – ablaufen kann. Solche Bedingungen ergeben sich insbesondere aus der rechtlichen und institutionellen Ordnung. Politische Machtverhältnisse sind also Bedingungen. Wenn ein Szenario beispielsweise auf einer Verfassungsänderung beruht, dann wäre das Vorhandensein einer verfassungsändernden Mehrheit eine notwendige Bedingung. Umgekehrt ist es so, dass die notwendige Bedingung nicht hinreichend sein muss. Es lässt sich aus dem Vorhandensein einer verfassungsändernden Mehrheit allein nicht schließen, dass dieses Szenario wie beschrieben abläuft. Bei Szenarien handelt es sich eben um diskrete Möglichkeiten, nicht um sichere Vorhersagen der Zukunft. Zugleich bauen viele Szenarien aufeinander auf. Somit kann ein Szenario zur Bedingung des nächsten werden. Daraus ergibt sich auch eine chronologische Abfolge und ein gewisser zeitlicher Horizont, der für die Szenarien notwendig ist. Bedingungen der Szenarien müssen benannt werden. Nur dann kann jedes Szenario auf Plausibilität geprüft und vollständig nachvollzogen werden.

Allerdings gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen dem Ausmaß der Machtmittel, die eine autoritär-populistische Partei besitzt, und der Präzision bei der Szenarienbildung. Je höher etwa der Sitzanteil in einem Parlament, desto vielfältiger sind ihre Möglichkeiten, Institutionen zu verändern. Angesichts der daraus resultierenden Vielzahl denkbarer Pfade wird es mit der Szenariomethode schwieriger und aufwendiger, die plausibelsten Entwicklungswege zu identifizieren und zu begründen. Umgekehrt sind Szenarien, die sich durch stärker eingeschränkte autoritär-populistische

¹³³ Vgl. Kosář/Šipulová, *How to Fight Court-Packing?*, *Constitutional Studies* 2020, 133; vgl. Kosář/Šipulová, *Comparative court-packing*, *International Journal of Constitutional Law* 2023, 80.

¹³⁴ Vgl. Blisa/Kosář, *Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance*, *German Law Journal* 2018, 2031.

¹³⁵ Vgl. Hanelt/Vincze, *Managing Courts in Competitive Authoritarian Regimes: Co-Optation, Repression and Resistance in Hungary*, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2024, 381.

Akteure realisieren lassen, aussagekräftiger. Verfügen sie über weniger staatliche Machtmittel und sind sie mit mehr Vetospielern und institutionellen Schranken konfrontiert, sind ihre Gestaltungsmöglichkeiten geringer. Daher können gerade hier, angesichts der begrenzten Sets von Präferenzen der Akteure, Szenarien punktgenaue Einfallstore und Ablaufpläne identifizieren. Konkret bedeutet dies: Es ist schwieriger, plausible Szenarien zu bilden, falls diese über eine absolute oder sogar verfassungsändernde Mehrheit verfügen.

Konkret gehen unsere Szenarien von verschiedenen Eintrittsbedingungen aus: In manchen Fällen genügt es, wenn die autoritär-populistische Partei in der Opposition ist; in anderen benötigt sie eine Sperrminorität, was regelmäßig mehr als ein Drittel der Sitze im Landtag bedeutet. Als Teil einer Landesregierung, insbesondere als Teil einer Koalitionsregierung, kann sie einzelne Ministerien führen, verfügt aber nicht über die Möglichkeit, Gesetze ohne Zustimmung ihrer Koalitionspartner im Landtag zu verabschieden. Als großer Koalitionspartner könnte eine autoritär-populistische Partei die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten stellen oder gar mit einer Landtagsmehrheit allein regieren. Dazu kam es in Polen, obgleich das Wahlbündnis der PiS-Partei 2015 lediglich 37,6 % der Stimmenanteile bekommen hat.¹³⁶ Schließlich sind auch Zweidrittelmehrheiten denkbar, wenn auch weniger wahrscheinlich. Viktor Orbán hat in Ungarn 2010 eine Zweidrittelmehrheit erhalten, auch hier mit deutlich weniger als zwei Dritteln der Stimmen.¹³⁷ Zusammen mit einer kohärenten Parlamentsmehrheit konnte er diese Möglichkeit nutzen, um die Verfassung mehrfach zu ändern und eine komplett neue Verfassung zu verabschieden.¹³⁸

In unseren Szenarien modellieren wir insbesondere die niedrigschwelligen Eintrittsbedingungen. An diesen Stellen geben Institutionen mögliche Verläufe der Szenarien stärker vor. Wenn die Zweidrittelmehrheit steht, fallen viele verfassungsrechtliche Schranken. Die Möglichkeiten der autoritär-populistischen Partei wachsen exponentiell. Szenarien verkommen zur Beliebigkeit.

3. Pfade und Prozesse

Um plausible Szenarien zu entwickeln, genügt es jedoch nicht, Annahmen über die Präferenzen von Akteuren und Bedingungen für den Eintritt des Szenarios zu formulieren. Es müssen auch die Pfade identifiziert und beschrieben werden, die unter den erwarteten Bedingungen zur Erreichung der präferierten Endzustände führen. Da Szenarien Sets diskreter Möglichkeiten sind, müssen wir auf Basis der von uns gesetzten Annahmen und Bedingungen vom *Status Quo* zu dem im Szenario definierten Zustand kommen.

Um zu erklären, warum und wie es zu bestimmten Ereignissen kommt, haben die Sozialwissenschaften die Methode der Prozessanalyse (engl. „process tracing“) entwickelt. Die Prozessanalyse wird genutzt, um Theorien zu entwickeln, zu überprüfen oder *outcomes* in einzelnen Fallstudien zu erklären. Dazu formulieren Forschende eine hypothetische Kausalkette, die sie anhand beobachtbarer Ereignisse nachzeichnen. Entscheidend für die Prozessanalyse ist dabei, einen Mechanismus zu postulieren, der die Ereignisse kausal miteinander verbindet.¹³⁹

136 Vgl. Markowski, The Polish parliamentary election of 2015: a free and fair election that results in unfair political consequences, *West European Politics* 2016, 1311.

137 Vgl. Várnagy, Hungary: Political Developments and Data in 2022, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 2011, 991 (991).

138 Vgl. Vincze/Varju, Hungary The New Fundamental Law, *European Public Law* 2012, 437.

Da sich die Prozessanalyse mit vergangenen Ereignissen befasst, lässt sich bei ihr Evidenz sowohl im Lichte der angenommenen als auch konkurrierender Mechanismen bewerten. Selbst das „Fehlen“ von Evidenz kann interpretiert werden – etwa im Hinblick auf die Motivation von Akteuren, Spuren ihres Handelns zu hinterlassen oder zu tilgen.¹⁴⁰ Dabei geht die Mehrheit der Forschenden von vier Arten inferenzieller Tests aus, mit denen sich Evidenz untersuchen lässt; diese Tests unterscheiden sich dahingehend, ob sie für den Beleg eines Erklärungsansatzes notwendig und/oder hinreichend sind.¹⁴¹ Mithilfe dieser vier Tests kann die Forschung beurteilen, ob Belege mit der angenommenen Kausalkette übereinstimmen, und zwischen konkurrierenden Erklärungen abwägen.¹⁴²

Im Unterschied zur qualitativen Szenarioanalyse untersucht die Prozessanalyse üblicherweise bereits abgeschlossene oder noch laufende Prozesse. Die qualitative Szenarioanalyse tut dies nicht, knüpft aber dennoch eng an die Prozessanalyse an. In beiden Fällen muss eine hypothetische Kausalkette beschrieben werden, die die Abfolge von Bedingungen beschreibt, die erfüllt sein müssen, damit das Ergebnis oder Ziel eintritt. Zusammengehalten wird die Kette durch Mechanismen. Diese „erklären den Fluss kausaler Energie, der das interessierende Ergebnis hervorbringt.“¹⁴³ Mechanismen sind in diesem Sinne wie Kettenglieder, die verdeutlichen, wie die einzelnen Elemente kausal ineinandergreifen. Diese Mechanismen wiederum beruhen auf elementaren Bausteinen (*microfoundations*), die sich aus den Motivationen und dem Verhalten von Akteuren auf der Handlungsebene zusammensetzen.

Die qualitative Szenarioanalyse richtet den Blick nach vorn. Ausgehend von Annahmen über Ziele und Motivationen von Akteuren überlegen wir, mit welchen Handlungen diese ihre Ziele verfolgen könnten. Anschließend betrachten wir den Weg, den die „kausale Energie“ angesichts der Zwänge und Chancen bestehender Institutionen einschlagen kann. Auf diese Weise entstehen Szenarien möglicher zukünftiger Entwicklungen, die jedoch eigenen Pfadabhängigkeiten folgen. Die qualitative Szenarioanalyse ermöglicht es, *ex ante critical junctures*¹⁴⁴ in Autokratisierungsprozessen zu identifizieren. Wir bezeichnen solche *critical junctures* als mögliche Kippunkte, durch die eigene Pfadabhängigkeiten in Richtung Autoritarismus entstehen.

Die Szenarien in diesem Buch könnten beispielsweise für einen „zivilen Verfassungsschutz“¹⁴⁵ als Teil eines Frühwarnsystems genutzt werden. Beim Monitoring des Verhaltens autoritär-populistischer Akteure können daher die oben genannten inferenziellen Tests aus der Prozessanalyse hilfreich sein, um zu bewerten, inwiefern Beobachtungen mit dem von uns beschriebenen Szenario übereinstimmen. Auf diese Weise könnte szenarienbasierte Antizipation autoritär-populistischen Handelns dazu beitragen, Pfadabhängigkeiten und Kippunkte zu identifizieren.

139 Vgl. Beach/Pedersen, *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, 2. Aufl. 2019.

140 Vgl. Gonzalez-Ocantos/LaPorte, *Process Tracing and the Problem of Missing Data*, *Sociological Methods & Research* 2021, 1407.

141 Vgl. Bennett/Checkel (Hrsg.), *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*, 2015; vgl. Bennett, in: Brady/Collier (Hrsg.), *Rethinking Social Inquiry*, 2010, 207.

142 Vgl. Zaks, *Relationships Among Rivals (RAR)*, *Political Analysis* 2017, 344.

143 González-Ocantos, in: Curini/Franzese (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*, 2020, 104.

144 Vgl. Capoccia/Kelemen, *The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, *World Politics* 2004, 341.

145 Müller-Elmou/Zillessen, *Für einen zivilen Verfassungsschutz*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/fur-einen-zivilen-verfassungsschutz/>.

4. Narration und Kontextualisierung

Gerade weil Pfade und Prozesse bei der Bildung von Szenarien so wichtig sind, ist die narrative Form von Szenarien elementar.¹⁴⁶ Dadurch unterscheidet sich die qualitative Szenarioanalyse von stärker formalisierten Instrumenten wie Pfadmodellen oder Baumdiagrammen. Zur Narration gehören sowohl die auserzählten Szenarien als auch die kontextualisierenden Hintergrundtexte. Beide erfüllen spezifische Funktionen, die wir im Zuge unserer Methodenreflexion herausgearbeitet haben.

Die zentrale Funktion der Szenarienerzählung ist, die Anschaulichkeit und Verständlichkeit zu erhöhen, indem sie das Szenario plastisch und fiktiv darstellt, mitunter sogar detailliert ausschmückt (Veranschaulichungsfunktion). Sie ist – insbesondere im Fall von „Gesamtszenarios“ – in der Lage, zu veranschaulichen, wie verschiedene Maßnahmen kumuliert Wirkung entfalten und auf welche Argumentationsmuster und Handlungslogiken sie sich stützt.¹⁴⁷ Die narrative Darstellungsweise erlaubt es dadurch auch, die Plausibilität eines Szenarios zu begründen, etwa indem sie explizite oder implizite Bezüge oder Assoziationen zu bereits beobachteten Fällen oder Narrativen herstellt (Plausibilisierungsfunktion).¹⁴⁸ Die erzählerischen Elemente sollen zudem die Vorstellungskraft der Leserinnen und Leser anregen und es erleichtern, sich in die dargestellte Zukunft hineinzusetzen (Imaginationsfunktion).¹⁴⁹ Dieser Schritt kann herausfordernd sein, weil der Perspektivwechsel mitunter einen Bruch mit alten Gegebenheiten und Gewissheiten verlangt. Zugleich machen fiktive, erzählerische Elemente die unvermeidbare Subjektivität eines solchen epistemischen Zugangs sichtbar, der die Komplexität der Wirklichkeit reduziert, um sich auf die wesentlichen Punkte zu konzentrieren. Die Szenarien sollen kenntlich machen, dass es sich um hypothetische Konstruktionen handelt, die keine probabilistischen Prognosen sind.

Schließlich weist die Narration der qualitativen Szenarioanalyse Ähnlichkeiten mit der rechtswissenschaftlichen Fallanalyse (engl. *case-based method*) auf.¹⁵⁰ Fälle, in denen das Recht auf reale oder hypothetische Situationen angewendet wird, sind seit Jahrhunderten Inspiration, Lehrinstrument und Methode der Rechtswissenschaft.¹⁵¹ Auch hier geht es darum, in einem abgegrenzten Setting konkrete, teils fiktive Situationen darzustellen, an denen abstraktes Wissen angewendet und geprüft werden kann. Die Form reduziert Komplexität, indem sie systemische Fragen in einzelne Fälle zerlegt, und macht abstraktes Wissen durch Anwendung auf konkrete Konstellationen praktisch nutzbar.¹⁵² Szenarien weisen damit ähnliche didaktische Vorteile auf wie die Fallmethode: Sie sind zugänglicher und motivierender, regen Interaktion an und eröffnen die Möglichkeit, systematisches Wissen induktiv und anwendungsbezogen zu entwickeln (Lernfunktion).¹⁵³

146 Vgl. Spaniol/Rowland, Defining scenario, Futures & Foresight Science 2019, 1 (7).

147 Vgl. Schaks, Demokratische Dekonsolidierung, 2023, 63.

148 Zillesen, in: Hartmann-Cwiertnia/Dahm/Decker (Hrsg.), Freiheit, Gleichheit, Vertrauen: was unsere Demokratie jetzt braucht, 2025, 216 (221).

149 Vgl. auch Kosow/Gaßner, Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria, 2008, 41.

150 Moberg will explizit die Fallanalyse weiterentwickeln, vgl. Moberg, Scenario Analysis in Law, Tidsskrift for Rettsvitenskap 2023, 200, (201).

151 Heidebach, Das Potenzial der Fallbasierten Methode, ZDRW 2018, 297 (299 ff.).

152 Czerny, in: Krüper (Hrsg.), Rechtswissenschaft lehren: Handbuch der juristischen Fachdidaktik, 2022, § 38 Die Didaktik von Lösungsskizze und Musterlösung, 951.

153 Vgl. Heidebach, Das Potenzial der Fallbasierten Methode, ZDRW 2018, 297 (325); Czerny, in: Krüper (Hrsg.), Rechtswissenschaft lehren: Handbuch der juristischen Fachdidaktik, 2022, § 38 Die Didaktik von Lösungsskizze und Musterlösung, 951.

Dabei ist wichtig zu betonen, dass es keine streng verbindliche Form der Szenarienerzählung gibt; vielmehr ist ein Vorteil der Szenarioanalyse, dass die Basis-Szenarien in verschiedener Form aufbereitet und erzählt werden können. Im Rahmen des Thüringen-Projekts bildeten die Basis-Szenarien die Grundlage für eine Vielzahl von Outputs, die von Büchern¹⁵⁴ und Podcasts¹⁵⁵ über Workshops¹⁵⁶ und Fachaufsätze¹⁵⁷ bis hin zu einem Theaterstück¹⁵⁸ reichten. Dadurch werden die Szenarien auch an breitere, nichtwissenschaftliche Zielgruppen kommunizierbar. Die Kontextualisierung kann auch mit der Szenarienerzählung verflochten werden. In Workshop-Formaten lässt sich beispielsweise flexibler mit dem notwendigen (und möglicherweise bereits bestehenden) Kontextwissen umgehen. Es kann etwa als Input vorneweg eingebracht, eigenständig erarbeitet oder zusammengetragen werden.

Im Justiz-Projekt haben wir umfangreiche, komplexe Szenarien entwickelt, die zwar eigenständig erzählbar sind, aber Detail- und Fachwissen voraussetzen. Sowohl für die Instanzengerichtsbarkeit als auch für die Landesverfassungsgerichtsbarkeit haben wir die einzelnen Szenarien zu größeren Gesamtszenarien verwoben, um die Maßnahmenkumulation und die Multidirektionalität autoritär-populistischer Strategien besser erfahrbar zu machen. Eine Trennung zwischen Landesverfassungsgerichten und Instanzengerichten erschien uns indes sinnvoll, um das Gesamtszenario nicht allzu komplex werden zu lassen. Landesverfassungsgerichte nehmen durch ihre besonderen Kompetenzen eine herausgehobene Stellung in den Rechtsordnungen der Länder ein und unterscheiden sich von Instanzengerichten nicht zuletzt aufgrund ihrer Organisationsstrukturen.¹⁵⁹ Außerdem knüpft die Beschäftigung mit den Landesverfassungsgerichten in besonderem Maße an die derzeitigen politischen Bestrebungen an, die institutionelle Resilienz der Verfassungsgerichte zu stärken.

Die Szenarien haben grundsätzlich den Anspruch, aus sich heraus verständlich zu sein. Gleichwohl ist ihre Kontextualisierung unerlässlich, weil die Szenarioanalyse Kriterien wie Nachvollziehbarkeit und Plausibilität verpflichtet ist. Die Kontextualisierung umfasst nicht nur methodische Fragen und Annahmen, sondern auch rechtliche Erläuterungen, den Forschungsstand, Fragen der Resilienz sowie – ganz entscheidend – die Begründung. Den Gesamtszenarien stehen aus diesem Grund umfangreiche Hintergrundtexte zur Seite, die in Unterkapitel nach Sachzusammenhängen unterteilt sind. Wir haben drei wesentliche Funktionen identifiziert, die die Texte – in unterschiedlicher Ausprägung – erfüllen.

Erstens liefert der Hintergrundtext den relevanten rechtlichen Kontext. Er erläutert und vertieft rechtliche Grundlagen und Hintergründe des jeweiligen Szenarios, beispielsweise die Grundzüge beamtenrechtlicher Disziplinarmaßnahmen. Er orientiert sich am Forschungsstand und der Rechtsprechung, prüft (verfassungs-)rechtliche Grenzen, diskutiert wissenschaftliche Streitigkeiten und

154 Steinbeis, Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024; Zillessen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 2025.

155 Thüringen 2024 – Was wäre, wenn?, abrufbar unter <https://thueringen-2024.podigee.io/>.

156 Juristisches Toolkit, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/06/Juristisches-Toolkit.pdf>.

157 Statt vieler: Laude/Müller-Elmau, Rundfunkgestaltung im föderalen Bundesstaat, NVwZ 2025, 470; nicht abschließende Auswahl im Abschlussbericht, 8, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/06/Thueringen-Projekt_Abschlussbericht.pdf.

158 Steinbeis, Ein Volksbürger, Theater der Zeit 2024, abrufbar unter <https://tdz.de/artikel/7fd833c6-5950-40cc-872e-438245c0fb3f>; Arte Mediathek: <https://www.arte.tv/de/videos/120497-000-A/ein-volksbuenger/>.

159 Beispielhaft: Es handelt sich um Ehrenamtsgerichte; die Richterinnen und Richter werden direkt vom Parlament gewählt.

markiert neue oder ungeklärte Rechtsfragen und -probleme. Zusätzlich hat er die wichtige Aufgabe, die teilweise divergierenden Regelungen in den Bundesländern abzubilden und zu vergleichen.

Zweitens dient der Hintergrundtext der Begründung des Szenarios. Ein Szenario soll nicht nur rechtlich möglich sein, sondern gewinnt auch daraus Plausibilität, dass es an internationale oder vergangene Beispiele anknüpft. Entscheidend sind aber insbesondere die Recherchegespräche, in denen diese Szenarien mit Insider- und Outsider-Expertinnen und -Experten diskutiert und geprüft werden, und die den Szenarien Plausibilität verleihen. In diesem Prozess werden Szenarien verworfen, angepasst und neu gebildet. Empirische Daten, etwa zur Demografie, können die Detailtiefe der Szenarien im Hintergrund erhöhen.

Drittens thematisieren die Hintergrundtexte Aspekte der Resilienz. Das kann eine Bewertung des Szenarios betreffen, etwa die Einschätzung, wie risikoreich ein bestimmtes Szenario ist. Häufig werden Rechtsschutzmöglichkeiten durchgespielt und eingeschätzt, teilweise auch mögliche Gegenstrategien oder Handlungsoptionen erörtert. Konkrete rechtliche Änderungsvorschläge werden im Rahmen dieser Publikation indes nur angeregt. Reformvorschläge verlangen noch zusätzliche Analyseschleifen, die sich stärker an normativen Szenarioanalysen orientieren müssten.¹⁶⁰ Die Erkenntnisse unserer explorativen, qualitativen Szenarioanalyse können Grundlage für eine weitere Beschäftigung mit rechtsstaatlicher Resilienz darstellen.

5. Datenerhebung und -analyse

Da wir uns im Thüringen-Projekt bereits mit autoritär-populistischen Bedrohungen der Demokratie und des Rechtsstaats beschäftigt hatten, waren einige unserer Grundannahmen beim Projektstart gesetzt. Auf der Grundlage dieser Vorrecherchen und Literatur zu Angriffen auf die Justiz in anderen Ländern haben wir entschieden, einen Schwerpunkt auf drei Recherchebereiche zu legen, die besonders eminent, typisch¹⁶¹ und teilweise wenig erforscht sind: erstens den Austausch des Personals an Gerichten; zweitens die Gerichtsorganisation; und drittens die besondere Rolle der Landesverfassungsgerichte. Diese thematische Fokussierung bedeutete zugleich, dass wir andere Themen ausklammern mussten: etwa das Bundesverfassungsgericht, bei dem resilienzfördernde Gesetzgebung bereits breit diskutiert und ein Gesetzgebungsprozess erfolgt war, die Rolle der Anwaltschaft,¹⁶² der juristischen Ausbildung sowie der Staatsanwaltschaften, deren Weisungsgebundenheit bereits seit Langem regelmäßig kritisiert (und verteidigt) wird.¹⁶³ Im Bereich des Strafrechts und der Strafverfolgung hat das Blog-Symposium „Zart im Nehmen: Das Strafrecht in Zeiten des autoritären

160 Zur Unterscheidung normativer und explorativer Szenarien vgl. Kosow/Gaßner, *Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria*, 2008, 31 f.

161 Vgl. Holmøyvik/Sanders, in: Hirsch Ballin/Van Der Schyff/Stremmer (Hrsg.), *European Yearbook of Constitutional Law* 2019, 2020, 289 (293 ff.).

162 Gerhold, *Diabolus Advocati: Freie Advokatur in unruhigen Zeiten*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/diabolus-advocati/>.

163 Exemplarisch Groß, *Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz in Deutschland – ein Defizitbefund*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-institutionelle-unabhaengigkeit-der-justiz-in-deutschland-ein-defizitbefund/>; und Gärditz, *Neutrale Strafverfolgung und demokratische Strukturverantwortung*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/neutrale-strafverfolgung-und-demokratische-strukturverantwortung/>.

Populismus“¹⁶⁴ im August 2025 ausgeleuchtet, wie wehrhaft das Strafrecht ist und wo es selbst zum Risiko für die Freiheiten werden kann, die es schützen soll.

Die von uns getroffene Auswahl ist nicht so zu verstehen, dass die Anwendung der Szenarioanalyse auf andere Themen oder Bereiche nicht gleichermaßen wichtig wäre. Aufgrund unserer begrenzten Personalressourcen war es jedoch unausweichlich, uns thematisch auf Bereiche zu begrenzen, die für Szenarioanalysen potenziell besonders relevant sind. Die Zuständigkeiten für die Themen haben wir innerhalb des Teams verteilt, um uns arbeitsteilig zu spezialisieren.

Die Recherche lief iterativ ab. Wir haben uns einerseits in die Literatur zu *democratic backsliding* und *judicial politics* eingelesen, um ein besseres Verständnis für typische Abläufe autoritär-populistischer Angriffe auf die Justiz zu gewinnen und unsere Annahmen zu formulieren. Zentral sind dafür die Arbeiten zu Polen und Ungarn, aber auch aktuelle Beispiele wie die USA und Mexiko; diese Fälle bieten wichtige Anknüpfungspunkte, von denen aus eine qualitative Szenarioanalyse beginnen kann. Die Beispiele waren Impuls, zu prüfen, inwieweit sich die im Ausland beobachteten Vorgehensweisen auch auf Deutschland übertragen ließen, und inspirierten und informierten die Entwicklung der ersten Szenarien. Andererseits haben wir Landesverfassungen, Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und Länderebene studiert und die entsprechende rechtswissenschaftliche Literatur und ggf. Rechtsprechung miteinbezogen. Auf dieser Grundlage ließen sich erste Szenarien entwerfen, die wir in die Recherchegespräche mitnehmen konnten.

Darüber hinaus haben wir einen Fragebogen erarbeitet und den Justizministerien aller 16 Bundesländer zugesandt. Der Katalog fragt typische Abläufe ab, etwa bei der Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern in den höheren Justizdienst oder der Aufstellung von Haushaltsplänen; zudem konnten wir darüber für unsere Recherche relevante Statistiken erheben, etwa zur Anzahl und zum Ausgang von Disziplinarverfahren.

Von den 16 Landesjustizministerien haben zwölf den Fragebogen beantwortet, wobei sich Umfang und Qualität der Antworten unterscheiden. Ein Ministerium (Schleswig-Holstein) übersandte uns eine Antwort auf eine Große Anfrage, die viele unserer Fragen ebenso thematisierte und die parallel zu unserer Anfrage bearbeitet wurde. Ein Ministerium (Niedersachsen) hat nicht inhaltlich auf unsere Anfrage reagiert, zwei Ministerien (Mecklenburg-Vorpommern und Bayern) lehnten eine Beantwortung ab. Die auf diese Weise gewonnenen Informationen sind in die Interviewvorbereitung eingeflossen und halfen uns, Szenarien zu plausibilisieren. Insbesondere ermöglichten die Informationen auch, zu prüfen, ob landesspezifische Besonderheiten für bestimmte Szenarien berücksichtigt werden müssen.

Die zentrale empirische Datenquelle des Justiz-Projekts bilden rund 70 semi-strukturierte Interviews bzw. Recherchegespräche, die wir zwischen April und Oktober 2025 geführt haben. In den Sozialwissenschaften wird in der Regel zwischen offenen, semi-strukturierten (d.h. leitfadengestützten) und geschlossenen Interviews unterschieden. Ursprünglich war unser Ansatz, im Justiz-Projekt mit zwei einheitlichen Interviewleitfäden für alle Recherchegespräche in den Bereichen Instanzengerichte und Landesverfassungsgerichte zu arbeiten. Da der Fragenkatalog aufgrund der verschiedenen

164 Zart im Nehmen, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/category/debates/zart-im-nehmen-das-strafrecht-in-zeiten-des-autoritaren-populismus-debates/>.

Themenfelder jedoch schnell anwuchs, musste der anfänglich einheitliche Interviewleitfaden für Instanzen gerichte aufgegeben werden. Stattdessen bekamen die jeweiligen Gesprächspartnerinnen und -partner themenspezifisch eigene Fragen gestellt, die wir im Laufe der Recherche und je nach Bundesland angepasst und weiterentwickelt haben. Während die Interviews zu Beginn offener und somit explorativer waren, haben wir die Fragen mit zunehmender Recherchedauer und Konkretisierung der Szenarien präzisiert. Wenn möglich, haben wir auch Fragen für Teammitglieder mit anderen Rechercheschwerpunkten mitgestellt. Die Reihenfolge der Fragen wurde flexibel angepasst, um Nachfragen zu ermöglichen. Viele Interviewpartnerinnen und Interviewpartner baten vor dem Recherchegespräch um Übersendung der Fragen, um im Vorlauf Zeit zu erhalten, sich bereits Gedanken zu machen.

Dem Untersuchungszweck entsprechend erfolgte die Auswahl der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner anhand einer Kombination verschiedener Sampling-Verfahren. Wir haben uns daran orientiert, wer das notwendige Erfahrungswissen haben und bereit sein könnte, mit uns zu sprechen (*purposive/availability sampling*). Zudem haben wir versucht, Gespräche für alle Bundesländer zu führen, gleichermaßen mit Richterinnen und Richtern verschiedener Instanzen (*quota sampling*). Außerdem haben wir im Anschluss an die Gespräche regelmäßig um Empfehlungen weiterer möglicher Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner für unsere Interviews gebeten (*snowball sampling*).¹⁶⁵ Dabei haben wir bei der Auswahl unserer Interviewpartnerinnen und Interviewpartner auf Diversität Wert gelegt. Das betrifft insbesondere die geografische Verteilung. So haben wir mit Personen aus allen 16 Ländern gesprochen, wobei jedoch in manchen Ländern nur ein Gespräch geführt wurde und in anderen sieben. Folglich konnten nicht alle Themen in allen Ländern abgedeckt werden.

Tabelle 1: Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Land	Anzahl
Baden-Württemberg	6
Bayern	2
Berlin	4
Brandenburg	4
Bremen	7
Hamburg	2
Hessen	4

165 Vgl. Tansey, Process Tracing and Elite Interviewing, PS: Political Science & Politics 2007, 765 (769 f.).

Land	Anzahl
Mecklenburg-Vorpommern	1
Niedersachsen	7
Nordrhein-Westfalen	3
Rheinland-Pfalz	1
Saarland	1
Sachsen	6
Sachsen-Anhalt	4
Schleswig-Holstein	7
Thüringen	3
Bund	5
Ausland	2

Bei unserer Ansprache potenzieller Gesprächspersonen haben wir versucht, sowohl die Perspektive von Richterinnen und Richtern als Mitglieder der Spruchkörper als auch die von Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten in dieser Funktion abzubilden. Dennoch kam es im Laufe des Projekts zu deutlich mehr Recherchegesprächen mit Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten¹⁶⁶ (N = 22) und Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten (N = 3) sowie mit einem Direktor eines Gerichts, da sie für viele unserer Szenarien als potenzielle Akteure von zentraler Bedeutung sind und über wertvolles Erfahrungswissen verfügen. Demgegenüber wurden sieben „einfache“ Richterinnen und Richter interviewt. 28 % der Gesprächspartner waren Frauen. Um die Anonymität der Gesprächspartner zu gewährleisten, verwenden wir bei den Gesprächsnachweisen überwiegend das generische Maskulinum. Einige der Interviewten waren bereits außer Dienst.

Auch vertikal ist unsere Stichprobe divers, da alle Instanzen vertreten waren: Amtsgerichte (N = 2), Landgerichte (N = 6) und Oberlandesgerichte (N = 9); Verwaltungsgerichte (N = 4) und Oberverwaltungsgerichte (N = 2). Ebenso waren Bundesgerichte (N = 4) vertreten. Insgesamt haben wir mit 25 Richterinnen und Richtern aus der Instanzengerichtsbarkeit gesprochen und mit 22 Personen aller 16 Landesverfassungsgerichte. Hinzu kommen Gespräche mit sieben Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertretern, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an Universitäten (N = 3), der

¹⁶⁶ Das schließt die Verfassungsgerichte mit ein.

Staatsanwaltschaft (N = 1) und Justizministerien (N = 6). Gerade von uns angefragte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ministerialverwaltung konnten wir oft nicht von der Teilnahme überzeugen. Hier wäre größere Offenheit aus wissenschaftlicher Perspektive wünschenswert.

Die meisten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurden per E-Mail oder über soziale Netzwerke wie LinkedIn angefragt. In manchen Fällen gab es bereits frühere Kontakte, die die Gesprächsanbahnung erleichterten. In vielen Fällen wurden Einladungen an die generischen, im Internet auffindbaren E-Mail-Adressen der Gerichte, Justizministerien oder Verbände gesendet mit der Bitte um Weiterleitung an die Zielperson. Bei ausbleibender Antwort wurden Erinnerungen geschickt.

In vier Fällen wurde ein Folgegespräch geführt, um Themen abzuschließen oder neue Themen zu besprechen. Der ganz überwiegende Teil unserer Recherchegespräche wurde online mittels der Videokonferenzsoftware Cisco Webex durchgeführt. In einzelnen Fällen wurde auf Wunsch der Teilnehmenden auf Software anderer Anbieter (Zoom, Microsoft Teams) ausgewichen. Die meisten Gespräche wurden mit einer Interviewpartnerin bzw. einem Interviewpartner geführt, in seltenen Fällen mit zwei Personen. Auf Seiten des Justiz-Projekts wurden die Interviews in der Regel zu zweit geführt, wobei die Zahl der Interviewenden von eins bis vier variierte. Mit Erlaubnis der jeweiligen Gesprächsperson wurde das Gespräch aufgezeichnet und mittels der Open-Access-Software noScribe¹⁶⁷ lokal transkribiert. Die aufgezeichneten Gespräche haben zusammen eine Dauer von über 83 Stunden, von denen 59 Stunden auf den Recherchebereich „Instanzenorgane“ entfallen und 24 auf die Verfassungsgerichte. Auf eine Kodierung der Transkripte, wie sie regelmäßig in qualitativen Sozialwissenschaften vorkommt, wurde aus zeitlichen Gründen verzichtet. Für die Transkription der Recherchegespräche – und später auch für die sprachliche Redaktion des Manuskripts – wurden unterstützend KI-basierte Werkzeuge eingesetzt; die inhaltliche Analyse der Recherchegespräche blieb vollständig in der Verantwortung des Forschungsteams.

Der Schutz der persönlichen Daten sowie die Wahrung der Vertraulichkeit der Gespräche haben für uns höchste Priorität. Entsprechend wurden sämtliche Aufzeichnungen und Transkripte ausschließlich projektintern verarbeitet und sicher gespeichert; ein Zugriff auf Daten der (angefragten) Gesprächspersonen und Gesprächsaufzeichnungen von außen war zu keinem Zeitpunkt möglich. Bei der Einladung zu Recherchegesprächen wurde in allen Fällen ein Einwilligungsförmular mitgeschickt.¹⁶⁸ Darin haben wir potenzielle Interviewpartnerinnen und Interviewpartner über die Art und den Zweck der Untersuchung sowie über die Speicherung und Verwendung ihrer Daten informiert. Sie haben die Option erhalten, dem Mitschnitt des Gesprächs zuzustimmen. Eine weitere Wahlmöglichkeit bestand hinsichtlich der Erlaubnis, pseudonymisiert aus den Gesprächen zu zitieren. Die meisten Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen haben Zitaten aus den Recherchegesprächen in pseudonymisierter Form zugestimmt. Dabei haben wir in unserem Einwilligungsförmular folgende Pseudonymisierungsweise vorgeschlagen: Funktion (etwa Gerichtspräsident) und Bundesland. Einzelne Interviewpartnerinnen und Interviewpartner baten darum, anders als vorgeschlagen pseudonymisiert zu werden, da sie sich sonst für identifizierbar hielten. Andere wiederum baten um

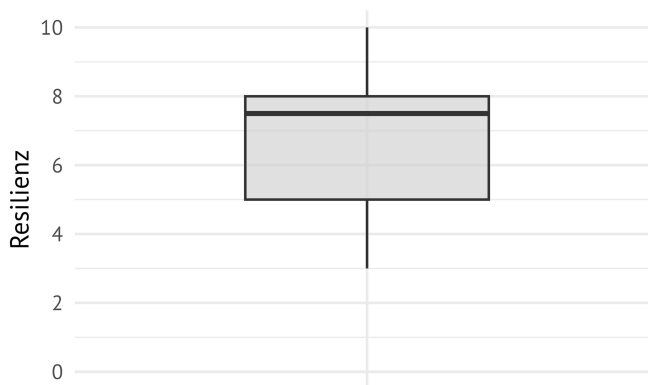
167 Dröge, noScribe. AI-powered Audio Transcription (Version 0.6) [Computer software], 2024, abrufbar unter <https://github.com/kaixxx/noScribe>.

168 Dazu siehe Appendix.

vorherige Autorisierung von Zitaten. Um die Vertraulichkeit der Gespräche und unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zu schützen, haben wir uns im Zweifelsfall stets für eine stärkere Form der Pseudonymisierung entschieden; dies bedeutet konkret, dass wir insbesondere bei Richterinnen und Richtern aus kleineren Bundesländern mit weniger Gerichten im Einzelfall von einer Angabe der Gerichtsbarkeit oder des Landes abgesehen haben, wenn wir nach Austausch in unserem Team zu der Einschätzung gelangten, dass die Angabe zu einer Rückverfolgbarkeit der Person führen könnte.

Die Einstiegsfrage in unsere Recherchegespräche war stets, für wie resilient die Interviewpartnerin bzw. der Interviewpartner die Justiz gegen autoritär-populistische Bedrohungen hielten. Dafür wurde ihnen eine Skala von 0 bis 10 vorgeschlagen, wobei 10 für einen Höchstwert an Resilienz stand. Diese Einstiegsfrage haben wir unter anderem gewählt, da sie gut zu den verschiedenen Funktionen unserer Recherchegespräche passt und die Grundeinstellung unserer Interviewpartnerinnen und Interviewpartner erhob. Dabei zeigt sich, dass die Mehrheit der Befragten die Justiz insgesamt für eher resilient hielt, mit einem Medianwert von 7,5. Die Verteilung der Antworten lässt sich Abbildung 1 entnehmen.

Abbildung 1: Auf einer Skala von 0–10, für wie resilient halten Sie die Justiz in Ihrem Bundesland?



Im Rahmen unserer Methodenreflexion haben wir verschiedene Funktionen der Recherchegespräche identifiziert und deren jeweilige Bedeutung für den Forschungsprozess herausgearbeitet. Die Gespräche waren nicht nur darauf ausgelegt, von den Expertinnen und Experten Wissen zu gewinnen, sondern auch, gemeinsam mit ihnen neues Wissen zu entwickeln (*knowledge co-creation-Funktion*). Das ermöglichte einerseits, die umfangreiche, teils landesspezifische rechtliche Recherche zu beschleunigen, da die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in der Regel ein sehr gutes Verständnis für die Eigenheiten ihres Bundeslandes hatten. Andererseits bekamen wir durch die Gespräche unentbehrliche Einblicke in die vielen ungeschriebenen Praktiken und informellen Institutionen in der Justiz, die oft genauso wichtig für das Funktionieren des Justizsystems sind wie die formalisierten.¹⁶⁹

Im Laufe der Recherche haben wir unsere Szenarien entwickelt und fortlaufend verfeinert (*Plausibilisierungsfunktion*). Entscheidend dafür war, die Szenarien mit den jeweiligen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern gemeinsam zu prüfen. Dass die in diesem Buch dargelegten Szenarien so ablaufen könnten, begründen wir insbesondere damit, dass sie in rund 70 Recherchegesprächen für plausibel gehalten wurden. Zugleich sicherten die Recherchegespräche eine hohe Explorativität der Analyse. Sie eröffneten die Möglichkeit, das Insiderwissen und die Erfahrung unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zu nutzen, um neue, bislang nicht bekannte Entwicklungen und Strategien zu identifizieren. Eine solche Offenheit war entscheidend, um nicht lediglich bekannte Muster autoritär-populistischer Einflussnahme auf einen neuen Kontext zu übertragen, sondern auch potenziell neuartige, kontextspezifische Handlungslogiken zu erfassen (*Explorationsfunktion*).

Grundsätzlich haben wir die Erfahrung gemacht, dass eine implizite Voraussetzung ist, dass unsere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner die von uns getroffenen Annahmen zum Verhalten autoritär-populistischer Akteure weitgehend teilen. Diese Voraussetzung haben wir nicht gesondert geprüft; wir gehen jedoch davon aus, dass die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner andernfalls vermutlich nicht den Gesprächsanfragen zugesagt hätten. Gerade die Plausibilisierung und Exploration erfordert, dass sie sich aktiv auf die Szenarioanalyse einlassen, was wiederum Geschick bei der Gesprächsführung von unserer Seite verlangt. Um sich in möglichen, aber hypothetischen Szenarien in der Zukunft zu bewegen, in denen andere Bedingungen und Annahmen herrschen als in der Gegenwart, kann es hilfreich sein, aktiv die Rolle zu wechseln und sich vorzustellen, als autoritärer Populist zu agieren. Dieser Perspektivwechsel fiel einigen unserer Interviewpartnerinnen und Interviewpartner zunächst schwer und benötigte Anlaufzeit, was verständlich ist: Viele waren aufgrund ihrer Sozialisierung stark an rechtsstaatlichen Standards orientiert und haben in ihrem bisherigen Berufsleben nur wenig abweichende Erfahrungen gemacht. Dennoch konnten sich die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner mit zunehmender Dauer der Recherchegespräche eher darauf einlassen, in die Rolle des *advocatus diaboli* zu schlüpfen und unsere Annahmen zu autoritär-populistischen Akteuren zu teilen. Das führte regelmäßig zu „Aha“-Erlebnissen in Recherchegesprächen.

Gerade diese Momente, in denen der Perspektivwechsel gelingt, sind geeignet, die Resilienz in der Justiz zu fördern (*Resilienzfunktion*). Dadurch, dass wir mit unseren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern Szenarien diskutierten und prüften, wollten wir sie auch für autoritär-populistische Strategien sensibilisieren und zur Antizipation und somit Identifikation von möglichen Abläufen bringen. Das ermöglicht ihnen zugleich, sich eigenständig Gedanken über mögliche Gegenstrategien und Resilienzfaktoren zu machen, auch wenn das nicht im Mittelpunkt der Recherchegespräche stand. Da viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner justizinterne Funktionsebenen sind, hoffen wir als Folge der Recherchegespräche und des Justiz-Projekts insgesamt auf ein gesteigertes Interesse an Resilienzthemen vor allem innerhalb der Justiz und auf mögliche Multiplikationseffekte.

169 Vgl. Kosař/Šipulová/Urbániková, Informality and Courts: Uneasy Partnership, German Law Journal 2023, 1239; vgl. Dressel/Sanchez-Urribarri/Stroh, The Informal Dimension of Judicial Politics, Annual Review of Law and Social Science 2017, 413; vgl. Helmke/Levitsky, Informal Institutions and Comparative Politics, Perspectives on Politics 2004, 725; vgl. Lauth, Informalität, informelle Institutionen und Praktiken, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2017, 489.

6. Ethik und Positionalität

Im Anschluss an die Datenerhebung reflektieren wir, vor welchem epistemischen Hintergrund wir die Forschungs- und Recherchefragen bearbeitet haben und welche ethischen Implikationen zu beachten sind. In der deutschen Rechtswissenschaft ist es bislang eher unüblich, die eigene Position und den institutionellen oder persönlichen Hintergrund zu thematisieren.¹⁷⁰ Gerade in interdisziplinären (und internationalen) Kontexten kann jedoch eine explizite Auseinandersetzung mit Herkunft, Prägungen und Verortung das gegenseitige Verständnis fördern und Intersubjektivität ermöglichen.¹⁷¹ Auch wenn die (deutsche) Rechtswissenschaft versucht, mit ihrem dogmatisch möglichst geschlossenen System von individuellen Perspektiven zu abstrahieren, bleibt Forschung eine kontingente Praxis, die von Interessen, Erfahrungen, Haltungen und Zeitgebundenheit beeinflusst ist.¹⁷² Wenn Forschende ihre epistemologischen Annahmen, Methoden und Hintergründe hinterfragen und offenlegen, kann dies weitere Vorteile haben, insbesondere die Glaub- und Vertrauenswürdigkeit erhöhen, die Nachvollziehbarkeit der Analyse stärken sowie den Diskurs pluralistischer und inklusiver machen.¹⁷³ Die Reflexion der eigenen Position erscheint uns im Rahmen des Justiz-Projekts aus zwei Gesichtspunkten besonders sinnvoll: Zum einen, weil wir methodisch interdisziplinär und innovativ arbeiten, zum anderen, weil diese Arbeit außerhalb einer klassischen Wissenschaftseinrichtung stattfindet.

Die vorliegende Publikation wurde im Rahmen des Justiz-Projekts erarbeitet, dessen Laufzeit sich von Januar bis einschließlich Dezember 2025 erstreckt. Neben der Projektleitung waren fünf wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umfang von 2,5 Vollzeitäquivalenten beschäftigt sowie zwei studentische Hilfskräfte, drei ehrenamtliche Volunteers und eine Praktikantin und ein Praktikant. Alle Teammitglieder gehen neben der Arbeit am Justiz-Projekt noch weiteren beruflichen oder ausbildungsbezogenen Tätigkeiten nach. Der ganz überwiegende Teil der Teammitglieder wird oder wurde in der deutschen Rechtswissenschaft ausgebildet. Ein Teammitglied ist promovierter Politikwissenschaftler; einige haben zusätzliche politikwissenschaftliche Abschlüsse. Die Geschlechterverteilung ist paritätisch, die Mitglieder sind überwiegend in Deutschland sozialisiert und ausgebildet. Ein Volunteer ist während der Projektlaufzeit in den Justizdienst gewechselt; ein weiterer Volunteer ist als Anwalt tätig. Die Mehrzahl arbeitet somit aus einer Außenperspektive auf die Justiz. Alle Teammitglieder teilen die Prämisse, dass der autoritäre Populismus eine Bedrohung für liberale Demokratien darstellt.

Im Rahmen des Justiz-Projekts haben die Teammitglieder neben der Arbeit an dieser Publikation weitere Tätigkeiten übernommen, die sich und die Recherche wechselseitig beeinflussten – darunter redaktionelle Tätigkeiten,¹⁷⁴ eine zweistellige Anzahl an Workshops mit Referendarinnen und Refer-

170 Schramm, Shrinks, Priests, and Academic Soul-Searching: Epistemic Reflexivity in Socio-Legal Studies, *Frontiers of Socio-Legal Studies*, abrufbar unter <https://perma.cc/EV9F-ZZ72>; ähnlich Steinbeis, Verfassung schützen, Verfassung missbrauchen, Verfassungsmissbrauch beobachten, *JöR* 2023, 135 (135): „Rechtswissenschaft ist Wissenschaft, und Wissenschaft hat objektiv zu sein. Wer spricht, ist nicht der Punkt.“

171 Schramm, Shrinks, Priests, and Academic Soul-Searching: Epistemic Reflexivity in Socio-Legal Studies, *Frontiers of Socio-Legal Studies*, abrufbar unter <https://perma.cc/EV9F-ZZ72>.

172 Ebd., grundlegend dazu Bourdieu, in Bourdieu/Wacquant (Hrsg.), *An Invitation to Reflexive Sociology*, 1992, 217 (224).

173 Zu Vorteilen und Kosten von Positionality siehe Massoud, *The price of positionality: assessing the benefits and burdens of self-identification in research methods*, *Journal of Law and Society* 2022, 64.

rendaren und Justizpersonal in verschiedenen Bundesländern sowie Auftritte und Teilnahmen auf Fachveranstaltungen sowie in Medien.¹⁷⁵

Das Justiz-Projekt ist ein Projekt des Verfassungsblogs. Der Verfassungsblog ist eine gemeinnützige Organisation an der Schnittstelle von Wissenschaft, Gesellschaft und Journalismus. Als Open-Access-Debattenplattform veröffentlicht er jährlich rund 800 deutsch- und englischsprachige Beiträge¹⁷⁶ von mittlerweile über 4000 Autorinnen und Autoren, hauptsächlich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Der Verfassungsblog gibt Bücher heraus¹⁷⁷, hat Podcasts¹⁷⁸ entwickelt und führt weitere Projekte durch. Viel Aufmerksamkeit und Auszeichnungen hat das Thüringen-Projekt erhalten.¹⁷⁹ Finanziert wird die gemeinnützige Arbeit des Verfassungsblogs aus verschiedenen Quellen.¹⁸⁰ Das Justiz-Projekt haben Spenderinnen und Spender im Rahmen der JUVE Awards 2024¹⁸¹ sowie Campact e. V. finanziell ermöglicht.

Der Verfassungsblog ist weder eine klassische Wissenschaftseinrichtung¹⁸² noch ein Interessenverband oder Think Tank. Seine Hauptfunktion liegt darin, Wissen zu generieren und zwischen Wissenschaft, Gesellschaft und Journalismus zu vermitteln. Dadurch wird das Verhältnis zwischen Forschung, Öffentlichkeit und Engagement zum zentralen Reflexionspunkt, was besondere Fragen der Positionalität aufwirft. Der Verfassungsblog wird zu Recht¹⁸³ als „Medium und Akteur bei der Verteidigung von Verfassung, nicht nur in Deutschland, auch anderswo in Europa und der Welt“¹⁸⁴ wahrgenommen,¹⁸⁵ in der Hinsicht auch als aktivistisch, zumindest dort, wo es um die Verteidigung liberaler Verfassungen geht.¹⁸⁶

Da der Verfassungsblog keine akademische Einrichtung im engeren Sinne ist, kann er kein institutionelles Ethik-Review gemäß universitären Standards sicherstellen. Um dennoch eine unabhängige, wissenschaftliche Bewertung zu gewährleisten, wurde ein Advisory Board aus anerkannten

174 Auf dem Verfassungsblog erschien während der Projektlaufzeit eine Vielzahl an Blogposts, die internationale Bedrohungen der Justiz beobachteten und analysierten sowie beispielsweise Themen wie Delegitimierung oder die Rolle der Anwaltschaft diskutierten, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/beitraege-justiz-projekt/>.

175 Beispielsweise im DLF Hintergrund, DLF nova, dpa, ZEIT ONLINE. Überblick auf der Projektwebsite: <https://verfassungsblog.de/justiz-projekt/>.

176 „Im Verfassungsblog selbst gibt es mittlerweile eine beachtliche – manchen zu wenig übersichtliche – Binnenausdifferenzierung: vom Urteilscommentar, der den analogen Urteilsanmerkungen ähnelt, über Meinungsbeiträge, Online-Symposien, Grundsatz-Essays bis zu Vorortreportagen von mündlichen Verhandlungen oder Experimenten“, Mayer, Die offene Gemeinschaft des Verfassungsblogs, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-offene-gemeinschaft-des-verfassungsblogs/>.

177 Bücher, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/books-overview/>.

178 Podcast, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/pod/>.

179 Das Thüringen-Projekt, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>.

180 Transparenz, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/transparency/>.

181 JUVE Awards 2024, abrufbar unter <https://juveawards.juve-veranstaltungen.de/ihre-spenden/verfassungsblog-rueckblick/>.

182 „Er ist ein wissenschaftliches und journalistisches Unternehmen, dessen Herausgeber die pointierte tagespolitische Stellungnahme nicht scheut – und zugleich ein Forum für Wissenschaft in Öffentlichkeit, ein Ort öffentlicher (Rechts)wissenschaft, die sich selbst als Teil der Gesellschaft versteht, in und mit der sie ihre Themen verhandelt.“, Kemmerer, Öffentliches Recht als öffentliches Gut, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/oeffentliches-recht-als-oeffentliches-gut/>.

183 Vgl. Steinbeis, Verfassung schützen, Verfassung missbrauchen, Verfassungsmisbrauch beobachten, JöR 2023, 135, (148): „Was also ist der Beitrag rechtswissenschaftlicher Blogs zum Schutz der Verfassung? Das Blogformat ermutigt, Rechtswissenschaft weniger als autoritative Prüfung der Rechtslage im Gutachtenstil denn als offene Diskursteilnahme zu betreiben. Das wiederum verbessert die Bedingungen dafür, ihr Wissen und ihren argumentativen Scharfsinn für das Erkennen und Kritisieren von Verfassungsmisbrauch und damit für den Schutz der Verfassung zu aktivieren. Das wäre meine Antwort.“

184 Mayer, Die offene Gemeinschaft des Verfassungsblogs: Zehn Thesen zu zehn Jahren Verfassungsblog, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-offene-gemeinschaft-des-verfassungsblogs/>.

185 Auch v. Bogdandy hebt die Rolle des Verfassungsblogs bei „den rechtswissenschaftlichen Reaktionen auf die Herausforderungen autoritärer Tendenzen“ hervor: v. Bogdandy, Strukturwandel des öffentlichen Rechts, 2022, 419 f.

186 Vgl. Somek/Paar, Europe's Political Constitution, European Law Open 2023, 484 (501).

Expertinnen und Experten in Justizforschung, Verfassungsrecht und *Judicial Politics* eingerichtet, das aus Prof. Dr. Mariana Llanos, Prof. Dr. Anne Sanders und Prof. Dr. Fabian Wittreck besteht. Dem Gremium wurden das Forschungsdesign, die methodischen Ansätze sowie ethische Fragestellungen zu Projektbeginn vor- und zur Diskussion gestellt. Im Zentrum der ethischen Überlegungen standen zum einen Fragen der Vertraulichkeit bei der empirischen Datenerhebung¹⁸⁷, zum anderen das Risiko, dass die Veröffentlichung unbeabsichtigt als Anleitung für autoritäre Strategien dienen könnte¹⁸⁸. Auch die vorläufige wie finale Publikation wurde dem Board zur methodischen, inhaltlichen und ethischen Begutachtung vorgelegt. Diese Aufsicht kann zwar kein formelles universitäres Ethikverfahren ersetzen, dokumentiert jedoch den Anspruch, unsere Arbeit transparent an ethischen Maßstäben auszurichten und durch externe Expertise evaluieren zu lassen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Debatte um *Scholactivism* von Bedeutung, die teilweise auch auf dem Verfassungsblog geführt wurde.¹⁸⁹ Einige Wissenschaftler wie Khaitan warnen davor, dass mangelnde Distanz, die Suche nach bestätigenden Belegen statt kompromissloser Wahrheitssuche sowie die Gefahr von Echokammern wissenschaftliche Glaubwürdigkeit gefährden und institutionelle Unabhängigkeit unterminieren können.¹⁹⁰ Demgegenüber betonen andere Stimmen, dass Forschung nie wertfrei ist und stets in gesellschaftlichen Kontexten steht. Gerade angesichts autoritärer Bedrohungen könne die wissenschaftliche Verantwortung auch aktivistische Elemente einschließen. So stellen Bar-Simon-Tov et al. heraus, dass Verfassungswissenschaft in solchen Situationen als „knowledge institution“ gegen missbräuchliche Aneignungen des Rechts fungieren kann.¹⁹¹

Diese Überlegungen sind auch für das Justiz-Projekt relevant. Die Szenarien und insbesondere ihre Hintergrundtexte sind nicht frei von normativen Standpunkten – sie setzen sich ausdrücklich mit den Risiken autoritär-populistischer Strategien für die rechtsstaatliche Ordnung auseinander. Die Workshops – und in nachrangiger Weise auch die Recherchegespräche – verfolgen das Ziel, ein Bewusstsein für institutionelle Verwundbarkeiten, strategische Angriffspunkte und mögliche Schutzmechanismen zu schärfen. Zugleich haben wir uns bewusst mit konkreten Resilienzempfehlungen, etwa in Form von Vorschlägen für Gesetzesänderungen, zurückgehalten. Zum einen erfordern Reformvorschläge im gewaltenteiligen, demokratischen Rechtsstaat eine wohlüberlegte und anspruchsvolle Abwägung, die den Rahmen dieses Projekts überstiegen hätte. Zum anderen besteht ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem legalistischen Schließen identifizierter Schwachstellen und der intendierten Sensibilisierung für Verwundbarkeiten: „Die Burg einer freiheitlichen, rechtsstaatlichen, demokratischen Ordnung kann nicht alle ihre Tore schließen, ohne selbst autoritär zu werden.“¹⁹²

Dieses Verständnis von Forschung und Recherche steht im Einklang mit der Annahme, dass Wissenschaft nicht im Elfenbeinturm verharren darf, insbesondere in Zeiten, in denen sie selbst

187 Siehe dazu die Ausführungen oben im Abschnitt „Datenerhebung und -analyse“.

188 Siehe dazu unten im Abschnitt „Die sich selbsterfüllende Prophezeiung“.

189 Scholactivism, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/category/debates/scholactivism-debates/>.

190 Khaitan, On Scholactivism in Constitutional Studies: Skeptical Thoughts, 20 Int'l J. Const. l. 2022, 547.

191 Bar-Siman-Tov et al., Scholactivism in the service of counter-populism: The case of constitutional overhaul in Israel, International Journal of Constitutional Law 2024, 1059; vgl. auch den politikwissenschaftlichen Beitrag Lerner et al., What Political Scientists Owe Democracy, Journal of Democracy 2025, 65.

zunehmend zum Ziel autoritär-populistischer Angriffe wird. Umso wichtiger ist es, methodische Entscheidungen transparent und nachvollziehbar zu machen, die Plausibilität der Szenarien durch Expertinnen und Experten abzusichern und die eigene Position offenzulegen.

III. Herausforderungen und Potenziale

Bei der Anwendung der qualitativen Szenarioanalyse sind ihre Grenzen und Limitationen stets im Blick zu behalten. Viele Herausforderungen haben wir bereits an anderen Stellen beschrieben, etwa die hohen Anforderungen an die Gesprächsführung und an die Bereitschaft der Gesprächspartnerinnen und -partner zum Perspektivwechsel oder die Schwierigkeit, plausible Szenarien bei verfassungsändernden autoritären Mehrheiten zu entwickeln. Grundsätzlich gilt, dass unsere eigenen kognitiven Beschränkungen beim Nachdenken über das Unbekannte und Ungewisse die Szenarioanalyse limitieren.¹⁹³ Darüber hinaus führt der Fokus auf juristische und institutionelle Strategien notwendigerweise dazu, dass andere relevante Einflussfaktoren – etwa ausländische Einmischung, Polarisierung, Desinformation oder politische Gewalt – nur am Rande oder gar nicht berücksichtigt werden können. Auch die subjektiv-rechtliche bzw. persönliche Ebene gerät dadurch schnell aus dem Fokus.¹⁹⁴ Im Bereich der Delegitimationsstrategien versuchen wir daher, diesen begrenzten Fokus zu erweitern, indem wir Narrative, Begründungen und Rechtfertigungen sowie das Zusammenspiel zwischen Populismus und Recht systematisch in die Analyse einbeziehen und schärfer herausarbeiten.

Insgesamt ist die qualitative Szenarioanalyse ressourcenintensiv.¹⁹⁵ Die iterativen Schleifen und insbesondere die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der qualitativen Arbeit beanspruchen vor allem Zeit. Workshops eignen sich nur bedingt zur Skalierung, da die fehlende Vertraulichkeit ein Hindernis ist.

1. Die selbstzerstörende Prophezeiung

Ein zentrales Missverständnis im Umgang mit Szenarien besteht darin, ihre Validität daran zu messen, ob sie sich bewahrheiten. Dies führt zum vermeintlichen Dilemma der sich selbst zerstörenden oder widerlegenden Prophezeiung. So könnte ein Szenario, das auf eine Gefährdung hinweist, dazu beitragen, dass Akteure frühzeitig gegensteuern und die beschriebene Entwicklung gerade nicht eintritt. Umgekehrt kann die Materialisierung eines Szenarios in der Wirklichkeit kaum als Beleg seiner Qualität gelten, da die Szenarioanalyse ja eigentlich die Prävention bezweckt. Die konstituierende Sitzung des Thüringer Landtags, die im September 2024 eskalierte, wurde beispielsweise als

192 Vgl. Zillesen, in: Hartmann-Cwiertnia/Dahm/Decker (Hrsg.), Freiheit, Gleichheit, Vertrauen: was unsere Demokratie jetzt braucht, 2025, 216 (221 f.).

193 „A further limitation of scenarios is to be found in our own cognitive limitations in thinking about the unknown and the uncertain. (...) Even though scenarios should have the function of breaking through old thought structures, human beings nevertheless often tend to follow and extend well-beaten paths.“, Kosow/Gaßner, Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria, 2008, 21.

194 Im Thüringen-Projekt haben wir versucht, diesen starken Institutionenfokus mit dem Blog-Symposium „Wen es trifft“ zu kompensieren, das die Ziele und Opfer autoritär-populistischer Akteure in den Blick nimmt, abrufbar unter <https://verfassungs-blog.de/category/debates/wen-es-trifft/>.

195 So auch Kosow/Gaßner, Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria, 2008, 42 m.w.N.: „In general it must be concluded that scenario processes are work-intensive and time-consuming; that is, they require time, money and personnel resources.“

Beweis für die zutreffenden Szenarioanalysen des Thüringen-Projekts gewertet.¹⁹⁶ Tatsächlich hatten wir vor einer Instrumentalisierung des Alterspräsidentenamtes gewarnt¹⁹⁷ – ein Szenario, das sich realisiert hat. Weniger sichtbar war, dass das Szenario einer autoritär-populistischen Landtagspräsidentin, vor dem wir deutlich früher gewarnt hatten, in der konstituierenden Sitzung abgewendet wurde.¹⁹⁸

In diesem vermeintlichen Dilemma steckt allerdings ein Denkfehler: Szenarien sind keine Vorhersagen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit gemessen werden könnte, sondern Instrumente der Antizipation. Ihr Wert ergibt sich nicht aus der sich entfaltenden Wirklichkeit, sondern aus der möglichst sauberen und nachvollziehbaren Anwendung der Methode. Goldhammer erinnert daran, dass der „Erfolg einer Prognose“ lange Zeit als naheliegendstes Kriterium ihrer Güte galt, dies heute jedoch als „unbrauchbar, wenn nicht gar zu naiv“ bewertet wird.¹⁹⁹ Aufgeklärte Ansätze der Prognostik stellen nicht das Resultat, sondern die Qualität der zugrunde liegenden Entscheidung in den Mittelpunkt. Prognosen lassen sich weder verifizieren noch falsifizieren, weil die Realität zu komplex ist und jede Prognose selbst bereits eine Intervention darstellt.²⁰⁰

Im Kontext der qualitativen Szenarioanalyse wird dieser Punkt besonders deutlich. Die Methode zielt auf realweltliche Wirkung ab: Sie ist nicht bloß ein akademisches Gedankenexperiment, sondern steht in direkter Beziehung zur Gesellschaft, die sie verändern möchte. Szenarien zeigen, wie gesellschaftliche Akteure ihre Ziele innerhalb bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen verfolgen könnten. Damit entstehen notwendigerweise Spannungen zwischen Vorhersage und Intervention. So zielt etwa das Justiz-Projekt mittels der Szenarien zu Angriffen auf die Justiz und ihren Verwundbarkeiten darauf, eine Diskussion anzustoßen, die in konkrete Handlungsmöglichkeiten für politische Entscheidungsträger und Stakeholder mündet. Werden diese Lücken geschlossen, tritt das Szenario gerade nicht ein – und erfüllt gerade dadurch seinen Zweck.

Die Bestätigung eines Szenarios setzt also nicht den Eintritt des beschriebenen Risikos voraus. Vielmehr liegt die Leistung der Szenarioanalyse darin, plausible Möglichkeiten aufzuzeigen, ohne Wahrscheinlichkeiten zu berechnen. Ihr Ziel ist es, die Gegenwart in einem neuen Licht erscheinen zu lassen, indem beispielhaft gezeigt wird, wie sich eine autoritär-populistische Strategie entfalten könnte.²⁰¹ In diesem Sinne wird deutlich: Das sogenannte „Propheten-Dilemma“ ist kein strukturelles Problem der Szenarioanalyse, sondern beruht auf einer Fehlannahme über ihren eigentlichen Zweck.

2. Die selbsterfüllende Prophezeiung

Ein weiteres Problem, das im Zusammenhang mit Szenarioarbeit diskutiert werden muss, ist das sogenannte Playbook-Problem. Szenarien, die aufzeigen, wie autoritär-populistische Akteure die

196 Vgl. etwa zdf heute journal vom 26.09.2024, abrufbar unter <https://youtu.be/J9N12SSCDZ8?t=237>.

197 Steinbeis, Das Drama der Demokratie, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/das-drama-der-demokratie/>.

198 v. Achenbach/Steinbeis, Warum die Machtübernahme durch die AfD schon früher beginnen könnte, als viele glauben, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/warum-die-machtuebernahme-durch-die-afd-schon-frueher-beginnen-konnte-als-viele-glauben/>; Beck et al., Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken. Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts, 2024, 16 ff.

199 Goldhammer, Die Prognoseentscheidung im Öffentlichen Recht, 2021, 62.

200 Goldhammer, Die Prognoseentscheidung im Öffentlichen Recht, 2021, 63.

201 Zillessen, in: Zillessen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 2025, 21 (26).

Justiz unterminieren könnten, laufen Gefahr, selbst als Handlungsanleitungen missverstanden oder gar missbraucht zu werden. Damit entstände genau das Gegenteil von dem, was eigentlich beabsichtigt ist: Anstatt zur Resilienzstärkung beizutragen, könnten Szenarien die Verwundbarkeit des Rechtsstaats noch vergrößern.

Gerade im Rahmen der qualitativen Szenarioanalyse ist es daher unabdingbar, sich der ethischen Risiken bewusst zu sein, die mit der Veröffentlichung solcher Szenarien einhergehen. Zwar gibt es Hinweise darauf, dass autoritäre Populisten Taktiken, Strategien und Netzwerke voneinander übernehmen.²⁰² Dennoch ist schwer zu beurteilen, über welches Wissen sie hinsichtlich der Schwächung rechtlicher Ordnungen bereits verfügen.²⁰³ Das hier entfaltete Wissen könnte daher durchaus von autoritären Populisten genutzt werden. Im Grundsatz überwiegt jedoch der Nutzen, eine breite Zahl an Stakeholdern – in Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft – über Verwundbarkeiten und Resilienzstrategien zu informieren, gegenüber dem Risiko, dass autoritäre Akteure dieselben Einsichten nutzen könnten. Dies gilt insbesondere dort, wo einfache rechtliche Abhilfen möglich sind. In solchen Fällen erscheint es geboten, potenzielle Probleme zu benennen, anstatt aus Sorge vor Missbrauch zu schweigen.

Die einschlägige Literatur verweist in diesem Zusammenhang auf *best practices* aus der Cybersicherheitsforschung. Dort gilt es als Standard, gefundene Sicherheitslücken nicht geheim zu halten (*security by obscurity*), sondern sie offenzulegen und zu beheben. Hacker, die Exploits entdecken, werden häufig sogar finanziell dafür entlohnt, dass sie diese melden und veröffentlichen. Die Vorstellung, dass böswillige Akteure die Lücken nicht selbst finden würden, gilt als naiv. Übertragen auf die Szenarioanalyse bedeutet dies: Es ist verantwortungsvoller, Schwachstellen sichtbar zu machen, um sie zu schließen, als auf deren Nichtentdeckung zu hoffen.

Gleichwohl lässt sich nicht bestreiten, dass eine Grenze existiert. Szenarien dürfen nicht zu detaillierten Betriebsanleitungen werden, die jede einzelne „Schraube“ des Systems offenlegen. Vielmehr sollten sie exemplarisch verdeutlichen, wie sich eine autoritär-populistische Strategie entfalten könnte, ohne zugleich ein exekutierbares Drehbuch zu liefern.²⁰⁴ Auch im Justiz-Projekt haben wir daher darauf geachtet, keine detaillierte Anleitung vorzulegen, sondern eigenständige, illustrative Szenarien mit begleitendem Hintergrundwissen zu entwickeln. Vollständige Sicherung einer freiheitlichen Ordnung kann auf diesem Weg nicht erreicht werden; doch tragen Szenarien dazu bei, Risiken sichtbar zu machen und präventives Handeln zu ermöglichen.

3. Potenzial

Die qualitative Szenarioanalyse ist eine interdisziplinäre, explorative, zukunftsorientierte Methode, die für rechtliche Schwachstellentests und zur Antizipation von *democratic backsliding* eingesetzt

202 Pirro/Stanley, Forging, Bending, and Breaking: Enacting the Illiberal Playbook in Hungary and Poland, *Perspectives on Politics* 2022, 86; Dixon/Landau, Abusive Constitutional Borrowing Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy, 2021; vgl. Coman et al., Building and legitimizing an illiberal transnational field: illiberal think tanks' struggle for cultural hegemony in Poland and Hungary, *European Political Science* 2025, 513; vgl. Hanelt, Castles of Illiberal Thought: The Rise and Role of Government-Organised Non-Governmental Organisations in Academic Contexts, abrufbar unter <https://verfassungs-blog.de/castles-of-illiberal-thought/>.

203 Beispielsweise hat die Heritage Foundation in Amerika mit „Project 2025“ ein Manual des autoritären Staatsumbaus vorgelegt. Breite nationale und internationale Netzwerke von Organisationen waren an der Erstellung und Beratung dazu beteiligt.

204 Jaschinski/Müller-Elmau/Zillessen, in: Zillessen (Hrsg.), *Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt*, 2025, 295 (299).

werden kann. Sie kombiniert die rechtliche Analyse mit qualitativen sozialwissenschaftlichen Verfahren, entwickelt narrative Szenarien und plausibilisiert diese durch umfangreiche Hintergrundtexte. Ziel ist nicht die Vorhersage der Zukunft, sondern das Aufdecken von Verwundbarkeiten, das Identifizieren kritischer Kipppunkte und Verhaltensmuster und die Sensibilisierung für Schwachstellen und Resilienzstrategien.

Die Methode bietet Anwendungspotenzial, das weit über die Wissenschaft hinausreicht: Auch in Politik, Gesetzgebung, Think Tanks und der demokratischen Öffentlichkeit besteht ein wachsendes Interesse an Instrumenten, die auf Vorbereitung, Antizipation und Resilienz zielen. Wir sind überzeugt, dass die qualitative Szenarioanalyse für diese Zwecke ein innovatives Analysetool sein kann.

Im Diskurs über demokratische Erosionsprozesse tragen die Rechts- und Politikwissenschaften eine besondere Verantwortung.²⁰⁵ In diesem Sinne versteht sich auch das Justiz-Projekt als Beitrag zu einer reflexiven Wissenschaft, die ihre eigene Rolle im demokratischen Verfassungsstaat ernst nimmt und sich den Herausforderungen autoritär-populistischer Bedrohungen nicht nur analytisch, sondern auch methodisch innovativ stellt.

205 Ebd., (300).

Landesverfas- sungsgerichte

Szenario: Landesverfassungsgerichte

I. Delegitimierung

Bei der letzten Landtagswahl hat eine autoritär-populistische Partei knapp ein Viertel der Sitze im neuen Landtag erobert. Vom ersten Tag an füllt sie ihre Rolle in der Opposition mit Verve aus. Immer wieder ruft sie dabei das Landesverfassungsgericht an – mal wegen angeblicher Verletzungen ihrer Rederechte im Plenum, mal wegen der Geschäftsordnungsausschüsse, mal wegen mutmaßlicher Diskriminierung bei der Zuteilung von Ausschusssitzen. Innerhalb weniger Monate verdoppelt sich das Fallaufkommen. Das Landesverfassungsgericht, dessen Mitglieder ehrenamtlich wirken und das daher ohnehin mit begrenzten Kapazitäten arbeitet, setzt diese Entwicklung zunehmend unter Stress. Insbesondere weil jedes Organstreitverfahren zwingend mündlich verhandelt werden muss, so will es das Verfahrensrecht. Das Landesverfassungsgericht und seine wissenschaftlichen Mitarbeitenden tun alles, um den Zustrom verfassungsgerichtlicher Verfahren in jeweils akzeptablen Zeiträumen zu bearbeiten. In manchen Fällen gibt das Gericht der Fraktion Recht. Dann rühmt diese das Landesverfassungsgericht als Bollwerk gegen die politische Willkür der „Altparteien“. In anderen Fällen aber weist das Gericht die Anträge zurück, was zumindest anfangs noch hingenommen wird.

Doch die Lage verändert sich. Die Fraktion verdächtigt das Gericht immer häufiger und unverhohler, der Regierung und den „Altparteien“ zu Willen zu sein und seine Urteile aus politischen statt aus rechtlichen Motiven zu fällen. Die Legitimität des Gerichts, das bis dahin weitgehend unangefochten über dem politischen Getöse stand, gerät ins Visier. Die Anträge an das Gericht werden seltener, nicht weil es vermeintlich nichts mehr zu rügen gäbe, sondern weil sich der Zweck verschoben hat. Das Gericht ist nicht mehr Bühne, sondern Gegner.

Der Wendepunkt kommt, als die autoritär-populistische Fraktion erneut vor dem Gericht unterliegt – aber nicht auf ihre eigene Klage hin, sondern weil eine Koalition der demokratischen Mitte das Gericht angerufen hat. Das Urteil fällt eindeutig zu Lasten der autoritär-populistischen Fraktion aus: juristisch wohl argumentiert, klar und verfassungsrechtlich nicht überraschend. Trotzdem kommt die Reaktion prompt und heftig. Noch am Tag der Urteilsverkündung bewertet der Vorsitzende der autoritär-populistischen Fraktion das Urteil als Verfassungsbruch, für den die Richterinnen und Richter im Falle einer Regierungsübernahme zur Verantwortung gezogen werden müssten. Gegen einzelne Richter werden Strafanzeigen eingereicht – wegen Rechtsbeugung. Wenig später folgt ein Antrag im Landtag, die beteiligten Richter ihrer Ämter zu entheben. Keiner dieser Anträge und Anzeigen hat irgendeinen Erfolg – was der Fraktion nur als weiteren Beleg dafür wertet, wie korrupt und reparaturbedürftig der Rechtsstaat im Lande sei.²⁰⁶

II. Blockade

Bei der folgenden Landtagswahl gewinnt die autoritär-populistische Partei weiter hinzu. Sie stellt mit über einem Drittel der Sitze die stärkste Fraktion des Landtages. Dann nähert sich das Ende der

206 Siehe dazu „Delegitimierung“.

Amtszeit eines Mitglieds des Landesverfassungsgerichts. Die Suche nach einer geeigneten Person für die Nachfolge beginnt. Nach dem bislang praktizierten Proporzverfahren steht das Vorschlagsrecht der kleineren Koalitionsfraktion zu. Diese schlägt eine renommierte Professorin für Öffentliches Recht aus einer der juristischen Fakultäten im Lande vor – eine Kandidatin mit nachgewiesener wissenschaftlicher Qualifikation und langjähriger Erfahrung im Verfassungsrecht, deren persönliche Integrität nie in Zweifel gezogen worden war.

Kurz nach Bekanntwerden des Vorschlags erklärt der Fraktionsvorsitzende der autoritär-populistischen Partei öffentlich, dass seine Fraktion die Wahl der Kandidatin nicht unterstützen werde. Die mehrfach verschobene Wahl im Plenum scheitert schließlich. Die Kandidatin verfehlt die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

Was folgt, ist ein zähes Ringen. Neue Namen werden ins Spiel gebracht, von Fraktionen, Medien oder anderen. Doch das Verfahren entwickelt sich für die Kandidatinnen und Kandidaten zunehmend zur öffentlichen Zerreißprobe. Sie sehen sich pauschalen Angriffen auf ihre Person ausgesetzt. Immer mehr verzichten auf die Kandidatur oder ziehen sie zurück. Ein Wahlgang folgt auf den nächsten, doch keiner der Vorschläge erreicht die nötige Mehrheit. Die autoritär-populistische Fraktion stimmt regelmäßig geschlossen dagegen. In der Öffentlichkeit betont sie, das Vertrauen in die „Neutralität“ möglicher Kandidatinnen und Kandidaten sei „grundsätzlich erschüttert“.²⁰⁷

III. Kompromiss

Schließlich legt sich die autoritär-populistische Partei auf ein Verhandlungsziel fest: Sie will selbst eine Kandidatin oder einen Kandidaten für das Landesverfassungsgericht zur Wahl vorschlagen. Der bislang praktizierte Proporzschlüssel könne nach den veränderten Mehrheitsverhältnissen im Landtag keine Gültigkeit mehr beanspruchen. Die neuen Kräfteverhältnisse im Landtag müssten sich auch in der Besetzung des Gerichts niederschlagen.

Kurz darauf präsentiert die Fraktion einen eigenen Kandidaten: den landesweit bekannten Unternehmer A, einen erklärten Sympathisanten der sogenannten Identitären Bewegung. Auch er verfehlt bei der folgenden Wahl im Landtag die notwendige Zweidrittelmehrheit. Auch in den darauffolgenden Monaten gelingt es keiner der Fraktionen, eine mehrheitsfähige Kandidatur durchzusetzen. Die Blockade verfestigt sich.

Am Ende der Legislaturperiode sind fünf der neun Richterinnen und Richter des Landesverfassungsgerichts nur noch geschäftsführend im Amt. Die jeweiligen Amtszeiten sind regulär ausgelaufen, eine Nachbesetzung war nicht gelungen.

In dieser Situation kommt es zu einer Verständigung: Unternehmer A wird sozusagen „im Austausch“ mit vier Kandidatinnen und Kandidaten der anderen Fraktionen gewählt. Die neuen Mitglieder des Gerichts treten ihr Amt unverzüglich an.

Bereits bevor die eigentliche Arbeit des Gerichts in neuer Besetzung beginnt, entstehen die ersten Schwierigkeiten. Die einvernehmliche Terminfindung für die Beratungen werden schwieriger. Immer wieder trägt A unverschiebbare berufliche Termine vor. Die interne Geschäftsverteilung,

207 Siehe dazu „Blockade“.

bisher immer einvernehmlich verabschiedet, muss diesmal durch Mehrheitsabstimmung beschlossen werden.

Auch die eigentliche Arbeit des Landesverfassungsgerichts gestaltet sich seit A's Einzug zunehmend schwieriger. Simple Rechtsfragen führen zu anhaltenden Diskussionen. Der Ton wird schärfer. Um die Sitzungen arbeitsfähig zu halten, führt der Präsident feste Redezeiten ein und lässt über die Beendigung von Diskussionen abstimmen. In den anschließenden Abstimmungen wird Richter A regelmäßig überstimmt. Immer wieder zeigt sich auch, dass A seiner Rolle als Berichterstatter nicht ordnungsgemäß nachkommt. Entweder bleibt das erforderliche Votum ganz aus oder es fällt so unzureichend aus, dass eine sachgerechte weitere Beratung kaum möglich ist.

In A's Kammer, die in Dreierbesetzung über Verfassungsbeschwerden entscheidet, verweigert er derweil in sämtlichen Fällen die Zustimmung zur Entscheidung, sodass keine Einstimmigkeit mehr erreicht wird. Die Fälle müssen infolgedessen im Plenum behandelt werden. Die Arbeitsbelastung der anderen Richter und Richterinnen nimmt dadurch spürbar zu.

Mehrfach macht er von der Möglichkeit des Sondervotums Gebrauch. Dabei nutzt er das offizielle Briefpapier und das Siegel des Gerichts, um eigene Stellungnahmen zu veröffentlichen, deren Formulierungen sich extremer, teils diskriminierender Sprache bedienen. Juristisch sind seine Positionen kaum vertretbar. In mündlichen Verhandlungen äußert er sich zur Rechtslage, ohne dies im Voraus mit den Berichterstattenden oder dem Plenum abzustimmen. Immer wieder haben die anderen Richterinnen und Richter den Eindruck, dass Informationen ihren Weg in einschlägige Medien finden, die nur aus den internen Beratungen des Gerichts stammen können.

Dann kommt es zum Eklat. Wieder einmal wird A im Gericht von der Mehrheit seiner Kolleginnen und Kollegen überstimmt. Daraufhin wirft er den anderen Mitgliedern des Gerichts öffentlich Rechtsbeugung vor. Das Gericht habe aus Furcht vor der Regierung so geurteilt. Er belegt diese Behauptung mit angeblichen Äußerungen einzelner Kolleginnen und Kollegen aus den Beratungen. Vor diesem Hintergrund könne er es nicht mit sich vereinbaren, die Entscheidung des Gerichts auch nur formal mitzutragen. Er verweigert dem Urteil die Unterschrift. Ob das Urteil auch ohne diese Unterschrift gültig ist, darüber kann man streiten.

Daraufhin stellen die übrigen Mitglieder des Gerichts Strafanzeige wegen des Verdachts der Verletzung des Beratungsgeheimnisses. Der Präsident des Gerichts bittet Richter A in einem persönlichen Gespräch, sein Amt niederzulegen. Dieser lehnt ab. Daraufhin wenden sich die anderen Richter und Richterinnen an die Politik und erbitten die Prüfung, ob ein Amtsenthebungsverfahren gegen A Aussicht auf Erfolg hätte.²⁰⁸

208 Siehe dazu „Kompromiss“.

IV. „Reform“

Eine weitere Landtagswahl später verschieben sich die Mehrheitsverhältnisse erneut. Ohne die autoritär-populistische Partei ist keine Regierungsbildung mehr möglich. Nach zähen Verhandlungen tritt sie als Koalitionspartner in die neue Landesregierung ein und übernimmt unter anderem das Justizressort. Kurz nach Amtsantritt legt das Justizministerium einen Gesetzentwurf zur Reform des Landesverfassungsgerichts vor.

Im Zentrum des Entwurfs steht die Neujustierung der Kompetenzen des Gerichts. Künftig soll das Landesverfassungsgericht keine Möglichkeit mehr haben, Gesetze für nichtig zu erklären und so den Willen der demokratisch legitimierten Mehrheit im Landtag zu durchkreuzen. Stattdessen soll es ausschließlich die Vereinbarkeit von Normen mit der Verfassung feststellen können – eine rein feststellende Funktion ohne Rechtsfolgen.

Ein weiterer Punkt betrifft die Wahl der Richterinnen und Richter. Die bislang notwendige Zweidrittelmehrheit wird durch eine einfache Mehrheit ersetzt, angeblich um die quälende Blockadesituation, die in der vorangegangenen Legislaturperiode so viel Schaden angerichtet habe, aus der Welt zu schaffen. Es sei demokratisch nicht vertretbar, dass eine Minderheit auf Dauer Richterwahlen blockieren könne.

Gleichzeitig bläht der Gesetzentwurf das Gericht auf: Die Zahl der Mitglieder soll erhöht und ein zweiter Senat eingerichtet werden – angeblich, um der gestiegenen Arbeitsbelastung Rechnung zu tragen. Die zusätzlichen Posten kann die neue Regierung mit ihrer eigenen Mehrheit füllen und braucht dafür keinerlei Mitwirkung der Opposition oder sonst irgendeiner unabhängigen Institution mehr. Die formellen Voraussetzungen für das Richteramt werden ebenfalls angepasst. Das Mindestalter wird auf 45 Jahre angehoben, das Höchstalter auf 63 Jahre abgesenkt. Einige amtierende Richterinnen und Richter verlieren damit rückwirkend die formalen Voraussetzungen für ihr Amt; ihre Stellen werden für eine sofortige Neubesetzung freigegeben.

Neu ist auch die Zusammensetzung des Gerichts. Das Gericht, so die Begründung, solle volksnäher werden, weniger elitär. Künftig soll die Zahl der Laienrichterinnen und -richter die Zahl der Volljuristinnen und -juristen übersteigen. Parallel dazu wird die Aufwandsentschädigung der Richterinnen und Richter um die Hälfte reduziert. Die geringere Belastung pro Person durch die neue Senatsstruktur rechtfertige diesen Schritt.

Auch die Arbeitsweise des Gerichts ändert sich: Eingehende Verfahren werden ab sofort ausschließlich in der Reihenfolge ihres Eingangs bearbeitet. Damit kommt das Gericht zwar erst dann dazu, die Handlungen der autoritär-populistischen Regierung zu überprüfen, wenn der zuvor gebildete Verfahrensrückstau abgebaut ist – was bedeutet, dass die Regierung über lange Zeit unkontrolliert vom Landesverfassungsgericht Tatsachen schaffen kann. Begründet wird dieser Schritt mit der angeblichen Notwendigkeit, Transparenz darüber zu schaffen, wie effizient das Gericht tatsächlich arbeite: Um die Notwendigkeit dieser Institution im öffentlichen Diskurs verteidigen zu können, sei klare Messbarkeit entscheidend.

Auch das Entscheidungsquorum wird geändert: Für verfassungsgerichtliche Entscheidungen ist künftig Einstimmigkeit erforderlich. Nur ein vollständig geeintes Gericht könne in der gegenwärtigen

gesellschaftlichen Lage Entscheidungen von hinreichender Legitimität treffen, heißt es in der Gesetzesbegründung.

Parallel dazu wird die Haushaltsstruktur des Gerichts angepasst. Der bisherige eigenständige Haushaltstitel des Landesverfassungsgerichts wird abgeschafft. Die Mittel werden künftig dem Einzelplan des Justizministeriums zugeordnet. Der Vorschlag stammt aus dem Haushaltsausschuss und wird bei der nächsten Haushaltsabstimmung mehrheitlich angenommen.²⁰⁹

V. Ungehorsam

Die angekündigte „Reform“ stößt auf massive Kritik – aus der Zivilgesellschaft, bei Fachverbänden, bei ehemaligen Verfassungsrichterinnen und -richtern sowie bei der parlamentarischen Opposition. Insbesondere die geplante Senkung des Wahlquorums, die neue Zusammensetzung mit Laienmehrheit, die Einschränkung der gerichtlichen Kompetenzen und die Unterstellung unter den Justizhaushalt gelten vielen als gezielter Angriff auf die verfassungsgerichtliche Unabhängigkeit.

In Reaktion auf diese breite öffentliche Gegenwehr wird ein Großteil der Gesetzesänderungen im parlamentarischen Verfahren abgeschwächt oder ganz fallengelassen.

Stattdessen ändert sich in der Folge der Ton der Regierung. Unter Beteiligung der autoritär-populistischen Partei wird die Kritik am Landesverfassungsgericht zunehmend öffentlich und grundsätzlich. Die Arbeitsweise des Gerichts sei ineffektiv, seine Urteile kaum noch mehrheitsfähig und die Legitimität von Entscheidungen, die nur mit knappen Mehrheiten getroffen würden, grundsätzlich zweifelhaft. Wiederholt wird öffentlich die Kompetenz einzelner Richterinnen und Richter infrage gestellt. Auch der grundsätzliche Anspruch des Gerichts, politische Kompromisse an verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen, wird als undemokratisch diffamiert.

Schließlich kündigt die Regierung an, die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts künftig jeweils im Einzelfall kritisch zu prüfen und je nach Ergebnis zu entscheiden, ob und inwieweit einem Urteil tatsächlich Folge zu leisten sei.

Einige Wochen später erklärt das Gericht in einem Verfahren Teile eines Gesetzes für verfassungswidrig und verpflichtet den Landtag zur gesetzgeberischen Nachbesserung. Nichts passiert.

Als das Gericht wenige Monate später in einem Eilverfahren – in einer politisch besonders aufgeladenen Situation – eine Maßnahme der Regierung stoppt, erklärt der Ministerpräsident die Entscheidung öffentlich für juristisch falsch und politisch unverbindlich.

Das Landesverfassungsgericht widerspricht noch am selben Tag: Die Entscheidung, sich über verfassungsgerichtliche Urteile hinwegzusetzen, sei ohne Rechtsgrundlage. Eine Reaktion der Regierung unterbleibt.²¹⁰

209 Siehe dazu „Reform“.

210 Siehe dazu „Ungehorsam“.

VI. Vereinnahmung

Wieder einmal steht die Wahl einer Landesverfassungsrichterin bzw. eines Landesverfassungsrichters an – diesmal jedoch mit besonderer Bedeutung: Es geht um die Neubesetzung des Präsidentenamts. Nach ihrer zumindest teilweise erfolgreichen „Reform“ des Verfassungsgerichts, insbesondere der Abschaffung der Zweidrittelmehrheit kostet es die autoritär-populistische Regierung wenig Mühe, in diesem Amt einen weiteren getreuen Gefolgsmann zu installieren. Kaum ernannt, beginnt dieser, die Arbeitsweise und Struktur des Gerichts grundlegend zu verändern.

Zunächst wird bei der Terminfindung zu den Beratungen keine Rücksicht mehr auf etwaige persönliche Termine der Richterinnen und Richter genommen. Wer an den von ihm ausgewählten Terminen keine Zeit hat, müsse das Amt eben niederlegen, so der Präsident. Außerdem ersetzt er alle wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Personen seines Vertrauens. Er weist diese an, für jedes neu eingehende Verfahren ein Gutachten zu erstellen – unabhängig davon, ob der jeweils zuständige Berichterstatter dies wünscht. Diese Gutachten werden von ihm systematisch zur Grundlage der internen Beratungen gemacht.

In den Beratungen tritt der neue Präsident mit ausgeprägtem Sendungsbewusstsein auf. Widerspruch begegnet er mit Schärfe, gelegentlich mit offener Polemik. Richterinnen und Richter, die eine abweichende Rechtsauffassung vertreten, werden schikaniert – etwa durch den gezielten Ausschluss von Informationsflüssen oder kurzfristige Änderungen von Beratungsabläufen.

Die Atmosphäre innerhalb des Gerichts verändert sich spürbar. In mündlichen Verhandlungen kommt es immer wieder zu offenen Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten und anderen Mitgliedern des Gerichts. Die Beratungen ziehen sich in die Länge, Entscheidungen werden verzögert, die Tonlage verschärft sich. Auch die Außendarstellung leidet: Pressemitteilungen sind zunehmend einseitig auf die Position des Präsidenten zugeschnitten. Der kollegiale Austausch mit anderen Landesverfassungsgerichten und dem Bundesverfassungsgericht versiegt nahezu vollständig.

Hinter den Kulissen setzt der Präsident zunehmend einzelne Richterinnen und Richter unter Druck, sich seiner Rechtsauffassung anzuschließen. In enger Abstimmung mit der autoritär-populistischen Partei gelangen Positionen, die zuvor nur intern geäußert wurden, an die Öffentlichkeit – meist in Form gezielter Kampagnen gegen abweichende Richterinnen und Richter.

Der Präsident nutzt regelmäßig sein Sondervotumsrecht und beginnt, eine eigene Rechtsprechungslinie zu etablieren. Seine Begründungen sind inhaltlich eng an die rechtspolitische Agenda der autoritär-populistischen Fraktion angelehnt, deren Nähe er auch in der Öffentlichkeit sucht.

Kommunikationskanäle zwischen Parlament und Gericht werden durch den Präsidenten stark eingeschränkt. Selbst in den Haushaltsverhandlungen vertritt er die Bedarfe der übrigen Mitglieder kaum noch. So werden den nicht-richterlichen Mitgliedern, die keine gerichtlichen Dienstlaptops besitzen, die Mittel zur Hardware-Beschaffung gestrichen und somit zum Beispiel der Zugang zur E-Akte verwehrt – angeblich aus Gründen der Kostensenkung.

Mit der Zeit beginnen sich einzelne Richterinnen und Richter krankzumelden oder ihr Amt niederzulegen. Parallel wächst der Einfluss der autoritär-populistischen Partei. Mit jeder weiteren Wahl und jeder nachzubesetzenden Stelle gewinnt sie an Einfluss am Gericht. Nach und nach wird

die Rechtsauffassung des Präsidenten zur Mehrheitsmeinung. Entscheidungen des Gerichts spiegeln zunehmend eine Perspektive wider, die parteipolitisch motiviert erscheint – eine Entwicklung, die sowohl in der Rechtswissenschaft als auch von ehemaligen Mitgliedern des Gerichts mit großer Sorge kommentiert wird: Das Landesverfassungsgericht habe sich institutionell verändert – nicht auf einen Schlag, sondern durch einen schleichenden Prozess. Seine einstige Autorität im rechtsstaatlichen Gefüge des Landes sei schwer beschädigt.²¹¹

Erzählung: Anna-Mira Brandau

²¹¹ Siehe dazu „Vereinnahmung“.

Anna-Mira Brandau & Emma Bruhn

Relevanz

Verfassungsgerichte sind für autoritäre Populisten das strategische Zielobjekt schlechthin. Solange sie unabhängig agieren, können sie den autoritär-populistischen Anspruch durchkreuzen, die eigene Politik als ungebrochene Verkörperung des angeblichen Volkswillens darzustellen. Sobald sie allerdings unterworfen sind, kehrt sich die Logik um: Die Macht der Gerichte, Inhalt und Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen zu bestimmen, wird zu einem strategischen Instrument autoritär-populistischer Machterhaltung. Genau dies ließ sich in den letzten Jahren international beobachten: In Ungarn etwa wurde das Verfassungsgericht durch eine Ausweitung der Richterstellen mit regierungstreuen Juristen besetzt und seiner Zuständigkeit für zentrale Politikfelder wie Haushalt und Steuern beraubt.²¹² In Polen blockierte die Regierung Urteile des Gerichts, änderte die Verfahrensregeln so, dass es faktisch handlungsunfähig wurde, und schwächte seine Autorität gezielt durch das Ignorieren rechtskräftiger Entscheidungen.²¹³ In Israel sollte dem Obersten Gericht die Möglichkeit genommen werden, Regierungsentscheidungen auf ihre Angemessenheit zu überprüfen, während zugleich die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses zugunsten der Regierungsmehrheit verändert werden sollte.²¹⁴

In Deutschland ist das System verfassungsgerichtlicher Kontrolle vielschichtiger als in den meisten bereits autoritär-populistisch regierten Staaten. Neben dem Bundesverfassungsgericht gibt es 16 Landesverfassungsgerichte, die in der föderalen Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale, aber häufig unterschätzte Rolle spielen. Während das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“²¹⁵ auch in der breiten Öffentlichkeit weithin bekannt ist und hohes Ansehen genießt, stehen seine Geschwister in den Ländern häufig in dessen Schatten.

Dabei sind die Landesverfassungsgerichte, Verfassungsgerichts- und Staatsgerichtshöfe integraler Bestandteil der Verfassungsordnungen der Länder, Ausdruck ihrer Verfassungsautonomie²¹⁶ und normativ wie praktisch von kaum zu überschätzender Bedeutung: Normativ tragen die Landesverfassungsgerichte auf Landesebene die Letztentscheidungsgewalt für alle staatsorganisationsrechtlichen Fragen, etwa bei der Klärung grundlegender Kompetenzkonflikte zwischen den Verfassungsorganen des Landes²¹⁷ oder auch dem höchst relevanten Bereich der Wahlprüfungen²¹⁸. Jüngere prägnante Beispiele sind die Entscheidung rund um die Wiederholung der Berliner Abgeordnetenhauswahl²¹⁹ oder die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs rund um die konstituierende Sitzung des Landtages²²⁰, die die politische Brisanz landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen verdeutlichen.²²¹

Gleichzeitig bleibt ihre öffentliche Sichtbarkeit gering. In den von uns geführten Expertengesprächen mit Richterinnen und Richtern der Gerichte wurde wiederholt auf die fehlende Verankerung der

212 Kremnitzer/Shany, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, *Law & Ethics of Human Rights* 2020, 125 (130 f.).

213 Davies, *Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts*, 2018, 2 f.

214 Diese Gesetzesänderung wurde später von Israels Oberstem Gericht wieder aufgehoben: Oberstes Gericht kippt Kernelement von Justizreform, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/israel-justizreform-oberstes-gericht-100.html>.

215 Leibholz, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1957, 110 (125).

216 BVerfGE 90, 60 (137); Dreier, in: *Grundgesetz Kommentar*, 3. Aufl. 2015, Art. 28 GG Rn. 42.

217 Starck, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Aufl. 2008, § 130 Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder Rn. 48 f.

218 BVerfGE 103, 111; Starck, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Aufl. 2008, § 130 Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder Rn. 54 ff.

219 Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 16.11.2022 – Az. VerfGH 154/21.

220 Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27.09.2024 – Az. VerfGH 36/24.

Landesverfassungsgerichte im Bewusstsein der Bevölkerung und teilweise auch der Politik hingewiesen.²²² Während die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig breite Aufmerksamkeit erhalten, werden die Urteile der Landesverfassungsgerichte häufig nur am Rande wahrgenommen – es sei denn, sie entfalten unmittelbare politische Brisanz, wie kürzlich im Fall Berlins oder Thüringens.

Auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit Landesverfassungsgerichten ist bislang marginal geblieben. Abgesehen von einzelnen Arbeiten, insbesondere jenen von Werner Reutter,²²³ gibt es kaum systematische Analysen. Die institutionelle Resilienz der Landesverfassungsgerichte – gerade auch im Angesicht der autoritär-populistischen Strategie – wurde bisher, soweit ersichtlich, wissenschaftlich nur vereinzelt untersucht.²²⁴ Positiv hervorzuheben ist allerdings der Bericht „Wehrhafter Rechtsstaat“²²⁵, den die Justizministerkonferenz der Länder im April 2024 vorlegte und mit dem sie dem Anliegen einer Analyse jener Resilienz auch politisches Gewicht verlieh. Die Justizministerkonferenz hatte zuvor bereits wichtige Impulse für die im Dezember 2024 beschlossene Grundgesetzänderung gegeben, die das Bundesverfassungsgericht gegen autoritäre Einflussnahme besser absichern sollte.²²⁶ Vor diesem Hintergrund stellt sich nun umso drängender die Frage, wie widerstandsfähig die Landesverfassungsgerichte gegenüber destruktiven politischen Einflüssen sind. Resilienz verstehen wir dabei als die Fähigkeit, die verfassungsrechtlich obligatorische Funktionsfähigkeit der Gerichte trotz solcher Einflüsse zu bewahren.

In der nun vorliegenden Untersuchung richten wir den Blick gezielt auf die normativen Grundlagen der 16 Landesverfassungsgerichte und analysieren ihre institutionelle Absicherung mit Blick auf potenzielle Gefährdungsszenarien durch die autoritär-populistische Strategie. Die föderale Vielfalt, die sich in der Ausgestaltung der Gerichte widerspiegelt, ist dabei nicht Ausdruck eines Defizits, sondern einer bewussten Entscheidung für institutionelle Differenzierung: Bremen benötigt andere Strukturen als Bayern, Baden-Württemberg andere als Mecklenburg-Vorpommern. Trotz dieser föderalen Vielfalt zeigen sich im Angesicht autoritär-populistischer Strategien ähnliche Verwundbarkeiten. Die gezeichneten Szenarien verdeutlichen dies und zeigen, dass die verschiedenen Instrumente der autoritär-populistischen Strategie nicht isoliert nebeneinanderstehen, sondern aufeinander aufbauen und sich gegenseitig verstärken. Häufig setzt die Aushöhlung mit einer gezielten Delegitimierung im politischen Diskurs an (siehe Szenario: *Delegitimierung*). Daran knüpfen Blockaden oder taktische Absprachen bei der Richterwahl an, die das Gericht in seiner Funktionsfähigkeit schwächen (siehe Szenarien: *Blockade* und *Kompromiss*). Solche Eingriffe ebnen den Weg für tiefgreifende strukturelle Veränderungen, etwa durch Reformen der Kompetenzen, der Zusammensetzung

221 Im Rahmen unserer Recherche haben wir uns bemüht, Erkenntnisse zum Geschäftsanfall der Landesverfassungsgerichte zu erlangen. Verfahrensstatistiken werden derzeit lediglich von den Landesverfassungsgerichten Berlin und Brandenburg veröffentlicht. Deshalb haben wir bei den übrigen Landesverfassungsgerichten eigenständig Anfragen gestellt, insbesondere zur Anzahl der Organstreitverfahren der vergangenen zehn Jahre. Die Rückmeldungen (insgesamt von 13 Gerichten) wiesen eine derart heterogene Aufbereitung auf, dass eine belastbare Vergleichbarkeit der Daten nicht möglich war.

222 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:40:58].

223 Reutter (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichte: Entwicklung – Aufbau – Funktionen*, 2017.

224 Falk, in: BeckOK Verfassung Hessen, 4. Aufl. 2025, Art. 130 Landesverfassung Hessen Rn. 22 f.; Falk, Zur Resilienz des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen, *Hessische Verwaltungsblätter* 2025, 12.

225 Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“, Bericht 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2024.

226 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), BT-Drucksache, 20/12977.

oder der finanziellen Ausstattung (siehe Szenario: „*Reform*“). Selbst wenn die institutionelle Struktur formal unangetastet bleibt, lässt sich die Bindungswirkung von Urteilen unterlaufen, indem eine autoritär-politische Mehrheit deren Umsetzung verweigert (siehe Szenario: *Ungehorsam*). Schließlich kann auch die interne Organisation zum Hebel werden: Das Präsidentenamt eröffnet Möglichkeiten, die Funktionsweise des Gerichts schleichend zu verändern (siehe Szenario: *Vereinnahmung*).

Um diese Verwundbarkeiten zu untersuchen, haben wir Recherchegespräche mit insgesamt 25 Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern geführt – darunter Richterinnen und Richter und Präsidentinnen und Präsidenten der Landesverfassungsgerichte, wissenschaftliche Mitarbeitende, Beamtinnen und Beamte aus den Landesjustizministerien sowie Rechts- und Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler. Alle Bundesländer sind in diesem Sample vertreten.

Die entwickelten Szenarien und ihre juristische Aufarbeitung bzw. Kontextualisierung sollen mögliche Schwachstellen der bestehenden Strukturen im Angesicht autoritär-populistischer Kräfte sichtbar machen und somit Resilienzbewusstsein schaffen. Vereinzelt können sie aber auch als Ausgangspunkt für Überlegungen dienen, an welchen Stellen rechtliche Nachjustierungen denkbar oder sogar geboten erscheinen. Dabei ist jedoch klarzustellen, dass die Vorschläge, die wir auf Grundlage dieser Szenarien entwickeln, stets nur Ausgangspunkte für länderspezifische politische Aushandlungsprozesse sein können. Föderale Diversität ist auch hier nicht nur legitim, sondern notwendig.²²⁷

²²⁷ Schon jetzt sei festgehalten, dass Besonderheiten einzelner Landesverfassungsgerichtsbarkeiten, wie etwa die Beteiligung des Landesanwalts in Hessen oder der Generalsekretärin des Gerichts in Bayern, spezifische institutionelle Eigenheiten widerspiegeln, die im Folgenden nicht vertieft werden können.

Anna-Mira Brandau & Emma Bruhn

Delegitimierung

Ein zentraler Schritt in der Strategie autoritärer Populisten zur Schwächung verfassungsgerichtlicher Kontrolle ist die gezielte Delegitimierung der Gerichte. Bevor umgestaltende Maßnahmen wie „Court Packing“ oder Kompetenzbeschneidungen greifen, wird regelmäßig noch aus der Opposition heraus versucht, das Ansehen der Gerichte in der Öffentlichkeit infrage zu stellen.²²⁸ Politisch geschieht dies durch gezielte Schmähkritik, Diskreditierung von Urteilen oder die Darstellung der Gerichte als „parteipolitisch“ oder „elitär“, wodurch ihre Autorität untergraben wird. Auf diese Weise schafft die Delegitimierung die ideologische Grundlage für spätere formale Eingriffe in die Gerichtsbarkeit und die schrittweise Aushöhlung verfassungsgerichtlicher Kontrolle.²²⁹

Dieses theoretische Szenario lässt sich im Hinblick auf die Landesverfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland konkret am Beispiel Thüringen nachvollziehen: Nach der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtages im September 2024 sah sich das Landesverfassungsgericht einer intensiven Delegitimierungskampagne ausgesetzt.²³⁰ Anders als in den zuvor beschriebenen theoretischen Überlegungen ist eine derart offene und koordinierte Infragestellung eines Landesverfassungsgerichts in der deutschen Verfassungswirklichkeit bislang jedoch die Ausnahme. Im Rahmen der Recherchegespräche mit Richterinnen und Richtern und weiteren Expertinnen und Experten wurde immer wieder betont, dass kein anderes Landesverfassungsgericht in vergleichbarer Weise je „im Kreuzfeuer“ gestanden habe.²³¹ Kritik an Entscheidungen gehört zum (politischen) Alltag und ist nicht nur unvermeidlich, sondern in einer pluralistischen Demokratie auch notwendig.²³² Schmähungen und der instrumentelle Angriff auf die Legitimität der Gerichte sind davon eindeutig nicht umfasst – und bislang zum Glück ein Sonderfall.²³³ Dieser positive Befund sollte jedoch nicht zu einer Verharmlosung des zugrunde liegenden Problems führen. Die Ereignisse in Thüringen illustrieren die Volatilität des politischen und gesellschaftlichen Umfelds, in dem die Landesverfassungsgerichte tätig sind, genauso wie die möglichen Konsequenzen für das Gericht und dessen Mitglieder.

II. Geringe öffentliche Sichtbarkeit als Risiko für die Resilienz

In der Praxis sehen sich die meisten Landesverfassungsgerichte allerdings mit dem gegenteiligen Problem konfrontiert: ihrer geringen öffentlichen Sichtbarkeit. Sowohl auf politischer Ebene als auch in der breiteren Öffentlichkeit dominieren weitgehende Unkenntnis oder die Auffassung, dass die Gerichte kaum relevant seien. Im Rahmen der geführten Gespräche wurde beispielsweise das Übergehen des Landesverfassungsgerichts und seiner Repräsentantinnen und Repräsentanten bei

228 Köker et al., Populists before power: delegitimization strategies against independent judiciaries, *Democratization* 2025, 1432.

229 Köker, Delegitimierung als Strategie, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/delegitimierung-als-strategie/>.

230 Laude et al., Report Recht gegen rechts: Wie die AfD die Justiz angreift, abrufbar unter <https://www.fr.de/politik/am-beispiel-thueringen-beschreiben-lennart-laude-janos-richter-und-juliana-talg-die-strategie-der-partei-den-verfassungsgerichtshof-in-ihrem-sinn-93635625.html>.

231 U.a. Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:26:42]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:39:49]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 23.06.2025 [RG 54: 00:25:12]; Recherchegespräch Vizepräsident eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 47: 00:05:49].

232 Anstatt vieler Klein, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung*, VVDStRL 37 (1979), 55 (106 f.).

233 Anders als die Landesverfassungsgerichte sah sich das Bundesverfassungsgericht gerade zu Beginn seiner Tätigkeit immer wieder öffentlichen Angriffen auf seine Autorität ausgesetzt, vgl. Lembcke, in: van Ooyen/Möllers (Hrsg.), *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, 3. Aufl. 2025, 375.

protokollarischen Anlässen angemerkt, obwohl das Landesverfassungsgericht als dritte Gewalt und Verfassungsorgan des Landes eine zentrale Rolle im Staatsgefüge einnimmt.²³⁴ Die unterstellte Irrelevanz transportiere sich auch durch das Fernbleiben der Verfassungsorgane von mündlichen Verhandlungen, in denen ihr eigenes Verhalten beurteilt wird.²³⁵ Die Tendenz des allgemeinen Desinteresses erstreckt sich aber auch bis in die juristische Ausbildung hinein: So berichteten uns Studierende, dass die Landesverfassungsgerichte in den von ihnen besuchten staatsrechtlichen Vorlesungen regelmäßig kaum Erwähnung finden.

Diese geringe Wahrnehmung birgt für die Gerichte ein Risiko im Hinblick auf ihre institutionelle Resilienz. Denn nur Institutionen, die als wichtig und unverzichtbar gelten, können im Krisenfall auf öffentlichen Rückhalt zählen.²³⁶ Für die Landesverfassungsgerichte bedeutet das: Je weniger sie in Politik und Gesellschaft sichtbar sind, desto größer ist die Gefahr, dass Angriffe auf ihre Autorität folgenlos bleiben. Akzeptanz und empfundene Relevanz sind nicht bloß wünschenswerte Begleitscheinungen, sondern zentrale Voraussetzungen für ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber politischem Druck und gezielten Delegitimierungsstrategien. Ein Landesverfassungsrichter brachte dies im Gespräch prägnant auf den Punkt, als er sagte: „Wir leben von der Akzeptanz.“²³⁷

In unseren Gesprächen wurde deshalb intensiv diskutiert, wie sich jene Akzeptanz und Relevanz, auf die das Bundesverfassungsgericht seit Jahrzehnten vertrauen kann,²³⁸ auch für die Landesverfassungsgerichte herstellen ließen. Eine einfache Lösung gibt es hierfür nicht, doch verschiedene Ansätze und Strategien wurden deutlich.

III. Individualverfassungsbeschwerde und die Rolle als „Bürgergericht“

Einige unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus Ländern, die bislang über einen Staatsgerichtshof ohne Individualverfassungsbeschwerde²³⁹ verfügen, haben erwogen,²⁴⁰ ob sich das Bewusstsein der Bevölkerung für die Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde stärken ließe.²⁴¹ Diese Diskussion knüpft an Überlegungen in der rechtswissenschaftlichen Literatur an, wonach die breite Akzeptanz des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich auf dessen Funktion als „Bürgergericht“ zurückzuführen sei.²⁴²

234 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 05.06.2025 [RG 42: 00:35:01].

235 Recherchegespräch Politikwissenschaftler am 12.05.2025 [RG 41: 01:06:15].

236 Siehe hierzu das Beispiel Argentinien: Garcia-Holgado, *Overruling the Executive: Judicial Strategies to Resist Democratic Erosion*, *Journal of Law and Courts* 2025, 1 (15 ff.).

237 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:34:52].

238 Kranenpohl, *Die gesellschaftlichen Legitimationsgrundlagen der Verfassungsrechtsprechung oder: Darum lieben die Deutschen Karlsruhe*, *Zeitschrift für Politik* 2009, 436 (436 m.w.N.).

239 Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die bloße Bezeichnung als „Staatsgerichtshof“ keinen Rückschluss darauf erlaubt, ob eine Individualverfassungsbeschwerde vorgesehen ist; so entscheidet etwa der Staatsgerichtshof des Landes Hessen auch über sogenannte Grundrechtsklagen (vgl. Art. 131 Abs. 1 Landesverfassung Hessen; § 43 HE StGHG).

240 Recherchegespräch wissenschaftlicher Mitarbeiter Landesverfassungsgericht am 02.05.2025 [RG 29: 01:09:15];

Recherchegespräch Mitglied Landesverfassungsgericht am 23.06.2025 [RG 54: 00:35:40].

241 Diese Überlegung – dass sich der Verfassungsgerichtshof „von einem ‚Staatsgerichtshof‘ hin auch zu einem ‚Bürgergericht‘“ entwickeln würde – war in NW einer der entscheidenden Gründe zur Einführung der Individualverfassungsbeschwerde, siehe Pressemitteilung Landesregierung Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter <https://www.land.nrw/pressemitteilung/justizminister-peter-biesenbach-begruesst-breiten-konsens-ueber-die-einfuehrung-der-> vgl. zur Verknüpfung zwischen der Individualverfassungsbeschwerde und dem Bekanntheitsgrad des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichts auch: Komm mit, komm mit mir ins Abenteuerland, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/justiz/j/nrw-individualverfassungsbeschwerde-verfassungsgerichtshof-muenster>.

Zwei Landesverfassungsgerichte – Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – haben diesen Wandel in den letzten Jahren (2019 bzw. 2013) vollzogen. In Nordrhein-Westfalen zeigt sich dabei, dass die Individualverfassungsbeschwerde bald nach ihrer Einführung von der Bevölkerung angenommen worden ist und seitdem jedes Jahr einen Großteil der Verfahren ausmacht (im Jahr 2024 bestanden die Eingänge zum Beispiel aus vier Organstreitverfahren, einer Kommunalverfassungsbeschwerde, 112 Individualverfassungsbeschwerden und 24 Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Rahmen einer Individualverfassungsbeschwerde).²⁴³ Die Zahlen spiegeln die Situation auf Bundesebene wider: Auch am Bundesverfassungsgericht macht die Verfassungsbeschwerde den überwiegenden Teil aller Verfahren aus.²⁴⁴ Dennoch konnten unsere Gesprächspartner nicht eindeutig bestätigen, dass sich die Erwartung, durch die Einführung der Verfassungsbeschwerde automatisch die gesellschaftliche Relevanz des Gerichts merklich zu steigern, bislang erfüllt habe.²⁴⁵ Offen bleibt, ob sich dies angesichts der langen Verfahrensdauern beim Bundesverfassungsgericht und dessen Praxis, Nichtannahmebeschlüsse regelmäßig ohne Begründung zu erlassen, künftig ändern wird.

IV. Institutionelle Professionalisierung und Ressourcenausstattung

Mit den Reformen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ging außerdem unbestreitbar eine erhebliche Professionalisierung der Gerichte einher. Eigene Räumlichkeiten, eine verbesserte personelle Ausstattung und zusätzliche Ressourcen haben die Arbeitsfähigkeit der Gerichte nach Auskunft unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner deutlich verbessert.²⁴⁶ Auch die öffentliche Wahrnehmung wird durch vermehrtes Fallaufkommen und, damit verbunden, häufigere öffentliche Verhandlungen gestärkt. Dies wurde als zentraler Resilienzfaktor erkannt: Wenn es darauf ankommt, ist die Öffentlichkeit im Zweifel nur bereit, Institutionen zu schützen, deren Bedeutung sie kennt, deren Funktionsweise sie nachvollziehen kann und zu denen sie – beispielsweise über bestimmte Räumlichkeiten – eine Verbindung hat.²⁴⁷

Gerade auch vor dem Hintergrund dieser gesteigerten öffentlichen Wahrnehmung ist es notwendig, dass die Landesverfassungsgerichte selbstbewusst die für ihre Funktionsfähigkeit erforderlichen Ressourcen einfordern. In Gesprächen mit Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten wurde die Sorge geäußert, nicht den Eindruck übermäßiger finanzieller Ansprüche erwecken zu wollen. So wurde etwa die Erhöhung der – teils seit Jahren unveränderten – Aufwandsentschädigungen bzw. Vergütungen²⁴⁸ ausdrücklich abgelehnt. Auch die kontinuierliche Beschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeitender wird teilweise kritisch betrachtet – nicht aus

242 Siehe dazu etwa Schröder, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts, 2025, 70 m.w.N.

243 Im Rahmen unserer Recherche haben wir uns bemüht, Erkenntnisse zum Geschäftsanfall der Landesverfassungsgerichte zu erlangen und diesbezüglich Anfragen an die Landesverfassungsgerichte gestellt. Die hier genannten Zahlen entstammen der von uns getätigten Anfrage an den Verfassungsgerichtshof NW.

244 Im Jahr 2024 bestanden die Eingänge aus 159 einstweiligen Anordnungen, 24 abstrakten und konkreten Normenkontrollen, 21 anderen Verfahren und 4436 Verfassungsbeschwerden, Bundesverfassungsgericht, Jahresbericht 2024, 2025, 47.

245 Recherchegespräch Verwaltung Nordrhein-Westfalen am 08.05.2025 [RG 40: 00:34:57].

246 Recherchegespräch Verwaltung Nordrhein-Westfalen am 08.05.2025 [RG 40: 01:05:53]; Recherchegespräch am 20.05.2025 [RG 13: 00:34:04].

247 Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgericht a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:48:00].

Zweifeln an deren Nutzen, sondern mit Blick auf die schwankende Arbeitsbelastung.²⁴⁹ Zwar ist Wirtschaftlichkeit im Umgang mit Steuermitteln essenziell; jedoch darf die Angst, sich rechtfertigen zu müssen, nicht dazu führen, dass die Funktionsfähigkeit der Gerichte leidet. Die institutionelle Ausstattung muss der hervorgehobenen Rolle der Landesverfassungsgerichte im föderalen Verfassungsgefüge entsprechen – dies betrifft nicht nur die fachliche Bearbeitung der Verfahren auf höchstem Niveau, sondern ebenso flankierende Aufgaben wie etwa die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

V. Öffentlichkeitsarbeit als Voraussetzung von Sichtbarkeit und Akzeptanz

Ein Beispiel für die institutionelle Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit liefert das Bundesverfassungsgericht: Nach den öffentlichen Empörungskampagnen²⁵⁰ zu Entscheidungen wie dem „Soldaten-sind-Mörder“- und dem Kruzifix-Beschluss 1995 richtete das Gericht erstmals eine Pressestelle ein, die zuvor nicht existierte.²⁵¹ Gerade Pressearbeit wird von vielen Beteiligten als entscheidender Hebel angesehen, um die Sichtbarkeit zu erhöhen und Vertrauen in die Gerichte zu schaffen. Ein positives Beispiel aus dem Ausland verdeutlicht dies: Im Argentinien der Ära Kirchner gelang es den Gerichten – in engem Verbund mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und insbesondere der Presse – durch strategische Koalitionsbildung und der Mobilisierung öffentlicher Unterstützung, die Versuche der Exekutive, ihre Macht auszuweiten, wirksam aufzuhalten.²⁵²

Pressearbeit kann viele Formen annehmen. Zentrale erste Schritte sind die Erstellung klar verständlicher Pressemitteilungen, die Pflege von Pressekontakten und kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit. Denn auch die Medien tragen wesentlich dazu bei, die Arbeit der Landesverfassungsgerichte stärker in den öffentlichen Fokus zu rücken. Dies gelingt in den Ländern bisher unterschiedlich gut, aber es gibt positive Beispiele. So wurde in den geführten Recherchegesprächen insbesondere die detail- und kenntnisreiche Presseberichterstattung in Bremen und Sachsen hervorgehoben,²⁵³ die die Vorgänge an den Landesverfassungsgerichten regelmäßig umfangreich aufarbeitet. Justiz- und Verfassungsbildungsarbeit, wie sie etwa in Hamburg²⁵⁴ und Bayern²⁵⁵

248 Die Höhe der Aufwandsentschädigungen bzw. Vergütungen variiert je nach Land bzw. Regelung erheblich, so sieht das Saarland lediglich eine Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs von rund 128 € vor (vgl. § 1 der Verordnung über Aufwandsentschädigungen, Sitzungstagegelder und Ersatz der Reisekosten für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs im SL), während Hessen eine zu versteuernde Grundvergütung in Höhe von 33 % der Grundentschädigung der Abgeordneten des Hessischen Landtages vorsieht, was sich momentan auf circa 3.087 € beläuft (vgl. § 14 HE StGHG).

249 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 05.06.2025 [RG 42: 00:29:08].

250 Siehe etwa Reissenberger, Wer bewacht die Wächter? Zur Diskussion um die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, APuZ 1997, 8 (11 f.).

251 Blohm, Berufsvorstellung: Pressesprecherin des Bundesverfassungsgerichts, Bonner Rechtsjournal 2011, 198 (198); Huff, Information ist auch eine Aufgabe des BVerfG – Anmerkungen zur Öffentlichkeitsarbeit, NJW 2001, 2951 (2952).

252 Garcia-Holgado, Overruling the Executive: Judicial Strategies to Resist Democratic Erosion, Journal of Law and Courts 2025, 1.

253 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 28.07.2025 [RG 51: 00:43:54], Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 07.08.2025 [RG 15: 00:46:49].

254 „Schule mit Recht“ – Rechtsstaat und Recht an den Schulen, vermittelt von juristischen Praktikern, abrufbar unter <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/bjv/projekte-und-initiativen/schule-mit-recht/informationen-215014>.

255 Die sogenannte Verfassungsviertelstunde soll Schülerinnen und Schülern anhand aktueller Beispiele zentrale Werte des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung, insbesondere die Grundrechte und die Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vermitteln, vgl. Verfassungsviertelstunde, abrufbar unter <https://www.km.bayern.de/ministerium/bildungspolitische-schwerpunktthemen/verfassungsviertelstunde>.

praktiziert wird, kann ebenfalls langfristig einen Beitrag leisten, indem schon bei Kindern und Jugendlichen ein Verständnis für die Institutionen der Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelt wird. Daneben sollte auch die Wissenschaft die Arbeit der Landesverfassungsgerichte ernster nehmen, öfter kommentierend einordnen und so zur Sichtbarkeit und damit Resilienz dieser Institutionen beitragen.

Neben Kommunikation und Bildung ist das Selbstverständnis der Gerichte ein entscheidender Faktor. Das nötige „Standing“, um sich auch unter großem politischem Druck öffentlich Gehör verschaffen zu können, so mehrere unserer Gesprächspartnerinnen und -partner, müsse sich ein Gericht im Zeitverlauf erarbeiten. Dies geschehe durch wichtige Fälle, aber auch durch Erklärung der eigenen Arbeit in einer Sprache, die für die Öffentlichkeit anschlussfähig bleibt.²⁵⁶ Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass auch das Selbstverständnis der Gerichte wesentlich für deren Resilienz ist.²⁵⁷ Vor diesem Hintergrund kommen den Persönlichkeiten, die an die Gerichte berufen werden, zentrale Bedeutung zu: Die Richterinnen und Richter und insbesondere die Präsidentinnen und Präsidenten prägen durch ihr Auftreten und ihre Autorität maßgeblich die Außenwirkung des Gerichts.²⁵⁸

VI. Arbeitsbelastung und Attraktivität des Richteramts

Einhellig betonten die Richterinnen und Richter, dass die Tätigkeit am Verfassungsgericht den Rahmen eines Ehrenamts häufig – insbesondere im Falle von Berichterstattungen – bei Weitem überschreitet und in einzelnen Fällen sogar einen höheren Zeitaufwand erfordert als das jeweilige Hauptamt.²⁵⁹ Um auch künftig die bestgeeigneten Kandidatinnen und Kandidaten für das Richteramt gewinnen zu können, ist es deshalb essenziell, die Arbeitsbedingungen in einem angemessenen Maße attraktiv zu gestalten. Zwar wurde in den Gesprächen hervorgehoben, wie sehr dieses Amt als besondere Ehre empfunden wird; zugleich machten einige Richterinnen und Richter deutlich, dass die Belastungen zumindest zeitweise an die Grenze der Zumutbarkeit gingen.²⁶⁰ Eine einfache Lösung, um solche Überbeanspruchung zu vermeiden, gibt es nicht. Eine in unseren Gesprächen häufig genannte Möglichkeit bestünde darin, zusätzliche wissenschaftliche Mitarbeitende zur Entlastung der Richterinnen und Richter einzusetzen.²⁶¹ Damit diese Unterstützung tatsächlich wirksam werden könnte, müsste zugleich sichergestellt sein, dass für solche Stellen qualifizierte Bewerber

256 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 28.07.2025 [RG 51: 00:41:48]; Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgerichts a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:43:36].

257 Als positives Beispiel kann hier wiederum der Oberste Gerichtshof Argentiniens während der Ära Kirchner (2007–2015) genannt werden, der ein Selbstverständnis als Verteidiger der Demokratie entwickelte und damit zu einem zentralen Bestandteil einer gesamtgesellschaftlichen Widerstandsbewegung gegen die exekutive Machtanmaßung wurde, siehe Garcia-Holgado, *Overruling the Executive: Judicial Strategies to Resist Democratic Erosion*, *Journal of Law and Courts* 2025, 1 (15 ff.).

258 Ein Gesprächspartner betonte die große Bedeutung des richterlichen Selbstverständnisses als Quelle der Resilienz, Recherchegespräch Mitglied des Hessischen Staatsgerichtshofs a.D. am 09.10.2025 [RG 68].

259 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:34:42]; Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 28.07.2025 [RG 51: 00:16:40].

260 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 50: 00:25:15]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 23.06.2025 [RG 54: 00:23:08].

261 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 50: 00:35:55]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 23.06.2025 [RG 54: 00:26:02].

berinnen und Bewerber gewonnen werden können – eine Verantwortung, die vor allem bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten liegt.²⁶²

262 Siehe diesbezüglich auch „Vereinnahmung“.

Anna-Mira Brandau & Emma Bruhn

Blockade

Die strategische Blockade von Verfassungsrichterwahlen ließ sich in den letzten Jahren international immer wieder beobachten. So blieb in Italien unter Ministerpräsidentin Giorgia Meloni die Nachfolge der Verfassungsrichterin Silvana Sciarra fast eineinhalb Jahre unbesetzt, um das Auslaufen der Amtszeit von drei weiteren Richtern abzuwarten und eine Paketlösung zu schnüren. So konnte ein enger Gefolgsmann der Ministerpräsidentin im Verfassungsgericht platziert werden. 14 erfolglose Wahlgänge waren dafür nötig.²⁶³ Nach drei gescheiterten Wahlgängen sinkt nach italienischem Verfassungsrecht das für die Richterwahl nötige Quorum im Parlament von zwei Drittel auf drei Fünftel.²⁶⁴

In den USA nominierte nach dem Tod des konservativen Richters Antonin Scalia im Jahr 2016 der demokratische Präsident Barack Obama den Richter Merrick Garland als Nachfolger. Die republikanische Mehrheit im Senat blockierte jedoch die Anhörung Garlands mit der Begründung, dass im Wahljahr keine neuen Richter ernannt werden sollten. Diese Blockade hielt die Richterstelle frei, bis nach der Wahl Donald Trump ins Amt kam und die Stelle mit dem konservativen Neil Gorsuch besetzte.²⁶⁵

In Spanien war der „Generalrat der rechtsprechenden Gewalt“, das Selbstverwaltungsorgan der Justiz, von 2018 bis 2023 blockiert.²⁶⁶ Dieses Gremium, das alle fünf Jahre neu gewählt wird und unter anderem für die Ernennung eines Teils der Mitglieder des Verfassungsgerichts zuständig ist, wird von der Präsidentin bzw. vom Präsidenten des Verfassungsgerichts geleitet.²⁶⁷ Für die Wahl der Mitglieder des Rates ist im Parlament eine Dreifünftelmehrheit erforderlich. Nach dem regulären Ende der fünfjährigen Amtszeit geriet die Neubesetzung jedoch ins Stocken. Auslöser war die Veröffentlichung einer Chatnachricht des konservativen Parteiführers Ignacio Cosidó, in der er andeutete, man wolle über die Richterwahl den konservativen Einfluss im Verfassungsgericht sichern.²⁶⁸ Diese Enthüllung und die darauf folgende Blockade führten zu einer schweren Legitimationskrise der spanischen Justiz. Fünf Jahre Verhandlungen hat es gebraucht, bis es zu einem Kompromiss kam und ein neuer Rat und damit neue Verfassungsrichter gewählt werden konnten.²⁶⁹

In Tunesien sieht die nach dem Sturz des autoritären Regimes im Jahr 2014 verabschiedete demokratische Verfassung die Einrichtung eines Verfassungsgerichts mit weitreichenden Kontrollbefugnissen gegenüber der Regierung vor. Ein Drittel der Richterinnen und Richter dieses Verfassungsgerichts soll vom Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden.²⁷⁰ Doch seit

263 Pagella Politica vom 13.02.2025, abrufbar unter <https://pagellapolitica.it/articoli/parlamento-elegge-giudici-corte-costituzionale>.

264 Legge Costituzionale 22.11.1967, n. 2, Modificazione dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale, Art. 3; Lecis Cocco Ortu, At Risk of Capture?, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/at-risk-of-capture/>; Caruso/Faraguna, Delegitimizing by Procrastinating, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/constitutional-democracy-italy-corte-costituzionale/>.

265 Neil Gorsuch Is Sworn In as Supreme Court Justice, abrufbar unter <https://www.nytimes.com/2017/04/10/us/politics/neil-gorsuch-supreme-court.html>.

266 Harguindéguy, The Constitutional Court and the judicialization of Spanish politics, *European Politics and Society* 2023, 501 (510).

267 Sarasola, EU's Involvement in the Renewal of the Spanish Council of the Judiciary, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/renewal-of-the-judiciary/>.

268 Harguindéguy, The Constitutional Court and the judicialization of Spanish politics, *European Politics and Society* 2023, 501 (510).

269 Harguindéguy, The Constitutional Court and the judicialization of Spanish politics, *European Politics and Society* 2023, 501 (512).

270 Fadhel Mahfoudh, Tunisia's Missing Court, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/tunisia-missing-court/>.

Inkrafttreten gelang es dem Parlament wiederholt nicht, die notwendige Mehrheit für die Wahl zustande zu bringen, sodass das Gericht seine Arbeit bis heute nicht aufnehmen konnte.²⁷¹

In Deutschland ist eine Blockade der Wahl von Richterinnen und Richtern der Landesverfassungsgerichte beim Vorliegen einer autoritär-populistischen Sperrminorität, wie sie im Szenario gezeichnet wird, grundsätzlich in zwölf der 16 Bundesländer vorstellbar, da dort für die Wahl eine Zweidrittelmehrheit im Landtag erforderlich ist.²⁷² In einigen wenigen Ländern allerdings genügt eine einfache Mehrheit – so etwa in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Hamburg.²⁷³ Hessen nimmt eine Sonderstellung ein: Dort werden die fünf berufsrichterlichen Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit von einem Wahlausschuss,²⁷⁴ sechs weitere Mitglieder vom Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.²⁷⁵

In den Gesprächen mit Expertinnen und Experten wurde deutlich, dass die jeweiligen Akteure die in ihrem Land geltende Regelung zumeist überzeugend finden – unabhängig davon, ob sie eine Zweidrittel- oder eine einfache Mehrheit verlangt. Als positiver Aspekt niedrigerer Quoren wird insbesondere die geringere Gefahr einer Blockade, wie sie im Szenario dargestellt wird, angeführt.²⁷⁶ Aus einer Resilienzperspektive stellt sich die Frage, gegen welche Gefahren man das Wahlverfahren perspektivisch absichern möchte: Bei einer Regierungsmehrheit einer autoritär-populistischen Partei würde ein einfaches Mehrheitsquorum nicht verhindern, dass das Gericht vollständig politisiert und einseitig besetzt werden kann. Vor diesem Hintergrund lassen sich gewichtige Gründe für die Zweidrittelmehrheit und den damit verbundenen „Zwang zum Kompromiss“ als Schutzmechanismus anführen. Teilweise wurde in den Gesprächen argumentiert, das Quorum steigere die Legitimation der Gewählten.²⁷⁷ Überwiegend wurde jedoch hervorgehoben, dass das hohe Quorum einer Politisierung des Gerichts entgegenwirke und zugleich eine pluralistische Besetzung wahrscheinlicher mache.²⁷⁸ Gerade die Pluralität der Zusammensetzung erweist sich als zentral für die Autorität eines Gerichts.²⁷⁹ Zudem entfalte die Zweidrittelmehrheit eine symbolische und psychologische Wirkung: Die Richterinnen und Richter erscheinen weniger regierungsnah, was das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit stärkt.²⁸⁰

271 Lübke-Wolff, Beratungskulturen, 2023, 238.

272 In Berlin (Art. 84 Abs. 1 Landesverfassung Berlin), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 52 Abs. 3 Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern), Niedersachsen (Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung Niedersachsen) und Sachsen-Anhalt (Art. 74 Abs. 3 Landesverfassung Sachsen-Anhalt) ist nur die Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder der Landtage nötig, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt muss diese Zweidrittelmehrheit aber mindestens der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtages entsprechen.

273 Siehe dazu die Tabelle „Übersicht über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte“, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/11/Verfassungsbooks_DasJustizProjekt-VerwundbarkeitundResilienzderDrittenGewalt-Appendix_UbersichtLandesverfassungsgerichte.pdf.

274 Vgl. § 5 Abs. 7 Satz 2 HE StGHG.

275 Art. 130 Abs. 1 Landesverfassung Hessen.

276 Recherchegespräch Vizepräsident eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 47: 00:15:29]; Recherchegespräch am 20.05.2025 [RG 13: 00:13:50].

277 Recherchegespräch am 20.05.2025 [RG 13: 00:49:50].

278 Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgericht a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:04:51]; Recherchegespräch am 20.05.2025 [RG 13: 00:49:50].

279 Schröder, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts, 2025, 102.

280 Recherchegespräch Staatsrechtswissenschaftlerin am 18.08.2025 [RG 05: 00:18:27].

I. Die Möglichkeit zur Blockade

Das Risiko einer Blockade im Angesicht der Zweidrittelmehrheit ist nicht zu unterschätzen. Dabei wurde in unseren Gesprächen zwischen einer politisch gewollten Blockade und einer „Blockade der Gleichgültigkeit“²⁸¹ unterschieden. Bei Zweiterer fehlt es den politischen Akteuren am Kompromisswillen, ohne dass sie mit der Blockade strategisch autoritär-populistische Zwecke verfolgen. Beispiele hierfür finden sich im Saarland²⁸² und in Berlin²⁸³, wo sich jeweils über längere Zeiträume keine politischen Einigungen zur Nachwahl von Verfassungsrichterinnen und -richtern finden ließen.

Sowohl im Falle des Saarlandes als auch jüngst im Falle des Berliner Verfassungsgerichts musste sich deshalb das Bundesverfassungsgericht mit der Frage auseinandersetzen, ob die Mitwirkung von Richterinnen und Richtern, deren Amtszeit abgelaufen war, gegen das Verfassungsprinzip des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) verstößt. Es kam in beiden Fällen zu dem Ergebnis, dass Richterinnen und Richter nach Ablauf ihrer Amtszeit nicht auf unbeschränkte Zeit weiterhin an Entscheidungen mitwirken dürfen. Zwar sei dem politischen Raum Zeit zu geben, die für die Zweidrittelmehrheit notwendige politische Kompromisslösung zu finden. Jedoch dürfe dieser Zeitraum nicht übermäßig ausgedehnt werden.²⁸⁴ Der Landtag muss seiner Pflicht, dem Landesverfassungsgericht geeignete Richterinnen und Richter zur Verfügung zu stellen, gewissenhaft und zeitnah nachkommen. Im Saarland entschied man sich deshalb, das geschäftsführende Verbleiben im Amt nach Ablauf der Amtszeit auf längstens sechs Monate zu befristen, vgl. § 2 Abs. 6 SL VerfGHG. Eine solche Befristung mag im Falle der „Blockade der Gleichgültigkeit“ den gewünschten Zwang zum Kompromiss verstärken und somit ihre angestrebte Wirkung entfalten. Aber im Falle der Blockade durch eine autoritär-populistische Partei würde sie lediglich zur Verschärfung des Problems beitragen: Spätestens nach Ablauf der sechs Monate wäre das Gericht nicht mehr ordnungsgemäß besetzt und seine Funktionsfähigkeit beeinträchtigt.

Deshalb haben wir zur Auflösung einer solchen Blockade andere Instrumente diskutiert (s.u.). Doch auch zur Lockerung einer „Blockade der Gleichgültigkeit“ sind verschiedene Ansätze vorstellbar: So sah eine Gesprächspartnerin bzw. -partner die Transparenz des Nominierungs- und Auswahlverfahrens als zentralen Schlüssel zur Lösung politischer Kompromissfindung an.²⁸⁵ Vereinzelt wurde sich für eine offene Abstimmung ausgesprochen, um „Denkzettel“-Situationen zu vermeiden.²⁸⁶ Mehrere unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner plädierten dafür, die bereits jetzt in den meisten Ländern gewohnheitsmäßig durchgeführte Vorstellung der Kandidier-

281 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 07.08.2025 [RG 15: 00:06:04].

282 Im Saarland gab es von 1986 bis 1989 eine Blockade der Neuwahl von Richtern im Parlament, die erst mit der Erhöhung der Anzahl der Verfassungsrichter überwunden werden konnte, vgl. Rütters, in: Reutter (Hrsg.), Landesverfassungsgerichte: Entwicklung – Aufbau – Funktion, 2017, 297 (305).

283 In Berlin dauerte es beinahe drei Jahre, bis das Verfassungsgericht neu besetzt werden konnte. Grund für die Verzögerung waren zunächst die nahende Landtagswahl, danach das Wahl-Chaos in Berlin, worüber der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden hatte: Alle sechs Berliner Verfassungsrichter sind gewählt, abrufbar unter <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2024/07/berlin-sechs-verfassungsrichter-gewählt-abgeordnetenhaus.html>.

284 BVerfGE 82, 286 (69); BVerfG, Beschluss vom 25.01.2023 – Az 2 BvR 2189/22, Rn. 155.

285 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts a.D. am 15.07.2025 [RG 58: 01:06:36].

286 Recherchegespräch Staatsrechtswissenschaftlerin am 18.08.2025 [RG 05: 00:21:51].

enden in den Fraktionen verpflichtend zu gestalten und somit das Vertrauen in die Persönlichkeiten zu stärken und einen offenen Austausch über mögliche Bedenken wegen der Positionen der Kandidierenden zu ermöglichen.²⁸⁷

Das Hauptaugenmerk unserer Recherchen lag jedoch auf der strategischen Blockade, wie sie auch im Szenario durchgespielt wurde. Dabei fokussierten wir uns in den Gesprächen zunächst auf das Bestreben, die Gerichte auch im Falle einer länger anhaltenden Blockade funktionsfähig zu halten. Diesbezüglich zeigte sich, dass bereits durch eine klare Regelung zum geschäftsführenden Verbleib im Amt sowie durch Stellvertreterregelungen viel gewonnen wäre: In Thüringen etwa scheiden auch rein geschäftsführende Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs derzeit unmittelbar aus ihrem Amt aus, wenn sie eine Altersgrenze erreichen.²⁸⁸ In Sachsen ist die Mitgliedschaft im Verfassungsgericht derweil an die Eigenschaft als Berufsrichter geknüpft²⁸⁹ – wer dieses Amt verliert, scheidet auch als geschäftsführender Verfassungsrichter aus. In diesen Fällen werden Richterstellen vakant, die dann – falls in der jeweiligen Landesrechtsordnung vorgesehen – durch stellvertretende Mitglieder besetzt werden müssen.²⁹⁰ Mitunter ist in unseren Gesprächen die These aufgestellt worden, Stellvertreterinnen und Stellvertreter ließen sich leichter wählen als „reguläre“ Mitglieder;²⁹¹ ein empirischer Nachweis hierfür steht jedoch aus. Gleichwohl wird das „Sicherheitsnetz“, welches durch den zusätzlichen personellen Puffer entsteht, mehrheitlich geschätzt.²⁹²

II. Lösung einer strategischen Blockade

Darüber hinaus haben wir auch über mögliche Mechanismen diskutiert, die eine längerfristige, bewusst herbeigeführte Blockade lösen könnten. Hintergrund war hier die jüngste Reform auf Bundesebene, die einen solchen Mechanismus eingeführt hat, vgl. § 7a Abs. 5 BVerfGG: Ist der Bundestag blockiert, kann der Bundesrat einspringen und umgekehrt. Diesen Mechanismus analog auf die Länder zu übertragen, scheidet aus, da dort – anders als auf Bundesebene – kein zweites Wahlorgan existiert, auf das ein entsprechendes Wahlrecht verlagert werden könnte. Deshalb haben wir mit unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern andere Varianten institutioneller Lösungen erörtert. Im Mittelpunkt aller Ansätze stand dabei das Ziel, dass ein möglicher Mechanismus zur Blockadelösung den Zweck der Zweidrittelmehrheit aufgreift: einerseits die pluralistische Besetzung des Gerichts, andererseits die demokratische Legitimation der Wahl zu sichern.

Ausgangspunkt unserer Gespräche war dabei der von Talg und Wittreck bereits im April 2024 veröffentlichte Vorschlag, wonach im Angesicht einer länger anhaltenden Blockade im Parlament das Vorschlagsrecht auf das Landesverfassungsgericht selbst übertragen werden soll. Nachdem dieses

287 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts a.D. am 15.07.2025 [RG 58: 01:06:36]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:06:20].

288 § 6 Abs. 1 ThürVerfGHG: „Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs scheiden aus ihrem Amt aus, wenn sie die Voraussetzungen der Wählbarkeit (§ 4) verlieren oder ihre Amtszeit abgelaufen ist“; § 4 Abs. 1 ThürVerfGHG: „Mitglied des Verfassungsgerichtshofs kann nur sein, wer das 35., aber noch nicht das 68. Lebensjahr vollendet hat und zum Thüringer Landtag wählbar ist.“

289 § 6 Abs. 1 Nr. 5 SächsVerfGHG: „Vor Ablauf der Amtszeit endet das Amt als Mitglied des Verfassungsgerichtshofes, wenn das berufsrichterliche Mitglied aus dem Amt als Berufsrichterin oder Berufsrichter ausscheidet.“

290 Ein anderes Modell findet sich in Brandenburg, wo § 8 VerfGGBbG eine Richterbank-Reduzierung vorsieht.

291 Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgerichts a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:08:12].

292 Bspw. Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:20:59]; Recherchegespräch am 20.05.2025 [RG 13: 00:15:37].

dann eigene Vorschläge unterbreitet habe, würde der Akt der Wahl wiederum im Plenum stattfinden – dann allerdings mit dem abgesenkten Quorum einer absoluten Mehrheit.²⁹³

Dieser Mechanismus zielt darauf ab, den Auswahlprozess zu entpolitisieren und die Gewinnung fachlich geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten zu erleichtern. Gleichwohl ist es für die demokratische Legitimation des Wahlaktes und damit für die Autorität des gesamten Gerichts erforderlich, dass die eigentliche Wahl dem Plenum des Landtages vorbehalten bleibt. Um jedoch erneuten Blockaden vorzubeugen, soll in dieser Konstellation eine absolute Mehrheit genügen. Das Problem, dass damit die Regierungsmehrheit im Parlament alleine entscheidet, wird entschärft, weil diese nicht die Kandidatin oder den Kandidaten auswählt.²⁹⁴

Im Rahmen unserer Gespräche hat sich der diskutierte Mechanismus dann immer weiter konkretisiert: So war es den Gesprächspartnerinnen und -partnern wichtig, dass der Wechsel des Vorschlagsrechts erst nach Ablauf einer Frist von rund zwölf Monaten greifen würde, damit sichergestellt sei, dass die politischen Akteure zunächst ausreichend Gelegenheit haben, eigenständig eine Kompromisslösung zu finden. Auch nach Ingangsetzen des Mechanismus müsse jedoch gewährleistet bleiben, dass das Parlament jederzeit eigene Vorschläge unterbreiten kann, über die dann regulär mit einer Zweidrittelmehrheit entschieden wird. Der Mechanismus dürfe insofern nicht als Mittel verstanden werden, politische Aushandlungsprozesse zu umgehen, sondern vielmehr als *ultima ratio* zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Gerichts.²⁹⁵

Gleichzeitig wurde der Mechanismus im Rahmen unserer Gespräche aber auch erweitert, in dem Sinne, dass neben (1) dem Landesverfassungsgericht als möglicher Träger des Vorschlagsrechts noch andere Gremien diskutiert wurden: (2) der jeweilige Richterwahlausschuss oder (3) ein Gremium *sui generis*, zusammengesetzt aus den Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Landesgerichte,²⁹⁶ ggf. ergänzt durch Vertreterinnen und Vertreter der Anwaltschaft und bzw. oder der Wissenschaft. Die jeweils diskutierten Vor- und Nachteile dieser Gremien werden im Folgenden dargestellt.

1. Das Landesverfassungsgericht selbst

Die Variante, das Vorschlagsrecht dem jeweiligen Landesverfassungsgericht selbst zu übertragen, lehnt sich an das bundesrechtliche Vorbild des § 7a Abs. 2 BVerfGG an, das zuletzt im Mai 2025 zur Anwendung kam.²⁹⁷ Zumindest zu Beginn wäre das Gericht ausschließlich mit Richterinnen und Richtern besetzt, die ihrerseits durch eine breite pluralistische Mehrheit gewählt wurden und somit eben diesen pluralistischen und breiten Blick in das Verfahren einbringen könnten.²⁹⁸ Gegen diese Lösung wurde in unseren Gesprächen jedoch eingewandt, dass damit der Anschein einer Selbstrekrui-

293 Siehe dazu auch bereits Talg/Wittreck, Physiotherapie für die Richterwahl. Wie sich Blockaden lösen lassen, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/physiotherapie-fur-die-richterwahl/>.

294 Insoweit unterscheidet sich die von uns diskutierte Idee von einem Vorschlag, den die SPD-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus 2024 vorlegte, nach dem zwar das Vorschlagsrecht auf das Landesverfassungsgericht übertragen wird, die notwendige Zweidrittelmehrheit zur Wahl aber erhalten bleibt, vgl. Wie Berlins SPD das Landesverfassungsgericht schützen will, abrufbar unter <https://www.morgenpost.de/berlin/article407590599/wie-berlins-spd-das-landesverfassungsgericht-schuetzen-will.html>.

295 Recherchegespräch Vizepräsident eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 47: 00:24:11].

296 Recherchegespräch ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Landesverfassungsgericht am 06.06.2025 [RG 32 00:10:15].

297 Pressemitteilung Nr. 45/2025: Beschluss des Plenums des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 2025 über Vorschläge für die Wahl eines Nachfolgers oder einer Nachfolgerin von Richter des Bundesverfassungsgerichts Dr. Christ, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/bvg25-045.html>.

298 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:12:59].

tierung²⁹⁹ entstehen und das Gericht in politische Auseinandersetzungen hineingezogen werden könnte, die seiner institutionellen Rolle zuwiderlaufen und dem Ruf der Verfassungsgerichte schaden könnten, deren Akzeptanz nicht zuletzt auf der Wahrnehmung als politisch desinteressierte Institution fußt.³⁰⁰ Das Beispiel des Bundesverfassungsgerichts, das im Mai 2025 eigene Kandidaten-vorschläge unterbreitete, ohne dass dies in der Öffentlichkeit oder in den Medien auf Kritik gestoßen wäre, zeigt jedoch, dass sich diese Befürchtung in der Praxis zumindest auf Bundesebene nicht bestätigt hat. Darüber hinaus wurde allerdings vorgebracht, dass den ehrenamtlichen Verfassungs-gerichten, die ohnehin schon stark ausgelastet sind, nicht noch weitere Aufgaben aufgebürdet werden sollten.³⁰¹

2. Richterwahlausschuss

Eine weitere Variante wäre, das Vorschlagsrecht einem Richterwahlausschuss zu übertragen. Ein solcher Ausschuss existiert aber nicht in allen Ländern und erscheint dort, wo er eingerichtet ist, selbst anfällig für Blockaden – wie etwa das Beispiel Thüringen zeigt.³⁰² Vor diesem Hintergrund fand diese Option nur bei sehr wenigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern Zustimmung.³⁰³

3. Gremium *sui generis*

Weitgehenden Zuspruch hingegen fand die Idee eines Gremiums *sui generis*, das in seiner Zusammensetzung an die Idee der Großen Senate der Bundesgerichte (vgl. Art. 95 Abs. 3 GG, § 132 GVG) angelehnt sein könnte.³⁰⁴ Die Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Landesgerichte sind respektierte Justizpersönlichkeiten, die regelmäßig auf langjährige und unabhängige Karrieren zurückblicken. Zwar ist auch ihre Bestellung letztlich politisch beeinflusst, doch wurde wiederholt betont, dass es einer erheblichen Zeit bedürfe, bis das gesamte Gremium in dieser Form politisch vereinnahmt wäre.³⁰⁵ In mehreren Gesprächen wurde zudem vorgeschlagen, das Gremium um Vertreterinnen und Vertreter der Anwaltschaft (etwa der Landesrechtsanwaltskammern) oder der Wissenschaft zu erweitern, damit sich das Verfahren nicht zu sehr auf allein justizinterne Perspektiven verengt.³⁰⁶ Da die eigentliche Wahl ohnehin im Plenum des Landtages verbleibt, würde hier eine einfachgesetzliche Regelung ohne Verfassungsänderung genügen. Weitergehende Fragen der demokratischen Legitimation würden sich deshalb, so die Mehrzahl unserer Gesprächspartner, nicht stellen.³⁰⁷

299 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 50: 00:03:35]; Birgit Voßkübler, die Präsidentin des Hamburger Landesverfassungsgerichts, auf der öffentlichen Podiumsdiskussion „Verfassungsresilienz! Wie wir die Widerstandskraft unseres Rechtsstaats stärken“ am 09.04.2024 am Hanseatischen Oberlandesgericht.

300 Recherchegespräch Rechtswissenschaftler am 12.08.2025 [RG 48: 00:04:57]; Recherchegespräch Staatsrechtswissenschaftlerin am 18.08.2025 [RG 05: 00:22:55].

301 Recherchegespräch Mitglied des Landesverfassungsgerichts a.D. am 15.07.2025 [RG 58: 00:25:40].

302 Siehe dazu auch „Richterernennung“ im Abschnitt der Instanzengerichte.

303 Zustimmung beispielsweise Recherchegespräch Vizepräsident eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 47: 00:22:01]. Ablehnend dagegen etwa Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:13:41]; Recherchegespräch Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs am 04.08.2025 [RG 31: 00:52:09]; Recherchegespräch Mitglied des Landesverfassungsgerichts a.D. am 15.07.2025 [RG 58: 00:26:31].

304 Recherchegespräch ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Landesverfassungsgericht am 06.06.2025 [RG 32 00:10:15].

305 Recherchegespräch Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs am 04.08.2025 [RG 31: 00:30:43].

306 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 25.08.2025 [RG 26: 00:21:35]; Recherchegespräch Mitglied des Landesverfassungsgerichts a.D. am 15.07.2025 [RG 58: 00:31:23].

Dieses Gremium ähnelt der von der Berliner SPD zur Stärkung der Resilienz des dortigen Landesverfassungsgerichts vorgeschlagenen „Verfassungssynode“, die aus dem Regierenden Bürgermeister, der Justizsenatorin, der Parlamentspräsidentin sowie den Präsidentinnen und Präsidenten der Berliner Obergerichte bestehen solle. Der Berliner Vorschlag geht allerdings einen entscheidenden Schritt weiter: Er etablierte die Synode als alternatives Wahlgremium für den Fall, dass das Abgeordnetenhaus auch auf Grundlage der Vorschläge aus dem Gericht nicht in der Lage sein sollte, eine erfolgreiche Wahl durchzuführen.³⁰⁸ Einige Personen vertraten auch in unseren Gesprächen die Ansicht, dass nicht das Vorschlagsrecht, sondern die Wahl selbst der neuralgische Punkt sei. Sie plädierten deshalb dafür, auch auf Landesebene ein Ausweichgremium zu schaffen, das im Falle einer Blockade des Landtages die Richterinnen und Richter wählt. Es müsste sich ihrer Meinung nach dabei um ein pluralistisch besetztes Wahlgremium handeln, welches neben Richterinnen und Richtern auch Politikerinnen und Politiker, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und andere gesellschaftliche Akteure umfasst.³⁰⁹ Gleichwohl stellte ein Gesprächspartner die Frage, ob nicht ein solches Gremium letztlich denselben politischen Konflikten ausgesetzt wäre wie der originäre politische Raum.³¹⁰ Skepsis wurde außerdem dahingehend geäußert, dass ein Gremium, das bloß für diesen einen Zweck zusammenkommt, auch zwischenmenschlich nicht eingespielt sei.³¹¹ Des Weiteren wurde davor gewarnt, dass Richterinnen und Richter, die von einem derartigen Gremium gewählt würden, den Status von „Richtern zweiter Klasse“ erlangen könnten.³¹² Aus Gründen der institutionellen Akzeptanz und der demokratischen Legitimation spreche daher mehr dafür, die Wahl weiterhin dem Parlament vorzubehalten.³¹³

Andere diskutierte Optionen, wie eine Organleihe an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 99 GG,³¹⁴ wurden verworfen.³¹⁵ Zwar sei dies rechtlich zulässig, widerspreche aber dem föderalen Verständnis, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit zentraler Bestandteil der Eigenstaatlichkeit der Länder ist.³¹⁶

III. Zeitpunkt der Wahl

Unter dem Gesichtspunkt institutioneller Resilienz kann es auch auf den Zeitpunkt der Wahl von Richterinnen und Richtern an den Landesverfassungsgerichten ankommen. Die Länge der Amtszeit aller Mitglieder des Landesverfassungsgerichts an die Legislaturperiode zu binden, wie in

307 Recherchegespräch wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Landesverfassungsgerichts am 02.05.2025 [RG 29: 00:40:08];

Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:06:35].

308 Wie Berlins SPD das Landesverfassungsgericht schützen will, abrufbar unter <https://www.morgenpost.de/berlin/article407590599/wie-berlins-spd-das-landesverfassungsgericht-schuetzen-will.html>.

309 Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgericht a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:31:13].

310 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:16:13].

311 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:15:02].

312 U.a. Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 03.07.2025 [RG 59: 00:05:15].

313 Recherchegespräch wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Landesverfassungsgerichts am 02.05.2025 [RG 29: 00:40:08].

314 Vgl. Weickert/Machura, Ausfalloption Karlsruhe, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ausfalloption-karlsruhe/>.

315 Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgericht a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:27:30].

316 Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 28 GG Rn. 42; Ernst, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar: GG, 8. Aufl. 2025, Art. 28 GG Rn. 11.

Bremen,³¹⁷ scheint problematisch, da die Gefahr einer zusätzlichen Politisierung des Wahlaktes im Raum steht.³¹⁸

In einigen Ländern findet die Wahl sämtlicher³¹⁹ oder der Mehrzahl³²⁰ der Richterinnen und Richter gleichzeitig statt. Dies birgt die Gefahr eines institutionellen Wissensverlusts. Wiederwahlen, die diesem Risiko entgegenwirken sollen, gelten hingegen als anfällig für Opportunismus.³²¹ Zwar mag diese Gefahr angesichts der besonderen Situation der Landesverfassungsgerichte – ihre Tätigkeit ist ehrenamtlich und oftmals nur gering vergütet³²² – reduziert erscheinen; dennoch plädierten einige unserer Gesprächspartnerinnen und -partner dafür, auch hier auf Wiederwahlen zu verzichten, um bereits jeglichen Anschein einer politischen Opportunität zu verhindern.³²³ Stattdessen könnten längere Amtszeiten die nötige Kontinuität und Erfahrung sicherstellen, ohne dass Wiederwahlüberlegungen ins Spiel kommen.

317 Vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 HB StGHG.

318 Recherchegespräch Mitglied des Hessischen Staatsgerichtshofs am 03.07.2025 [RG 11: 00:19:38]; so auch bspw. Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgerichts a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:39:41].

319 § 5 HB StGHG; aber auch in Sachsen-Anhalt, vgl. Umkehrschluss aus § 9 Abs. 3 ST LVerfGG.

320 So z.B. in Bayern für die nicht-berufsrichterlichen (Art. 4 BayVfGHG) und in Hessen für die vom Landtag zu wählenden (§ 2 HE StGHG) Mitglieder.

321 In ihrer Studie über die Zusammensetzung von Verfassungsgerichten sprach sich die Venedig-Kommission für lange, nicht erneuerbare Amtszeiten oder höchstens eine mögliche Wiederwahl aus, wobei der Ausschluss der Wiederwahl die Unabhängigkeit eines Verfassungsrichters noch weiter steigere: *Compilation of Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice* (Updated) 2022, 28.

322 Dies trifft auf die Mehrheit der Landesregelungen zur Aufwandsentschädigung bzw. Vergütung zu, allerdings gibt es auch Ausnahmen, wie zum Beispiel Hessen, wo sich die zu versteuernde Vergütung nach der Grundentschädigung der Abgeordneten des Hessischen Landtages richtet, vgl. § 14 HE StGHG.

323 Recherchegespräch Mitglied des hessischen Staatsgerichtshofs am 03.07.2025 [RG 11: 00:25:23]; Recherchegespräch Rechtswissenschaftler Hessen am 03.07.2025 [RG 11: 00:20:58].

Anna-Mira Brandau & Emma Bruhn

Kompromiss

Dass Parteien anstreben, Verfassungsgerichte wie auch andere Institutionen mit Personen zu besetzen, die ihnen politisch nahe stehen, ist für sich genommen nichts Ungewöhnliches oder Ungehöriges. Anders sieht es aus, wenn das strategische Ziel dabei die Übernahme der Kontrolle über das Gericht ist. Ein geeignetes Mittel, dieses Ziel zu erreichen, ist die systematische Obstruktion und Dysfunktionalisierung des Gerichts durch einzelne Richterinnen und Richter. Diese können zwar bei der Urteilsfindung regelmäßig überstimmt werden und sich daher in der Rechtsprechung selbst nicht unmittelbar durchsetzen, dafür aber umso effizienter die interne Beratungs- und Konsensfindungskultur des Gerichts verändern – zu Lasten seiner Funktionsfähigkeit und damit seines Rückhalts in der Bevölkerung. So können sie den Weg ebnen, durch eine umfassende „Reform“ schlussendlich das Gericht unter die Kontrolle der autoritär-populistischen Regierung zu bringen.

I. Einzelne destruktive Richterpersönlichkeiten

Im gezeichneten Szenario versucht ein einzelnes destruktives Mitglied, das Gericht und seine Funktionsfähigkeit von innen heraus zu destabilisieren. Dass ein einzelnes destruktives Mitglied ein Landesverfassungsgericht komplett funktionsunfähig machen könnte, wäre nach Ansicht unserer Gesprächspartnerinnen und -partner nicht zu befürchten.³²⁴ Trotzdem existieren Obstruktionsmöglichkeiten. Dabei ist zwischen solchen im Ergebnis und solchen im Verfahren bzw. in den Beratungen zu unterscheiden.

1. Obstruktion im Ergebnis

Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte werden grundsätzlich mit Mehrheit getroffen. Die Entscheidung selbst kann eine einzelne Richterin oder ein einzelner Richter deshalb nicht verhindern. Besondere Konstellationen bestehen in Ländern, die Kammern für Verfassungsbeschwerdeverfahren eingerichtet haben: so führt beispielsweise in Sachsen-Anhalt die fehlende Einstimmigkeit in der Kammer dazu, dass ein Verfahren in das Plenum verwiesen werden muss.³²⁵ Damit entstände im Falle einer missbräuchlichen Verweigerung der Einstimmigkeit jedenfalls ein erheblicher Mehraufwand fürs Plenum.³²⁶ Auch in Sachsen können sich Blockademöglichkeiten eröffnen, da für Verfahren, durch die Mitgliedern des Landtages oder der Staatsregierung das Mandat oder Amt aberkannt wird, eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben ist, vgl. § 8 Abs. 3 Satz 1 SächsVerfGHG.

2. Obstruktion im Verfahren und in den Beratungen

Heikler stellt sich die Lage im Beratungsalltag dar. Hier kann eine einzelne Person die Abläufe erheblich verzögern oder erschweren. Das gilt vor allem dann, wenn sie als Berichterstatte(r)in bzw. -erstatter den Entscheidungsentwurf zu schreiben hat und dieser Aufgabe nicht sachgerecht nachkommt. Aber auch durch umfangreiche interne Kritik oder durch bewusste Verschleppungstaktiken

³²⁴ Bspw. Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:27:30]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:20:59].

³²⁵ Vgl. § 50b Abs. 3 ST LVerfGG.

³²⁶ Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:23:09].

kann ein einzelnes Mitglied die Abläufe stören. Einige Landesverfassungsgerichte haben hierfür institutionelle Abfederungen vorgesehen: In Bremen etwa arbeiten Berichterstatte(r)innen und -erstatte(r) im Tandem. In Thüringen und Sachsen verteilt die Präsidentin bzw. der Präsident die Verfahren und kann so korrigierend eingreifen.³²⁷ In vielen anderen Ländern ist es ebenfalls die Präsidentin oder der Präsident, die oder der die Zuteilung der Verfahren steuert (beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern oder im Saarland). Solche Mechanismen begrenzen den destruktiven Handlungsspielraum einzelner Mitglieder deutlich.

In unseren Gesprächen hoben viele Richterinnen und Richter einerseits ihre Sorge um den vertraulichen Charakter der Beratungen hervor und betonten gleichzeitig, dass die Zusammenarbeit bisher im Regelfall gut funktioniere.³²⁸ Dies gelte sowohl für die professionelle als auch für die zwischenmenschliche Ebene. Das dadurch entstandene Vertrauen sei eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Richterinnen und Richter offen diskutieren können – einschließlich der Freiheit, sich zu irren und eine zunächst vertretene Rechtsauffassung im Verlauf der Beratungen zu revidieren.³²⁹ Allerdings kann bereits das Verhalten einer einzelnen Person dieses Vertrauen erheblich erschüttern. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie den demokratischen Wertekonsens der übrigen Mitglieder nicht teilt und diese sich deshalb nicht mehr wagen, sich frei zu äußern. Hinzu käme die Gefahr, dass ein obstruierendes Mitglied das Beratungsgeheimnis verletzt und interne Äußerungen oder Zwischenstände in der Entscheidungsfindung nach außen weitergäbe – beispielsweise an die Öffentlichkeit oder an Parteikreise.

Einige Richterinnen und Richter berichten, in der Vergangenheit im Zusammenhang mit Urteilen bereits Drohungen mit physischer, teilweise auch sexualisierter Gewalt erhalten zu haben.³³⁰ Wenn interne Beratungsinhalte an die Öffentlichkeit gelangen, könnte sich dies massiv verschärfen. In einem unserer Recherchegespräche wurde angemerkt, dass die Nutzung privater Wohnanschriften von Richterinnen und Richtern bei der Ladung zu Beratungsterminen problematisch sein könnte: Geraten diese in falsche Hände, besteht die Gefahr, dass bestimmte Gerichtsmitglieder gezielt bedroht und unter Druck gesetzt werden – eine Bedrohung, die sich, so insbesondere unsere weiblichen Gesprächspartnerinnen, im digitalen Raum bereits real manifestiert³³¹ und sich potenziell vervielfacht, sobald Partner, Kinder oder weitere Angehörige betroffen sind.

Ein weiteres Szenario, das einigen unserer Gesprächspartnerinnen und -partnern Sorgen bereitet, ist eine neue Art der öffentlichen Selbstinszenierung einzelner Richterinnen und Richter. So wurde in unseren Gesprächen mehrmals auf einen Vorfall in Bremen Anfang 2025 verwiesen: In einem Normenkontrollverfahren fiel das Urteil mit vier zu drei Stimmen sehr knapp aus. Einer der unterlegenen Richter gab daraufhin sein Amt auf, klagte selbst gegen das Urteil und machte seine abweichende Rechtsauffassung öffentlich geltend.³³² Zwar besteht in Bremen die – auch im vorliegenden Fall genutzte – Möglichkeit, Sondervoten zu verfassen (§ 17 Abs. 3 BE StGHG), doch

327 Siehe dazu auch „Vereinnahmung“.

328 Bspw. Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:26:05].

329 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 07.08.2025 [RG 15: 00:34:05].

330 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 25.08.2025 [RG 26: 00:08:34].

331 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 25.08.2025 [RG 26: 00:08:34].

332 Bremer Verfassungsrichter legt Amt nieder, abrufbar unter <https://www.weser-kurier.de/bremen/wirtschaft/wegen-ausbildungsabgabe-bremer-verfassungsrichter-legt-amt-nieder-doc7yqwp5t31ig1n33fnduu>.

pressewirksame, abwertende öffentliche Äußerungen und medienwirksame Rücktritte erreichen eine größere Öffentlichkeit und können strategisch zur Selbstinszenierung genutzt werden.

3. Obstruktion im Nachgang der Entscheidung

Auch im Nachgang einer Entscheidung wäre obstruktives Verhalten eines einzelnen Mitgliedes des Gerichts denkbar. Zunächst könnte, wie im Szenario dargestellt, die Möglichkeit des Verfassens von Sondervoten missbräuchlich genutzt werden, indem unvertretbare Positionen offiziell auf dem Papier des Gerichts veröffentlicht werden. In zwölf Landesrechtsordnungen sind Sondervoten ausdrücklich vorgesehen, während sie in vier Ländern ausgeschlossen oder nicht geregelt sind.³³³ Problematisch ist, dass sich nicht zuverlässig kontrollieren lässt, wer tatsächlich Urheber eines Sondervotums ist: Theoretisch könnten auch externe Personen die Abfassung übernehmen und dadurch Einfluss auf den Inhalt nehmen. Ebenso besteht die Möglichkeit, dass Sondervoten von obstruierenden Richterinnen oder Richtern zur Durchsetzung eigener Ziele genutzt werden, wodurch die kollektive Autorität des Gerichts nach außen unterlaufen wird. Einige Regelungen, wie etwa in Bayern, begrenzen dieses Risiko, indem Sondervoten zwar zulässig, aber nicht personalisierbar sind (vgl. Art. 25 Abs. 5 BayVfGHG).

Eine andere Möglichkeit der Obstruktion im Nachgang einer Entscheidung betrifft eine formale Anforderung, die im Szenario aufgegriffen wird: Die Verfahrensordnungen der Landesverfassungsgerichte schreiben in der Regel vor, dass Entscheidungen des Gerichts von den beteiligten Richterinnen und Richtern zu unterzeichnen sind (vgl. exemplarisch § 24 Satz 2 VerfGHG NRW: „Die Entscheidung ist schriftlich abzufassen, zu begründen und von den Richtern, die mitgewirkt haben, zu unterzeichnen.“). Damit soll sichergestellt werden, dass sämtliche gesetzlichen Richterinnen und Richter an der Entscheidungsberatung mitgewirkt haben und die formale Rechtmäßigkeit des Verfahrens bestätigen. Mit der Unterschrift wird daher primär die ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens beurkundet; eine inhaltliche Zustimmung zu den Entscheidungsgründen oder den vertretenen Argumenten ist damit nicht zwingend verbunden. Um seine inhaltlich abweichende Meinung kundzutun, gibt es Sondervoten. Theoretisch wäre es denkbar, dass eine einzelne Richterin oder ein einzelner Richter die Unterzeichnung einer Entscheidung verweigert und damit den letzten Schritt der formell rechtmäßigen Entstehung des Urteils verhindert.³³⁴ Für einen solchen Fall existiert bislang keine ausdrückliche gesetzliche Regelung. Damit bleibt offen, ob und wie sich die Gerichtsmehrheit gegen solch obstruktives Verhalten wehren und untragbare Verfahrensverzögerungen oder gar die faktische Lahmlegung der Entscheidungsfindung verhindern könnte. In unseren Gesprächen wurde als Lösung die analoge Anwendung von „Verhinderungsregelungen“ angedacht,³³⁵ die im Falle einer ungewollt herbeigeführten Verhinderung regelmäßig entweder den Einsatz einer Stellvertreterin bzw. eines Stellvertreters oder eine Reduzierung der Richterbank vorsehen,³³⁶ um die Funktionsfähigkeit des Gerichts zu erhalten. Dafür

333 Siehe dazu die Tabelle „Übersicht über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte“, abrufbar unter https://verfassungsb-log.de/wp-content/uploads/2025/11/Verfassungsbooks_DasJustizProjekt-VerwundbarkeitundResilienzderDrittenGewalt-Appendix_UbersichtLandesverfassungsgerichte.pdf.

334 „Die Entscheidung ist [...] von den Richtern, die mitgewirkt haben, zu unterzeichnen.“, § 24 Satz 2 NW VerfGHG.

335 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:25:39].

336 Z.B. § 7 NW VerfGHG; § 8 ThürVerfGHG; § 13 ST LVerfGG; § 13 HB StGHG.

spricht, dass eine bewusst herbeigeführte Verhinderung nicht zu schwerwiegenden Konsequenzen führen sollte als eine unverschuldete. In anderen Gesprächen wurde die Anwendbarkeit disziplinarrechtlicher Regelungen bevorzugt.³³⁷

4. Ultima Ratio

Nimmt solche Obstruktion systematische Ausmaße an und gefährdet das Gericht nach außen, sehen nahezu alle Landesverfassungsgerichtsgesetze Möglichkeiten vor, bei groben Pflichtverletzungen ein Amtsenthebungsverfahren einzuleiten. Während manche Länder auf die allgemeinen richterlichen Disziplinarregelungen zurückgreifen,³³⁸ enthalten andere nach dem Muster von § 105 BVerfGG eigene Bestimmungen im Verfassungsgerichtsgesetz.³³⁹ In einigen Ländern fehlt eine entsprechende Regelung,³⁴⁰ was aus Resilienzperspektive als institutionelle Lücke zu bewerten ist: Ohne solche Mechanismen sind die Gerichte systematischer Obstruktion potenziell schutzlos ausgesetzt.

Der Bremer Staatsgerichtshof hat sich, ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht³⁴¹, in Form von Verhaltensleitlinien eigene Regeln zur Amtsführung und zum öffentlichen Auftreten seiner Mitglieder gegeben.³⁴² Solche Vereinbarungen erinnern an die international verbreiteten „Codes of Judicial Ethics“ bzw. „Codes of Judicial Conduct“, wie sie etwa an internationalen Gerichten etabliert sind.³⁴³ Zwar können derartige Leitlinien formelle Disziplinarregelungen nicht ersetzen, sie können aber eine präventive Wirkung entfalten, indem sie potenziellen Konflikten vorbeugen und die richterliche Selbstbindung verdeutlichen. Darüber hinaus können sie auch die Außenwahrnehmung des Gerichts positiv beeinflussen, da sie Transparenz schaffen und das Vertrauen in die Integrität der Richterinnen und Richter stärken.³⁴⁴

II. Laienrichterinnen und -richter am Landesverfassungsgericht

Nahezu alle Landesverfassungsgerichte unterscheiden zwischen berufsrichterlichen Mitgliedern und weiteren Mitgliedern. Baden-Württemberg sieht ausdrücklich sogenannte „Laienrichter“ vor, also Personen ohne juristische Vorbildung – diese Posten dürfen nicht mit Juristinnen und Juristen besetzt werden (vgl. Art. 68 Abs. 3 S. 1 LV BW). Nach den meisten anderen Landesregelungen ist die Ernennung von Nichtjuristinnen und -juristen am Verfassungsgericht möglich, aber keine Pflicht.³⁴⁵

337 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 25.08.2025 [RG 26: 00:32:39].

338 Baden-Württemberg (§ 6 BW VerfGHG), Rheinland-Pfalz (§ 6 Abs. 2 RP VGHG), Saarland (§ 4 Abs. 2 SL VerfGHG), Sachsen (§ 5 Abs. 3 SächsVerfGHG).

339 Hamburg (§ 9 Abs. 2 HH VerfGG), Hessen (§ 12 Abs. 1 HE StGHG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 6 Abs. 2 Nr. 8 MV LVerfGG), Niedersachsen (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 NStGHG), Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 3 NW VerfGHG), Sachsen-Anhalt (§ 11 Abs. 1 Nr. 5 ST LVerfGG), Schleswig-Holstein (§ 9 Abs. 3 Nr. 6 SH LVerfGG), Thüringen (§ 6 Abs. 3 Nr. 2 ThürVerfGHG).

340 Siehe die Verfahrensgesetze des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bremer Staatsgerichtshofs.

341 Verhaltensleitlinien für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/DasBundesverfassungsgericht/RichterinnenRichter/Verhaltensleitlinien/verhaltensleitlinien_node.html.

342 Verhaltensleitlinien für die Mitglieder des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen, abrufbar unter <https://www.staatsgerichtshof.bremen.de/mitglieder/verhaltensleitlinien-12616>.

343 Siehe bspw. für den Internationalen Strafgerichtshof: International Criminal Court, Code of Judicial Ethics.

344 Vgl. Seibert-Fohr, in: Max Planck Encyclopedias of International Law, 2018, Codes of Conduct for International Judges, Rn. 46.

345 Siehe dazu die Tabelle „Übersicht über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte“, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/11/Verfassungsbooks_DasJustizProjekt-VerwundbarkeitundResilienzderDrittenGewalt-Appendix_UbersichtLandesverfassungsgerichte.pdf.

Dennoch werden in der Praxis die Posten am Gericht fast durchweg durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt besetzt.³⁴⁶

Wie bereits mehrfach festgestellt, speist sich die Autorität von Verfassungsgerichten und damit indirekt auch ihre Resilienz aus ihrer Professionalität und ihrem Ansehen.³⁴⁷ Beides setzt voraus, dass die Mitglieder der (Landes-)Verfassungsgerichte in der Lage sind, die komplexen fachlichen Anforderungen verfassungsgerichtlicher Verfahren zu bewältigen. Laienrichter ohne juristische Vorbildung können hier zum Problem werden, wie einige unserer Gesprächspartnerinnen und -partner andeuteten³⁴⁸: Angesichts der hochgradig technischen Verfahren, gerade im Bereich des Staatsorganisationsrechts oder bei Verfassungsbeschwerden, sei ein substanzieller Beitrag juristisch nicht geschulter Richterinnen und Richter faktisch kaum möglich; die notwendige juristische Komplexität sei für Laien kaum zu durchdringen.³⁴⁹ Der angestrebte Mehrwert durch die besondere lokale Verankerung dieser Mitglieder sowie die Idee, dass Laienrichterinnen und -richter als Korrektiv fungieren und neue Perspektiven eröffnen könnten, kann – so unsere Gesprächspartnerinnen und -partner – in der Praxis kaum eingelöst werden.³⁵⁰

Sachsen-Anhalt versucht dem Problem pragmatisch zu begegnen, indem Laienrichterinnen und -richter keine Berichterstatterrolle einnehmen dürfen.³⁵¹ Generell wurde die wichtige Rolle der berufsrichterlichen Mitglieder betont: Gerade im Bereich des Prozessrechts ist der geschärfte Blick der berufsrichterlichen Mitglieder unverzichtbar.³⁵² Auch normativ schlägt sich diese Gewichtung nieder, beispielsweise in Bayern, wo bestimmte Verfahren ausschließlich von berufsrichterlichen Mitgliedern bearbeitet werden dürfen (vgl. Art. 68 Abs. 2b Verfassung Bayern), während die nicht-berufsrichterlichen Mitglieder – trotz juristischer Ausbildung – nicht einmal als Berichterstatterin bzw. -erstatter tätig werden dürfen. Damit erscheint die Institution der Laienrichter weniger als Ressource, sondern eher als potenzielle Belastung für die Funktionsfähigkeit und das öffentliche Ansehen der Gerichte. Einige Stimmen plädierten in den Gesprächen deshalb weniger für den Erhalt der Laienrichterpositionen als für eine gezielte Erweiterung der Gerichtsperspektive durch Quoten, etwa für Anwältinnen und Anwälte.³⁵³ Dort, wo diese im Gericht vertreten sind, wird ihre fachliche und praktische Erfahrung als große Bereicherung empfunden – obgleich sie bislang zahlenmäßig deutlich unterrepräsentiert bleiben.³⁵⁴

346 Eine bekannte, auch in unseren Gesprächen immer wieder genannte Ausnahme ist in Brandenburg zu finden: Dort war der Filmregisseur Andreas Dresen von 2012 bis 2023 Richter am Landesverfassungsgericht, vgl. Ehemalige Verfassungsrichter, abrufbar unter <https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/ueber-uns/die-verfassungsrichter/ehemalige-verfassungsrichter/>.

347 Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgericht a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:46:51].

348 Recherchegespräch Mitglied des Bundesverfassungsgericht a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 00:49:04]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 23.06.2025 [RG 54: 00:11:14].

349 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 23.06.2025 [RG 54: 00:11:14].

350 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:18:49].

351 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:14:46].

352 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:17:44].

353 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 28.07.2025 [RG 51: 00:25:9].

354 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 50: 00:12:53].

Anna-Mira Brandau & Emma Bruhn

„Reform“

Verfassungsgerichte sind ein attraktives Ziel für die autoritär-populistische Erzählung, die Institutionen der Demokratie und des Rechtsstaats seien zu elitär, politisch zu einseitig besetzt und zu abgehoben, um den Interessen des „wahren Volkes“ zu dienen.³⁵⁵ Gelangen autoritäre Populisten an die Regierung, eröffnet sich ihnen die Möglichkeit, aktiv zu werden und ihre exekutiven wie legislativen Befugnisse auszuschöpfen, um durch vermeintliche „Reformen“ des geschwächten Gerichts dessen Kontrolle vorzubereiten, wie im vorliegenden Szenario dargestellt.

Im internationalen Vergleich gibt es hierfür vielfältiges Anschauungsmaterial. In Ungarn etwa wurde dem Verfassungsgericht qua Verfassungsänderung die materielle Prüfungskompetenz bestimmter Gesetzgebungsbereiche pauschal entzogen.³⁵⁶ Außerdem wurde dem Gericht ab Erlass der von der Orbán-Regierung diktierten aktuellen Verfassung 2011 verboten, seine eigene Rechtsprechung der vorangegangenen 20 Jahre der Urteilsfindung zugrunde zu legen.³⁵⁷ Die Anzahl der Richterinnen und Richter am Verfassungsgericht wurde deutlich erhöht und das Vorschlagsrecht für Verfassungsrichterinnen und -richter so verändert, dass es der Regierungsmehrheit alleine möglich ist, neue Richterinnen und Richter zu nominieren und zu wählen.³⁵⁸ Relevant erscheint auch eine Methode, die in Ungarn in der Instanzengerichtsbarkeit erprobt wurde: die Herabsetzung der Altersgrenze, um gezielt und in kurzer Zeit viele Richterinnen und Richter in den Ruhestand zu verabschieden und so für eine Vielzahl freier Posten zu sorgen, die die Regierung mit Personen ihrer Wahl nachbesetzen kann.³⁵⁹

Auch in Polen hat die autoritär-populistische PiS-Regierung – noch bevor sie zu einem umfassenden Angriff auf die ordentliche Gerichtsbarkeit überging – das Verfassungsgericht in beispiellos radikaler und umfassender Weise unter ihre Kontrolle gebracht, mit massiven Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit in Polen auch lange über die Abwahl der PiS-Regierung hinaus.³⁶⁰ Eine der vielen legislativen Maßnahmen der Regierung war der Erlass einer Regelung, wonach das Gericht seine Fälle in der Reihenfolge ihres Eingangs abzuarbeiten hat – ein Steuerungsinstrument, um das Gericht faktisch zu lähmen und die Regierung auf lange Zeit gegen die verfassungsgerichtliche Kontrolle ihrer Gesetzgebung zu immunisieren.³⁶¹

I. Konstitutionalisierung

In Deutschland gibt es von Land zu Land Unterschiede in der Dichte der Regelungen, die direkt auf der Ebene der Landesverfassungen abgesichert sind und damit dem Zugriff des einfachen Gesetzge-

355 Zum Volksbegriff der autoritär-populistischen Erzählung Steinbeis, *Die verwundbare Demokratie* 2024, 227.

356 Ungarns Parlament verabschiedet weitreichende Verfassungsänderung, abrufbar unter <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/156390/ungarns-parlament-verabschiedet-weitreichende-verfassungsaenderung/>.

357 Ebd.

358 Steinbeis, Ungarn: Die Justiz begehrt auf, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ungarn-die-justiz-begehrt-auf/>; Halmay, Ungarns Verfassungsgericht: Das Imperium schlägt zurück, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ungarns-verfassungsgericht-das-imperium-schlaegt-zurueck/>.

359 Steinbeis, Altersdiskriminierung: EuGH kippt Ungarns Justizreform, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ungarn-justizreform-eugh/>.

360 Scheppele, *Autocratic Legalism*, *The University of Chicago Law Review* 2018, 545 (552 f.).

bers entzogen bleiben. Zur Übersicht findet sich auf unserer Website eine Tabelle, in der die wichtigsten Regelungen und ihre jeweilige Kodifizierung für alle Landesrechtsordnungen festgehalten sind.³⁶²

1. Strukturvorgaben

Grundsätzlich bestand in den geführten Recherchegesprächen weitgehende Einigkeit darüber, dass bestimmte grundlegende Strukturfragen nicht der politischen Opportunität überlassen bleiben sollten, sondern einer verfassungsrechtlichen Verankerung bedürfen. Als besonders zentral wurden dabei die Regelungen über die zulässigen Verfahrensarten, die Größe des Gerichts sowie die Modalitäten der Richterwahl erachtet.³⁶³ Prägnant zusammengefasst sollte die Verfassung klären, über welche Arten von Verfahren das Gericht entscheidet („Was?“) und wer als Richterin bzw. Richter bestimmt wird sowie wie die Zusammensetzung des Gerichts ausgestaltet ist („Wer?“).³⁶⁴ Wird im Rahmen der Richterwahl eine Zweidrittelmehrheit verlangt, sollte gleichzeitig ein Mechanismus zur Lösung potenzieller Blockaden³⁶⁵ in der Verfassung festgeschrieben werden. Auch die Festlegung der Grundvoraussetzungen für die Wählbarkeit von Richterinnen und Richtern, die Amtszeitlänge und der Ausschluss der Wiederwahl sollten aus Gründen der Resilienz auf Verfassungsebene erfolgen, um eine willkürliche Änderung dieser Maßstäbe durch einfache Parlamentsmehrheiten zu verhindern.³⁶⁶

Ein Beispiel, das unsere Gesprächspartnerinnen und -partner als potenziell problematisch empfanden, findet sich in Brandenburg: Dort erlaubt die Landesverfassung, durch einfaches Gesetz einen zweiten Senat zu schaffen und damit auf einen Schlag eine große Zahl neu zu besetzender Richterstellen zu schaffen, vgl. Art. 112 Abs. 3 Verfassung Brandenburg. Dies ist zwar in einem positiven Sinne als Flexibilitätsinstrument gedacht, um die bestehenden Mitglieder durch Kapazitätserweiterung entlasten zu können, öffnet aber zugleich die Tür für missbräuchliche Einflussnahmen. Denn durch eine Erweiterung der Richterbank nach dem Muster des „Court Packings“³⁶⁷ ließen sich die Mehrheitsverhältnisse am Gericht im Sinne der Regierung gezielt verschieben. Auch die

361 Mazur/Żurek, So called „Good change“ in the Polish system of the administration of justice, 2017, 7, abrufbar unter https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Sanders/Dokumente/Good_change_-_7_October_2017_-_word.pdf; siehe dazu auch: Stellungnahme Prof. Dr. Paulina Starski im Rahmen der Anhörung zur Stärkung der Resilienz und Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Rechtsausschuss des Bundestages am 13. November 2024, 4 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029374/Stellungnahme-Starski.pdf>.

362 Siehe dazu die Tabelle „Übersicht über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte“, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/11/Verfassungsbooks_DasJustizProjekt-VerwundbarkeitundResilienzderDrittenGewalt-Appendix_UbersichtLandesverfassungsgerichte.pdf. Auf S. 130 finden Sie einen QR-Code, der zu der Tabelle führt.

363 Recherchegespräch Mitglied des Hessischen Staatsgerichtshofs am 03.07.2025 [RG 11: 00:25:23]; Recherchegespräch Verwaltung Nordrhein-Westfalen am 08.05.2025 [RG 40: 01:16:01].

364 Dafür sprach sich auch die Mehrheit der Sachverständigen im Rahmen der Anhörung zur Stärkung der Resilienz und Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Rechtsausschuss des Bundestages am 13.11.2024 aus, vgl. Schluckebier, Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages am 13. November 2024, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029448/Stellungnahme-Schluckebier.pdf>; Schönberger, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 13.11.2024, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029456/Stellungnahme-Schoenberger.pdf>; Starski, Stellungnahme zu BT-Drucksache 20/12977 sowie BT-Drucksache 20/12978, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029374/Stellungnahme-Starski.pdf>; Deutscher Anwaltsverein, Sachverständigen-Stellungnahme, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/1029124/Stellungnahme-Karpenstein_DAV.pdf; Kirchhof, Stellungnahme zu den Gesetz-entwürfen zur Änderung des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029208/Stellungnahme-Kirchhoff.pdf>.

365 Siehe dazu „Blockade“ im Abschnitt „Lösung einer strategischen Blockade“.

366 Recherchegespräch Mitglied des Hessischen Staatsgerichtshofs am 03.07.2025 [RG 11: 00:25:23]; Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 22.08.2025 [RG06: 00:40:47].

367 Der Begriff wurde durch US-Präsident Roosevelts Pläne geprägt, die Zahl der Richter am Supreme Court in den 1930er-Jahren zu erhöhen, um das ideologische Gleichgewicht des Gerichts zugunsten seiner Politik zu verschieben, vgl. „FDR’s ‚Court-Packing‘ Plan“, Federal Judicial Center, 05.02.1937, <https://www.fjc.gov/history/timeline/fdrs-court-packing-plan>.

Zuständigkeiten könnten zwischen den beiden Senaten taktisch neu verteilt werden: So ließen sich dem neu besetzten und potenziell von der Regierung kontrollierten Senat etwa besonders politisch aufgeladene Verfahren wie Organstreitigkeiten und Wahlprüfungsverfahren zuweisen.³⁶⁸

2. Status als Verfassungsorgan, Geschäftsordnungs- und Finanzautonomie

Über diese klassischen Strukturfragen hinaus wurde in den Diskussionen vielfach für sinnvoll erachtet, auch den Status der Landesverfassungsgerichte als eigenständiges Verfassungsorgan sowie seine Finanz- und Geschäftsordnungsautonomie ausdrücklich in den Landesverfassungen zu verankern.³⁶⁹ Zwar lässt sich der Verfassungsorganstatus wohl bereits jetzt aus der verfassungsrechtlichen Errichtung und Funktion der Gerichte ableiten. Gleichwohl wird in der ausdrücklichen Normierung ein erheblicher politischer Mehrwert gesehen, weil sie auch für eine breitere Öffentlichkeit sichtbar macht, dass die Verfassungsgerichte als unabhängige Organe verfassungsunmittelbar geschützt sind.³⁷⁰

Die Stellung der Verfassungsgerichte als unabhängige Verfassungsorgane kann nach Einschätzung einiger Gesprächspartnerinnen und -partner durch ihre finanzielle Autonomie weiter gestärkt werden.³⁷¹ Ein Großteil der Länder beschließt den Haushalt der Verfassungsgerichte mittlerweile über einen eigenen Haushaltstitel. Andere, namentlich Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt, tun dies nicht. Bisher, so unsere Gesprächspartnerinnen und -partner, seien die Haushaltsverhandlungen mit den zuständigen Ministerien stets vollkommen unproblematisch verlaufen. Dennoch wurden in unseren Recherchegesprächen die Vorteile eines separaten Etats anerkannt, insbesondere, dass damit die Verteilung finanzieller Mittel dem politisch motivierten Zugriff etwa durch das Justizressort („Defunding“) entzogen ist.³⁷² Doch auch in Bundesländern mit eigenem Haushaltstitel kann es zur personellen und sachlichen Abhängigkeit der Verfassungsgerichte von Justizministerien und Oberverwaltungsgerichten kommen: So verhandeln einige Landesverfassungsgerichte im Gebäude des jeweiligen Landgerichts oder Oberverwaltungsgerichts und sind deshalb von deren Infrastruktur und IT abhängig.³⁷³ Dazu kommt, dass die Landesverfassungsgerichte regelmäßig keine eigene personalführende Stelle sind, sodass die Abordnung von (fachlich kompetenten) wissenschaftlichen Mitarbeitenden allein vom „Goodwill“ der Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Oberen Gerichte abhängig ist. Das zeigt: Neben der finanziellen Autonomie sind auch personelle und sachliche Unabhängigkeit wichtig für resiliente Verfassungsgerichte.

Schließlich hielten viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner es für wichtig, die Geschäftsordnungsautonomie der Verfassungsgerichte in der Landesverfassung zu verankern.³⁷⁴ Das Beispiel Polen hat gezeigt, wie gravierend die Folgen sein können, wenn die Exekutive oder der

368 Siehe dafür beispielhaft: Steinbeis, Ein Volkskanzler, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ein-volkskanzler/>.

369 Recherchegespräch Verwaltung Nordrhein-Westfalen am 08.05.2025 [RG 40: 01:04:21]; Recherchegespräch Rechtswissenschaftler Hessen am 03.07.2025 [RG 11: 00:52:19]; Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 22.08.2025 [RG 06: 00:38:59]; Recherchegespräch am 20.05.2025 [RG 13: 00:48:15].

370 Recherchegespräch Rechtswissenschaftler Hessen am 03.07.2025 [RG 11: 00:52:19].

371 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 28.07.2025 [RG 51: 00:32:11]; Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 05.06.2025 [RG 42: 00:35:01]; Recherchegespräch Verwaltung Nordrhein-Westfalen am 08.05.2025 [RG 40: 01:03:19].

372 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 28.07.2025 [RG 51: 00:33:27].

373 Vgl. Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:48:38].

374 Recherchegespräch Mitglied des Hessischen Staatsgerichtshofs am 03.07.2025 [RG 11: 00:52:19].

Gesetzgeber unmittelbaren Einfluss auf interne Abläufe der Verfassungsgerichtsbarkeit nehmen können. Im Jahr 2024 hat diese Verankerung bereits auf Bundesebene für das Bundesverfassungsgericht stattgefunden.³⁷⁵ Während die herrschende Meinung darin vor allem eine deklaratorische Klarstellung und die Geschäftsordnungsautonomie im Status des Verfassungsorgans begründet sieht,³⁷⁶ gab es in der Literatur vereinzelt auch kritische Stimmen, die etwa den Versuch kritisieren, aus dem unklaren Begriff des „Verfassungsorgans“ direkte Rechtsfolgen wie eine inhärente Kompetenz zur Selbstorganisation abzuleiten.³⁷⁷ In unseren Gesprächen konnte diese Argumentation nicht überzeugen; auch hier wurde überwiegend, angelehnt an die herrschende Meinung auf Bundesebene, die Annahme der Geschäftsordnungsautonomie der Landesverfassungsgerichte basierend auf ihrem Status als Verfassungsorgan bejaht.³⁷⁸ Die Freiheit, die eigene Geschäftsordnung weiterzuentwickeln, wurde dabei vielfach als wesentliches Instrument angesehen, um innerhalb des Gerichts selbst auf destruktive Dynamiken reagieren zu können: So könnten durch die Geschäftsordnung Beratungen – falls notwendig – stärker formalisiert werden oder es kann darin festgelegt werden, dass allein die Präsidentin bzw. der Präsident für die Presse- und Öffentlichkeit zuständig ist, um widersprüchliche Kommunikation zu vermeiden (vgl. § 1 Abs. 2 GO NSTGH).³⁷⁹

Ein weiteres kritisches Argument gegen die Kodifizierung trifft auf Landesebene nur eingeschränkt zu: Es besagt, dass die Verfassungsänderung auf Bundesebene erhebliche Kompetenzabgrenzungsprobleme schaffe und die Resilienz des Gerichts kaum steigern.³⁸⁰ Bisher war die Kompetenzverteilung eindeutig: Der Gesetzgeber regelte nach Art. 94 Abs. 2 Satz 1 GG a.F. die „Verfassung“ und das „Verfahren“ des Gerichts, während das BVerfG lediglich auf Grundlage einfachen Gesetzes (§ 1 Abs. 3 BVerfGG) seine Binnenorganisation in der Geschäftsordnung festlegen durfte. Mit der Verfassungsänderung (Art. 93 Abs. 4 und 5 GG n.F.) stehen Gesetzgebungskompetenz für die „Verfassung“ und das „Verfahren“ des Gerichts und dessen Geschäftsordnungsautonomie nun gleichrangig nebeneinander. Dies führe zu Abgrenzungsproblemen, etwa ob Fragen der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Senaten, Anforderungen an die Beschlussfähigkeit oder die Ausgestaltung von Sondervoten dem Gesetzgeber oder der Selbstorganisation des Gerichts unterliegen.³⁸¹ Ein „böswilliger“ Gesetzgeber ließe sich von dieser Unklarheit nicht abhalten und könnte Eingriffe in die Funktionsfähigkeit des Gerichts als Regelungen des „Verfahrens“ oder der „Verfassung“ tarnen – wodurch die Schutzwirkung der Reform begrenzt bliebe.³⁸² Auf Landesebene stellt sich das Problem zwar nicht in

375 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), BT-Drucksache 20/12977.

376 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), BT-Drucksache 20/12977, 8. Siehe dazu ausführlich: Anhörung zur Stärkung der Resilienz und Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Rechtsausschuss des Bundestages am 13.11.2024; vgl. Schönberger, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 13.11.2024, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029456/Stellungnahme-Schoenberger.pdf>, 2 f.; Starski, Stellungnahme zu BT-Drucksache 20/12977 sowie BT-Drucksache. 20/12978, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029374/Stellungnahme-Starski.pdf>, 17; Deutscher Anwaltsverein, Sachverständigen-Stellungnahme, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/1029124/Stellungnahme-Karpenstein_DAV.pdf, 8; Kirchhof, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029208/Stellungnahme-Kirchhoff.pdf>, 2.

377 Sauer, Selbstorganisation des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2025, 12 (13).

378 Recherchegespräch ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Landesverfassungsgericht am 06.06.2025 [RG 32: 00:44:47].

379 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:28:31].

380 Sauer, Selbstorganisation des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2025, 12 (18).

381 Sauer, Selbstorganisation des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2025, 12 (18).

382 Sauer, Selbstorganisation des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2025, 12 (19).

allen Verfassungen gleichermaßen, da die Kompetenzzuweisungen teils anders gefasst sind; so bestimmt etwa die Verfassung Nordrhein-Westfalens in Art. 76 Abs. 3 lediglich, dass „Näheres“ durch Gesetz zu regeln ist. Gleichwohl bleibt die Gefahr bestehen, dass eine autoritär-populistische Regierungsmehrheit auch solche generischen Gesetzgebungskompetenzen nutzt, um funktionsgefährdende Eingriffe in die Arbeitsweise der Landesverfassungsgerichte zu legitimieren – eine Gefahr, die auch in einem unserer Gespräche thematisiert wurde.³⁸³ Eine verfassungsrechtliche Absicherung ihrer Geschäftsordnungsautonomie würde den Gerichten in solchen Fällen jedoch zumindest die Möglichkeit eröffnen, selbstbewusst auf solche verdeckten Angriffe zu reagieren – wie die folgenden Überlegungen zum Schutz des einfachgesetzlichen Verfahrensrechts verdeutlichen.

II. Schutz des einfachgesetzlichen Verfahrensrechts

Selbst wenn wichtige Strukturentscheidungen verfassungsrechtlich abgesichert werden, bleibt ein erheblicher Teil des Verfahrensrechts einfachgesetzlich geregelt. Gerade im Prozessrecht ist Flexibilität unerlässlich, damit Detailregelungen sich weiterentwickeln können, ohne dass hierfür die Verfassung geändert werden muss. Wie die Praxis in anderen Staaten, insbesondere in Polen,³⁸⁴ gezeigt hat, können Änderungen im Verfahrensrecht jedoch gezielt genutzt werden, um die Arbeitsfähigkeit und Unabhängigkeit eines Verfassungsgerichts zu untergraben.

Auf Bundesebene ist deshalb diskutiert worden, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in den Rang eines Zustimmungsgesetzes zu erheben.³⁸⁵ Änderungen hätten damit der Zustimmung des Bundesrates bedurft. Dieser Vorschlag fand keine parlamentarische Mehrheit und auch auf Ebene der Länder ist ein derartiges Modell nicht umsetzbar, schließlich fehlt es dort an einer zweiten Kammer, an deren Zustimmung man Änderungen im Verfahrensrecht knüpfen könnte. Es gibt aber andere Möglichkeiten. Der Grundsatz der Organtreue sowie das Gebot des Verfassungsorganrespektes verpflichten die übrigen Verfassungsorgane, alles zu unterlassen, was die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts beeinträchtigen könnte: Bereits 1973 hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Sinne betont, dass andere Organe seine Aufgabenerfüllung nicht durch organisatorische oder prozessuale Vorgaben erschweren dürfen.³⁸⁶ Aus diesem Grund hat sich in der Verfassungspraxis eingebürgert, dass das Bundesverfassungsgericht zu jeder Änderung des BVerfGG Stellung beziehen kann.³⁸⁷ Diese informelle Praxis ist aber rechtlich nicht verbindlich. Wer mit ihr brechen will, kann dies ohne spürbare Konsequenzen tun. Deshalb gibt es in der Literatur weitergehende Vorschläge. Danach seien die Verfassungsgerichte nicht nur durch die Organtreue der anderen Akteure geschützt,

383 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 24.06.2025 [RG 12: 00:37:33].

384 Mazur/Zurek, So called „Good change“ in the Polish system of the administration of justice, 2017, 6 ff., abrufbar unter https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Sanders/Dokumente/Good_change_-_7_October_2017_-_word.pdf.

385 Initial für diese Debatte war ein Entschließungsantrag, der im September 2024 in den Bundesrat eingebracht wurde, siehe: BR-Drucksache 457/24 (neu); Bundesjustizministerium schlägt Grundgesetzänderung vor, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/resilienz-schutz-bverfg-gesetzesentwurf-bmj-grundgesetz-nderung-verfassung/>; Spieker, Kein Mut zur Lücke! Plädoyer für eine Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Änderungen des BVerfGG, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/kein-mut-zur-luecke/>.

386 BVerfGE 36, 1 (76).

387 Siehe beispielhaft Pressemitteilung Nr. 75/2024: Plenumsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2024 zu möglichen Änderungen der gesetzlichen Vorschriften über das Bundesverfassungsgericht, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/bvg24-075.html>.

sondern zugleich selbst verpflichtet, ihre Funktionsfähigkeit zu sichern. Dies eröffne ihnen die Möglichkeit, organisations- oder verfahrensrechtliche Regelungen, die ihre Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit faktisch aushöhlen, in einem konkreten Verfahren inzident zu prüfen, gegebenenfalls für verfassungswidrig zu erklären und unangewendet zu lassen.³⁸⁸

1. Eigenständige Prüfung oder Vorlage an das Bundesverfassungsgericht

Überträgt man diesen Gedanken auf die Landesverfassungsgerichte, sähen sich die Gerichte gezwungen, in eigener Sache zu urteilen und zu entscheiden, welches Recht für sie anwendbar ist. Und dies auch noch inzident. Ein solches Vorgehen würde unserer Meinung nach ihre Anfälligkeit für populistische Kritik und die Gefahr der Zuschreibung eigennütziger Motive erhöhen. Solchen Angriffen auf die Legitimität der Gerichte kann und sollte auf unterschiedliche Weise begegnet werden.

Zunächst wäre in einem solchen Fall die öffentliche Unterstützung des Gerichts – aus dem demokratischen politischen Raum, genauso wie aus der Zivilgesellschaft – von großem Wert. Ein aktuelles Beispiel dafür bietet Israel: Dort hat die Knesset die sogenannte Angemessenheitsklausel abgeschafft, die dem Obersten Gerichtshof (High Court of Justice) die Möglichkeit gegeben hat, ministeriale Entscheidungen und Gesetze als unangemessen einzustufen und als ungültig zu erklären. Anfang 2024 kippten die Obersten Richter diese Gesetzesänderung, die ihre Kompetenzen erheblich beschneiden sollte.³⁸⁹ Das Gericht konnte sich bei seiner Entscheidung auf großen unterstützenden zivilgesellschaftlichen Protest und eine öffentliche Debatte verlassen und somit den Angriff auf seine Kompetenzen parieren.³⁹⁰

Darüber hinaus könnte man aber auch darüber nachdenken, die inzidente Prüfung der in Frage stehenden organisations- oder verfahrensrechtlichen Regelungen zu verhindern, indem die Verfahrensordnungen der Landesverfassungsgerichte um ein Verfahren ergänzt werden. In einem solchen Verfahren könnte das Gericht die konkret in Rede stehende Verfahrensregelung eigenständig auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung prüfen und deren Verfassungswidrigkeit und Nichtanwendbarkeit – gegebenenfalls mit einem erhöhten Quorum – feststellen. Eine ausführliche und nachvollziehbare Begründung der Entscheidung könnte zudem wesentlich dazu beitragen, das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Legitimität des Gerichts zu stärken und missverständlichen Motiven entgegenzuwirken.³⁹¹

Darüber hinaus ließe sich auch eine weitergehende Lösung in Form einer Zuständigkeitsänderung in Betracht ziehen. Ausgangspunkt solcher Überlegungen wäre der Grundgedanke der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 GG. Dieser sieht vor, dass ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichtes einzuholen hat, wenn es ein für die Entscheidung erhebliches Gesetz für verfassungswidrig hält; je nachdem, ob es sich um

388 Britz, Die Grundgesetzänderung zur Sicherung des BVerfG (Art. 93 und 94 GG) Potenziell wirkungsvoller als es scheint?, NJW 2025, 609 (613); Karpenstein, Behüteter Hüter? Die Verfassungs- und Gesetzesänderungen zur Absicherung des BVerfG, NVwZ 2025, 131 (132).

389 Cohen/Shany, The HCJ Strikes Back: Israel's Supreme Court Pulls the Plug on „Judicial Reform“, abrufbar unter <https://www.lawfaremedia.org/article/the-hcj-strikes-back-israel-s-supreme-court-pulls-the-plug-on-judicial-reform>.

390 Bar-Siman-Tov et al., Scholactivism in the service of counter-populism: The case of constitutional overhaul in Israel, International Journal of Constitutional Law 2024, 1059.

391 In diesem Sinne, Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgericht am 24.06.2025 [RG 12, 00:43:07].

eine Verletzung der Landesverfassung oder des Grundgesetzes handelt, ist die Entscheidung des jeweiligen Landesverfassungsgerichts bzw. des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen.

Auch die Landesverfassungsgerichte können entscheidungserhebliche einfachgesetzliche Normen des Landesrechts an das Bundesverfassungsgericht vorlegen.³⁹² Allerdings beschränkt Art. 100 GG das Bundesverfassungsgericht in seiner Prüfung landesrechtlicher Normen auf den Prüfungsmaßstab des Grundgesetzes bzw. des Bundesrechts.³⁹³ Im Rahmen der Vorlage einer einfachgesetzlichen Verfahrens- oder Organisationsregelung wäre der maßgebliche Anknüpfungspunkt insoweit vor allem das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, das den Ländern aufgibt, eine verfassungsmäßige Ordnung zu etablieren, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entspricht. Dieses Gebot verpflichtet die Länder dazu, ihre Verfassungsgerichtsbarkeit so auszugestalten, dass deren Richterinnen und Richter im Sinne des Art. 97 Abs. 1 GG unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind; außerdem müssen ihre landesverfassungsgerichtlichen Verfahren rechtsstaatlich ausgestaltet sein.³⁹⁴ Die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts würde sich in einem solchen Fall daher darauf erstrecken, ob diese durch Art. 28 Abs. 1 GG gezogenen bundesverfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit gewahrt sind; eine darüber hinausgehende Kontrolle am Maßstab des jeweiligen Landesverfassungsrechts bliebe ausgeschlossen.³⁹⁵

Soll dem Bundesverfassungsgericht darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet werden, einfachgesetzliche Verfahrens- und Organisationsregelungen auch an den Maßstäben des jeweiligen Landesverfassungsrechts zu prüfen, erscheint es erforderlich, seine Einbeziehung durch eine ausdrückliche landesgesetzliche Bestimmung vorzusehen und die damit verbundene Kompetenzübertragung im Vorlagefall rechtlich abzusichern.³⁹⁶ Art. 99 GG eröffnet die Möglichkeit, dem Bundesverfassungsgericht die Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes durch Landesgesetz zu übertragen. Diese Übertragung muss nicht vollständiger, sondern kann auch beschränkter Natur sein.³⁹⁷ Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, dem Bundesverfassungsgericht im Falle einer Vorlage durch das jeweilige Landesverfassungsgericht die Entscheidung über die Vereinbarkeit von landesrechtlichen Verfahrens- und Organisationsnormen mit der jeweiligen Landesverfassung zu übertragen. Auf diese Weise würde vermieden, dass das Landesverfassungsgericht in eigener Sache über die Verfassungsmäßigkeit seiner Verfahrensregeln entscheiden müsste.

2. Höheres parlamentarisches Quorum zur Änderung des Verfahrensrechts

Zum Schutz des einfachgesetzlichen Verfahrensrechts zogen manche unserer Gesprächspartnerinnen und -partner auch die Möglichkeit in Betracht, die Regelungen zum Verfahrensrecht einem höheren

392 Morgenthaler, in: BeckOK Grundgesetz, 63. Aufl. 2025, Art. 100 GG, Rn. 5; BVerfGE 36, 342 (356); BVerfGE 69, 112 (117 f.).

393 Morgenthaler, in: BeckOK Grundgesetz, 63. Aufl. 2025, Art. 100 GG Rn. 15; Dederer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 100 GG Rn. 213 f.; Kessal-Wulf, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 100 GG Rn. 31.

394 BVerfGE 96, 231 (243 f.).

395 Die Nachprüfung von Landesgesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung ist grundsätzlich Sache der LVerfG, vgl. BVerfGE 6, 376 (382); BVerfGE 11, 89 (94).

396 In diesem Sinne Morgenthaler, in: BeckOK Grundgesetz, 63. Aufl. 2025, Art. 99 GG Rn. 1.

397 Vgl. BVerfGE 27, 240 (244); Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 99 GG Rn. 9; Hermanns, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 99 GG Rn. 3.

parlamentarischen Quorum zu unterwerfen als sonstige parlamentarische Beschlüsse.³⁹⁸ So könnte man für entsprechende Gesetzesänderungen Mehrheiten von 55 oder 60 % verlangen, sodass die Regierungsmehrheit im Regelfall nicht ausreichen würde, um diese Änderungen durchs Parlament zu bringen. Trotzdem wäre die Blockademöglichkeit durch eine autoritär-populistische Fraktion geringer als bei einer Zweidrittelmehrheit. Dieser Schutz wäre zwar nicht absolut, würde aber den politischen Konsensdruck erhöhen und kurzfristig motivierte Eingriffe erschweren. Andererseits kann ein Quorum oberhalb der absoluten Mehrheit leicht willkürlich und wie ein „Systembruch“ wirken.³⁹⁹ In unseren Gesprächen wurde aber die Ansicht vertreten, dass der Schutz des Verfahrensrechts einen hinreichend gewichtigen Zweck darstellt, um diese dogmatische Skepsis zu relativieren.⁴⁰⁰ Die Kombination aus verfassungsrechtlicher Absicherung grundlegender Strukturentscheidungen einerseits und einfachgesetzlicher Flexibilität, den verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen der Organtreue und einem erhöhten Quorum für die Änderung andererseits könnte eine praktikable Balance zwischen Anpassungsfähigkeit und institutioneller Resilienz schaffen.

III. Resilienzmechanismen

Als Ergebnis all unserer Gespräche lässt sich demnach Folgendes schlussfolgern: Eine vollständige Hochzonung des Verfahrensrechts auf Verfassungsebene wäre nicht nur unpraktisch, sondern auch dogmatisch nicht erforderlich. Sinnvoll erscheint vielmehr ein gestuftes Modell: Die grundlegenden Strukturentscheidungen, bei denen es sich um konstitutive Elemente der richterlichen Unabhängigkeit und der institutionellen Funktionsfähigkeit handelt (Zuständigkeit, Status und Ausgestaltung des Gerichts und seiner Richterinnen und Richter, die Wahl dieser und die Geschäftsordnungsautonomie), sollten verfassungsrechtlich abgesichert werden, während Detailregelungen des Verfahrensrechts einfachgesetzlich verbleiben können. Ihre Schutzwirkung ergibt sich dann aus dem Zusammenspiel von Organtreue, Verfassungsorganrespekt, – auf Bundesebene bereits gelebter – Verfassungspraxis der Einbindung des Gerichts in Gesetzesänderungen, verfassungsgerichtliche Prüfverfahren für solche Gesetzesänderungen und einer aufmerksamen, politischen Öffentlichkeit.

398 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:48:20]; zumindest in Bezug auf das BVerfGG auch: Recherchegespräch Staatsrechtswissenschaftlerin am 18.08.2025 [RG 05: 00:11:30].

399 Dass auch andere Verfassungsordnungen ähnliche Konzepte vorsehen, beweist der Blick nach Frankreich (sog. *Loix organiques*, Art. 46 Französische Verfassung von 1958) und Spanien (sog. *Leyes organicas*, Art. 81 Spanische Verfassung von 1978), wo bestimmte Gesetze einen Zwischenrang zwischen Verfassung und einfachem Recht einnehmen und für diese spezielle Gesetzgebungsverfahren vorgesehen sind. Die Idee eines Zwischenranges für besonders „systemrelevante“ Gesetze und ihre besondere Absicherung im Gesetzgebungsverfahren diskutiert Barczak, *Zukunftsfestigkeit des politischen Systems*, VVDStRL 84 (2025), 55 (59 ff.).

400 Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 15.08.2025 [RG 16: 00:49:50].

Die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Absicherung des Status als Verfassungsorgan und der Geschäftsordnungs- sowie Finanzautonomie könnte dabei wie folgt formuliert werden:

Artikel X – Landesverfassungsgericht

- 1. Das Landesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof des Landes.*
- 2. Das Landesverfassungsgericht verfügt über eigene Haushaltsmittel, die ihm unmittelbar zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen.*
- 3. Das Landesverfassungsgericht bestimmt seine Geschäftsordnung und Arbeitsweise selbstständig.*

Anna-Mira Brandau & Emma Bruhn

Ungehorsam

Die im Szenario dargestellte Taktik der autoritär-populistischen Strategie, Verfassungsgerichtsurteile, die gegen die Regierung erlassen werden, nicht umzusetzen oder auf andere Weise ins Leere laufen zu lassen, kann eine sehr potente sein. Sie führt die charakteristische Schwäche der rechtsprechenden Gewalt gegenüber der Exekutive und ihre Abhängigkeit bei der Durchsetzung ihrer Urteile öffentlich vor, untergräbt die Unabhängigkeit der Justiz und festigt die politische Kontrolle. In Polen wurde dies besonders deutlich, nachdem das Verfassungsgericht im März 2016 eine Gesetzesnovelle, die seine eigene Handlungsfähigkeit einschränken sollte, für nichtig erklärte. Die Regierung verweigerte die Veröffentlichung des Urteils im Amtsblatt. Damit war das Urteil formell nicht existent und wurde von der Regierung ignoriert.⁴⁰¹

Ein historisches Beispiel aus den USA zeigt, dass diese Taktik kein neues Phänomen ist: Im Fall *Cooper v. Aaron* von 1958 verweigerte der Gouverneur von Arkansas die Umsetzung der Entscheidung des Supreme Court im Fall *Brown v. Board of Education*, die Rassentrennung an Schulen für verfassungswidrig erklärte,⁴⁰² und instruierte sogar die Nationalgarde, schwarze Schüler am Betreten von Schulen zu hindern.⁴⁰³ In der aktuellen Amtszeit von Donald Trump zeigt sich ein ähnliches Muster: So entschied der Supreme Court, dass die Rückführung einer fälschlicherweise nach El Salvador abgeschobenen Person durch die Regierung ermöglicht werden müsse.⁴⁰⁴ Die Regierung interpretierte „ermöglichen“ dahingehend, dass sie nicht verpflichtet sei, die Freilassung des zum damaligen Zeitpunkt in El Salvador im Gefängnis sitzenden Mannes aktiv zu veranlassen, und dass es Sache El Salvadors sei, ob er freigelassen werde.⁴⁰⁵

Auch in Deutschland wurden verfassungsgerichtliche Entscheidungen nicht immer vollständig umgesetzt. Ein bekanntes Beispiel ist der sogenannte Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Mai 1995, in dem die Anbringung eines Kreuzes in staatlichen Pflichtschulen für verfassungswidrig erklärt wurde.⁴⁰⁶ Trotz dieser Entscheidung behielt die bayerische Regierung die Praxis bei und änderte lediglich die gesetzliche Grundlage, um die Anbringung von Kreuzen weiterhin zu ermöglichen.⁴⁰⁷

Ein neueres Beispiel betrifft die Stadt Wetzlar, die sich 2018 weigerte, eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen, die die Stadt verpflichtete, ihre Stadthalle der NPD für eine Wahlkampfveranstaltung zur Verfügung zu stellen. Die Stadtverwaltung ignorierte die Anordnung, was zu scharfer Kritik vom Deutschen Richterbund führte, der dies als Verstoß gegen die Grundlagen des deutschen Staatswesens bezeichnete. Das Bundesverfassungsgericht reagierte mit einer Pressemitteilung, in der es die Kommunalaufsicht aufforderte, die Einhaltung gerichtlicher Entscheidungen sicherzustellen.⁴⁰⁸

401 Davies, *Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts*, 2018, 3.

402 Supreme Court of the United States, Urteil vom 29.09.1958 – 358 U. S. (*Cooper v. Aaron*).

403 Bankston, in: *Research Starters – Politics & Government* (EBSCO), 2021, Little Rock school desegregation crisis.

404 Supreme Court of the United States, Einstweilige Anordnung vom 10.04.2025 – 604 U. S. (*Noem v. Abrego Garcia*).

405 Trump administration contends it has no duty to return illegally deported man to US, abrufbar unter <https://www.politico.com/news/2025/04/13/abrego-garcia-el-salvador-trump-administration-00288502?ref=rawdiary.com>.

406 BVerfGE 93, 1.

407 § 28 Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden in Bayern (AGO) sieht nun vor: „Im Eingangsbereich eines jeden Dienstgebäudes ist als Ausdruck der geschichtlichen und kulturellen Prägung Bayerns gut sichtbar ein Kreuz anzubringen.“ In Art. 7 Abs. 4 Satz 1 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) ist darüber hinaus geregelt, dass in jedem Grundschul-Klassenraum ein Kreuz angebracht wird.

408 Pressemitteilung Nr. 16/2018: Einstweilige Anordnung: Stadt muss ihre Stadthalle der NPD für Wahlkampfveranstaltung überlassen, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-016.html>.

Gerichte sind auf die Unterstützung der Exekutive angewiesen, um ihre Entscheidungen durchzusetzen. Die Frage der Vollstreckung von Entscheidungen der Verfassungsgerichte gehört daher zu den besonders sensiblen Punkten der institutionellen Absicherung. Im Nachbarstaat Österreich ist die Vollstreckung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen in der Verfassung ausdrücklich geregelt (Art. 146 Abs. 2). Danach liegt diese Aufgabe in den Händen des Bundespräsidenten, der auf Antrag des Verfassungsgerichtshofs Anweisungen zur Vollstreckung geben darf. Ihm kommt dabei ein Ermessen zu, mit welchen Mitteln das Verfassungsgerichtsurteil durchzusetzen ist, wobei er Zugriff auf alle Organe des Bundes und der Länder hat, im Extremfall bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt. Im Jahr 2021 musste Bundespräsident Alexander van der Bellen öffentlich mit der Vollstreckung eines Urteils des Verfassungsgerichts drohen, um Finanzminister Gernot Blümel zur Herausgabe von Akten an den parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur „Ibiza-Affäre“ zu zwingen, wozu er vom Verfassungsgerichtshof verurteilt worden war.⁴⁰⁹

I. Bindungswirkung und Vollstreckungsregelungen

In Deutschland kennen alle Landesrechtsordnungen Bestimmungen über die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen.⁴¹⁰ Damit ist klargestellt, dass diese rechtlich verbindlich und von allen Staatsorganen zu beachten sind. Darüber hinaus können nach der Einschätzung unserer Gesprächspartnerinnen und -partner klare Formulierungen der Entscheidungen dazu beitragen, dass Verstöße gegen diese leichter zu identifizieren und öffentlich zu skandalisieren sind.⁴¹¹ Ein Beispiel diesbezüglich findet sich im Beschluss des Thüringer Landesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit der konstituierenden Sitzung des Landtags, welcher präzise und schrittweise Vorgaben an den Alterspräsidenten enthielt.⁴¹²

Was Regelungen zur Vollstreckung betrifft, so sind die landesrechtlichen Regelungen sehr uneinheitlich. Während etwa Rheinland-Pfalz die Bindungswirkung⁴¹³ wie auch die Vollstreckung⁴¹⁴ ausdrücklich auf Verfassungsebene geregelt hat, arbeiten andere Landesrechtsordnungen lediglich mit Verweisen auf das BVerfGG⁴¹⁵ oder die VwGO⁴¹⁶. In anderen Ländern orientiert sich die Ausgestaltung an der Regelung auf Bundesebene: Nach § 35 BVerfGG ist das Gericht selbst befugt, Maßnahmen zur Durchsetzung seiner Entscheidungen anzuordnen.⁴¹⁷ Daneben gibt es Länder wie Thüringen, in denen zumindest sekundär die Landesregierung für die Vollstreckung zuständig ist, vgl.

409 Ulbing, *Judikative versus Exekutive*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/judikative-versus-exekutive/>.

410 Siehe dazu die Tabelle „Übersicht über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte“, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/11/Verfassungsbooks_DasJustizProjekt-VerwundbarkeitundResilienzderDrittenGewalt-Appendix_UbersichtLandesverfassungsgerichte.pdf.

411 Recherchegespräch Rechtswissenschaftler am 12.08.2025 [RG 48: 00:43:48].

412 Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27.09.2024 – Az 36/24, Rn. 130 ff.

413 Art. 136 Landesverfassung Rheinland-Pfalz: (1) Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs binden alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Landes. (2) Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, welche die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder der sonstigen Handlungen eines Verfassungsorgans oder die Unzulässigkeit einer Verfassungsänderung ausspricht, hat Gesetzeskraft.

414 Art. 135 Abs. 3 Landesverfassung Rheinland-Pfalz: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs vollstreckt der Ministerpräsident. Richtet sich die Vollstreckung gegen die Landesregierung oder den Ministerpräsidenten, so erfolgt sie durch den Vorsitzenden des Verfassungsgerichtshofs.

415 Z.B. § 12 NStGHG; § 10 SächsVerfGHG.

416 § 33 Abs. 2 ST LVerfGG.

§ 30 ThürVerfGHG – eine Lösung, die aus Sicht der Unabhängigkeit des Gerichts wenig überzeugend erscheint, da sie das Gericht in eine Abhängigkeit vom politischen Willen der Exekutive setzt.

Die Diskussion der Vollstreckung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen hat in jüngerer Zeit neue Impulse erfahren, die auch für die Länder wertvolle Anknüpfungspunkte bieten.⁴¹⁸ Im Zentrum steht die Frage, worauf sich die Autorität verfassungsgerichtlicher Entscheidungen gründet und wie ihre Durchsetzung praktisch gesichert werden kann. Autorität entsteht nicht allein aus normativer Verbindlichkeit, sondern auch aus der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Akzeptanz des Gerichts.⁴¹⁹ Hier zeigt sich erneut als Schwachstelle der Landesverfassungsgerichte ihre geringere Präsenz in der Öffentlichkeit und ihre mangelhafte „symbolische Reserve“ im Konfliktfall.

In unseren Gesprächen mit Expertinnen und Experten wurde die Vollstreckungsfrage häufig mit einem gewissen Schulterzucken quittiert. Dahinter steht die Einsicht, dass Verfassungsgerichte in Deutschland letztlich nicht über eigene Zwangsmittel wie Polizei oder Verwaltung verfügen und somit in besonderem Maße auf die Kooperationsbereitschaft der übrigen Verfassungsorgane angewiesen sind. Gerade weil eine solche normative Rahmung bislang nicht in allen Ländern besteht, ist die Schaffung klarer Regelungen – etwa in Anlehnung an § 35 BVerfGG, sei es auf Verfassungs- oder zumindest auf einfachgesetzlicher Ebene – von besonderer Bedeutung. Sie erhöht zwar nicht die rechtliche Verbindlichkeit der Entscheidungen, stärkt aber zumindest die symbolische Autorität der Gerichte.

417 Siehe dazu die Tabelle „Übersicht über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte“, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/11/Verfassungsbooks_DasJustizProjekt-VerwundbarkeitundResilienzderDrittenGewalt-Appendix_UbersichtLandesverfassungsgerichte.pdf.

418 Etwa Schröder, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts, 2025; Koepsell, Exekutiver Ungehorsam und rechtsstaatliche Resilienz, 2023.

419 Siehe Schröder, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts, 2025, 44 ff.

Anna-Mira Brandau & Emma Bruhn

Vereinnahmung

Wenn autoritäre Populisten gerichtliche Obstruktion nutzen, um ihr Narrativ einer funktionsunfähigen und reformbedürftigen Justiz zu stützen, zeigt das Szenario der Vereinnahmung, dass dem Amt der Gerichtspräsidentin bzw. des -präsidenten eine Schlüsselrolle zukommt. Gerade weil alle Landesverfassungsgerichte ehrenamtlich besetzt sind, hängt ihre Funktionsfähigkeit in besonderem Maße von der organisatorischen und koordinierenden Leistung der Leitungsperson ab. Diese zentrale Stellung macht das Präsidentenamt zugleich besonders anfällig für strategische Instrumentalisierung: Autoritär-populistische Akteure könnten durch obstruktives Verhalten die Arbeit des Gerichts erheblich verlangsamen oder gar blockieren. In unseren Gesprächen mit Mitgliedern der Landesverfassungsgerichte wurde dies immer wieder betont. Ein Richter brachte es besonders prägnant auf den Punkt: „Die größte Gefahr für ein funktionsfähiges Verfassungsgericht würde ich dann verwirklicht sehen, wenn der Präsidentenposten in die falschen Hände käme.“⁴²⁰

I. Die Bedeutung der Präsidentin bzw. des Präsidenten

Die besondere Rolle der Präsidentin bzw. des Präsidenten ist zunächst organisatorischer Natur. In einigen Ländern (etwa in Sachsen⁴²¹ und Mecklenburg-Vorpommern⁴²²) verteilt die Präsidentin bzw. der Präsident die eingehenden Verfahren an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter. Diese sind dafür zuständig, den Urteils- oder Beschlussvorschlag zu entwerfen, der dann mit den anderen Richterinnen und Richtern diskutiert wird. Ein Problem mit dem Grundsatz des gesetzlichen Richters entstehe durch diese *ad hoc*-Zuteilung durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten allerdings nicht, wie ein Gesprächspartner betonte, da die endgültige Entscheidung über die Verfahren weiterhin beim Plenum verbleibe.⁴²³ Wem die Präsidentin bzw. der Präsident welche Fälle zur Berichterstattung zuweist, wird im Regelfall von den Fähigkeiten und Kenntnissen der Mitglieder abhängig gemacht. Diese Vorgehensweise ist zwar grundsätzlich sinnvoll: Sie stellt sicher, dass die Person mit der größten Sachkunde die Entscheidung vorbereitet, und vermeidet gleichzeitig, dass einzelne Personen über Gebühr belastet werden. Die Zuweisung kann aber auch zu einem Instrument der Obstruktion werden: Denn dadurch besteht die Möglichkeit, bedeutsame Verfahren gezielt der Berichterstatterin bzw. dem Berichterstatter zuzuteilen, von der oder dem angenommen wird, sie oder er vertrete die „richtigen“ Ansichten. Die Berichterstatterin bzw. der Berichterstatter leistet wichtige Vorarbeit für die Beratungen und kann diese, wenn gewollt, einseitig beeinflussen. Am Rande einer Diskussionsveranstaltung zeichnete ein Richter eines Landesverfassungsgerichtes das Bild, dass die Berichterstattung die Beratungen aufs Gleis setzt – hoffentlich auf das juristisch richtige; möglich wäre aber auch eine Verzerrung, die nur durch aufmerksame und eingearbeitete Richterkolleginnen und -kollegen wieder korrigiert werden könne.

Die Präsidentin bzw. der Präsident übernehmen auch noch weitere interne Leitungsaufgaben: Sie bestimmen die Termine für Beratungen und laden zu diesen. Auch diese Formalität kann heikel werden, wenn die Präsidentin bzw. der Präsident tief in Netzwerke einer gesichert rechtsextremis-

⁴²⁰ Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 00:27:21].

⁴²¹ Vgl. § 12 Abs. 2 Satz 1, 2. Hs. GO SächsVerfGH.

⁴²² Vgl. § 3 Abs. 2 GO MV LVerfG.

⁴²³ Vgl. Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:36:28].

tisch eingestuften Partei eingebunden ist, weil sie bzw. er über die privaten Wohnanschriften der Richterinnen und Richter verfügt.⁴²⁴

Auch nach außen trägt die Präsidentin bzw. der Präsident erhebliche Verantwortung. Dazu zählen die Verhandlungen mit der Legislative über Haushaltsfragen sowie die Repräsentation des Gerichts in der Öffentlichkeit. Das persönliche Auftreten der Präsidentin bzw. des Präsidenten prägt maßgeblich die Wahrnehmung des Gerichts. Ihre Stellungnahmen, öffentliche Kommunikation und die Fähigkeit, Autorität nach außen zu vermitteln, können entscheidend sein, wenn es darum geht, die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen abzusichern.

II. Die Rolle der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Des Weiteren leitet die Präsidentin bzw. der Präsident die Beratungen und die öffentlichen Verhandlungen und ist in vielen Ländern auch für die Auswahl des wissenschaftlichen Personals sowie des Personals der Geschäftsstelle zuständig. Gerade wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für die Arbeitsfähigkeit der Gerichte von großer Bedeutung, insbesondere bei steigendem Geschäftsanfall.⁴²⁵ Daher wurde in den Gesprächen betont, dass die Qualitätssicherung wichtig sei – etwa durch die gezielte Auswahl der qualifiziertesten Kandidatinnen und Kandidaten für Abordnungen.⁴²⁶ Sollten die wissenschaftlichen Mitarbeitenden künftig nicht mehr nach Eignung und Qualifikation, sondern nach politischer Loyalität ausgewählt werden, könnte dies nach Einschätzung unserer Gesprächspartnerinnen und -partner die Qualität der Arbeit des Gerichts beeinträchtigen.⁴²⁷ Da die wissenschaftlichen Mitarbeitenden üblicherweise die Berichterstattung unterstützen, die wiederum die Grundlage der Beratungen bildet, könnte eine politisch gefärbte Berichterstattung die Beratungen selbst einseitig prägen. Sie dürfen in vielen Bundesländern außerdem auch selbst in den Beratungen dabei sein. Das könnte das Risiko vergrößern, dass unter Verletzung des Beratungsgeheimnisses Informationen und Aussagen an Parteikreise oder die Öffentlichkeit durchgestochen werden.

III. Qualifikation und Legitimation

In Bremen wird die Präsidentin bzw. der Präsident durch das Gericht selbst gewählt (§ 5 Abs. 1 BE LVerfGG), was aus Sicht vieler Gesprächspartner nicht empfehlenswert ist, da die Gefahr von „Revierkämpfen“ bestehe. In den übrigen Ländern erfolgt die Wahl durch die Landtage. Teils gibt es dafür besondere Qualifikationsvoraussetzungen. Diese reichen von der zwingenden Berufsrichterqualifikation (etwa in Baden-Württemberg⁴²⁸, Sachsen⁴²⁹, Thüringen⁴³⁰) über spezifische Vorgaben wie die

424 Siehe dazu „Kompromiss“ im Abschnitt „Obstruktion im Verfahren und in den Beratungen“.

425 Siehe zur Relevanz der Arbeit von Wissenschaftlichen Mitarbeitenden und anderen Assistenzen an Gerichten auch: Consultative Council of European Judges, CCJE Opinion No. 22, 2019: The Role of Judicial Assistants.

426 Recherchegespräch am 20.05.2025 [RG 13: 00:59:24].

427 Recherchegespräch Verwaltung Nordrhein-Westfalen am 08.05.2025 [RG 40: 01:09:35]; Recherchegespräch Mitglied des Hessischen Staatsgerichtshofs a.D. am 09.10.2025 [RG 68].

428 Art. 68 Abs. 3 Satz 5 Landesverfassung Baden-Württemberg.

429 Art. 81 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung Sachsen.

430 Art. 79 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung Thüringen.

Auswahl aus dem Kreis der Präsidenten der Oberlandesgerichte (Bayern⁴³¹) bis hin zu formalen Anforderungen wie der hamburgischen Richterinnenlaufbahn auf Lebenszeit (Hamburg⁴³²) oder der geborenen Mitgliedschaft des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts in Rheinland-Pfalz⁴³³. In manchen Ländern, wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, fehlen dagegen spezielle Regelungen, wobei dort ohnehin alle Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichtshofs die Befähigung zum Richteramt aufweisen müssen.⁴³⁴

Die Vielfalt der landesrechtlichen Regelungen zeigt, dass die Länder zwar unterschiedliche Wege zur Legitimation und Qualifikationssicherung gewählt haben, die besondere Verantwortung des Präsidentenamtes jedoch überall anerkannt ist. Seine Besetzung entscheidet maßgeblich darüber, ob ein Gericht seine Aufgaben effektiv erfüllen und zugleich seine Autorität nach außen behaupten kann. Aus der Perspektive institutioneller Resilienz ist es deshalb sinnvoll, die herausgehobene Stellung durch klare Qualifikationsvoraussetzungen und ein besonderes Wahlverfahren zu unterstreichen. In unseren Gesprächen mit Mitgliedern der Gerichte zeigte sich eine deutliche Tendenz in diese Richtung. Immer wieder wurde betont, dass die bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber ihre Rolle mit hoher fachlicher Kompetenz und politischem Augenmaß⁴³⁵ ausfüllen – eine Qualität, die auch künftig institutionell abgesichert sein sollte.

431 Art. 5 Abs. 3 Satz 1 BayVfGHG.

432 Art. 65 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung Hamburg.

433 Art. 134 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 Landesverfassung Rheinland-Pfalz.

434 Art. 76 Abs. 2 Satz 3 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen.

435 Recherchegespräch Präsident eines Landesverfassungsgerichts am 28.07.2025 [RG 51: ab 00:22:12]; Recherchegespräch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts am 29.07.2025 [RG 07: 00:26:05].

Übersicht über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte

Eine umfassende Übersicht über über die Regelungen der Landesverfassungsgerichte finden Sie [hier](#):



Instanzen- gerichte

Szenario: Instanzengerichte

I. Delegitimierung

Zunächst sind es nur vereinzelte Stimmen aus der autoritär-populistischen Opposition der deutschen Parlamente: Nach Urteilen in asylrechtlichen Verfahren wird immer häufiger behauptet, Richterinnen und Richter setzten sich über den Willen des Volkes hinweg. In den sozialen Netzwerken wird diese Kritik zugespitzt, oft verbunden mit dem Vorwurf, die Justiz sei ein selbstherrliches „Elitenprojekt“, das sich selbst überhöhe: Gerichte sprächen längst nicht mehr Recht, sondern machten Politik. Zu Beginn bleibt die Resonanz überschaubar; die demokratischen Parteien reagieren kaum oder verweisen lediglich darauf, dass die Justiz unabhängig agiere und ihre Urteile zu akzeptieren seien.

Doch Schritt für Schritt gewinnen diese Narrative an Boden. Immer öfter wird die Justiz in Online-Medien als „zu teuer“ und „weltfremd“ dargestellt. Richterinnen und Richter hätten schon lange den Kontakt zum „wahren Volk“ verloren, wollten sich als Gutmenschen profilieren und sich dabei auf ihrem soliden Gehalt und ihrer sicheren Pension ausruhen. Verfahren dauerten viel zu lang und verschlangen Unsummen, die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler tragen müssten. So verfestigt sich das Bild einer Institution, die den Bürgerinnen und Bürgern Lasten aufbürdet, ohne greifbaren Nutzen zu bringen.

Als ein Sozialgericht die neue Sanktionierungspraxis der Regierungskoalition im Bereich des Bürgergeldes für EU-Ausländerinnen und EU-Ausländer in zentralen Punkten für rechtswidrig erklärt, spitzt sich die Debatte zu. Anstatt sich mit den Argumenten der Entscheidung auseinanderzusetzen und dadurch eine konstruktive Debatte zu ermöglichen, greifen rechtsextreme Medien und führende Figuren der autoritär-populistischen Opposition den Vorsitzenden der betreffenden Kammer persönlich an. Er sei ein linksradikaler Aktivist, der sich und seine politischen Vorstellungen durch seine Urteile selbst verwirkliche. Die demokratischen Parteien nehmen den Angegriffenen in Schutz, aber verhalten und erst spät. Während die Regierungsparteien allgemein die „Unabhängigkeit der Justiz“ betonen, vermeidet es der zuständige Bundesminister zunächst, sich eindeutig hinter den Richter zu stellen. Er spricht von einer Einzelfallentscheidung und kündigt an, an der bisherigen Praxis festzuhalten. Rückendeckung erhält er dabei von einer Landesinnenministerin, die zu verstehen gibt, dass richterliche Entscheidungen künftig stärker an den Erwartungen und Empfindungen der Bevölkerung ausgerichtet sein sollten. So wird die autoritär-populistische Rhetorik zunehmend zum politischen Mainstream. Immer mehr Stimmen aus den demokratischen Parteien übernehmen die Rede von der „realitätsfernen Justiz“ oder fordern, man müsse „die Balance zwischen Recht und Lebenswirklichkeit“ neu austarieren.

II. Stillstand

Nach der nächsten Landtagswahl in einem Bundesland stellt die autoritär-populistische Partei die zweitstärkste Fraktion im Landtag; eine Regierungsbildung ist ohne sie nicht mehr möglich. Nach zähen Koalitionsverhandlungen übernimmt die Partei erstmals Regierungsverantwortung und sichert sich neben dem Finanz- auch das Justizressort.

Der neue Justizminister verkündet, es sei an der Zeit, die Justiz genau unter die Lupe zu nehmen. Man habe schließlich in den letzten Jahren immer mehr gesehen, wie die abgehobenen Richterinnen und Richter mit ihren nicht enden wollenden Verfahren die Landeskasse belasteten – nur um dann am Ende gegen „das Volk“ zu entscheiden. Er werde sich nun zunächst einmal Zahlen und Fakten beschaffen lassen und Gespräche führen, um herauszufinden, was im Argen liege. Kurz darauf erklärt der Minister, dass die Zahlen eine klare Sprache sprächen: Die Gerichte müssten effizienter und günstiger werden. Im Finanzministerium, ebenfalls in autoritär-populistischer Hand, findet er dafür Rückhalt. Als erste Konsequenz wird ein Einstellungsstopp für Proberichterinnen und Proberichter verhängt. Das Land befindet sich aufgrund seiner demografischen Situation mitten in einer großen Pensionierungswelle, doch auch die dadurch freiwerdenden Stellen werden nicht nachbesetzt. Der Personalhaushalt wird eingefroren. Schließlich sei niemandem – und schon gar nicht dem ehrlichen Steuerzahler – geholfen, wenn immer mehr „schlechte“ Richterinnen und Richter eingestellt würden, die den Anforderungen der Justizarbeit nicht mehr gewachsen seien und dem Staat in ihrem Amt teuer zu stehen kämen.⁴³⁶ Die durch den Einstellungsstopp entstehende Mehrarbeit für die anderen Richterinnen und Richter sei hinzunehmen – schließlich könnten sie sich zumindest auf ein solides Gehalt und eine sichere Pension verlassen, etwas, wovon viele normale Bürgerinnen und Bürger nur träumen könnten.⁴³⁷

Das Ergebnis dieser Sparmaßnahmen ist zudem, dass nicht alle bereits eingestellten Proberichterinnen und Proberichter, die sich auf Planstellen bewerben, eine solche Stelle auch erhalten können. Einige bewerben sich deshalb gar nicht mehr, sondern versuchen, in anderen Bundesländern in den Justizdienst übernommen zu werden. Die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber übersteigt dennoch die Zahl der verfügbaren Stellen. Wer nun noch eine Zukunft in der Justiz des Landes hat oder nicht, entscheidet auch der Richterwahlausschuss, dessen Zustimmung zur Ernennung zur Richterin oder zum Richter auf Lebenszeit notwendig ist. Der Richterwahlausschuss besteht aus Abgeordneten des Landtags und richterlichen Mitgliedern; er entscheidet in geheimer Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit. Die Abgeordneten der autoritär-populistischen Partei, der auch der Justizminister angehört, stellen über ein Drittel der Ausschussmitglieder. Unter ihnen ist auch die rechtspolitische Sprecherin der Fraktion. Bei öffentlichen Veranstaltungen und Interviews betont sie immer wieder, dass es zwingend notwendig sei, Richterinnen und Richter in Zukunft nicht mehr strikt auf Grundlage von Examensnoten und Beurteilungen auszuwählen. Schließlich wisse jeder, dass diese häufig willkürlich und von Land zu Land unterschiedlich seien. Zudem wollten die Bürgerinnen und Bürger keine elitären Akademiker, sondern vor allem volksnahe Juristen, die Recht und Unrecht noch zu unterscheiden wüssten.

Die richterlichen Berufsverbände zeigen sich angesichts solcher Aussagen irritiert. In einer gemeinsamen Pressemitteilung erklären sie, dass der Richterwahlausschuss selbstverständlich an das Gebot der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG gebunden sei und man davon ausgehe, dass allen Mitgliedern des Richterwahlausschusses diese verfassungsrechtliche Grundlage ihrer Entscheidung bewusst sei. Nach einer Tagung des Richterwahlausschusses erhalten jedoch Proberichterinnen und

436 Siehe dazu „Richterernennung“ und „Haushalt“.

437 Siehe dazu „Haushalt“.

Proberichter, die fachlich tadellos gearbeitet haben, einen Anruf vom Justizministerium; dieses teilt mit, dass sie vom Richterwahlausschuss abgelehnt wurden und man sie deshalb entsprechend § 22 Abs. 2 Nr. 2 DRiG entlassen werde. Auffällig ist, dass viele der abgelehnten Bewerberinnen und Bewerber sich in progressiven Richtervereinigungen und zivilgesellschaftlichen Demokratieprojekten engagieren. Hingegen wurden Proberichterinnen und Proberichter, die ehemalige Stipendiatinnen und Stipendiaten der parteinahen Stiftung der autoritär-populistischen Regierungspartei waren, im Richterwahlausschuss ausnahmslos durchgewunken und anschließend vom Justizministerium zu Lebenszeitrichterinnen und -richtern ernannt. Von den abgelehnten Bewerberinnen und Bewerbern entschließen sich die meisten, das Bundesland zu verlassen. Nur wenige wehren sich und beantragen gegen ihre Entlassung Eilrechtsschutz vor dem Dienstgericht.⁴³⁸

Die Maßnahmen im richterlichen Personalbereich waren nur die ersten Schritte. Jetzt möchte der Justizminister seine Sparpolitik weiter vorantreiben. Er lädt deshalb das zuständige Haushaltsreferat in seinem Haus zu einer Besprechung. Der Referent D schlägt dabei vor, den großen Wurf zu wagen und die Bewirtschaftungsbefugnis für den gesamten Justizhaushalt aus den Gerichten heraus ins Justizministerium zu ziehen – also die Befugnis der Gerichte, selbst über ihre laufenden Ausgaben zu entscheiden. Momentan hätten die Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte viel zu viel freie Hand in der Frage, wie sie die ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bewirtschaften. Da gebe es Einsparpotenzial, das von den Präsidentinnen und Präsidenten ignoriert werde. Der Minister könne landesweite Prioritäten setzen. Technische Hindernisse wie die Zweckbindung von Ausgabeermächtigungen im Haushaltsplan sollten dabei nicht allzu sehr ins Gewicht fallen.

Als Beispiel nennt Referent D die Ausstattung der Gerichte. IT-Systeme, Datenbanken und Sachmittel müssten dringend auf den Prüfstand gestellt werden. Anstatt jedes Gericht dies selbst machen zu lassen, wäre es doch viel effektiver, diesen Prozess vom Ministerium aus zu leiten. Die Beauftragte für den Haushalt im Justizministerium, eine erfahrene Beamtin, meldet direkt Bedenken an: Sie weist darauf hin, dass die richterliche Unabhängigkeit ein Mindestmaß an Ausstattung garantiere und das Land verpflichtet sei, funktionsfähige Gerichte zu unterhalten. Ihre Einwände bleiben ungehört, kurz darauf wird sie abberufen. Ihre Funktion übernimmt ein Beamter aus einer anderen Abteilung, welcher der Partei des Ministers nahesteht. Die hierfür notwendigen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung werden vom Finanzministerium rasch geändert.

Der neue Beauftragte für den Haushalt setzt die Pläne des Ministers zügig um. IT-Aufträge werden nicht mehr vergeben. In der Folge wird die Bedienung der Fachanwendungen für die elektronische Akte immer fehleranfälliger. Juristische Datenbanken werden abbestellt und nicht aktualisiert, sodass die Richterinnen und Richter auf immer weniger aktuelle Literatur und Rechtsprechung zugreifen können. Digitale Arbeitsmittel stehen nur eingeschränkt zur Verfügung; die Abläufe an den Gerichten werden immer langsamer und ineffizienter. Es verfestigt sich der Eindruck, dass die Justiz insgesamt marode und reformbedürftig sei.⁴³⁹

Gleichzeitig wird in der Regierung diskutiert, wie die eingesparten Mittel anderweitig verwendet werden könnten: Ein Vorschlag, Teile des durch den Sparkurs im Bereich Justiz freigewordenen

438 Siehe dazu „Richterernennung“.

439 Siehe dazu „Haushalt“.

Budgets in neue Stellen bei der Polizei umzuleiten, findet insbesondere bei der Innenministerin Zustimmung – mit dem Argument, dass so die öffentliche Sicherheit gestärkt werde. Der Justizminister kündigt jedoch an, bereits eigene Ideen zur sinnvollen Nutzung des Geldes zu entwickeln. Er wolle diese in Kürze vorstellen und bittet noch um einen Moment Geduld – zunächst müsse die von ihm angestrebte genaue Evaluierung der Justiz abgeschlossen werden. Dabei stellt er fest, dass ein Großteil der eingesparten Mittel zurzeit in der Justiz selbst noch gut gebraucht werden kann. In Abstimmung mit dem Finanzminister, seinem Parteikollegen, werden die Vorgaben für den neuen Haushaltsplan so verändert, dass die Gelder gezielt an ausgewählte Gerichte fließen – während kritische Standorte leer ausgehen. So erhält das Verwaltungsgericht A, bekannt für besonders harte Entscheidungen in Asylverfahren, mehr Planstellen für neue Richterinnen und Richter. Dort wird auch die lange überfällige Modernisierung der Pausenräume genehmigt. Dagegen müssen am Verwaltungsgericht B, an dem die Partei des Ministers vor kurzem ein Verfahren verlor, Stellen abgebaut werden. Für dort ebenfalls benötigte Modernisierungen sei zudem aktuell kein Geld da. Das Land müsse angesichts der knappen Haushaltslage Prioritäten setzen. Zur gleichen Zeit berichtet eine lokale Zeitung über den Einkauf neuer Software für die Polizei. Nur am Rande findet Erwähnung, dass die Mittel hierzu aus dem Haushalt der Justiz kommen sollen.⁴⁴⁰

In den folgenden Wochen macht auf den Gerichtsfluren des Landes die Runde, dass der landeseigene IT-Dienstleister angewiesen worden sei, der Stabsstelle des Ministers Daten zu einzelnen Richterinnen und Richtern bereitzustellen. Der Dienstleister ist als Landesoberbehörde im Bereich des Justizministeriums für die Justiz-IT verantwortlich und betreibt auch das Rechenzentrum. Es wächst die Sorge vor einer politischen „Vollüberwachung“ der Landesjustiz. Den Richterbund besorgt, dass das Ministerium mit diesen Informationen kontrollieren könnte, welche Tendenzen einzelne Richterinnen und Richter in ihrer Spruchpraxis aufweisen, und er fragt besorgt beim Ministerium an, was es damit auf sich habe. Die Antwort: Man erhebe Daten aktuell lediglich zum Zwecke der „statistischen Auswertung“. Bedenken, dass der vollständige Datenzugriff aus dem Ministerium verhindert werden müsse, weist das Ministerium zurück. Keinesfalls sei die Unabhängigkeit der Justiz gefährdet; es müsse allein sichergestellt sein, dass alle Richterinnen und Richter wieder dem Volk dienen, in dessen Namen sie schließlich auch Recht sprächen.⁴⁴¹

An Gerichten arbeiten nicht nur Richterinnen und Richter, sondern auch viele Menschen, die an der Rechtsprechung nicht unmittelbar beteiligt sind: Mitarbeitende in den Geschäftsstellen, Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, Justizfachangestellte und viele mehr. Auch für sie interessiert sich das Ministerium neuerdings brennend. Der nicht-richterliche Bereich sei seit Jahren durch Personalengpässe geprägt und bedürfe deshalb, so der Justizminister, dringend einer effektiveren Organisation. Die zuständige Geschäftsleitung, also die Leitung der Verwaltung der Gerichte, wurde bisher auf Vorschlag und durch die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten ernannt. Diese Ernennungskompetenz zieht der Justizminister nun an sich. Gleichzeitig werden die relevanten Verwaltungsvorschriften entsprechend angepasst, um der Geschäftsleitung erweiterte Kompetenzen zu geben. Die vom Justizminister ernannten neuen Geschäftsleitungen der verschiedenen Gerichte

440 Siehe dazu „Haushalt“.

441 Siehe dazu „IT-Infrastruktur“.

machen sich direkt ans Werk. Der vorhandene Personalbestand wird untersucht und neu verteilt. Schon bald wird klar, dass unter dieser neuen Verteilung einige Kammern stärker zu leiden haben als andere. Richterinnen und Richter, die sich intern kritisch zu ministeriellen Vorhaben geäußert haben, erhalten unerfahrene oder überlastete Justizfachangestellte. Gleichzeitig werden durch informelle Weisungen innerhalb der Geschäftsleitung bestimmte Abteilungen bevorzugt behandelt – etwa solche, in denen Richterinnen und Richter sitzen, die der autoritär-populistischen Partei angehören oder loyal zur Leitung stehen.

Die Unterschiede in der Arbeitsfähigkeit werden schnell spürbar: In der einen Abteilung werden Entscheidungen binnen Tagen zugestellt. In der anderen vergehen Wochen, was für die Betroffenen teilweise gravierende Folgen hat. Die betroffenen Richterinnen und Richter haben keine unmittelbare Weisungsbefugnis – ihre Bitten an die Geschäftsleitung laufen ins Leere oder werden formal korrekt, aber folgenlos beantwortet. Richterin B, die intern als besonders kritisch gegenüber dem Justizminister gilt, wird eine Geschäftsstellenmitarbeiterin zugewiesen, die der autoritär-populistischen Partei nahesteht. Diese Mitarbeiterin verzögert immer wieder die Zustellung von Klageschriften und Urteilen, bearbeitet Anfragen nur schleppend und stellt notwendige Informationen nur zögerlich bereit. Die Konsequenzen dieser Blockade sind unmittelbar spürbar: Vor allem die Dauer der Klageverfahren gegen (sich häufende) Ablehnungen von Sozialleistungsanträgen verdoppelt sich. Sozialverbände weisen auf die psychisch-emotionalen sowie finanziellen Belastungen hin, die mit den langen Verfahren einhergehen. Doch ihre Kritik wird ignoriert.

Auch bei den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern gibt es Umstrukturierungen. So ändert die Geschäftsleitung zum Beispiel den Geschäftsverteilungsplan: Rechtspflegerin A, die für die Eintragung einer Grundschuld der Familie Özmen zuständig gewesen wäre, wird umgesetzt. Stattdessen wird Rechtspfleger R der Fall zugeteilt. Dem Antrag steht rechtlich nichts entgegen. Nach fünf Wochen ist allerdings immer noch kein Schreiben da. Rechtspfleger R sei überlastet. Dann fordert er weitere Unterlagen an, per Post und im Original. Irgendwann sagt die Bank ab. Die Finanzierung platzt. Trotzdem – oder gerade deswegen – erhält Rechtspfleger R eine auffallend gute Beurteilung. Seiner nächsten Beförderung in eine höhere Besoldungsgruppe kann er sich sicher sein.

Neben den persönlichen Konsequenzen für die Betroffenen leidet zunehmend auch die Glaubwürdigkeit des Gerichts. Die anwaltlichen Berufsverbände geben eine gemeinsame Pressemitteilung heraus, wonach man sich des Eindrucks nicht erwehren könne, dass Verfahren willkürlich ins Stocken geraten. Mündliche Verhandlungen würden immer wieder verschoben, Verfahren zögen sich in die Länge. Von effektivem Rechtsschutz, so berichten bald auch überregionale Medien, könne in diesem Bundesland kaum noch ernsthaft gesprochen werden.⁴⁴²

III. Vereinnahmung

Als sich solche Presseberichte mehren, beruft der Justizminister eine Pressekonferenz ein, um sein neues Sanierungskonzept für den Rechtsstaat vorzustellen. Er erklärt, die nun durchgeführte Evaluation und „Effektivierung“ der Justiz sei notwendig gewesen, um Ballast abzuwerfen und gestärkt in

442 Siehe dazu „Nicht-richterliches Personal“.

die Zukunft zu blicken. Der von seinem Haus entwickelte Plan für den Rechtsstaat konzentrierte sich auf zwei Bereiche: Personal und Organisation. Es sei unumgänglich, die Justiz durchweg mit fähigem Personal zu besetzen, das den Bezug zum echten Leben der Bürgerinnen und Bürger nicht verloren hat – vom Rechtspfleger bis zur Richterin. Zudem müsse die Gerichtsorganisation dem Ziel einer effektiven Justiz angepasst werden. Dafür habe sein Haus Vorschläge erarbeitet, die in den kommenden Monaten umgesetzt werden sollen.

Gleichzeitig kündigt der Justizminister an, die durch Haushaltsdisziplin eingesparten Budgetmittel in neue Fortbildungsmaßnahmen und Mentoringprogramme für den juristischen Nachwuchs fließen zu lassen. Ziel sei es, junge Juristinnen und Juristen zu fördern, die politisch „volksnah“ geprägt werden sollen. Schon wenige Monate später zeigt sich dies in der Praxis: Berichte häufen sich über die Einstellung von Referendarinnen und Referendaren mit mutmaßlich rechtsextremen Einstellungen oder Aktivitäten in der Jugendorganisation der autoritär-populistischen Partei. Auf Nachfragen reagiert das Ministerium erstaunt: Eine pauschale Ablehnung aufgrund politischer Aktivitäten sei nicht gerechtfertigt. Politische Betätigung, so die Argumentation, sei von den Grundrechten geschützt und dürfe kein Einstellungshindernis darstellen; im Gegenteil sei der Einsatz für die Gesellschaft zu begrüßen. Selbst nachweislich problematische Haltungen führten nicht automatisch zu einer Verweigerung des Vorbereitungsdienstes; eine solche Praxis käme einem Berufsverbot gleich und sei verfassungsrechtlich unzulässig.⁴⁴³

Um auf den demografischen Wandel zu reagieren und zugleich eine effektive Justiz sicherzustellen, kündigt das Ministerium zudem organisatorische Veränderungen an. Zuständigkeiten der Gerichte sollen per Rechtsverordnung angepasst werden – mit dem Ziel, Verfahren zu beschleunigen. So sollen insbesondere Asylverfahren künftig nur noch an einem Verwaltungsgericht des Landes überprüft werden, das eine Zweigstelle in der Nähe der größten Asylbewerberunterkunft unterhält. Diese Möglichkeit der Konzentration sei im Bundesasylgesetz ohnehin vorgesehen, und das Land wolle sie nun nutzen.⁴⁴⁴

Der Justizminister verkündet, er wolle nicht nur durch organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Justiz beitragen. Ebenso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger, seien ihm personelle Veränderungen. Er schlägt daher vor, an dem nun für alle Asylsachen zuständigen Verwaltungsgericht neue Planstellen zu schaffen. Das sei auch erforderlich: Seit die Zuständigkeit für Asylverfahren an einem Gericht konzentriert sei, hätten sich die Eingangszahlen an diesem Gericht rapide nach oben entwickelt. Auch das Personalbedarfsplanungssystem „PEBB\$Y“ kommt anhand der Eingangszahlen und der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer zu dem Ergebnis, dass an dem Verwaltungsgericht ein Personalmangel besteht. Zudem, so der Justizminister, sei die Personalausstattung der Gerichte schon länger ein Problem. Mit dem Erfolg der eigenen Ausbildungskampagne gebe es nun auch genügend fähige Juristinnen und Juristen im Land. Der Justizminister schlägt daher vor, künftig auch über die PEBB\$Y-Bedarfe hinaus neue Planstellen zu schaffen. Das sei ja immerhin auch eine langjährige Forderung von Experten und Verbänden.⁴⁴⁵

Die Ausbildungskampagne des Ministeriums entwickelt sich dabei zu einem funktionierenden, aber einseitigen Rekrutierungsinstrument. Ausschreibungen werden über Netzwerke verbreitet, die

443 Siehe dazu „Richterernennung“.

vor allem regierungsnahe Bewerberinnen und Bewerber erreichen. Die Effekte sind sichtbar: Überdurchschnittlich viele Proberichterinnen und Proberichter mit Nähe zur autoritär-populistischen Partei werden eingestellt. Kritische Bewerberinnen und Bewerber hingegen, wie Kandidatin L, die beide Staatsexamina mit Prädikat bestanden hat und die Partei des Justizministers mehrfach öffentlich kritisierte, werden abgelehnt. L erhält zunächst nur mündlich die Mitteilung, sie sei für den Dienst ungeeignet; erst Wochen später folgt ein offizieller Bescheid, der formal auf mangelnde Neutralität und fachliche Defizite verweist. L überlegt, gegen diese Ablehnung zu klagen, entscheidet sich dann aber dagegen, da sie zwischenzeitlich eine Stelle im benachbarten Bundesland angetreten hat.⁴⁴⁶

Auffällig ist außerdem, dass sich mehrere Richterinnen und Richter freiwillig melden, um an der neuen Zweigstelle Verfahren aus statistisch besonders häufig vertretenen Herkunftsländern zu übernehmen. Einige dieser Freiwilligen sind in der Vergangenheit durch rassistische oder diskriminierende Beiträge in sozialen Medien aufgefallen. Die Präsidentin des Verwaltungsgerichts hatte deshalb bereits Disziplinarverfahren angestoßen. Doch immer häufiger zieht das Justizministerium diese Verfahren an sich. Die daraufhin geführten Ermittlungen bleiben oberflächlich und enden meist ohne Ergebnis, sodass die Mehrheit der Verfahren eingestellt wird. Bei besonders groben Dienstvergehen wird zwar ein gerichtliches Verfahren eingeleitet, um den Anschein der Rechtsstaatlichkeit zu wahren – jedoch zieht das Ministerium die Klage bald darauf wieder zurück, mit der Begründung, die Ermittlungen seien unzureichend. Damit ist eine erneute disziplinarrechtliche Verfolgung ausgeschlossen.⁴⁴⁷

Eine weitere Veränderung betrifft die Gerichtsorganisation in ländlichen Regionen: Einzelne Amtsgerichte verlieren ihre Eigenständigkeit und werden zu Zweigstellen eines anderen Amtsgerichts umfunktioniert. Dieses andere Amtsgericht ist, was in der Öffentlichkeit wenige wissen, von der Direktorin bis zum Präsidium bereits fest in autoritär-populistischer Hand. Die zur Schaffung der Zweigstellen nötige Gesetzesänderung, so das Justizministerium, sei bereits im Kabinett beschlossen und werde bald im Landtag verabschiedet. So ließen sich Kosten sparen, ohne dass Bürgerinnen und Bürger einen Unterschied bemerkten. Für die betroffenen Richterinnen und Richter ändere sich faktisch wenig – außer, dass sie aufgrund der Regelungen im Gerichtsverfassungsgesetz für bis zu zwei Jahre nicht in das Präsidium des Gerichts gewählt werden und damit auch nicht über den Geschäftsverteilungsplan mitbestimmen können. In Zukunft kann also das autoritär-populistisch besetzte Präsidium die Geschäftsverteilung – also die Entscheidung, wer worüber und nach der Errichtung der Zweigstellen insbesondere auch wo entscheidet – frei anpassen. Es zeigt sich bald, dass dieses Instrument genutzt wird, um unliebsamen Richterinnen und Richtern das Leben schwer zu machen: Wer sich nicht fügt, wird in die von seinem Wohnsitz am weitesten entfernte Zweigstelle versetzt, ohne dass es dazu der Zustimmung der betroffenen Richterin oder des betroffenen Richters bedürfte – anders als bei einer klassischen Versetzung in ein tatsächlich anderes, selbstständiges Gericht.⁴⁴⁸

444 Siehe dazu „Gerichtsorganisation“.

445 Siehe dazu „Gerichtsorganisation“ und „Haushalt“.

446 Siehe dazu „Richterernennung“.

447 Siehe dazu „Disziplinarverfahren“.

448 Siehe dazu „Gerichtsorganisation“.

An einem anderen Landgericht muss das Amt der Gerichtspräsidentin neu besetzt werden. Als Favoritin galt lange die Vorsitzende Richterin W, die als fachlich einwandfrei sowie als reflektiert und kritisch bekannt ist. Kurz vor der Entscheidung wird jedoch ein Disziplinarverfahren gegen sie eingeleitet. Dem Ministerium zufolge soll W wiederholt gesetzliche Fristen überschritten und Verhandlungen nicht ordnungsgemäß geleitet haben. Ein Referendar berichtete zudem, er habe ihr Büro mehrfach eingeschüchtert verlassen. Die Vorwürfe werden umfassend geprüft, Zeuginnen und Zeugen befragt und Materialien gesichtet. Schließlich erweisen sie sich als unbegründet und das Verfahren wird eingestellt. Da durch die verschiedenen Aussagen aber tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestanden, hat W keine Aussicht auf erfolgreichen Rechtsschutz.

Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch bereits ein anderer Kandidat, D, zum Präsidenten ernannt worden. Richter D war nach dem Amtsantritt des autoritär-populistischen Justizministers zunächst ins Ministerium abgeordnet und dann in dessen Geschäftsbereich versetzt worden. Im Haushaltsreferat war er mit Ideen im Sinne des autoritär-populistischen Ministers aufgefallen, rasch in dessen Gunst gestiegen und zum Ministerialrat befördert worden. Seine Verwaltungserfahrung und die Teilnahme an einer vom Ministerium speziell für zukünftige Führungskräfte entwickelten Fortbildungsreihe qualifizierten ihn, so das Ministerium, nun für Leitungspositionen in der Justiz: Er sei der am besten geeignete Kandidat für diesen Posten.

Kurz darauf bewirbt sich an dem Gericht, dem nunmehr D als Präsident vorsitzt, Richter K für eine Stelle als Vorsitzender Richter. Aus diesem Anlass muss seine Leistung beurteilt werden, was Aufgabe des neuen Gerichtspräsidenten ist. K ist Vorstandsmitglied einer Berufsvereinigung, die sich in der Vergangenheit häufiger kritisch über den Justizminister geäußert hat. In seiner Beurteilung schreibt D, K erledige seine Arbeit zwar ordentlich, falle ansonsten aber nicht positiv auf. In den für die Vorsitzendenstelle relevanten Prognosemerkmalen bewertet er ihn unterdurchschnittlich – insbesondere im Hinblick auf die Leitung mündlicher Verhandlungen.⁴⁴⁹

Tatsächlich kam es in den vergangenen Monaten mehrfach vor, dass Verhandlungen Ks von Zuschauern gestört wurden. Auffällig ist, dass es sich offenbar stets um dieselben Störer handelte und dass diese beim Einlass durch die diensthabenden Justizbeamtinnen und Justizbeamten kaum kontrolliert wurden, während insbesondere Rentnerinnen und Studierende inzwischen strengen Einlasskontrollen unterzogen werden. Auch regierungsnaher Medienvertreter dokumentierten, wie K scheinbar erfolglos versuchte, Ordnung im Saal herzustellen. Kolleginnen und Kollegen derselben Vereinigung, insbesondere Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter, berichten von ähnlichen Erfahrungen. Seit sie sich der Vereinigung angeschlossen hätten, erlebten sie Schmähungen in sozialen Medien, würden private Kontaktdaten veröffentlicht und ihnen mit Gewalt gedroht. Richterinnen und Richter, die der autoritär-populistischen Partei nahestehen, bleiben hingegen von solchen Angriffen verschont. Einige Mitglieder der progressiven Vereinigung ziehen daraus die Konsequenz, aus der Vereinigung auszutreten, auch um ihre Familien zu schützen.

Auch innerhalb des Gerichts geraten kritische Richterinnen und Richter vermehrt unter Druck. Der Justizminister gründet eine neue Abteilung für Disziplinarmaßnahmen und Dienstverfahren, die bald damit anfängt, strategische Verfahren gegen besonders kritische Richterinnen und Richter anzu-

449 Siehe dazu „Beurteilung und Beförderung“.

drohen und einzuleiten. Unterstützt wird sie dabei durch die stetig wachsende Anzahl von Gerichtspräsidentinnen bzw. Gerichtspräsidenten, die der autoritär-populistischen Partei nahestehen. Die Verfahren ziehen sich und stellen für die betroffenen Richterinnen und Richter – auch in ihrem Privatleben – eine große Belastung dar. Für einige endet das Verfahren mit vergleichsweise milden Sanktionen, einer missbilligenden Äußerung oder einem Verweis. Viele sind froh, das Verfahren hinter sich zu haben und endlich nicht mehr unter dauerhafter Beobachtung zu stehen, sodass sie keinen Rechtsschutz mehr suchen.⁴⁵⁰ Die Atmosphäre an den Gerichten verändert sich durch das Vorgehen nachhaltig. Kritische Richterinnen und Richter trauen sich wegen der drohenden Konsequenzen nicht mehr, sich öffentlich zu äußern. Gegenseitiges Misstrauen nimmt zu, der Zusammenhalt in der Richterschaft lässt nach. Zahlreiche Richterinnen und Richter überlegen, ob es nicht besser wäre, das Bundesland oder den Beruf zu wechseln.

Erzählung: Anna-Mira Brandau

450 Siehe dazu „Disziplinarverfahren“.

Juliana Talg & Marie Müller-Elmau

unter Mitarbeit von Zita Nogrady

Richterernennung

Wer in der Bundesrepublik nach welchem Verfahren Richterin oder Richter werden kann, ist grundlegend im Deutschen Richtergesetz (DRiG) und damit bundesrechtlich geregelt. Daneben haben die Bundesländer eigene Landesrichtergesetze (vgl. § 71 DRiG), die weitere Details regeln. § 9 DRiG normiert allerdings Grundvoraussetzungen, die immer erfüllt sein müssen: So darf ins Richterverhältnis nur berufen werden, wer Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist; Gewähr dafür bietet, dass sie oder er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt; die zwei juristischen Staatsexamina erfolgreich bestanden hat und über die erforderliche soziale Kompetenz verfügt. Wer diese Voraussetzungen erfüllt, kann sich zunächst um ein Richteramt auf Probe bewerben (§ 12 DRiG).⁴⁵¹ Wer hierzu ernannt wird, kann dann nach frühestens drei Jahren zum Richter auf Lebenszeit berufen werden (§ 10 Abs. 1 DRiG).

Bei der Auswahl unter den Bewerberinnen und Bewerbern um ein Richteramt ist die Auswahlbehörde an den Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG gebunden.⁴⁵² Dieser Grundsatz hat eine doppelte Funktion: Zum einen soll sichergestellt werden, dass durch die Auswahl besonders leistungsfähiger Personen der öffentliche Dienst und damit insbesondere auch die Justiz auf einem hohen fachlichen Niveau effektiv und rechtstreu funktioniert. Zum anderen sichert er für das Individuum einen einklagbaren Anspruch auf chancengleichen, leistungsgerechten Zugang zu allen öffentlichen Ämtern, also auch zu Richterämtern.⁴⁵³

Wie eine autoritär-populistische Partei die Richterernennung vom Grundsatz der Bestenauslese lösen und stattdessen nach der Zugehörigkeit zu dem von ihr selbst definierten „Volk“ ausrichten könnte, haben wir durch zwei Szenarien in unserem Gesamtszenario skizziert. Darin übernimmt die autoritär-populistische Partei das Justizministerium. Es wird ein Einstellungsstopp verhängt, um sich zunächst einen Überblick über die Personalsituation zu verschaffen, um später nach politischer Vorliebe einzustellen (*exekutive Richterernennung*). Außerdem nutzt die autoritär-populistische Partei die ihr zukommenden Blockademöglichkeiten im Richterwahlausschuss, der an der Entscheidung über die Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit beteiligt werden muss. Ihre starke Position im Richterwahlausschuss, dessen parlamentarische Mitglieder durch den Landtag gewählt werden, nutzt die autoritär-populistische Partei zur Ablehnung und Entlassung politisch missliebiger Richterinnen und Richter (*Richterwahlausschuss*).

Zu beachten ist, dass die Handlungsmöglichkeiten einer autoritär-populistischen Regierung je nach Bundesland stark variieren können. Die geschilderten Szenarien bilden zwei mögliche Varianten ab. Im Folgenden wird unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Regelungsmodelle in den Bundesländern überblicksartig dargestellt, auf welche Weise und an welcher Stelle im Bewerbungs- und Ernennungsprozess bis zur Lebenszeiternennung ein autoritär-populistisch geführtes Justizministerium auf Basis der vorhandenen Regelungen und Praxis die Richterernennung beeinflussen könnte.

⁴⁵¹ Eine weitere Möglichkeit ist die Ernennung zur Richterin oder zum Richter kraft Auftrags gemäß § 14 DRiG. Dies ist eine Möglichkeit für Beamte, die in den richterlichen Dienst wechseln möchten. Sie soll im Folgenden aber außen vor bleiben, da die Ernennung zur Richterin oder zum Richter auf Probe die deutlich gängigere Variante ist.

⁴⁵² BGH, Urteil vom 27.02.2019 - RiZ(R) 2/18, Rn. 24; Staats, in: Deutsches Richtergesetz, § 22 DRiG Rn. 1.

⁴⁵³ Dazu näher zum Beispiel Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 33 GG Rn. 73; Bickenbach, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar: GG, 8. Aufl. 2025, Art. 33 GG Rn. 61; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 18. Aufl. 2024, Art. 33 GG Rn. 13.

Wesentliche Bedingung⁴⁵⁴ für die beschriebene Einstellungspraxis ist die Neubesetzung der Personalabteilung im Justizministerium, das in vielen, wenn auch nicht allen Ländern, für die Richtereinstellung zuständig ist. Diese Bedingung lässt sich jedoch ohne größere Schwierigkeiten realisieren, da Um- und ggf. auch Versetzungen von Ministerialbeamten und -beamtinnen aufgrund der exekutiven Organisationsgewalt rechtlich vergleichsweise einfach vorzunehmen sind.⁴⁵⁵ Entsprechend treffen wir für unsere Szenarioanalyse die Annahme, dass ein autoritär-populistischer Justizminister diese Umstrukturierung der Personalabteilung auch vornehmen würde.

Der internationale Vergleich zeigt, dass autoritär-populistische Parteien darauf abzielen, Ernennungsprozesse von Richterinnen und Richtern (auch) an Instanzengerichten nach ihrem Interesse zu steuern.⁴⁵⁶ Wie groß dieses Interesse ist, hängt selbstverständlich von der politischen Sensibilität des Rechtsgebiets ab, für das das jeweilige Gericht zuständig ist.⁴⁵⁷ Dieser Einfluss betrifft nicht nur allgemein das Verfahren der Ernennung, sondern auch die Frage, wer daran beteiligt ist. In Ungarn wurde das „Nationale Justizamt“ errichtet, dessen Vorsitzender allein unter Mitwirkung des Präsidenten Richterinnen und Richter an den ordentlichen Gerichten ernennen kann.⁴⁵⁸ In Polen besetzte der damalige Präsident Andrzej Duda den Nationalrat für die Justiz, der für die Ernennung von Richtern und Richterinnen zuständig ist, per Gesetz mit regierungsnahen Mitgliedern, und entließ die bislang in dem Gremium sitzenden Richterinnen und Richter aus ihrem Amt.⁴⁵⁹ Auch in den USA, wo die Bundesgerichte gerade noch entschiedenen Widerstand gegen die Trump-Regierung leisten,⁴⁶⁰ steht die Ernennung von Richterinnen und Richtern im strategischen Fokus der konservativen Rechten. Unter George W. Bush hatte die *Federalist Society* – die zentrale Rechtsorganisation des (rechts-)konservativen Lagers – ihren Einfluss so weit ausgebaut, dass sie bzw. ihre Mitglieder das Justizministerium und dort die für die Richterernennung zuständigen Posten besetzen konnten.⁴⁶¹ In der Zwischenzeit hatte die Organisation dafür gesorgt, ihre Mitglieder mit den für ein Richteramt erforderlichen formalen Qualifikationen auszustatten, sodass sie für Ernennungen bereitstanden.⁴⁶² Ungefähr die Hälfte der Ernennungen für Berufungsgerichte, die Bush vornahm, ging an Mitglieder der *Federalist Society*.⁴⁶³ Das steht exemplarisch dafür, wie auch Verbände und Organisationen Einfluss auf die Ernennung von Richterinnen und Richtern nehmen können.

Einer autoritär-populistischen Partei, die in Deutschland ungeachtet des Grundsatzes der Bestenauslese Richterinnen und Richter nach politischer Stoßrichtung in ihrem Sinne einstellen möchte,

454 Zu Bedingungen in der Szenarioanalyse siehe Methoden.

455 Siehe dazu Jestaedt, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 58; zur Versetzung im Einzelnen Wieland, in: Terwiesche/Prechtel (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2025, Kap. 31 Rn. 289 ff., 296 ff., 312 ff.; zur Umsetzung im Detail siehe ebd. Rn. 328 ff.

456 Siehe etwa Esen, *Judicial transformation in a competitive authoritarian regime: Evidence from the Turkish case*, Law & Policy 2025, e12250 (10); Kovács/Scheppele, *The fragility of an independent judiciary*, Communist and Post-Communist Studies 2018, 189 (192 ff.); Cohen/Shany, *The Fight Over Judicial Appointments in Israel*, abrufbar unter <https://www.lawfaremedia.org/article/the-fight-over-judicial-appointments-in-israel>.

457 Solomon, *Courts and Judges in Authoritarian Regimes*, World Pol. 2007, 122 (125).

458 Kovács/Scheppele, *The fragility of an independent judiciary*, Communist and Post-Communist Studies 2018, 189 (193).

459 Ebd., 196.

460 Dazu etwa Gardbaum, *Courts and democratic backsliding: A comparative perspective on the United States*, Law & Policy 2024, 325 (354).

461 Baum/Devins, *Federalist Court: How the Federalist Society Became the De Facto Selector of Republican Supreme Court Justices*, abrufbar unter <https://slate.com/news-and-politics/2017/01/how-the-federalist-society-became-the-de-facto-selector-of-republican-supreme-court-justices.html>.

462 Ebd.

bieten sich verschiedene Ansatzpunkte, die im Folgenden dargestellt werden sollen. Zunächst werden einige Handlungsspielräume im Bewerbungsprozess vor der Einstellung als Richter auf Probe dargestellt (I.). Die formale Ernennung als Richterin oder Richter auf Probe und später auf Lebenszeit erfolgt je nach Bundesland unter Beteiligung verschiedener Akteure auf beiden Stufen, sodass die Einflussnahmemöglichkeiten hier stark variieren (II.). Im Anschluss werden Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen gegen eine autoritär-populistische Ernennungspraxis untersucht (III.), bevor abschließend kurz auf mögliche gesetzgeberische Resilienzmaßnahmen für den Bereich der Richterernennung eingegangen wird (IV.).

I. Bewerbungsprozess

Vor der Einstellung als Richterin oder Richter auf Probe findet ein Bewerbungsprozess statt. In diesem Prozess spielen verschiedene Kriterien eine Rolle, insbesondere – auch mit Blick auf Art. 33 Abs. 2 GG – die Examensnoten (1.). Daneben finden aber auch Bewerbungs- und Auswahlgespräche statt, die je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet sind (2.). In manchen Bundesländern gibt es zusätzliche Schritte, um die in § 9 Nr. 2 DRiG vorausgesetzte Verfassungstreue zu überprüfen (3.).

1. Auswahlkriterien

Welche Note(n) Volljuristinnen und Volljuristen⁴⁶⁴ für den Einstieg in die Justiz benötigen, ist je nach Bundesland unterschiedlich; teilweise werden im Bewerbungsprozess beide, teilweise nur die Note des Zweiten Staatsexamens berücksichtigt.⁴⁶⁵

Die erforderlichen Einstellungsnoten sind nicht gesetzlich festgelegt und können je nach Bewerberlage angepasst werden. Je weniger Bewerberinnen und Bewerber es zu einem bestimmten Zeitpunkt gibt, desto niedriger werden in der Regel auch die Notenanforderungen angesetzt. Zudem stellt ein Unterschreiten der kommunizierten Notenanforderungen kein zwingendes Ausschlusskriterium im Bewerbungsprozess dar. So lohnt es sich für interessierte Volljuristinnen und Volljuristen in einigen Bundesländern,⁴⁶⁶ sich auch unterhalb dieser Notenanforderung zu bewerben, sofern diese bereit sind, in einem bestimmten Bezirk oder einem bestimmten Bereich Richterin oder Richter bzw. Staatsanwältin oder Staatsanwalt zu werden, in dem die Personalnot besonders groß ist.⁴⁶⁷ Zugleich besteht für besonders notenstarke Bewerberinnen und Bewerber regelmäßig die Möglichkeit, sich Gerichtsbarkeit und Gerichtsbezirk auszusuchen – denn gerade für solche Bewerberinnen und Bewerber möchte die Justiz attraktiv bleiben.

Diese flexible Handhabung der Notenvoraussetzungen im Bewerbungsprozess bietet ein erstes Einfallstor für eine autoritär-populistische Personalpolitik. Bei einer Fokussierung auf Loyalität und

⁴⁶³ Ebd.

⁴⁶⁴ Dies ist die übliche Bezeichnung für Rechtsassessorinnen und Rechtsassessoren, die mit dem Abschluss der zweiten juristischen Staatsprüfung (auch: Assessorexamen) die Befähigung für das Richteramt erworben haben.

⁴⁶⁵ Siehe dazu Mit diesen Examensnoten geht's ins Richteramt und zur Staatsanwaltschaft, abrufbar unter <https://www.lto.de/karriere/jura-studium/stories/detail/note-staatsexamen-jura-einstellungsvoraussetzung-richter-staatsanwaelte-uebersicht-aller-bundeslaender>.

⁴⁶⁶ Eine Ausnahme hiervon ist aktuell etwa Bayern, Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 00:06:50].

⁴⁶⁷ Doppelrecherchegespräch Verwaltungsrichter am 04.07.2025 [RG 27: 00:53:08].

passende ideologische Einstellung der Bewerberinnen und Bewerber kann ein autoritär-populistisch geführtes Justizministerium die Notenanforderungen herabsetzen, um den Bewerberpool zunächst groß zu halten. Politisch leicht zu rechtfertigen ist eine solche Maßnahme vor dem Hintergrund eines hohen Personalbedarfs der Justiz, der länderübergreifend festzustellen ist.⁴⁶⁸ Dies gilt insbesondere, wenn im Landeshaushalt viele neue Planstellen geschaffen wurden.⁴⁶⁹ Die in vielen Ländern gelebte Einstellungspraxis, nach der sich besonders notenstarke Bewerberinnen und Bewerber Gerichtsbarkeit und Standort aussuchen können, ließe sich ohne Weiteres abschaffen. Vielmehr könnte eine neue Einstellungspraxis etabliert werden, nach der der autoritär-populistischen Partei nahestehende Personen die Stellen bekommen, die sie präferieren. Als Teil dieser Einstellungspraxis ist denkbar, politisch nicht gewünschten Bewerberinnen und Bewerbern eine Stelle an einem von ihrem (Wunsch-)Wohnsitz entlegenen Amtsgericht und/oder in einem von ihnen nicht gewünschten Bereich anzubieten.⁴⁷⁰ Das wäre dann keine Nichteinstellung (gegen die die Betroffenen klagen könnten, siehe III.). In vielen Fällen käme dieses Vorgehen aber praktisch einer Nichteinstellung gleich. Denn es ist nicht unwahrscheinlich, dass betroffene Bewerberinnen und Bewerber die ihnen angebotene Stelle in solchen Fällen selbst ablehnen.

Ein weiteres Kriterium bei der Einstellung bildet in manchen Bundesländern der Ort, an dem die Bewerberinnen und Bewerber ihr Studium, aber vor allem ihren Vorbereitungsdienst absolviert haben. Einige Bundesländer bevorzugen diejenigen, die im eigenen Bundesland ihre Ausbildung absolviert haben (sogenannte *Landeskinderklauseln*⁴⁷¹).⁴⁷² Dass dies Praxis ist, wurde uns auch in Recherchegesprächen bestätigt.⁴⁷³ Als Ausgestaltung derartiger Klauseln ist denkbar, dass eine zukünftige Landesregierung in ihren Ausschreibungen Bewerberinnen und Bewerber, die den Vorbereitungsdienst im eigenen Land absolviert haben, ausdrücklich bevorzugt.⁴⁷⁴ Das lässt sich vor dem Hintergrund des Art. 33 Abs. 2 GG auf Grundlage der Personal- und Organisationshoheit insofern begründen, als dass diese Bewerberinnen und Bewerber das Landesrecht und die Landesjustiz bereits kennen und so von vornherein besser geeignet und befähigt sind.⁴⁷⁵

468 Deutscher Richterbund, Die personelle Zukunftsfähigkeit der Justiz in der Bundesrepublik Deutschland, 30, abrufbar unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Publikationen/DRB-Positionspapier_Nachwuchsgewinnung_kl.pdf.

469 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08 00:03:38]; siehe dazu auch „Haushalt“.

470 In manchen Bundesländern sind allerdings für die Verwendung von Richterinnen und Richtern auf Probe die Richtervertretungen zu beteiligen, sodass der Handlungsspielraum des Justizministeriums in dieser Hinsicht etwas eingegrenzt ist, siehe zum Beispiel in Niedersachsen § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NRiG.

471 Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:29:51].

472 So gibt es derzeit z.B. in Sachsen-Anhalt aufgrund der angespannten Haushaltslage einen Einstellungsstopp, d.h. freiwerdende Stellen dürfen nicht nachbesetzt werden. Nur für das Justizressort gibt es die Ausnahmeregelung, dass im eigenen Land ausgebildete Referendarinnen und Referendare weiterhin eingestellt werden können (Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 00:17:27]). In Bayern werden die eigenen Referendarinnen und Referendare insofern bevorzugt, als dass das Einstellungskriterium „mindestens acht Punkte im zweiten Staatsexamen“ nur für das bayerische Staatsexamen gilt, während auswärtige Staatsexamensnoten erst in das bayerische System umgerechnet werden müssen, was meistens zu einer „Notenverschlechterung“ führt (Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 00:20:06]).

473 Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:32:20]; Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 00:19:51].

474 Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:31:33].

475 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser „Landeskinderklauseln“, insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 33 Abs. 2 GG, siehe Lehmann, *Landeskinderklauseln*, 2019, 22 ff., 38 ff. Das Festlegen solcher Klauseln fällt demnach unter die Personal- und Organisationshoheit der öffentlichen Verwaltung und ist zulässig, sofern sich eine tragfähige sachliche Erwägung dafür findet. Die Organisationsgewalt legt den Rahmen fest, innerhalb dessen Art. 33 Abs. 2 GG gilt. Das bedeutet, dass Art. 33 Abs. 2 GG für die Auswahlentscheidung selbst relevant ist; in dem vorgelagerten Ausschreibungsverfahren aber als Ausdruck der Organisations- und Personalgewalt ein Spielraum besteht.

Die Möglichkeiten der (teilweisen) Steuerung des Bewerbungsprozesses über die Notenanforderungen und Landeskinderregelungen stellen ein Einfallstor in die Justiz dar, das ein autoritär-populistisches Justizministerium nutzen könnte. Mittel- bis langfristig können sich die beschriebenen Risiken verschärfen: Bereits die Tatsache, dass eine solche Partei in einem Land regiert, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit Einfluss darauf haben, wer sich für eine Ausbildung und einen Einstieg in den Justizdienst in dem Land entscheidet.⁴⁷⁶ Kann sich ein autoritär-populistisch geführtes Ministerium sicher sein, dass bei den Referendarinnen und Referendaren bereits viele ihrer Parteiideologie nahestehen, wäre eine Landeskinderregelung eine besonders effektive Maßnahme zur personellen Kaperung der Landesjustiz. Kombiniert mit einer abgesenkten Notenschwelle stünde einer autoritär-populistischen Partei somit bereits ein ihren Wünschen entsprechender Bewerberpool zur Verfügung. Gerade wenn eine autoritär-populistische Partei erstmals in vereinzelt Ländern in Machtpositionen kommt, dürften sich Hotspots bilden, die besonders viele politisch motivierte Bewerberinnen und Bewerber anziehen.

2. Bewerbungsgespräch

Das im Bewerbungsprozess geführte Bewerbungsgespräch stellt das wohl größte Einfallstor dar, um aus Sicht einer autoritär-populistischen Regierung unliebsame Bewerberinnen und Bewerber abzulehnen.

Die konkrete Ausgestaltung der Bewerbungsgespräche, insbesondere die Frage, wer daran teilnimmt, ist häufig nicht oder nur teilweise gesetzlich definiert.⁴⁷⁷ Regelmäßig ist das Justizministerium zuständig und kann entsprechend die Ausgestaltung des Gesprächs bestimmen und ändern. Dabei ist das Justizministerium in einigen Bundesländern allein für die Auswahlgespräche zuständig (etwa in Sachsen und Bayern). In weiteren Ländern sind Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten der betroffenen Gerichtsbarkeit am Gespräch des Justizministeriums beteiligt (so etwa in Sachsen-Anhalt). Es gibt auch Bundesländer, in denen der Bewerbungsprozess, einschließlich der Gespräche, bisher vollständig an die Obergerichte ausgelagert ist; zuständig sind also die Oberlandesgerichte, die obersten Fachgerichte sowie – im Fall von Bewerbungen zur Staatsanwaltschaft – die Generalstaatsanwaltschaften (so zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg). Möchte ein autoritär-populistisch geführtes Justizministerium Kontrolle über die Gestaltung der Bewerbungsgespräche erhalten, müsste es diese im zuletzt genannten Fall an sich ziehen und im Ministerium entsprechende Kapazitäten schaffen. Vor allem in einem großen Bundesland wie Nordrhein-Westfalen mit drei Oberlandesgerichten, in dem der Bewerbungsprozess aktuell vollständig an die Justiz

476 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 01:18:01]; Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 00:32:40].

477 Für Bremen ist in § 42 BremRiG ein divers zusammengesetzter sogenannter Beteiligungsausschuss vorgesehen, der die Vorstellungsgespräche nach einer Bewerbervorauswahl (diese ist jedoch wiederum in der Hand der Justizsenatsverwaltung) führt. Für Niedersachsen ist in § 22 Abs. 2 Satz 2 NRiG geregelt, dass ein Mitglied des Präsidialrats anwesend sein darf. In Mecklenburg-Vorpommern darf gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 RiG M-V ein von den Präsidentinnen und Präsidenten und dem Präsidialrat bestimmtes Mitglied bei den Gesprächen anwesend sein. Auch § 20 Abs. 2 Satz 2 NW LRiStaG sieht die mögliche Anwesenheit der Richtervertretungen bei Vorstellungsgesprächen vor. In Hamburg sieht § 68 Abs. 3 HmbRiG die Beteiligung eines Mitglieds des Präsidialrats vor. Für das Saarland gibt § 38 Abs. 3 SaarRiG vor, dass bei den Gesprächen einem vom Präsidialrat bestimmten Mitglied Gelegenheit zur Teilnahme zu geben ist. In Sachsen-Anhalt ordnet § 69 Abs. 3 Satz 2 ST LRiG an, dass einem Mitglied des Präsidialrats oder dessen Vertreter Gelegenheit zur Teilnahme an den Vorstellungsgesprächen zu geben ist. Zuletzt ist für Thüringen in § 42 Abs. 2 ThürRiStaG geregelt, dass der Landesrichterrat berechtigt ist, mit einem von ihm beauftragten Mitglied an Auswahlgesprächen der obersten Dienstbehörde zur Einstellung von Richterinnen und Richtern auf Probe teilzunehmen.

ausgelagert ist, dürfte diese Umstellung schwerfallen.⁴⁷⁸ In Abhängigkeit von der Verantwortlichkeit für den Bewerbungsprozess sind die Möglichkeiten des Justizministeriums und der dortigen Personalabteilung, direkt über Bewerbungsgespräche Einfluss zu nehmen, mithin unterschiedlich groß.

Das Bewerbungsgespräch dient in erster Linie dazu, die charakterliche Eignung der Bewerberinnen und Bewerber festzustellen. Insbesondere kann geprüft werden, ob sie die erforderliche soziale Kompetenz im Sinne des § 9 Nr. 4 DRiG aufweisen. Die soziale Kompetenz meint die über die fachliche Eignung hinausgehende Fähigkeit, mit Menschen in gerichtlichen Verfahren oder innerhalb der Justiz angemessen umgehen zu können.⁴⁷⁹ Es handelt sich, wie sich ein Gesprächspartner ausdrückte, um ein „weiches Kriterium“⁴⁸⁰, das viel Spielraum für Interpretationen bietet, der in einem Bewerbungsgespräch gezielt genutzt werden könnte, um eine Bewerberin oder einen Bewerber als ungeeignet abzulehnen.⁴⁸¹ Ein ehemaliger Gerichtspräsident verwies etwa darauf, dass es bei mangelnden kommunikativen Fähigkeiten dazu kommen kann, dass fachlich sehr qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber abgelehnt werden.⁴⁸²

Das Bewerbungsgespräch kann durch die Stoßrichtung der Fragen und die Gestaltung des Ablaufs in eine gewünschte Richtung gelenkt werden. Die Gesprächsführung kann somit auch beeinflussen, ob die Antworten und Reaktionen der Bewerberin oder des Bewerbers auf die fachliche Eignung und vor allem eine soziale Kompetenz schließen lassen oder nicht.⁴⁸³ Die Verantwortlichen in der Personalabteilung haben also die Möglichkeit, ungewünschte Bewerberinnen und Bewerber, die die formalen Kriterien erfüllen, zwar zum Bewerbungsgespräch einzuladen, diese dann aber mangels charakterlicher Eignung abzulehnen. Anders als eine Nichteinladung zum Bewerbungsgespräch trotz Erfüllung der formalen Kriterien wird eine durch ein Bewerbungsgespräch gestützte Ablehnung vor Gericht nur sehr schwer angreifbar sein.⁴⁸⁴ Eine entsprechende Strategie könnte ein autoritär-populistisches Justizministerium in größerem Stil nutzen.

Für Bewerberinnen und Bewerber, die etwa aufgrund ihres politischen Engagements davon ausgehen müssen, dass ihnen die autoritär-populistische Partei feindlich gegenübersteht, dürfte ein Bewerbungsgespräch bei einem von dieser geführten Justizministerium eine erhebliche psychologische Hürde darstellen: Schon die Entscheidung, sich überhaupt einem solchen Gespräch zu stellen, kann eine Belastung sein und dazu führen, dass Personen von einer Bewerbung absehen.

3. Abfragen der Verfassungstreue

Gemäß § 9 Nr. 2 DRiG müssen Richterinnen und Richter die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzustehen. Wie die Einstellungsbehörden der Länder diese Anforderung konkretisieren, lässt sich nicht allgemein feststellen.⁴⁸⁵

⁴⁷⁸ Recherchegespräch Landgerichtsrichter Sachsen am 26.06.2025 [RG 52: 00:05:18].

⁴⁷⁹ Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 9 DRiG Rn. 23.

⁴⁸⁰ Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:21:35].

⁴⁸¹ Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:23:29]; Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a 01:06:34]; Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:53:18].

⁴⁸² Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 00:05:36].

⁴⁸³ Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 01:08:08]

⁴⁸⁴ Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 00:26:13].

In den meisten Bundesländern führen die Einstellungsbehörden zumindest Recherchen im Internet und in den sozialen Medien durch,⁴⁸⁶ um festzustellen, ob eine Bewerberin oder ein Bewerber verfassungsfeindlich eingestellt ist. Einige Länder gehen weiter und führen sogenannte Anlass- oder Regelanfragen beim jeweiligen Landesamt für Verfassungsschutz durch. Im Falle von Anlassanfragen fragt die für den Bewerbungsprozess verantwortliche Stelle im Ministerium oder im Gericht bei den Verfassungsschutzbehörden an, ob Erkenntnisse über die Bewerberin oder den Bewerber vorliegen, sofern für diese Person konkrete Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Einstellung vorliegen (zum Beispiel auf Basis einer Internetrecherche).⁴⁸⁷ Regelanfragen finden anlasslos für alle Bewerberinnen und Bewerber statt, die nach einer Vorauswahl für ein Richteramt infrage kommen, also die sonstigen Kriterien des § 9 DRiG erfüllen.⁴⁸⁸

Vor dem Hintergrund der wachsenden Unterstützung für die vom Verfassungsschutz als gesichert rechtsextremistisch eingestufte AfD wird in vielen Bundesländern über die Einführung solcher Regelanfragen diskutiert.⁴⁸⁹ An dieser Stelle soll die Sinnhaftigkeit und Wirkung solcher Anfragen nicht vertieft werden.⁴⁹⁰ Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Landesämter für Verfassungsschutz Teil der Exekutive sind. In vielen Ländern ist die Präsidentin oder der Präsident des Landesamtes für Verfassungsschutz eine politische Beamtin oder ein politischer Beamter, die oder der durch die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt und durch eine neue Person ersetzt werden könnte.⁴⁹¹ Besetzt eine autoritär-populistische Partei das Amt der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten, könnte sie (Regel-)Anfragen beim Verfassungsschutz in ihrem Sinne instrumentalisieren. Diskussionen zur Einführung der Regelanfrage müssen daher beachten, dass und wie das Instrument politisch eingesetzt werden kann. Die Aussicht, bei einer Bewerbung um ein Richteramt ins Fadenkreuz eines autoritär-populistisch besetzten Verfassungsschutzes zu geraten, kann wiederum demokratisch gesinnte Nachwuchsjuristinnen und -juristen davon abschrecken, sich in dem betroffenen Land zu bewerben.

485 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 9 DRiG Rn. 15.

486 So etwa Doppelrecherchegespräch Verwaltungsrichter am 04.07.2025 [RG 27: 00:28:39].

487 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 9 DRiG Rn. 16. So ist für Bremen in § 11 Abs. 1 Satz 1 BremRiG geregelt, dass öffentlich zugängliche Quellen für eine Überprüfung der Verfassungstreue herangezogen werden können, bei Zweifeln kann dann gem. § 11 Abs. 1 Satz 2 BremRiG eine Anlassanfrage an den Verfassungsschutz gestellt werden.

488 So etwa in Bayern, wo 2016 die beschränkte Regelanfrage eingeführt wurde, vgl. Verfassungstreue-Bekanntmachung (VerföDBek) vom 03.12.1991 (AllMBI. S. 895, StAnz. Nr. 49), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 27.09.2016 (AllMBI. S. 2138) geändert worden ist. Zu dieser Praxis kritisch Dieter/Kühn, Wiedereinführung der Regelanfrage für angehende Richter in Bayern. Ein erheblicher Grundrechtseingriff aus der „Mottenkiste“, ZD 2017, 69 (69). Auch in Brandenburg wurde die Regelanfrage 2024 mit dem neu hinzugefügten § 3a im BB Landesbeamtengesetz eingeführt. Dasselbe gilt für Sachsen-Anhalt, § 8b Abs. 1 Satz 1 LBG LSA. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Regelanfrage in § 3a RiG M-V verankert.

489 Entsprechende Überlegungen finden etwa in Hessen statt, siehe CDU Hessen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Hessen, Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode 2018, 68; Richter sollen auf ihre Gesinnung geprüft werden, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/justiz-richter-sollen-auf-ihre-gesinnung-geprueft-werden-1.4001165>; zu Diskussionen in Hamburg siehe LT-Drucksache HH, 22/17581, 2.

490 Im Rahmen des sogenannten Radikalerlasses vom 28.01.1972 vereinbarten die Bundes- und Landesregierungen, vor jeder Anstellung im öffentlichen Dienst eine solche Regelanfrage an das Landes- bzw. Bundesamt für Verfassungsschutz zu stellen. Diese Regelanfragen wurden im In- und Ausland stark kritisiert, siehe dazu Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 9 DRiG Rn. 16. Für eine kritische Einordnung der Sinnhaftigkeit und Wirkmacht solcher Regelanfragen aus heutiger Sicht siehe etwa Thurn, Über „Rechte Richter“, Regelanfragen und verfassungsstaatlichen „Republikenschutz“, KJ 2023, 213 (213 ff.).

491 So etwa in Thüringen (§ 27 Abs. 1 Nr. 3 ThürBG) und in Niedersachsen (§ 43 Abs. 2 Nr. 3 NBG). In Brandenburg (§ 105 Abs. 1 Nr. 3 BB LBG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 38 Nr. 3 LBG M-V), Sachsen-Anhalt (§ 41 Nr. 4 LBG LSA), Nordrhein-Westfalen (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 LBG NRW) und Rheinland-Pfalz (§ 41 Abs. 1 Nr. 7 RP LBG) gilt dies für den Abteilungsleiter des Verfassungsschutzes im Innenministerium. In Hessen betrifft dies den „Leiter“ des Amtes für Verfassungsschutz (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG).

II. Beteiligte am Ernennungsprozess

Wer an der Richterernennung, zunächst auf Probe und dann auf Lebenszeit, beteiligt ist, variiert stark zwischen den Bundesländern. Im Grundsatz gibt es dabei zwei konkurrierende Modelle: Entweder entscheidet das Justizministerium allein oder gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss (1.). Dieser ist je nach Bundesland im Detail unterschiedlich ausgestaltet (2.). Als weiterer Akteur sind nach vielen Landesrichtergesetzen zudem Richtervertretungen, konkret meist der sogenannte Präsidialrat, am Ernennungsprozess beteiligt (3.). Die folgenden beiden Tabellen geben einen groben Überblick:

Tabelle 2: Ernennung auf Probe

Nur Justizministerium (Senatsverwaltung)	Beteiligung Richtervertre- tung ⁴⁹²	Zustimmung Richterwahl- ausschuss ⁴⁹³
Baden-Württemberg Bayern Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz Sachsen Sachsen-Anhalt Thüringen	Baden-Württemberg* Berlin Bremen Hamburg Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz** Saarland Sachsen-Anhalt** Schleswig-Holstein	Berlin Brandenburg Hamburg Hessen

*Beteiligung erst nach 24 Monaten.

**Nur, wenn die Erlangung der Befähigung zum Richteramt bereits mehr als ein Jahr her ist.

492 Baden-Württemberg: § 32 Abs. 1 Nr. 2 BW LRiStAG; Berlin: § 60 Abs. 1 Nr. 1 RiGBln; Bremen: § 32 Abs. 1 Nr. 1 BremRiG; Hamburg: § 62 Abs. 1 Nr. 1 HmbRiG; Nordrhein-Westfalen: § 41 Abs. 1 Nr. 1 NW LRiStAG; Rheinland-Pfalz: § 52 Abs. 1 Nr. 1 RP LRiG; Saarland: § 38 Abs. 1 Nr. 1 SaarRiG; Sachsen-Anhalt: § 60 Satz 1 Nr. 7 SN LRiG; Schleswig-Holstein: § 43 SH LRiG. Ausgenommen bleibt hier die teilweise vorgesehene Beteiligung am Bewerbungsgespräch, dazu siehe oben A. II.

493 Berlin: § 11 Abs. 1 RiG Bln; Brandenburg: Art. 109 Landesverfassung Brandenburg; Hamburg: Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung Hamburg; Hessen: Art. 127 Abs. 3 Landesverfassung Hessen.

Tabelle 3: Lebenszeiternennung

Nur Justizministerium (Senatsverwaltung)	Beteiligung Richtervertre- tung ⁴⁹⁴	Zustimmung Richterwahl- ausschuss ⁴⁹⁵
Bayern Niedersachsen Sachsen	Baden-Württemberg Hamburg Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Saarland Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein	Baden-Württemberg* Berlin Brandenburg Bremen Hamburg Hessen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein Thüringen

*Nur im Konfliktfall, wenn Justizministerium und Präsidialrat sich nicht einig werden.

1. Die zwei Modelle: Richterwahl oder exekutive Ernennung

Unabhängig vom Modell ist in allen Bundesländern grundsätzlich die Justizministerin bzw. der Justizminister für die Ernennung der Richterinnen und Richter zuständig.⁴⁹⁶ Anders als der Bund bei der Wahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern (Art. 95 Abs. 2 GG) sind die Länder aber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, zusätzlich einen Richterwahlausschuss einzurichten (Art. 98 Abs. 4 GG). Länder, die dies tun, begründen diese Entscheidung in der Regel mit dem Ziel einer pluralistischen Zusammensetzung und vor allem einer größeren demokratischen Legitimation der Richterschaft. Dagegen verweist man in Ländern, die keinen Richterwahlausschuss haben, auf die deutlich flexiblere Personalpolitik, die durch die Exekutivernennung möglich wird, und die Intransparenz, die mit der Wahl durch Richterwahlausschüsse einhergeht.⁴⁹⁷

Die Frage, welches Modell sinnvoller ist, ist seit Jahrzehnten Stoff für Diskussionen. Auch in unseren Gesprächen trafen wir diesbezüglich auf sehr unterschiedliche Ansichten, die jeweils ein Modell (zumeist das eigene) als überlegen ansahen. Aus der Perspektive der Resilienz des demokrati-

494 Baden-Württemberg: § 32 Abs. 1 Nr. 1 BW LRiStAG; Hamburg: § 62 Abs. 1 Nr. 2 HmbRiG; Mecklenburg-Vorpommern: § 22 Abs. 1 Nr. 2 lit. a RiG M-V; Nordrhein-Westfalen: § 41 Abs. 1 Nr. 2 NW LRiStAG; Rheinland-Pfalz: § 52 Abs. 1 Nr. 1 RP LRiG; Saarland: § 38 Abs. 1 Nr. 1 SaarRiG; Sachsen-Anhalt: § 60 Satz 1 Nr. 1 SN LRiG; Schleswig-Holstein: § 43 SH LRiG.

495 Baden-Württemberg: § 43 Abs. 5, 6 BW LRiStAG; Berlin: § 11 Abs. 1 RiGBln; Brandenburg: Art. 109 Landesverfassung Brandenburg; Bremen: §§ 15 Abs. 1, 25 Abs. 3 BremRiG; Hamburg: Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung Hamburg; Hessen: Art. 127 Abs. 3 Landesverfassung Hessen; Rheinland-Pfalz: § 14 Abs. 1 RP LRiG; Schleswig-Holstein: Art. 50 Abs. 2 Landesverfassung Schleswig-Holstein; Thüringen: § 50 Abs. 1 Satz 1 ThürRiStAG.

496 Dies ergibt sich bereits aus Art. 98 Abs. 4 GG, wobei zum Teil strittig ist, ob nicht eigentlich die bzw. der jeweils zuständige Ressortministerin bzw. -minister gemeint ist, vgl. Gärditz, Richterwahlausschüsse für Richter im Landesdienst – Funktion, Organisation, Verfahren und Rechtsschutz, ZBR 2011, 109 (109) m.w.N. Im Übrigen ergibt sich dies aus dem jeweiligen Landesrichtergesetz, ggf. durch Verweis in das jeweilige Beamtengesetz, siehe z.B. Baden-Württemberg: § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. b BW ErnG; Bayern: Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayRiStAG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 RiG M-V i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 LBG M-V; Niedersachsen: § 2 Abs. 1 NRiG i.V.m. § 8 Abs. 1 NI NBG; Rheinland-Pfalz: § 5 Abs. 1 RP LRiG i.V.m. § 10 Abs. 1 RP LBG; Sachsen: § 3 SächsRiG i.V.m. § 10 Abs. 2 SächsBG; Sachsen-Anhalt: § 3 Satz 2 ST LRiG i.V.m. § 8 Abs. 1 LBG LSA; Thüringen: § 2 Abs. 2 ThürRiStAG i.V.m. § 5 Abs. 1 ThürBG.

497 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, Vor § 8 DRiG Rn. 18.

schen Rechtsstaats spielen vor allem zwei Überlegungen eine Rolle: die Existenz einer effektiven Vetomacht und die Frage nach effektivem Rechtsschutz.

In den Ländern, in denen das Justizministerium allein entscheidet, hätte eine autoritär-populistische Regierung von Beginn an die volle Kontrolle über die Ernennungsentscheidungen. Es gäbe keine Vetomacht, die verhindern könnte, dass ein offen rechtsextremer Kandidat zum Richter ernannt wird. Es liegt auf der Hand, dass diese exekutive Alleinentscheidungskompetenz unter Resilienzgesichtspunkten ein Nachteil ist.⁴⁹⁸

Dagegen kann ein Richterwahlausschuss grundsätzlich ein Veto-Akteur sein. Allerdings kann eine autoritär-populistische Partei je nach konkreter Ausgestaltung und den Mehrheitsverhältnissen im Parlament auch starken Einfluss auf dessen Zusammensetzung nehmen (siehe dazu im Detail sogleich 2.). Für Kandidatinnen und Kandidaten, die eine autoritär-populistische Regierung von Richterämtern fernhalten möchte, hat das einen Nachteil: Werden sie von einem Richterwahlausschuss abgelehnt, sind ihre Möglichkeiten, effektiven Rechtsschutz zu erlangen, im Vergleich zu einer Ablehnung allein durch die Exekutive deutlich eingeschränkt (dazu sogleich 2. und insbesondere unten III. 3.)

2. Richterwahlausschüsse

Richterwahlausschüsse gibt es in neun Bundesländern. Sie sind meist einfachgesetzlich vorgesehen und ausgestaltet, bisweilen aber auch in der jeweiligen Landesverfassung verankert. Sie setzen sich in der Regel zu einem überwiegenden Anteil aus vom Landtag gewählten Abgeordneten und zu einem kleineren Anteil aus von der Richterschaft gewählten richterlichen Mitgliedern zusammen. Die vom Landtag gewählten Mitglieder müssen dabei nicht in jedem Bundesland zwingend Abgeordnete sein. In manchen Ländern ist auch die Rechtsanwaltschaft vertreten, zum Teil sind auch Regierungsmitglieder Teil des Ausschusses. Auch Wahlverfahren, Abstimmungsmodalitäten und Entscheidungskompetenzen sind sehr divers geregelt. Einen Überblick gibt die folgende Tabelle.⁴⁹⁹

498 Dazu auch Wittreck, in: Brosius-Gersdorf et al. (Hrsg.), Rechtskonflikte: Festschrift für Horst Dreier zum 70. Geburtstag, 2024, 489 (499 ff.).

499 Zu den hier relevanten Zustimmungserfordernissen bei der Ernennung auf Probe und/oder auf Lebenszeiternennung siehe bereits die Tabellen 2 und 3.

Tabelle 4: Richterwahlausschüsse

Bundesland	Normen	Zusammensetzung (nur stimmberechtigte Mitglieder)	Abstimmungsmodalitäten
Baden-Württemberg	§§ 46 ff. LRiStAG	Wahl durch Landtag mit einfacher Mehrheit 6 Abgeordnete 1 Vertreter der Rechtsanwaltschaft 8 richterliche Mitglieder, davon zwei nicht-ständig (Wahl durch Richterschaft)	Geheime Abstimmung mit Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen
Berlin	§§ 11 ff. RiGBln	Wahl aller Mitglieder durch das Abgeordnetenhaus mit Mehrheit der anwesenden Abgeordneten 8 Abgeordnete oder sonstige Personen 2 richterliche Mitglieder 1 Vertreter der Rechtsanwaltschaft Je 1 nicht-ständiges Mitglied	Geheime Abstimmung mit Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erneuter Vorschlag durch Justizsenator bzw. Justizsenatorin möglich, dann reicht Mehrheit der abgegebenen Stimmen aus
Brandenburg	Art. 109 Abs. 1 LV §§ 11 ff. BbgRiG	Wahl aller Mitglieder durch den Landtag mit Mehrheit der anwesenden Abgeordneten 8 Abgeordnete (mind. 1 je Fraktion) 2 richterliche Mitglieder 1 Vertreter der Rechtsanwaltschaft Je 1 nicht-ständiges Mitglied	Geheime Abstimmung mit Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen Erneuter Vorschlag durch Justizminister bzw. -ministerin möglich
Bremen	Art. 136 Abs. 1 Satz 1 LV §§ 15 ff. BremRiG	5 Abgeordnete (Wahl durch Bürgerschaft mit einfacher Mehrheit) 3 Senatsmitglieder qua Amtes 3 richterliche Mitglieder (Wahl durch Richterschaft)	Geheime Abstimmung mit Mehrheit der anwesenden Mitglieder
Hamburg	Art. 63 Abs. 1 LV §§ 14 ff. HmbRiG	3 Senatsmitglieder qua Amtes 6 bürgerliche Mitglieder (Wahl durch Bürgerschaft, nicht zwingend Abgeordnete), einfache Mehrheit 2 Vertreter der Rechtsanwaltschaft (Wahl durch Bürgerschaft), einfache Mehrheit	Geheime Abstimmung mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen

Bundesland	Normen	Zusammensetzung (nur stimmberechtigte Mitglieder)	Abstimmungsmodalitäten
		3 richterliche Mitglieder (Berufung durch Senat auf Vorschlag der Richterschaft)	
Hessen	Art. 127 Abs. 3 LV §§ 8 ff. HRiG	7 vom Landtag berufene Mitglieder (Wahl nach den Regeln der Verhältniswahl, jede Fraktion legt Liste vor, nicht zwingend Abgeordnete) 5 richterliche Mitglieder (Wahl durch Richterschaft) 1 Präsident einer der Rechtsanwaltskammern (im jährlichen Wechsel, kraft Amtes)	Übereinstimmung von mindestens sieben der anwesenden Mitglieder
Rheinland-Pfalz	§§ 14 ff. LRiG	Wahl durch Landtag mit einfacher Mehrheit: 8 Abgeordnete des Landtags 1 Vertreter der Rechtsanwaltschaft Wahl durch Richterschaft: 2 ständige richterliche Mitglieder 2 nicht-ständige richterliche Mitglieder	Offene Abstimmung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen
Schleswig-Holstein	Art. 50 Abs. 2 LV §§ 10 ff. LRiG	Wahl aller Mitglieder durch den Landtag mit Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen 8 Abgeordnete 4 weitere Abgeordnete, wenn über Angelegenheiten der Arbeits- oder Sozialgerichtsbarkeit entschieden wird 2 ständige richterliche Mitglieder 1 nicht-ständiges richterliches Mitglied 1 Vertreter der Rechtsanwaltschaft je 1 Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wenn über Angelegenheiten der Arbeits- oder Sozialgerichtsbarkeit entschieden wird	Geheime Abstimmung mit Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen
Thüringen	Art. 89 Abs. 2 LV §§ 50 ff. Thür-RiStAG	10 Abgeordnete (mind. 1 je Fraktion) (Wahl durch Landtag mit Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten) 5 richterliche Mitglieder, davon 3 nicht-ständig (Wahl durch Richterschaft)	Geheime Abstimmung mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen

Keine dieser konkreten Ausgestaltungen des Richterwahlausschusses erhöht im Vergleich zu rein exekutiven Ernennungen notwendigerweise die Resilienz der Richterernennung gegenüber Versuchen autoritär-populistischer Einflussnahme. Manche schaffen sogar weitere Einfallstore:

*a. Blockade des Richterwahlausschusses*⁵⁰⁰

Am Beispiel Thüringen zeigt sich eindrücklich, wie eine autoritär-populistische Partei wie die AfD bereits aus der Opposition heraus die Richterernennung durch Blockade beeinflussen kann. Art. 89 Abs. 2 der Thüringer Verfassung (ThürVerf) sieht für die Lebenszeiternennung die Zustimmung eines Richterwahlausschusses vor. Zwei Drittel der Mitglieder dieses Ausschusses müssen vom Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Außerdem muss jede Fraktion mit einer Person im Ausschuss vertreten sein.

Diese Regelung bietet ein gleich doppeltes Missbrauchspotenzial. Zum einen kann eine autoritär-populistische Fraktion unabhängig von ihrer Größe allein dadurch die Konstituierung des Ausschusses verhindern, dass sie niemanden für die Wahl in den Ausschuss aufstellt. Bereits Ende 2017 nutzte die AfD diesen Hebel und schlug keinen Nachfolgekandidaten für ihren in den Bundestag gewechselten Abgeordneten Stephan Brandner vor, bis die anderen Fraktionen den AfD-Abgeordneten Stefan Möller zum Vorsitzenden des Justizausschusses wählten (auch diesen Posten hatte zuvor Brandner inne).⁵⁰¹ Anfang 2020 machte die AfD dann erneut zu Beginn der Legislatur die Aufstellung eines Kandidaten davon abhängig, dass die anderen Fraktionen ihren Abgeordneten Michael Kaufmann zum Landtagsvizepräsidenten wählen. Auch damit setzte sie sich am Ende durch.⁵⁰²

Sobald eine Fraktion über ein Drittel der Sitze im Landtag erreicht (eine sogenannte Sperrminorität), kann sie auch die Wahl sämtlicher anderer Mitglieder des Richterwahlausschusses blockieren, weil ohne sie die notwendige Zweidrittelmehrheit nicht mehr zu erreichen ist. Genau das tut die AfD-Fraktion seit Beginn der achten Legislaturperiode im September 2024, um – offenbar dauerhaft – die Konstituierung des Ausschusses zu verhindern. Den anderen Fraktionen sind dabei mehr oder weniger die Hände gebunden. Denn auch eine Verfassungsänderung ist wegen der Sperrminorität der AfD ohne ihre Zustimmung nicht mehr möglich (vgl. Art. 83 Abs. 2 ThürVerf).

Die Thüringer Justizministerin hat sich deshalb nach circa einjähriger Blockade entschieden, den Richterwahlausschuss der letzten Legislaturperiode einzuberufen und Ernennungen auf Lebenszeit vorzunehmen.⁵⁰³ Sie stützt sich dabei – einem Gutachten des Staatsrechtlers Michael Brenner⁵⁰⁴

500 Ausführlich zu den Hintergründen und möglichen Lösungen, Talg/Wittreck, Die Blockade der Richter- und Staatsanwaltswahlausschüsse in Thüringen, ThürVBl 2025, 217; außerdem Talg/Wittreck, Bis die Bergwacht kommt, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/bis-die-bergwacht-kommt/> und Nebel/Kaliner/Schramm, In dubio pro Richterernennung, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/in-dubio-pro-richterernennung/>.

501 Siehe dazu Heinze, Strategien gegen Rechtspopulismus?: Der Umgang mit der AfD in den Landesparlamenten, 2020, 157 ff.

502 Siehe zu den Hintergründen etwa Ramelow: Habe für AfD-Vizepräsidenten im Thüringer Landtag gestimmt, abrufbar unter <https://www.thueringer-allgemeine.de/politik/article228629213/Ramelow-Habe-fuer-AfD-Vizepraesidenten-im-Thueringer-Landtag-gestimmt.html>.

503 Neue Richter auf Lebenszeit – und auf Risiko?, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/justiz/j/thueringen-justiz-afd-blockade-richterwahlausschuss-tagt-lebenszeit-ernennung-risiko>.

504 Brenner, Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Frage der Besetzung des Richterwahlausschusses und des Staatsanwaltsausschusses, 2025, abrufbar unter <https://fragdenstaat.de/anfrage/gutachten-von-michael-brenner-zur-verfassungsmaessigkeit-von-uebergangs-wahlausschuessen/#nachricht-1056469>. Aus Transparenzgesichtspunkten fragwürdig ist, dass das Justizministerium das Gutachten nicht von sich aus, sondern nur auf Nachfrage öffentlich zur Verfügung stellte.

folgend – auf § 52 Abs. 2 ThürStAG, der allerdings (nur) bezweckt, die Ernennungsverzögerung zwischen zwei Legislaturperioden bis zur Konstituierung der zuständigen Gremien zu überbrücken. Einer Dauerblockade soll diese Norm also gerade nicht abhelfen – für eine solche Situation findet sich bislang weder eine einfachgesetzliche noch eine verfassungsrechtliche Regelung. Problematisch ist auch, dass der Richterwahlausschuss, der die demokratische Legitimation von Richterwahlen herstellen soll, nun mit Personen besetzt ist, die diese Voraussetzung zum Großteil nicht mehr erfüllen. Konkret sind nur drei der im Ausschuss vertretenen zehn Abgeordneten auch in den neuen Landtag gewählt worden. Selbst wenn man die drei noch vorhandenen stellvertretenden Mitglieder zum Ausschuss hinzuziehen würde, käme man nur auf eine gleiche Anzahl richterlicher wie vom Landtag gewählter Mitglieder. Das widerspricht aber nicht nur dem von Art. 89 Abs. 2 ThürVerf geforderten Verhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln, sondern auch der verbreiteten Interpretation des Art. 98 Abs. 4 GG, der zufolge der Ausschuss mehrheitlich von vom Parlament gewählten Mitgliedern besetzt sein muss, um demokratisch legitimiert zu sein.⁵⁰⁵ Dennoch ist die Entscheidung der Justizministerin, weiter Ernennungen durchzuführen, im Ergebnis richtig und auch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Denn die Thüringer Verfassung regelt zwar die Wahlmodalitäten für den Ausschuss. Gleichzeitig garantiert sie auch die Funktionsfähigkeit der Thüringer Justiz, die durch eine Dauerblockade gefährdet wäre.⁵⁰⁶

Die Blockade lohnt sich aus Sicht der autoritär-populistischen AfD in mehrfacher Hinsicht. Sie kann als Druckmittel eingesetzt werden, um die übrigen Fraktionen bei anderen Themen zur Mitwirkung zu zwingen. Gleichzeitig gerät die Justiz in Bedrängnis, wenn dringend benötigtes Personal nicht oder jedenfalls nicht ohne gewisse Rechtsunsicherheiten (auf Lebenszeit) ernannt werden kann. Schließlich sind die Streitereien um die Blockade geeignet, die Richterwahl insgesamt zu politisieren und damit das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit zu schwächen.

Eine derartig missbrauchsanfällige Regelung wie in Thüringen hat kein anderes Bundesland, Elemente davon allerdings schon. So sieht die Brandenburger Verfassung wie die Thüringer Verfassung vor, dass jede Fraktion im Ausschuss vertreten sein muss (Art. 109 Abs. 1 Satz 3 Landesverfassung Brandenburg). Die schleswig-holsteinische Verfassung sieht wie die Thüringer Verfassung die Wahl der vom Landtag zu wählenden Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit vor (Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung Schleswig-Holstein).

b. Blockade im Richterwahlausschuss

In Bundesländern, in denen ein Richterwahlausschuss bei der Ernennung auf Probe und/oder bei der Lebenszeiternennung zustimmen muss, lässt sich auch der Ausschuss selbst für eine Blockadetaktik

⁵⁰⁵ So Kment, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 18. Aufl. 2024, Art. 98 GG Rn. 6; Gärditz, Richterwahlausschüsse für Richter im Landesdienst – Funktion, Organisation, Verfahren und Rechtsschutz, ZBR 2011, 109 (110); Fuchs, Selbstverwaltete Justiz: Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, 124 ff. Teilweise wird sogar eine sogenannte doppelte Mehrheit gefordert, wonach zusätzlich jede Entscheidung des Ausschusses von einer Mehrheit der vom Landtag gewählten Mitglieder getragen werden muss. Siehe zu diesem Problem Wittreck, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, 121 ff. Schließlich gehen manche so weit, dass alle Mitglieder des Ausschusses aus Abgeordneten bestehen müssen, so Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 98 GG Rn. 72.

⁵⁰⁶ Ausführlich Talg/Wittreck, Die Blockade der Richter- und Staatsanwaltswahlausschüsse in Thüringen, ThürVBl 2025, 217 f.

zur Ablehnung unerwünschter Kandidatinnen und Kandidaten nutzen. Das gilt im Ergebnis für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz.

Voraussetzung für dieses Szenario ist eine Mehrheit im Parlament, die sich dann auch in eine Mehrheit im Richterwahlausschuss übersetzt. Selbst wenn die richterlichen Mitglieder zum Teil nicht vom Parlament, sondern von der Richterschaft gewählt werden, käme man aufgrund der höheren Zahl parlamentarischer Mitglieder noch auf eine entscheidungsfähige Mehrheit im Ausschuss.⁵⁰⁷

Sofern (wie im Regelfall) der Richterwahlausschuss mit einfacher Mehrheit entscheidet, hätte eine autoritär-populistische Partei damit auch in Ländern mit Richterwahlausschuss die volle Entscheidungsgewalt darüber, wer ernannt werden kann. In Berlin und Brandenburg stimmt der Richterwahlausschuss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen ab. Die Möglichkeit, Kandidatinnen und Kandidaten abzulehnen, entsteht daher schon, sobald es einer autoritär-populistischen Partei gelingt, mehr als ein Drittel der Mitglieder des Richterwahlausschusses auf ihrer Seite zu haben.⁵⁰⁸ Andersherum wäre es in diesem Fall für eine autoritär-populistische Regierung unter Umständen schwerer, eigene Kandidatinnen und Kandidaten durch den Richterwahlausschuss zu bringen.

Soweit es um aus Sicht einer autoritär-populistischen Regierung unerwünschte Kandidatinnen und Kandidaten geht, bietet die Ablehnung durch einen Richterwahlausschuss unserer Einschätzung nach einer autoritär-populistischen Partei sogar Vorteile gegenüber einer rein exekutiven Ernennung. Der erste Vorteil ist ein narrativer: Das Justizministerium käme so nicht in die Verlegenheit, erklären zu müssen, warum es eine eigentlich geeignete Kandidatin oder einen geeigneten Kandidaten nicht einstellen will. Es könnte einfach auf die Ablehnung durch den Richterwahlausschuss verweisen, auf den man keinen Einfluss habe – schließlich handele es sich überwiegend um Abgeordnete, also frei gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter, die hier im Rahmen ihrer Mandatsausübung abstimmen könnten. Der zweite Vorteil ist ein rechtlicher: Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz⁵⁰⁹ ist die Abstimmung im Richterwahlausschuss geheim. Der Richterwahlausschuss muss seine Entscheidung auch nicht begründen.⁵¹⁰ Eine Begründungspflicht besteht nur in Rheinland-Pfalz⁵¹¹ und in Hessen⁵¹². Damit ist die Justiziabilität einer solchen (ablehnenden) Entscheidung stark eingeschränkt (siehe dazu III. Rechtsschutz).

3. Richtervertretungen

Ein dritter Akteur, der in vielen Bundesländern an der Ernennung beteiligt wird, sind die Richtervertretungen, zumeist der sogenannte Präsidialrat (siehe Tabellen 2 und 3).

507 Ein Sonderfall ist Baden-Württemberg. Die durch die Richterschaft gewählten richterlichen Mitglieder stellen mit acht zu sieben zwar die Mehrheit im Ausschuss. Gleichzeitig hat aber der Richterwahlausschuss keine echte Entscheidungskompetenz, da die zuständige Ministerin bzw. der zuständige Minister nicht an den Vorschlag gebunden ist (Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:29:32]).

508 Vgl. jeweils § 22 Abs. 1 BbgRiG bzw. RiGBln. Die Berliner Regelung weist noch die Besonderheit auf, dass nach Ablehnung durch den Richterwahlausschuss und erneutem Vorschlag durch die Justizsenatorin bzw. den -senator nur noch ein auf eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen abgesenktes Quorum gilt.

509 Vgl. § 22 Abs. 1, 3 RP LRiG.

510 Explizit gesetzlich geregelt ist dies in Berlin und Brandenburg, vgl. jeweils § 22 Abs. 5 BbgRiG bzw. RiGBln. Für die übrigen Länder ergibt sich dies schlicht daraus, dass keine Begründungspflicht vorgesehen ist.

511 Vgl. § 22 Abs. 3 RP LRiG.

512 Vgl. § 24 HRiG iVm § 7 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Richterwahlausschusses.

Die §§ 74 ff. DRiG sehen die Existenz von Richtervertretungen (Richterräten und Präsidialräten) vor. Richtervertretungen gibt es an allen Gerichten. Sie werden aus der jeweiligen Richterschaft heraus gewählt und sind für verschiedene gerichtsorganisatorische Aufgaben zuständig. Daneben sind die Richtervertretungen an vielen exekutiven Entscheidungen, die die Justiz betreffen, zu beteiligen. Die Präsidialräte im Besonderen sind dafür zuständig, das Gesamtinteresse der Gerichtsbarkeit gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde und dem Richterwahlausschuss zu vertreten, was in erster Linie die personelle Ausstattung der Gerichte betrifft.⁵¹³ Im Bereich der Richterernennung ist die Beteiligung des Präsidialrats gemäß § 75 Abs. 1 DRiG jedoch nur für die Ernennung im Bereich der Beförderungsämbter zwingend vorgeschrieben.⁵¹⁴ Eine Beteiligung bei der Ernennung auf Probe oder zumindest bei der Lebenszeiternennung ist hingegen in den jeweiligen Landesrichtergesetzen vieler Bundesländer vorgesehen (siehe wiederum Tabellen 2 und 3).

In den meisten Bundesländern ist das am Ernennungsprozess zu beteiligende Gremium der Präsidialrat.⁵¹⁵ Dessen Vorsitzende muss eine Gerichtspräsidentin oder ein Gerichtspräsident sein (§ 74 Abs. 2 DRiG). Außerdem muss mindestens die Hälfte der Mitglieder von Richterinnen und Richtern gewählt sein. Vereinzelt Unterschiede ergeben sich dabei zwischen den Bundesländern im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung am Ernennungsprozess. In der Regel legt das Justizministerium dem Gremium seinen Personalvorschlag vor. Der Präsidial- oder Richterrat gibt dann eine Stellungnahme ab, ob er die Person für geeignet hält. In manchen Ländern hat er auch die Möglichkeit, konkrete Gegenvorschläge zu machen (etwa in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen).⁵¹⁶ Sind sich Richtervertretung und Justizministerium uneinig, erfolgt zunächst eine mündliche Erörterung zwischen beiden Akteuren. Führt dieser Austausch zu keiner Einigung, wird in manchen Bundesländern eine Einigungsstelle (in Bremen zuvor noch eine Schlichtungsstelle⁵¹⁷) angerufen, die über den Vorschlag berät. In anderen Bundesländern entscheidet nach erfolgloser mündlicher Einigung schlicht das Justizministerium allein oder aber Richterwahlausschuss und Justizministerium (so in Baden-Württemberg⁵¹⁸). Einen Überblick über die unterschiedlichen Modelle bietet die nachfolgende Tabelle.⁵¹⁹

513 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 73 DRiG Rn. 5.

514 Siehe dazu „Beurteilung und Beförderung“.

515 Eine Ausnahme hiervon bildet Nordrhein-Westfalen, wo gem. § 41 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NW LRiStAG der Richterrat im Rahmen von Ernennungsprozessen mitzubestimmen hat.

516 Baden-Württemberg (§ 43 Abs. 4 BW LRiStAG), Bremen (§ 40 Abs. 2 Satz 1 BremRiG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 28 Abs. 3 RiG M-V), Nordrhein-Westfalen (§ 65 Abs. 2 NW LRiStAG), Saarland (§ 39 Abs. 4 SaarRiG) und Sachsen-Anhalt (§ 72 Abs. 3 RiG-LSA).

517 § 41 Abs. 2 BremRiG i.V.m. § 59 Bremisches Personalvertretungsgesetz.

518 § 43 Abs. 6 BW LRiStAG.

519 Zu den hier relevanten Zustimmungserfordernissen bei der Ernennung auf Probe und/oder auf Lebenszeit siehe bereits die Tabellen 1 und 2.

Tabelle 5: Richtervertretungen

Bundesland	Normen	Zusammensetzung	Beteiligung an der Ernennung	Verfahren bei mangelnder Einigung
Baden-Württemberg	§§ 32 ff. LRiStAG	Wählbarkeit: seit 5 Jahren Richter auf Lebenszeit Ordentliche Gerichte: 9 Mitglieder (1 Vorsitzender, 8 weitere Mitglieder) Andere Gerichtsbarkeiten: 5 Mitglieder (1 Vorsitzender, 4 weitere Mitglieder)	JuMin beantragt Stellungnahme des Präsidialrats i.d.R. 6-wöchige Frist zur Stellungnahme Abgabe einer begründeten Stellungnahme, Möglichkeit von Gegenvorschlägen	Mündliche Erörterung zwischen JuMin und Präsidialrat innerhalb 1 Monats Bei Scheitern: Entscheidung über Ernennung bei JuMin und RWA
Berlin	§§ 57 ff. RiGBln	Wählbarkeit: seit 5 Jahren Richter auf Lebenszeit Ordentliche Gerichte: 7 Mitglieder (1 Vorsitzender, 6 weitere Mitglieder) i.Ü.: 5 Mitglieder (1 Vorsitzender, 4 weitere Mitglieder)	Präsident des jeweiligen oberen LGs beantragt Stellungnahme des Präsidialrats zu seinem Vorschlag 3-wöchige Frist zur Stellungnahme	Bei Abweichung des Vorschlags: erneute Beteiligung des Präsidialrats mit Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb 3-wöchiger Frist
Bremen	§§ 32 ff. BremRiG i.V.m. §§ 59–61 BremPVG	Wählbarkeit: Beschäftigung am betroffenen Gericht Ordentliche Gerichtsbarkeit: 5 Mitglieder (1 Vorsitzende, 4 weitere Mitglieder)	Ernennung auf Probe: Beteiligungsaus-schuss trifft Auswahlentscheidung und übermittelt an Senatorin Bei Abweichung durch Senatorin schriftliche Begrün-	Mündliche Erörterung zwischen Präsidialrat und Senatorin Bei Scheitern: Beteiligung einer Schlichtungsstelle Falls Einigung: Empfehlung an den

Bundesland	Normen	Zusammensetzung	Beteiligung an der Ernennung	Verfahren bei mangelnder Einigung
		Verwaltungsgerichtsbarkeit: 4 Mitglieder (1 Vorsitzende, 3 weitere Mitglieder) Finanzgerichtsbarkeit: 2 Mitglieder (1 Vorsitzende, 1 weiteres Mitglied) Arbeitsgerichtsbarkeit: 3 Mitglieder (1 Vorsitzende, 2 weitere Mitglieder) Sozialgerichtsbarkeit: 3 Mitglieder (1 Vorsitzende, 2 weitere Mitglieder)	dung an Präsidialrat 1-wöchige Frist zur Stellungnahme Ernennung auf Lebenszeit: Mitteilung der beabsichtigten Ernennung durch Senatorin an Präsidialrat 3-wöchige Frist zur Stellungnahme, Möglichkeit von Gegenvorschlägen	Senat Bei Scheitern: Einberufung der Einigungsstelle Einigungsstelle richtet Empfehlung an den Senat
Hamburg	§§ 61 ff. HmbRiG	Ordentliche Gerichtsbarkeit: 13 Mitglieder Finanzgerichtsbarkeit: 3 Mitglieder i.Ü.: 7 Mitglieder	Beantragung der Stellungnahme des Präsidialrats durch JuMin 2-wöchige Frist zur Stellungnahme	n/a
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 22 ff. RiG M-V	Wählbarkeit: seit 5 Jahren Richter auf Lebenszeit und seit mind. 6 Monaten im Hauptamt 10 Mitglieder (1 Vorsitzender, 8 weitere Mitglieder, 1 Stellvertreterin)	Beantragung der Stellungnahme 1-monatige Frist zur Stellungnahme	Mündliche Erörterung zwischen Präsidialrat und oberster Dienstbehörde Bei Scheitern: Anrufung einer Einigungsstelle Bei Scheitern: Entscheidung der Einigungsstelle, ob

Bundesland	Normen	Zusammensetzung	Beteiligung an der Ernennung	Verfahren bei mangelnder Einigung
				sie vorgeschlagene Person für geeignet hält
Nordrhein-Westfalen	§§ 15 ff., 23 ff., 41 ff. LRiStaG	Wählbarkeit: 6 Monate bei Gericht verwendet Je nach Größe des Gerichts 9, 7, 5, 3 oder 1 Richterinnen und Richter	Beantragung der Zustimmung der Richtervertretung durch die Dienststelle i.d.R. 2-wöchige Frist zur Zustimmung	Mündliche Erörterung zwischen Richtervertretung und Dienststelle Bei Scheitern: Einbeziehung einer Stufenvertretung Einigungsversuch zwischen dieser und übergeordneter Dienststelle Bei Scheitern: Entscheidung einer Einigungsstelle, Empfehlung an Landesregierung Landesregierung entscheidet endgültig
Rheinland-Pfalz	§§ 46 ff. LRiG	Wählbarkeit: seit 5 Jahren Richter auf Lebenszeit Ordentliche, Verwaltungs-, Sozialgerichtsbarkeit: 5 Mitglieder (1 Vorsitz, 4 weitere Mitglieder) Finanz-, Arbeitsgerichtsbarkeit: 3 Mitglieder (1 Vorsitz, 2 weitere Mitglieder)	Beantragung der Stellungnahme des Präsidialrats durch oberste Dienstbehörde 1-monatige Frist zur Stellungnahme	Gemeinsame Beratung innerhalb eines Monats mit Ziel der Einigung

Bundesland	Normen	Zusammensetzung	Beteiligung an der Ernennung	Verfahren bei mangelnder Einigung
Saarland	§§ 26 ff. SaarRiG	Wählbarkeit: Richter/in auf Lebenszeit und am jeweiligen Gericht Ordentliche Gerichtsbarkeit: 5 Mitglieder (1 Vorsitz, 4 weitere Mitglieder) Verwaltungsgerichtsbarkeit: 3 Mitglieder Finanzgerichtsbarkeit: 2 Mitglieder Arbeitsgerichtsbarkeit: 3 Mitglieder Sozialgerichtsbarkeit: 3 Mitglieder	Beantragung der Stellungnahme des Präsidialrats durch oberste Dienstbehörde 2-wöchige Frist zur Stellungnahme	Mündliche Erörterung zwischen oberster Dienstbehörde und Präsidialrat Bei Scheitern: Vermittlungsstelle entscheidet oder spricht Empfehlung aus
Sachsen-Anhalt	§§ 59 ff. LRiG	Wählbarkeit: Richter/in auf Lebenszeit Ordentliche Gerichtsbarkeit: 6 Mitglieder (1 Vorsitzender, 5 Richter) i.Ü.: 4 Mitglieder (1 Vorsitzender, 3 Richter)	Oberste Dienstbehörde unterrichtet Präsidialrat i.d.R. 1-monatige Frist zur Stellungnahme	Mündliche Erörterung zwischen Justizministerium und Präsidialrat Bei Scheitern: Anrufung einer Einigungsstelle Bei Scheitern: Beschluss der Einigungsstelle und Vorlage an Ministerpräsidenten
Schleswig-Holstein	§§ 43 ff. LRiG	10 Mitglieder (1 Vorsitzender, 8 weitere Mitglieder, 1 Stellvertreterin)	Beantragung der Stellungnahme 1-monatige Frist zur Stellungnahme	n/a

Die Letztentscheidung verbleibt danach bei der Exekutive, zumeist beim Justizministerium (in Sachsen-Anhalt: Ministerpräsidentin bzw. Ministerpräsident). Eine echte Vetomacht haben die richterlichen Beteiligungsgremien nach alldem nicht. Ein solches Letztentscheidungsrecht wäre wohl nach ständiger Rechtsprechung der Verfassungsgerichte auch verfassungswidrig.⁵²⁰ Stellen sich Richtervertretungen quer, kann das aber den Ernennungsprozess verzögern und ggf. mediale Aufmerksamkeit erregen. Gleichzeitig können Bewerberinnen und Bewerber, die abgelehnt werden, die (positiven) Stellungnahmen von Präsidialrat und Einigungsstelle in einem gerichtlichen Verfahren für sich nutzen.

Mithin ist eine möglichst weitgehende Beteiligung von Richtervertretungen unter Resilienzgesichtspunkten vorteilhaft, da sie die Begründungsanforderungen an das Justizministerium erhöht. Da diese Beteiligung in den Ländern bislang unterschiedlich stark ausgeprägt ist, betrachten wir es als sinnvoll, die Beteiligung der Richterschaft in denjenigen Bundesländern zu stärken, in denen Verfahren zu Einigungsversuchen und Einigungsstellen noch gar nicht vorgeschrieben werden. Dies könnte sicherstellen, dass die Interessen der Gerichtsbarkeit auch in der Sache und nicht als bloße Formalie berücksichtigt werden.⁵²¹ Dabei muss zugleich bedacht werden, dass ein zu starker Einfluss die verfassungsrechtlich und -politisch als problematisch eingeschätzte Möglichkeit der Reproduktion juristischer Eliten (sogenannte Kooptation) begünstigt.⁵²²

III. Rechtsschutz

Werden Richterinnen und Richter nach Loyalität und nicht nach Qualität eingestellt, wäre dies im Ergebnis vor dem Hintergrund der einleitend beschriebenen Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG verfassungswidrig. Hiergegen ist Rechtsschutz möglich, und zwar für diejenigen, denen der Zugang zu einem Richteramt verwehrt wird.

Im Rahmen unserer Recherchegespräche ergab sich diesbezüglich jedoch ein eher ernüchterndes Bild. Im Ergebnis waren sich alle Gesprächspersonen weitgehend einig, dass vor allem bei der Ersterennung (auf Probe) die Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes stark eingeschränkt ist.⁵²³ Außerdem ist schon fraglich, inwieweit Rechtsschutz von Betroffenen überhaupt in Anspruch genommen würde. Anders als bei Rechtsstreitigkeiten um Beförderungsämter⁵²⁴, die in der aktuellen Praxis häufiger vorkommen und bei denen es „nur“ um einen weiteren Karriereschritt auf einer bereits eingeschlagenen Laufbahn geht, stehen die Kandidatinnen und Kandidaten bei der Ersterennung noch so weit am Anfang ihrer Karriere, dass sie bei einer Ablehnung vor der Wahl stehen, sich auf einen mühsamen und ggf. teuren Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht einzulassen oder sich schlicht anders beruflich zu orientieren.

Gleichzeitig wäre der Rechtsschutz der Betroffenen an dieser Stelle wohl der einzige Weg, einer autoritär-populistischen Ernennungspolitik etwas entgegenzusetzen. Je nach Regelungsmodell und

520 Siehe etwa BVerfGE 9, 268 (269). Gärditz argumentiert, eine „echte Mitentscheidung“ der Präsidialräte würde auf eine Verletzung des Demokratieprinzips hinauslaufen, siehe ders., Stellungnahme zu BT-Drucksache 18/7548, 5.

521 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 76 DRiG Rn. 11.

522 So etwa Bull, Richterwahl unter Konkurrentenaufsicht: Eine fragwürdige Entscheidung des OVG Schleswig und ihre rechtspolitischen Konsequenzen, ZRP 1996, 335 (336). Siehe dazu auch Wittreck, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, 131 f.; und Gärditz, Stellungnahme zu BT-Drucksache 18/7548, 6.

Stufe im Ernennungsprozess können sich die Rechtsschutzmöglichkeiten im Detail stark unterscheiden; Einzelheiten wären in den jeweiligen Fällen und Verfahren ggf. unter Hinzuziehung des „Gegenrechtsschutzes“⁵²⁵ zu klären. Im Folgenden möchten wir aber auf einige tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten hinweisen, die sich beim Rechtsschutz gegen die Nichteinstellung in ein Proberichter-verhältnis (1.) und die Entlassung einer Proberichterin oder eines Proberichters ergeben (2.) – mit besonderer Beachtung der Konstellationen, in denen ein Richterwahlausschuss beteiligt ist (3.).

1. Ernennung auf Probe

Selbstverständlich gilt auch bei der Einstellung von Richterinnen und Richtern auf Probe das Gebot der Bestenauslese aus Art. 33 Abs. 2 GG.⁵²⁶ Dennoch war man sich in unseren dazu geführten Gesprächen einig, dass der Rechtsschutz auf dieser Stufe im Ernennungsprozess kaum effektiv sein dürfte.⁵²⁷

Die Ablehnung einer Bewerbung ist ein (ablehnender) Verwaltungsakt, gegen den man sich im Rahmen einer Verpflichtungsklage mit dem Begehren auf erneute Bescheidung an die Verwaltungsgerichte wenden kann. Das Gericht kann nicht selbst ernennen, sondern stellt ggf. fest, dass das Justizministerium bei seiner Entscheidung ermessensfehlerhaft gehandelt hat, das heißt seinen Entscheidungsspielraum in rechtswidriger Weise überschritten hat. Und selbst diesen Nachweis zu erbringen, dürfte im Einzelfall schwierig sein. Auf die Kriterien im Bewerbungsprozess und deren flexible Anwendung insbesondere durch Bewerbungsgespräche wurde bereits oben hingewiesen (I.).

In Ländern, in denen ein Richterwahlausschuss zustimmen muss (siehe dazu Tabelle 2), finden in der Regel Einstellungen zu einem Stichtag statt, was mit der Notwendigkeit der Einberufung des Richterwahlausschusses zusammenhängt. Das heißt, es wird über mehrere Bewerberinnen und Bewerber auf einmal entschieden. Dagegen ist in Ländern, in denen das Justizministerium allein entscheidet, die Einstellungspraxis sehr viel flexibler und individuell angepasster. Diese Flexibilität hat grundsätzlich viele Vorteile – auch für Bewerberinnen und Bewerber. Gleichzeitig führt dieses Verfahren aber zu Intransparenz, da abgelehnte Bewerberinnen und Bewerber gar nicht wissen, wer an ihrer Stelle eingestellt wurde. Entsprechend ist auch vor Gericht schwer nachweisbar, dass hier der Grundsatz der Bestenauslese verletzt wurde. Das Gericht kann letztlich nur isoliert die Begründung für die Ablehnung der konkreten Bewerberin oder des konkreten Bewerbers überprüfen. Ein Gerichtspräsident räumte uns gegenüber ein, dass er grundsätzlich immer froh über diese flexible Einstellungspraxis war, aber dieses informelle System aus Resilienzgesichtspunkten unter dem Aspekt der stark erschwerten Rechtsschutzmöglichkeiten für eine große Einbruchsstelle halte.⁵²⁸

Dennoch ist im Ergebnis der Rechtsschutz, wenn er denn in Anspruch genommen wird, in den rein exekutiven Modellen nach unserer Einschätzung effektiver als in den Fällen, in denen ein Richterwahlausschuss entscheidet (siehe dazu 3.). Denn die Exekutive unterliegt jedenfalls gerichtlich

523 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:17:52].

524 Siehe dazu „Beurteilung und Beförderung“.

525 Siehe dazu Gegenrechtsschutz, abrufbar unter <https://gegenrechtsschutz.de>.

526 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 9 DRiG Rn. 19.

527 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:17:52]; Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:35:12].

528 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:17:52].

voll überprüfbaren Begründungspflichten.⁵²⁹ Diese können, wie gesehen, durch die Beteiligung eines Präsidialrats auch noch erhöht werden.

2. Entlassung aus dem Proberichterverhältnis

Grundsätzlich ergibt sich aus § 22 Abs. 1 und 2 DRiG im Umkehrschluss, dass Proberichterinnen und Proberichter nach vier Jahren nicht mehr aus ihrem Amt entlassen werden können.⁵³⁰ Die oberste Dienstbehörde muss bis zu diesem Zeitpunkt die Eignung des Richters oder der Richterin für eine Berufung zum Richter oder zur Richterin auf Lebenszeit festgestellt und sich entschieden haben, ob sie die Richterin oder den Richter auf Probe entlassen oder im Dienst belassen will.⁵³¹ Nach fünf Jahren haben Proberichterinnen und Proberichter gemäß § 12 Abs. 2 DRiG einen einklagbaren Anspruch auf Lebenszeiternennung.⁵³²

Um also zu verhindern, dass Richterinnen und Richter auf Lebenszeit ernannt werden (müssen), müssten die Betroffenen aus dem Proberichterverhältnis entlassen werden. Das Proberichterverhältnis kennzeichnet gerade, dass die Richterinnen und Richter noch nicht voll von der nach Art. 97 GG vorgesehenen persönlichen Unabhängigkeit profitieren.⁵³³ Diesem besonderen Richterverhältnis entsprechend kann die Richterin oder der Richter auf Probe gem. § 22 Abs. 1 DRiG jeweils zum Ablauf des sechsten, zwölften, achtzehnten und vierundzwanzigsten Monats nach der Ernennung (also innerhalb der ersten zwei Jahre) nach ihrer oder seiner Einstellung ohne besonderen Grund entlassen werden.⁵³⁴ Nach dem Ablauf des dritten oder vierten Jahres im Proberichterverhältnis darf die Dienstbehörde eine Proberichterin oder einen Proberichter nur noch aus zwei Gründen entlassen: Entweder, weil sie oder er sich nicht als „geeignet“ erweist (§ 22 Abs. 2 Nr. 1 DRiG); oder, weil sie oder er – sofern diese Beteiligung vorgesehen ist – von einem Richterwahlausschuss für die Ernennung auf Lebenszeit abgelehnt worden ist (§ 22 Abs. 2 Nr. 2 DRiG). Das heißt: Vor Ablauf des vierten Jahres seit der Ernennung muss der Richterwahlausschuss endgültig entschieden haben, ob er die Ernennung der Richterin oder des Richters ablehnt.⁵³⁵ Nach Ablauf dieser Zeit kann der Richterwahlausschuss die Ernennung der Richterin oder des Richters auf Probe nicht mehr ablehnen.⁵³⁶ Im Falle eines blockierten Richterwahlausschusses (wie in Thüringen, siehe dazu II. 2. a.) bedeutet das, dass, wenn dieser innerhalb dieser Frist nicht zu einer Entscheidung gekommen ist, der Anspruch der Richterin oder des Richters auf Probe zur Lebenszeiternennung nach dem Ablauf des fünften Jahres von weiteren Handlungen des Richterwahlausschusses (also einer verspäteten Ablehnung) unberührt bleibt.⁵³⁷

529 Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:42:23].

530 Eine Ausnahme bildet § 22 Abs. 3 DRiG, der die Entlassung aus disziplinarischen Gründen vorsieht. Diese Möglichkeit soll hier außer Betracht bleiben (siehe dazu „Disziplinarverfahren“).

531 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 12 DRiG Rn. 10.

532 Eine Richterin oder ein Richter auf Probe hat, nachdem sie oder er fünf Jahre im Richterverhältnis auf Probe gestanden hat, einen klagbaren Anspruch auf Ernennung auf Lebenszeit, siehe VG Greifswald, Beschluss vom 05.09.2007 – 6 B 1182/07, Rn. 19. Dabei handelt es sich um einen Erfüllungsanspruch. Diese Klage wäre vor dem Verwaltungsgericht zu erheben, da §§ 62 und 78 DRiG keine Zuständigkeit des Dienstgerichts begründen, siehe Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 12 DRiG Rn. 15.

533 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 22 DRiG Rn. 1; Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 22 DRiG Rn. 2.

534 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 22 DRiG Rn. 2.

535 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 22 DRiG Rn. 12.

536 Ebd.

537 Ebd.; so auch Nebel/Kaliner/Schramm, In dubio pro Richterernennung, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/in-dubio-pro-richterernennung/>.

Dagegen kann das Ministerium eine negative Entscheidung in einem Einstellungsverfahren allein mit Hinweis auf das Ergebnis der ablehnenden Wahl im Richterwahlausschuss begründen.⁵³⁸ Wenn also gem. § 22 Abs. 2 Nr. 2 DRiG ein Proberichter oder eine Proberichterin zwar geeignet ist, aber keine erforderliche Zustimmung durch den Richterwahlausschuss zur Ernennung auf Lebenszeit erhält, entspricht es dem pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, die Richterin oder den Richter zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu entlassen.⁵³⁹ Allein Gründe der Fürsorge gegenüber dem Richter oder die Erwartung, dass der Richterwahlausschuss zu einem späteren Zeitpunkt doch noch zustimmt, können die weitere Belassung im Amt rechtfertigen.⁵⁴⁰ (Zu weiteren Einschränkungen durch die Beteiligung eines Richterwahlausschusses siehe sogleich unter 3.).

Die Entlassung nach § 22 DRiG muss in all ihren Varianten nicht vorher durch ein Dienstgericht zugelassen worden sein. Es ist die Dienstbehörde, die sie nach Abgabe und auf Grundlage einer dienstlichen Beurteilung verfügt.⁵⁴¹ In einigen Bundesländern sind an der Entlassung außerdem die Präsidialräte zu beteiligen.⁵⁴² Auf Antrag der Richterin oder des Richters kann diese Entlassung dann nachträglich durch das Dienstgericht überprüft werden.⁵⁴³ Konkret können Betroffene gegen die Entlassungsverfügung im Wege des Widerspruchsverfahrens (falls dieses vorgesehen ist) oder der Anfechtungsklage vor den Richterdienstgerichten vorgehen. Dabei handelt es sich um spezielle Gerichte, die über bestimmte disziplinar- und dienstrechtliche Fragen entscheiden.⁵⁴⁴ Sind die Klägerinnen und Kläger erfolgreich, besteht das Richterverhältnis auf Probe fort.

Die Entlassungsentscheidungen nach § 22 Abs. 1 und 2 DRiG stellen Ermessensentscheidungen dar, was bedeutet, dass der Prüfungsumfang des Gerichts in beiden Fällen eingeschränkt ist.⁵⁴⁵ Entwickelt der Dienstherr in den ersten zwei Jahren der Beschäftigung Zweifel an der spezifisch richterlichen Eignung einer Proberichterin oder eines Proberichters (§ 22 Abs. 1 DRiG), entspricht es in der Regel seinem oder ihrem pflichtgemäßen Ermessen, die Richterin bzw. den Richter zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu entlassen.⁵⁴⁶ Innerhalb der ersten zwei Jahre genügt jeder sachliche Grund für eine Entlassung, jedenfalls sofern dieser Grund einen Bezug zur richterlichen Eignung der Proberichterin oder des Proberichters aufweist.⁵⁴⁷ Diese mangelnde Eignung muss hier außerdem noch nicht definitiv festgestellt worden sein. Ernstliche Zweifel an der Eignung einer Richterin oder

538 BVerwGE 105, 89 (94).

539 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 22 DRiG Rn. 9.

540 Ebd.

541 Ebd., § 22 DRiG Rn. 17.

542 So für die folgenden Bundesländer: Baden-Württemberg: § 32 Abs. 1 Nr. 7 BW LRiStAG; Bayern: Art. 45 Abs. 1 Nr. 5 BayRiStAG; Berlin: § 60 Abs. 1 Nr. 4 RiGBln; Brandenburg: § 60 Abs. 1 Nr. 4 BbgRiG; Bremen: § 32 Abs. 1 Nr. 5 BremRiG; Mecklenburg-Vorpommern: § 22 Abs. 1 Nr. 3 RiG M-V; Niedersachsen: § 45 Abs. 1 Nr. 5 NRiG; Rheinland-Pfalz: § 52 Abs. 1 Nr. 2 RP LRiG; Saarland: § 38 Abs. 1 Nr. 3 SaarRiG; Thüringen: § 30 Abs. 3 Nr. 2 ThürRiStAG.

543 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 12 DRiG Rn. 4.

544 Vgl. die entsprechenden Normen in den Landesrichtergesetzen: Baden-Württemberg: §§ 62, 63 Nr. 4 lit. d BW LRiStAG; Bayern: Art. 52, 53 Abs. 1 Nr. 4 lit. c BayRiStAG; Berlin: §§ 64, 65 Nr. 4 lit. c) RiGBln; Brandenburg: §§ 64, 65 Nr. 4 lit. c BbgRiG; Bremen: §§ 49, 50 Nr. 4 lit. c BremRiG; Hamburg: §§ 71, 72 Abs. 1 Nr. 4 lit. c HmbRiG; Hessen: §§ 49, 50 Nr. 4 lit. d HRiG; Mecklenburg-Vorpommern: §§ 31, 32 Nr. 4 lit. d RiG M-V; Niedersachsen: §§ 78, 79 Abs. 1 Nr. 4 lit. c NRiG; Nordrhein-Westfalen: §§ 66, 67 Nr. 4 lit. c NW LRiStAG; Rheinland-Pfalz: §§ 55, 56 Abs. 1 Nr. 4 lit. c RP LRiG; Sachsen-Anhalt: §§ 42, 43 Nr. 4 lit. c RiG-LSA; Sachsen: §§ 43, 44 Abs. 1 Nr. 4 lit. d SächsRiG; Schleswig-Holstein: §§ 56, 57 Nr. 4 lit. c SH LRiG; Thüringen: §§ 69, 70 Abs. 1 Nr. 4 lit. c ThürRiStAG.

545 BGH, Urteil vom 13.11.2002 – RiZ(R) 5/01, Rn. 14; BGH, Urteil vom 08.11.2006 – RiZ(R) 1/06, Rn. 21.

546 V. Glasenapp, Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen die Entlassung von Proberichtern und Proberichterinnen, NordÖR 2016, 1 (2); Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 22 DRiG Rn. 8.

547 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 22 DRiG Rn. 2.

eines Richters auf Probe, die sich aus der dienstlichen Beurteilung ergeben, reichen aus.⁵⁴⁸ § 22 Abs. 1 DRiG schreibt auch nicht vor, dass die Entlassungsverfügung begründet werden muss.⁵⁴⁹

Im Fall des § 22 Abs. 2 DRiG ist das Ermessen in der Regel auf Null reduziert, wenn die fehlende Eignung des Proberichters oder der Proberichterin festgestellt worden ist,⁵⁵⁰ das heißt, dass der Dienstherr den Proberichter oder die Proberichterin in diesem Fall in der Regel entlassen muss. Im Hinblick auf die Feststellung dieser Eignung hat die oberste Dienstbehörde ähnlich wie ein Prüfungsausschuss einen weiten Beurteilungsspielraum.⁵⁵¹ Das Gericht kann diese Entscheidung der Entlassungsbehörde in der Regel schon allein deshalb nicht voll überprüfen, weil sie oft auf nicht wiederholbaren Feststellungen und komplexen Abwägungen beruht.⁵⁵² Die gerichtliche Nachprüfung durch das Dienstgericht beschränkt sich also im Wesentlichen darauf, ob die für die Entlassung zuständige Stelle selbst die Eignung beurteilt hat, ob der Begriff der Eignung in dem Beurteilungsrahmen erkannt und der Tatbestand richtig erfasst ist und ob allgemeingültige Wertmaßstäbe beachtet und keine sachwidrigen Erwägungen angestellt wurden.⁵⁵³ Die Rechtsprechung der Dienstgerichte fokussiert sich entsprechend bislang vor allem auf Verfahrens- und weniger auf materielle Fehler bei der Eignungsbeurteilung.⁵⁵⁴ Solche (formalen) Fehler kommen bei der Entlassungsverfügung selbst allerdings vergleichsweise selten vor.⁵⁵⁵ Für die Rechtsschutzsuchenden folgt aus alledem, dass die Eignungsbeurteilung, auf deren Grundlage die Entlassungsverfügung erlassen wird, im Rechtsschutz zentraler Angriffspunkt sein kann.⁵⁵⁶ Da diese dienstlichen Beurteilungen keine Verwaltungsakte sind, müsste im Wege des Widerspruchsverfahrens⁵⁵⁷ oder der Leistungsklage gegen sie vorgegangen werden.⁵⁵⁸

3. Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Richterwahlausschusses

Ein Richterwahlausschuss ist ebenfalls an Art. 33 Abs. 2 GG gebunden.⁵⁵⁹ Während aber das Justizministerium verpflichtet ist, seine Entscheidung zu begründen, ist das beim Richterwahlausschuss (mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Hessen) nicht der Fall.⁵⁶⁰ Das wird damit begründet, dass in die

548 BGH, Urteil vom 08.11.2006 – RiZ(R) 1/06, Rn. 22.

549 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 22 DRiG Rn. 8.

550 V. Glasenapp, Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen die Entlassung von Proberichtern und Proberichterinnen, NordÖR 2016, 1 (2).

551 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 22 DRiG Rn. 11.

552 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 22 DRiG Rn. 5.

553 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 22 DRiG Rn. 11.

554 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 22 DRiG Rn. 5.

555 V. Glasenapp, Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen die Entlassung von Proberichtern und Proberichterinnen, NordÖR 2016, 1 (3).

556 V. Glasenapp, Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen die Entlassung von Proberichtern und Proberichterinnen, NordÖR 2016, 1 (3).

557 Wenn in den einschlägigen Landesrichter und -beamtenetzen ein Vorverfahren nicht ausgeschlossen ist, § 46 DRiG i.V.m. § 54 Abs. 2 BeamStG.

558 V. Glasenapp, Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen die Entlassung von Proberichtern und Proberichterinnen, NordÖR 2016, 1 (3).

559 Siehe etwa BVerwGE 105, 89 (92); BVerwGE 99, 371 (374). Dazu auch Tschentscher, der argumentiert, diese Bindung betreffe die Vorauswahl der Kandidatinnen und Kandidaten, nicht aber den abschließenden Wahlakt an sich, mit dem zwischen mehreren, im wesentlichen vergleichbar Qualifizierten entschieden wird, siehe ders., Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, 223.

560 Vgl. etwa BVerwGE 105, 89 (91); BVerwGE 70, 270 (275); VG Schleswig, Beschluss vom 07.04.1992 – 11 B 11/92. Selbst wenn der Richterwahlausschuss nach Landesrecht, wie etwa in Rheinland-Pfalz, seine Entscheidung zu begründen hat, ist seine Entscheidung nicht uneingeschränkt überprüfbar; vielmehr kommt ihm ein Ermessens-, Beurteilungs-, und Prognosespielraum zu, siehe BVerwGE 105, 89 (92).

Wahlentscheidung eines Gremiums legitimerweise verschiedenartige Standpunkte und Ansichten unterschiedlicher Personen einfließen, sodass eine einheitliche Begründung gar nicht möglich ist.⁵⁶¹ Außerdem schließt jedenfalls dort, wo sie angeordnet ist, die Geheimheit der Wahl die Offenlegung von Gründen und Motiven aus.⁵⁶² Es stellt sich damit ganz grundsätzlich die Frage, wie ein Gericht das Ergebnis der (noch dazu geheimen) Abstimmung eines Richterwahlausschusses auf seine Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 2 GG hin überprüfen soll und kann.⁵⁶³

Grundsätzlich wird die vom Richterwahlausschuss getroffene Abstimmung im Hinblick auf formale und organisatorische Fragen des Verfahrens in der gerichtlichen Praxis mit Blick auf Art. 33 Abs. 2 GG überprüft.⁵⁶⁴ Durch das mangelnde Begründungserfordernis ist die gerichtliche Kontrolle also nicht völlig ausgeschlossen, aber doch deutlich erschwert.⁵⁶⁵ Ein Gericht kann allein die Richtigkeit der Tatsachenfeststellungen, die Einhaltung der Verfahrensvorschriften, die Beachtung allgemeingültiger Bewertungsmaßstäbe und die Abwesenheit sachfremder Entscheidungsgesichtspunkte überprüfen.⁵⁶⁶ Die praktische Wirkung dieser Vorgaben ist allerdings sehr begrenzt,⁵⁶⁷ und zwar gerade dann, wenn die Sitzungen nicht öffentlich sind,⁵⁶⁸ was in der Regel der Fall ist. Ein ehemaliger Bundesverwaltungsrichter formulierte im Gespräch mit uns, dass in den Fällen, in denen ein Richterwahlausschuss entscheidet, der Rechtsschutz gegen Null gehe.⁵⁶⁹ Und auch im Positionspapier des Deutschen Richterbundes heißt es, dass die Bestenauslese bei Entscheidungen im Richterwahlausschuss im Ergebnis nicht gewährleistet sei.⁵⁷⁰

Die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Richterwahlausschusses wird vor Gericht schließlich nur implizit geprüft. Denn den Verwaltungsakt, gegen den sich die Klage richtet, erlässt das Justizministerium.⁵⁷¹ Dieses ist, um Art. 19 Abs. 4 GG gerecht zu werden, verpflichtet, seine Entscheidung zu begründen.⁵⁷² Eine Klage oder ein Eilantrag könnten deshalb im Ergebnis nur dazu führen, dass das Justizministerium verpflichtet wird, dem Richterwahlausschuss den Personalvorschlag erneut zur

561 BVerwGE 105, 89 (93); BVerwGE 99, 371 (374); VG Schleswig, Beschluss vom 07.04.1992 – 11 B 11/92. Siehe auch Bull, Richterwahl unter Konkurrentenaufsicht: Eine fragwürdige Entscheidung des OVG Schleswig und ihre rechtspolitischen Konsequenzen, ZRP 1996, 335 (339); Classen, Wahl contra Leistung? – Zu Wahlbeamten und Richterwahlen, JZ 2002, 1009 (1016).

562 So BVerwGE 105, 89 (93). Auch Classen, Wahl contra Leistung? – Zu Wahlbeamten und Richterwahlen, JZ 2002, 1009 (1010); Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 90. Aufl. 2022, Art. 98 GG Rn. 66.

563 So auch Steiner, Der dienstrechtliche Konkurrentenstreit im Fokus des BVerfG, BayVBl 2017, 505 (509); Gärditz, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 20.09.2016 – 2 BvR 2453/15, NJW 2016, 3429 (3430).

564 Siehe etwa BVerwGE 70, 270 (275); BVerwGE 99, 371 (377); VG Schleswig, Beschluss vom 07.04.1992 – 11 B 11/92.

565 BVerwGE 105, 89 (92); BVerwGE 70, 270 (274); BVerwGE 99, 371 (374).

566 BVerwGE 105, 89 (92); BVerwGE 70, 270 (274); BVerwGE 99, 371 (374). Siehe dazu auch Classen, Wahl contra Leistung? – Zu Wahlbeamten und Richterwahlen, JZ 2002, 1009 (1009).

567 Siehe dazu ebd., (1012); Kau, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar: GG, 8. Aufl. 2025, Art. 98 GG Rn. 46; Heusch, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG-Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 98 GG Rn. 13; Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 90. Aufl. 2022, Art. 98 GG Rn. 67.

568 Classen, Wahl contra Leistung? – Zu Wahlbeamten und Richterwahlen, JZ 2002, 1009 (1016).

569 Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 00:35:12]; so auch Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 01:11:02].

570 Deutscher Richterbund, Die personelle Zukunftsfähigkeit der Justiz in der Bundesrepublik Deutschland, abrufbar unter https://www.drbb.de/fileadmin/DRB/pdf/Publikationen/DRB-Positionspapier_Nachwuchsgewinnung_kl.pdf, 10; so auch Bull, Richterwahl unter Konkurrentenaufsicht: Eine fragwürdige Entscheidung des OVG Schleswig und ihre rechtspolitischen Konsequenzen, ZRP 1996, 335 (338).

571 Siehe etwa VG Schleswig, Beschluss vom 07.04.1992 – 11 B 11/92; BVerwGE 105, 89 (91); BVerwGE 99, 371 (374); BVerwGE 70, 270 (272).

572 Siehe dazu ausführlich Gärditz, Richterwahlausschüsse für Richter im Landesdienst – Funktion, Organisation, Verfahren und Rechtsschutz, Zeitschrift für Beamtenrecht 2011, 109 (117). Wobei sich jedoch die Frage stellt, womit das Justizministerium seine Entscheidung in diesen Fällen begründet, da die Ablehnung ja gerade wegen der – nicht begründungspflichtigen – ablehnenden Entscheidung des Richterwahlausschusses erfolgt.

Entscheidung vorzulegen.⁵⁷³ Das Gremium würde dann wiederum geheim und ohne Begründungspflicht abstimmen, ohne dass sich am vorherigen Ergebnis etwas ändern dürfte.

IV. Resilienzmöglichkeiten

Die angestellten Überlegungen zeigen, dass eine autoritär-populistische Partei in vielen Bundesländern aktuell Regelungen vorfindet, die es ihr relativ leicht machen würden, loyales Personal in der Richterschaft zu platzieren. Umgekehrt könnte sie so denjenigen den Zugang zur Justiz verwehren, bei denen sie mit Widerstand gegen das eigene politische Programm rechnet. Im Ergebnis kann keine Regelung den Zugriff einer autoritär-populistischen Regierung auf die Richterernennung gänzlich verhindern. Dennoch erweisen sich manche Modelle als resilienter als andere und dieses Kapitel darf gerne als Anregung an die Landesgesetzgeber verstanden werden, ihre eigenen Richtergesetze auf deren Resilienz hin zu prüfen und entsprechend anzupassen.

Unserer Einschätzung nach sollte dabei vor allem auf eine starke Beteiligung der Richtervertretungen sowohl im Bewerbungs- als auch im Ernennungsprozess geachtet werden, besonders in Ländern, in denen dies bisher gar nicht oder kaum der Fall ist (siehe dazu bereits II. 3. am Ende).

Die Beteiligung von Richterwahlausschüssen erhöht – wie gesehen – nicht per se die Resilienz der Richterernennung. Eine Verbesserung der Rechtslage in den Ländern, die einen Richterwahlausschuss haben und an diesem festhalten wollen, ist jedoch grundsätzlich möglich und kann dann sogar insofern nützlich sein, als die Ernennung verfassungsfeindlicher Kandidatinnen und Kandidaten verhindert werden kann. Dazu muss insbesondere sichergestellt werden, dass sich eine Regierungsmehrheit nicht automatisch in eine Mehrheit im Ausschuss übersetzt. Dies kann zum einen durch eine Erhöhung des Anteils richterlicher Mitglieder erreicht werden, die dann auch von der Richterschaft und nicht vom Landtag gewählt werden.⁵⁷⁴ Deren Anteil darf jedoch, um die demokratische Legitimation des Richterwahlausschusses weiterhin zu gewährleisten, nicht höher sein als derjenige der vom Landtag zu wählenden Mitglieder (vgl. dazu II. 2. a.). Daher müsste zusätzlich sichergestellt werden, dass bei letzteren auch die Oppositionsparteien über einen gewissen Anteil der Mitglieder bestimmen dürfen. Dies lässt sich etwa durch ein Verhältniswahlrecht wie in Hessen erreichen. Dort sind die jeweiligen Fraktionen des Landtags berechtigt, aber nicht verpflichtet, eine Liste für den Richterwahlausschuss aufzustellen.⁵⁷⁵ Gleichzeitig wird so eine Blockadesituation wie in Thüringen verhindert. Denn weigert sich in diesem Modell eine Partei, an der Wahl der Mitglieder durch das Aufstellen einer Liste und Abstimmung zu partizipieren, hätte dies allein die Konsequenz, dass ihre eigene Liste nicht gewählt würde.

Derartige Änderungen bieten selbstverständlich keinen vollständigen Schutz. Ganz allgemein nimmt das Resilienzpotenzial einer erhöhten Richterbeteiligung, sei es über die Richtervertretungen oder in einem Richterwahlausschuss, in dem Moment ab, in dem sich in einem Bundesland ein auto-

573 Siehe dazu Gärditz, Richterwahlausschüsse für Richter im Landesdienst – Funktion, Organisation, Verfahren und Rechtsschutz, Zeitschrift für Beamtenrecht 2011, 109 (116).

574 So auch Deutscher Richterbund, Resilienz der rechtsstaatlichen Justiz, abrufbar unter https://www.drj.de/fileadmin/DRJ/pdf/Resilienz/250513_DRB_Papier_Resilienz_01.pdf, 10.

575 Vgl. § 10 Abs. 3 Satz 1 HRiG.

ritär-populistisches „Sammelbecken“ in der Richterschaft herausgebildet hat, ihre Repräsentation in der Richterschaft also steigt.

Sobald sie im Parlament eine Mehrheit hat, hat eine autoritär-populistische Partei außerdem die Möglichkeit, das jeweilige Landesrichtergesetz ihren Wünschen entsprechend zuzuschneiden.

Der Sinn und Zweck möglichst resilienter Regelungen liegt daher vor allem darin, die Hürden für eine autoritär-populistische Übernahme der Justiz zu erhöhen, es ihr also nicht leichter zu machen als notwendig. Findet eine autoritär-populistische Regierung bereits Regelungen vor, die sie zur Ernennung von Richterinnen und Richtern ohne Beteiligung weiterer Akteure ermächtigen, kann sie nahezu geräuschlos das Richterpersonal Stück für Stück austauschen. Muss sie dazu erst Vorschriften und Gesetze ändern, dann „machen diese Änderungen Lärm“, wie es ein Gesprächspartner ausdrückte.⁵⁷⁶ Der damit verbundene Prozess – sei es im Falle von untergesetzlichen, justizinternen Normen oder bei Gesetzesänderungen im Parlament – schafft aber Transparenz und damit die Möglichkeit, die autoritär-populistische Strategie vor den Augen der Öffentlichkeit zu entlarven und Widerstand zu erzeugen.

576 Recherchegespräch Landgerichtsrichter Sachsen am 26.06.2025 [RG 52: 00:09:47].

Jonathan Schramm & Etienne Hanelt

Beurteilung und Beförderung

Ein Teil des Gesamtszenarios beschäftigt sich mit Szenarien rund um das Beförderungs-, Beurteilungs- und Abordnungswesen und wie es von einer Landesjustizministerin oder einem Landesjustizminister einer autoritär-populistischen Partei für die eigenen Ziele strategisch genutzt und missbraucht werden könnte.⁵⁷⁷ Aufgrund der Besonderheiten des Art. 95 Abs. 2 GG und ihrer gegenüber den Landesrichterinnen und Landesrichtern geringen Personenzahl wird auf das Verfahren der Berufung von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern hier nicht näher eingegangen.⁵⁷⁸

Auf Ebene eines Bundeslandes könnte eine autoritär-populistische Partei vergleichsweise einfach ihr loyale Personen (in der Besoldungsordnung B) befördern, sodass sie gerichtsfest zu Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten aufsteigen (*exekutive Präsidentenreifung*). Anschließend könnten diese Personen in Leitungspositionen, insbesondere Präsidentinnen und Präsidenten, Beurteilungen und Abordnungen missbräuchlich einsetzen, um bestimmte Personen von Beförderungen gerichtsfest auszuschließen (*präsidiale Türsteher*).

Beispiele aus anderen Ländern mit autoritär-populistischen Parteien zeigen, dass eine autoritär-populistische Priorität die Besetzung von Verfassungsgerichten, obersten Gerichten sowie Präsidentenstellen ist.⁵⁷⁹ Richterinnen und Richter an obersten Landesgerichten können zunächst die Entwicklung der Rechtsprechung lenken und politisch empfindliche Verfahren zu einem bestimmten Ausgang führen.⁵⁸⁰ Dabei würde schon die Besetzung weniger Stellen – wie dieses Kapitel zeigt – der autoritär-populistischen Partei einen erheblichen Einfluss auf die Justizverwaltung verschaffen. Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten verfügen nämlich neben ihrer (eher marginalen) spruchrichterlichen Tätigkeit als Leitung der Verwaltungseinheit Gericht über eine Vielzahl nicht nur dienstrechtlicher Kompetenzen und sind so für eine autoritär-populistische Kaperung der Gerichte zentrale Akteurinnen und Akteure. Wenngleich die Position der Gerichtspräsidentin oder des Gerichtspräsidenten in Deutschland im internationalen Vergleich eher schwach ausgestaltet ist,⁵⁸¹ kontrolliert diese Personengruppe viele Stellschrauben der Gerichtsverwaltung, die einer autoritär-populistischen Strategie dienlich wären. Politische Akteure wie die Justizministerinnen und Justizminister oder der Richterwahlausschuss entscheiden unmittelbar über die Besetzung von Gerichtspräsidentenstellen⁵⁸² mit.⁵⁸³ Aktuell entscheiden eben politische Akteure und nicht die Justiz aus sich heraus über Beförderungen:⁵⁸⁴ Bei der exekutiven Ernennung entscheidet die Regierung in Person der Justizministerin oder des Justizministers oder das Parlament in Form der Richterwahlausschüsse über die Besetzung von Richterstellen jedenfalls mit.⁵⁸⁵

577 Zu den Grundlagen der Beurteilung von Richterinnen und Richtern: Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 83. EL 2025, Rn. 488 ff.

578 Dazu Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 95 GG Rn. 30 ff.

579 Vgl. Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown, 2019; Kovács/Scheppele, The Fragility of an Independent Judiciary, Communist and Post-Communist Studies 2018, 189; Hanelt/Vincze, Managing Courts in Competitive Authoritarian Regimes: Co-Optation, Repression and Resistance in Hungary, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2024, 381; Śledzińska-Simon, The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland, German Law Journal 2018, 1839.

580 Vgl. Vincze, Schrödinger's Judiciary – Formality at the Service of Informality in Hungary, German Law Journal 2023, 1432 (1434 f.).

581 Vgl. Blisa/Kosař, Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance, German Law Journal 2018, 2031 (2059).

582 Vgl. Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Beschlüsse der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 40. Deutschen Juristentages von 1953.

583 Kritisch Staats, Defizitäres Recht der deutschen Richterbeförderung, DRiZ 2002, 338.

584 Vgl. Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Beschlüsse der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 40. Deutschen Juristentages von 1953.

Zugleich zeigen Beispiele aus Mittelosteuropa aber auch, dass es für autoritär-populistische Parteien schwierig war, die Masse der Richterinnen und Richter in kurzer Zeit durch loyale eigene Leute zu ersetzen. Dieses Ziel erwies sich dort als schwer erreichbar, weil die Zahl verfügbarer loyaler Bewerberinnen und Bewerber mit der notwendigen Qualifikation beschränkt war. Selbst bei der Herabsetzung des Pensionierungsalters in Ungarn, bei der auf einen Schlag zehn Prozent der Stellen vakant wurden,⁵⁸⁶ kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle neuen Richterinnen und Richter der Regierungspartei zugeneigt waren. Der wichtigste Effekt war stattdessen, dass nun eine große Zahl von Schlüsselpositionen frei wurde: sechs von 20 Instanzengerichtspräsidentinnen und Instanzengerichtspräsidenten, vier von fünf Präsidentinnen und Präsidenten der Berufungsgerichte und 20 der 74 Richterinnen und Richter des obersten Gerichtshofs konnten auf einen Schlag neu besetzt werden.⁵⁸⁷

In Deutschland als föderalem Staat ist die Situation etwas anders als in anderen Staaten, weil es die Möglichkeit gibt, dass die autoritär-populistische Partei ihr zugeneigte Kandidatinnen und Kandidaten aus dem ganzen Bundesgebiet in ein Bundesland zusammenzieht. Doch auch hier ist der plausibelste Weg, oben anzufangen. Durch den stufenweisen Aufbau von oben nach unten, bei dem die Spitzen klientelistisch besetzt würden, ließe sich die Justiz insgesamt unter Druck setzen.

Um die autoritär-populistischen Gefahren im Bereich richterlicher Personalentwicklung zu verstehen, bedarf es eines grundlegenden Verständnisses des richterlichen Beurteilungswesens, des Instruments der Erprobung sowie des Verfahrens und Rechtsschutzes bei Beförderungen in der Justiz. Mit „Beförderung“ meinen wir i.S.d. § 17 Abs. 2 Nr. 3, § 75 Abs. 2 DRiG jede Maßnahme, die dazu führt, dass eine Richterin oder ein Richter ein neues Amt im statusrechtlichen Sinne mit höherem Endgrundgehalt erhält.⁵⁸⁸ Das Amt im statusrechtlichen Sinne folgt bei Richterinnen und Richtern ihrer Amtsbezeichnung (§ 19a DRiG). Danach sind Richterinnen und Richter, Vorsitzende Richterinnen und Richter, Direktorinnen und Direktoren, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie Präsidentinnen und Präsidenten am oder des Gericht(s) in der jeweiligen Gerichtsbarkeit und Instanz zu unterscheiden.⁵⁸⁹

Im Folgenden stellen wir zunächst die Grundlagen des Beurteilungswesens, die wesentliche Rolle der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten als Dienstvorgesetzte und den Unterschied zwischen Anlass- und Regelbeurteilung dar (I.). Für Entscheidungen über Beförderungen sind die definierten Anforderungsprofile und das Verfahren ihrer Entwicklung von Bedeutung (II.). Hieran anknüpfend untersuchen wir das weitere Verfahren über die Ausschreibung bis hin zu der Entscheidung über eine Beförderung (III.). Ein weiteres zentrales Kriterium bei Entscheidungen über Beförderungen ist die Möglichkeit der Erprobung auf Funktionsstellen (IV.). Schließlich ist der Bereich der Beurteilung und Beförderung durch weite Rechtsschutzmöglichkeiten gekennzeichnet, wozu sich langjährige höchstgerichtliche Rechtsprechungslinien gebildet haben; dies eröffnet Betroffenen

585 Kritisch Staats, Defizitäres Recht der deutschen Richterbeförderung, DRiZ 2002, 338.

586 Vgl. EGMR, Baka v. Ungarn, No. 20261/12, Urteil vom 23.06.2016 (Große Kammer), Rn. 13.

587 Vgl. Halmaj, in: Nicola/Davies (Hrsg.), EU Law Stories, 2017, 471.

588 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 17 DRiG Rn. 5.

589 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Ernennung, Amtszeit und Beförderung von Richtern und Staatsanwälten, Zur Rechtslage in Deutschland hinsichtlich der ordentlichen Gerichtsbarkeit, WD 7 – 3000 – 043/22.

politisch motivierter Beurteilungs- und Beförderungsentscheidungen die Möglichkeit, diese überprüfen zu lassen (V.). Zuletzt beschäftigen wir uns mit Resilienzmöglichkeiten (VI.).

I. Beurteilung

1. Grundlagen

Richterinnen und Richter werden wie alle Staatsdienerinnen und Staatsdiener von ihren jeweiligen Vorgesetzten beurteilt. Dies ist mit Art. 97 Abs. 1 GG vereinbar und für die Verwirklichung des mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatzes, Beamtinnen und Beamte nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung einzustellen und zu befördern (Art. 33 Abs. 2 GG),⁵⁹⁰ der auch auf die Gruppe der Richterinnen und Richter anzuwenden ist,⁵⁹¹ sogar zwingend erforderlich. Beurteilungen sind dennoch ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit und Maßnahmen der Dienstaufsicht.⁵⁹² Deshalb sind Beurteilungen unzulässig, wenn die in ihnen enthaltene Kritik die Richterin oder den Richter veranlassen könnte, andere Verfahrens- oder Sachentscheidungen zu treffen.⁵⁹³ Dies ergibt sich neben Art. 97 Abs. 1 GG einfachgesetzlich aus § 26 Abs. 1 DRiG, welcher der Dienstaufsicht und damit auch der Beurteilung der Richterschaft Schranken auferlegt.⁵⁹⁴

Um dem Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG zu genügen und gleichzeitig nicht gegen Art. 97 Abs. 1 GG zu verstoßen, müssen Beförderungsentscheidungen auf objektiven Kriterien basieren, die sich an Eignung, Befähigung und Leistung orientieren. Anders als die Beamtenschaft sind Richterinnen und Richter in der Ausübung ihres Amtes unabhängig. Zulässig sind dennoch die Bewertung spezifisch richterlicher Fähigkeiten wie Rechtskenntnisse, Beherrschung der Rechtsanwendungstechnik, Judiz, Arbeitsweise im Allgemeinen⁵⁹⁵ oder Entschlusskraft zum bewältigten Arbeitspensum⁵⁹⁶.⁵⁹⁷ Bei ausländischen Kolleginnen und Kollegen löst diese deutsche Praxis mitunter blankes Entsetzen aus.⁵⁹⁸ Dennoch müssen Beurteilungen die richterliche Unabhängigkeit respektieren und dürfen nicht Inhalte ihrer Entscheidungen sanktionieren.⁵⁹⁹ Aufgrund ihrer Bedeutung für Art. 33 Abs. 2 GG sind ihre Grundlagen gesetzlich zu regeln.⁶⁰⁰

Eine unserer Gesprächspersonen wies uns in diesem Zusammenhang auf § 22a BbgRiG hin, wonach gerade bei Spitzenpositionen mit Dienstaufsichtsbefugnissen das für Justiz zuständige Mitglied der Landesregierung dem Richterwahlausschuss anstelle eines Personalvorschlags einen Bericht über die hierfür geeigneten Bewerberinnen und Bewerber vorzulegen hat. Aus seiner Sicht sei dieses Vorgehen nicht ohne Weiteres mit dem Grundsatz der Bestenauslese zu vereinbaren, da die Vorschrift die Entscheidung zu einer politischen mache:

590 BVerwG, Urteil vom 26.06.1980 – 2 C 8.78, Rn. 13.

591 Gärditz, in: Herdegen et al. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 13 Rn. 44.

592 BGH, Urteil vom 16.03.2005 – RiZ(R) 2/04, Rn. 27.

593 BVerfG, Beschluss vom 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15, Rn. 78.

594 Grundlegend Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, 1985.

595 BGH, Urteil vom 10.12.1971 – RiZ(R) 4/71.

596 BGH, Urteil vom 07.05.1980 – RiZ(R) 3/79.

597 BGH, Urteil vom 29.06.2023 – RiZ(R) 1/22, Rn. 34.

598 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 01:12:24].

599 Grundlegend und mit weiteren Beispielen Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 26 Rn. 43 ff.

600 BVerwG, Urteil vom 07.07.2021 – 2 C 2.21, Ls. 1.

„Dort gibt es nämlich nicht die Wahl des nach denen, die sich beworben haben, Bestgeeignetsten, sondern es werden drei fast gleich geeignete vorgeschlagen und der Richterwahlausschuss darf entscheiden. Das ist etwas, was eigentlich schwer in das gesetzliche, von Art. 33 GG vorgesehene Prinzip – der Beste soll gewählt werden – passt. Je nachdem, wie die Mehrheitsverhältnisse beim Richterwahlausschuss sind, kann das natürlich problematisch sein. Für Spitzenpositionen, [wie] die Landgerichtspräsidenten, gibt es dann mehr [...] Freiheiten für die Mitglieder des Richterwahlausschusses, jemanden zu wählen, der es sein soll. Das ist etwas, was eigentlich nicht reinpasst in die Materie.“⁶⁰¹

Schließlich berichtete uns ein Richter, dass das Sammeln vieler Beurteilungen Vorteile mit sich brächte, weil Richterinnen und Richter oft mit jeder Beurteilung besser beurteilt würden. Nach einer gewissen Zeit und Anzahl an periodischen Regelbeurteilungen erreiche man die entsprechende Punktzahl für ein Beförderungsamts dann sozusagen von alleine:

„Also es geht los bei der ersten periodischen Beurteilung mit fünf, sechs, sieben oder acht Punkten, [...] dann gibt's die nächste periodische Beurteilung, da kann man dann einen, zwei oder maximal drei Punkte mehr bekommen. Wobei: Drei-Punkte-Sprünge sind sehr selten, die müssen auch dann von den Gerichtspräsidenten besonders begründet werden, also da müssen schon außergewöhnliche Umstände vorliegen. Und so geht's dann halt nach oben. [...] R2, wie gesagt, da braucht man zwölf Punkte. Da können wir jetzt ungefähr ausrechnen, wie lange man da warten muss.“⁶⁰²

Es ist also üblich, dass Richterinnen und Richter am Anfang ihrer Laufbahn eine relativ durchschnittliche Beurteilung bekommen. Zugleich sind größere Sprünge zwischen Beurteilungsrunden entweder rechtlich ausgeschlossen oder praktisch unüblich. Oft wurde jedoch bestätigt, dass regelmäßige Beurteilungen durchaus ein Weg wären, an bessere Noten zu kommen, auch wenn ein Automatismus verneint wurde.

Kurzfristige, objektiv nicht begründbare Abweichungen politisch motivierter Beurteilungen bestimmter Richterinnen und Richter wären danach zwar möglich, aber ohne konkrete sachliche Begründung nicht gerichtsfest (siehe dazu V.).

Dennoch wären gerade Abordnungen ein Weg, Beurteilungen und somit Beförderungschancen zu verbessern. Das Stichwort, das in dem Zusammenhang öfter gebraucht wurde, ist das der „Verwendungsbreite“:

„Richtig ist im Prinzip: Verwendungsbreite ist was, was nach unserer Verordnung positiv zu werten ist: Flexibilität und Verwendungsbreite. Also wenn ich viele Dinge gemacht habe, ist das zunächst mal was, was für mich spricht, [...] was mich unter Umständen aus der Menge herausheben kann.“⁶⁰³

601 Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25: 01:13:29].

602 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 00:37:06].

603 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:51:57].

„Für die Frage, ob jemand gut ist oder nicht [...] kann eine Rolle spielen, ob er sich in verschiedenen Positionen bewährt hat, welche Bandbreite an Rechtskenntnissen er oder sie abdeckt. So und wenn Sie natürlich ständig abgeordnet werden und heute hier sind, morgen da und morgen dort, dann kommen Sie mit einer größeren Verwendungsbreite, sind wahrscheinlich auch juristisch breiter aufgestellt, können im Mietrecht sofort die sozialrechtlichen Konsequenzen absehen; wenn Sie im Strafrecht sind, wissen Sie, welche steuerrechtlichen Folgen bestimmte Dinge haben, das ist dann natürlich auch Ausdruck Ihrer Qualität. Das kann dann dazu führen, dass man insgesamt besser beurteilt wird.“⁶⁰⁴

2. Anlass- und Regelbeurteilung

Das in den Richtergesetzen der Länder geregelte System der Beurteilung von Richterinnen und Richtern unterscheidet zwischen Anlass- und Regelbeurteilungen.⁶⁰⁵ Während Regelbeurteilungen unabhängig von Bewerbungen auf Beförderungsämtter in regelmäßigen – je nach Dienstalster und Bundesland variierenden – Abständen durch den Dienstvorgesetzten zu erstellen sind, finden Anlassbeurteilungen aus bestimmten Gründen statt, etwa Bewerbungen um Beförderungsämtter, Versetzungen oder Abordnungen.⁶⁰⁶

Zu den Vor- und Nachteilen der Beurteilungsformen führt eine Gesprächsperson aus:

„Es trifft zu, dass man durch Anlassbeurteilung steuern kann. Also Sie haben jetzt [...] sechs Bewerber und dann sagen Sie, ich finde die Nummer vier am besten und deshalb beurteile ich die jetzt in der Anlassbeurteilung am besten. [...] Das ist die Gefahr bei der Anlassbeurteilung. Also ein seriöser Präsident oder Präsidentin würde das nicht tun, [...] aber die Möglichkeit, je nachdem wer da sitzt, besteht.“⁶⁰⁷

Der Deutsche Richterbund vertritt die Auffassung, dass Regelbeurteilungen für die rechtsstaatliche Resilienz der Justiz besser seien als Anlassbeurteilungen. Regelbeurteilungen seien besser vergleichbar als Anlassbeurteilungen, die eben mit Blick auf die zu treffende Auswahlentscheidung verfasst und diese oft faktisch vorwegnehmen würden.⁶⁰⁸ So räumt eine Gesprächsperson ein:

„Anlassbeurteilungen sind natürlich in einem gewissen Sinne manipulativ, wobei ich jetzt mal davon ausgehe, dass wir schon bereit und in der Lage sind, alle Leute fair und gerecht und entsprechend ihren Leistungen zu beurteilen. Aber wenn sich Drei bewerben und man hat einen im Blick, der halt einfach der Beste für die Stelle [ist], dann wird der im Zweifel auch die beste Anlassbeurteilung bekommen.“⁶⁰⁹

⁶⁰⁴ Recherchegespräch Landgerichtsrichter Sachsen am 26.06.2025 [RG 52: 01:07:36].

⁶⁰⁵ Überblicksweise Pripke, Richteramt und Beförderungssystem, DRiZ 1978, 169.

⁶⁰⁶ Dazu und dem Gegenstand der Regelbeurteilung nach Beförderung Domgörgen, Gegenstand einer Regelbeurteilung nach Beförderung während des Beurteilungszeitraums, NVwZ 2025, 535 (537).

⁶⁰⁷ Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:31:15].

⁶⁰⁸ Deutscher Richterbund, Positionspapier zur Resilienz der rechtsstaatlichen Justiz, 2025, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Resilienz/250513_DRB_Papier_Resilienz_01.pdf, 7; und kritisch dazu ders., Das Beurteilungswesen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, abrufbar unter <https://www.drb-berlin.de/themen-und-positionen/justizthemen/justizthema/news/kritisch-hinterfragt-das-beurteilungswesen-in-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit>.

Auf die Gefahr missbräuchlicher Beurteilungen und damit Auslese an leistungsfremden Motiven entgegen Art. 33 Abs. 2 GG – wer ist „halt einfach der Beste“? – bei Anlassbeurteilungen weisen auch Gerichte hin.⁶¹⁰

3. Zuständigkeit

Nach den Ausführungsgesetzen aller Bundesländer zum Gerichtsverfassungsgesetz sind die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten Dienstvorgesetzte der an ihren Gerichten tätigen Richterinnen und Richter.⁶¹¹ Der Umfang der gerichtlichen Selbstverwaltung ist gesetzlich aber nicht garantiert. Somit könnte eine Landesregierung allein durch Verordnung hier auch eine andere Zuständigkeit etwa des Justizministeriums begründen. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik ist dies bereits vorgekommen: 1948 verfügte der damalige Justizminister von Schleswig-Holstein, dass die Verwaltungsgeschäfte des Oberlandesgerichts auf das Justizministerium übergehen (sogenannter Katz'scher Erlass⁶¹²).

An Gerichten, die von einer Direktorin oder einem Direktor geleitet werden, ist die Präsidentin oder der Präsident des höheren Gerichts dienstvorgesetzt (§ 22 Abs. 3 GVG).⁶¹³ Sie sind in dieser Rolle für das Verfassen der Beurteilungen zuständig und haben großen Einfluss auf deren Inhalt, wie mehrere Gesprächspersonen bestätigen: „Bei jeder Art von Beförderung haben die Gerichtspräsidenten einfach ein gehöriges Wort mitzusprechen. Weil sie ja die Beurteilung schreiben. Das ist so.“⁶¹⁴ Aber auch die Obergerichtspräsidentinnen und Obergerichtspräsidenten können mitreden:

„Alle Beurteilungen werden dann auch nochmal [am Obergericht] angeschaut und ich unterschreibe dann auch noch, dass ich dagegen keine Einwände habe, oder wenn ich Einwände habe, kann ich da insofern auch überbeurteilen. [...] Für die Richterinnen und Richter [am Obergericht] fertige ich die Beurteilung selbst. Das gilt auch für die Erprobungsbeurteilung. Zu uns kommen auch Richter zur Erprobung für ein halbes Jahr, die später ein Beförderungsamt, nämlich eine R2-Richterstelle, haben wollen. Da ist Voraussetzung die Erprobung und die kommen dann auch zu uns und diese Beurteilung mache ich dann auch selbst.“⁶¹⁵

Dabei haben die Dienstvorgesetzten Beurteilungsbeiträge sowohl von den – wo vorhanden – Direktorinnen und Direktoren als auch von den Kammervorsitzenden und Dienstvorgesetzten des oder der Beurteilten während ihrer oder seiner Abordnung an ein Obergericht oder eine Behörde einzuholen, die angemessene Berücksichtigung in der Beurteilung finden müssen. Wie diese Beurteilungsbeiträge gewichtet werden müssen, ist oft nicht explizit vorgegeben. So fordert die Rechtsprechung lediglich, dass die beurteilende Person, wenn sie von den Feststellungen oder Wertungen in den Beurteilungsbeiträgen abweicht, ihre Entscheidung in der Beurteilung nachvollziehbar begründen muss. Mitunter

609 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 00:34:43].

610 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.05.2021 – 4 S 15/21, Rn. 18.

611 Bspw. § 19 BE JustG und Art. 20 BayAGGVG.

612 Justizminister des Landes Schleswig-Holstein, Allgemeine Verfügung vom 08.04.1948 – VIII 1/301 (unveröffentlicht).

613 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.07.2021 – OVG 4 B 9/21, Rn. 16.

614 Recherchegespräch Richter Bundesverfassungsgericht a.D. am 11.08.2025 [RG 60: 01:22:46 und 01:24:34].

615 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 01:06:34].

vertraten Gesprächspersonen dennoch die Meinung, dass Beurteilungsbeiträge eine gewisse normative Kraft entfalten. So meinte ein Interviewpartner, dass es schwierig sei, zu behaupten, dass eine Richterin oder ein Richter keine guten Rechtskenntnisse habe, wenn der Beurteilungsbeitrag aus der Abordnung seine oder ihre Rechtskenntnisse loben würde. Entsprechende Anpassungen durch die oder den nächsthöheren Dienstvorgesetzten, in der Regel die Präsidentin oder den Präsidenten des Obergerichts der jeweiligen Gerichtsbarkeit, sind zu begründen und werden als „Überbeurteilung“ bezeichnet.⁶¹⁶

Gerade in Beförderungssituationen werden Bewerberinnen und Bewerber von unterschiedlichen Dienstvorgesetzten beurteilt. In der Praxis fehle es daher oft an der Vergleichbarkeit zwischen den Beurteilungen.⁶¹⁷ Jedoch wiesen viele Gesprächspersonen ebenfalls darauf hin, dass durchaus auch länderübergreifende Versuche der Vereinheitlichung existierten. Eine Möglichkeit sei, dass die Beurteilungsverordnungen Richtlinien für die Notenverteilung an einem Gericht beinhalteten, die sich beispielsweise an der Gaußschen Normalverteilung orientierten. Oft würden durch die Beurteilerkonferenzen, bestehend aus den Präsidentinnen und Präsidenten eines Gerichtszweigs eines Bundeslandes oder Obergerichtsbezirks sowie dem Obergerichtspräsidenten oder der Obergerichtspräsidentin, genaue Regeln für die Beurteilung ausgehandelt. Gleichzeitig bestehe immer die Möglichkeit, dass eine Obergerichtspräsidentin oder ein Obergerichtspräsident eine Bewerberin oder einen Bewerber überbeurteilt und ihr oder ihm auf diese Weise einen Vor- oder Nachteil im Bewerbungsverfahren verschafft. Auf dem Dienstweg gingen der Obergerichtspräsidentin oder dem Obergerichtspräsidenten alle Beurteilungen und Beurteilungsbeiträge zu und er oder sie habe stets die Möglichkeit, Beurteilungen zu ändern. Allerdings kämen solche Anpassungen nur selten vor, wobei von den Gesprächspersonen auf die disziplinierende Wirkung einer möglichen Rechtswidrigkeit der Beurteilung („Damoklesschwert der Überbeurteilung“) verwiesen wird. Insbesondere eine rechtlich in vielen, aber nicht allen Bundesländern zulässige Überbeurteilung durch die Justizministerin oder den Justizminister⁶¹⁸ sei wegen der hohen rechtlichen und auch politischen Risiken selten.⁶¹⁹ Wie schon ihre Rolle im Beurteilungsprozess zeigt, haben Präsidentinnen und Präsidenten von Gerichten zahlreiche Kompetenzen – gerade auch unabhängig von ihrer meist nur geringen rechtsprechenden Tätigkeit. Ihre wesentlichen Kompetenzen umfassen:

- Einleitung von Disziplinarverfahren
- Vorsitz im Präsidialrat (§ 74 Abs. 2 Var. 1 DRiG)
- Haushaltsbefugnisse (siehe dazu „Haushalt“)
- Personalentscheidungen im nicht-richterlichen Bereich⁶²⁰
- Beurteilungen von Proberichterinnen und Proberichtern
- Beurteilungen von Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit
- Ernennung von Präsidialrichterinnen und Präsidialrichtern
- Vorsitz im Präsidium (§ 21a Abs. 2 GVG)

616 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:38:30].

617 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 28.07.2025 [RG 34: 00:38:30].

618 Dazu OVG Münster, Beschluss vom 29.02.2024 – 1 B 1082/23, Rn. 29 ff.

619 § 14 NBeurtVO-RiStA.

620 Siehe dazu „Nicht-richterliches Personal“.

- Genehmigung von Abordnungen
- Genehmigung von privaten Elektrogeräten im Büro (Kaffeemaschine, etc.)

II. Anforderungsprofile

1. Grundlagen

Dem Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG, namentlich den Anforderungen an Eignung, Befähigung und fachliche Leistung, wird einfachgesetzlich durch die Definition von Anforderungsprofilen für jedes Einstiegs- und Beförderungsamts entsprochen. Mit Ausnahme des Saarlandes enthalten die jeweiligen Landesrichtergesetze gesetzliche Grundlagen für die Beurteilung von Richterinnen und Richtern. Die Details der Anforderungsprofile sind meist in – von den Justizministerien erlassenen – Beurteilungsverordnungen geregelt. In manchen Ländern gibt es (zusätzliche) Verwaltungsrichtlinien und Runderlasse. In den vergangenen Jahren definierten die Justizministerien die Anforderungsprofile zunehmend nicht mehr allein verwaltungsintern, sondern transparent in Rechtsverordnungen im Sinne des Art. 80 Abs. 1 GG.⁶²¹

Tabelle 6: Rechtsgrundlagen für Beurteilungen in den Ländern

Bundesland	Gesetzliche Grundlage	Verordnung / Gesetz
Baden-Württemberg	§ 5 Abs. 7 LRiG	Verordnung des Justizministeriums über die dienstliche Beurteilung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (BeurtVO-LRiStAG)
Bayern	Art. 63 LlbG (Leistungslaufbahngesetz)	Beurteilung der Richter und Richterinnen sowie der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen – Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien der Justiz, des Innern, für Bau und Verkehr, der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat sowie für Arbeit und Soziales, Familie und Integration
Berlin	§ 9 Abs. 4 LRiG	Verordnung über die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Land Berlin (RiStABeurtV)
Brandenburg	§ 9 Abs. 4 LRiG	Verordnung über die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Land Brandenburg (BbgRiStABeurtV)

621 Vgl. BVerwG, Urteil vom 07.07.2021 – 2 C 2.21, Ls. 1.

Bundesland	Gesetzliche Grundlage	Verordnung / Gesetz
Bremen	§ 12 Abs. 1 und 5 LRiG	Verordnung über die Einzelheiten des Beurteilungswesens für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
Hamburg	§ 3a Abs. 5 LRiG	Beurteilungsrichtlinien für die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter der Freien und Hansestadt Hamburg der Behörde für Justiz und Gleichstellung Hamburg
Hessen	§ 2b Abs. 4 LRiG	Runderlass des Hessischen Ministeriums der Justiz: Dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
Mecklenburg-Vorpommern	§ 6 Abs. 3 LRiG	Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums: Dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
Niedersachsen	§ 5 Abs. 4 und 6 LRiG	Niedersächsische Verordnung über die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (NBeurtVO-RiStA)
Nordrhein-Westfalen	§ 14 Abs. 5 und 6 Satz 2 LRiG	Verordnung über die Erstellung dienstlicher Beurteilungen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz (BeurtVO JM)
Rheinland-Pfalz	§ 5 Abs. 1 LRiG	Verwaltungsvorschrift : Dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
Sachsen	§ 6 Abs. 3 LRiG i.V.m. §§ 65, 77 LRiG	Richter- und Staatsanwaltsbeurteilungs verordnung (RiStABeurtVO)
Sachsen-Anhalt	§ 6a Abs. 6 LRiG	Verordnung über die Beurteilung der Richter und Staatsanwälte (BeurtVO RiStA)
Schleswig-Holstein	§ 6 Abs. 3 LRiG	Landes verordnung über die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (RiStABuVO)

Bundes- land	Gesetzliche Grundlage	Verordnung / Gesetz
Thüringen	§ 7 Abs. 6 LRiG	Thüringer Verordnung zur Beurteilung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten einschließlich richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Anforderungsprofile (ThürRiStABeurtVO)

Die Kriterien schnell und intransparent zu ändern, ist demnach nicht so einfach. Eine Gesprächsperson weist entsprechend darauf hin:

„Wir müssen uns verabschieden von dem Gedanken, wir könnten eine Struktur schaffen, die unveränderlich ist. Ich finde es schon einen Gewinn, wenn sie Lärm machen müssen, um eine Veränderung zu bringen.“⁶²²

Während die Anforderungsprofile einerseits für Transparenz sorgen, kann das Justizministerium durch die Ausgestaltung derselben andererseits die eigenen Beförderungsentscheidungen gerichtsfest machen. Da die durch Rechtsverordnung definierten Anforderungsprofile den Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG einfachgesetzlich konkretisieren, messen die Gerichte die exekutive Personalentscheidung im gerichtlichen Verfahren auf Grundlage der individuellen Beurteilung eben gerade an den in den Anforderungsprofilen aufgeführten und von der Politik definierten Auswahlkriterien.⁶²³

Dabei ist das Justizministerium als Dienstherr frei, für Beförderungsämtler bestimmte Kriterien vorzusehen und auf andere zu verzichten.⁶²⁴ Dazu meint eine unserer Gesprächspersonen:

„Das ist ja alles nicht gesetzlich geregelt, sondern das ist entweder in Richtlinien oder Verwaltungspraxis. Das kann man immer ändern. Ja. Da kann man die Anforderungen erhöhen oder absenken oder ganz andere machen.“⁶²⁵

Gleichzeitig haben Gerichte die verfassungskonforme Ausgestaltung dieser von der Exekutive verabschiedeten Anforderungsprofile inzident im Rahmen von Konkurrentenklagen im Lichte von Art. 33 Abs. 2 GG zu prüfen (siehe dazu V.).⁶²⁶ Dort formulierte Anforderungen müssen sich ebenfalls an den Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung messen lassen. Das ist ein wirksames Instrument zur Eindämmung exekutiver Willkür bei Beförderungsentscheidungen sowie ihnen zugrunde liegenden Beurteilungsverordnungen und -verwaltungsvorschriften.

622 Recherchegespräch Landgerichtsrichter Sachsen am 26.06.2025 [RG 52: 00:09:47].

623 VGH Kassel, Beschluss vom 14.06.2018 – 1 B 2345/17, Rn. 33.

624 Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 29.02.2024 – 1 B 1082/23, Rn. 70.

625 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 00:23:13].

626 Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 29.02.2024 – 1 B 1082/23, Rn. 71.

2. Einstiegs- und Beförderungsamts

Mit Blick auf die Bewertung der Gefahr einer autoritär-populistischen Personalpolitik in der Justiz ist es wichtig zu verstehen, dass die Anzahl der Beförderungsposten in der Justiz quantitativ stark begrenzt ist. Dafür lohnt ein Blick auf die Besoldungsgruppen und die dort je nach Bundesland zur Verfügung stehenden Planstellen. Richterinnen und Richter – sowohl auf Probe als auch auf Lebenszeit – sind im Eingangsamts in der Besoldungsgruppe R1 eingruppiert. Danach steigen sie periodisch in ihren Erfahrungsstufen auf, d.h. sie bekommen in regelmäßigen Zeitabständen mehr Geld. Die genauen Sätze variieren je nach Bundesland und im Bund in Abhängigkeit von Besoldungsgruppe und Erfahrungsstufe.⁶²⁷ So erhalten Richterinnen und Richter in Brandenburg in Besoldungsgruppe R1 mit Erfahrungsstufe 2 knapp 5.300 Euro Bruttogrundgehalt. Nach je zwei Jahren wird die nächste Erfahrungsstufe erreicht. Eine Richterin oder ein Richter in Besoldungsgruppe R1 mit der höchsten Erfahrungsstufe, die nach 18 Jahren Dienstzeit erreicht wird, kommt auf ein Bruttogrundgehalt von 7.985 Euro.⁶²⁸

Während Richterinnen und Richter die Erfahrungsstufen durch Zeitablauf erreichen, gibt es keinen Automatismus, in ein Beförderungsamts und damit auch eine höhere Besoldungsgruppe (ab R2) aufzusteigen. In den meisten Bundesländern ist die Besoldungsgruppe R8 die höchste Besoldungsgruppe. Einige Bundesländer sehen für Präsidentenstellen noch die zusätzlichen Stufen R9⁶²⁹ und R10 vor.⁶³⁰ Erfahrungsstufen gibt es nur in den Besoldungsgruppen R1 und R2. Ab der Besoldungsgruppe R3 zahlen Länder und Bund einen feststehenden Satz, der nicht länger nach Erfahrungsstufen ansteigt.

Dabei ist die Anzahl von Beförderungsmöglichkeiten für Richterinnen und Richter begrenzt. In Brandenburg beispielsweise stehen im Haushaltsjahr 2025 in der ordentlichen Justiz 335 R1-Stellen 149 Stellen in der nächsthöheren Besoldungsgruppe R2 gegenüber. Nur 24 Stellen sind mit der Besoldungsgruppe R3 aufwärts ausgewiesen.⁶³¹ Nur Vorsitzende Richterinnen und Richter am Oberlandesgericht sowie (Vize-)Präsidentinnen und -Präsidenten fallen in diese letztgenannte Kategorie. Bei der (General-)Staatsanwaltschaft fällt das Stellenverhältnis noch stärker zugunsten des Eingangsamtes aus. Daran zeigt sich eindrucksvoll, dass die ganz überwiegende Mehrheit der Richterinnen und Richter ihr Berufsleben in der Besoldungsgruppe R1 verbringt und mithin nicht auf gute Beurteilungen durch Dienstvorgesetzte für erfolgreiche Bewerbungen angewiesen ist. Schon darin ist ein Resilienzfaktor für die richterliche Unabhängigkeit zu sehen, wenngleich der psychologische Anpassungsdruck durch eine schlechte Beurteilung nicht unterschätzt werden sollte.

627 Siehe dazu „Haushalt“.

628 Vgl. Anlage 4 zu § 20 Abs. 2, § 29 Satz 1, § 38 Satz 2 BbGRiG.

629 R9 ist die höchste Besoldungsgruppe in Bayern und Rheinland-Pfalz.

630 R10 ist die höchste Besoldungsgruppe in Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein sowie dem Bund.

631 Haushaltsplan Brandenburg 2025/26, Einzelplan 04, 65.

III. Verfahren

Über Beförderungen entscheidet grundsätzlich die Landesregierung,⁶³² die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident,⁶³³ welche die Zuständigkeit für die Ernennung regelmäßig dem Landesjustizministerium übertragen.⁶³⁴ In einigen Bundesländern bedarf die Beförderungsentscheidung der Zustimmung eines Richterwahlausschusses.⁶³⁵

Die Vergabe eines richterlichen Beförderungsamts steht im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, der die Auswahl gemäß Art. 33 Abs. 2 GG zu treffen hat, wobei die Ermittlung der oder des geeignetsten Bewerberin oder Bewerbers stets in Bezug auf das konkret angestrebte Amt zu erfolgen hat.⁶³⁶

1. Ausschreibung

Das Verfahren bei einer Beförderung beginnt mit dem Ausschreiben der Stelle.⁶³⁷ Bereits bei der Ausschreibung kann das Justizministerium bestimmte Anforderungen festlegen, die nur von ausgewählten Bewerberinnen und Bewerbern erfüllt werden, und so das Verfahren lenken. Wird eine Beförderung sodann im Rahmen einer Konkurrentenklage angegriffen, kann die Entscheidung durch einen gerichtsfesten Ausschreibungstext nicht mehr angegriffen werden, wie eine Gesprächsperson berichtet:

„Das, was man wahrscheinlich am ehesten machen kann, ist, über die Formulierung der Anforderungen eine bestimmte Bewerbergruppe auszuschließen beziehungsweise das so zuzuschneiden, dass das eben nur für bestimmte Personen überhaupt attraktiv ist. Dass man in die Ausschreibung eben ein bestimmtes Kriterium mit aufnimmt, womit man eine Person, die man im Blick hat, anspricht und andere, die sich nicht bewerben sollen, vielleicht ausschließt. Zum Beispiel könnte man die Ausschreibung nur auf [Bundesland X] beschränken. Wir suchen einen neuen OLG-Präsidenten als Beispiel und das könnte eigentlich ja jeder machen, aber [man] kann das gut rechtfertigen politisch, dass man die Ausschreibung auf Landeskinder beschränkt und sagt, es muss jemand sein, der aus der Gerichtsbarkeit von [Bundesland X] kommt. Und dann kommen bei dem Amt vielleicht nur noch Drei in Betracht.“⁶³⁸

632 Art. 38 Abs. 2 Landesverfassung Niedersachsen; Art. 58 Satz 1 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen; Art. 92 Satz 1 Landesverfassung Saarland; Art. 82 Abs. 1 Landesverfassung Berlin; Art. 118 Abs. 2 Landesverfassung Bremen; Art. 45 Satz 1 Landesverfassung Hamburg.

633 Art. 51 Satz 1 Landesverfassung Baden-Württemberg; Art. 48 Satz 1 Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern; Art. 102 Rheinland-Pfalz Landesverfassung; Art. 66 Satz 1 Landesverfassung Sachsen; Art. 70 Satz 1 Landesverfassung Sachsen-Anhalt; Art. 31 Satz 1 Landesverfassung Schleswig-Holstein; Art. 78 Abs. 1 Landesverfassung Thüringen.

634 § 3 Abs. 1 HRiG; § 78 Abs. 1 SächsRiG; § 3 Abs. 1 ThürRiStAG, Art. 12 BayRiStAG.

635 Siehe dazu „Richterernennung“.

636 SächsOVG, Beschluss vom 11.02.2020 – 2 B 326/19, Rn. 10.

637 § 3 RiStAGBW; Art. 12 Abs. 2 Satz 1 BayRiStAG; § 9 Abs. 6 BbgRiG; § 2a HRiG; § 3 Abs. 2 RiG M-V; § 3 NdsRiG; § 2 RP RiG; § 1a Satz 1 SaarRiG; § 3 SächsRiG i.V.m. § 11 Abs. 1 Satz 1 SächsBG; § 4 Abs. 1 RiG LSA; § 19 SH RiG.

638 Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25: 01:09:08].

Eine andere Gesprächsperson bestätigt die Möglichkeit dieses Vorgehens:

„Meistens hat die Exekutive auch eine Vorstellung, wen sie an welcher Stelle sehen will. Und dann werden diese Leute entsprechend beurteilt. Also es ist nicht so, dass man beurteilt und dann sucht man den Besten aus, sondern bei den Gerichtspräsidenten wird da schon geguckt: Wen will ich haben? Also das wird gesteuert. Das muss man so sagen. Das wird gesteuert. Ja und steuern kann man entweder über eine Ausschreibung, indem man sagt: ‚ich möchte nur Beförderungsbewerber haben‘ oder: ‚ich möchte nur Versetzungsbewerber haben‘. Beförderungsbewerber kommen vom unteren ins nächste Amt und Versetzungsbewerber müssen schon die Besoldungsgruppe haben, die ausgeschrieben ist. Da können Sie schon steuern. Sie können sagen: ‚ich möchte nur Leute aus dem Land [X] haben‘ oder: ‚ich mache die ganze Bundesrepublik‘. Sie haben also da verschiedene Ausschreibungsmöglichkeiten. Für alles muss es einen sachlichen Grund geben, sonst kann es angegriffen werden vor dem Verwaltungsgericht durch einen Konkurrenten. [...] Sie sind nicht ganz freihändig. Aber wenn Sie einen sachlichen Grund finden, [geht das] und meistens, wenn Sie lang genug nachdenken, finden Sie auch einen.“⁶³⁹

So könne die Frage, ob die Stelle für Versetzungs- oder Beförderungsbewerbende ausgeschrieben werde, wie folgt begründet werden:

„Den Vorschlag des Ausschreibungstextes kriegt der Präsident, in [dessen] Bereich die Stelle ausgeschrieben wird. Also wenn jetzt eine Vorsitzendenstelle beim [Gericht] ausgeschrieben wird, kriege ich den Ausschreibungstext. Und dann kann ich sagen: ‚Also, ich habe jetzt so viele, also so eine große Kohorte an Personen, die befördert werden wollen, bitte schreibt nur für Beförderungsbewerber aus. Ich kann jetzt keine Versetzungsbewerber brauchen, sonst wird meine Kohorte der R1-Richter immer größer.‘ Das ist ein sachlicher Grund: ‚Ich muss diese Kohorte der R1-Richter wieder kleiner [machen], ich habe so und so viele Erprobte, die jetzt auch mal die Chance haben müssen, befördert zu werden.‘ Dann würde man es beschränken. Oder ich sage: ‚Ich habe kaum noch Erprobte, ich brauche auch Versetzungsbewerber.‘ Oder: ‚Sie sind alle viel zu jung, die haben ja gar keine Erfahrung, ich brauche ein paar Erfahrene.‘ Das sind alles sachliche Gründe.“⁶⁴⁰

2. Präsidialrat

Zwingend ist die Beteiligung des Präsidialrates als Selbstverwaltungsorgan der Richterschaft (§ 74 DRiG) nach § 75 Abs. 1 Satz 1 DRiG, wenn sich die Landesjustizministerin oder der Landesjustizminister für eine Kandidatin oder einen Kandidaten entschieden hat. Er wird sodann gemäß § 75 Abs. 1 Satz 1 DRiG um eine Stellungnahme über deren oder dessen persönliche und fachliche Eignung gebeten. Dabei kann der Präsidialrat auch auf exekutive Einflussnahme durch Beurteilungen aus der dortigen Abordnung hinweisen, wie eine Gesprächsperson betont:

⁶³⁹ Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:26:27].

⁶⁴⁰ Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:29:19].

„Wird jemand länger als ein halbes Jahr an das Justizministerium abgeordnet, dann geht auch die Beurteilungskompetenz über. Das heißt, das Justizministerium schreibt dann auch die Beurteilung und wenn dann eine Stelle ausgeschrieben wird, dann kann natürlich die Beurteilung desjenigen, der ans Justizministerium abgeordnet ist, besser ausfallen als die, die im Geschäftsbereich gemacht werden. Das geht schon, allerdings gibt es da auch immer noch eine Stelle, die da [...] ‚zwischengeschaltet‘ ist. Niedersachsen hat keinen Richterwahlausschuss, [...] hat aber einen Präsidialrat, der an allen Beförderungsentscheidungen beteiligt wird und [der] guckt sich diese Dinge sehr genau an.“⁶⁴¹

Neben dem für die sozialen Belange der Richterschaft zuständigen Richterrat ist dieser Präsidialrat als Vertretung der Richterinnen und Richter in Personalangelegenheiten die zweite wichtige Säule richterlicher Personalvertretung und ein gewisser Resilienzfaktor.⁶⁴² Der Präsidialrat soll nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die im gewaltenteilten Rechtsstaat unvermeidbare personelle Einflussnahme der Exekutive auf die rechtsprechende Gewalt kontrollieren.⁶⁴³ Da nach § 74 Abs. 2 Var. 1 DRiG der Präsident eines Gerichts aus dem Gerichtszweig, für den der Präsidialrat zu bilden ist (ordentliche, Verwaltungs-, Finanz-, Sozial- oder Arbeitsgerichtsbarkeit), den Vorsitz führt, sitzt regelmäßig die- oder derjenige dem Kontrollorgan vor, die oder der schon die Beurteilungen geschrieben hat.⁶⁴⁴ Das heißt: Hat die autoritär-populistische Partei eine Präsidentenstelle einmal mit Gefolgsleuten besetzt, läuft die Funktion des Präsidialrates als Schutzinstrument gegen politische Einflussnahme regelmäßig ins Leere.⁶⁴⁵ Dies bestätigt uns auch eine Gesprächsperson und schlägt insoweit eine Anpassung des § 74 DRiG vor:

„Eine Schwachstelle beim Präsidialrat ist aber Bundesrecht. Meines Wissens hat der Präsidialrat als Vorsitzenden immer eine Präsidentin oder einen Präsidenten. Und das halte ich nicht für sinnvoll. Niemand käme auf die Idee, zu sagen, der Betriebsratsvorsitzende muss aber im Vorstand der Aktiengesellschaft sein, damit er genug von der Sache versteht. Das schafft einfach eine ungute Nähe zwischen dem Vorsitzenden, dem Präsidialrat. In aller Regel übernehmen solche Ämter Leute, die noch was werden wollen. Und deshalb würde ich sagen, wäre es zum Beispiel ein gutes Instrument demokratischer Kontrolle, wenn wir das freigeben würden, wer den Präsidialratsvorsitz bekommt. Das sollte auch ein einfacher Richter und eine einfache Richterin sein.“⁶⁴⁶

Außerdem ist bereits fraglich, ob das Gremium diese Schutzfunktion in seiner jetzigen Ausgestaltung überhaupt erfüllen kann. So ist bereits umstritten, ob der Präsidialrat vor der ihm zustehenden Stellungnahme Informationen zu möglichen Mitbewerberinnen und Mitbewerbern erhalten muss.⁶⁴⁷ Grundsätzlich liegt in der Beteiligung des Präsidialrates ein abstrakter Resilienzfaktor, der die

641 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 01:08:40].

642 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 19.06.2025 [RG 64: 01:31:29].

643 BVerfGE 41, 1 (9).

644 Scheffer, Machtkonzentration im Präsidialrat – ein Fall für den Gesetzgeber?, JZ 2024, 712 (712).

645 Scheffer, Machtkonzentration im Präsidialrat – ein Fall für den Gesetzgeber?, JZ 2024, 712 (714).

646 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:29:32].

647 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 75 DRiG Rn. 8 f.

Ernennung nach seiner jetzigen Ausgestaltung jedoch selbst nicht zu verhindern vermag: Die Letztentscheidung liegt stets beim Justizministerium.⁶⁴⁸ Kommt es zu einer von der autoritär-populistischen Partei politisch motivierten Ernennung, kann diese allein durch eine Mitbewerberin oder einen Mitbewerber, sofern eine oder einer existiert, durch Erhebung einer Konkurrentenklage – dazu noch später – samt Antrag auf einstweilige Untersagung der Ernennung durch Überreichung der Ernennungsurkunde verhindert werden.

Im Fall einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO führt selbst eine das Gericht ignorierende Übergabe der Ernennungsurkunde trotz des Grundsatzes der Ämterstabilität nicht zur Ernennung der erfolgreichen Bewerberin oder des Bewerbers.⁶⁴⁹ Diese Rechtsprechung macht ein Szenario wie in Polen, wo neuen Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichtern – eine einstweilige Anordnung des Verfassungstribunals ignorierend – um Mitternacht vor Urteilsverkündung ihre Ernennungsurkunde ausgehändigt wurde, weniger wahrscheinlich.⁶⁵⁰

IV. Erprobung

In vielen Recherchegesprächen haben wir gefragt, welche Handlungsempfehlungen die Gesprächspersonen heutigen Proberichterinnen und Proberichtern geben würden, um ihre Chancen, später in ein Beförderungsamt aufzusteigen, zu erhöhen. Regelmäßig wurde empfohlen, sich freiwillig für zusätzliche Aufgaben zu melden und Abordnungen anzunehmen – an ein Obergericht, das Bundesverfassungsgericht, zum Generalbundesanwalt oder ins Justizministerium. Auch an Amts- oder Landgerichten gebe es Funktionsstellen, die ambitionierte Richterinnen und Richter übernehmen könnten, um sich hervorzuheben (Abordnung). Wer über Abordnungen entscheidet, kontrolliert also auch die Karriereentwicklung von Richterinnen und Richtern. Dieser Prozess ist nicht immer transparent:

„[E]s ist nicht so nach dem Motto, der BGH sagt sich, wir suchen eine wissenschaftliche Mitarbeiterin für den [...] dritten Senat, und dann gibt es so eine Art Ausschreibung und da können sich dann viele bewerben und man guckt dann – so läuft es nicht. Sondern es ist tatsächlich so, dass es manchmal auch einem gewissen Zufall geschuldet ist. Der BGH fragt beim Ministerium nach, sagt: ‚Wir bräuchten da wieder jemanden‘ und dann ruft mich der Personalreferatsleiter an und sagt: ‚Hast Du jemanden oder könntest Du jemanden empfehlen?‘“⁶⁵¹

Als ein Kriterium für Beförderungsentscheidungen sehen viele Anforderungsprofile in den Ländern entsprechende Erprobungen vor und damit neben der zeitweisen Tätigkeit an einem Obergericht auch den Nachweis der Fähigkeit einer Bewerberin oder eines Bewerbers, Aufgaben in der Gerichtsverwaltung zu übernehmen.⁶⁵² Eine damit verbundene Abordnung als Voraussetzung für Beförderungen ist meist in Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften festgelegt und bedarf

648 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 75 DRiG Rn. 43.

649 BVerwG, Urteil vom 04.11.2010 – 2 C 16/09, Rn. 37.

650 Vgl. Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 64.

651 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:30:56].

652 Für Sachsen Anlage 1 zu § 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 der Richter- und Staatsanwaltsbeurteilungsverordnung vom 19. Januar 2024 (SächsGVBl. 2024, 103).

keiner gesetzlichen Grundlage.⁶⁵³ Das Bundesverfassungsgericht betont zwar, dass die Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit jede vermeidbare – auch mittelbare – subtile und psychologische Einflussnahme der Exekutive auf die Rechtsstellung des Richters verbietet.⁶⁵⁴ Da die Personalhoheit nach Art. 98 GG den Ländern zusteht, könnten die Justizministerien die Beförderungsvoraussetzungen in diesen Grenzen aber ganz unterschiedlich ausgestalten.⁶⁵⁵

Absolviert werden können diese Erprobungszeiten in den meisten Bundesländern sowohl in der Justiz im engeren Sinne, namentlich an obersten Landesgerichten oder der Generalstaatsanwaltschaft (*Regelerprobung*), als auch im weiteren Sinne an Bundesgerichten, Landes- oder Bundesministerien (*Ersatzerprobung*). Grundsätzlich lässt sich für heute festhalten, dass viele Landesjustizen ihre Richterinnen und Richter lieber im eigenen Land erproben, teilweise nur ungern an Bundesgerichte und -ministerien abgeben und dortige Beurteilungsbeiträge teils „herunterrechnen“.

Welche Möglichkeiten zur Erprobung wer bekommt, hängt – neben offiziellen Ausschreibungen – jedenfalls bei den exekutiven Erprobungsstationen auch davon ab, ob die Präsidentinnen oder Präsidenten der Obergerichte die Personen zu sich holen oder der Minister oder die Ministerin mit der Person zusammenarbeiten kann und will. Um Missbrauch hier vorzubeugen, berichtete uns ein Gerichtspräsident, sei bei ihm der Präsidialrat an der Entscheidung über Erprobungsabordnungen beteiligt:

„Diese Präsidialratsverfassung bei uns ist relativ stark, die sprechen bei vielen Dingen bei uns mittlerweile mit, übrigens auch bei der Frage, wer an die Erprobungsabordnung kommt. Das ist bei uns eine Voraussetzung für die Beförderung, also Erprobungsabordnungen zum Generalstaatsanwalt oder zum OLG, und wir haben auch nicht das System anderer Bundesländer, dass wer beim BGH oder beim Bundesverfassungsgericht war, nicht mehr zum OLG müsste. Das heißt, dass dieser Flaschenhals für die Beförderung, da haben wir mittlerweile eine starke Mitbestimmung – früher sind die da gar nicht gefragt worden. Da konnte [man] also Leute jahrelang einfach nicht in die Abordnung schicken und dann konnten die auch nicht befördert werden. Das ist mittlerweile geschlossen, [...] dieser Flaschenhals ist jetzt unter der Kontrolle des Präsidialrats.“⁶⁵⁶

So entwarf eine unserer Gesprächspersonen ein aus ihrer Sicht nicht unmittelbar bevorstehendes, aber durchaus denkbare Szenario, in dem sowohl Bundes- als auch Landesjustizminister Mitglied der autoritär-populistischen Partei sind. In diesem Land könnten jetzt Richterinnen und Richter ans Bundes- und Landesjustizministerium abgeordnet werden, wo – so die Formulierung – sie dann „unglaublich hochgejubelt“ werden.⁶⁵⁷ Zu dieser Möglichkeit erklärte eine weitere Gesprächsperson:

„Die Beurteilungssysteme der Beamten und der Richter, die sind nicht identisch. [...] Also wenn ein R1-Richter befördert werden will auf eine R2-Stelle, Vorsitz oder OVG, dann muss der in die

653 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24.06.2020 – 4 N 14/20, Rn. 6 ff.

654 BVerfG, Beschluss vom 22.06.2006 – 2 BvR 957/05, Rn. 7.

655 BVerfG, Beschluss vom 22.06.2006 – 2 BvR 957/05, Rn. 8.

656 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:29:32].

657 Recherchegespräch Landgerichtsrichter Sachsen am 26.06.2025 [RG 52: 00:47:24].

sogenannte Erprobung gehen, also so das ‚Dritte Staatsexamen‘ sagen wir landläufig. Und die Erprobung findet statt beim Oberverwaltungsgericht. Das ist die Regelerprobungsstelle. Man guckt: ‚Ist der, wäre der geeignet für eine Stelle beim Oberverwaltungsgericht‘ oder wo halt dann das in der Justiz ist. In Baden-Württemberg, da muss jeder zum VGH Baden-Württemberg, egal ob Sie vorher beim Bundesverwaltungsgericht waren oder sonst wo, alles unerheblich. Sie müssen durch den VGH ihre Erprobung machen. In [Bundesland X] gibt es sogenannte Ersatzerprobungen. Das heißt, Sie müssen nicht zum OVG. Sie können Ihre Erprobung auch zwei Jahre beim Ministerium für Justiz machen, beim Justizprüfungsamt, beim Bundespräsidialamt, beim Bundesjustizministerium, beim Bundesverfassungsgericht oder beim Landesverfassungsgerichtshof etc. Das dauert dann zwei Jahre und beim OVG dauert es neun Monate. Bei diesen Ersatzerprobungen sind in der Regel die Noten viel, viel besser als die Notenskala in der Justiz eigentlich ist. Und wenn das eine Ersatzerprobungsstelle ist außerhalb unserer Beurteilungsverordnung, also zum Beispiel Präsidialamt, dann muss ich dieses Zeugnis umwandeln in eine dienstliche Beurteilung nach unserem Maßstab. Das ist ein relativ kompliziertes System. [...] Also die Exekutive hat über diese Ersatzerprobungen auch Einfluss auf die Note.“⁶⁵⁸

Dass Justizministerinnen und Justizminister in Bund⁶⁵⁹ und Land⁶⁶⁰ Richterinnen und Richter aus ihrem und auch anderen Bundesländern mittels Abordnungen in ihr Haus holen, ist bereits gängige Praxis. Nach § 37 DRiG können Richterinnen und Richter an andere Gerichte oder Verwaltungsbehörden mit ihrer Zustimmung abgeordnet werden.

In diesen Abordnungen liegt danach auch ein Einfallstor, weil eine Gerichtspräsidentin oder ein Gerichtspräsident mit autoritär-populistischer Einstellung Richterinnen und Richter empfehlen kann, die sie oder er für geeignet hält, und entsprechend missliebige Personen von solchen Abordnungen fernhalten kann. Langfristig hat das dann auch Auswirkungen auf die Personalentwicklung, wie eine unserer Gesprächspersonen betont:

*„Wenn ich sage, ich möchte das im Ministerium machen, und vielleicht andersrum das Ministerium mich auch fördert, weil ich rechtsradikal bin, dann kann [das Ministerium] mich gut beurteilen und das schlägt sich dann eben auch in dem Gesamtergebnis nieder, weil es nicht negiert werden kann.“*⁶⁶¹

Andererseits könnten solche Personen, die im jeweiligen Bundesland „nichts werden sollen“, an außerhalb des Bundeslands liegende Erprobungsstellen abgeordnet und entsprechende Beurteilungsbeiträge dann „heruntergerechnet“ werden.

Diese abgeordneten Richterinnen und Richter bleiben während ihrer Abordnung zunächst in der Besoldungsordnung R eingruppiert; können jedoch auch in die Besoldungsordnung B des Landes oder Bundes wechseln (Versetzung). Dort verdienen sie in aller Regel mindestens so viel wie in ihrem

658 Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:47:34].

659 BT-Drucksache, 17/2230.

660 Abgeordnetenhaus-Drucksache, 19/12137.

661 Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25: 01:12:00].

vorherigen Amt als abgeordnete Richterin oder abgeordneter Richter, haben aber mehr Besoldungsgruppen und damit Aufstiegsmöglichkeiten als in der Besoldungsordnung R.⁶⁶²

Während dieser Zeit sind nun außerdem die neuen Dienstvorgesetzten für die Erstellung sogenannter Beurteilungsbeiträge der abgeordneten oder in die Besoldungsordnung A oder B gewechselten Richterinnen und Richter zuständig. Die dortige politische Nähe zum neuen Dienstvorgesetzten zahlt sich regelmäßig aus. Eine Gesprächsperson beschreibt eine mögliche Strategie der Exekutive so:

„Und dann im Beförderungsbereich dieser Umweg über das Ministerium, sodass ich praktisch das Ministerium in die Beurteilungszuständigkeit bekomme. Das Ministerium ist übrigens auch zuständig, als einzige Abordnungsstelle allein über die Phase der Abordnung ins Ministerium die Beurteilung zu schreiben.“⁶⁶³

Außerdem können Richterinnen und Richter, die der Justizministerin oder dem Justizminister nahe stehen, die Laufbahn wechseln und im Justizministerium bis zum Ministerialrat (bis B3) oder gar Ministerialdirigenten als Abteilungsleiter (B6) aufsteigen.⁶⁶⁴ Die Rechtsprechung hält die dadurch unmittelbare Einflussnahme des Ministeriums auf das Beurteilungswesen bislang für unbedenklich. Im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit des Beurteilten sei kein Unterschied erkennbar, ob er oder sie von einer Gerichtspräsidentin, einem Gerichtspräsidenten oder unmittelbar vom Ministerium beurteilt wird.⁶⁶⁵ Auf die Aufnahme dieser Beurteilungsbeiträge in die Beurteilung wurde bereits oben eingegangen.

Bewirbt sich die Abteilungsleiterin oder der Abteilungsleiter aus dieser Position heraus für ein Amt mit R-Besoldung, hat sie oder er deutliche Vorteile gegenüber richterlichen Mitbewerberinnen oder Mitbewerbern. Das zuständige Verwaltungsgericht müsste eine Konkurrentenklage gegen die Bevorzugung der B-Bewerberin oder des B-Bewerbers gegenüber seinen R-Kolleginnen und -Kollegen abweisen, da die oder der erfolgreiche Bewerberin oder Bewerber sich mit seiner Besoldungsstufe in einem deutlich höherwertigen Amt als die Mitbewerberinnen und Mitbewerber befunden hat. Durch die Verleihung eines höheren Amtes, so die ständige Rechtsprechung unter anderem des Bundesverfassungsgerichts, wird eine Beamtin, ein Beamter, eine Richterin oder ein Richter aus der Gruppe derjenigen herausgehoben, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt innehatten: Mit einem höheren Amt seien regelmäßig gesteigerte Anforderungen und ein größeres Maß an Verantwortung verbunden.⁶⁶⁶ In Nachbesetzungsverfahren kämen so Personen zum Zug, die erst in der laufenden Wahlperiode als Richterinnen und Richter in ein von einer autoritär populistischen Partei geführtes Justizministerium abgeordnet wurden. Dieses Einfallstor (*Wechselspur-Szenario*) wurde uns eindrücklich beschrieben⁶⁶⁷:

662 Für Sachsen und die Besoldungsordnungen R und A Anlage 5 zu § 22 Abs. 1 sowie §§ 30 und 32 Abs. 1 SächsBesG.

663 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 01:08:38].

664 Für Sachsen Anlage 2 zu § 22 Abs. 1 SächsBesG.

665 VGH Kassel, Beschluss vom 14.07.2016 – 1 B 1419/16, Rn. 21.

666 BVerfG, Beschluss vom 20.03.2007 – 2 BvR 2470/06, Rn. 16; OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.05.2018 – 5 ME 43/18, Rn. 26.

667 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 28.07.2025 [RG 34: 00:19:03].

„Konkurrentenklagen sind selten, allerdings in wirklich verantwortlichen Positionen, insbesondere Landgerichtspräsidenten, Oberlandesgerichtspräsidenten, ist das sehr viel häufiger der Fall, dass da eine Konkurrentenklage kommt, und dann sind die Verwaltungsgerichte gefordert und sie kommen da ihrer Verantwortung auch durchaus nach. Also, das wird sehr genau angeschaut, sehr genau verglichen und hat häufiger Erfolg, weil die Beurteilungen an der einen oder anderen Stelle nicht richtig schlüssig sind oder nicht begründet sind oder nicht zur Vorbeurteilung passen. Verwaltungsgerichte finden da immer sehr viel, was sie zu beanstanden wissen, und dann muss das Ganze eben nochmal gemacht werden. [...] Und zwar ist es schon häufiger jetzt vorgekommen, dass jemand ins Justizministerium abgeordnet wird, und der kann dann befördert sein oder nicht befördert sein, aber wenn er eine bestimmte Position bekommt, zum Beispiel als Referatsleiter, dann kriegt er eine B2 bei uns im Justizministerium. [...] So und dann schlägt aber B2 R2 bei gleicher Beurteilung. Warum? Weil das ein höherwertiges Amt ist und das höherwertige Amt sticht das niederwertige Amt. Also angenommen, ich habe einen R1-Richter und einen R2-Richter. Beide bewerben sich auf eine R2-Stelle. Beide sind mit ‚sehr gut‘ beurteilt. Es gewinnt der mit der R2-Stelle, weil er sich im höherwertigen Amt bewährt hat. So und jetzt haben wir R2 und B2. Also wir haben eine schöne Vorsitzendenstelle am Oberlandesgericht ausgeschrieben und es bewerben sich ein B2er aus dem Justizministerium und ein R2er. Der aus dem Justizministerium, der kann da ganz jung hingekommen sein und kann dann B2 geworden sein. Und weil B2 ungefähr 100, 200 Euro mehr ist, sticht er den anderen bei gleicher Beurteilung. Aussch. Das kann mal wehtun und das ist genau so ein Einfallsszenario.“⁶⁶⁸

Ein Blick in die Lebensläufe aktueller Präsidentinnen und -präsidenten von Oberlandesgerichten, die wir einer vergleichenden Analyse unterzogen haben, zeigt, dass viele von ihnen während ihrer Karriere jedenfalls eine Zeit lang die Leitung der Abteilung I oder Z im Justizministerium innehatten. 13 von 24 sind aus einer hochrangigen Position in den Justizministerien gewechselt. Elf Personen waren zuvor Ministerialdirigentinnen und -dirigenten, zwei waren Staatssekretärinnen oder -sekretäre. Diese Positionen sind regelmäßig für interne Verwaltungsabläufe und Personalentscheidungen zuständig und zeichnen sich durch ihre Nähe zur Hausleitung aus. Doch auch die meisten Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, die von einer anderen Präsidentenstelle befördert wurden, hatten in ihrer Biographie zuvor zumeist höhere Stellen in der Verwaltung bekleidet. Demgegenüber ist auffällig, dass Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichtsgerichte häufiger aus Richterstellen (fünf Fälle) und (Vize-)Präsidentenstellen (acht Fälle) befördert wurden. Nur zwei aus dieser Gruppe wurden direkt aus Ministerialstellen heraus in das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten befördert.

Ein während der Recherchearbeit besonders eindrucksvolles Beispiel für die Möglichkeiten exekutiver Prägung zukünftiger Führungspersönlichkeiten in der Justiz lässt sich unter dem Oberbegriff *Prinzenlehrgang* zusammenfassen. Dabei handelt es sich um bereits von einem Justizministerium praktizierte Fortbildungsreihen, in denen Richterinnen und Richter nach Vorschlag des Justizminis-

668 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 01:20:37].

teriums auf zukünftige Leitungsaufgaben vorbereitet werden, wie uns eine Gesprächsperson berichtet:

„Das hat immer fast alles eine gute Seite, aber eben auch eine missbrauchsanfällige Seite. [...] Diejenigen, die nachher auch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen sollen, als Behördenleitung, wenn sie eben Direktor oder Präsident sind, die sollen vorher Verwaltungserfahrungen sammeln. Und dafür ist dieses Traineeship-Programm gegeben. Das sind sieben Monate, die man im Ministerium absolvieren muss und die immer so zwei Monate in einer Station vorsehen und danach wechselt man. [...] Von der Idee her wechselt man eben die Aufgabenbereiche, kann sich alles mal anschauen, hat dann irgendwie eine Grundahnung von Haushalt, eine Grundahnung von Personalentwicklungsplanung, eine Grundahnung von Rechtsförmlichkeitsprüfung, Grundahnung von Bundesratsbegleitung und so weiter. Dann hat man, wenn man das durchlaufen hat, diese formale Herausforderung, Traineeship-Programm absolviert, abgehakt und kann dann, wenn diese Stelle eines Präsidenten ausgeschrieben wird, sagen: ‚Ja, ich habe die formalen Kriterien, ich habe auch eine Leistungsbeurteilung, deswegen nehmt mich‘.“⁶⁶⁹

Besonders brisant wird die Möglichkeit exekutiver Personalpolitik durch die Tatsache, dass in den nächsten Jahren gerade, aber nicht nur in den ostdeutschen Bundesländern viele während der Einstellungsphase um 1990 eingestellte Richterinnen und Richter in Pension gehen.⁶⁷⁰ Da höhere Positionen regelmäßig erst zum Ende des Berufslebens erlangt werden und die Altersstruktur wenig ausdifferenziert ist, werden innerhalb kurzer Zeit überdurchschnittlich viele Ämter oberhalb der Einstiegsgruppe R1 frei, namentlich Vorsitzende Richterinnen und Richter am Land- und Oberlandesgericht sowie Richterinnen und Richter am Oberlandesgericht.

V. Rechtsschutz

Bereits heute – so berichteten uns Gesprächspersonen – sei Art. 33 Abs. 2 GG bei Beförderungsentscheidungen in der Justiz eines der am häufigsten verletzten Grundrechte,⁶⁷¹ weil die Auswahl von Spitzenpositionen oft einem gewissen politischen Einfluss unterliegt.⁶⁷² Deshalb soll im Weiteren darauf eingegangen werden, wie einzelne Aspekte der Beurteilung und Beförderung von Richterinnen und Richtern durch Gerichte überprüft werden (können).

1. Anforderungsprofile

Gegen Versuche, über die Ausgestaltung der Anforderungsprofile die Besetzung von Ämtern in der Justiz zu steuern, ist rechtlich kaum etwas zu machen. Zwar können die Kriterien im Rahmen einer Konkurrentenklage durchaus inzident überprüft werden. Jedoch lassen sich die bereits heute in vielen Anforderungsprofilen enthaltenen Formulierungen wie „Erfahrung in der Justizverwaltung“

⁶⁶⁹ Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25: 00:43:13].

⁶⁷⁰ Deutscher Richterbund, Positionspapier zur personellen Zukunftsfähigkeit der Justiz in Deutschland“, abrufbar unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Publikationen/DRB-Positionspapier_Nachwuchsgewinnung_kl.pdf.

⁶⁷¹ Siehe dazu auch schon „Richterernennung“.

⁶⁷² Recherchegespräch Richter Bundesverwaltungsgericht a.D. am 24.09.2025 [RG 10: 01:34:28].

durchaus begründen. Sie müssen häufig so interpretiert werden, dass Beförderungen eine vorherige Tätigkeit im Justizministerium voraussetzen, weil insbesondere Leitungspositionen mit einem erheblichen Anteil an verwaltender Tätigkeit verbunden sind. Dem exekutiven Einfluss auf die Besetzung von Präsidentenstellen, der dadurch entsteht, könnte vorgebeugt werden, indem in den Anforderungsprofilen eine Mindestdauer rechtsprechender Tätigkeit vorgegeben wird, also dass Bewerberinnen und Bewerber zumindest zeitweise an einem Obergericht tätig gewesen sein müssen.

2. Beurteilung und Abordnung

Als Rechtsbehelf gegen Beurteilungen kommen neben Widerspruch und verwaltungsgerichtlicher Klage (§§ 46, 71 DRiG i.V.m. § 126 Abs. 1 BBG und § 54 Abs. 1 BeamStG) der Antrag auf dienstgerichtliche Entscheidung (§ 26 Abs. 3 DRiG) in Frage.⁶⁷³ Die gerichtliche Kontrolle ist dabei darauf beschränkt, ob der Dienstherr gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat, von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, die anzuwendenden Begriffe oder den rechtlichen Rahmen verkannt, allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat.⁶⁷⁴ Vor diesem Hintergrund – so bestätigten es unsere Gesprächspersonen – wird es den Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten in der Regel möglich sein, die Beurteilungen gerichtsfest zu formulieren. Das Gericht hat ihren Beurteilungsspielraum zu respektieren, sodass es, wenn keine formellen Fehler vorliegen, die Beurteilung regelmäßig nicht aufheben wird.

Das gerichtliche Einklagen einer Abordnung, um Anforderungsprofile erfüllen zu können, ist gleichfalls schwierig. Keine unserer Gesprächspersonen konnte sich an ein entsprechendes und erst recht nicht an ein erfolgreiches Verfahren erinnern. Insbesondere bei der Abordnung an ein Ministerium kommt der jeweiligen Ministerin oder dem jeweiligen Minister ein weiter Beurteilungsspielraum zu, weil die Abordnung seine eigene politische Arbeit betrifft und sich die Auswahl einer bestimmten Person insoweit unter Verweis auf die demokratische Legitimation der Ministerin oder des Ministers wird rechtfertigen lassen.

3. Beförderung

Die Beförderung kann im Rahmen einer Konkurrentenklage gerichtlich durch Mitbewerberinnen und Mitbewerber angegriffen werden. Dabei handelt es sich im Kern um eine Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ergänzt um Elemente der Verpflichtungsklage und des einstweiligen Rechtsschutzes (§ 123 VwGO).

Die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte der konkreten Beförderungsentscheidung hängt dabei von der Art der Ernennung ab: Bei Entscheidungen des Justizministeriums ist sie höher, bei Entscheidungen eines Wahlgremiums geringer.⁶⁷⁵ Dieser „Mantel der demokratischen Entscheidung“ beschränkt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Folge die unmittelbare Geltung des Grundsatzes der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG⁶⁷⁶ und würde es einer autoritär-populistischen Partei ermöglichen, die Gerichte von der nachträglichen Überprüfung von Beförde-

⁶⁷³ Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 83. EL 2025, Rn. 626.

⁶⁷⁴ BVerwG, Urteil vom 02.03.2017 – 2 C 21/16, Rn. 15.

⁶⁷⁵ Siehe dazu „Richterernennung“ C. III.

⁶⁷⁶ BVerfGE 143, 22.

rungsentscheidungen auszuschließen. Zwar vertritt das Oberverwaltungsgericht Schleswig die Auffassung, dass diese Rechtsprechung nicht ohne Weiteres auf Landesrichterinnen und Landesrichter zu übertragen ist, bejaht aber auch hier den Beurteilungsspielraum und damit eine beschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit.⁶⁷⁷

Dieses Zusammenspiel von Rechtsschutzmöglichkeit und Ernennungsprozedere ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil es vermutlich länger dauern wird, politisch Einfluss auf den vom Präsidium autonom verantworteten Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts und damit den gesetzlichen Richter bei Konkurrentenklagen zu nehmen als politische Wahlgremien mit loyalen Gefolgsleuten zu besetzen.

Ein noch vor der nachträglichen gerichtlichen Kontrolle von Beförderungen am Prinzip der Bestenauslese ansetzendes und damit umso gefährlicheres Instrument wäre das Beschränken von Bewerbungen auf „Landeskinder“. Wenn bei bestimmten Beförderungämtern oder Gerichtspräsidentenstellen nur Personen berücksichtigt werden, die bereits im jeweiligen Bundesland tätig oder ausgebildet wurden, kann dies dazu führen, dass die Exekutive ihren Einfluss noch früher und umfassender geltend macht – etwa bereits während des Studiums oder Referendariats.⁶⁷⁸ Auf diese Weise könnten gezielt Nachwuchskräfte identifiziert und frühzeitig „platziert“ werden, wodurch sich Abhängigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten noch vor Beginn der eigentlichen Tätigkeit verfestigen. Entsprechende Anknüpfungspunkte böte die bereits heute in Sachsen-Anhalt praktizierte Regelung, dass bei angespannter Haushaltslage nur ausnahmsweise neue Richterinnen und Richter eingestellt werden. Die Einstellung – wenn auch nur ins Eingangsamt – ist aktuell auf Personen beschränkt, die dort ihr Referendariat absolviert haben.⁶⁷⁹

VI. Resilienzmöglichkeiten

Im Bereich der Beförderungen zeigt sich besonders deutlich, wie institutionelle Strukturen und personelle Entscheidungsprozesse ineinandergreifen und damit die Unabhängigkeit der Justiz beeinflussen können. Eine zentrale Rolle kommt dabei den Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten zu, die maßgeblich an der Erstellung von Beurteilungen beteiligt sind und dadurch erheblichen Einfluss auf die – bis zu deren Ruhestand Justiz und Gesellschaft prägenden – Karrieren von Richterinnen und Richtern nehmen. Hinzu tritt die Möglichkeit der Exekutive, über Abordnungen und entsprechende Beurteilungsbeiträge die dienstliche Beurteilung zu beeinflussen und auf Beförderungsverfahren einzuwirken.

Am gefährlichsten erweist sich das von mehreren Gesprächspersonen beschriebene und plausibilisierte *Wechselfur*-Szenario. Danach kann das Justizministerium durch den bewussten Laufbahnwechsel einer späteren Bewerberin oder eines späteren Bewerbers von der Besoldungsordnung R in die Besoldungsordnung B dessen spätere Ausgangslage im Beförderungsverfahren erheblich exekutiv verbessern. Nach der Rechtsprechung ist eine in Besoldungsgruppe B6 eingruppierte Kandidatin

⁶⁷⁷ OVG Schleswig, Beschluss vom 21.10.2019 – 2 MB 3/19, Rn. 34 ff.

⁶⁷⁸ Siehe dazu „Richterernennung“.

⁶⁷⁹ Dpa Sachsen, Bericht vom 30.12.2024, Finanzminister Richter verteidigt Einstellungsstopp, dpa:241230-930-330335/1.

einer in R3 eingruppierten Kandidatin vorzuziehen, ohne dass diese Entscheidung im späteren Gerichtsverfahren angegriffen werden könnte.

Umso wichtiger für die Resilienz im Bereich der Beförderungen sind die Beteiligung der Präsidialräte an der Entwicklung von Anforderungsprofilen und Abordnungsmöglichkeiten sowie ihre Vetomöglichkeit gegenüber Beförderungsentscheidungen: Ihre Beteiligung kann ein zentrales Korrektiv sein, das Selbstverwaltungsrechte stärkt und exekutiver Einflussnahme Grenzen setzt. Das setzt jedoch voraus, dass dem Präsidialrat einerseits nicht nur Stellungnahmerechte, sondern auch bereits im Vorfeld Akteneinsichtsrechte garantiert werden, um frühzeitig Konkurrentenklagen zu unterstützen. Diese Konkurrentinnen und Konkurrenten allein sind in der Lage, eine Ernennung zu verhindern. Damit der Präsidialrat diese Funktion effektiv ausüben kann, sollte ihm nicht mehr regelmäßig die oder der für die Beurteilung zuständige Gerichtspräsidentin oder Gerichtspräsident vorsitzen.

Demgegenüber können Wahlgremien als Einfallstor wirken, um den Rechtsschutz zu verringern, weil ihre Entscheidungen oftmals nur eingeschränkt überprüfbar sind. Die strenge Bindung der Auswahlentscheidung an Art. 33 Abs. 2 GG begrenzt zwar die demokratische Legitimation der Richterinnen und Richter in Beförderungsämtern, sorgt aber andererseits für eine effektive Kontrolle durch die Gerichte im Rahmen von Konkurrentenklagen⁶⁸⁰, deren Beeinflussung durch eine autoritär-populistische Partei aufgrund der Geschäftsverteilungsautonomie der Verwaltungsgerichte⁶⁸¹ jedenfalls einige Zeit und strategischen Aufwand erfordern wird.

Um den exekutiven Einfluss bei der Beförderung einzudämmen, bieten sich zwei weitere Reformen an: Einerseits sollte die Beteiligung der Richter- oder Präsidialräte bei der Erstellung von Anforderungsprofilen für Präsidentenstellen vorgeschrieben werden. Die Justizverwaltungen sollten verpflichtet werden, die Anforderungsprofile gemeinsam mit den Richtervertretungen zu entwickeln und hierzu eine Übersicht über die jeweiligen Profile zu erstellen. So ließe sich eine stärkere Mitwirkung der richterlichen Selbstverwaltung sicherstellen und die einseitige Steuerung der später vom Gericht zu überprüfenden Entscheidungsgrundlagen durch die Exekutive begrenzen. So gibt es in Österreich sogenannte Personalsenate, in denen gewählte Richterinnen und Richter an den Beurteilungen der Richterschaft direkt mitwirken.

Außerdem wäre es sinnvoll, gesetzlich festzulegen, dass eine bestimmte Mindestdauer an Berufsjahren als Richterin oder Richter am Gericht zwingende Voraussetzung für die Übernahme einer Präsidentenstelle ist. Eine solche Regelung würde gewährleisten, dass Leitungspositionen nur von Personen übernommen werden können, die über hinreichende Erfahrung in der genuin spruchrichterlichen Tätigkeit verfügen, und damit ausschließlich exekutiv gesteuerte Karrieren ohne fundierte richterliche Praxis erschweren.

⁶⁸⁰ Siehe dazu „Richterernennung“.

⁶⁸¹ Zur Einflussnahme über die Geschäftsverteilung auch „Gerichtsorganisation“.

Annika Perlebach

unter Mitarbeit von Etienne Hanelt & Jonathan Schramm

Disziplinarverfahren

Disziplinarverfahren spielen im gerichtlichen Alltag in Deutschland bislang – zumindest ihrer Anzahl nach – keine prominente Rolle. So wurden etwa seit 2020 in Rheinland-Pfalz lediglich acht Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter eingeleitet.⁶⁸² Im Rahmen der autoritär-populistischen Strategie ist dieser Bereich jedoch von zentraler Bedeutung, was sich im internationalen Vergleich deutlich zeigt.

Insbesondere in Polen war der Auf- und Umbau von Disziplinarinstitutionen ein wesentlicher Bestandteil des Feldzugs der PiS-Regierung gegen die Gerichte. Bereits in ihrer Auseinandersetzung mit dem Verfassungstribunal setzte die Regierung auf die gesetzliche Einführung neuer Disziplinarmaßnahmen, die sowohl der Staatspräsident als auch der Justizminister einleiten konnte und die mit Zustimmung des Sejms, dem Unterhaus des polnischen Parlaments, in der Amtsentfernung von Verfassungsrichtern enden konnte.⁶⁸³ Zugleich wurde die Zustimmung des Staatspräsidenten nötig, um die Entfernung einer Richterin oder eines Richters zu bestätigen, selbst dann, wenn das Disziplinarpanel des Gerichtshofs diese für angebracht hielt.⁶⁸⁴

Später versuchte die PiS-Regierung, auch die ordentliche Justiz mithilfe von Disziplarmitteln unter ihre Kontrolle zu bringen. Dazu schaffte sie eine neue Disziplinarkammer am Obersten Gerichtshof, die mit ausgewählten Richterinnen und Richtern besetzt wurde. Zudem wurde diese Kammer so weit wie möglich von der Administration des Obersten Gerichtshofs isoliert: Sie erhielt einen eigenen Haushalt, der fast der Hälfte des Haushalts des Obersten Gerichtshofs entsprach. Die Richterinnen und Richter der Disziplinarkammer erhielten eine vierzigprozentige Amtszulage. Der Kammervorsitzende bekam gegenüber den Richterinnen und Richtern der Kammer die Kompetenzen eines Gerichtspräsidenten.⁶⁸⁵ Um den Widerstand der polnischen Richtervereinigungen zu umgehen, erlaubte eine Gesetzesänderung auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mit mindestens zehn Jahren Berufserfahrung, Richterin bzw. Richter der Disziplinarkammer zu werden.⁶⁸⁶ Diese neuen Disziplinarmöglichkeiten wurden gegen Richterinnen und Richter mitunter wegen des Inhalts ihrer Entscheidungen eingesetzt.⁶⁸⁷ 2019 ging die PiS-Regierung noch einen Schritt weiter und verabschiedete ein neues Gesetz, das die Anzahl der Disziplinarstraßbestände massiv ausweitete – einschließlich der Anwendung bestimmter Vorschriften des EU-Rechts durch Richterinnen und Richter – und letztlich durch die Europäische Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren sanktioniert wurde. Da die Regierung der einstweiligen Anordnung des Europäischen Gerichtshofs nicht folgte, wurde Polen schließlich zu Strafzahlungen von einer Million Euro pro Tag verurteilt.⁶⁸⁸

In Ungarn spielen Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter ebenso eine Rolle, wenn auch weniger prominent als in Polen. Dort sind die politisch besetzten Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten zusammen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Nationalen Justizbüros zentrale Akteure, wobei die Disziplinarstraftatbestände bewusst vage gehalten werden und gezielt

682 Anfrage Justizministerium RP, 05.06.2025.

683 Vgl. Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 73 f.

684 Vgl. ebd., 74.

685 Vgl. ebd., 112.

686 Vgl. ebd., 113.

687 Vgl. ebd. 118; Gajda-Roszczyńska/Markiewicz, Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland, Hague J Rule Law 2020, 451 (467, 469).

688 Vgl. Pech, Doing Justice to Poland's Muzzle Law: The Latest ECJ Judgement on Poland's Rule of Law Breakdown, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/doing-justice-to-polands-muzzle-law/>.

gegen Richterinnen und Richter eingesetzt werden.⁶⁸⁹ Auch in Westeuropa werden Disziplinarmaßnahmen teilweise als das bevorzugte Mittel eingeordnet, um Richterinnen und Richter in Schach zu halten.⁶⁹⁰

Dabei können Disziplinarverfahren, wie in den Szenarien dargestellt, auf zwei verschiedene Weisen genutzt werden: Zum einen können unliebsame und kritische Richterinnen und Richter im Rahmen von Disziplinarverfahren unter Druck gesetzt werden (*Schaffen einer Drucksituation*). Zum anderen können – spiegelbildlich – linientreue Personen durch das Unterlassen eigentlich erforderlicher Verfahren nachhaltig vor disziplinarrechtlichen Konsequenzen geschützt werden (*Selektiver Schutz vor Disziplinarmaßnahmen*).

Im Folgenden werden zunächst der Ablauf sowie der Sinn und Zweck von Disziplinarverfahren dargestellt (I.). Sodann werden für sich die angesprochenen Szenarien, nämlich zunächst Disziplinarverfahren gegen Kritikerinnen und Kritiker (II.) und anschließend der Schutz eigener Anhängerinnen und Anhänger vor Disziplinarverfahren (III.) analysiert. Zuletzt werden potenziell resilienzfördernde Aspekte für das Disziplinarwesen erläutert (IV.).

I. Grundlagen

Die Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern ergibt sich in Deutschland schon aus dem Grundgesetz. Gemäß Art. 97 Abs. 1 GG sind diese unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Diese Unabhängigkeit spiegelt sich auch in der Dienstaufsicht wider, der die Richterinnen und Richter nur unterstehen, soweit ihre Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt wird (§ 26 Abs. 1 DRiG). Die Dienstaufsicht erfasst dabei Instrumente wie die Ermahnung und den Vorhalt (vgl. § 26 Abs. 2 DRiG). Von der Dienstaufsicht ist die Disziplinarhoheit zu unterscheiden, also die Kompetenz zur Einleitung und Führung von den im Vergleich intensiveren Disziplinarverfahren, wobei auch Maßnahmen der Dienstaufsicht ein gewisser disziplinarischer Charakter innewohnen kann.⁶⁹¹ Trotz dieser grundsätzlichen Trennung zwischen Dienstaufsicht und Disziplinarhoheit sind die Ausführungen zur Dienstaufsicht dahingehend relevant, als dass die Grenzen der Dienstaufsicht für ein schlüssiges System auch die Grenzen der Disziplinalgewalt bedeuten: Disziplinarische Maßnahmen sind nur in dem Umfang möglich, wie sie der Richterin oder dem Richter auch im Rahmen der Dienstaufsicht vorgehalten werden können.⁶⁹²

Bei der Ermittlung der genannten Grenzen ist zunächst der durch die höchstrichterliche Rechtsprechung konturierte schützenswerte Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit zu berücksichtigen. In diesen fallen:

689 Vgl. Vincze, Schrödinger's Judiciary – Formality at the Service of Informality in Hungary, German Law Journal 2024, 1432 (1439 f.); vgl. Hanelt/Vincze, Managing Courts in Competitive Authoritarian Regimes: Co-Optation, Repression and Resistance in Hungary, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2025, 381 (394).

690 Politiek kan te veel invloed op rechterlijke macht uitoefenen, zeggen wetenschappers: 'Een kwaadwillende minister heeft alle knoppen om aan te draaien', abrufbar unter <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/10/23/politiek-heeft-te-veel-invloed-op-rechterlijke-macht-zeggen-wetenschappers-een-kwaadwillende-minister-heeft-alle-knoppen-om-aan-te-draaien-a4870437>.

691 BGH, Urteil vom 31.01.1984 – RiZ (R) 4/83, NJW 1984, 2534 (2534 f.).

692 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, Vor § 63 (RiDiszR) Rn. 16 f.; Fischer, Disziplinarrecht und Richteramt, 2012, 164.

„[D]ie eigentliche Rechtsfindung sowie die ihr mittelbar dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen einschließlich nicht ausdrücklich vorgeschriebener, dem Interesse der Rechtsuchenden dienende[r] richterliche[r] Handlungen, die in einem konkreten Verfahren mit der Aufgabe des Richters, Recht zu finden und den Rechtsfrieden zu sichern, in Zusammenhang stehen.“⁶⁹³

Der Gang und das Ergebnis der Rechtsprechung umfasst somit nicht nur die Rechtsfindung, sondern auch die mittelbar dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen. Diese bilden einen der Dienstaufsicht und somit auch der Disziplinarhoheit entzogenen Kernbereich.⁶⁹⁴ Eine Ausnahme davon besteht, soweit ein offensichtlicher, jedem Zweifel entrückter Fehlgriff oder ein strafrechtlich relevantes Verhalten in Form der Rechtsbeugung gemäß § 339 Strafgesetzbuch vorliegt.⁶⁹⁵ Die den Richterinnen und Richtern als Angehörige des öffentlichen Dienstes sonstigen übertragenen Aufgaben im Rahmen der richterlichen Amtsführung unterliegen hingegen der Dienstaufsicht, soweit es um die Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs oder die äußere Form der Erledigung eines Dienstgeschäfts geht.⁶⁹⁶ Zudem fallen auch solche Fragen unter die Dienstaufsicht, die nur einen sehr geringen Bezug zum richterlichen Kernbereich haben und lediglich der äußeren Ordnung zuzurechnen sind.⁶⁹⁷ Neben der genannten Kernbereichslehre prüft die Rechtsprechung mittlerweile teilweise auch, ob jeweils die richterliche Tätigkeit oder lediglich die Art und Weise der Ausführung betroffen ist.⁶⁹⁸

In Ausnahmefällen sind allerdings auch der Inhalt der Entscheidung und weitere, grundsätzlich dem Kernbereich zugehörige und somit geschützte Aspekte der richterlichen Tätigkeit nicht geschützt. Dies ist etwa der Fall, wenn im Rahmen der übertragenen Tätigkeiten Kritik an den Justizbehörden ohne sachlichen Grund geäußert wird. Denn mit der besonderen Bedeutung der Rechtsprechungstätigkeit ist es unvereinbar, sie mit Dingen zu belasten, die mit der Rechtsfindung in den jeweiligen Verfahren nicht im Zusammenhang stehen.⁶⁹⁹ Ziel ist insbesondere, durch die Abgrenzung der Rechtsprechungstätigkeit von äußeren Faktoren sicherzustellen, dass der Kernbereich richterlicher Arbeit nicht zweckentfremdet oder instrumentalisiert wird.⁷⁰⁰

1. Dienstvergehen

Innerhalb der gerade genannten Grenzen knüpft das Disziplinarwesen an das Tatbestandsmerkmal des Dienstvergehens an. Gemäß § 47 Abs. 1 BeamStG bzw. § 77 Abs. 1 BBG begeht ein Dienstvergehen, wer schuldhaft die ihr oder ihm obliegenden Pflichten verletzt.⁷⁰¹ Ein Verhalten außerhalb des

⁶⁹³ BGH, Urteil vom 30.10.2017 – RiZ(R) 1/17, Rn. 18.

⁶⁹⁴ BGH, Urteil vom 30.10.2017 – RiZ(R) 1/17, Rn. 18.

⁶⁹⁵ BGH, Urteil vom 30.10.2017 – RiZ(R) 1/17, Rn. 18; Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, Vor § 63 (RiDiszR) Rn. 18.

⁶⁹⁶ BGH, Urteil vom 30.10.2017 – RiZ(R) 1/17, Rn. 18.

⁶⁹⁷ BGH, Urteil vom 26.07.2017 – RiZ(R) 3/16, Rn. 21.

⁶⁹⁸ Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Auflage 2009, § 26 DRiG Rn. 34.

⁶⁹⁹ KG, Urteil vom 25.05.1994 – DGH 1/94, NJW 1995, 883 (884).

⁷⁰⁰ Brinktrine, in: Dietrich et al. (Hrsg.), Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 46 Staatsschutz und Dienstrecht Rn. 88; Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 26 DRiG Rn. 30.

⁷⁰¹ Diese Vorschriften gelten über die Verweisung des § 71 DRiG für Landesrichterinnen und -richter und über § 46 DRiG für Bundesrichterinnen und -richter.

Dienstes ist nur dann ein Dienstvergehen, wenn es nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für das Amt bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen, § 47 Abs. 1 Satz 2 BeamStG bzw. § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG. Grundlage für diese Pflichten ist Art. 33 Abs. 5 GG.⁷⁰² Darüber hinaus können die weiteren Pflichten der Beamtinnen und Beamten, soweit sie mit dem Richteramt vereinbar sind, entsprechend angewandt werden.⁷⁰³ Zudem werden sie im DRiG und den Richtergesetzen der Länder weiter konkretisiert, etwa in den Regelungen zum Beratungsgeheimnis (§ 43 DRiG) und zur Wahrung der Unabhängigkeit (entsprechend der Begrifflichkeit im Beamtenrecht auch Mäßigungsgebot, § 39 DRiG). Aus § 9 Abs. 2 DRiG folgt im Übrigen, dass – als Ausdruck der wehrhaften Demokratie – auch Zweifel am Fortbestand der Verfassungstreue eine Pflichtverletzung sind.⁷⁰⁴

Das zuvor genannte Mäßigungsgebot erfordert, dass Richterinnen und Richter innerhalb des Amtes nicht für die Annahme der Parteilichkeit gemäß § 42 Abs. 2 ZPO sorgen und auch außerhalb des Amtes keine Rückschlüsse auf gegenwärtige und künftige richterliche Tätigkeiten ermöglichen.⁷⁰⁵ Richterinnen und Richter können in ihrer Freizeit von ihrer Meinungsfreiheit Gebrauch machen und sich auch politisch engagieren.⁷⁰⁶ Dabei bestehen allerdings gewisse Grenzen. So darf etwa nicht der Schein erweckt werden, es handele sich um eine politische Stellungnahme im Amt.⁷⁰⁷ Das Amt darf also beispielsweise nicht benutzt werden, um der Meinung in der politischen Auseinandersetzung mehr Nachdruck zu verleihen.⁷⁰⁸ Insgesamt findet die Meinungsäußerungsfreiheit der Richterinnen und Richter ihre Grenze da, wo sie mit dem für die Erhaltung einer ordnungsgemäßen Rechtspflege unerlässlichen Pflichtenkreis unvereinbar ist.⁷⁰⁹ Dies ist auch deshalb von Bedeutung, da die Überzeugungskraft der Urteile auch auf dem Vertrauen der Allgemeinheit in die Unabhängigkeit und Neutralität der Richterinnen und Richter beruht.⁷¹⁰ Welche Äußerungen, gerade im privaten Umfeld, das Mäßigungsgebot verletzen, ist mit Blick auf die zu berücksichtigenden Umstände (unter anderem der soziale Kontext, die Stellung der Richterin oder des Richters und der Anlass der Meinungsäußerung) nicht abschließend zu beantworten.⁷¹¹ Es ist aber immer der Hintergrund der Vorschrift zu bedenken, mithin die Sicherung des Vertrauens in die richterliche Unabhängigkeit.⁷¹²

Das Mäßigungsgebot verletzt beispielsweise, wer auf dem eigenen Facebook-Account eine Zeichnung teilt, in der ein mit „Islam“ beschrifteter Kampfpanzer einen mit „Erzeugnisse der Aufklärung“ beschrifteten PKW überrollt und auf einen „Religionskritiker“ zielt.⁷¹³ Innerhalb des Bereichs der

702 So gelten dann die „hergebrachten Grundsätze des richterlichen Amtsrechts“, BVerfGE 55, 372 (391 f.); Brinktrine, in: Dietrich et al. (Hrsg.), Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 46 Staatsschutz und Dienstrecht Rn. 85.

703 Ebd.; BVerfG, Beschluss vom 06.06.1988 – 2 BvR 111/88, Rn. 5.

704 Brinktrine, in: Dietrich et al. (Hrsg.), Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 46 Staatsschutz und Dienstrecht Rn. 86; Voßkuhle, Extremismus im Öffentlichen Dienst – Was tun?, NVwZ 2022, 1841 (1842 f.); für die Verfassungstreue als Hauptpflicht im Richterdienstrecht Fischer, Disziplinarrecht und Richteramt, 2012, 70.

705 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 39 DRiG Rn. 7.

706 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 39 DRiG Rn. 27; Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 39 DRiG Rn. 12.

707 BVerwG, Urteil vom 29.10.1987 – 2 C 72/86, NJW 1988, 1748 (1749).

708 BVerfG, Beschluss vom 06.06.1988 – 2 BvR 111/88, Rn. 6.

709 Sächsisches Dienstgericht für Richter, Urteil vom 30.03.2023 – 66 DG 1/21, Rn. 87.

710 BVerfG, Beschluss vom 06.06.1988 – 2 BvR 111/88, Rn. 5.

711 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 39 DRiG Rn. 27 ff.

712 Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 39 DRiG Rn. 12; Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 39 DRiG Rn. 6.

713 Sächsisches Dienstgericht für Richter, Urteil vom 30.03.2023 – 66 DG 1/21, Rn. 99, 103.

äußeren Ordnung kann unter anderem das wiederholte Nichteinhalten von Fristen und Terminen, die nicht im Ermessen der Richterin oder des Richters liegen, ein Dienstvergehen darstellen.⁷¹⁴

Ein weiteres prominentes Beispiel für eine schwerwiegende Verletzung der Dienstpflichten ist der Fall der Richterin und ehemaligen AfD-Bundestagsabgeordneten Birgit Malsack-Winkemann, die sich einem auf die Durchführung eines gewaltsamen Staatsstreichs gerichteten Geheimbündnis angeschlossen hatte. Dieser Bruch ihres Amtseids rechtfertigte, dass sie im Rahmen des eingeleiteten Disziplinarverfahrens durch das Dienstgericht vorläufig des Dienstes enthoben wurde; zudem wurde die Einbehaltung der Hälfte ihrer monatlichen Bezüge angeordnet.⁷¹⁵

2. Behördliches und gerichtliches Disziplinarverfahren

Das Disziplinarverfahren besteht aus einem behördlichen und einem gerichtlichen Verfahren.⁷¹⁶ Das behördliche Verfahren wird durch die zuständige Dienstvorsetzte oder den zuständigen Dienstvorsetzten eingeleitet, also regelmäßig die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident des jeweiligen Gerichts.⁷¹⁷ Die oder der höhere Dienstvorsetzte ist die Präsidentin oder der Präsident des oberen Landesgerichts des jeweiligen Gerichtszweigs, der oberste Dienstvorsetzte das Justizministerium des Landes. Die Disziplinarbefugnis liegt grundsätzlich beim unmittelbaren Dienstvorsetzten.⁷¹⁸ Soweit hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, müssen die Dienstvorsetzten die Disziplinarverfahren gemäß der Legalitätspflicht einleiten.⁷¹⁹ Die Wahrung dieser Dienstpflicht wird wiederum durch die jeweiligen Vorgesetzten überprüft. Im Rahmen dieser Dienstaufsicht können die übergeordneten Instanzen die Einleitung anweisen oder Verfahren an sich ziehen.⁷²⁰

Innerhalb des behördlichen Verfahrens steht als Disziplinarmaßnahme nur der Verweis zur Verfügung. Weitergehende Maßnahmen, wie eine Geldbuße oder die Entfernung aus dem Dienst, kann nur das Dienstgericht anordnen. Die Kompetenz zur Erhebung einer Disziplinaranzeige liegt grundsätzlich bei den Justizministerien.⁷²¹ Die Anzeige wird vor dem dafür zuständigen Dienstgericht erhoben. Dabei gibt es zwei Instanzen, die je nach Landesrecht anders bezeichnet werden (vgl. beispielsweise in Schleswig-Holstein Dienstgericht und Dienstgerichtshof [§§ 57, 58 SH LRiG] und in Hamburg Richterdienstkammer und Richterdienstsenat [§§ 72, 73 HmbRiG]).

Die Kammern sind regelmäßig erstinstanzlich mit einer oder einem Vorsitzenden sowie jeweils einer ständigen Beisitzerin oder einem ständigen Beisitzer sowie einer nichtständigen Beisitzerin oder einem nichtständigen Beisitzer besetzt. Überwiegend gehört die bzw. der nichtständige Beisitzer-

714 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, Vor § 63 (RiDiszR) Rn. 17; Redeker, Justizgewährungspflicht des Staates versus richterliche Unabhängigkeit?, NJW 2000, 2796 (2797).

715 Dienstgericht enthebt Richterin vorläufig des Dienstes (Nr. 15/2023), abrufbar unter <https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1304795.php>.

716 Im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen steht das Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter der Instanzengerichte auf Landesebene. Für Richterinnen und Richter kraft Auftrags und Richterinnen und Richter auf Probe sind die jeweils anwendbaren Normen im Landesrecht geregelt, vgl. ausführlich dazu: Fischer, Disziplinarrecht und Richteramt, 2012, 119 ff. Auch für Richterinnen und Richter im Bundesdienst gelten zahlreiche Besonderheiten, vgl. etwa Fischer, Disziplinarrecht und Richteramt, 2012, 49 ff., 118 f., 122 ff.

717 Vgl. bspw. § 16 BW AGGVG.

718 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 63 DRiG Rn. 8.

719 § 8 BW LDG; Art. 19 BayDG; § 17 BE DiszG; § 18 BB LDG; § 17 BremDG; § 23 Abs. 1 Satz 1 HmbDG; § 20 HDG; § 19 LDG M-V; § 18 NDiszG; § 17 LDG NRW; § 22 RP LDG; § 22 SDG; § 17 SächsDG; § 17 DG LSA; § 17 SH LDG; § 22 ThürDG.

720 Bspw. § 17 Abs. 1 Satz 2 LDG NRW.

721 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 63 DRiG Rn. 23.

rin bzw. Beisitzer dabei dem Gerichtszweig der bzw. des betroffenen RichterIn oder Richters an. Teilweise gibt es auch abweichende Konstellationen, in denen beispielsweise ehrenamtliche Richterinnen und Richter aus der Rechtsanwaltschaft als ständige Beisitzerinnen und Beisitzer fungieren (§ 68 Abs. 1 BW LRiStaG). Die Besetzung erfolgt nicht für den jeweiligen Einzelfall, sondern ergibt sich aus den Vorschlagslisten, die durch die Präsidien der Obergerichte der einzelnen Gerichtszweige erstellt werden, und aus denen das Präsidium des Gerichts, an dem das Dienstgericht angesiedelt ist, zu Beginn des Jahres die erforderliche Anzahl bestimmt.⁷²²

3. Versetzung im Interesse der Rechtspflege

Gegenüber dem Disziplinarverfahren ist die Versetzung in den einstweiligen oder unmittelbaren Ruhestand nach § 31 Nr. 2 und 3 DRiG ein systemisches Gegenstück: Entscheidend ist hier nicht etwa richterliches Fehlverhalten im Sinne eines Dienstvergehens, sondern die Wahrnehmung der RichterIn oder des Richters in der Öffentlichkeit.⁷²³

Insofern ist die Versetzung im Interesse der Rechtspflege als Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit hochgradig abhängig vom Urteil eines – im Ergebnis normativ festzustellenden – öffentlichen Eindrucks. Dieses Ansehen kann auf verschiedenste Weisen, wie mediale Kampagnen, sowie die Unterdrückung oder Nichtaufklärung von Tatsachen, die von der RichterIn oder dem Richter selbst ausgehen oder durch Dritte hervorgerufen werden, beeinflusst werden.

Dadurch entsteht die Situation, dass eine potenziell beeinflussbare Erscheinung, das Image der RichterIn oder des Richters, zum Maßstab der Absetzungsentscheidung wird. Die richterliche Unabhängigkeit wird dabei nicht primär durch das Verhalten der RichterIn oder des Richters begrenzt, sondern durch die Frage, ob das öffentliche Vertrauen in sie oder ihn so stark beeinträchtigt ist, dass die Rechtspflege gefährdet ist.⁷²⁴ Wenn allein das Bild in der Öffentlichkeit genügt („Vertrauen der Öffentlichkeit ... in so hohem Maße Schaden genommen“⁷²⁵) bleibt offen, wie objektiv oder nachvollziehbar dieser Eindruck sein muss. Öffentliche Meinung ist formbar, nicht zwingend rational oder objektiv und kann von Vorurteilen, medialer Inszenierung oder politischem Druck geprägt sein. Zwar setzt auch die Versetzung im Interesse der Rechtspflege die Entscheidung des Richterdienstgerichts voraus. Die dabei zu prüfenden Voraussetzungen sind dennoch in hohem Maße auslegungsbedürftig und damit missbrauchsanfällig.

Im weiteren Text steht das Disziplinarverfahren und dessen Missbrauchsanfälligkeit im Zentrum der Überlegungen. Dennoch ist das Risiko, dass auch dem Verfahren nach § 31 DRiG innewohnt, nicht außer Acht zu lassen.

722 Vgl. etwa § 48 Abs. 2, 3 SächsRiG.

723 Dazu BGH, Urteil vom 19.05.1995 – RiZ (R) 1/95, Rn. 41; DGH Frankfurt, Urteil vom 30.03.2009 – DGH 3/08, Rn. 33; DG Leipzig, Urteil vom 01.12.2022 – 66 DG 2/22, Rn. 35.

724 Dazu Baden, Zum Richterdienstrecht, Anmerkung zu BGH, Urteil vom 05.10.2023 – RiZ (R) 1/23, PersV 2024, 75 (76); Wittkowski, Maßnahmen zur Verhinderung der Dienststrückkehr von Richtern, ZRP 2022, 87 (88); Schramm, Eindruck von einem Richter: Zur mündlichen Urteilsbegründung des BGH im Fall Maier, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/eindruck-von-einem-richter>.

725 BGH, Urteil vom 19.05.1995 – RiZ (R) 1/95, Rn. 28; Staats, in: Deutsches RichterGesetz, 2012, § 31 DRiG Rn. 2.

II. Schaffen einer Drucksituation

Innerhalb der dargestellten Struktur des Disziplinarwesens gibt es verschiedene Ansatzpunkte, um zumindest formal die richterliche Unabhängigkeit zu wahren, gleichzeitig jedoch einen *chilling effect* auszulösen und auf kritische Richterinnen und Richter Druck auszuüben. Dass ein solcher *chilling effect* durch Disziplinarverfahren möglich ist, betont ein Urteil des Dienstgerichtshofs des Oberlandesgerichts Dresden, in dem eine Disziplinarmaßnahme gegen eine Richterin aufgehoben wurde, da „keinesfalls der Eindruck entstehen“ soll, „dass politisch ‚unliebsame Richter‘ aufgrund ihrer politischen Einstellung mit Mitteln des Disziplinarrechts unter Druck gesetzt werden sollen, soweit nicht die Verfassungstreue in Frage steht“.⁷²⁶ Auch der EGMR hat bereits festgestellt, dass Disziplinarverfahren und entsprechende Sanktionen einen *chilling effect* auf Richterinnen und Richter auslösen können.⁷²⁷ Dieser kann dazu führen, dass sie sich beispielsweise nicht mehr kritisch an öffentlichen Debatten beteiligen, die die Unabhängigkeit der Justiz betreffen, obwohl dies mitunter gerade ihre Aufgabe ist.⁷²⁸ Dabei besteht die Gefahr nicht nur hinsichtlich der betroffenen Person, sondern auch bezüglich unbeteiligter Richterinnen und Richter.⁷²⁹

1. Etablieren neuer Strukturen

Als ersten Schritt in dem dargestellten Szenario könnte das Justizministerium als oberste Dienstaufsichtsbehörde eine neue Abteilung schaffen, die sich nur mit Disziplinarverfahren beschäftigt und diese mit linientreuem Personal besetzen. So kann das Ministerium die gesteigerte Bedeutung der Disziplinarverfahren hervorheben und verdeutlichen, dass in diesem Bereich ein Schwerpunkt gesetzt wird. Eine solche Abteilung könnte unter Umständen auch das Privatleben der Richterinnen und Richter untersuchen.⁷³⁰ Gegenüber der Öffentlichkeit lässt sich dieses Vorgehen als Ausweis besonderer Rechtstreue und Korrektheit kommunizieren.

„Das können sie machen – im Rahmen der Organisationshoheit des Dienstherrn wie sie möchten.“⁷³¹

In einigen Bundesländern ist (zusätzlich) auch die Errichtung gerichtlicher Kammern bzw. Senate durch das Ministerium möglich.⁷³² Auf diese Weise könnte zwar keine unmittelbare ministerielle Einflussnahme auf die Besetzung vorgenommen werden, da die Besetzung geschaffener Spruchkörper weiterhin dem in den jeweiligen Landesrichtergesetzen vorgeschriebenen Verfahren folgt. Trotzdem

726 Wagner, Juristisches Neuland – über den Umgang von Richterdienstgerichten mit AfD-Richtern und -Staatsanwälten, NJW 2023, 501 (504).

727 EGMR, Danileț v. Romania, No. 16915/21, Urteil vom 20.02.2024, Rn 80.

728 Ebd.; CCJE, Opinion No. 25, 2022, Rn. 60.

729 CCJE, Opinion No. 25, 2022, Rn. 35.

730 Recherchegespräch Gerichtspräsident am 02.06.2025 [RG 23: 01:01:35].

731 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14b: 00:26:31].

732 § 62 Abs. 3 BW LRiStAG; Art. 52 Abs. 2 Satz 2 BayRiStAG (nur im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration); § 49 Abs. 4 HRiG; § 31 RiG M-V; § 69 ThürRiStAG; § 56 Abs. 4 SH LRiG; § 43 Satz 2 SächsRiG; ausnahmsweise durch das Präsidium des Gerichts: § 66 Abs. 3 Satz 1 NW LRiStAG.

könnte die Errichtung zusätzlicher Kammern – wie auch eine neu geschaffene Abteilung – die (politische) Bedeutung der Disziplinarverfahren unterstreichen.

2. Drohen mit der Einleitung von Disziplinarverfahren

Diese neue Disziplinarabteilung im Justizministerium, aber auch Dienstvorgesetzte, die dem Vorgehen positiv gegenüberstehen, könnten Richterinnen und Richter mit der Vorbereitung oder der Drohung mit einer Einleitung von Disziplinarverfahren unter Druck setzen. In der Slowakei hat das Justizministerium beispielsweise den gesamten Datensatz der Verfahren des Obersten Gerichtshofs angefragt, da die randomisierte Zuordnung der Fälle angeblich manipuliert wurde.⁷³³ Der Oberste Gerichtshof lehnte die entsprechenden Anfragen ab, da er eine Verletzung der Unabhängigkeit der Justiz befürchtete. Das Ministerium änderte den Antrag im Folgenden so ab, dass es schließlich zumindest einen Überblick über die Funktionsfähigkeit des IT-Systems erhielt.⁷³⁴ Auch ein solch niederschwelligeres Vorgehen kann zu einem Gefühl der Überwachung und somit zu einem möglichen *chilling effect* führen, wie uns Richterinnen und Richter im Gespräch bestätigten.⁷³⁵

In der Slowakei bedrohte der Innenminister in einem weiteren Schritt einen Richter mit der Einleitung eines Disziplinarverfahrens und attackierte ihn zudem verbal. Der Richter hatte in einem Verfahren eine einstweilige Verfügung gegen die Entscheidung des Innenministeriums erlassen.⁷³⁶ In Italien verlangte die Premierministerin den Rücktritt einer Richterin, die eine nach ihrer Auffassung europarechtswidrige Rechtsgrundlage hinsichtlich der Inhaftierung von Asylbewerberinnen und -bewerbern nicht anwandte und an einer Demonstration gegen die Behinderung nichtstaatlicher Seenotrettung teilgenommen hatte.⁷³⁷ Die Richterin beugte sich dem Druck und trat zurück.⁷³⁸ Auch höchstrichterlich wurde die missbräuchliche Einleitung eines behördlichen Disziplinarverfahrens und die darauf folgende Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit als denkbar, wenngleich auch fernliegend, eingeordnet.⁷³⁹

In unseren Gesprächen wurde einerseits bestätigt, dass entsprechende Drohungen als Druckmittel für bestimmte Richterpersönlichkeiten geeignet sind und einen psychologischen Effekt haben können.⁷⁴⁰ Zudem droht den Betroffenen, soweit sich ihre Situation herumspricht, ein Autoritätsverlust.⁷⁴¹ Andererseits wurde auch betont, dass Richterinnen und Richter als rechtlich versierte Menschen das System kennen und sich bei einem haltlosen Vorgehen wehren würden.⁷⁴² Ein entspre-

733 VIA IURIS, in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), Liberties Rule of Law Report, 2025, 858 (865).

734 VIA IURIS, in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), Liberties Rule of Law Report, 2025, 858 (865); siehe dazu auch „IT-Infrastruktur“.

735 Anlass des Gesprächs war die Diskussion des auch hier zugrundeliegenden Szenarios während eines Workshops im Rahmen der Richtertagung der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Sachsen-Anhalt.

736 VIA IURIS, in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), Liberties Rule of Law Report 2025, 858 (864); The threat to the stability of democracy and the rule of law in Slovakia, abrufbar unter: <https://transparency.sk/wp-content/uploads/2023/12/Threat-of-rule-of-law-Slovakia.pdf?>

737 Italian Coalition for Civil Liberties and Rights (CILD) et al., in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), Liberties Rule of Law Report, 2025, 535 (543).

738 Gewaltvereinigung – Wie die Meloni-Regierung die Kontrolle über die Justiz anstrebt, abrufbar unter https://fr.boell.org/de/2025/02/03/gewaltvereinigung-wie-die-meloni-regierung-die-kontrolle-ueber-die-justiz-anstrebt#_ftn8; Il caso della giudice Apostolico: dagli attacchi di Salvini alle dimissioni dalla magistratura, abrufbar unter <https://www.editorialedomani.it/fatti/giudice-apostolico-dimissioni-motivazioni-attacchi-politici-storia-caso-bu2nfgx>.

739 BGH, Urteil vom 22.07.1980 – RiZ (R) 2/8, NJW 1981, 1100 (1101).

740 Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 01:10:59]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 01:38:24].

741 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 01:39:18].

chendes Handeln könnte im Übrigen zu einer „Jetzt erst recht“-Mentalität führen.⁷⁴³ Die Bereitschaft innerhalb der Richterschaft, sich zu wehren, sei darüber hinaus relativ hoch.⁷⁴⁴ Inwieweit entsprechende Drohungen einen Effekt haben, hängt nach der Einschätzung aus unseren Gesprächen mithin vom jeweiligen Adressaten ab. Einstweilen ergab sich aus unseren Gesprächen keinerlei Indiz, dass solche Praktiken bereits existieren. Im Bereich der Disziplinarverfahren werde aktuell mit viel Fingerspitzengefühl und Verantwortungsbewusstsein gehandelt.⁷⁴⁵

3. Einleiten von Disziplinarverfahren

In Polen wurden im Zuge der Versuche der PiS-Regierung, die unabhängige Justiz unter ihre Kontrolle zu bringen, zahlreiche Disziplinarverfahren gegen regierungskritische Richterinnen und Richter eingeleitet. Gegen einen Richter gab es beispielsweise 55 mutmaßliche Verfehlungen, wegen denen Disziplinarverfahren eingeleitet wurden, da er unter anderem die Unabhängigkeit und Legalität des Nationalen Justizrates in Frage gestellt haben soll.⁷⁴⁶ Dieser war tatsächlich verfassungswidrig besetzt und wurde durch das European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) erst suspendiert und schließlich ausgeschlossen.⁷⁴⁷ Dass die Unabhängigkeit des Nationalen Justizrats nicht mehr gewährleistet gewesen ist, hat auch der EGMR festgestellt.⁷⁴⁸

Dass als Reaktion auf richterliche Äußerungen oder gar Entscheidungen, die der Regierung nicht gefallen, Disziplinarverfahren nicht nur angedroht, sondern auch eingeleitet werden, kommt auch außerhalb Polens durchaus vor. So wurde in Italien beispielsweise disziplinarisch auf politisch unliebsame Gerichtsentscheidungen reagiert.⁷⁴⁹ In der Slowakei wurden gegen einen als regierungskritisch bekannten Verfassungsrichter Disziplinarverfahren eingeleitet, nachdem der EGMR eine Rechtsverletzung durch eine Entscheidung seiner Kammer festgestellt hatte.⁷⁵⁰

Auch in Rumänien werden aus verschiedenen Gründen Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter eingeleitet. Diese werden zudem in einer öffentlich zugänglichen Datenbank unter Nennung des Namens, des zu disziplinierenden Verhaltens und des Verfahrensausgangs aufgelistet.⁷⁵¹ Einem Richter wurde für zwei Facebook-Posts, die die Unabhängigkeit öffentlicher Institutionen anzweifeln, für zwei Monate das Gehalt gekürzt. Der EGMR wandte gegen dieses Vorgehen allerdings die fehlende Berücksichtigung von Art. 10 EMRK ein.⁷⁵²

In Deutschland gab es zumindest bereits Bestrebungen, aufgrund einer kritischen Äußerung über die Justizministerin einen Verweis auszusprechen: Ein Landessprecher der Neuen Rich-

742 Recherchegespräch Gerichtspräsident am 02.06.2025 [RG 23: 00:58:52].

743 Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 01:11:25].

744 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14b: 00:04:20].

745 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 17.09.2025 [RG 44: 00:28:32].

746 Poland: end unjustified disciplinary proceedings against judges, abrufbar unter <https://www.icj.org/poland-end-unjustified-disciplinary-proceedings-against-judges/>.

747 Europäische Richtervereinigung ENCJ schließt Polens Nationalen Justizrat (KRS) aus, abrufbar unter <https://euractiv.de/news/europaeische-richtervereinigung-encj-schliesst-polens-nationalen-justizrat-krs-aus/>.

748 EGMR, *Grzęda v. Poland*, No. 43572/18, Urteil vom 15.03.2022, Rn. 322.

749 Italian Coalition for Civil Liberties and Rights (CILD) et al., in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), *Liberties Rule of Law Report*, 2025, 535 (542 f.).

750 Čuroš, *Fast-track Democratic Backsliding in Slovakia*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/fast-track-democratic-backsliding-in-slovakia/>.

751 Actiuni-disciplinare, abrufbar unter <https://www.inspectiajudiciara.ro/page/Actiuni-disciplinare/Actiuni-disciplinare-2024>.

752 EGMR, *Danileț v. Romania*, No. 16915/21, Urteil vom 20.02.2024, Rn. 83.

ter*innenvereinigung (NRV) des Landesverbandes Berlin-Brandenburg hatte die brandenburgische Justizministerin im Zusammenhang mit mehreren dienstrechtlichen Konflikten in einer Pressemitteilung als Querulantin bezeichnet, die unbedingt ihren Willen durchgesetzt bekommen will. Außerdem hatte er behauptet, sie sei so als Justizministerin nicht tragbar. Die Brandenburgische Justizverwaltung beabsichtige wohl, deshalb einen Verweis zu erteilen – angeblich verletze der Landessprecher durch die Pressemitteilung das Mäßigungsgebot (§ 39 DRiG), dem er als Richter unterliege.⁷⁵³

Nach Aussage eines Gerichtspräsidenten war der häufigste Grund für die Einleitung von Disziplinarverfahren bislang vor allem die Arbeitsweise der Richterinnen und Richter – etwa, dass Akten weggeschlossen, weggeworfen oder Verfahren nicht ordnungsgemäß bearbeitet wurden.⁷⁵⁴ Nach Einschätzung eines Gesprächspartners könnte der weite Begriff des Dienstvergehens aber durchaus ein Einfallstor für die autoritär-populistische Strategie bieten, da generalklauselartige und weit gefasste Begriffe typischerweise Risiken und Unwägbarkeiten mit sich bringen.⁷⁵⁵

„Klar kann man nicht in Abrede stellen, dass das natürlich funktioniert, dass also die Helden-Quote unter Richterinnen und Richtern genauso groß ist wie in der Allgemeinbevölkerung. Und selbst wenn sie wissen, dass sie eigentlich persönlich und sachlich unabhängig sind. Wenn der Dienstherr kommt und sagt, ich überziehe dich mit einem Disziplinarverfahren für deine Äußerungen gegenüber der Presse oder auf Social Media, das wird die meisten Kollegen einschüchtern. Einen chilling effect gibt es damit auf jeden Fall. Auch wenn man rechtlich kaum an einen Richter rankommt für das, was er in seiner Rechtsprechung tut, einschüchtern kann man die Menschen natürlich mit Disziplinarverfahren.“⁷⁵⁶

Wenn hinreichende Anhaltspunkte für eine Dienstpflichtverletzung vorliegen, ist der Dienstvorgesetzte verpflichtet, ein Disziplinarverfahren einzuleiten (sog. Legalitätsprinzip). Die Einhaltung dieser Dienstpflicht wird seinerseits durch den jeweiligen Vorgesetzten überwacht. Das Ministerium kann dem Dienstvorgesetzten auch die Weisung erteilen, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, und dieses im Rahmen des Selbsteintrittsrechts an sich ziehen oder selbst einleiten. Dabei besteht beispielsweise die in Sachsen-Anhalt explizit gesetzlich geregelte Voraussetzung, dass ein entsprechendes Recht nur besteht, wenn der unmittelbare Dienstvorgesetzte nicht tätig wird, verhindert ist oder Gefahr im Verzug vorliegt.⁷⁵⁷ Bei der Auslegung ist allerdings ein gewisser Spielraum zu berücksichtigen. Insbesondere wenn auf eine erteilte Weisung hin keine hinreichende Ermittlung stattfindet, könnte ein fehlendes Tätigwerden des Dienstvorgesetzten angenommen werden. Gegen das Ansichziehen des Verfahrens kann sich die Stelle, der das Verfahren entzogen wird, nach der Einordnung aus den Recherchegesprächen nicht wehren.

753 Disziplinarverfahren wegen kritischer Verbandsäußerung?, abrufbar unter <https://www.drb-berlin.de/themen-und-positionen/dienstrecht/dienstrechtbeitrag/news/disziplinarverfahren-wegen-kritischer-verbandsaeusserung>; Disziplinarrechtliches Vorgehen der Justizverwaltung in Brandenburg gefährdet demokratische Gewaltenteilung, abrufbar unter <https://www.neuerichter.de/disziplinarrechtliches-vorgehen-der-justizverwaltung-in-brandenburg-gefaehrdet-demokratische-gewalten-entteilung/>.

754 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:52:22].

755 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 17.09.2025 [RG 44: 00:26:38].

756 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:54:05].

757 BGH, Urteil vom 18.02.2016 – RiSt (R) 1/15, Rn. 32 ff.

Insbesondere gegen Handlungen einer unzuständigen Stelle kann sich die betroffene Person nach Abschluss des Verfahrens rechtlich wehren.⁷⁵⁸ Allerdings ändert dies vorerst weder etwas an der Drucksituation noch am Autoritätsverlust. Gegen die bloße Einleitung eines Ermittlungsverfahrens besteht nach höchstrichterlicher Rechtsprechung grundsätzlich kein Rechtsschutz, da die Ermittlung im behördlichen Verfahren an sich die Rechtsstellung der Personen noch nicht beeinträchtigt und im Übrigen eine gerichtliche Kontrolle entweder gegen den Abschluss des Ermittlungsverfahrens, etwa gegen den erteilten Verweis, oder im Rahmen der Entscheidung über die Eröffnung des förmlichen Verfahrens nach der Klageerhebung erfolgt.⁷⁵⁹ Allerdings wurde in dem Urteil auch betont, dass eine Ausnahme davon bestehen könnte, wenn aus der Art und Weise der Vorermittlungen ersichtlich wird, dass so versucht wird, die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.⁷⁶⁰

4. Beauftragen von Ermittlungsführerinnen und Ermittlungsführern

Sobald das behördliche Verfahren eingeleitet ist, kann die oder der Dienstvorgesetzte nach ihrem oder seinem Belieben eine zuständige Person mit der Durchführung der Ermittlungen beauftragen. Aus unseren Gesprächen wurde deutlich, dass es sich dabei nicht um eine sonderlich beliebte Tätigkeit handelt, da sie einen nicht unerheblichen Mehraufwand bedeutet und zudem durch die Ermittlung gegen Kolleginnen und Kollegen auch belastend sein kann.⁷⁶¹ Wer die Aufgabe des Ermittlungsführers wahrnehmen kann, ist teilweise detaillierter geregelt, wenngleich nicht sehr umfassend. So ist etwa in Baden-Württemberg die Ernennung auf Lebenszeit Voraussetzung.⁷⁶² Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die Vorschriften dahingehend umgangen werden können, dass es nicht zwingend eine Ermittlungsführerin oder einen Ermittlungsführer geben muss, sodass es ohne diese Position auch nicht auf die gesetzlichen Anforderungen ankommt.⁷⁶³ Zudem ist teilweise explizit geregelt, dass die Dienstbehörde eine andere Stelle des Geschäftsbereichs mit den Ermittlungen betrauen kann.⁷⁶⁴ Unter Umständen können mit der Ermittlung zudem auch außenstehende Personen betraut werden, also etwa Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.⁷⁶⁵ Durch die gezielte Wahl einer Person als Ermittlungsführerin oder Ermittlungsführer kann eine belastende Situation somit weiter intensiviert werden und die Durchführung der Ermittlungen mitunter instrumentalisiert werden.⁷⁶⁶

5. Aufrechterhalten der Drucksituation

Die Drucksituation, die durch ein laufendes Disziplinarverfahren entsteht, kann auf verschiedene Weise in die Länge gezogen werden. Im Bereich der Disziplinarverfahren gilt der Begriff der Einheit des Dienstvergehens. Demnach sollen – soweit möglich – einzelne Dienstpflichtverletzungen nicht

758 So etwa BGH, Urteil vom 18.02.2016 – RiSt (R) 1/15.

759 BGH, Urteil vom 22.07.1980 – RiZ (R) 2/8, NJW 1981, 1100 (1101).

760 Ebd.

761 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 01:35:58]; Recherchegespräch Gerichtspräsident am 02.06.2025 [RG 23: 01:09:01].

762 § 75 Abs. 1 BW LRiStG.

763 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 63 DRiG Rn. 11; BT-Drucksache 14/4659, 41.

764 Vgl. etwa § 52 Abs. 2 Satz 2 SL RiG; § 98 Abs. 2 Satz 1 NRiG; § 80 Abs. 2 Satz 2 NW LRiStG.

765 Anfrage an die Senatorin für Justiz und Verfassung HB, 28.05.2025.

766 Grundsätzliche Kritik an einem exekutiven Einfluss im Zusammenhang mit den im Disziplinarverfahren geführten Ermittlungen in CCJE, Opinion No. 27, 2024, Rn. 19.

jeweils losgelöst und einzeln voneinander, sondern in ihrer Gesamtheit betrachtet werden.⁷⁶⁷ Dahinter steht der Gedanke, dass es sich bei Disziplinarmaßnahmen nicht um repressive Maßnahmen handelt, die den einzelnen Vorwurf verurteilen sollen, sondern stattdessen beurteilt werden soll, ob das Vertrauen in die Amtsführung durch die Pflichtverletzungen beeinträchtigt ist.⁷⁶⁸ Dieser Umstand birgt die Gefahr lange andauernder Verfahren:

„Das bedeutet, dass neue Vorwürfe grundsätzlich in das laufende einheitliche Disziplinarverfahren integriert werden müssen. Und das heißt, wenn ich als Dienstherr zum Beispiel sage, ich nehme jetzt mal fünf Vorfälle, und da mache ich jetzt ein Disziplinarverfahren draus und kurz vor Abschluss fällt mir ein: Ah, da ist noch was passiert. Dann füge ich das in dieses Verfahren ein und dann muss ich das ausermitteln und so kann ich das praktisch ad infinitum ziehen. Und da sehe ich tatsächlich ein Einfallstor. [...] Ich könnte als Dienstherr ständig kleine Vorfälle neu einbeziehen in diese Verfahren.“⁷⁶⁹

Die durchschnittliche Dauer von behördlichen Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter lag in Brandenburg zwischen 2012 und 2017 bei sieben Monaten. Ein bei dem Dienstgericht anhängiges Disziplinarlageverfahren dauerte 34 Monate an.⁷⁷⁰ Dabei gilt auch im Rahmen des behördlichen Verfahrens das Beschleunigungsgebot; das jeweilige Verfahren soll somit innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein (§ 62 Abs. 1 Satz 1 BDG). Soweit dies nicht der Fall ist, kann die betroffene Person eine Fristsetzung durch das Dienstgericht beantragen (§ 62 Abs. 2 Satz 1 BDG).⁷⁷¹

Die potenziell lange Verfahrensdauer ist – neben der anhaltenden psychischen Belastung – auch aus praktischen Gründen relevant. Sie kann Betroffene davon abhalten, sich gegen Disziplinarmaßnahmen zu wehren, die etwa von einer unzuständigen Stelle verhängt wurden, da ein solcher Schritt das Verfahren zusätzlich verlängern würde. Zudem hat die Erhebung der Disziplinarlage praktische Auswirkungen für Richterinnen und Richter am Dienstgericht, da für diese das Verbot der Amtsausübung besteht, sobald die Klage erhoben ist.⁷⁷² Dazu kommt, dass Personen, gegen die ein Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, durch den Dienstherrn im Rahmen der Beförderungsverfahren nicht berücksichtigt werden müssen.

6. Verhindern der Beförderung

Bei der Beförderung von Richterinnen und Richtern können nicht nur bereits verhängte Disziplinarmaßnahmen, sondern auch bloß eingeleitete Disziplinarverfahren ein Hindernis darstellen: Solange ein Disziplinarverfahren gegen eine Person geführt wird, ist der jeweilige Dienstherr berechtigt, diese wegen der damit begründeten Zweifel an deren Eignung aus einem Auswahlverfahren auszuschließen.⁷⁷³ Der Dienstherr würde sich in Widerspruch zu seinem eigenen Verhalten setzen, wenn er eine

767 Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, Vor § 63 (RiDiszR) Rn. 4.

768 BGH, Urteil vom 10.08.2001 – RiSt (R) 1/00, Rn. 48.

769 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 01:04:32].

770 LT-Drucksache BB, 6/7138, 3.

771 In den Landesvorschriften bestehen diesbezüglich entsprechende Regelungen, vgl. etwa § 57 Abs. 1 Satz 1, 2 NDiszG; Fischer, Disziplinarrecht und Richteramt, 2012, 109.

772 Bspw. § 49 SächsRiG.

773 BVerwG, Beschluss vom 28.05.2021 – 2 VR 1/21, Rn. 16.

Person befördert und damit anerkennt, dass die Eignung für eine höherwertige Stelle besteht, obwohl er zugleich durch die Einleitung des Disziplinarverfahrens zu erkennen gibt, dass Anlass für Zweifel bezüglich der Amtsführung oder der persönlichen Eignung in seiner bisherigen Position bestanden.⁷⁷⁴ Dabei besteht keine Pflicht des Dienstherrn, die Person auszuschließen, es liegt aber in seinem Ermessen, dies zu tun. Hier bietet sich, wie im Szenario dargestellt, Missbrauchspotenzial für die autoritär-populistische Strategie.

Gerichtlich ist ein Ausschluss dann zu beanstanden, wenn angesichts der erhobenen Vorwürfe offensichtlich kein Anlass gegeben war, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, wenn im Zeitpunkt der Durchführung des Auswahlverfahrens der Verdacht eines Dienstvergehens nicht mehr gegeben ist bzw. das Verfahren erkennbar kurz vor dem Abschluss steht oder wenn ersichtlich ist, dass das Verfahren mit einer Einstellung enden müsste.⁷⁷⁵ Es muss dargelegt werden, dass das Disziplinarverfahren aufgrund nicht-disziplinarrechtlicher Motive und damit rechtsmissbräuchlich eingeleitet oder fortgeführt wurde und mithin von Beginn an aussichtslos war.⁷⁷⁶ An den Dienstherrn sind bei der Prüfung, inwieweit diese Voraussetzungen vorliegen und wann er mithin eine Richterin oder einen Richter im Rahmen der Auswahlentscheidung nicht berücksichtigen muss, nicht zu hohe Anforderungen zu stellen. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass er die Vorwürfe bewertet und den Verfahrensausgang im Rahmen einer prognostischen Wertung abschätzt.⁷⁷⁷

Selbst wenn die betroffene Person geltend macht, dass der Dienstherr das Disziplinarverfahren pflichtwidrig verzögert hat, ergibt sich daraus nicht, dass das Disziplinarverfahren für die Betrachtung der charakterlichen Eignung nicht berücksichtigt werden kann. Ein entsprechendes pflichtwidriges Verhalten durch einen Verstoß gegen das Beschleunigungsgebot kann unter Umständen Ausgleichs- und Schadensersatzansprüche begründen, führt aber nicht dazu, dass die durch das Disziplinarverfahren begründeten Zweifel an der persönlichen Eignung zu ignorieren sind.⁷⁷⁸

Die Gefahr des zu Beginn geschilderten Szenarios wurde in zahlreichen Gesprächen bestätigt:

„Am Ende reicht es ja aus, dass man irgendwen findet, der sagt: ‚Der hat mich sexuell belästigt‘. Das muss dann erst mal aufgeklärt werden, das dauert. Und ist ja ausreichend. Zack, ist ein Disziplinarverfahren eingeleitet und der Mensch kann nicht mehr befördert werden.“⁷⁷⁹

7. Weitere Maßnahmen während des Verfahrens

Zudem gibt es weitere Stellschrauben, an denen während des Disziplinarverfahrens gedreht werden kann, um Richterinnen und Richter unter Druck zu setzen. In Nordrhein-Westfalen besteht beispielsweise die Möglichkeit, Richterinnen und Richter nach der Erhebung der Disziplinaranzeige an ein anderes Gericht ihres Gerichtszweigs abzuordnen (§ 79 LRiStG NRW). Eine entsprechende Abordnung kann für eine Richterin oder einen Richter in einem Flächenbundesland eine schwere Belastung darstellen.⁷⁸⁰

⁷⁷⁴ OVG Koblenz, Beschluss vom 10.08.2017 – 2 B 11299/17, Rn. 5.

⁷⁷⁵ BVerwG, Beschluss vom 28.05.2021 – 2 VR 1/21, Rn. 16.

⁷⁷⁶ OVG Koblenz, Beschluss vom 10.08.2017 – 2 B 11299/17, Rn. 5.

⁷⁷⁷ Wittkowski, Anmerkung OVG Koblenz, Beschluss vom 10.08.2017 – 2 B 11299/17, NVwZ 2017, 1557 (1558).

⁷⁷⁸ OVG Weimar, Beschluss vom 16.10.2007 – 2 EO 781/06, Rn. 32 f.

⁷⁷⁹ Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 01:12:46].

Im Übrigen besteht für das Justizministerium die Möglichkeit, im Rahmen des Ermittlungsverfahrens vorläufige Maßnahmen wie die Dienstenthebung zu beantragen. Dagegen kann gerichtlich vorgegangen werden.⁷⁸¹ Allerdings kann die Drucksituation so, unter anderem auch schon durch das Abwarten der Gerichtsentscheidung, weiter aufrechterhalten werden und im Ergebnis dazu führen, dass die betroffene Person mitunter ihre Tätigkeiten zunächst nicht wie gewohnt ausüben kann.⁷⁸²

III. Selektiver Schutz vor Disziplinarmaßnahmen

Durch die Kontrolle über die Disziplinargewalt kann man nicht nur bestimmte Richterinnen und Richter unter Druck setzen, sondern auch andere vor disziplinarischer Verfolgung schützen:

„Es ist eher das, was nicht angegangen wird, das ist eigentlich, glaube ich, im Moment die größte Gefahr. Also, dass man einfach überhaupt nicht reagiert.“⁷⁸³

1. Nichteinleiten von Verfahren

Soweit konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens nahelegen, besteht gemäß der Legalitätspflicht für den oder die Dienstvorgesetzte die Pflicht, ein Disziplinarverfahren einzuleiten und die zur Aufklärung erforderlichen Ermittlungen durchzuführen.⁷⁸⁴ Wenn sich Richterinnen und Richter beispielsweise in den sozialen Netzwerken in einer Art und Weise äußern, die das Mäßigungsgebot gem. § 39 DRiG verletzen, muss ein entsprechendes Disziplinarverfahren grundsätzlich eingeleitet werden. Die Erfüllung dieser Pflicht zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens wird durch die Dienstaufsicht sichergestellt. Soweit die obere oder oberste Dienstbehörde im Rahmen dieser Aufsicht nicht tätig wird, ist nicht ersichtlich, wie einer potenziellen Verletzung der Legalitätspflicht entgegengewirkt werden kann.

Dass trotz der gegebenen rechtlichen Anhaltspunkte Disziplinarverfahren nicht eingeleitet wurden, ist mit einem vergleichenden Blick ins Ausland nicht nur als theoretische Möglichkeit einzuordnen. Die Gefahr der Nichteinleitung von Verfahren wurde etwa in Malta Realität, wo der Justizminister, der eine von zwei Personen ist, die zur Einleitung von Disziplinarverfahren befugt ist,⁷⁸⁵ nicht gegen einen Commissioner of Justice⁷⁸⁶ vorging, als gegen diesen Strafverfahren wegen Betrugsvorwürfen eingeleitet wurden.⁷⁸⁷ In diesem Kontext kann grundsätzlich kritisiert werden, dass die Einleitung von Verfahren in Malta nur durch einen gewählten Politiker und durch eine durch einen

780 Fischer, Disziplinarrecht und Richteramt, 2012, 164. Dieser hält die Regelung im Übrigen für mit § 83 i.V.m. § 64 Abs.1 DiRG unvereinbar.

781 Vgl. etwa § 52 Abs. 1 Nr. 2 SächsRiG.

782 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 17.09.2025 [RG 44 00:30:43].

783 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14b: 00:25:25].

784 § 8 BW LDG; Art. 19 BayDG; § 17 BE DiszG; § 18 BB LDG; § 17 BremDG; § 23 Abs. 1 Satz 1 HmbDG; § 20 HDG; § 19 LDG M-V; § 18 NDiszG; § 17 LDG NRW; § 22 RP LDG; § 22 SDG; § 17 SächsDG; § 17 DG LSA; § 17 SH LDG; § 22 ThürDG.

785 Article 101B der Verfassung besagt, dass Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter durch den Chief Justice oder den Minister of Justice mit einer schriftlichen Beschwerde bei dem in der Administration of Justice eingegliederten Committee for Judges eingeleitet werden können, <https://judiciary.mt/en/disciplinary-proceedings-of-the-judiciary/>.

786 Die Rolle des Commissioners of Justice wurde geschaffen, um sich mit geringfügigen Verstößen etwa im Bereich Verkehr oder Drogen zu befassen und so die Justiz zu entlasten, <https://departmentofjustice.gov.mt/en/resources/commissioners-for-justice-in-the-regional-tribunals/>.

gewählten Politiker ernannte Person stattfinden kann.⁷⁸⁸ Diese Kritik ist für das deutsche Disziplinarwesen insoweit zu übernehmen, als dass auch hier das Justizministerium und somit ein Organ der Exekutive wie dargestellt einen Einfluss auf das Disziplinarwesen ausüben kann.

In den geführten Gesprächen wurden uns unterschiedliche Einschätzungen sowohl zum möglichen Eintreten dieses Szenarios als auch zur derzeitigen Praxis der Einleitung von Disziplinarverfahren vermittelt. Während einerseits betont wurde, dass die erforderlichen Disziplinarverfahren entsprechend der Vorgaben des Legalitätsprinzips umfassend eingeleitet werden, wurde andererseits auch die folgende Auffassung vertreten:

„Ich habe die Erfahrung gemacht, dass Disziplinarverfahren eher vermieden werden – es muss schon wirklich viel passieren, dass ein Disziplinarverfahren eingeleitet wird. Und ich denke, das hat zwei Gründe. Zum einen haben viele Dienstherren sehr großen Respekt vor der richterlichen Unabhängigkeit, was auch gut ist. [...] Und jedes Mal, wenn man Disziplinarverfahren gegen einen Richter einleitet, dann [...] ist man an der Grenze zur richterlichen Unabhängigkeit. Und diesem Konflikt wollen sich viele nicht stellen. Und das verstehe ich auch. Als Präsident oder auch als Ministerium möchte man sich ja nicht dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass man die richterliche Unabhängigkeit irgendwie eingeengt hat. Und auf der anderen Seite [...] gibt es ja diesen Spruch: Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus. Und Gerichte sind Teams, auch wenn es da Präsidenten gibt und Vorsitzende und Richter, man funktioniert ja immer als Team. Und ich denke schon, dass man da eher über das ein oder andere auch mal hinweg sieht. Oder sagt, ach ja, der ist halt so. Oder, hm, ja, gut, war eine doofe Aktion, aber er hat daraus gelernt. Also ich habe die Erfahrung gemacht, dass Disziplinarverfahren eher nicht eingeleitet werden.“⁷⁸⁹

Unabhängig von der Einleitung der Verfahren durch die oder den Dienstvorgesetzten wäre zudem denkbar, dass Kolleginnen und Kollegen das Einleiten und Führen entsprechender Verfahren einfordern oder anregen. Ein Gesprächspartner vermutete allerdings, dass sich Kolleginnen und Kollegen eher scheuen würden, etwas zu sagen, um nicht als Nestbeschmutzer oder Denunziant zu gelten.⁷⁹⁰ Die Kollegialität würde über alles gestellt und die Aussicht, in einem folgenden Verfahren beispielsweise als Zeugin oder Zeuge zur Verfügung stehen zu müssen, würde mitunter abschreckend wirken.⁷⁹¹ Was die Möglichkeit einer Weisung der oder des Dienstvorgesetzten betrifft, ein entsprechendes Verfahren einzuleiten, so würden erfahrungsgemäß auf Weisung erteilte Verfahren eher halbherzig geführt und eingestellt oder mit der mildesten Maßnahme abgeschlossen.⁷⁹²

787 Justice Minister Silent On Fraud Charges Faced By Commissioner Alessandro Lia, abrufbar unter <https://theshiftnews.com/2024/09/18/justice-minister-silent-on-fraud-charges-faced-by-commissioner-alessandro-lia/>; vgl. zudem ein weiterer Fall, in dem ein Verfahren ebenfalls nicht eingeleitet wurde: Justice Minister miffed but does not use power to request probe into 'irresponsible' magistrate, abrufbar unter https://www.maltatoday.com.mt/news/national/131835/justice_minister_miffed_but_does_not_use_power_to_request_probe_into_irresponsible_magistrate_.

788 The Daphne Caruana Galizia Foundation, in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), Liberties Rule of Law Report, 2025, 648 (657 ff.).

789 Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 01:01:07].

790 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14b: 00:19:38].

791 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14b: 00:20:03].

792 Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 01:02:44].

2. Einstellen von Verfahren

Die Kompetenz zur Führung der Disziplinarverfahren beinhaltet auch die Entscheidung, das Verfahren zu beenden. Das Disziplinarverfahren kann unter anderem eingestellt werden, wenn das Dienstvergehen nicht erwiesen ist oder wenn die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme trotzdem nicht angezeigt erscheint.⁷⁹³

Im Rahmen der Dienstaufsicht besteht aber auch die Möglichkeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Obergerichts und als oberster Dienstbehörde auch des Justizministeriums, Verfahren selbst einzuleiten und, für das vorliegende Szenario besonders relevant, eingeleitete Verfahren an sich zu ziehen, um sie dann zum Schutz der oder des Betroffenen einzustellen. Teilweise ist das Selbsteintrittsrecht des Justizministeriums an gesetzliche Voraussetzungen geknüpft und besteht beispielsweise erst, wenn der unmittelbare Dienstvorgesetzte nicht tätig wird, verhindert ist oder Gefahr im Verzug besteht.⁷⁹⁴ Wird dies missachtet, handelt die unzuständige Stelle, und dies wäre ein wesentlicher Verfahrensfehler.⁷⁹⁵ Damit ein Gericht diesen oder einen anderen Fehler feststellt, müsste sich die betroffene Richterin oder der betroffene Richter allerdings dagegen wehren. Das ist unwahrscheinlich, bedenkt man den Umstand, dass das Ministerium in einem solchen Szenario die Personen durch das Ansichziehen der Verfahren schützt.⁷⁹⁶ Dritten hingegen fehlt bereits in praktischer Hinsicht die Grundlage, da die Einstellung nur den direkt am Verfahren Beteiligten bekannt gegeben wird. Damit können der oder die Dienstvorgesetzte und auch das Justizministerium als oberste Dienstbehörde Verfahren niederschlagen, ohne dass dagegen jemand vorgehen kann, außer die durch das Vorgehen begünstigten Personen.

„Das halte ich leider für eine reale Gefahr. Je höher die Leute sind, desto weniger möchte man denen auch ans Zeug flicken.“⁷⁹⁷

3. Sperrwirkung durch Klagerücknahme

Selbst wenn eine besonders grobe Dienstpflichtverletzung offenkundig vorliegt, besteht für ein autoritär-populistisch geführtes Ministerium die Möglichkeit, den Schein der Rechtsstaatlichkeit zu wahren und dennoch die eigenen Personen vor disziplinarrechtlichen Konsequenzen nachhaltig zu schützen. Soweit Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden sollen, die über den Verweis hinausgehen, muss das gerichtliche Verfahren angestrengt und eine Disziplinarklage vor dem Dienstgericht erhoben werden. Die Klagebefugnis liegt dabei häufig explizit nur beim Justizministerium.⁷⁹⁸

In einigen Bundesländern führt die Rücknahme einer Klage während des Verfahrens dazu, dass das Verfahren nicht weiterverfolgt werden darf – auch dann, wenn die Rücknahme vor einer Entscheidung des Dienstgerichts erfolgt. Der Sachverhalt, der der (zurückgenommenen) Klage zugrunde liegt,

793 Regelmäßig § 32 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 in den jeweiligen Landesdisziplinalgesetzen.

794 § 51 Abs. 2 SächsRiG; BGH, Urteil vom 18.02.2016 – RiSt (R) 1/15, Rn. 32 ff.

795 BGH, Urteil vom 18.02.2016 – RiSt (R) 1/15, Rn. 40.

796 Regelmäßig § 32 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 in den jeweiligen Landesdisziplinalgesetzen.

797 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14b: 00:21:55].

798 § 98 Abs. 3 NRiG; § 41 Abs. 3 RiG M-V; § 60 Abs. 4 HRiG; § 82 ThürRiStAG; § 73 Abs. 2 BbgRiG; § 80 Abs. 3 NW LRiStAG; § 52 Abs. 3 SaarRiG; § 72a Abs. 2 BW LRiStAG.

kann dann nicht mehr Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sein.⁷⁹⁹ An die Rücknahme der Klage sind, abgesehen von der teilweise erforderlichen Zustimmung des Beteiligten,⁸⁰⁰ keine weiteren gesetzlichen Voraussetzungen geknüpft.⁸⁰¹ Auch eine gerichtliche Kontrolle der Rücknahme erscheint nicht denkbar, da nicht ersichtlich ist, inwieweit ein unbeteiligter Dritter dagegen vorgehen soll. Durch die Nutzung dieser Mechanismen kann somit einerseits der Schein der Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden, indem auf besonders schwerwiegende Vorwürfe zumindest dem Anschein nach entsprechend reagiert und ein Verfahren eingeleitet wird. Andererseits kann das Ministerium so die disziplinarrechtliche Verfolgung der Vorwürfe auch mit Blick in die Zukunft und somit auch für ein potenziell anders geführtes Justizministerium sperren und damit bestimmte Personen dauerhaft davor schützen, für ihre Pflichtverletzungen disziplinarisch zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Ein solches Vorgehen ließe sich wohl öffentlich skandalisieren. Dafür ist entscheidend, dass die oft abstrakten Vorgänge der Öffentlichkeit verständlich vermittelt werden, sodass gesellschaftlicher und politischer Druck zu rechtmäßigem Handeln entsteht – oder zumindest deutlich wird, wenn dies nicht der Fall ist.

IV. Resilienzmöglichkeiten

Wesentlicher Baustein einer unabhängigen Justiz ist die Freiheit von äußeren Einflüssen; dies erfordert, dass Disziplinarverfahren nicht als Druckmittel gegen einzelne Richterinnen und Richter genutzt und keine Abhängigkeiten der Justiz von exekutiven und legislativen Kräften geschaffen werden.⁸⁰² Vermehrte Disziplinarverfahren können die Unabhängigkeit der Justiz auch insofern beeinträchtigen, als sie das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizwesen schwächen.⁸⁰³ Im Gegenteil kann durch das Disziplinarwesen aber auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtspflege gestärkt werden, da so die Möglichkeit besteht, ein pflichtgemäßes Verhalten sicherzustellen.⁸⁰⁴

Aus den Einschätzungen in den Recherchegesprächen und den internationalen Beispielen ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass es Einfallstore gibt, um das Instrumentarium der Disziplinarmaßnahmen, insbesondere durch exekutive Einflussnahme, zu missbrauchen. Resilienzsteigernder Faktor ist daher vor allem die Minimierung politischer Einflussmöglichkeiten.⁸⁰⁵ Zudem kann auch die Kontrolle durch die Öffentlichkeit resilienzsteigernd wirken, was einen adäquaten Informationszugang über Abläufe von Disziplinarverfahren voraussetzt.⁸⁰⁶ Auch die Steigerung der persönlichen Resilienz der Richterinnen und Richter kann ein entscheidender Faktor sein, damit sich die betroffenen Personen durch ein entsprechendes Vorgehen gerade nicht einschüchtern lassen.

799 § 56 NDizG; § 58 DG LSA; § 62 Abs. 1 SächsDG; § 66 Abs. 1 HDG; § 54 Satz 4 ThürDG; § 61 Abs. 1 NW LDG; § 61 Abs. 1 SDG; Art. 59 Abs. 1 BayDG; § 65 Abs. 3 RP LDG; § 60 Abs. 1 BremDG.

800 Vgl. bspw. § 54 Satz 2 ThürDG.

801 Vgl. insoweit Schmidt-Räntsch, in: Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 63 Rn. 32, wonach von dieser Möglichkeit nur Gebrauch gemacht werden kann, wenn neue Tatsachen nach Stellung des Antrags bekannt werden, die eine andere Beurteilung rechtfertigen.

802 Gajda-Roszczyńska/Markiewicz, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, *Hague J Rule Law* 2020, 451 (455).

803 BR-Drucksache, 585/20, 13.

804 CCJE, Opinion No. 27, 2024, Rn. 10.

805 Civil Liberties Union For Europe, in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), *Liberties Rule of Law Report 2024*, 21 (28).

806 League of Human Rights, in: Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), *Liberties Rule of Law Report 2025*, 103 (119).

Als Resilienzfaktor ist bereits jetzt die Ausgestaltung der Dienstgerichte zu nennen: Deren Besetzung erfolgt über im Vorfeld festgelegte Vorschlagslisten, sodass diese in beiden Instanzen nicht ohne Weiteres beeinflussbar ist. Dies wurde in unseren Gesprächen bestätigt und betont, dass Dienstgerichte nur mit langen Vorlaufzeiten und entsprechender Vorbereitung beeinflusst werden können.⁸⁰⁷

Gerade im Bereich der Disziplinarmaßnahmen wird die Ambivalenz der aktuellen Rechtslage deutlich. Während die Möglichkeit des Ministeriums, die Verfahren an sich zu ziehen, zunächst eine wirksame disziplinarrechtliche Verfahrensführung oder den Schutz der Richterinnen und Richter vor unrechtmäßigem Handeln sicherstellen kann, birgt sie negativ gewendet das Risiko des exekutiven Eingriffs in einen Kernbereich der Judikative. Der unbestimmte Begriff des Dienstvergehens bietet einerseits zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine Politisierung von Disziplinarverfahren, andererseits bleibt er so wandlungsfähig und kann sich an die geänderten Zeiten anpassen.⁸⁰⁸ Eine Änderung oder Anpassung dieser Regelungen schafft somit neue Risiken und, wie in einem Gespräch betont wurde, ist nicht im Vorfeld klar, von welcher Stelle die Gefahr droht.⁸⁰⁹ Wird etwa die Eröffnung des Disziplinarverfahrens von einem größeren Gremium wie dem Präsidium abhängig gemacht, minimiert sich das Missbrauchsrisiko der Regelungen durch eine einzelne Person. Allerdings könnte auf diesem Wege auch die rechtmäßige Verfolgung von Personen erschwert werden, wenn in dem Kollegialorgan beteiligte Personen eine disziplinarische Verfolgung aus politischen Gründen verhindern. Schließlich ist daher die tatsächliche Umsetzung der Normen durch das jeweilige Personal entscheidend:

„Man muss halt beim Personal aufpassen. Ich denke, das ist das A und O. Solange das Personal unabhängig, wirklich echt unabhängig bleibt und sich an Recht und Gesetz hält, dann, denke ich, ist unser Disziplinarverfahren eigentlich sehr gut und schützt den Richter auch sehr stark.“⁸¹⁰

807 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 01:06:32].

808 Diese Einschätzung so auch im Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 00:50:48]; für einen möglichst konkreten Definition des Dienstvergehens zudem CCJE, Opinion No. 27, 2024, Rn. 27, 40.

809 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14b: 00:13:26].

810 Recherchegespräch Verwaltungsrichterin Sachsen-Anhalt am 18.06.2025 [RG 66: 01:08:04].

Sophie Sendrowski

Nicht-richterliches Personal

Gerichte bestehen nicht nur aus Richterinnen und Richtern. In vielen Bereichen entscheiden statt ihnen sogenannte Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, die dem gehobenen Justizdienst angehören und zwar sachlich unabhängig (also weisungsfrei) entscheiden, aber ansonsten vor Einflussnahme nicht besser geschützt sind als andere Beamtinnen und Beamte. Zudem sind Gerichte Organisationen, die verwaltet werden müssen. Ohne die tägliche Arbeit der Beamtinnen und Beamten im einfachen, mittleren und gehobenen Justizdienst könnte der Gerichtsbetrieb nicht aufrechterhalten werden. In einem unserer Gespräche formulierte dies ein Rechtspfleger so:

„Das Gericht funktioniert nur insgesamt – es funktioniert nicht, wenn [nur] die Richter noch dableiben und der Rest nicht da ist.“⁸¹¹

Das macht das nicht-richterliche Personal der Gerichte potenziell zu einem attraktiven Ansatzpunkt für autoritär-populistische Strategien der Obstruktion und Kontrollübernahme der Justiz insgesamt. In der wissenschaftlichen Forschung zu autoritär-populistischen Strategien findet die öffentliche Verwaltung bisher nur wenig Aufmerksamkeit⁸¹² und kommt, was die Justizverwaltung betrifft, zumeist nur vereinzelt im Zusammenhang mit Forderungen einer (stärkeren) richterlichen Selbstverwaltung vor.⁸¹³

Als Teil unseres Gesamtszenarios haben wir dargestellt, wie ein autoritär-populistisches Justizministerium vorgehen könnte, um über das nicht-richterliche Personal auf die Landesjustiz Einfluss zu nehmen. Dafür zieht das Justizministerium die Ernennungskompetenz für die Geschäftsleitung der Gerichte an sich und passt die Verwaltungsvorschriften an, um die Kompetenzen der Geschäftsleitung auszuweiten. In der Folge kommt es zu einer umfassenden Neustrukturierung der Geschäftsstellen, die Richterinnen und Richter auf Linie der autoritär-populistischen Partei begünstigt. Bei den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern wird die Geschäftsverteilung ebenfalls angepasst, was einzelne Verfahren (scheinbar gezielt) zum Stillstand bringt.

Als Hintergrund für die mögliche Realisierung dieser Szenarien werden zunächst, vor allem auf Grundlage unserer Recherchegespräche, Wege untersucht, wie ein autoritär-populistisches Justizministerium über die Personalauswahl und -steuerung die nicht-richterliche Geschäftsleitung an Gerichten in ihrem Sinne kapern könnte (I.). Gezeigt wird anschließend, wie das nicht-richterliche Personal mittelbar und unmittelbar die Verfahrensdauern an einem Gericht beeinflussen und einzelne Verfahren verzögern kann (II.). So wäre es möglich, politisch unliebsame Richterinnen und Richter gezielt in ihrer täglichen Arbeit zu behindern und auszubremsen (III.). Zudem werden die besondere Rolle von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern sowie ihre Einflussmöglichkeiten dargestellt (IV.). Schließlich werden noch die Rechtsschutzmöglichkeiten (V.) und Ansatzpunkte einer Resilienzförderung (VI.) erläutert.

811 Recherchegespräch Rechtspfleger Sachsen-Anhalt am 01.07.2025 [RG 02: 00:09:13].

812 Bauer/Becker, Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration, PPMG 2020, 19 (19).

813 Vgl. etwa Müller-Graf, Die Justizverwaltung – Chance oder Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit?, Justice - Justiz - Giustizia 2019, 1 (8 f.); Hochschild, Von den Möglichkeiten der deutschen Exekutiven zur Beeinflussung der Rechtsprechung: Ein Beitrag zu der gegenwärtigen Diskussion um eine Selbstverwaltung der Justiz, ZRP 2011, 65. Die Stellungnahme des Consultative Council of European Judges zu Richterassistenzenkräften (CCJE, Opinion No. 22, 2019) betont zwar, dass Personal, das Richter unterstützt, nicht als Waffe gegen die richterliche Unabhängigkeit gewendet werden darf (Rn. 43 f.), bezieht sich aber ausdrücklich nur auf Richterassistenzenkräfte.

I. Kaperung der Geschäftsleitung

In unseren Gesprächen wurden die zahlreichen gegenseitigen Kontroll- und Überwachungsmechanismen der hierarchischen Verwaltungsstruktur der Gerichte⁸¹⁴ sowie die Auswahlverfahren nach dem Prinzip der Bestenauslese⁸¹⁵ als Ausdruck einer erprobten und bisher als robust geltenden Justizverwaltungsstruktur angesehen.⁸¹⁶ Weniger sicher waren sich unsere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, ob dieser Befund so bestehen bleibt. Offene Stellen beim nicht-richterlichen Personal zu besetzen, werde immer schwieriger.⁸¹⁷ Viele unbesetzte Stellen könnten eine strategische Kaperung⁸¹⁸ der Gerichte durch Einstellungen von autoritär-populistisch agierenden Personen attraktiv machen.

Die Personalkompetenz für das nicht-richterliche Personal ist aktuell in den meisten Ländern an das jeweilige Obergericht für die ihm unterstehenden Gerichte delegiert.⁸¹⁹ Die Obergerichte sind es, die die Einstellungsgenehmigungen erteilen.

Das Auswahlverfahren für das nicht-richterliche Personal und die Frage, wer die Bewerbungsgespräche konkret führt, ist in der Praxis der Bundesländer unterschiedlich geregelt. In Sachsen-Anhalt stellt das Oberlandesgericht das nicht-richterliche Personal ein und weist dieses dann den Gerichten zu.⁸²⁰ In Schleswig-Holstein ist das Oberlandesgericht für die Einstellung der Beamtinnen und Beamten zuständig, während die Angestellten von den unteren Gerichten eingestellt werden.⁸²¹ In Bayern und Baden-Württemberg ist diese Kompetenz vollständig auf die Amts- und Landgerichte übertragen. Dort wiederum sind die jeweiligen Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter für die Einstellung von Beamtinnen und Beamten der ersten und zweiten Qualifikationsebene (früher: einfacher und mittlerer Dienst) und von Tarifangestellten an ihrem Gericht verantwortlich.⁸²²

Bei der Geschäftsleitung handelt es sich um einen Verwaltungsposten, der häufig von einer Beamtin oder einem Beamten der dritten Qualifikationsebene (auch: gehobener Justizdienst), meist mit Rechtspflegerausbildung, übernommen wird. Dieser Posten ist nur in Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen gesetzlich verankert.⁸²³ In einigen anderen Ländern sind Existenz und Ausgestaltung durch Verwaltungsvorschriften geregelt,⁸²⁴ die vom jeweiligen Justizministerium erlassen und geändert werden (können). In wiederum anderen Ländern ist dieser Posten gar nicht normiert.⁸²⁵

Die Geschäftsleitung nimmt – je nach Umfang der Delegation – vielfältige Funktionen wahr: Sie ist nicht nur an Entscheidungen über die Auswahl und Einstellung des nicht-richterlichen Personals

814 Recherchegespräch Rechtspfleger Schleswig-Holstein am 25.07.2025 [RG 46: 01:47:40] und Doppelrecherchegespräch Rechtspfleger Sachsen-Anhalt am 01.07.2025 [RG 53: 00:27:30].

815 Zum Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG siehe auch „Richterernennung“.

816 Recherchegespräch Rechtspfleger Schleswig-Holstein am 25.07.2025 [RG 46: 00:29:02] und Doppelrecherchegespräch Rechtspfleger Sachsen-Anhalt am 01.07.2025 [RG 53: 00:27:15].

817 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:26:24]; Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 00:40:03]; Recherchegespräch Rechtspfleger Hessen am 30.06.2025 [RG 39: 00:57:03].

818 Vgl. Bauer, *Authoritarian Drift, Variegated Paths: Mapping Administrative Transformation Strategies Under Illiberal Rule*, *Public Administration Review* 2025, 1 (3).

819 Siehe dazu auch „Haushalt“.

820 Doppelrecherchegespräch Rechtspfleger Sachsen-Anhalt am 09.07.2025 [RG 53: 00:21:27].

821 Recherchegespräch Richter:in am Oberlandesgericht Schleswig-Holstein am 11.09.2025 [RG 43: 00:13:33].

beteiligt, sondern entscheidet auch über Umsetzungen, Urlaub,⁸²⁶ Nebentätigkeiten und Disziplinarmaßnahmen. Zusätzlich ist die Geschäftsleitung meist Vorgesetzte gegenüber den Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeistern, den Justizfachangestellten in den Serviceeinheiten sowie teilweise auch gegenüber den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern.⁸²⁷ In dieser Position leisten sie auch Beiträge zu den Beurteilungen ihrer nicht-richterlichen Kolleginnen und Kollegen und nehmen damit mittelbar Einfluss auf deren Karriereaussichten.

Die Auswahl der Geschäftsleitung trifft aktuell an den meisten Gerichten die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident. Gesetzlich festgelegt ist dies allerdings nur in Bayern und Berlin. In den anderen Bundesländern handelt es sich um eine delegierte Kompetenz, die zum Teil in Verwaltungsvorschriften festgeschrieben ist. Ein autoritär-populistisch geführtes Ministerium könnte also die Personalauswahl an sich ziehen und einen autoritär-populistischen Geschäftsleiter bestellen. Für das Auswahlverfahren und die Bestellung gilt auch hier das Prinzip der Bestenauslese im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG.⁸²⁸ Zudem hat teilweise der Personalrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Besetzung der Geschäftsleitung. Dies ist insbesondere der Fall, wenn mit ihr eine Beförderung oder Übertragung höherwertiger Aufgaben verbunden ist.⁸²⁹ Allerdings wurde in mehreren Gesprächen deutlich, dass die Stelle der Geschäftsleitung „nicht unbedingt sehr beliebt“⁸³⁰ ist. Das liege auch daran, dass die Position „oftmals sehr fremdbestimmt und nicht unbedingt ein Acht-Stunden-Job“⁸³¹ sei. Bei wenigen Bewerbungen hat eine autoritär-populistische Personalstelle größeren Spielraum, ihr ideologisch loyale Personen auszuwählen. Wenn sie einen autoritär-populistischen Geschäftsleiter bestellt, der Einfluss auf das nicht-richterliche Personal nimmt, könnte ein Konflikt mit der Gerichtspräsidentin bzw. dem Gerichtspräsidenten entstehen, der bzw. dem gesetzlich die Dienstaufsicht zusteht.

Die Dienstaufsicht der Gerichtspräsidentin bzw. des Gerichtspräsidenten ist für die ordentliche Gerichtsbarkeit in § 22 GVG und für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in § 38 VwGO geregelt und in den jeweiligen Landesjustizgesetzen konkretisiert.⁸³² Die Dienstaufsicht umfasst auch die Rolle der bzw. des Dienstvorgesetzten. Die Präsidentin bzw. der Präsident ist also weisungsbefugt gegenüber einem autoritär-populistischen Geschäftsleiter. Sie oder er kann delegierte Kompetenzen somit auch wieder

824 Baden-Württemberg: Verwaltungsleiter-VwV, 14.07.2020 – Az. JUMRI-JUM-2320-4, Die Justiz 2020, Nr. 9, 247; Brandenburg: Geschäftsstellenordnung für die Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Brandenburg vom 21.04.2011, JMBl/11, [Nr. 5], 30; Hessen: Geschäftsordnung für die Gerichte, Staatsanwaltschaften und die Amtsanwaltschaft, Erl. d. HMDJ vom 28.11.2024 (1463 - I/B1 - 2017/3732-I/A), JMBl. 2025, 2; Niedersachsen: Vw-V Geschäftsleitung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften, AV d. MJ vom 09.12.2009 (2333 - 102. 3); Sachsen: Vw-V Geschäftsleiter, 08.11.2023, SächsJMBl. 234; Sachsen-Anhalt: Stellung und Aufgaben der Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt, AV des MJ vom 21.04.2006 – 2333-105.1, JMBl. LSA 2006, 171, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 04.12.2008 (JMBl. LSA 2008, 274).

825 So u.a. in Bremen: Dort werden die Aufgaben der Geschäftsleiterin bzw. des Geschäftsleiters eines Gerichts durch den Verwaltungsgeschäftsverteilungsplan festgelegt, der mitbestimmungspflichtig ist. Die Aufgabenverteilung orientiere sich aber „naturgemäß an den in der [niedersächsischen] Vorschrift erwähnten Aufgaben.“ So berichtet im Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 21.10.2025 [RG 64b].

822 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 01:28:02], Recherchegespräch Rechtspfleger Baden-Württemberg am 07.07.2025 [RG 18: 00:10:21].

823 Art. 19 Abs. 2 BayAGGVG; § 16 JustG Bln; § 27 JustG NRW.

826 § 3.2.2 BW Verwaltungsleiter-VwV.

827 Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 BY GeschStV; § 3.2 BW Verwaltungsleiter-VwV; § 12 Abs. 3 Satz 2 Thüringer GO für die Gerichte und Staatsanwaltschaften.

828 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 21.10.2025 [RG 64b].

829 Vgl. § 65 BremPersVG; § 51 Abs. 1 Satz 1 MBG Schl.-H.; § 72 Abs. 1 Nr. 2, 4 NW LPVG.

830 Recherchegespräch Rechtspfleger Baden-Württemberg am 07.07.2025 [RG 18: 00:14:09].

831 Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 00:14:09].

an sich ziehen. Eine Gerichtspräsidentin könnte also entscheiden, dass sie „alles, was rausgeht oder die Mitarbeiter betrifft, [...] selber zeichnen, selber unterschreiben [will].“⁸³³ Wenn das Justizministerium, ggf. unter Änderung der entsprechenden Verwaltungsvorschrift, die Auswahl der Geschäftsleitung an sich zieht und den Geschäftsleiter gegen den Willen der Gerichtspräsidentin (autoritär-populistisch) besetzt, könnte diese grundsätzlich „den Geschäftsleiter in jegliche[r] Entscheidung übergeben“⁸³⁴ – müsste dies aber auch. Als oberste Dienstbehörde ist das Justizministerium wiederum gegenüber der Gerichtspräsidentin weisungsbefugt und kann sie anweisen, die Vorschläge des Geschäftsleiters umzusetzen. Damit könnte die Gerichtspräsidentin praktisch übergangen und die interne Gerichtsverwaltung sabotiert werden. Solange die Weisungen keine direkte oder indirekte Einflussnahme auf die Rechtsprechung der Gerichtspräsidentin darstellen⁸³⁵ (bzw. als solche nachweisbar sind), kann diese ihre richterliche Unabhängigkeit nach Art. 97 GG einer solchen Maßnahme nicht entgegenhalten.

„Das ist nun mal einer Verwaltung immanent, dass die Oberbehörde theoretisch durchregieren kann.“⁸³⁶

Das Justizministerium könnte als oberste Dienstbehörde jederzeit auch die Personalauswahlkompetenz für das gesamte nicht-richterliche Personal an sich ziehen⁸³⁷ und dieses den Gerichten zuweisen. Der Aufbau eines Personaldezernats bedarf jedoch Zeit und Kapazitäten und wäre deshalb eher als mittelfristiges Ziel denkbar. Zudem müssten Personen als Justizpersonal verfügbar sein, die autoritär-populistisch eingestellt sind.

II. Verfahrensverzögerungen

Gewinnt die autoritär-populistische Partei die Kontrolle über das nicht-richterliche Justizpersonal, kann sie diese zur Obstruktion und zur Erschwerung missliebiger Gerichtsentscheidungen einsetzen.

Das gilt vor allem für den Verwaltungsapparat, der für einen reibungslosen Verfahrensablauf zu sorgen hat. Diese Aufgabe wird maßgeblich durch Justizfachangestellte erledigt, die als sogenannte Serviceeinheiten der Geschäftsstelle tätig sind. Nach einer zwei- bis dreijährigen⁸³⁸ dualen Ausbildung an Gerichten und Staatsanwaltschaften verwalten sie Akten, bearbeiten Posteingänge, erstellen

832 In Schleswig-Holstein unterscheidet sich der Hierarchieaufbau. Hier ist im Gesetz eine Ausnahmeregelung als Möglichkeit vorbehalten, von der über die (nicht veröffentlichte) allgemeine Verfügung vom 08.04.1948 – VIII 1/301 (Katz'scher Erlass) Gebrauch gemacht wurde: Die Amts- und Landgerichtspräsidentinnen und Landgerichtspräsidenten unterstehen in Schleswig-Holstein in der Fachaufsicht direkt dem Ministerium. Die Obergerichtspräsidentin bzw. der Obergerichtspräsident ist dort nicht zwischengeschaltet, Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 00:02:03]; Gesetzesbegründung zu § 11 Satz 2 SH LJG.

833 Recherchegespräch Geschäftsleiter und Beauftragter für den Haushalt Brandenburg am 10.07.2025 [RG 35: 00:35:01]; vgl. auch § 2 Abs. 4 BY GeschStV: Über Einwendungen gegen Anordnungen der Dienst- bzw. Geschäftsleitung entscheidet die Behördenleiterin oder der Behördenleiter; die Anordnungen gelten bis zur Entscheidung der Behördenleitung weiter.

834 Recherchegespräch Rechtspfleger Schleswig-Holstein am 30.06.2025 [RG 39: 00:21:03].

835 Siehe dazu „Disziplinarverfahren“.

836 Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 00:04:31].

837 Vgl. z.B. § 7 Abs. 2 JustG NRW.

838 Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen zwei Jahre; Rheinland-Pfalz zwei Jahre und zwei Monate; Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen zweieinhalb Jahre; Bremen drei Jahre.

Schriftstücke, bearbeiten Verfügungen und kommunizieren mit den Verfahrensbeteiligten. Ein Teil von ihnen ist im Angestelltenverhältnis tätig, ein anderer Teil ist verbeamtet. Alle von ihnen sind jedoch weisungsgebunden, § 62 Bundesbeamtengesetz, § 35 Beamtenstatusgesetz, § 611a BGB.

Die Aufgaben der Geschäftsstelle sind in der Zivilprozessordnung (ZPO) normiert. Nach § 168 ZPO stellt die Geschäftsstelle verfahrensrelevante Schriftstücke zu. Die Zustellung ist dabei die gesetzlich vorgesehene Form der Mitteilung – sie setzt Rechtsmittelfristen in Gang und sorgt dafür, dass das Verfahren vom Fleck kommt. Sie kann entscheidend sein dafür, dass Rechtsschutz praktisch möglich ist. Dabei hat die Geschäftsstellenmitarbeiterin oder der Geschäftsstellenmitarbeiter, solange keine konkrete Weisung erteilt wurde, einen Ermessensspielraum, in welcher Reihenfolge sie oder er Dokumente bearbeitet. Insbesondere bei größeren Gerichten und solchen mit hoher Arbeitsbelastung würde eine systematische Verzögerung an einzelnen Stellen nicht sofort als solche auffallen. Denn längere Verfahrensdauern sind bereits heute nicht ungewöhnlich.⁸³⁹ Dabei spielen auch die Geschäftsstellen eine entscheidende Rolle: Verzögerungen bei der Bereitstellung von Protokollen, bei der Vergabe von Aktenzeichen, der Zustellung von Urteilen und Ineffizienzen bei der Begleichung der Gerichtskosten sind nur einige Beispiele.⁸⁴⁰ Zudem sei die Kommunikation nicht hinreichend elektronisch und auch „nicht immer freundlich und zielführend“.⁸⁴¹

Wenn sich das Verfahren aus nicht nachvollziehbaren Gründen in die Länge zieht, dann beeinträchtigt das die Verfahrensführung, erhöht die Kosten bzw. das Kostenrisiko für die Klageparteien und wirkt sich auch psychisch belastend auf sie aus.⁸⁴² Der Bundesverband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt betont, dass solche Erfahrungen Viktimisierungserlebnisse verstärken können.⁸⁴³

Zudem können überlange Verfahren zu einem generellen Vertrauensverlust in den Rechtsstaat und die Institutionen beitragen.⁸⁴⁴ Bereits jetzt gehören die Sorge vor langwierigen Verfahren, der damit verbundene hohe Aufwand und die erwarteten Kosten zu den wichtigsten Gründen dafür, dass Menschen eine Klage gar nicht erst erheben und auch Anwältinnen und Anwälte von Klageverfahren abraten.⁸⁴⁵ Diese Entwicklung durch bewusste Verzögerung zu verschärfen, stärkt das autoritär-populistische Narrativ einer handlungsunfähigen, „überbürokratisierten“ oder „politisch gesteuerten“ Justiz, die es grundlegend zu reformieren gelte.

839 Untersuchungen zum Rückgang der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten haben gezeigt, dass bis zur ersten Verfügung des Gerichts „nicht selten mehrere Wochen“ verstreichen. Bis der erste Verhandlungstermin stattfindet, vergehen dann häufig weitere Monate und mitunter über ein Jahr, Meller-Hannich/Höland/Nöhre, Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten, 2023, 158.

840 Vgl. Meller-Hannich/Höland/Nöhre, Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten, 2023, 178, 179, 183, 241.

841 Ebd., 179.

842 Praktische Beispiele dafür, wie die Ungewissheit über die Terminierung einer Verhandlung die Lebensführung von Klagebeteiligten beeinflussen kann, nennt Lang, Die sächsische Justiz und ihr Verhältnis zu antidemokratischen Tendenzen: Zwischen Frust und Hoffnung auf Gerechtigkeit, EFBI Policy Paper, 2024, 4 (8).

843 VBRG, Stellungnahme zum „Referentenentwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt“ aus dem Bundesministerium für Justiz vom 19. Juli 2022, 5, abrufbar unter <https://verband-brg.de/wp-content/uploads/2022/08/VBRG-Stellungnahme-Referentenentwurf-Sanktionenrecht-24082022-formatiert.pdf>.

844 Lang, Die sächsische Justiz und ihr Verhältnis zu antidemokratischen Tendenzen: Zwischen Frust und Hoffnung auf Gerechtigkeit, EFBI Policy Paper, 2024, 4 (8); Meller-Hannich/Höland/Nöhre, Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten, 2023, 195.

845 Meller-Hannich/Höland/Nöhre, Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten, 2023, 108, 191, 342.

III. Ausbremsen unliebsamer Richterinnen und Richter

Gelingt es der autoritär-populistischen Regierung, die Geschäftsleitung und darüber den Verwaltungsapparat der Gerichte unter ihre Kontrolle zu bekommen, dann kann sie diese auch als Werkzeug einsetzen, um bestimmte Richterinnen und Richter auszubremsen und andere effizienter zu machen – und so mittelbar Einfluss auf die Rechtsprechung selbst auszuüben. Viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner schätzten eine solche Taktik als möglich und potenziell wirkmächtig ein.

Richterinnen und Richter sind in vielfältiger Weise auf das Verwaltungspersonal der Geschäftsstelle angewiesen, um ihre Arbeit erledigen zu können. Die Richterin eines Oberlandesgerichts formulierte dies so:

„Wir sind zu 100 Prozent abhängig von unserer Serviceeinheit. Wir sind technisch nicht in der Lage, die von uns produzierten Schriftstücke an die Prozessbeteiligten zu übermitteln. Und wir können selbst keine Ladung rausschicken, wir können keine Beschlüsse rausschicken, wir können die Urteile nicht zuschicken. Dafür haben wir nicht den technischen Zugriff, auch bei der elektronischen Akte. Das heißt, wenn unsere Geschäftsstelle die Ladung nicht rausschickt, dann können wir den Termin nicht machen, weil die Leute nicht kommen. Wenn unsere Beschlüsse, unsere Protokolle nicht raus sind, dann laufen unsere Fristen nicht. Da kann man unsere Arbeit schon massiv stören.“⁸⁴⁶

Zwar berichtete eine andere Richterin, dass sie dank der elektronischen Akte Entscheidungen auch selber zustellen könne. Sie räumte jedoch auch ein, dass die daraus resultierende Mehrbelastung, insbesondere bei einer hohen Zahl an Fällen, wie sie regelmäßig bei den Amtsgerichten zu verzeichnen ist, als erheblich beeinträchtigend angesehen werden kann.⁸⁴⁷

Die Geschäftsverteilung für das nicht-richterliche Personal ist an vielen Gerichten als Aufgabe an die Geschäftsleiterin oder den Geschäftsleiter delegiert.⁸⁴⁸ Eine, wie in unserem Szenario, autoritär-populistisch besetzte Geschäftsleitung kann „Prozesse verzögern und dafür sorgen, dass die Dienstleistungen, die die Serviceeinheiten für die Richter erbringen, schlecht verteilt sind und dadurch ein Flaschenhals entsteht.“⁸⁴⁹ Der Einfluss der Geschäftsleitung ist durch die Präsidentin oder den Präsidenten bzw. die Direktorin oder den Direktor des Gerichts zwar beschränkt. Sie oder er trägt als Behördenleitung die Gesamtverantwortung für das Gericht und kann die an die Geschäftsleitung delegierten Geschäftsverteilungskompetenzen auch wieder an sich ziehen.⁸⁵⁰ Zunächst jedoch, so

846 Recherchegespräch Richterin am Oberlandesgericht Niedersachsen am 04.07.2025 [RG 24: 01:04:29].

847 Recherchegespräch Richterin am Oberlandesgericht Schleswig-Holstein am 11.09.2025 [RG 43: 00:33:40].

848 Vgl. § 3.3 Geschäftsleiter-AV Sachsen-Anhalt; § 3 Nr. 2 GStAGLAV Niedersachsen; § 14 Abs. 1 Thüringer GO für die Gerichte und Staatsanwaltschaften.

849 Recherchegespräch Geschäftsleiter und Beauftragter für den Haushalt Brandenburg am 10.07.2025 [RG 35: 00:20:05].

850 Das bedeutet insbesondere auch, dass dieses Szenario mit einem autoritär-populistischen Gerichtspräsidenten problemlos realisierbar wäre; § 2 Abs. 2 Satz 2 SächsVwVG Geschäftsleiter weist explizit auf die Befugnis der Gerichtspräsidentin bzw. des Gerichtspräsidenten hin, die Aufgaben selbst wahrzunehmen; § 3 Abs. 3 BW Verwaltungsleiter-VwV betont hingegen nur die Befugnis der Behördenleiterin bzw. des Behördenleiters zur Weisung im Einzelfall und zu generell abweichender Anordnung. Letztere müssen schriftlich oder elektronisch festgehalten werden.

einige unserer Gesprächspartner, ist „die Stelle [der Geschäftsleitung] an sich erstmal relativ unabhängig und sehr bedeutend in dem Unterstützungsbereich.“⁸⁵¹

In unseren Gesprächen wurde deutlich, dass die Geschäftsverteilung in der Praxis kollegial unter den Mitarbeitenden und nach Interessengebieten geschieht. Änderungen in der Geschäftsverteilung sind aber jederzeit möglich. Den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern können jederzeit neue Aufgaben innerhalb der Behörde zugeteilt werden. Bei solchen sogenannten Umsetzungen ist die Mitbestimmung des Personalrats, verglichen mit den Mitbestimmungsrechten der Richterinnen und Richter, relativ schwach. In Bremen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen muss der Personalrat solchen Umsetzungen zustimmen.⁸⁵² In anderen Bundesländern gilt die (zum Teil eingeschränkte) Mitbestimmung nur für Umsetzungen, die mit einem Wechsel des Dienstortes verbunden sind.⁸⁵³

Anders als beim Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) haben Bürgerinnen und Bürger kein Recht auf einen bestimmten Verwaltungsbeamten.⁸⁵⁴ So können Aufgaben jederzeit auch durch eine andere als in dem Verwaltungsgeschäftsverteilungsplan vorgesehene Mitarbeiterin oder Mitarbeiter wahrgenommen werden. Auch die Richterinnen und Richter oder deren Kammern haben keine Mitsprache bei der Entscheidung, welche Serviceeinheit sie bei den Verwaltungsaufgaben unterstützt. Grundsätzlich⁸⁵⁵ sind die Richterinnen und Richter den Serviceeinheiten gegenüber nicht weisungsbefugt. Dies sind grundsätzlich nur die Dienstvorgesetzten.⁸⁵⁶

*„Wir könnten natürlich zur Geschäftsleitung gehen. Dann gibt’s Gespräche. Aber wir können jetzt nicht dahin gehen und sagen: ‚Frau Meier, jetzt hier mal zacki!‘ Wir können nur sagen, dass es eilig ist.“*⁸⁵⁷

Darüber ergeben sich Spielräume⁸⁵⁸ für eine Einflussnahme auf die Arbeit der Richterinnen und Richter. Die Arbeitsabläufe von Richterinnen und Richtern, die sich kritisch gegenüber der autoritär-populistischen Partei äußern, könnten so gezielt beeinträchtigt werden, wenn die ihnen zuarbeitende Abteilung praktisch lahmgelegt wird, „indem man da die unfähigsten Menschen hinsetzt.“⁸⁵⁹ Umgekehrt könnten andere Abteilungen bevorzugt werden, indem dorthin besonders motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umgesetzt werden „und wenn die dann noch in eine politische Richtung denken, könnte das durchaus ein Angriffspunkt sein.“⁸⁶⁰

851 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 01:13:00].

852 § 65 BremPersVG; § 51 Abs. 1 Satz 1 MBG Schl.-H.; § 72 Abs. 1 Nr. 5 NW LPVG für Umsetzungen innerhalb der Dienststelle für eine Dauer von mehr als drei Monaten.

853 Siehe § 80 Abs. 1 Nr. 5 Alt. 2 SächsPersVG; § 75 Abs. 1 Nr. 5 PersVGHE; § 72 I Nr. 5 Var. 3 NW LPVG; Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 BayPVG.

854 Das gilt grundsätzlich auch für die entscheidenden Rechtspfleger, Wenzel, Der Rechtspfleger aus der Perspektive des öffentlichen Rechts, 2019, 104, 121.

855 In Schleswig-Holstein gibt es eine Anweisung im Oberlandesgericht, dass die richterlichen Abteilungsleiterinnen und -leiter die Serviceeinheiten fachlich anweisen dürfen, Recherchegespräch RichterIn am Oberlandesgericht Schleswig-Holstein am 11.09.2025 [RG 43 00:31:54].

856 Stelkens/Schenk, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht – VwGO, 47. Aufl. 2025, § 38 VwGO Rn. 16.

857 Recherchegespräch RichterIn am Oberlandesgericht Niedersachsen am 04.07.2025 [RG 24: 01:06:34].

858 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 01:10:28]; Recherchegespräch Geschäftsleiter und Beauftragter für den Haushalt Brandenburg am 10.07.2025 [RG 35: 00:20:05].

859 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 01:10:28].

860 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 01:10:28].

Die richterliche Entscheidungsfreiheit bleibt formal unangetastet. Doch die Richterinnen und Richter geraten organisatorisch in Abhängigkeiten: Wenn sie sich kritisch gegenüber der autoritär-populistischen Strategie äußern, kann eine autoritär-populistische Gerichts- oder Geschäftsleitung ihnen ihre Arbeit sehr mühsam machen, was sich auch auf ihre Karriereaussichten niederschlägt.

IV. Rechtspflege

Neben dem „klassischen“ Verwaltungspersonal sind, insbesondere in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, zahlreiche sogenannte Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger am Gericht tätig. Ursprünglich eingeführt zur Entlastung der Richterinnen und Richter, ist der Rechtspfleger heute ein eigenständiger Träger rechtlicher Entscheidungsbefugnisse mit eigenem Zuständigkeitsbereich. Die gesetzlichen Aufgaben der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger sind im Rechtspflegergesetz (RpflG) normiert. Es handelt sich dabei vielfach um stark formalisierte Tätigkeiten wie die Eintragung von Firmen oder Vereinen in die jeweiligen Register oder das Ausstellen von Erbscheinen. In unseren Gesprächen wurde aber deutlich, dass Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger Entscheidungen in durchaus sehr sensiblen Bereichen treffen, die für die Umsetzung autoritär-populistischer Strategien relevant werden können. Genannt wurde dabei insbesondere das Familien- und Betreuungsrecht. Einer unserer Gesprächspartner wies beispielhaft auf den großen Entscheidungsspielraum von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern bei der Auswahl eines Vormundes für einen unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten hin.⁸⁶¹

Eine wichtige Rolle spielen Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger zudem in den sogenannten Rechtsantragsstellen der Gerichte. Sie ermöglichen es Bürgerinnen und Bürgern, Erklärungen und Anträge in der gesetzlich vorgeschriebenen Form einzureichen⁸⁶² und sind insbesondere für Menschen ohne Zugang zu anderen rechtsberatenden Stellen eine wichtige Anlaufstelle. Hier können Bürgerinnen und Bürger, die sich keine Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt leisten können, Beratungshilfe beantragen. Mehrere unserer Gesprächspersonen wiesen darauf hin, dass hier große Spielräume bestehen und es die zum Teil intransparente praktische Ausgestaltung der Rechtsantragsstellen für Betroffene schwer nachvollziehbar macht, nach welchen Kriterien Anträge bearbeitet oder Bürgerinnen und Bürger abgewiesen werden.⁸⁶³ Wenn ein Antrag ohne schriftliche Begründung abgewiesen oder nicht bearbeitet wird, ist ein fehlerhaftes Verhalten der zuständigen Stelle nur schwer nachzuweisen.

„Was da gesprochen oder nicht gesprochen wird, das lässt sie im Nachhinein kaum noch nachvollziehen.“⁸⁶⁴

861 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 01:11:05]; auch im Recherchegespräch Rechtspfleger Schleswig-Holstein am 25.07.2025 [RG 46: 01:00:59] wurden die Auswahl eines Vormundes oder die Anordnung einer Amtsvormundschaft als Beispiel potenziell effektiver Einflussnahme genannt.

862 Dies gilt, sofern kein Anwaltszwang besteht, sie also nicht verpflichtend durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt vertreten werden müssen.

863 Recherchegespräch Rechtspfleger Schleswig-Holstein am 25.07.2025 [RG 46: 01:06:46], Recherchegespräch Rechtspfleger Hessen am 30.06.2025 [RG 39: 00:49:10], Doppelrecherchegespräch Rechtspfleger Sachsen-Anhalt am 01.07.2025 [RG 53: 00:26:01].

864 Recherchegespräch Rechtspfleger Schleswig-Holstein am 25.07.2025 [RG 46: 01:06:00].

Dienstaufsichtsbeschwerden gegen die Rechtsantragsstelle, erzählte uns ein Gerichtspräsident, habe sie bisher praktisch nie erhalten:

*„Man geht ja auch wahrscheinlich nicht zur Rechtsantragstelle, wenn man so firm ist oder wenn man so gewandt ist, dann nochmal zu schreiben.“*⁸⁶⁵

Gegen die Entscheidungen von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern kann man sich gerichtlich wehren. Aber für die einzelne Rechtspflegerin bzw. den einzelnen Rechtspfleger hat eine Entscheidung, die vom nächsthöheren Gericht aufgehoben wird, keine direkte Konsequenz. Bei Fehlentscheidungen haftet der Rechtspfleger nur, „wenn seine Entscheidung oder sein Verfahren objektiv nicht mehr vertretbar erscheinen“.⁸⁶⁶ Diese hohe Hürde für eine persönliche Verantwortlichkeit folgt aus der sachlichen Unabhängigkeit gemäß § 9 RPflG.⁸⁶⁷

Der aktuelle Personalkörper, das wurde in den Gesprächen betont, stehe auf dem Boden des Grundgesetzes.⁸⁶⁸ Allerdings kann eine autoritär-populistische Regierung gerade in diesem Bereich viel in ihrem Sinne umgestalten. Besetzt sie die Gerichts- und Geschäftsleitung kann sie über deren Geschäftsverteilungskompetenz die Zuständigkeiten der jeweiligen Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern ziemlich weitgehend frei umverteilen. Denn die Unabhängigkeit von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern ist schwächer geschützt als die ihrer richterlichen Kolleginnen und Kollegen. Sie sind zwar sachlich (§ 9 RPflG), nicht aber persönlich unabhängig. Innerhalb desselben Gerichts können sie, wie das Verwaltungspersonal, auf andere Dienstposten umgesetzt und mit neuen Aufgaben betraut werden. Eine solche Maßnahme stellt sich – ebenso wie andere Änderungen des funktionellen Amtes – rechtstechnisch als Umsetzung dar und ist nicht spezieller rechtlich normiert.⁸⁶⁹ Die Behördenleitung verfügt aufgrund ihrer Organisationshoheit über einen weiten Gestaltungsspielraum; die beamtenrechtlichen Vorschriften schützen das konkret-funktionelle Amt nur begrenzt.⁸⁷⁰ In Schleswig-Holstein, in Bremen sowie in Nordrhein-Westfalen bedarf eine solche Umsetzung der Zustimmung des Personalrates.⁸⁷¹ In den anderen Bundesländern ist die Umsetzungsentscheidung zumindest auf Ermessensfehler überprüfbar. Dies gilt auch und insbesondere für den vollständigen Entzug der Rechtspflegeraufgaben nach § 3 RPflG, durch den eine Rechtspflegerin als solche faktisch abgesetzt wird.⁸⁷² Da es im formellen Sinne keine Amtsbezeichnung „Rechtspfleger“ gibt, wird man nach dem Abschluss der dreijährigen Fachhochschulausbildung nicht zu einem solchen ernannt beziehungsweise befördert. Vielmehr werden die Absolventinnen und Absolventen als Beamte des gehobenen Justizdienstes mit Aufgaben eines Rechtspflegers *betraut* (§ 2 Abs. 1 Satz 1 RPflG). Wenn die Dienstvorgesetzte dem Beamten sämtliche Rechtspflegeraufgaben entzieht, indem sie ihm eine

865 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 28.07.2025 [RG 34: 01:11:26].

866 BGH, Versäumnisurteil vom 22.01.2009 – III ZR 172/08, Rn. 13.

867 Ebd.

868 Doppelrecherchegespräch Rechtspfleger Sachsen-Anhalt am 01.07.2025 [RG 53: 00:08:04].

869 Ausdrücklich normiert ist die Umsetzung nur im brandenburgischen Landesbeamtengesetz, § 28 Satz 1 BB LBG. Dort ist die Umsetzung tatbestandlich auf dienstliche oder persönliche Gründe beschränkt, vgl. Wenzel, Der Rechtspfleger aus der Perspektive des öffentlichen Rechts, 2019, 107.

870 Ebd., 143.

871 § 51 Abs. 1 MBG Schl.-H.; §§ 66 Abs. 1 lit. c, 52 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG; § 72 Abs. 1 Nr. 5 NW LPVG.

872 Wenzel, Der Rechtspfleger aus der Perspektive des öffentlichen Rechts, 2019, 102.

neue Tätigkeit überträgt, die nicht von § 3 RPflG erfasst ist, verliert dieser automatisch die Rechtspflegereigenschaft.⁸⁷³

Ein solcher Aufgabenentzug lässt auch den Schutz des § 9 RPflG (sachliche Unabhängigkeit) entfallen und macht den Beamten damit wieder zu einem weisungsgebundenen Glied der Behördenhierarchie. § 9 RPflG wirkt insoweit als Ermessensdirektive,⁸⁷⁴ die sachfremde Erwägungen ausschließt: Wird ein Rechtspfleger durch Aufgabenentzug gezielt sanktioniert oder in seiner Entscheidungsfindung beeinflusst, liegt ein Ermessens Fehlgebrauch in Gestalt des Missbrauchs vor.⁸⁷⁵ In der Praxis dürfte sich der Nachweis eines derartigen Ermessensfehlers jedoch schwer führen lassen.

Der Geschäftsbereich einer Rechtspflegerin bzw. eines Rechtspflegers kann aber auch ohne Auswirkungen auf das konkret-funktionelle Amt angepasst werden. Wenn eine Rechtspflegerin bzw. ein Rechtspfleger im Grundbuchamt künftig nicht mehr für die Nachnamen „Ö–Z“, sondern nur für „A–N“ zuständig ist, bleibt er zwar Rechtspfleger und das funktionelle Amt unberührt. In der Praxis ist der Rechtspfleger aber für bestimmte Verfahren nicht mehr zuständig. In dem im Gesamtszenario beschriebenen fiktiven Fall der Familie Özmen kann so ein autoritär-populistisch eingestellter Rechtspfleger den Fall übernehmen und durch Verzögerung den Ausgang in gewissem Umfang steuern, „einfach nur durch Liegenlassen“.⁸⁷⁶ In dem Beispiel wurde eine Grundbucheintragung hinausgezögert, um die Finanzierung des Grundstückskredits und damit den Grundstückskauf zum Platzen zu bringen.

§ 9 RPflG enthält keine Verpflichtung, die Geschäftsverteilung unter Rechtspflegern starr im Voraus festzulegen und spätere Änderungen im Einzelfall auszuschließen. Stellt die Gerichts- oder Geschäftsleitung einen Geschäftsverteilungsplan auf, folgt daraus kein subjektives Recht von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern oder Verfahrensbeteiligten, diesen beizubehalten. Die Organisationshoheit der Gerichtsleitung wird durch den Geschäftsverteilungsplan grundsätzlich nicht eingeschränkt.⁸⁷⁷ Vor Verfahrensbeginn kann ein Verfahren ohne Weiteres einem anderen Rechtspfleger übertragen werden, ohne dass § 9 RPflG berührt wäre. Dennoch birgt diese Möglichkeit die Gefahr subtiler Sanktionierung einzelner unliebsamer Beamter, wenn die zuständige Rechtspflegerin bereits mit der Bearbeitung eines Verfahrens begonnen hat und auf diesem Wege versucht wird, eine sich abzeichnende Entscheidung zu verhindern oder zu beeinflussen.⁸⁷⁸

Ist der Austausch von sachfremden Motiven getragen, verstößt die Entscheidung gegen § 9 RPflG.⁸⁷⁹ Doch wird der Nachweis einer missbräuchlichen Einflussnahme in der Praxis schwierig sein.

V. Rechtsschutzmöglichkeiten

Verfahrensverzögerungen beeinträchtigen das Recht auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren. Dieses Recht gewährt nicht nur eine sachgerechte Entscheidung, sondern auch, dass diese innerhalb

⁸⁷³ Ebd.

⁸⁷⁴ Ebd. 144.

⁸⁷⁵ Ebd.

⁸⁷⁶ Recherchegespräch Rechtspfleger Baden-Württemberg am 07.07.2025 [RG 18: 00:43:09].

⁸⁷⁷ Wenzel, Der Rechtspfleger aus der Perspektive des öffentlichen Rechts, 2019, 113.

⁸⁷⁸ Ebd., 114.

angemessener Zeit erfolgt und den Parteien in wirksamer Form mitgeteilt wird. Auf völkerrechtlicher Ebene ist Deutschland diesem Recht über Art. 6 Abs. 1 EMRK verpflichtet. Verfassungsrechtlich leitet es sich aus dem Justizgewährleistungsanspruch in Art. 19 Abs. 4 GG⁸⁸⁰ sowie Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG her.⁸⁸¹ Auf landesverfassungsrechtlicher Ebene ist der Anspruch auf zügiges Verfahren zudem in den Verfassungen Sachsens (Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV Sachsen) sowie Brandenburgs (Art. 52 Abs. 4 Satz 1 LV Brandenburg) ausdrücklich normiert.

Wer sich einer gezielten Verfahrensverzögerung ausgesetzt sieht, kann sich zunächst bei der Dienstaufsicht beschweren. Dienstaufsichtsbeschwerden gehören zu den Petitionen im Sinne des Art. 17 GG. Es handelt sich nicht um einen Rechtsbehelf im Sinne der ZPO, sondern lediglich um eine Anregung an den Dienstvorgesetzten (also an die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Land- oder Oberlandesgerichts oder an das Landesjustizministerium).⁸⁸² Sie kann formfrei von jedermann, nicht nur von der beschwerten Person, erhoben werden und unterliegt keiner Frist.⁸⁸³ Damit ist sie relativ niedrigschwellig. Allerdings kann mit ihr keine Änderung oder gar Aufhebung einer Entscheidung erreicht werden. Sie hat noch nicht einmal aufschiebende Wirkung.⁸⁸⁴ Mit ihr kann lediglich eine dienstaufsichtsrechtliche Maßnahme angeregt werden, sodass sie in der Regel nur einer Vorbeugung für die Zukunft dient.⁸⁸⁵ Über die Frage, ob eine Justizmitarbeiterin oder ein Justizmitarbeiter seine Dienstpflichten verletzt hat und welche Konsequenzen dies hat, entscheidet die dienstvorgesetzte Geschäfts- oder Gerichtsleitung. Gegen diese Entscheidung gibt es keine Rechtsmittel, die betroffene Person kann lediglich eine sachgerechte Prüfung und eine begründete Rückmeldung verlangen.⁸⁸⁶ Einen konkreten Anspruch auf eine Entscheidung innerhalb einer bestimmten Frist besteht ebenfalls nicht. Für die Bürgerin oder den Bürger ist es zudem selten ersichtlich und noch schwieriger nachzuweisen, dass die Verzögerung beim nicht-richterlichen Personal (und nicht insgesamt in den langsamen Prozessen der Gerichte) ihren Ursprung hat.

*„Auf eine Dienstaufsichtsbeschwerde aufgrund der Untätigkeit des Ermittlungsrichters [...] kam dann schließlich eine Reaktion: Die Beschwerde werde bearbeitet.“*⁸⁸⁷

Seit 2012⁸⁸⁸ kann man den Staat auf Entschädigung verklagen, wenn man aufgrund überlanger gerichtlicher Verfahrensdauer einen Nachteil erleidet.⁸⁸⁹ Eine unangemessen lange Dauer eines Gerichtsverfahrens stellt eine haftungsbegründende Rechtsgutverletzung dar.⁸⁹⁰ Die Voraussetzun-

879 Ebd., 115.

880 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.06.2023 – 1 BvR 491/23, Rn. 16.

881 Steinbeiß-Winkelmann, in: Steinbeiß-Winkelmann/Ott (Hrsg.), Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren, 2013, Einführung Rn. 12.

882 Hamdorf, in: MüKo ZPO, 7. Aufl. 2025, Vorbemerkung zu § 567 Rn. 25; Pabst, in: MüKo ZPO, 6. Aufl. 2022, § 1 GVG Rn. 12.

883 Weber, in: Weber (Hrsg.), Rechtswörterbuch, 34. Aufl. 2025, Dienstaufsichtsbeschwerde.

884 Ebd.

885 Hamdorf, in: MüKo ZPO, 7. Aufl. 2025, Vorbemerkung zu § 567 Rn. 25.

886 BVerwG, Beschluss vom 01.09.1976 – VII B 101/75, Rn. 9.

887 Eilantrag acht Monate nicht beschieden: Rüffel aus Karlsruhe für das AG Tiergarten, abrufbar unter <http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/reddok/becklink/2028101.html>.

888 Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Gesetz BGBl. I 2011/2302, in Kraft getreten am 03.12.2011.

889 Diese Rechtsschutzmöglichkeit wurde in Reaktion auf Verurteilungen Deutschlands durch den EGMR eingeführt, insbesondere EGMR, Sürmeli v. Germany, No. 75529/01, Urteil vom 08.06.2006; EGMR, Rumpf v. Germany, No. 46344/06, Urteil vom 02.09.2010.

gen für eine erfolgreiche Entschädigungsklage nach § 198 GVG sind allerdings sehr hoch. Die gesetzlichen Maßstäbe sind vage und die Beweislast für die Unangemessenheit der Verfahrensdauer liegt bei der Klägerin bzw. dem Kläger. Der Gesetzgeber hat sich bewusst gegen eine allgemeingültige Festlegung von Richt- oder Höchstwerten⁸⁹¹ für Verfahrensdauern entschieden und abgesehen von einzelnen Faktoren (§ 198 Abs. 1 Satz 2 GVG) die Konkretisierung der Rechtsprechung überlassen. Diese betont sehr stark ihren eigenen weiten Gestaltungsspielraum bei der Verfahrensführung,⁸⁹² die nur auf ihre Vertretbarkeit hin überprüft werden dürfe.⁸⁹³ Diese beschränkte Überprüfbarkeit ergebe sich aus dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97, Art. 20 Abs. 3 GG, § 1 GVG) und wurde von der Rechtsprechung auch in Bezug auf die sachliche Unabhängigkeit des Rechtspflegers (§ 9 RPflG) angenommen.⁸⁹⁴

Die Pflicht zur Verfahrensbeschleunigung trifft auch die Geschäftsstelle.⁸⁹⁵ Ist ihre Überlastung der Grund für die Verzögerung, liegt die Darlegungs- und Beweispflicht ausnahmsweise nicht bei der Bürgerin oder dem Bürger.⁸⁹⁶ Dann muss der Amtsgerichtsdirektor, die Präsidentin des übergeordneten Land- oder Oberlandesgerichts oder das Justizministerium des Landes darlegen, dass sie die ihnen jeweils möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergriffen haben, um eine Erledigung der gestellten Anträge in angemessener Zeit sicherzustellen. Denn der Staat muss im Rahmen des Justizgewährungsanspruchs die Justiz sachlich und personell hinreichend ausstatten, damit Gerichtsverfahren in angemessener Frist beendet werden können.⁸⁹⁷ Die Ermessensspielräume sind allerdings groß.⁸⁹⁸ In der Folge erkennen Gerichte häufig nur einen Bruchteil der gerügten überlangen Dauer tatsächlich als unangemessen an. Zudem wird eine Entschädigungszahlung nur zuerkannt, soweit nicht nach den Umständen des Einzelfalls Wiedergutmachung auf andere Weise, zum Beispiel durch bloße Feststellung, ausreichend ist.⁸⁹⁹ Ein Verfahren nach § 198 GVG lässt sich somit nur schwerlich kostendeckend führen.⁹⁰⁰ Dass Personen nach einem bereits durchlaufenen langwierigen Gerichtsverfahren die Kraft, Zeit und Kosten auf sich nehmen, ein weiteres Verfahren mit geringen Erfolgsaussichten zu initiieren,⁹⁰¹ dürfte in einem solchen Missbrauchsszenario nicht allzu viel Hoffnung auf effektive Gegenwehr versprechen.

890 Ott, in: Steinbeiß-Winkelmann/Ott (Hrsg.), Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren, 2013, § 198 GVG Rn. 66.

891 Ebd., Rn. 89.

892 Hochmayr, in: Hochmayr/Lukanko/Małolepszy (Hrsg.), Das Problem der überlangen Verfahrensdauer im demokratischen Rechtsstaat, 2017, 62 (64).

893 Die nur eingeschränkte Überprüfbarkeit der richterlichen Verfahrensführung auf ihre Vertretbarkeit soll dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit Rechnung tragen. Die Auslegung und Anwendung der Entschädigungsregelung des § 198 GVG dürfe nicht dazu führen, dass gerichtliche Verfahren auf Kosten der inhaltlichen Richtigkeit der getroffenen Entscheidung vorschnell beendet werden, BGH, Urteil vom 15.12.2022 – III ZR 192/21, Rn. 29.

894 OLG München, Urteil vom 21.04.2017 – 22 EK 2/16, Rn. 6.

895 Becker, in: Anders/Gehle (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 83. Aufl. 2025, § 198 GVG Rn. 16.

896 Vgl. zum Organisationsverschulden Wöstmann/Staudinger, in: Staudinger BGB, Neubearbeitung 2020, § 839 BGB Rn. 220 f.

897 Ott, in: Steinbeiß-Winkelmann/Ott (Hrsg.), Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren, 2013, § 198 GVG Rn. 91 f.

898 Ebd., Rn. 130.

899 OLG Oldenburg, Urteil vom 27.05.2020 – 15 EK 3/19, Rn. 13.

900 BGH: Überlange Gerichtsverfahren bleiben folgenlos, abrufbar unter <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/zpblog/bgh-ueberlange-gerichtsverfahren-bleiben-folgenlos>.

901 Ebd.

VI. Resilienzmöglichkeiten

Gerichte sind maßgeblich auf eine funktionierende Verwaltung angewiesen: Die Arbeitsfähigkeit der Richterinnen und Richter hängt entscheidend davon ab, dass Zustellungen, Ladungen und die Aktenverwaltung reibungslos funktionieren. Ist dies gewährleistet, entlastet das nicht-richterliche Personal die Richterschaft in zentraler Weise und trägt zu einer effektiven Rechtsprechung und zu größerer Akzeptanz rechtsstaatlicher Verfahren bei. Insbesondere über die Tätigkeit in der Rechtsantragstelle und in der direkten Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern ist das nicht-richterliche Personal für die Sicherstellung des Zugangs zum Recht essenziell. Umgekehrt können Verfahrensverzögerungen, intransparente Abläufe und mangelnde Kommunikation Unzufriedenheit und Misstrauen schüren – sie nähren Narrative einer unnahbaren oder gar willkürlichen Justiz und können reale Konsequenzen für die Betroffenen haben. Darüber hinaus hat dieses Kapitel gezeigt, wie gerichtsinterne Verwaltungsprozesse als subtile Form der Einflussnahme genutzt werden können, etwa um unliebsame Richterinnen und Richter zu behindern.

Deshalb ist auch das nicht-richterliche Personal in Resilienzerwägungen für die Justiz einzubeziehen. Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung des nicht-richterlichen Personals könnten die Einstellung von autoritär-populistisch eingestellten Personen erleichtern und damit eine strategische Kaperung der Gerichte ermöglichen. In diesem Kontext ist daher zu erwägen, die Personalauswahlkompetenz für das nicht-richterliche Personal auch normativ bei den Gerichten selbst zu verankern, um einer zentralisierten Auswahl und Zuteilung durch das Justizministerium vorzubeugen.⁹⁰²

Eine zentrale Rolle spielt auch die organisatorische Struktur der Gerichte: Die Geschäftsleiterin oder der Geschäftsleiter kann als unmittelbare Dienstvorgesetzte des nicht-richterlichen Personals Einfluss auf dieses nehmen. Die obligatorische Beteiligung der Gerichtsleitung an der Besetzung der Geschäftsleitung sollte gesetzlich vorgesehen werden, damit dieser Posten – der primär der Entlastung dienen soll – nicht gegen die Gerichtspräsidentin oder den Gerichtspräsidenten eingesetzt werden kann. Ebenso ist zu prüfen, wie einer Einflussnahme auf Entscheidungen von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern durch den faktischen Entzug bzw. einer gezielten Zuteilung von Fällen vorgebeugt werden kann. So sollte die Pflicht der Justizverwaltung, Zuständigkeitsveränderungen zu begründen, gesetzlich vorgesehen werden: Wenn die Gerichtsleitung abweichend von bestehenden Vertretungsregelungen im Geschäftsverteilungsplan handelt, muss es dafür gewichtige und nachvoll-

902 Richterverbände fordern seit Langem eine Selbstverwaltung der Justiz. Hingewiesen sei an dieser Stelle nur auf den Beschluss der Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes zur Selbstverwaltung der Justiz, abrufbar unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB_BVV_Beschluss_zur_Selbstverwaltung.pdf; ; sowie auf § 16 Abs. 2 des Mustergesetzes, abrufbar unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB-Gesetzentwurf_Selbstverwaltung_der_Justiz.pdf. Ähnlich auch der Gesetzesentwurf zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz der Neuen Richtervereinigung zu § 21g Abs. 1 S. 59, abrufbar unter https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2024/11/00203-2011-03_05-BMV-Aenderung_einfachgesetzlicher_Vorschriften.pdf. Auch der CCJE spricht sich in Bezug auf Richterassistentenkräfte dafür aus, dass Richterinnen und Richter an der Auswahl des sie unterstützenden Personals beteiligt werden, um die richterliche Unabhängigkeit nach innen und nach außen zu schützen, CCJE, Opinion No. 22, 2019, Rn. 43 f. Die Stellungnahme bezieht sich allerdings ausdrücklich nur auf Richterassistentenkräfte.

ziehbare Gründe geben, die sie entsprechend darlegen muss; diese Darlegung erlaubt wiederum eine Überprüfung der Entscheidungen.⁹⁰³

Abschließend sei an dieser Stelle noch auf die besondere Bedeutung der Aus- und Weiterbildung gerade für das nicht-richterliche Personal hingewiesen: Wissen um Remonstrationsrechte, rechtsstaatliche Verantwortung und Kommunikationskompetenz sind für die Resilienzförderung grundlegend.⁹⁰⁴

903 In Bezug auf den Schutz der sachlichen Unabhängigkeit des Rechtspflegers siehe Wenzel, Der Rechtspfleger aus der Perspektive des öffentlichen Rechts, 2019, 147.

904 Vgl. Nitschke/Krebs, Remonstration an der Grenze, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/remonstration-zuruckweisungen-grenze/>; Nitschke, Die Beamtenschaft zwischen Courage und Pflicht, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-beamtenschaft-zwischen-courage-und-pflicht/>.

Janos Richter & Lennart Laude

Gerichtsorganisation

Unter dem Gerichtsorganisationsrecht werden diejenigen gesetzlichen Vorgaben verstanden, die die Arbeit der Gerichte strukturieren, ohne die Richterinnen und Richter in ihrer persönlichen Stellung zu betreffen. Es geht im Gerichtsorganisationsrecht also nicht um Personalentscheidungen wie Einstellungen oder Beförderungen und auch nicht um Disziplinarmaßnahmen. Es geht vielmehr darum, ob und wo ein Gericht errichtet wird, mit welchen Materien es sich befasst und wie es ausgestattet⁹⁰⁵ ist. Und es geht um die interne Organisation der Gerichte, um Fragen der Zuständigkeiten und wie diese beschlossen werden.

Aufgrund dieses Abstraktionsgrades kommt das Gerichtsorganisationsrecht zunächst technisch und unscheinbar daher. Gerade diese Eigenschaft macht es für autoritär-populistische Akteure attraktiv, das Gerichtsorganisationsrecht gezielt zu nutzen, um Einfluss auf die Arbeit der Justiz zu nehmen. Denn Änderungen oder Anpassungen am Gerichtsorganisationsrecht stellen sich der Öffentlichkeit als kleinteilig, unpolitisch und geradezu langweilig dar. Genauso vermeintlich unpolitisch und technisch sind die Argumentationsfiguren, mit denen sich Maßnahmen nach dem Gerichtsorganisationsrecht unterfüttern lassen: Effizienzsteigerungen, Sparmaßnahmen, mehr Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern sind populäre Schlagworte, die sich einsetzen lassen, um hinter ihrer Deckung politische Einflussnahme zu befördern.

Ein Blick ins Ausland zeigt, dass über das Gerichtsorganisationsrecht bereits auf die Justiz Einfluss genommen wurde bzw. es zu entsprechenden Versuchen seitens autoritär-populistischer Akteure gekommen ist. Ausgestattet mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament konnte Viktor Orbán in Ungarn ab 2010 seinen Einfluss auf die Justiz durch zahlreiche Maßnahmen sichern. Unter anderem änderte er die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts, sodass dieses Orbáns Haushalts- und Steuerpolitik keinen Riegel mehr verschieben konnte.⁹⁰⁶ Am Obersten Gericht Indiens erfolgt eine Einflussnahme durch gerichtsinterne Organisationsprozesse: Der Modus der Fallzuweisung überlässt dessen Präsidenten einen Ermessensspielraum. Dadurch können Fälle willkürlich bestimmten Richterinnen oder Richtern zugeordnet werden, was in politisch sensiblen Fällen bereits erfolgte.⁹⁰⁷

In unserem Gesamtszenario haben wir für ein deutsches Bundesland Szenarien beschrieben, wie eine autoritär-populistische Partei Regeln des Gerichtsorganisationsrechts verschiebt. Mit der öffentlich kommunizierten Vorgabe beschleunigter Asylverfahren wurden durch Rechtsverordnung des autoritär-populistischen Justizministeriums die Asylverfahren der Hauptherkunftsländer an einem einzelnen Verwaltungsgericht konzentriert. Hierauf aufbauend wird auch die Personalplanung für das betroffene Verwaltungsgericht angepasst: Nach dem Personalbedarfsberechnungssystem (PEBB\$Y) ergebe sich ein Personalmangel an diesem Gericht, weshalb hier neue Planstellen geschaffen werden müssten; diese über PEBB\$Y angepasste Personalplanung bietet sodann den Anknüpfungspunkt für eine gezielte Rekrutierung ausgewählten Personals an dieses Gericht, was in anderen Hintergrundtexten detailliert erläutert wird (siehe dazu „Richterernennung“ und „Disziplinarverfahren“). In einem letzten Schritt passt das Justizministerium die Gerichtsorganisation im ländlichen Raum an, löst einzelne Amtsgerichte auf und macht diese zu Zweigstellen eines anderen Amtsgerichts. Nicht nur können die nun in einer Zweigstelle arbeitenden Richterinnen und Richter für bis zu

905 Siehe dazu „Haushalt“.

906 Steinbeis, *Die verwundbare Demokratie*, 2024, 23.

907 International Commission of Jurists, *Judicial Independence in India: Tipping the Scale*, 2025, 39 f.

zwei Jahre nicht in das Präsidium ihres (neuen) Gerichts gewählt werden – über bereits autoritär-populistisch eingestellte Mitglieder des Präsidiums am Stammgericht nutzt das Justizministerium die neu geschaffene Struktur auch, um kritische Richterinnen und Richter an eine von ihrem Wohnort entfernte Zweigstelle (straß-) zu versetzen.

Diese drei potenziellen Kanäle werden exemplarisch für eine jedenfalls mittelbare Einflussnahme auf die Justiz über das Gerichtsorganisationsrecht im Folgenden dargestellt: erstens Zuständigkeitsanpassungen per Rechtsverordnung (I.), zweitens das Ausnutzen möglicherweise entstehender Personallücken (II.) und drittens das Etablieren einer neuen Zweigstellenstruktur bei den Amtsgerichten durch ein einfaches Gesetz (III.).

I. Gerichtszuständigkeit per Rechtsverordnung

Es gibt verschiedene Normen, die es den Landesregierungen bzw. der Justizverwaltung erlauben, Zuständigkeiten von Gerichten mittels Rechtsverordnung bei einem Gericht zu konzentrieren.⁹⁰⁸ Bereits nach dem Wortlaut der meisten dieser Normen soll die Regelung der Zuständigkeit der Verfahrensförderung dienen, sie muss mithin sachdienlich sein. Diese Formulierung überlässt dem Verordnungsgeber einen weiten Ermessensspielraum, der wohl erst am Verbot willkürlicher gerichtsorganisatorischer Maßnahmen an Grenzen stößt.⁹⁰⁹ Für die Einhaltung des Willkürverbots genügt es, dass der Entscheidung ein sachlich vertretbarer Grund von einigem Gewicht zugrunde liegt, wobei dieser Grund nicht zwingend sein muss.⁹¹⁰ Ein Eingriff in das grundgesetzliche Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) durch Verschiebungen der Gerichtszuständigkeit liegt also erst dann vor, wenn ein sachlich nachvollziehbarer Grund fehlt.⁹¹¹

Für die ordentliche Gerichtsbarkeit kann die Landesregierung grundsätzlich Zuständigkeiten durch Rechtsverordnung konzentrieren (§ 13a Abs. 1 Satz 1 GVG).⁹¹² Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit existiert keine vergleichbare Norm. Es gibt aber spezialgesetzliche Normen, die Landesregierungen in bestimmten verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Zuständigkeitskonzentration per Rechtsverordnung ermöglichen. Dazu gehört § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG, der die Landesregierungen dazu ermächtigt, durch Rechtsverordnung einem Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte Streitigkeiten nach dem AsylG hinsichtlich bestimmter Herkunftsländer zuzuweisen. Auch in diesem Fall steht die Zuständigkeitskonzentration unter dem Vorbehalt der Sachdienlichkeit für das Verfahren. Nach § 83 Abs. 3 Satz 2 AsylG kann diese Ermächtigung auch an die Justizverwaltung – das Justizministerium – delegiert werden. Sowohl von der Ermächtigung zur

908 Exemplarisch und nicht abschließend: § 13a Abs. 1 Satz 1 GVG, § 78a Abs. 2 Satz 2 GVG, § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG.

909 Schuster, in: MüKo StPO, 2. Aufl. 2025, § 13a GVG Rn. 3; in eine ähnliche Richtung Recherchegespräch Rechtsanwältin am 09.04.2025 [RG 28: 00:12:58]; ebenso Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 00:26:45].

910 BayVerfGH, Entscheidung vom 29.09.2005 – Vf. 3-VII-05, Vf. 7-VIII-05, NJW 2005, 3699 (3704).

911 Schuster, in: MüKo StPO, 2. Auflage 2025, § 13a GVG Rn. 3.

912 Gerhold, in: BeckOK GVG, 27. Ed. 2025, § 13a GVG Rn. 5.

Zuständigkeitskonzentration⁹¹³ als auch von der Delegationsermächtigung⁹¹⁴ wurde in unterschiedlichen Bundesländern bereits Gebrauch gemacht.

Ein weiteres, wenn auch weniger missbrauchsanfälliges Instrument, schafft der vorhergehende § 83 Abs. 2 AsylG, nach dem die Landesregierung für Streitigkeiten nach dem AsylG besondere Spruchkörper bilden kann. Gem. § 83 Abs. 2 Satz 3 AsylG sollen diese Spruchkörper ihren Sitz in räumlicher Nähe zu den Aufnahmeeinrichtungen haben. Diese räumliche Beschränkung begrenzt den Spielraum für Verschiebungen von Zuständigkeiten stärker als die Zuweisung von Zuständigkeiten gem. § 83 Abs. 3 AsylG – aufgrund des höheren Missbrauchsrisikos ist unser Szenario daher entlang des § 83 Abs. 3 AsylG strukturiert.

Bereits unabhängig von der Bedrohung einer autoritär-populistischen Einflussnahme wird diese Norm in der Literatur deutlich kritisiert. So wird in § 83 Abs. 3 AsylG eine Beschränkung der Geschäftsverteilungsautonomie der Gerichte⁹¹⁵ und ein Misstrauensvotum des Gesetzgebers gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit gesehen.⁹¹⁶ Aufgrund der Anknüpfung an das Herkunftsland wurden schon Befürchtungen geäußert, dass eine ministerielle oder behördliche Einflussnahme auf die Geschäftsverteilung möglich wird.⁹¹⁷ Dem zuständigen Ministerium werden durch die Spezialregelungen des Asylrechts hier weitreichende Steuerungsmöglichkeiten geboten, die ein weites Einfallstor für politisch motivierte Rechtsverordnungen öffnen.

Damit eine solche Zuständigkeitskonzentration für eine autoritär-populistische Partei interessant ist, muss sie feststellen können, wie die einzelnen Verwaltungsgerichte ihres Landes in Asylsachen entscheiden und ob sich jedenfalls bei einem der Verwaltungsgerichte aus den Entscheidungen eine (vermeintliche) Tendenz ergibt, dass es besonders hart in Asylsachen entscheidet. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Veröffentlichung von Urteilen eine öffentliche Aufgabe ist, die verfassungsunmittelbar den Gerichten zugeordnet ist, und all die Urteile veröffentlicht werden müssen, an denen die Öffentlichkeit ein Interesse hat.⁹¹⁸ In der Praxis werden aber nicht alle Urteile eines Verwaltungsgerichts veröffentlicht, sodass derartige Erkenntnisse zumindest teilweise über eine (mediale) Beobachtung von außen oder durch einen informellen Austausch mit Personen in den Verwaltungsgerichten gewonnen werden.

Bei der Frage, ob sich derartige Entscheidungsmuster von außen identifizieren lassen, gehen die Einschätzungen in unseren Recherchegesprächen auseinander.⁹¹⁹ An Gerichten, bei denen die Zuständigkeit für bestimmte Herkunftsländer bereits konzentriert ist, lässt sich bei entsprechender Praxiserfahrung (hier: aus anwaltlicher Perspektive) jedenfalls eine grobe Einschätzung der Entscheidungspraxis abgeben.⁹²⁰ Weniger zuverlässige Einschätzungen lassen sich abgeben, wenn

913 Zuständigkeitskonzentration in Asylsachen nach § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG, abrufbar unter <https://www.bdvr.de/zustaendigkeitskonzentration-in-asylsachen-nach-%c2%a7-83-abs-3-satz-1-asylg/>.

914 Exemplarisch und nicht abschließend: Brandenburg: § 1 Nr. 3 JuZÜV BB; Nordrhein-Westfalen: § 1 Abs. 2 Satz 1 JustG NRW; Sachsen: § 1 Nr. 60 Zuständigkeitsübertragungsverordnung Justiz SN.

915 Neundorf, in: BeckOK Ausländerrecht, 45. Ed. 2025, § 83 AsylG Rn 3.

916 Ruge, Asylverfahrensgesetz 1993, NVwZ 1993, 733 (735).

917 Göbel-Zimmermann/Eichhorn/Beichel-Benedetti, Asyl- und Flüchtlingsrecht, 2018, Rn. 703.

918 BVerwG, Urteil vom 26.02.1997 – 6 C 3/96, NJW 1997, 2694 f.

919 Bejahend: Recherchegespräch Rechtsanwältin am 09.04.2025 [RG 28: 00:18:54]; ebenfalls Recherchegespräch Rechtsanwalt am 21.05.2025 [RG 21: 00:15:59]; eher verneinend: Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 00:29:12].

920 Recherchegespräch Rechtsanwältin am 09.04.2025 [RG 28: 00:18:54]; ebenfalls Recherchegespräch Rechtsanwalt am 21.05.2025 [RG 21: 00:15:59].

noch keine Zuständigkeitskonzentration vorliegt.⁹²¹ Das ist darauf zurückzuführen, dass dann eine geringere Anzahl gleichgelagerter Fälle von möglicherweise wechselnden Richterinnen und Richtern entschieden wird. Ab einer bestimmten Schwelle vergleichbarer Fälle lassen sich unterschiedliche Entscheidungsmuster von außen besser identifizieren. Das zeigt das Beispiel des Verwaltungsgerichts Gera: Aus einer kleinen Anfrage der Linksfraktion im Bundestag geht hervor, dass Asylverfahren an diesem für Schutzsuchende aus demselben Herkunftsland verglichen mit dem bundesweiten Durchschnitt überdurchschnittlich oft erfolglos bleiben.⁹²² Das Beispiel zeigt darüber hinaus auch, dass sich für Verfahren nach dem AsylG auch über Daten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge Entscheidungsmuster einzelner Verwaltungsgerichte ermitteln lassen. Wenngleich derartige statistische Vergleiche aufgrund von Unterschieden zwischen Herkunftsländern und verschiedenen Fluchtregionen in diesen Herkunftsländern keinen exakten Vergleich der gesamten Entscheidungspraxis ermöglichen, lässt sich mit der Motivation eines autoritär-populistischen Ministeriums hieraus dennoch eine Entscheidungstendenz ablesen.

Ist ein Verwaltungsgericht identifiziert, das (eher) im Sinne der autoritär-populistischen Partei entscheidet, kann die Justizministerin diesem durch Rechtsverordnung gem. § 83 Abs. 3 AsylG die Hauptherkunftsländer geflüchteter Menschen zuweisen. Damit wird dieses Gericht für einen Großteil der Verfahren in einem Bundesland nach dem AsylG zuständig. Die Einschätzungen, in welchem zeitlichen Rahmen eine solche Anpassung möglich ist und Wirkungen zeitigt, gingen in den von uns geführten Recherchegesprächen auseinander. Auf der einen Seite lassen sich Rechtsverordnungen schnell erlassen, ohne dass, wie etwa im Gesetzgebungsverfahren, eine Beteiligung anderer Akteure notwendig wäre.⁹²³ Andererseits gilt diese Zuständigkeitskonzentration nur für die Neueingänge am Verwaltungsgericht. Bereits anhängige Verfahren sind nicht betroffen.⁹²⁴

Die Folgen einer solchen Zuständigkeitskonzentration sind, auch mangels entsprechender praktischer Erfahrungswerte, nur eingeschränkt abzuschätzen. Dass durch sie der Anteil nachteiliger verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gegenüber geflüchteten Menschen steigt, ist jedenfalls kein Automatismus. Für die exekutive Möglichkeit der Zuständigkeitskonzentration wird teilweise angeführt, dass sie aufgrund von gebündelter und spezialisierter Expertise bei den zuständigen Richterinnen und Richtern zu einer effizienteren und schnelleren Bearbeitung der Fälle führen kann.⁹²⁵ Weiterhin kann die Entscheidungspraxis eines Verwaltungsgerichts sich durch weitere externe Faktoren verändern, etwa durch neue höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts oder Veränderungen der politischen Situation in einem Herkunftsland, welche die Richterinnen und Richter berücksichtigen müssen. Besteht aber, etwa auch durch gezielte Personalsteuerung,⁹²⁶ ein Verwaltungsgericht mit einer besonders harten Entscheidungspraxis, ist zu bezweifeln, dass ein hinreichendes Korrektiv für dieses besteht. Das Rechtsmittelverfahren in Verfahren nach dem AsylG ist sehr restriktiv. Für Betroffene ist es schwer, sich gegen

921 Recherchegespräch Rechtsanwalt am 21.05.2025 [RG 21: 00:15:59]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 00:29:12].

922 BT-Drucksache, 20/8222, 62 ff.

923 Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25: 00:04:02].

924 Recherchegespräch Rechtsanwalt am 21.05.2025 [RG 21: 00:21:20].

925 Neundorff, in: BeckOK Ausländerrecht, 45. Ed. 2025, § 83 AsylG Rn. 1; deutlich kritischer: Ruge, Asylverfahrensgesetz 1993, NVwZ 1993, 733 (735); ebenso Hocks, in: NK-Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 83 AsylG Rn. 3.

926 Siehe unten III. zu Zweigstellen sowie „Richterernennung“.

verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zu wehren.⁹²⁷ § 78 Abs. 3 AsylG beschränkt die Berufungsgründe auf einen abschließenden Katalog, nach dem – abweichend vom Regelfall des Verwaltungsprozessrechts (§ 124 Abs. 2 VwGO) – weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung noch besondere rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten die Berufungszulassung begründen können.⁹²⁸

Im Ergebnis eröffnet § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG jedenfalls die Option einer Grobsteuerung, wie die Verwaltungsgerichte in Verfahren nach dem AsylG entscheiden. Voraussetzung hierfür ist, dass sich ein Verwaltungsgericht identifizieren (oder schaffen) lässt, das im Sinne der autoritär-populistischen Partei entscheidet. Die Feinsteuerung der Spruchpraxis müsste sodann durch die Personalpolitik erfolgen.⁹²⁹

II. PEBB\$Y

Durch die beschriebene Zuständigkeitskonzentration an einem Verwaltungsgericht werden an diesem auch die Verfahrenseingangszahlen steigen.⁹³⁰ Dieser Anstieg der Verfahrenseingangszahlen kann sich auf die Personalplanung auswirken und einer autoritär-populistischen Justizministerin bzw. Landesregierung die Möglichkeit geben, den entstehenden Bedarf an dem entsprechenden Verwaltungsgericht mit ihr geneigten Richterinnen und Richtern zu besetzen. Ein Einfallstor für eine entsprechende Argumentation im Rahmen der Personalsteuerung eröffnet dabei das Personalbedarfsberechnungssystem PEBB\$Y.

Seit 2005 wird PEBB\$Y in den deutschen Justizbehörden verwendet. Ausschlaggebend für den Personalbedarf sind zunächst nach diesem System die für jedes Verfahren vorgesehene Einzelfallbearbeitungszeit und die tatsächlichen Fallzahlen.⁹³¹ Steigen an einem Gericht die Fallzahlen, ergibt sich über PEBB\$Y auf dieser Grundlage ein erhöhter Personalbedarf.⁹³² Das kann dazu führen, dass an diesem Gericht künftig mehr Planstellen eingerichtet werden, die dann neu zu besetzen sind. Ein Automatismus ist dies nicht. PEBB\$Y dient lediglich als Berechnungsgrundlage für den Personalbedarf und die Personalzuteilung an einzelne Behörden; hervorzuheben ist, dass sich durch PEBB\$Y keine Aussagen über den künftigen Personalbedarf beispielsweise aufgrund neuer Gesetze oder Organisationsabläufe gewinnen lassen.⁹³³ Das aus der Berechnung folgende Ergebnis zwingt die Landesregierung nicht, auf dem Papier notwendige Planstellen tatsächlich einzurichten.⁹³⁴ Vielmehr dient PEBB\$Y als eine Orientierungs- und Entscheidungshilfe bei der Haushaltsaufstellung.⁹³⁵ Der sich aus PEBB\$Y ergebende Personalbedarf kann aber als Argument genutzt werden, warum an

927 Recherchegespräch Rechtsanwalt am 21.05.2025 [RG 21: 00:28:14].

928 Diese spezifischen Beschränkungen im Asylrecht werden verfassungsrechtlich teilweise nur ob der außerordentlichen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Asylverfahren als gerechtfertigt angesehen, vgl. Bergmann/Keller, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 15. Aufl. 2025, § 78 AsylG Rn. 6.

929 Siehe dazu vor allem „Richterernennung“ und „Beurteilung und Beförderung“.

930 Recherchegespräch Rechtsanwalt am 21.05.2025 [RG 21: 00:23:49].

931 PWC, *Gutachten PEBB\$Y Fortschreibung*, 2014, 25 f.

932 Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 25.08.2025 [RG 25: 00:05:09].

933 PEBB\$Y, abrufbar unter https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal_haushalt_organisation_sicherheit_it/pebb_y/pebb_y-10316.html.

934 Siehe dazu „Haushalt“.

935 PEBB\$Y, abrufbar unter https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal_haushalt_organisation_sicherheit_it/pebb_y/pebb_y-10316.html.

diesem einen Gericht nun neue Planstellen geschaffen werden müssen und an anderen Gerichten nicht. Durch Zuständigkeitsverschiebungen zwischen Gerichten kann sich eine autoritär-populistische Landesregierung das Material für diese Argumentation selbst schaffen und entsprechend politisch nutzen. Werden diese Planstellen tatsächlich eingerichtet, kann die Justizministerin je nach Ausgestaltung des Einstellungsverfahrens diese dann mit ihr zugeneigten Richterinnen und Richtern besetzen.⁹³⁶

III. Zweigstellenstruktur

Eine dritte Möglichkeit, Einfluss auf die Justiz mittels gerichtsorganisatorischer Maßnahmen auszuüben, stellt der Umbau der Gerichtsstruktur zu einer Zweigstellenstruktur dar. Diese Option ist nur bei Vorliegen verschiedener Bedingungen möglich und damit gegenüber den zuvor beschriebenen Anpassungen der Gerichtsorganisation schwerer zu realisieren. Denn sie erfordert erstens eine Änderung des einfachen Rechts: Die autoritär-populistische Partei muss dafür eine einfache Mehrheit im Landtag haben oder auf entsprechende Allianzen zurückgreifen können. Zweitens muss dasjenige Gericht, das das neue Stammgericht⁹³⁷ werden soll, und insbesondere dessen Gerichtspräsidium bereits autoritär-populistisch besetzt sein.

Ausgangspunkt für unser Szenario ist, dass vormalis eigenständige Gerichte zu Zweigstellen eines anderen Gerichts gemacht werden. Die bloße Errichtung neuer Zweigstellen eines Amtsgerichts kann auf der Grundlage der länderspezifischen Vorschriften per Rechtsverordnung erfolgen.⁹³⁸ Diese Möglichkeit reicht in unserem Szenario indes nicht aus: Für dieses muss ein vormalis selbstständiges Amtsgericht in eine Zweigstelle umgewandelt werden. Das setzt die Änderung des einfachen Landesrechts voraus.⁹³⁹ Klassischerweise wird durch eine solche Maßnahme insbesondere auf demografische Veränderungen im ländlichen Raum reagiert.⁹⁴⁰ Die betroffenen Richterinnen und Richter können an das neue Stammgericht versetzt werden (§ 30 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 32 Abs. 1 Satz 1 DRiG).⁹⁴¹ Richterinnen und Richter können durch den Geschäftsverteilungsplan eines Gerichts sodann bestimmten Zweigstellen zugewiesen werden. Weder das Umwandeln des Gerichts in eine Zweigstelle noch das räumliche Versetzen der Richterinnen und Richter an eine andere Zweigstelle gilt als formelle Versetzung im Sinne der §§ 31 ff. DRiG.⁹⁴² Von der Mitbestimmung bei der Geschäftsverteilung sind die neu an das Stammgericht versetzten Richterinnen und Richter zunächst ausgeschlossen (§ 21d Abs. 2 Satz 1 GVG), bis die nächste reguläre Wahl zum Präsidium stattfindet.⁹⁴³

Ist ein Stammgericht mit neuen Zweigstellen geschaffen, können Richterinnen und Richter über den Geschäftsverteilungsplan anderen Zweigstellen und mithin Arbeitsorten zugeordnet werden.

⁹³⁶ Siehe dazu „Richterernennung“.

⁹³⁷ Das Stammgericht bezeichnet ein bereits bestehendes Gericht, für das neue Zweigstellen (aus zuvor eigenständigen Gerichten) geschaffen werden.

⁹³⁸ So z.B. in Sachsen gem. § 1 Abs. 5 SächsJG oder in Hessen gem. § 5 Satz 1 GerOrgG HE.

⁹³⁹ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 92 GG Rn. 64; BVerfGE 2, 307 (316); BVerfGE 24, 155 (167); für Verwaltungsgerichte folgt dies (zusätzlich) aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

⁹⁴⁰ Exemplarisch: LT-Drucksache MV, 6/1620, 1 ff.

⁹⁴¹ Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 32 DRiG Rn. 1.

⁹⁴² BGH, Beschluss vom 19.12.2003 – AR (Ri) 1/03, NVwZ-RR 2004, 466 (467); Staats, in: Deutsches Richtergesetz, 2012, § 30 DRiG Rn. 2.

⁹⁴³ Valerius, in: BeckOK GVG, 27. Ed. 2025, § 21d GVG Rn. 2 ff.

Denn bei ihren vormaligen eigenständigen Gerichten handelt es sich nunmehr um Zweigstellen des Stammgerichts. Für betroffene Richterinnen und Richter bedeutet dies, dass sie über den Geschäftsverteilungsplan plötzlich nicht nur anderen Rechtsmaterien zugeordnet werden, sondern faktisch räumlich versetzt werden können. Gerade in Flächenländern sind die verschiedenen Gerichtsbezirke häufig groß. Existiert etwa in einem Landgerichtsbezirk anstelle von vier Amtsgerichten nur noch ein Amtsgericht mit drei Zweigstellen, kann das zu einer erheblichen Verlängerung der Arbeitswege und damit zu einer höheren zeitlichen Belastung der Richterinnen und Richter führen. Bereits das Androhen einer solchen Umsetzung kann ein autoritär-populistisches Gerichtspräsidium als Gängelungsinstrument nutzen.⁹⁴⁴

Die Realisierungschancen dieses Szenarios wurden in den Recherchegesprächen tendenziell niedrig eingeschätzt. Das Gerichtspräsidium, das über die Geschäftsverteilung des jeweiligen Gerichts entscheidet, wird als großer Resilienzfaktor gesehen.⁹⁴⁵ Für das Szenario müsste aber zwingend die Bedingung erfüllt sein, dass das Präsidium autoritär-populistisch besetzt ist und mehrheitlich dahingehende Geschäftsverteilungspläne beschließt. Außerdem wurde betont, dass bei dem Versuch, eine Zweigstellenstruktur zu etablieren, wohl auch mit öffentlichem Widerstand der Richterschaft zu rechnen wäre. Die Richterinnen und Richter werden sich regelmäßig an demjenigen Ort, an dem sie arbeiten, persönlich eingerichtet haben. Die Aussicht, ohne Weiteres örtlich umgesetzt werden zu können, wird nach unseren Recherchegesprächen allein schon aus persönlichen Gründen für Widerstand sorgen.⁹⁴⁶ Dies verdeutlicht eine geplante Justizreform in Schleswig-Holstein, wo die Arbeits- und Sozialgerichte in der Fläche geschlossen und in zwei Fachgerichtszentren konzentriert werden sollten. Gegen dieses Vorhaben sprachen sich Berufsverbände und Gewerkschaften regional wie bundesweit öffentlich aus. Mittlerweile wird die Strukturreform in großen Teilen nicht mehr weiterverfolgt.⁹⁴⁷

Zudem kann das Szenario einer Zweigstellenstruktur und einer entsprechenden Geschäftsverteilung auch durch Zeitablauf nicht mehr im Sinne einer autoritär-populistischen Partei funktionieren. Bei der nächsten Wahl zum Präsidium des Stammgerichts, das gemäß § 21d Abs. 2 Satz 1 GVG nun entsprechend vergrößert werden muss, sind selbstverständlich alle Richterinnen und Richter auch der neuen Zweigstellen wahlberechtigt. Führt die Zusammenlegung der Gerichte dazu, dass eine autoritär-populistische Mehrheit in der Richterschaft nicht mehr besteht, wird auch das Präsidium nicht mehr einseitig besetzt sein; der Geschäftsverteilungsplan kann in der Folge nicht mehr gezielt zulasten politisch unliebsamer Richterinnen und Richter angepasst werden.

944 Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25: 00:23:03].

945 Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20]; Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25 00:24:04]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident aus Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:31:14].

946 Recherchegespräch Richterin am Oberlandesgericht Niedersachsen am 04.07.2025 [RG 24:00:58:25]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 00:44:11].

947 Justizministerin rückt ab von Schließung der Gerichte, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/justiz/j/gerichtsreform-in-schleswig-holstein>.

Jakob Weickert

unter Mitarbeit von Vincent Kühler

Haushalt

*„We do have the authority over the federal courts, as you know. [...] We have power of funding over the courts and all these other things.“*⁹⁴⁸

Mike Johnson (Sprecher des US-Repräsentantenhauses)

Autoritäre Populisten benutzen die Machtmittel des demokratischen Staates, um ihn zu einem autoritär beherrschten umzubauen.⁹⁴⁹ Während Eingriffe in Verfassungen,⁹⁵⁰ Gerichte⁹⁵¹ und Institutionen⁹⁵² bereits untersucht werden, ist der Missbrauch des staatlichen Machtmittels Geld⁹⁵³ weit weniger erforscht. Dabei ist die Kontrolle über (Staats-)Finanzen ein zentrales Element der autoritär-populistischen Strategie – auch wenn dies nicht immer so offen formuliert wird wie von Mike Johnson.⁹⁵⁴

Der Haushalt ist das „Nervensystem des Staates“⁹⁵⁵. Über ihn kann eine autoritär-populistische Regierung auf direkte und effektive Weise Institutionen, die ihre Macht kontrollieren und begrenzen, in ihrer Funktionsfähigkeit stören und lahmlegen. Hat sie die Kontrolle über Institutionen einmal erlangt, kann sie diese über den Haushalt als Werkzeug ihrer Macht aufrüsten und so den eigenen Machthebel verlängern. Das gilt besonders für die Justiz: Haushaltsrechtliche Versuche, die Justiz über die zukommenden Finanzmittel zu beeinflussen, sind oft schwer nachzuvollziehen. Sie sind geprägt durch technische Details⁹⁵⁶ und fiskalische Zwänge,⁹⁵⁷ hinter denen sich politisch motivierte Einflussnahme gut verstecken lässt, wie das vorangestellte Gesamtszenario zeigt. Wo bislang kein Einfluss genommen wird, könnte sich dies schnell ändern.

Im Gesamtszenario werden haushaltsrechtliche Mittel durch die autoritär-populistische Regierung genutzt, um die Justiz in ihrem Sinne umzugestalten. So zieht das Justizministerium zunächst dort die Bewirtschaftungsbefugnis für den Justizhaushalt an sich, wo sie bisher bei den Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte lag. In der Folge wird auch der Beschaffungsprozess, unter anderem für IT-Systeme und weitere Sachposten, aus dem Justizministerium gesteuert und für Einsparungen genutzt. Schließlich leitet das Justizministerium Gelder im Haushaltsplan selektiv politisch

948 Speaker Mike Johnson floats eliminating federal courts as GOP ramps up attacks on judges, abrufbar unter <https://www.nbcnews.com/politics/congress/speaker-mike-johnson-floats-eliminating-federal-courts-rcna197986>, Deutsche Übersetzung: „Wir haben die Macht über die Bundesgerichte, wie sie wissen. [...] Wir haben das Budgetrecht für die Gerichte und all diese anderen Möglichkeiten“.

949 Zillesen, in: Zillesen (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, 2025, 21, (23 ff.).

950 Landau, Abusive Constitutionalism, U.C. Davis Law Review 2013, 189.

951 Kosar/Sipulova, Comparative Court-Packing, International Journal of Constitutional Law 2023, 80.

952 Sadurski, A Pandemic of Populists, 2022, 48 ff.; speziell zum Parlament: Jung, Parlamentarische Obstruktion und Selbstschutz des Parlaments, JöR 2023, 21.

953 Waldhoff, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 229. EL 2025, Vorbemerkungen zu Art. 104a-115 GG Rn. 358 f., 407 ff.

954 Drapalova, Thorns in the Side: Strategies of Populist Parties Against Local Public Administrations, Governance 2024, 83 (92): So zentralisierten autoritär-populistische Regierungen in Polen und Ungarn die Finanzverwaltung der oppositionsregierten Hauptstädte und kürzten während der Covid-19 Pandemie entscheidende kommunale Gelder. Gleichzeitig erhöhten sie die Ausgaben der Kommunen, um sie faktisch handlungsunfähig zu machen; In Ungarn schuf Orbán eine neue Verwaltungsbehörde für die Gerichtsbarkeit, welche unter anderem weitreichende Kontrolle über die Zuteilung von Haushaltsmitteln ausüben kann, siehe Venedig-Kommission, Opinion No. 662 / 2012, Rn. 33, abrufbar unter [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e).

955 Vogel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, § 30 Der Finanz- und Steuerstaat Rn. 1, 22.

956 Stolleis, Pecunia nervus rerum: zur Staatsfinanzierung in der frühen Neuzeit, 1983, 11.

957 Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2007, § 99 Mittel Staatlichen Handelns Rn. 106.

ausgewählten Gerichten zu und die Regierung diskutiert eine anderweitige Verwendung der Mittel, während andere Gerichte mit Sparmaßnahmen zu kämpfen haben.

Im Folgenden werden die Möglichkeiten der Exekutive, über den Haushalt auf die Justiz Einfluss zu nehmen, im Einzelnen dargestellt. Sie fängt der logischen Darstellung halber bei der Haushaltsaufstellung an (I.). Der Einfluss setzt sich über gezielte Einsparungen im Haushaltsvollzug (II.) bis hin zur Verausgabung freigewordener Gelder zur flexiblen Steuerung der Gerichte (III.) fort. Abhängig von den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen in einem Land ist auch ein Ineinandergreifen dieser Strategien denkbar. Aufbauend hierauf werden rechtliche wie praktische Grenzen einer Einflussnahme auf die Justiz über den Haushalt, die bisher kaum erforscht sind, untersucht (IV.). Abschließend werden zwei Vorschläge für eine Stärkung der Resilienz zur Diskussion gestellt (V.).

I. Haushaltsaufstellung

Die Haushaltsaufstellung eröffnet autoritär-populistischen Akteuren den größten Spielraum für eine Einflussnahme auf die Justiz. Der Haushaltsplan, welcher durch das Haushaltsgesetz für verbindlich erklärt wird, legt fest, wofür der Staat wie viel Geld ausgeben darf. Das trifft auch die Justiz. So bestimmt der Haushaltsplan, wie viel Geld für Gerichtsgebäude, Soft- und Hardware, Abonnements juristischer Datenbanken, Bürobedarf oder auch Dienstreisen und Fortbildungen zur Verfügung steht. Daneben legt der Haushaltsplan fest, wie viele Richterinnen, Rechtspflegerinnen, Servicekräfte und Wachtmeisterinnen in der Justiz beschäftigt werden dürfen und wie viel Geld für deren Bezahlung eingesetzt werden kann. Dabei wird für jedes Jahr ein neuer Haushaltsplan per Gesetz beschlossen,⁹⁵⁸ teilweise über zwei Jahre als Doppelhaushalt.⁹⁵⁹ Die Regierung (auf Landes- und Bundesebene) bringt einen Entwurf in das Parlament ein, der für die jeweiligen Ressorts (Einzel-)Pläne enthält, die regelmäßig zwischen dem Fach- und dem Finanzministerium abgestimmt werden. Dieser Entwurf ist Grundlage für die parlamentarischen Beratungen, in denen der Plan nochmals modifiziert oder komplett umgestellt werden kann.⁹⁶⁰ Am Ende liegt die Entscheidung über den Haushalt als dessen „Königsrecht“⁹⁶¹ beim Parlament. Der Haushalt ist bedeutsam für die gesamte Staatsleitung.⁹⁶²

1. Sabotage der Funktionsfähigkeit

Denkbarer Ansatz für autoritär-populistische Akteure wäre zunächst, im Prozess der Haushaltsaufstellung Geldmittel für die Justiz zu streichen.⁹⁶³ Bisher ist es in den meisten Ländern

958 Haushaltsplan und Gesetz bilden dabei verfassungsrechtlich einen Rechtsakt, siehe Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 110 GG Rn. 57.

959 Beispielsweise in Berlin, vgl. das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2024 und 2025. So zuletzt auch in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Bayern, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg und dem Saarland.

960 Aus der Praxis: Recherchegespräch Direktor eines Landtags am 25.07.2025 [RG 22: 00:09:24]. Fachlich könnte dies durch die Landtagsverwaltung unterstützt werden, ebenso wie durch die Anhörung von Expertinnen und Experten, beispielsweise auch aus der Justiz.

961 Jüngst und anstelle vieler: Meickmann, Schattenhaushalte und parlamentarisches Budgetrecht, NVwZ 2022, 106 (107) m.w.N.

962 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 110 GG Rn. 22; vgl. auch BVerfGE 79, 311 (329 f.).

963 So auch: Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 17.09.2025 [RG 44: 01:05:15]; Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 01:28:20].

und im Bund so, dass die Gerichte sogenannte Voranschläge liefern. Diese Voranschläge listen auf, an welcher Stelle wie viel Geld von welchem Gericht benötigt wird.⁹⁶⁴ Das Justizministerium ist an die Voranschläge aber nicht gebunden. Es kann in seinem Entwurf an das Finanzministerium nach politischen Erwägungen weniger Stellen und Geld ansetzen, als die Justiz nach eigener Schätzung benötigt. Eine ähnliche Machtposition hat das jeweilige Finanzministerium inne: Dieses kann in einigen Bundesländern von vornherein über die sogenannten Eckwerte⁹⁶⁵ das Budget für die Justiz klein halten.⁹⁶⁶ Schließlich muss die Regierung über den Haushaltsentwurf des Finanzministeriums abstimmen, bevor dieser in das Parlament eingebracht wird.

Verabschiedet wird der Haushalt vom Landesparlament. Dieses kann einen Haushaltsentwurf, der die Justiz im Wesentlichen finanziell austrocknet, verhindern. Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass sich eine konstruktive Mehrheit im Parlament findet, die die Auswirkungen potenzieller Kürzungen auf die Justiz erkennt und diese verhindern möchte.⁹⁶⁷ Gerade Ersteres ist aufgrund der Komplexität des Haushaltsplans nicht selbstverständlich. Erschwert wird dies, da die Gerichte selbst nicht Teil des parlamentarischen Prozesses sind und nur schwer Aufmerksamkeit auf ihre Anliegen bringen und Kürzungen zumindest in diesem Rahmen nicht skandalisieren können.

Kommt es im Parlament zum Konflikt und es wird kein Haushalt verabschiedet, behielte die Exekutive in Person der Finanzministerin bzw. des Finanzministers über das Nothaushaltsrecht (geregelt in Art. 111 GG für den Bund; *pars pro toto* für die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen: Art. 82 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen und Art. 62 Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern) weitreichende Ausgabenkompetenzen.⁹⁶⁸ Mit diesem Instrument ließen sich dann ebenfalls Kürzungen vornehmen,⁹⁶⁹ da zunächst nur bestehende Verpflichtungen zu bedienen sind.⁹⁷⁰ Das Nothaushaltsrecht stellt aus Resilienzgesichtspunkten ein zweischneidiges Schwert dar, da es einerseits – im Gegensatz zu den USA – auch bei einer Blockade im Parlament ermöglicht, wichtige Staatsaufgaben weiterhin wahrzunehmen.⁹⁷¹ Ein dem Rechtsstaat verpflichteter Finanzminister wäre so in der Lage, die Funktionsfähigkeit auch der Justiz für lange Zeit aufrechtzu-

964 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:04:55]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b: 00:24:01]; für die Bundesgerichtsbarkeit: Recherchegespräch an einem Bundesgericht vom 01.08.2025 [RG 30: 00:50:55]; dies bestätigten uns die Justizministerien von Brandenburg, Sachsen, Thüringen, Hessen mit allgemeinem Verweis auf § 27 LHO und das Saarland. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz verwiesen auf eine allgemeine Einbeziehung der Beauftragten für den Haushalt. In Bremen werden die Haushaltsreferenten der Gerichte ständig mit einbezogen. In Sachsen-Anhalt werden jedenfalls für die Sachkosten Voranschläge eingeholt, während die Personalplanung zentral geschieht. In Hamburg geschieht die Haushaltsaufstellung weitestgehend zentral.

965 Eckwerte werden vom Finanzministerium an die Ressorts zugeteilt und bilden den Rahmen für die Haushaltsverhandlungen. Sie sortieren die finanziellen Spielräume der einzelnen Ressorts vor.

966 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 19.06.2025 [RG 64: 01:48:14].

967 Dies dürfte insbesondere deshalb erschwert sein, weil die Gerichte selbst, die die Kürzungen skandalisieren könnten, nicht Teil des parlamentarischen Prozesses sind.

968 Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 111 GG Rn. 1; zur einfachgesetzlichen Umsetzung über § 4 Satz 2 BHO und die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften siehe Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 5 Rn. 9.

969 International beispielhaft für diese Taktik, jedoch unter anderen Voraussetzungen: Price, Government “Shutdowns” and the U.S. Constitution, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/government-shutdowns-and-the-u-s-constitution/>; allgemein zu begrenzten Möglichkeit der Neuaufnahme von Ausgaben im Nothaushaltsrecht durch die Exekutive in Deutschland: Schroeter, Das Instrument der vorläufigen Haushaltsführung, NVwZ 2025, 623 (625 f.). Des Weiteren wären Über- und außerplanmäßige Ausgaben denkbar (vgl. Art. 112 GG).

970 Schwarz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 111 GG Rn. 33 ff.; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar: GG, 8. Aufl. 2025, Art. 111 GG Rn. 9.

971 Vgl. zur Bedeutung dieses Ausgleichs: Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL. 2025, Art. 111 GG Rn. 4.

erhalten. Andererseits kann ein autoritär-populistisch geführtes Finanzministerium bei instabilen parlamentarischen Mehrheiten dieses Instrument potenziell nutzen, um über einen nicht zustimmungsfähigen Entwurf gezielt ins Nothaushaltsrecht zu kommen. An dieser Stelle bliebe nur noch ein Misstrauensvotum gegen die Regierung bzw. den Regierungschef.

Selbst im Falle einer aufmerksamen, konstruktiven Mehrheit könnte diese im parlamentarischen Prozess nicht einfach mehr Geld für die Justiz im Haushaltsentwurf vorsehen: Stattdessen müssten sie sich auf einen Deckungsvorschlag verständigen, da der Haushalt aufgrund der Regelungen der Schuldenbremse in den Ländern in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen bleiben muss.⁹⁷² Die konstruktive Mehrheit zur Unterstützung der Justiz müsste also entweder auf Einnahmenseite das Volumen der Kreditaufnahme erhöhen oder an anderen Stellen Ausgaben kürzen, was von autoritären Populisten entsprechend skandalisierbar wäre.⁹⁷³

In unseren Gesprächen zeigten sich einige Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten ausdrücklich bereit, sich im Falle eines solchen *Defunding*-Szenarios politisch, vor allem beim Justizministerium, zu beschweren.⁹⁷⁴ Als letztes Mittel wurde von einigen Gerichtspräsidenten der Gang an die Öffentlichkeit erwogen.⁹⁷⁵ Angesprochen auf unsere Szenarien zur Haushaltsaufstellung sagte uns eine Gerichtspräsidentin oder ein Gerichtspräsident: „Dann kann man ganz im Notfall, also wenn gar nichts mehr geht, das natürlich auch durch Pressearbeit versuchen.“⁹⁷⁶ Andere waren zurückhaltender, gingen dennoch davon aus, dass diese Vorgänge schnell zum medialen Thema werden würden. Offen bleibt, ob ein so technischer Bereich wie das *Defunding* der Justiz tatsächlich breite Aufmerksamkeit erregen könnte.⁹⁷⁷

Die Öffentlichkeit im Fall einer *Defunding*-Strategie zu alarmieren, fällt auch deshalb schwer, weil dafür explizite Streichungen im Haushalt nicht zwingend notwendig sind. Wenn Zuweisungen konstant bleiben, führen Inflation, neue Tarifabschlüsse und Erhöhungen der Besoldung und Vergütung dazu, dass faktisch weniger Geld zur Verfügung steht.⁹⁷⁸ Gerade bei der Personalbewirtschaftung kann die Unterscheidung zwischen Planstellen und Haushaltsmitteln für diese Stellen instrumentalisiert werden. Um eine Planstelle besetzen zu können, müssen separat entsprechende Haushaltsmittel eingestellt werden; diese Haushaltsmittel müssen jedoch rechtlich nicht die angesetzten Planstellen ausfinanzieren. Damit kann ein konstant bleibender Haushaltsetat faktisch zu fehlenden Mitteln für das Personal führen, selbst wenn im Haushaltsplan gleich viele Planstellen

972 Recherchegespräch Direktor eines Landtags am 25.07.2025 [RG 22: 00:10:26]; vgl. nur Art. 109 Abs. 3 Satz 1 bzw. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG die verlangen, dass Einnahmen und Ausgaben eines Haushalts ausgeglichen sein müssen.

973 Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:08:27].

974 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 17.09.2025 [RG 44: 00:49:32]: „Ich würde mir einen Termin beim Justizminister geben lassen und mit ihm darüber sprechen. Wenn ich merke, dass das kein Erfolg wird und wenn ich auch tatsächlich weiß, dass das die Funktionsfähigkeit der Justiz in großem Umfang schwächt, dann würde ich mir auch einen Termin beim Ministerpräsidenten geben lassen. Weil ich glaube, dass das Kabinett das wissen muss.“

975 Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen vom 17.09.2025 [RG 44: 00:50:59], Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein vom 18.07.2025 [RG 56: 00:43:09]; Gerichtspräsident vom 02.06.2025 [RG 23: 00:47:54]; Recherchegespräch Verwaltungsgeschäftspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:12:48].

976 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:43:30].

977 Für gerichtliche Pressearbeit zu Entscheidungen: Meyer, Promoted Media Coverage of Court Decisions: Media Gatekeeping of Court Press Releases and the Role of News Values, *Journalism Studies* 2021, 723 (736 ff.).

978 Selbst unterjährig kann die Inflation schon so relevant sein, dass sie bestehende Spielräume verringert. Dann müssen verpflichtende Ausgaben priorisiert werden, ggf. sogar mit Verstärkungen aus dem gesamten Haushaltsplan Löcher gestopft werden. An dieser Stelle wäre die Justiz wiederum auf die Kooperation aus dem Ministerium angewiesen, dazu: Recherchegespräch Gerichtspräsident am 02.06.2025 [RG 23: 00:35:30].

vorgesehen sind.⁹⁷⁹ Damit kann ein zunächst unschuldig wirkendes Fortschreiben des alten Haushaltsplans oder sogar eine Erhöhung unterhalb der Inflation wie eine Kürzung wirken. Aktuell ist ein solcher Effekt in den Haushaltsverhandlungen in den USA zu beobachten. Nach zwei Jahren Stagnation soll das Budget für die Bundesgerichte 2026 wieder steigen, jedoch nur um die Hälfte des von der „National Judicial Conference“ (der Verwaltungsorganisation der Bundesgerichtsbarkeit) angemeldeten Bedarfs.⁹⁸⁰ Dies ginge den Gerichten zufolge zu Lasten der Pflichtverteidigungskapazitäten, notwendiger Modernisierungen der IT und der Finanzierung weiterer Verwaltungsaufgaben.⁹⁸¹ International finden sich bereits verschiedene Beispiele, in denen Gerichte finanziell mangelhaft ausgestattet sind und dies ihre Fähigkeit, effektiv Recht zu sprechen, einschränkt.⁹⁸² Beispielsweise wurden in Belgien frei werdende Stellen nicht hinreichend nachbesetzt, sodass die Fallbelastung nicht mehr bearbeitet werden konnte.⁹⁸³ In der Slowakei waren die fehlende technische Ausstattung und Überlastung 2015 Ursache für einen Streik des Verwaltungspersonals der Justiz.⁹⁸⁴

Auch in Deutschland klagt die Justiz vielerorts über mangelhafte personelle und sachliche Ausstattung.⁹⁸⁵ So bewerteten in Befragungen aus 2018 und 2022 über 60 % der befragten Richterinnen und Richter die personelle Ausstattung der Justiz als eher schlecht, 18 % respektive 15 % befanden sie sogar als sehr schlecht.⁹⁸⁶ Die technische Ausstattung wurde von über 50 % der Befragten als eher schlecht, von 13 % und 14 % sogar als sehr schlecht eingeschätzt.⁹⁸⁷ Auf diesen bereits schwierigen Ausgangsbedingungen könnte autoritär-populistisches *Defunding* grundsätzlich aufbauen, wobei sich aus unseren Gesprächen ein zwischen den Ländern differenzierteres Bild ergibt. Ein Obergerichtspräsident a. D. aus Bayern schilderte zum Beispiel, dass die Justiz über Jahre hinweg weniger Geld erhalten müsse, bevor sich dies negativ bemerkbar machen würde.⁹⁸⁸ In Ländern wie Schleswig-Holstein werden die finanziellen Mittel für die Justiz allerdings schon jetzt als knapper

979 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:39:37]; Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:08:56].

980 The Judiciary Fiscal Year 2026 Congressional Budget Summary, abrufbar unter <https://www.uscourts.gov/sites/default/files/document/fy-2026-congressional-budget-summary.pdf>; Zusammenfassung siehe: Judicial Branch Seeks \$9.4 Billion in FY 2026 Budget Request, abrufbar unter <https://www.uscourts.gov/data-news/judiciary-news/2025/05/14/judicial-branch-seeks-94-billion-fy-2026-budget-request>.

981 Judiciary Budget Crisis Could Worsen, Conference Is Told, abrufbar unter <https://www.uscourts.gov/data-news/judiciary-news/2025/09/16/judiciary-budget-crisis-could-worsen-conference-told>.

982 Baroness Hale on her stupendous, eye-opening life in the law: „People are capable of treating tiny children very, very badly“ abrufbar unter <https://www.theguardian.com/law/2025/sep/18/lady-brenda-hale-supreme-court> zitiert Lady Hale mit der folgenden Aussage für das Vereinigte Königreich und dessen Gerichtssystem: „the justice system has been starved of the resources it needs to do the job which we all need it to do“; für internationale Gerichte jüngst: O’Leary/Grozev, *Avoiding Too Little Too Late*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/european-court-of-human-rights-rule-of-law-and-democratic-governance-decline/>; siehe auch Sanders, *Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit*, ZRP 2017, 230 (232); zahlreiche Beispiele für Unterfinanzierung im europäischen Vergleich bei CCJE, *Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe*, SG/Inf(2016)3rev, Rn. 226 ff., abrufbar unter <https://rm.coe.int/sginf-2016-3rev-challenges-judicial-independence-/16807778b9>.

983 CCJE, *Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe*, SG/Inf(2016)3rev, Rn. 228 f., abrufbar unter <https://rm.coe.int/sginf-2016-3rev-challenges-judicial-independence-/16807778b9>.

984 Ebd. Rn. 236.

985 Immer mehr Asylklagen überlasten Sachsens Verwaltungsgerichte, abrufbar unter <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/politik/asyl-antrag-klage-geiert-asylbewerber-verwaltungsgericht-100.html>; Bömeke, *Erledigt! Deutsche Justiz im Dauerstress – Die Story im Ersten*, Votum 2016, 23.

986 Institut für Demoskopie Allensbach, ROLAND Rechtsreport, 2023, 40.

987 Ebd. 45.

988 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 01:55:09].

eingeschätzt.⁹⁸⁹ Die auch politisch wahrgenommene Mittelknappheit der Justiz führte zum Abschluss eines bundesweiten Pakts für den Rechtsstaat, welcher nun erneuert werden soll.⁹⁹⁰

2. Kapern der Justiz

Über die Haushaltsaufstellung könnte eine autoritär-populistische Regierung die Justiz nicht nur kaputtsparen, sondern auch direkt in ihrem Sinne kontrollieren. Sie kann im Haushaltsplan für Gerichte neue Planstellen vorsehen und über ihren Hebel bei der Richterernennung⁹⁹¹ mit ausgewählten Leuten besetzen. Diese Planstellen müssten ausfinanziert sein, also im Haushaltsplan mit entsprechenden Geldern unterlegt sein. Dies bedeutet, dass eine autoritär-populistische Regierung in einem ersten Schritt zunächst Personal abbauen und Stellen streichen könnte; sobald die Möglichkeit besteht, eigene Besetzungen vorzunehmen, könnte diese Regierung in einem zweiten Schritt auf eine *Court Packing*-Strategie⁹⁹² umschwenken und umfassend neue Stellen vorsehen. Auf diese Weise neu geschaffene Stellen würden die personelle Zusammensetzung der Justiz auf lange Sicht beeinflussen. Sie könnten einer autoritär-populistischen Partei damit eine lang anhaltende Kontrolle über die Justiz – auch über einen späteren Machtverlust hinaus – ermöglichen.⁹⁹³

Weiterhin kann die Haushaltsaufstellung mit Maßnahmen der Gerichtsorganisation⁹⁹⁴ verknüpft werden: Denn politisch legitimieren lässt sich eine gezielte Schaffung von Planstellen an bestimmten Gerichten vor allem dann, wenn hier ein (vermeintlich) großer Bedarf dokumentiert werden kann. Durch Kompetenzzuweisungen an bestimmte Gerichte wird für diese ein höherer Bedarf an Personal und Sachmitteln begründet.⁹⁹⁵ Dies lässt wiederum die Ausweisung neuer Planstellen und ihre Besetzung durch die autoritär-populistische Regierung als notwendig erscheinen – mit der ein *Court Packing* gelingt.

II. Das DOGE-Szenario: Haushaltsbewirtschaftung und Defunding

„Wir würden wahrscheinlich in kürzester Zeit die Arbeitsfähigkeit verlieren.“⁹⁹⁶

989 Recherchegespräch Gerichtspräsident am 02.06.2025 [RG 23: 00:36:12]; Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:19:07]; Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01 02:17:42]; zum Vergleich der Ausgaben für die Justiz in den Bundesländern: Günther et al., Justizhaushalte im Vergleich, 2025, 22 ff.

990 Pakt für den Rechtsstaat kommt: Mehr Stellen für Richter und Staatsanwälte, abrufbar unter <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/pakt-fuer-den-rechtsstaat-kommt-mehr-stellen-fuer-richter-und-staatsanwaelte>; Justizministerin kündigt eine halbe Milliarde Euro für die Länder an, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bmjv-justiz-bund-laender-stellen-pakt-fuer-den-rechtsstaat-digitalisierung-nachwuchs>; Wiesch, Rechtsstaatspakt 2.0, NJW-Spezial 2022, 632; finanzverfassungsrechtlich ist dies eine Ausnahme vom Grundsatz, das sowohl Bund als auch die Länder die ihnen im Rahmen der Verwaltungskompetenz zustehenden (vgl. Art. 80 ff. GG) Aufgaben finanzieren müssen, siehe Art. 104a Abs. 1 GG. Gelöst wird dies über den Finanzausgleich, vgl. § 1 Finanzausgleichsgesetz.

991 Siehe „Richterernennung“.

992 Kosar/Sipulova, Comparative Court-Packing, International Journal of Constitutional Law 2023, 80 (91).

993 Vgl. für Ungarn: Scheppele, Escaping Orbán's Constitutional Prison, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/escaping-orbans-constitutional-prison/>.

994 Siehe „Gerichtsorganisation“.

995 So wird beispielsweise in Schleswig-Holstein die Haushaltspolitik der Landesregierung am Ziel einer 100 % Auslastung nach PEBB\$Y ausgerichtet, siehe Koalitionsvertrag zwischen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für Schleswig-Holstein 2022-2027, abrufbar unter https://sh-gruene.de/wp-content/uploads/2022/06/Koalitionsvertrag-2022-2027_.pdf; aus unterschiedlichen Ländern auch: Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 41:02] und Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25 01:30:40].

996 Reaktion eines Gerichtspräsidenten aus Schleswig-Holstein zu diesem Szenario, Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 02:19:49].

Das deutsche Haushaltsrecht baut auf der Prämisse auf, dass Geld, für das eine Ausgabeermächtigung im Haushalt besteht, ausgegeben wird.⁹⁹⁷ Trotzdem oder vielleicht gerade deshalb besteht keine Rechtspflicht, im Haushalt vorgesehene Mittel tatsächlich auszugeben.⁹⁹⁸ Das könnten sich autoritäre Populisten zunutze machen. Nehmen wir an, ein autoritär-populistischer Justizminister, ggf. unterstützt durch eine autoritär-populistische Finanzministerin, kommt während eines laufenden Haushaltsjahres ins Amt. Dann könnte er versuchen, bereits im Haushalt eingestellte Ausgabeermächtigungen nicht zu nutzen und der Justiz so personelle und sachliche Ressourcen vorzuenthalten. Dabei könnte das Finanzministerium eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängen und die Verausgabung von Mitteln bei der Justiz blockieren (§ 25 Haushaltsgrundsätzegesetz, §§ 41 BHO und in den Haushaltsordnungen der Länder).⁹⁹⁹ Alternativ könnte das Justizministerium Ausgaben im Rahmen der eigenen Bewirtschaftungsbefugnis schlicht nicht tätigen, da im Rahmen dieser Befugnis eben keine Rechtspflicht zur Ausgabe besteht.

Eine entsprechende Strategie lässt sich insbesondere in den USA beobachten.¹⁰⁰⁰ Dort führten eine neu eingerichtete Regierungseinheit unter dem Namen DOGE („Department of Government Efficiency“¹⁰⁰¹) und die Finanzverwaltungsbehörde¹⁰⁰² weitreichende Umstrukturierungen des Staatswesens durch, indem bisher durch den Haushalt veranschlagte Mittel eingefroren und zurückgezogen wurden.¹⁰⁰³ So wurde beispielsweise das Budget der Behörde USAID¹⁰⁰⁴ fast vollständig eingefroren,¹⁰⁰⁵ worauf sie faktisch ihre Arbeit einstellen musste.¹⁰⁰⁶ Die DOGE-Taktik könnte, auch in der Justiz, Vorbild für autoritäre Populisten in Deutschland werden. Dabei ist in Deutschland die Entlassung von Staatsbediensteten (vor allem Beamten, vgl. nur §§ 31-34 Beamtenstatusgesetz) mit höheren rechtlichen Hürden versehen, was im Vergleich zu den USA zumindest einen gewissen Schutz vor kurzfristigen Umstrukturierungen bewirkt.

Politisch kann ein solcher Sparkurs durch autoritäre Populisten auf vielfältige Weise gerechtfertigt werden. Sie können rechtlich vor allem darauf verweisen, dass alle öffentlichen Haushalte, auch

997 Verfassungsrechtliche Streitigkeiten wurden daher bisher auch nur über die Notausgabekompetenzen der Exekutive (vgl. Art. 110 GG) und zu viel verausgabte Gelder geführt, vgl. exemplarisch: BVerfGE 45, 1; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 03.05.1994 – VerfGH 10/92; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 26.05.1997 – VGH O 11/96.

998 Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 669; zur reinen Innenbindung des Staates m.w.N. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 99 Mittel Staatlichen Handelns Rn. 101 ff.

999 Zu verschiedenen Arten der Haushaltssperre und ihren rechtlichen Grundlagen Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, 124 ff.

1000 Vgl. Kramer, Judicial Declarations of Independence, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 2026, 1 (2 ff.); Price, Trumpian Impoundments in Historical Perspective, Stanford Law Review Online 2025, 19 (20 ff.); Auch in Ungarn zielten die Justizreformen Orbáns wiederholt auf die Haushaltsverwaltung der Gerichte, vgl. jüngst zu einer schließlich gescheiterten Reform der Verwaltungsgerichte: Ungarns Fidesz-Regierung will sich die Richter aussuchen, abrufbar unter <https://www.liberties.eu/de/stories/ungarns-regierung-will-mehr-einfluss-auf-berufung-von-richtern/16155>.

1001 Executive Order: Establishing and implementing the President's „Department of Government Efficiency“, abrufbar unter <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/establishing-and-implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency/>.

1002 Vgl. Russ Vought confirmed as White House budget chief, abrufbar unter <https://www.politico.com/news/2025/02/06/russ-vought-trump-omb-spending-00203006>.

1003 Zu den Impoundments: Kramer, Judicial Declarations of Independence, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 2026, 1 (19 ff.).

1004 Es handelt sich dabei um die Behörde der Vereinigten Staaten für Entwicklungszusammenarbeit.

1005 Root, Dismantling of USAID and foreign funding freeze jeopardises rule of law and human rights globally, abrufbar unter <https://www.ibanet.org/Dismantling-of-USAID-and-foreign-funding-freeze-jeopardises-rule-of-law-and-human-rights-globally>.

1006 Final Cuts Will Eliminate U.S. Aid Agency in All but Name, abrufbar unter <https://www.nytimes.com/2025/03/28/us/politics/usaid-trump-doge-cuts.html>; später folgte die haushaltsgesetzliche Änderung im sogenannten *Recission Act 2025* (Public law 119-28-28-July 24, 2025).

die der Justiz,¹⁰⁰⁷ zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet sind (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 der Haushaltsordnungen).¹⁰⁰⁸ Diese Grundsätze gelten jedoch nicht vorrangig – etwa vor dem Rechtsstaatsprinzip –, sondern müssten mit diesen abgewogen werden.

1. Bewirtschaftungsbefugnis

Im Rahmen der Befugnis zur Haushaltsbewirtschaftung kann eine Behörde entscheiden, ob und wofür genau das im Haushaltsplan zur Verfügung stehende Geld ausgegeben wird. Diese Befugnis ist in den meisten Bundesländern von den Ministerien (der Exekutive) an die Obergerichte¹⁰⁰⁹ und im Bund an die Bundesgerichte¹⁰¹⁰ delegiert. Die Obergerichte dieser Länder haben eigene Beauftragte für den Haushalt (vgl. § 9 der Haushaltsordnungen), die für die Bewirtschaftung verantwortlich sind. Insbesondere können diese Beauftragten Ausgaben widersprechen.¹⁰¹¹ Teilweise wird diese Befugnis dann innerhalb der Gerichtsbarkeit weiter an die im Bezirk des jeweiligen Obergerichts liegenden Gerichte delegiert. Anders ist es in Hamburg, dessen Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten direkt die Verantwortung nach § 9 Abs. 2 Landshaushaltsordnung (LHO) Hamburg für bestimmte Teile des Haushalts tragen.¹⁰¹² Im Saarland verfügen die Gerichte nicht über eigene Beauftragte für den Haushalt; aus einer Auskunft des Saarländischen Ministeriums für Justiz geht hervor, dass der Haushalt im Wesentlichen zentral verwaltet wird.

Für die beschriebene Delegation wird regelmäßig auf Verwaltungsvorschriften zu den Haushaltsordnungen zurückgegriffen, beispielsweise in Hessen auf die Verwaltungsvorschriften zu §§ 9 und 34 LHO Hessen.¹⁰¹³ Sie schreiben die Delegation nicht explizit vor, sind jedoch Rechtsgrundlage dieser bestehenden Praxis. Das Finanzministerium könnte sie jederzeit ändern und die Bewirtschaftungsbefugnisse¹⁰¹⁴ von den Gerichten an sich oder zum Justizministerium ziehen.¹⁰¹⁵

Sachsen-Anhalt und Niedersachsen sind in Bezug auf die Haushaltsbewirtschaftung nach unserer Einschätzung etwas resilienter aufgestellt. Dort ist im Rahmen einer sogenannten doppischen Haushaltsführung¹⁰¹⁶ den Obergerichten als eigenständige Organisationseinheiten (vgl. §§ 17a LHO

1007 Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 16.

1008 Ebd. § 7 Rn. 5 ff.

1009 In Berlin, Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen ausweislich der Antworten der Justizministerien auf unsere schriftliche Anfrage. Für Bayern ist dies ebenso geregelt, vgl. Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. vom 10.07.2025 [RG 08: 01:39:53]; vergleichbare haushaltsgesetzliche Grundlagen finden sich auch in Mecklenburg-Vorpommern, siehe Haushaltsplan Mecklenburg-Vorpommern 2024/2025, Einzelplan 09, 40 ff.

1010 Recherchegespräch an einem Bundesgericht vom 01.08.2025 [RG 30: 00:58:37].

1011 Beauftragte für den Haushalt sind dabei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung. Bei Gerichten können dies auch Richterinnen und Richter sein, welche die Haushaltsbewirtschaftung verantworten und in dieser Rolle die Kompetenz haben, Ausgaben zu tätigen oder, sollten sie rechtswidrig sein, zu verweigern. In der Praxis geht es dabei bisher häufig um die Einhaltung des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit, vgl. §§ 9 der Haushaltsordnungen; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 01:57:16].

1012 Anfrage Behörde für Justiz und Verbraucherschutz Hamburg, 11.06.2025.

1013 Verwaltungsvorschrift zur Landshaushaltsordnung Hessen, Staatsanzeiger 2023, 324.

1014 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:42:15].

1015 Ein solches Vorgehen wäre auch nicht ohne jegliches historisches Vorbild. So zog der Minister für Justiz in Schleswig-Holstein 1948 mit der (nicht veröffentlichten) allgemeinen Verfügung vom 08.04.1948 – VIII 1/301 (Katz'scher Erlass) insbesondere die Befugnis der Planstellenbewirtschaftung an sich. Diese wurde im Jahr 2005 mit einer allgemeinen Verfügung weitgehend an die Gerichte zurückübertragen, ohne den Katz'schen Erlass selbst aufzuheben, vgl. III. und VI. Abschnitt der Allgemeinen Verfügung des Ministeriums für Justiz, Arbeit und Europa in Schleswig-Holstein vom 22. Juli 2005 – II 161/2010 – 39 SH.

1016 Die Doppik ist eine Buchführung, welche im Gegensatz zur in den meisten Landshaushalten und im Bundshaushalt genutzten Kameralistik nicht nur Einnahmen und Ausgaben budgetiert, sondern im Rahmen von sogenannten Produkthaushalten alle Erträge und Aufwendungen des Staates mit einbezieht, anschaulich bei Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 29 ff.

Niedersachsen und LHO Sachsen-Anhalt)¹⁰¹⁷ die Bewirtschaftungsbefugnis nicht nur auf Basis von Verwaltungsvorschriften¹⁰¹⁸ delegiert. Stattdessen sieht auch das Haushaltsgesetz in den jeweiligen Erläuterungen zu den Plänen diese Übertragung explizit vor.¹⁰¹⁹ Diese Erläuterungen sind bei der Haushaltsbewirtschaftung zu berücksichtigen, wenngleich nicht verbindlich.¹⁰²⁰ Dennoch resultiert hieraus eine stärkere Rechtsstellung der Gerichte gegenüber dem Ministerium. Das bestätigte uns auch ein Obergerichtspräsident aus Niedersachsen, wenngleich vor allem die praktischen Vorzüge gesteigerter Unabhängigkeit hervorgehoben wurden.¹⁰²¹ Andere zeigten sich dagegen zurückhaltend, in den Erläuterungen im Haushaltsgesetz auch eine gestärkte Rechtsstellung der Gerichte zu sehen.¹⁰²²

Weitergehend kann die Rolle der Justiz und ihre Unabhängigkeit gegenüber einer einseitigen Haushaltsbewirtschaftung durch die Exekutive nach unserer Einschätzung dadurch gestärkt werden, dass sie eine justiziable Rechtsstellung erhalten und Entscheidungen der Ministerien so überprüfbar gemacht werden. So werden in Niedersachsen anstelle von Weisungen sogenannte Zielvereinbarungen zwischen Obergerichten und Ministerium geschlossen, die den Leistungsumfang der Gerichte betreffen. Sollte hier kein Einvernehmen erzielt werden, müsste das Ministerium eine entsprechende Weisung erteilen, die möglicherweise gerichtlich überprüfbar wäre, jedenfalls aber Gegenstand einer Remonstration sein könnte.¹⁰²³ Damit wäre ein Einfluss des Justizministeriums auf die Haushaltsbewirtschaftung nicht ausgeschlossen,¹⁰²⁴ aber der direkte Zugriff erschwert. Das Ergebnis wäre keine ungebundene Selbstverwaltung, jedoch eine verstärkte Vetoposition der Justiz.

2. Einfluss von nicht verausgabten Sachmitteln

Denn hat das Justizministerium die Bewirtschaftungsbefugnis an sich gezogen, kann es über die Nicht-Ausgabe von im Haushaltsplan vorgesehenen Mitteln die Arbeitsfähigkeit der Justiz erheblich

1017 Vergleichbare gesetzliche Grundlagen finden sich in Brandenburg (§ 7a LHO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 7a LHO), Sachsen (§ 7a LHO), im Saarland (§ 7a LHO), in Nordrhein-Westfalen (§ 17a LHO) und Schleswig-Holstein (§ 7a LHO). Mit leicht anders gelagerten Rechtspflichten siehe auch in Rheinland-Pfalz (§ 7a LHO), Baden-Württemberg (§ 7a LHO). In diesen Ländern werden sie jedoch nicht im Haushaltsplan für die Justiz in den Erläuterungen erwähnt.

1018 Vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zur § 34 LHO Sachsen-Anhalt.

1019 Bspw. Haushaltsplan des Landes Niedersachsen 2025, Einzelplan 11, 129 für das Oberlandesgericht Braunschweig; Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 im Land Sachsen-Anhalt, Einzelplan 11, 37; vgl. auch Häußer, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 17 Rn. 88, der von einer Übertragung aufgrund des Haushaltsplans ausgeht.

1020 Häußer, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 17 Rn. 19 f.

1021 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b: 00:03:43]; so auch für eine vergleichbare Regelung, welche jedoch die Gerichte nicht als Produktgruppenverantwortliche vorsieht: Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 19.06.2025 [RG 64: 02:04:29]. Faktisch haben aber die Obergerichte hierbei weitreichenden Einfluss und dieser Unterschied wurde auf Besonderheiten der Haushaltssystematik im kleinen Bremen zurückgeführt.

1022 So führten einige Gesprächspartner die Unterschiede lediglich auf eine doppelte gegenüber einer kameralistischen Buchführung zurück. Entsprechend sahen sie keinen Unterschied zur eigenen Regelungssituation, so zum Beispiel: Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 19.09.2025 [RG 44: 00:55:21]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 01:50:21] hob hingegen die Vorzüge der kameralistischen Haushaltsführung hervor, da die Gerichte so unabhängig von ihren Einnahmen in Rechtssachen wären. Dagegen wurden uns die Einnahmen aus der Justiz selbst in Schleswig-Holstein als eher gering dargestellt, Recherchegespräch Gerichtspräsident aus Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 02:18:42]; Übersicht zu allen Bundesländern bei: Günther et al., Justizhaushalte im Vergleich, 2025, 24 f.

1023 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b: 00:09:04]; zu den Problemen des Rechtsschutzes mehr unter IV. Rechtliche Grenzen und Rechtsschutz.

1024 Beispielsweise über pauschale Minderausgaben: Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 608 ff.; zu rechtlichen Grundlagen und ihrem Konnex mit Haushaltsplan: Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:10:05]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:38:58]; eher weniger Missbrauchspotenzial sah im Recherchegespräch ein Obergerichtspräsident a.D. aus Bayern am 10.07.2025 [RG 08: 01:44:08].

beeinflussen. Insbesondere die Haushaltstitel für die IT-Infrastruktur (auch) der Justiz werden in einigen Ländern ohnehin schon zentral im Ministerium verwaltet¹⁰²⁵ – was erhebliche Einflussmöglichkeiten mit sich bringt,¹⁰²⁶ wie unsere Gesprächspartner auch immer wieder bestätigten.¹⁰²⁷ Für ein Zurückhalten dieser Sachmittel bedürfte das Ministerium nicht einmal mehr einer Änderung der Verwaltungspraxis, die auf Widerstand stoßen könnte. Würden hier Verträge beispielsweise mit Anbietern juristischer Datenbanken¹⁰²⁸ gekündigt oder Leistungen der IT-Dienstleister für die Justiz¹⁰²⁹ zurückgefahren, hätte dies unmittelbare Auswirkungen auf die richterliche Arbeit und Entscheidungsfindung.¹⁰³⁰ Der Einfluss weiterer Sachausgaben auf die unmittelbare Funktionsfähigkeit der Justiz wurde in unseren Gesprächen als eher gering eingeschätzt.¹⁰³¹

3. Bewirtschaftung von Planstellen

Für den Personalbereich, mithin auch für das richterliche Personal des jeweiligen Landes, liegt die Haushaltsbewirtschaftung in den meisten Bundesländern bereits beim Justizministerium.¹⁰³² Damit könnte ein autoritär-populistisches Ministerium nicht nur über die Besetzung (siehe dazu „Richterernennung“), sondern gerade auch über die Nicht-Besetzung freier Planstellen Einfluss auf die Gerichte ausüben. So kann das Ministerium, das für Ausschreibung und Besetzung freier Planstellen für Richterinnen und Richter verantwortlich ist, dies schlicht unterlassen. Ähnlich wie bei den Ausgabeermächtigungen des Haushalts besteht keine haushaltsrechtliche Pflicht, freiwerdende Planstellen nachzubesetzen.¹⁰³³ Verhängt das Ministerium einen Einstellungsstopp,¹⁰³⁴ könnten schnell viele Stellen unbesetzt bleiben. Gerade durch die in zahlreichen Ländern anstehende Pensionierungswelle

1025 So zum Beispiel in Brandenburg, teilweise auch in Berlin.

1026 Siehe dazu „IT-Infrastruktur“.

1027 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 00:15:54]; Für bestehende Abhängigkeiten aus der Verwendung gleicher Software und Infrastruktur: Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 01:45:19] und Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:59:27].

1028 Diese sind teilweise von Rahmenverträgen des Ministeriums abhängig. So: Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 00:13:30]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b 17:39]. Diese Rahmenverträge könnten vom Ministerium jederzeit gekündigt werden, so jedenfalls: Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:29:10]. Dabei wurde betont, dass dies eine Verletzung des institutionellen Rechtsgewährungsanspruchs und der richterlichen Unabhängigkeit wäre, mehr dazu unter IV. Rechtliche Grenzen und Rechtsschutz.

1029 Zu deren Aufbau mehr im „IT-Infrastruktur“.

1030 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:41:00]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 02:05:14]; Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:30:41].

1031 Für physische Bibliotheken Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:41:15]; „Also wir können die Bibliothek abschließen. Ich wette mit Ihnen, das wird in den ersten vier Wochen nicht bemerkt.“; für die Büroausstattung: Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 01:47:14] und Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 00:10:07].

1032 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bayern a.D. am 10.07.2025 [RG 08: 01:52:45]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:24:49]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b: 00:19:06]; Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 02:20:50]. Diese Praxis besteht auch in Rheinland-Pfalz, Berlin, Sachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg, jedoch mit dezentralen Gesprächen bei den Obergerrichten. Eine Ausnahme bildet Nordrhein-Westfalen, wo Obergerichte selbst Proberichterinnen und -richter auswählen. Die Besetzungsentscheidungen würden jedoch weiterhin im Ministerium fallen, welches auch einen Besetzungsstopp verhängen kann, Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 19.09.2025 [RG 44: 01:00:30].

1033 Vgl. Häußler, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 17 Rn. 55, der nur eine Überschreitung als rechtswidrig ansieht; zum Szenario auch: Hochschild, Von den Möglichkeiten der deutschen Exekutiven zur Beeinflussung der Rechtsprechung: Ein Beitrag zu der gegenwärtigen Diskussion um eine Selbstverwaltung der Justiz, ZRP 2011, 65 (66).

1034 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:37:52].

werden viele Stellen frei. In Sachsen beispielsweise gehen zwischen 2029 und 2033 insgesamt 296 Richterinnen und Richter in Pension.¹⁰³⁵ Würden diese Stellen nicht neu mit R1 Richterinnen und Richtern besetzt, ließen sich 18 Millionen Euro an Besoldungsausgaben im Jahr einsparen.¹⁰³⁶ Einsparungen im Justizhaushalt in dieser Größenordnung könnten autoritäre Populisten als politischen Erfolg verbuchen und für sich markieren.

Auch in Ländern, in denen Gerichte selbst über die Einstellungen entscheiden, ist eine ministerielle Einflussnahme über den Haushalt möglich. So liegt beispielsweise die Einstellung des nicht-richterlichen Personals¹⁰³⁷ in Baden-Württemberg bei den Gerichten. Dennoch sind sie darauf angewiesen, dass das Justizministerium Einstellungszusagen für fertig ausgebildete Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger freigibt.¹⁰³⁸ Ähnlich gestaltet sich die Lage in allen Fällen, in denen die Einstellung dezentral, die Haushaltsbewirtschaftung jedoch letztlich zentral vorgenommen wird.¹⁰³⁹

III. Flexible Haushaltsbewirtschaftung

Auch die Zuweisung von Haushaltsmitteln an die und zwischen den Gerichten schafft einen Ansatzpunkt für eine autoritär-populistische Steuerung der Justiz durch die Exekutive. Geld kann dienlich sein, gewogene und gefügige Gerichte zu „belohnen“ oder auch nur ihren Einfluss zu verstärken. Außerdem könnten Finanzmittel der Justiz genutzt werden, um eigene Interessengruppen zu finanzieren. So nutzte beispielsweise die PiS in Polen während ihrer Amtszeit eine „Gerechtigkeitskasse“, auch „Justizfonds“ genannt. Sie sollte eigentlich Finanzmittel für die Opfer von Verbrechen bereitstellen.¹⁰⁴⁰ Stattdessen wurden daraus loyale Interessengruppen finanziert¹⁰⁴¹ und Spionagesoftware gekauft.¹⁰⁴²

Eine Steuerung und Verteilung zwischen Gerichten im großen Stil müsste bereits bei der Haushaltsaufstellung (siehe dazu I.) erfolgen. In diesem Stadium ist der parlamentarische Haushaltsgesetzgeber nicht an die Vorgaben der Haushaltsordnung gebunden, da das beschlossene Haushaltsgesetz gegenüber der Haushaltsordnung vorzuziehen ist.¹⁰⁴³ Jedoch ist die Haushaltsaufstellung ein offener Prozess, der durch das Parlament beschlossen wird. Mögliche Ungleichheiten zwischen Gerichten wären deutlich leichter festzustellen.

Die Mittelzuweisung an einzelne Gerichte im Haushaltsvollzug dagegen geschieht meist ohne großes Aufsehen der Öffentlichkeit verwaltungsintern oder justizintern. Eine Obergerichtspräsi-

1035 Nach einer Auskunft des Sächsischen Justizministeriums.

1036 Vgl. Anlage 5 des Sächsischen Besoldungsgesetzes in der Fassung aus SächsGVBl. 2024, 454. Die hier zugrundeliegende Rechnung ist stark vereinfacht. Sie nimmt eine Besoldung in R1 und der ersten Erfahrungsstufe an. Unbeachtet bleiben auch Zuschläge und Beiträge zur Beihilfe sowie Pensionslasten. Auch wäre bis dahin von Steigerungen der Besoldung auszugehen.

1037 Siehe dazu „Nicht-richterliches Personal“.

1038 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Baden-Württemberg am 09.04.2025 [RG 33: 00:38:58].

1039 Die Einstellung von Rechtspflegerinnen, Mitarbeitenden der Geschäftsstellen und Wachtmeistern könnte auch von der Ministerialverwaltung an sich gezogen werden, so: Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:39:35].

1040 Auch zu den daraus folgenden Konsequenzen: Kucharski, *The Branch That Finally Snapped*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-branch-that-finally-snapped/>.

1041 Polish justice ministry publishes interactive map of alleged misspending of funds under last government, abrufbar unter <https://notesfrompoland.com/2024/05/29/polish-justice-ministry-publishes-interactive-map-of-alleged-misspending-of-funds-under-last-government/>; Übersichtsseite des Polnischen Justizministeriums zu den Ausgaben des Justizfonds, abrufbar unter <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/FS-raport-przyznanych-srodkow>.

1042 Gruszczak, *Electronic Surveillance in Poland*, 2023, 10.

tin oder ein Obergerichtspräsident aus Nordrhein-Westfalen schilderte uns beispielsweise, dass es selbst für sie oder ihn nicht unmittelbar nachvollziehbar wäre, wenn ihr oder sein Gericht im Verhältnis zu den anderen Gerichten weniger Mittel aus dem Titel der Gerichtsbarkeit erhielte.¹⁰⁴⁴ Somit bietet sich für autoritär-populistisch geführte Ministerien ein Instrument, für die Gerichte spürbare Haushaltsverschiebungen abseits der parlamentarischen Öffentlichkeit vorzunehmen. Hierin zeigt sich exemplarisch das Spannungsfeld exekutiver Flexibilisierungsmechanismen im Haushaltsrecht: Diese sind notwendig, um auf spontan aufkommende erhöhte Kosten zu reagieren.¹⁰⁴⁵ Zugleich bergen sie Missbrauchspotenzial: Auch ohne Parlamentsmehrheit kann eine autoritär-populistische Justizministerin mit den richtigen Verbündeten damit viel Schaden anrichten.

1. Haushaltsflexibilisierung in Deutschland

Gemäß §§ 3 Abs. 1 der Haushaltsordnungen der Länder und des Bundes ist die Verwaltung ermächtigt, den Haushaltsplan in der beschlossenen Auflistung zu vollziehen.¹⁰⁴⁶ Eine freie Verschiebung der Gelder von Titel zu Titel innerhalb des Einzelplans gegen das Haushaltsgesetz ist nicht mehr möglich. Zur Regelung der Einnahmen und Ausgaben spielen die Gliederungsebenen des Haushaltsplans eine herausragende Rolle. Nach §§ 17 Abs. 1 der Haushaltsordnungen muss jede Ausgabeermächtigung nach ihrem Zweck veranschlagt werden. Der „Titel“ bildet in den Haushaltsplänen die kleinste Einheit, für die dieser Zweck anzugeben ist.¹⁰⁴⁷ Was die „kleinste Einheit“ ist, richtet sich nach den Vorschriften und der Haushaltssystematik des Finanzministeriums und wird damit von der jeweiligen Regierung vorgeschlagen und final vom Parlament als Haushaltsgesetzgeber entschieden. So fasst beispielsweise der baden-württembergische Einzelplan für die Justiz die Bewirtschaftung der Grundstücke und Räume der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie der Staatsanwaltschaft in ganz Baden-Württemberg in einem Titel zusammen,¹⁰⁴⁸ während Niedersachsen für jeden OLG-Bezirk einen eigenen Haushaltstitel für diesen Zweck vorsieht.¹⁰⁴⁹ Unter diesen Titeln werden meist alle Sachkosten gezählt, die im Alltag anfallen, beispielsweise für Bürobedarf und Mobiliar.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen einer haushaltsverwaltenden Stelle sind nur zulässig, wenn sie dem in dem Haushaltsplan zugewiesenen Zweck dienen, vgl. § 45 Abs. 1 Satz 1 der Haushaltsordnungen.¹⁰⁵⁰ Exemplarisch könnte eine autoritär-populistische Justizministerin die Gelder des Titels „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“¹⁰⁵¹ frei unter den Verwaltungsgerich-

1043 Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2022, § 56 Rn. 26.

1044 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Nordrhein-Westfalen am 17.09.2025 [RG 44: 00:57:58]. Begünstigt wird dies dadurch, dass der Haushaltsplan in Nordrhein-Westfalen die Gerichte der jeweiligen Gerichtsbarkeiten zusammen budgetiert. Ähnliche Regelungen finden sich in Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und einigen kleineren Bundesländern, welche jedoch nur ein Obergericht der jeweiligen Gerichtsbarkeit haben. Von den Ländern mit mehreren Obergerichten weist nur Niedersachsen eine Budgetierung der einzelnen Gerichte auf. Der Status quo in diesen Ländern wurde in unseren Gesprächen teilweise mit Flexibilitätsvorteilen begründet, vgl. Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 01:09:40].

1045 Allgemein für das Haushaltsrecht und kritischer Perspektive auf die dadurch sinkende Rolle des Haushaltsgesetzgebers Kirchhof in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 99 Mittel Staatlichen Handelns Rn. 103; Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 17; zur praktischen Notwendigkeit Recherchegespräch Gerichtspräsident am 02.06.2025 [RG 23: 00:36:12].

1046 Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 6.

1047 Häußer, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 17 Rn. 7; exemplarisch auch Verwaltungsvorschrift 1.3 zu § 17 LHO BW; nur Hamburg hat die Zweckgebundenheit der Leistungszwecke in § 16 Abs. 1 Satz 1 u. 2 LHO-Hamburg normiert.

1048 Haushaltsplan Baden-Württemberg 2025/2026, Einzelplan 05, 46, Titel 517 01.

1049 Haushaltsplan Niedersachsen 2025/2026, Einzelplan 11, 142, Titel 517 10-01.

1050 So alle Haushaltsordnungen der Länder und des Bundes mit Ausnahme von Hamburg; die Zweckgebundenheit ist dort in § 47 Abs. 1 Satz 1 HH LHO geregelt; Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 45 Rn. 13.

ten verteilen und damit bestimmte Gerichte bevorzugen oder andere benachteiligen. Der im Haushaltsplan zugewiesene Zweck ist im Sinne des Budgetrechts des Haushaltsgesetzgebers grundsätzlich eng auszulegen und nicht auf sachfremde Zwecke auszuweiten.¹⁰⁵² Um auf unvorhergesehene Finanzbedarfe reagieren zu können, muss einem Ministerium für Ausgaben eine hinreichende Flexibilität verbleiben. Solche Bedarfe können von der Beseitigung von Schimmel¹⁰⁵³ bis hin zu einem hohen Schadensersatzanspruch wegen eines fehlerhaften Urteils¹⁰⁵⁴ reichen. Dafür müsste es möglich sein, gegebenenfalls aus anderen Titeln Gelder bereitzustellen. Hier entsteht Raum für politische Entscheidungen des Ministeriums.¹⁰⁵⁵ Es kann Gelder zwischen verschiedenen Gerichten im Rahmen eines Titels zuweisen und damit an einem Gericht bessere Bedingungen als an einem anderen Gericht schaffen.

Darüber hinaus könnte das Ministerium für die Justiz vorgesehene Gelder für andere Zwecke verwenden, wie dies auch in Polen erfolgte. Abweichend von der dargestellten Bindung sehen Haushaltsordnungen und Haushaltsgesetze vor, dass in einem Titel eingesparte Kosten auf einen anderen Titel übertragen werden können, dessen festgestellte Ausgabeermächtigung zur Deckung des tatsächlichen Bedarfs nicht ausreicht.¹⁰⁵⁶ Damit Titel in der Haushaltsaufstellung füreinander deckungsfähig erklärt und damit übertragen werden können, bedarf es eines verwaltungstechnischen und sachlichen Zusammenhangs.¹⁰⁵⁷ Ein sachlicher und verwaltungstechnischer Zusammenhang in diesem Sinne wird angenommen, wenn die Ausgaben der Erfüllung ähnlicher oder verwandter Zwecke dienen.¹⁰⁵⁸ In diesem Fall können die Titel im Haushaltsplan bzw. im Haushaltsgesetz füreinander deckungsfähig erklärt werden:¹⁰⁵⁹ einseitig (eingesparte Ausgaben können nur zugunsten eines anderen Titels verwendet werden)¹⁰⁶⁰ oder wechselseitig (eingesparte Ausgaben zweier oder mehrerer Titel können füreinander verwendet werden).

Die Zweckbindung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (vgl. §§ 45 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 und §§ 17 Abs. 1 der Haushaltsordnungen) ist Teil des parlamentarischen Budgetrechts. Der Zweck muss eng nach dem Maßstab des tatsächlich bestehenden Verwaltungsaufwandes und, wenn vorhanden, der im Haushaltsplan optionalen Erläuterungen nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO ausgelegt werden. Das politisch motivierte Durchbrechen dieser Zweckbindung dürfte daher regelmäßig rechtswidrig sein. Zu beachten ist aber, dass der verwaltungstechnische und sachliche Zusammenhang

1051 Siehe Haushaltsplan Hessen 2025, Einzelplan 05, 130, Titel 519 05.

1052 Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 45 Rn. 16.

1053 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b: 00:33:29]; zuletzt auch beim Ahr-Hochwasser siehe: Mit Fäkalien verseuchte Akten und platte Reifen, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-bundesverfassungsgericht-harbarth-koenig-ag-amtsgericht-bad-neuenahr-ahrweiler-besuch-flutkatastrophe>.

1054 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:33:40].

1055 Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 01:12:41].

1056 Dabei wird grundsätzlich zwischen der „geborenen“ (durch das allgemeine Haushaltsrecht normierten, zumeist in § 20 der Haushaltsordnungen) und der „gekorenen“ (durch das Haushaltsgesetz festgestellten) Deckungsfähigkeit unterschieden; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 553; weiterführend: vgl. Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 20 Rn. 50 ff.; dabei beschränkt sich die geborene Deckungsfähigkeit auf Personalkosten.

1057 Exemplarisch § 20 Abs. 1 BW LHO, Art. 20 Abs. 2 BY LHO, § 20 Abs. 2 NW LHO. Dabei wird auch das Ziel der Sparsamkeit als Begründung genannt. Hieraus ließe sich ggf. das passende Narrativ formen.

1058 Vgl. Nr. 4 zu § 20 ST VV LHO, Nr. 2 zu § 20 SH VV LHO, Nr. 2 zu § 20 NW VV LHO.

1059 Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65 00:09:23]; bspw. Deckungsfähigkeit der Verwaltungskosten im Haushaltsplan Baden-Württemberg 2025/2026, Einzelplan 05, 41.

1060 So auch Personal und Sachkosten, Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b: 00:26:01].

zwischen Titeln für die Aufstellung des Haushaltsplans in erster Linie nach Verwaltungsvorschriften der Länder und des Bundes bestimmt wird. Verwaltungsvorschriften haben keine Außenwirkung¹⁰⁶¹ und sind daher der gerichtlichen Überprüfung nur erschwert zugänglich.¹⁰⁶² Von einem Ministerium vorgenommene Verschiebungen zwischen Titeln, die auf weitreichende Deckungsregelungen gestützt werden, sind damit kaum justiziabel. Zu beachten ist, dass bei einer Verschiebung zwischen mehreren Einzelplänen – also über den Einzelplan für die Justiz hinaus – die Mitwirkung weiterer Ministerien erforderlich ist. Für eine großflächige Anwendung dieser Strategie müssten somit die Regelungen zur Deckungsfähigkeit übergreifend zwischen den relevanten Einzelplänen im Haushaltsgesetz umfassend umgestaltet werden. Hierfür müsste im Parlament eine Mehrheit in der Haushaltsgesetzgebung gefunden werden.

2. Personelle Flexibilisierung

Eine flexible Verteilung von Haushaltsmitteln zwischen Gerichten ist auch im Personalbereich denkbar. Stellt das Justizministerium die Richterinnen und Richter ein, kann es je nach Haushaltsregelung frei entscheiden, an welche Gerichte Richterinnen und Richter verteilt werden.¹⁰⁶³ In Abhängigkeit von der gewählten Aufschlüsselung im Haushalt ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten der Flexibilisierung. So zeigt beispielsweise der brandenburgische Haushaltsplan gegenwärtig lediglich an, wie viele Richterinnen und Richter in welcher Besoldungsgruppe für die gesamte Landesjustiz eingestellt werden sollen.¹⁰⁶⁴ Mit diesem „gemeinsamen Personalhaushalt“¹⁰⁶⁵ kann das Justizministerium neu zu besetzende Richterstellen frei an die Gerichte des Landes verteilen. Etwaige Vorschläge der Gerichte an das Ministerium entfalten keine Bindungswirkung gegenüber dem Justizministerium, da dies „am Ende die entsprechende Zuweisung vornimmt“.¹⁰⁶⁶

Eine andere Haushaltspraxis gibt es beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern: Dort sehen die Haushaltspläne beim Personal separate Titel für die jeweiligen Gerichtsbarkeiten vor. So sind beispielsweise in den Verwaltungsgerichten 21 Richterinnen und Richter der Besoldungsstufe R1 eingeplant.¹⁰⁶⁷ Ob diese Stellen etwa am Verwaltungsgericht Schwerin oder Greifswald eingesetzt werden, ist nicht festgelegt. Somit erhalten die zuständigen Beamtinnen und Beamten in den Justizministerien große Einflussmöglichkeiten. Sie können darauf hinwirken, welche Gerichte eine bestimmte Anzahl von Richterinnen und Richtern aus den Stellen im Haushaltsplan zugewiesen bekommen.¹⁰⁶⁸ In der Haushaltspraxis des Landes Berlin ist dies weniger einfach, da für jedes einzelne Gericht Planstellen veranschlagt sind.¹⁰⁶⁹ Allerdings hat Berlin im Gegensatz zu anderen

1061 Gröpl in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 5 Rn. 1.

1062 Vgl. Barczak, Allgemeines Verwaltungsrecht als Lehre von den Handlungsformen, JuS 2024, 289 (292); Voßkuhle/Kaufhold, Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 (315).

1063 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 00:28:04].

1064 Haushaltsplan Brandenburg 2025/2026, Einzelplan 04, 256; ähnlich: Haushaltsplan Nordrhein-Westfalen 2025, Einzelplan 04, 123.

1065 Recherchegespräch Geschäftsleiter und Beauftragter für den Haushalt Brandenburg am 10.07.2025 [RG 35: 00:47:59].

1066 Recherchegespräch Geschäftsleiter und Beauftragter für den Haushalt Brandenburg am 10.07.2025 [RG 35: 00:49:03].

1067 Haushaltsplan Mecklenburg-Vorpommern 2024/2025, Einzelplan 9, 169; ähnlich Haushaltsplan Baden-Württemberg 2025/2026, Einzelplan 05, 194 ff.; Haushaltsplan Rheinland-Pfalz, Einzelplan 05, 41 ff.; Haushaltsplan Saarland, Einzelplan 10, 28 ff.; Übersicht über Beschäftigungsvolumen, Budget und Stellen Niedersachsen 2025, Einzelplan 11, 18 f.; Haushaltsplan Hamburg 2025/2026, Anlage zum Einzelplan 1.1, 196; Haushaltsplan Bremen 2025, Einzelplan 04, 237; Haushaltsplan Schleswig-Holstein 2025, Einzelplan 09, 170; Haushaltsplan Sachsen-Anhalt 2025/2026, Einzelplan 11, 107 ff.; Haushaltsplan Thüringen 2025, Einzelplan 05, 108; Haushaltsplan Sachsen 2023/2024, Einzelplan 06, 75.

Bundesländern weniger Gerichtsstandorte; auch in diesem System kommt den Personalreferenten große Bedeutung zu. Sie planen die Personalbedarfe und entscheiden letztendlich, ob eine Stelle besetzt wird.¹⁰⁷⁰ Festzustellen ist, dass ein Regelungsansatz mit separaten Titeln für die jeweiligen Gerichtsbarkeiten bzw. Planstellen für jedes einzelne Gericht weniger Spielraum für Verschiebungen und dadurch mehr Resilienz bietet.

Die Besetzung neuer Stellen ist immer an die im Haushaltsplan festgelegten Planstellen gebunden. Von diesen Planstellen sind die Personalausgaben als Titel separat veranschlagt. Diese Doppelung hat zur Folge, dass der Haushaltsgesetzgeber 50 neue Planstellen in der Justiz schaffen kann, aber nicht verpflichtet ist, diese Stellen vollständig auszufinanzieren.¹⁰⁷¹ Eine autoritär-populistische Justizministerin wäre in der Konsequenz in der Lage, nur selektiv Stellen zu besetzen.

3. Grenzen einer flexiblen Haushaltssteuerung

Eine autoritär-populistische Steuerung über einen flexibilisierten Haushalt – durch Verschiebungen zwischen Titeln wie beim Personal – könnte praktisch am damit verknüpften Verwaltungsaufwand scheitern. So schilderte uns ein Gesprächspartner „Also das wäre im Prinzip, allein vom personellen Aufwand natürlich ein gewaltiger Akt.“¹⁰⁷² Die ministerielle Steuerung nur eines OLG-Bezirktes würde mindestens eine zweistellige Anzahl neuer Mitarbeiter erfordern.¹⁰⁷³ Diese müssten auch entsprechende Fachkenntnisse im Haushaltsbereich mitbringen und bereit sein, die autoritär-populistische Agenda zu unterstützen.

IV. Rechtliche Grenzen und Rechtsschutz

„Was ihr ins Urteil schreibt, kann ich euch nicht vorgeben – aber womit ihr es schreibt, also mit welchem Stift, das kann ich bestimmen.“¹⁰⁷⁴

Wie dargestellt, könnten autoritäre Populisten Haushaltsmittel auf verschiedene Weisen nutzen, um Einfluss auf die Justiz auszuüben. Doch nicht alles, was im technischen Haushaltsrecht faktisch möglich ist, ist legal. Im Folgenden werden daher Rechtsgrundsätze diskutiert, an denen eine Einflussnahme über den Haushalt zu messen ist (1.), um hierauf aufbauend Rechtsschutzmöglichkeiten zu untersuchen (2.). Ergänzend wird die Möglichkeit der Kontrolle von Haushalten durch Rechnungshöfe und Parlamente des Bundes und der Länder dargestellt (3.).

1068 So auch in anderen Ländern: Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 00:59:25]; Recherchegespräch mit einem Amtsgerichtsdirektor aus Baden-Württemberg [RG 04: 00:28:10]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 23.05.2025 [RG 57b: 00:19:06].

1069 Beispielsweise sind für 2025 61 R1 Stellen am Amtsgericht Charlottenburg eingestellt vgl. Haushaltsplan Berlin 2025, Einzelplan 06, 389.

1070 Dies wurde uns aus verschiedenen Ländern berichtet, unter anderem im Recherchegespräch mit einer Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65 00:21:28] und Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg [RG 04: 00:25:50].

1071 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:08:58].

1072 Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 01:07:04].

1073 Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 01:04:54].

1074 Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 00:48:18].

1. Maßstäbe

Relevante Maßstäbe für die Prüfung haushälterischer Maßnahmen sind verfassungsrechtlich der Rechtsgewährungsanspruch (a.) und die richterliche Unabhängigkeit (b.). Weiterhin könnten die Gerichte potenziell eine eigene Organstellung gegenüber der Exekutive geltend machen. Daraus ließe sich ein Resilienzmechanismus entwickeln (c.).

a. Rechtsgewährungsanspruch

Art. 19 Abs. 4 GG garantiert allen, die durch die öffentliche Gewalt in ihren Rechten verletzt sind, einen offenen Rechtsweg. Für zivilrechtliche Streitigkeiten ergibt sich dieser Anspruch aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG.¹⁰⁷⁵ Daraus folgt auch eine Pflicht des Staates, die Gerichte so auszustatten, dass sie ihren Aufgaben gerecht werden können – und ein korrespondierender Anspruch gegen den Staat.¹⁰⁷⁶ Klare Konturen hat dieser Anspruch bisher weder durch Rechtsprechung, noch durch internationale Standards¹⁰⁷⁷, das Völkerrecht oder das Unionsrecht¹⁰⁷⁸ erhalten. Auch der Ministerrat des Europarates beschloss in einer Empfehlung zur Auslegung von Art. 6 EMRK zwar, dass alle Mitgliedsstaaten „ausreichende Ressourcen für Gerichte zur Verfügung stellen sollen, damit diese ihre Aufgaben nach den Standards von Artikel 6 EMRK wahrnehmen und effizient arbeiten können“.¹⁰⁷⁹ Ab welchem Punkt die Ausstattung der Gerichte nicht mehr aufgabenadäquat ist, bleibt unklar.

Dennoch wurde dieser Anspruch in unseren Gesprächen immer wieder in Bezug genommen und gegen *Defunding*-Szenarien in Stellung gebracht.¹⁰⁸⁰ Er wäre bei etwaigen Rechtsstreitigkeiten gegen derartige Maßnahmen noch durch die Rechtsprechung zu konkretisieren.

b. Richterliche Unabhängigkeit

Auch die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG)¹⁰⁸¹ dürfte verletzt sein, wenn bestimmte Gerichte durch selektive Haushaltsmaßnahmen gegenüber anderen bevorteilt werden. Die richterliche Unabhängigkeit ist ausnahmslos auch in allen Landesverfassungen garantiert.¹⁰⁸² Allerdings sind nur die institutionellen Voraussetzungen der Urteilsfindung,¹⁰⁸³ nicht aber Aufgaben der Justizverwaltung von der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit umfasst.¹⁰⁸⁴ Prägnant sagte uns ein Gerichtspräsident zu den Möglichkeiten der

1075 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 18. Aufl. 2024, Art. 20 GG Rn. 128 f.

1076 So auch BVerfG, Beschluss vom 17. 11. 1999 – 1 BvR 1708/99, Rn. 9 in einem Verfahren über eine überlange Streitigkeit vor Zivilgerichten, in dem das Bundesverfassungsgericht eine geringe Ausstattung des Gerichts nicht als Rechtfertigungsgrund zuließ. Siehe auch Schmidt-Aßmann in: Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 14 und 16 ff., ohne dass daraus ein eigendefinierter Finanzierungsanspruch abgeleitet wird. Grundlegend zu den Ansprüchen nach Art. 19 Abs. 4 GG: BVerfGE 54, 39 (40 f.); und zur entsprechenden Ausgestaltung des Prozessrechts BVerfGE 88, 121 (123 ff.).

1077 CCJE, Opinion No. 18, 2015, Rn 50 f.

1078 Zur Richterbesoldung: EuGH, Urteil vom 27.02.2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 44 ff.

1079 Conseil de l'Europe (Hrsg.), Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 et exposé des motifs, 2011, Apendix I Rn. 33 abrufbar unter <https://rm.coe.int/sgrinf-2016-3rev-challenges-judicial-independence-/16807778b9>.

1080 Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 00:53:15 und 01:15:30]; Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:02:47]; Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:08:50]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 19.06.2025 [RG 64: 02:13:00].

1081 Morgenthaler, in: BeckOK GG, 63. Aufl. 2025, Art. 97 GG Rn. 1.1.

Ministerialverwaltung: „Was ihr ins Urteil schreibt, kann ich euch nicht vorgeben – aber womit ihr es schreibt, also mit welchem Stift, das kann ich bestimmen.“¹⁰⁸⁵ Für die Reichweite der verfassungsrechtlichen Garantie in Bezug auf die finanzielle und sachliche Ausstattung der Justiz gibt es mangels bisheriger Anwendungsfälle wenig (bzw. für Sachmittel gar keine) einschlägige Rechtsprechung. Die richterliche Unabhängigkeit garantiert eine amtsangemessene Bezahlung ihrer Tätigkeit.¹⁰⁸⁶ Persönlich sind die Richterinnen und Richter in ihrer Unabhängigkeit jedenfalls davor geschützt, mit einem nicht bewältigbaren Fallpensum konfrontiert zu werden.¹⁰⁸⁷ Ein konkreter Maßstab, welches Mindestmaß an finanzieller und sachlicher Ausstattung der Justiz die richterliche Unabhängigkeit verlangt, lässt sich hieraus nicht ableiten.

c. Organstellung der Gerichte

Als weiteres Argument wurde in unseren Gesprächen die sogenannte Organstellung der Gerichte entwickelt: Den Gerichten muss danach als Mittelbehörden mit einem eigenen Haushaltstitel und angesichts ihrer Funktion als dritte Gewalt schon im bestehenden Haushaltsrecht eine besondere Stellung bei der eigenen Haushaltsbewirtschaftung zuerkannt werden. Schließlich ist beispielsweise im Haushaltsplan für Nordrhein-Westfalen ein Titel für die ordentliche Gerichtsbarkeit neben einem Titel des Ministeriums vorgesehen.¹⁰⁸⁸ Deshalb kann das Ministerium diese Gelder nicht zurückhalten oder versuchen, sie in großem Umfang für andere Zwecke zu verwenden. Anzumerken ist allerdings, dass das Justizgesetz in Nordrhein-Westfalen eine Nachordnung der Mittelbehörden für Verwaltungstätigkeiten gegenüber der Obersten Landesbehörde (dem Justizministerium) vorsieht (vgl. §§ 1 und 2 Gesetz über die Justiz in NW).

Eine explizite rechtliche Verankerung der Organstellung der Gerichte entspräche der bereits jetzt gelebten Praxis einiger Bundesländer und fand in unseren Gesprächen Zuspruch.¹⁰⁸⁹ Die Frage einer solchen Regelung wird bereits seit Längerem im Zusammenhang mit der richterlichen Selbstverwaltung erörtert.¹⁰⁹⁰ Kritisiert wurde an dieser Idee, dass die Bewirtschaftung an notwendiger Flexibilität verlöre.¹⁰⁹¹ Da die Gerichte schon jetzt wesentliche Teile ihres Haushaltes selbst verwalten, sollten sie hierzu grundsätzlich in der Lage sein.¹⁰⁹² International lässt sich in Belgien ein vergleichbares Vorhaben beobachten, wo aktuell schrittweise die Haushaltsverwaltung auf die Gerichte übergehen soll, um ihre Unabhängigkeit zu stärken.¹⁰⁹³

1082 Vgl. Art. 50 Abs. 1 Landesverfassung Schleswig-Holstein; Art. 67 Abs. 3 Landesverfassung Bremen; Art. 76 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern; Art. 62 Satz 1 Landesverfassung Hamburg; Art. 51 Abs. 4 Landesverfassung Niedersachsen; Art. 83 Abs. 2 Landesverfassung Sachsen-Anhalt; Art. 77 Abs. 2 Landesverfassung Sachsen; Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung Thüringen; Art. 3 Abs. 3 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen; Art. 108 Abs. 1 Landesverfassung Brandenburg; Art. 5 Abs. 3 Landesverfassung Bayern; Art. 126 Abs. 2 Landesverfassung Hessen; Art. 121 Landesverfassung Rheinland-Pfalz; Art. 65 Abs. 2 Landesverfassung Baden-Württemberg; Art. 110 Satz 1 Landesverfassung Saarland; Art. 79 Abs. 1 Landesverfassung Berlin.

1083 Für die Größe und personelle Ausstattung der Gerichte Morgenthaler, in: BeckOK GG, 63. Aufl. 2025, Art. 97 GG Rn. 21; Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 02:25:06].

1084 Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, 107. EL 2025, Art. 97 GG Rn. 112 f.

1085 Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 00:48:18].

1086 BVerfGE 26, 141 (154 ff.); BVerfGE 155, 1 (49).

1087 Panzer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht – VwGO, 47. Aufl. 2025, § 1 VwGO Rn. 36; zu einem „Erledigungspensum nach Kassenlage“ auch Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. BVerfG, Beschluss vom 11.11.2021 – 2 BvR 1473/20, Rn. 27. Eine solche Vorgabe wäre wohl unzulässig, wurde aber in diesem Fall vom Bundesverfassungsgericht nicht angenommen.

1088 Vgl. Haushalt Nordrhein-Westfalen 2025, Einzelplan 04, 54 ff.

1089 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 19.06.2025 [RG 64: 02:05:30]; Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:17:21].

In diesem Zusammenhang wurde in unseren Gesprächen eine langjährige Forderung der Richterverbände diskutiert, nach der die Gerichte ihre Haushalte direkt mit dem Parlament verhandeln sollen.¹⁰⁹⁴ Insbesondere von Seiten der Verwaltung kam in unseren Gesprächen die Sorge auf, die Gerichte könnten sich damit selbst gefährden, indem sie überzogene Forderungen stellten und diese wiederum Gegenstand einer politischen Delegitimierungskampagne werden könnten.¹⁰⁹⁵ Dagegen waren viele Gerichts- und Obergerichtspräsidenten der Meinung, sie könnten durch eigene Verhandlungen unabhängiger agieren.¹⁰⁹⁶ An dieser Stelle ist auch ein Kompromiss denkbar: Für andere Behörden mit herausgehobener Stellung besteht in einigen Haushaltsordnungen ein System der Parallelvorlage, beispielsweise für das Bundesverfassungsgericht oder den Bundesdatenschutzbeauftragten (vgl. §§ 28, 29 Abs. 3 BHO).¹⁰⁹⁷ Dabei bleibt die Exekutive verantwortlich für die Aufstellung des Haushaltsplans. Das Parlament erhielte jedoch bei einer Abweichung der Exekutive von den Voranschlägen der Gerichte diese Bedarfe als Information, um die Voranschläge besser nachvollziehen zu können.¹⁰⁹⁸ Dagegen wurde in einem Recherchegespräch eingewandt, dass es unwahrscheinlich sei, mit derartigen Details eine größere Öffentlichkeit zu erreichen.¹⁰⁹⁹ Kritisiert wurde auch der mögliche zusätzliche Aufwand.¹¹⁰⁰ Dennoch könnte ein System der Parallelvorlage

1090 Beispielsweise mit dem Beschluss der Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes zur Selbstverwaltung der Justiz, abrufbar unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB_BVV_Beschluss_zur_Selbstverwaltung.pdf. Das dortige Mustergesetz enthält in § 17 eine Haushaltsverwaltungs- wie Anmeldekompetenz der Justiz, abrufbar unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB-Gesetzesentwurf_Selbstverwaltung_der_Justiz.pdf; siehe auch § 21k des Gesetzesentwurf zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz der Neuen Richtervereinigung, abrufbar unter https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2024/11/00203-2011-03_05-BMV-Aenderung_einfachgesetzlicher_Vorschriften.pdf. Siehe grundlegend auch: Ridder, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages 1953, 91 und insbesondere zustimmend Ipsen, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages - Bericht öffentlichrechtliche Abteilung 1953, C. 5 (31 ff.) sowie kritisch dazu: Arndt, Ebd., C. 41 (45); Wittreck, Verwaltung der Dritten Gewalt, 670 ff. m.w.N.

1091 Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 01:09:40].

1092 Dazu begegneten uns mit Blick auf gerichtliche Ressourcen auch kritischere Stimmen vgl. Recherchegespräch am 22.07.2025 [RG 20: 01:09:40].

1093 Europäische Kommission, 2025 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Belgium 2025, 3; Accord de coalition fédérale 2025-2029 (Koalitionsvertrag der aktuellen Belgischen Regierung), abrufbar unter <https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2025/02/Accord-de-majorite%CC%81-ARIZONA-FR-DEFINITIVE.pdf>, 162 f.

1094 Vgl. § 17 Musterentwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz des Deutschen Richterbundes, abrufbar unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB-Gesetzesentwurf_Selbstverwaltung_der_Justiz.pdf und § 21k des Gesetzesentwurf zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz der Neuen Richtervereinigung, abrufbar unter https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2024/11/00203-2011-03_05-BMV-Aenderung_einfachgesetzlicher_Vorschriften.pdf.

1095 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:05:55].

1096 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 19.06.2025 [RG 64: 02:06:11]; Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:17:21].

1097 Hierzu Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 29 Rn. 14; vgl. zu diesem Vorschlag für die Gerichte Ipsen, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages - Bericht öffentlichrechtliche Abteilung 1953, C. 5 (C. 31 f.).

1098 Vergleichbare Regelungen finden sich in Brandenburg, Hessen, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein. Auch alle anderen Landshaushaltsordnungen kennen das Prinzip, ohne dabei die Landesverfassungsgerichtsbarkeit zu berücksichtigen. Beispielsweise muss in Sachsen-Anhalt nach §§ 27 Abs. 1, 28 Abs. 1 u. 3 ST LHO das Finanzministerium Abweichungen von den Voranschlägen des Rechnungshofes und des Parlamentspräsidenten der Landesregierung mitteilen. In Sachsen müssen nur die Voranschläge des Rechnungshofes, der oder des Datenschutzbeauftragten und der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten bei Abweichungen mit vorgelegt werden. Die jeweiligen Regelungen finden sich in den §§ 27 bis 29 der Landshaushaltsordnungen.

1099 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:48:54].

1100 Recherchegespräch Amtsgerichtsdirektor Baden-Württemberg am 10.06.2025 [RG 04: 01:31:53].

für die (gesamte) Justiz einen ersten Schritt darstellen, das Fachpublikum über die Finanzbedarfe der Justiz zu informieren und ihre Rolle im Prozess der Haushaltsaufstellung zu stärken.

2. Rechtsschutz

Rechtswidriges *Defunding* der Justiz durch die Exekutive lässt sich mit den Mitteln des Rechts aufhalten. Allerdings beträte man damit vielfach rechtliches Neuland. Daraus resultieren Unsicherheiten für Rechtsstreitigkeiten, die im Folgenden skizziert werden sollen.

a. Remonstration

In unseren Gesprächen mit Personen aus der ministeriellen Verwaltung der Justiz wurde vorgebracht, sie würden gegen Weisungen zur Unterfinanzierung der Justiz remonstrieren.¹¹⁰¹ Beamtinnen und Beamte haben das Recht und die Pflicht,¹¹⁰² gegen gesetzwidrige Weisungen zu remonstrieren (vgl. § 62 Abs. 1 Satz 2 Bundesbeamtengesetz). Sie tragen die persönliche Verantwortung dafür, rechtmäßig zu handeln.¹¹⁰³ Erhalten Beamte im Justiz- oder Finanzministerium die Weisung, den Haushaltsvollzug zulasten der Justiz umzubauen, müssten sie diese auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen und, falls sie sie für rechtswidrig halten, aktenkundig machen. Weist sie ihr Vorgesetzter an, die rechtswidrige Handlung trotzdem vorzunehmen, sind sie an dessen Weisung gebunden, aber nicht mehr persönlich für die Maßnahme verantwortlich.

In den hier gezeichneten Szenarien werden die rechtswidrigen Handlungen gerade durch die Hausspitze initiiert. Es ist daher davon auszugehen, dass die entsprechenden Weisungen bestätigt werden und damit auszuführen sind.¹¹⁰⁴ Dennoch können Remonstrationen Aufsehen erregen, wenn sie publik werden.¹¹⁰⁵ Die Sorge vor Remonstrationen könnte autoritär-populistische Ministerinnen und Minister dazu veranlassen, vorgreifend potenziell kritische Beamtinnen und Beamte von Schlüsselpositionen wegzusetzen. Ein Gerichtspräsident mit Erfahrung im Justizministerium sagte uns: „Das Erste, was dann passiert, ist, dass diese Leute versetzt werden, ausgetauscht werden.“¹¹⁰⁶

Insbesondere könnte die Schlüsselposition des Beauftragten für den Haushalt (vgl. §§ 9 der Haushaltsordnungen) schnell neu besetzt werden. Die Auswahlentscheidung für diese Funktion, die nicht an ein Statusamt geknüpft sein muss, trifft allein die Leitung der Dienststelle,¹¹⁰⁷ in diesem Fall der

1101 Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:31:47]; für die Haushaltsaufstellung auch Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:07:45]. Von den Gerichten wurden entsprechende Hoffnungen an die Kolleginnen und Kollegen im Ministerium formuliert: Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 02:24:33].

1102 Bundesgerichtshof Urteil vom 15.08.2019 – 1 U 25/18 in: NVwZ 2020, 90 (91 f.)

1103 Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, 39. Ed. 2025, § 36 BeamtStG Rn. 44 ff.; jüngst für Beamte der Bundespolizei Nitschke/Krebs, Remonstration an der Grenze, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/remonstration-zuruckweisungen-grenze/>.

1104 Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, 39. Ed. 2025, § 36 BeamtStG Rn. 73; sofern das jeweilige Verhalten nicht ordnungswidrig, strafbar oder ein Verstoß gegen die Menschenwürde ist vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 19.10.2006 – 2 BvR 1925/06.

1105 Für öffentliches Aufsehen sorgte 2025 beispielsweise die Remonstration einer Abteilungsleiterin des Berliner Landesamts für Einwanderung: Nach Beteiligung an Palästina-Protesten in Berlin: Drei EU-Bürgern und einem Studenten aus den USA droht Ausweisung, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/nach-beteiligung-an-palastina-protesten-in-berlin-drei-eu-burgern-und-einem-studenten-aus-den-usa-droht-ausweisung-13468543.html>; dies auch für wahrscheinlich haltend: Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:31:47].

1106 Recherchegespräch Gerichtspräsident aus Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 02:25:06].

1107 Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 9 Rn. 8.

autoritär-populistische Justizminister. Damit ließe sich das Widerspruchsrecht des Beauftragten für den Haushalt gegen rechtswidrige Ausgaben aushebeln.

Da Weisungen in Bezug auf die Haushaltswirtschaft die Beamtinnen und Beamten nicht persönlich in ihrer Rechtsstellung betreffen, können sie nach erfolgloser Remonstration nicht den Rechtsweg beschreiten.¹¹⁰⁸

b. Klagewege

Weiter könnten Abgeordnete oder jedenfalls die Fraktionen (abhängig von den konkreten Voraussetzungen des Landesverfassungsprozessrechts) den Klageweg gegen eine aus ihrer Sicht verfassungswidrige Finanzierung der Justiz anstrengen. In den Szenarien des exekutiven *Defunding* und insbesondere der rechtswidrigen Verschiebung von Haushaltsmitteln könnten sie vor den Landesverfassungsgerichten ein Organstreitverfahren anstoßen, da eine solche Haushaltsführung ihr Budgetrecht¹¹⁰⁹ verletzt. Das Parlament trifft nämlich die wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Politikbereiche,¹¹¹⁰ nicht die Exekutive. Das Budgetrecht steht dem Parlament als Gesamtorgan zu, kann aber wohl von einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen an dessen Stelle im Wege der Prozessstandschaft geltend gemacht werden.¹¹¹¹ Je nach den Voraussetzungen des Landesverfassungs- und Landesverfassungsprozessrechts wäre auch eine abstrakte Normenkontrolle der parlamentarischen Opposition gegen das Haushaltsgesetz denkbar,¹¹¹² sollte es die Justiz nicht ausreichend finanzieren.

Bei langen Verfahrensverzögerungen hätten auch einzelne Rechtssuchende die Möglichkeit, ihren Rechtsgewährungsanspruch für die von ihnen geführten Verfahren durchzusetzen.¹¹¹³ Das Haushaltsgesetz selbst kann mangels Außenwirkung nicht gerichtlich überprüft werden.¹¹¹⁴ Hinzu kommt, dass aufgrund der Jährlichkeit des Haushaltsgesetzes im Falle der Verabschiedung eines neuen Haushaltsgesetzes Erledigung zuvor begonnener Rechtsstreitigkeiten eintreten würde. Bisher hat lediglich das Landesverfassungsgericht Nordrhein-Westfalen über einen Haushalt im einstweiligen Rechtsschutz entschieden.¹¹¹⁵ Die Möglichkeiten für einen Individualrechtsschutz von Rechtsschutzsuchenden sind mithin stark eingeschränkt.

Die Gerichte selbst¹¹¹⁶ und die einzelnen Richterinnen und Richter verfügen ebenfalls kaum über Möglichkeiten, sich auf dem Klageweg zu wehren. Letztere werden von der jeweiligen Ausstattung regelmäßig nur in ihrer dienstlichen Tätigkeit, aber gerade nicht individuell und persönlich betroffen sein. Die Richterinnen und Richter dürften jedenfalls gegen eine Ungleichbehandlung aus ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 97 Abs. 1 GG vorgehen können,¹¹¹⁷ zunächst auf dem Verwal-

1108 Vgl. Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, 39. Ed. 2025, § 36 BeamStG Rn. 112 f.

1109 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 110 GG Rn. 35 ff., 193, 196; so könnte wohlmöglich konkret ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit vorliegen, vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 110 GG Rn. 115 ff.

1110 Für den Bund: BVerfGE 45, 1 (32).

1111 BVerfGE 129, 356 (365); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 110 GG Rn. 196. Offen gelassen wurde diese Frage jedoch jüngst vom VerfGH BW, Urteil vom 20.1.2022 – 1 GR 37/21, NVwZ-RR 2022, 201 (202).

1112 Für den Bund: Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 110 GG Rn. 194.

1113 Siehe hierzu auch „Nicht-richterliches Personal“.

1114 BVerfGE 38, 121 (127).

1115 VerfGH NRW, Beschluss vom 18.01.2011 – 19/10.

1116 So äußerten Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten in unseren Gesprächen die Bereitschaft, einen möglichen Klageweg auszuloten, exemplarisch Recherchegespräch Gerichtspräsident Schleswig-Holstein am 29.07.2025 [RG 01: 02:26:10].

tungsrechtsweg, später durch die Bundes- bzw. soweit sie existiert, die Landesverfassungsbeschwerde.¹¹¹⁸ Wie zuvor dargestellt, lässt sich aus der richterlichen Unabhängigkeit aber kein konkreter Maßstab ableiten, welches Mindestmaß an finanzieller und sachlicher Ausstattung der Justiz die richterliche Unabhängigkeit verlangt. Dies bietet wiederum den Rechtssuchenden und der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats keinen Schutz davor, dass ihre Fälle schlicht liegen bleiben.¹¹¹⁹

Gerade formale Hürden können wirksamen Rechtsschutz verhindern. Probleme und Zeitverzögerungen auf dem Rechtsweg können dabei der autoritär-populistischen Strategie wertvolle Zeit für ihr Handeln verschaffen.¹¹²⁰ In Verfahren über Nichtverausgabungen von Finanzmitteln durch die Trump-Regierung verwies der US Supreme Court Klagende beispielsweise auf einen anderen Rechtsweg,¹¹²¹ was diese Verfahren verlangsamt.¹¹²² Zur Förderung der Resilienz müsste die oben dargestellte Stellung der Gerichte in der Haushaltsbewirtschaftung mit einem gesicherten Rechtsweg justiziabel sein. Nur so ist sie ein effektiver Schutzmechanismus.

3. Kontrolle durch Rechnungshöfe und Parlamente

Die wesentlichen Entscheidungen zur Haushaltsaufstellung und vor allem zur Bewirtschaftung werden regelmäßig unbemerkt von der medialen Öffentlichkeit getroffen, für die die komplexen Prozesse oft schwer nachvollziehbar sind.¹¹²³ Umso mehr kommt es auf die Kontrolle des Haushaltsvollzugs durch die Rechnungshöfe als spezifische Kontrollinstanz und im Anschluss durch die Parlamente an.

a. Rechnungslegung und Prüfung durch Rechnungshöfe

Jedes Jahr müssen sowohl die Bundesregierung als auch die Landesregierungen von den Parlamenten (und im Falle der Bundesregierung auch vom Bundesrat) entlastet werden.¹¹²⁴ Dafür müssen die Finanzministerien im Wege der Rechnungslegung den Haushaltsvollzug gegenüber den Parlamenten

1117 BVerfGE 12, 81 (3. Ls., 97); Morgenthaler, in: BeckOK GG, 63. Ed. 2025, Art. 97 GG Rn. 1.

1118 Zu den Unterschieden zwischen den Ländern siehe den Überblick bei Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL. 2025, Art. 93 Rn. 91.

1119 Insbesondere, da zur Verhinderung der Überlastung nicht unbedingt mehr Richterinnen und Richter einzustellen sind, sondern es schon genügt, den amtierenden eine Zurückstellung von Aufgaben ohne dienstliche Konsequenzen zu erlauben. Rechtsschutz gegen die Verzögerungen sei wiederum auf anderem Wege zu erlangen, vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 23.05.2012 – 2 BvR 610/12, Rn. 20.

1120 Gerade, wenn legalistisches Handeln die Grenzen des Rechtmäßigen überschreitet: So verstießen beispielsweise Orbáns Entlassungen von Gerichtspräsidenten gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, vgl. EGMR, Baka v. Ungarn, No. 20261/12, Urteil vom 23.06.2016 (Große Kammer); die Absenkung des Pensionsalters für Richterinnen und Richter erklärte das Ungarische Verfassungsgericht für verfassungswidrig, siehe Scheppelle, How to Evade the Constitution: The Hungarian Constitutional Court's Decision on Judicial Retirement Age, Part I, abrufbar unter <https://doi.org/10.17176/20170509-104907>; die polnische Disziplinarkammer für Richterinnen und Richter war europarechtswidrig, siehe Europäischer Gerichtshof Urteil vom 21.07.2021 – C-791/19. Dennoch konnten diese Maßnahmen zunächst ihre Wirkungen entfallen.

1121 Vgl. Supreme Court of the United States, Einstweilige Anordnung vom 21.08.2025 – 606 U. S. (National Institutes of Health v. American Public Health Association). In dieser Entscheidung wurden von mutmaßlich rechtswidrig zurückgehaltenen Haushaltsmitteln betroffene Fördermittelempfänger auf den Court of Federal Claims anstelle des Rechtswegs über die Bundesbezirksgerichte verwiesen.

1122 Keith/Twinamatsiko, Unpacking The Supreme Court's Decision Over NIH Funding, abrufbar unter <https://doi.org/10.1377/forefront.20250904.916964>; Garisto/Kozlov, US Supreme Court allows NIH to cut \$2 billion in research grants, Nature 2025, 18 (18 f.).

1123 Selbst wissenschaftliche Untersuchungen können regelmäßig nur die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel nachvollziehen, so auch jüngst: Günther et al., Justizhaushalte im Vergleich, 2025, 19.

1124 Schwarz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 114 GG Rn. 49.

transparent machen. Diese Rechnungen werden den unabhängigen Rechnungshöfen der Länder und des Bundes vorgelegt.¹¹²⁵

Anders als der Name vermuten lässt, gehören die Rechnungshöfe nicht zur Judikative, sind aber auch kein Teil der Exekutive und Legislative. Sie stehen im Dienste aller Staatsgewalten und außerhalb der klassischen Gewaltenordnung.¹¹²⁶ Dabei überprüfen der Bundesrechnungshof sowie mit entsprechendem Maßstab für die Länder die Landesrechnungshöfe (vgl. §§ 81 der Haushaltsordnungen)¹¹²⁷ die Ordnungsmäßigkeit und die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit während des Haushaltsvollzugs.¹¹²⁸ Die mit der Ordnungsmäßigkeit verbundene Rechtmäßigkeitskontrolle des Haushaltsvollzugs findet sich in §§ 90 Abs. 1 Nr. 1 der Haushaltsordnungen wieder. Dort werden die Haushaltsgesetze, -pläne sowie die weiteren für die Haushaltsführung geltenden Vorschriften als Prüfmaßstab benannt.¹¹²⁹ Somit obliegt ihm auch die Prüfung der erklärten Deckungsfähigkeiten, sowie die generelle Verteilung der Gelder durch die Exekutive.¹¹³⁰

b. Parlamentarische Haushaltskontrolle

Eine vollständige rechtswirksame Kontrolle mit rechtsverbindlicher Feststellung der Rechtswidrigkeit des Haushaltsvollzugs können die Prüfberichte der Rechnungshöfe (vgl. § 96 BHO) nicht vornehmen.¹¹³¹ Ihre Prüfungsergebnisse zum Haushaltsvollzug werden an die jeweiligen Parlamente und Regierungen weitergeleitet, die diese dann als Grundlage für weiteres Handeln nutzen.¹¹³² Zusätzlich erhalten die Abgeordneten auch über den laufenden Haushalt Vollzugsberichte der Exekutive. Stellen sie fest, dass Mittel in größerem Umfang nicht ausgegeben oder Stellen nicht besetzt werden, könnten sie bereits unterjährig tätig werden und ihre parlamentarischen Rechte nutzen.¹¹³³

Ein Anfangsverdacht der Abgeordneten könnte etwa ausreichen, um (mit entsprechenden Quoren) einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu initiieren und die Finanzausstattung der Justiz untersuchen zu lassen. Dafür könnten sie von der Parlamentsverwaltung Unterstützung erhalten und Sachverständige hören. Selbst wenn einzelne Abgeordnete oder Fraktionen also nicht über entsprechende Sachkenntnisse und Kapazitäten verfügen, wäre die Aufklärung einer instrumentalisierten Haushaltsbewirtschaftung so zumindest möglich.¹¹³⁴

1125 Vgl. Lewinski/Burbat, in: NK-BHO, 2013, § 88 BHO Rn. 11.

1126 Für viele: Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz: GG, 10. Aufl. 2025, Art. 114 GG Rn. 24 f.

1127 Abweichend in Hamburg geregelt in § 88 HH LHO.

1128 Gröpl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns Rn. 47; auch für die Landesrechnungshöfe: Droge, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts 2022, § 88 Haushaltsverwaltung Rn. 48 f.

1129 Gröpl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns Rn. 44, vgl. auch §§ 90 der Haushaltsordnungen.

1130 Zur Abgrenzung der Überprüfung auch politischer Entscheidungen durch den Bundesrechnungshof umfassend: Dreßler, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung 1964, 157 (165 ff.).

1131 Heun/Thiele, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 114 GG Rn. 32.

1132 Siehe auch Gröpl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns Rn. 45, Gröpl betont allerdings bei der Vorlage an Bundesrat und Bundestag insbesondere die Übermittlung der Prüfungsergebnisse der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

1133 Dabei stehen den Abgeordneten auch ihre Informations- und Fragerechte zur Verfügung, vgl. für die Haushaltsaufstellung BVerfGE 70, 324 (355 f.).

1134 Recherchegespräch Direktor eines Landtags am 25.07.2025 [RG 22 00:03:18] unter Verweis auf mögliche Verzögerungen.

V. Resilienzmöglichkeiten

„Ja, man kann die Justiz über den Haushalt aushöhlen. Ja, das geht. (...) Das geht auch relativ einfach. Und wir haben kaum ein Instrumentarium.“¹¹³⁵

Diese Untersuchung leuchtet die spezifischen Spielräume für eine autoritär-populistische Instrumentalisierung des Justizhaushaltes aus. Dabei kann und will sie nicht den Anspruch erheben, alle aufgeworfenen Fragen abschließend zu beantworten, sondern verdeutlichen, dass im Haushaltsrecht ein relevanter und bedenkenswerter Hebel für autoritär-populistische Akteure liegen kann.

Gerichte wären in besonderem Maße als Zielscheibe einer *Defunding*-Strategie verwundbar. Aus ihrer besonderen Stellung ergeben sich zugleich auch denkbare Absicherungen. Eine erhöhte Publizität der Haushaltsaufstellung und der finanziellen Bedarfe der Gerichte analog zu §§ 28, 29 BHO würde eine öffentliche und gerichtliche Kontrolle erleichtern. Zugleich würde eine stärkere rechtliche Verankerung der Stellung der Gerichte in der Haushaltsbewirtschaftung in Form einer gesetzlich verankerten Organstellung ihre Resilienz verstärken. Diese Stellung müsste individuell für die Gerichte justiziabel sein. Auf diese Weise ließen sich die bestehenden Strukturen der Haushaltswirtschaft in der Justiz, die auf einem gemeinsamen Verständnis der besonderen Bedeutung der Gerichte für den Rechtsstaat beruhen, besser gegenüber jeglichen Versuchen politischer Einflussnahme absichern. Zwar wären solche rechtlichen Absicherungen nicht in jeder Hinsicht lückenlos – was weder möglich noch aus demokratischen Gesichtspunkten wünschenswert ist –, sie können jedoch einen (ersten) Beitrag zu größerer Resilienz leisten.

¹¹³⁵ Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:02:47].

Lennart Laude & Janos Richter

IT-Infrastruktur

Was für die restliche Welt gilt, gilt auch für die Justiz: Sie ist ohne die Nutzung von IT nicht mehr vorstellbar.¹¹³⁶ Verfahrensdaten werden auf Servern gespeichert, es wird elektronisch kommuniziert und Richterinnen und Richter schreiben ihre Urteile und Beschlüsse mithilfe von Fachanwendungen. In unserem Szenario greift ein Justizministerium über den landeseigenen IT-Dienstleister auf richterliche Daten zu (siehe dazu Gesamtszenario: Instanzengerichte). Kontrollmechanismen zum Schutz dieser Daten sind darin nicht erkennbar, was in der Richterschaft Sorge vor einer Vollüberwachung ihrer Arbeit auslöst. Dass die Justiz von ihrer technologischen Infrastruktur abhängig ist, macht die IT zu einem potenziell wirkmächtigen Mittel zur politischen Einflussnahme und Kontrolle der Justiz, das zugleich in der Diskussion zur Resilienz der Justiz bislang oft übersehen wird.

Die Anfälligkeit der gegenwärtigen IT-Infrastruktur der deutschen Justiz für autoritär-populistische Akteure hängt maßgeblich mit ihrer Komplexität zusammen. Sie ist geprägt durch unterschiedliche Anwendungen, Verfahren und Serverstrukturen in den einzelnen Ländern. Bundeseinheitliche Serverstrukturen oder Fachverfahren bestehen gegenwärtig (noch) nicht. Länderübergreifend wurde in zahlreichen unserer Recherchegespräche die Unzufriedenheit in der Justiz mit dieser zersplitterten IT-Infrastruktur deutlich und von einem Gesprächsteilnehmer so zusammengefasst:

„Dass bei einer JustizministerInnenkonferenz 16 Nasen zusammenhocken und das nicht voreinander kriegten, dass solche IT-Projekte viel zu groß sind für solche Länderlösungen, wie sie jetzt gebacken wurden, und dann auch noch so diverse Länder da zusammengeschweißt wurden – das ist klar, diese Steuerung, die hätte von vornherein bundesweit sein müssen für IT und dann hätte man auch ganz andere Lösungen sicherlich hinbekommen und auch eine deutlich bessere Digitalisierung.“¹¹³⁷

Die negativ bewertete IT-Infrastruktur wurde in unseren Recherchegesprächen mehrfach als Faktor gesehen, der die Attraktivität der Justiz als Arbeitgeber begrenzt.¹¹³⁸ Deutlich wurde darüber hinaus auch, dass die IT-Infrastruktur ein Einfallstor öffnet, das autoritär-populistische Akteure zur gezielten Einflussnahme auf die Justiz nutzen können. Hierfür existieren vor allem zwei Ansatzpunkte: die Datenverwaltung der Justiz und die von ihr verwendeten Fachverfahren. Die Datenverwaltung betrifft die Frage, wer wo welche Daten speichert und abrufbar macht – mithin vor allem die Server-Infrastruktur. Unter Fachverfahren versteht man informationstechnische Anwendungen, die in Gerichten und Staatsanwaltschaften eingesetzt werden, um verfahrensbezogene Daten strukturiert zu erfassen, zu verarbeiten und systematisch zu verwalten. Ein Beispiel für Fachverfahren ist die Software forumSTAR, die in zehn Ländern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit zum Einsatz kommt und insbesondere Textarbeit und Dokumentenmanagement unterstützt.¹¹³⁹

Die Uneinheitlichkeit bei der Datenverwaltung und den Fachverfahren bringt besondere Herausforderungen für die Szenarioanalyse in diesem Bereich mit sich. Ohne Einblicke von innen ist es nicht möglich, die Datenverwaltung für alle Länder im Detail nachzuvollziehen. Während unserer

1136 Vgl. CCJE, Opinion No. 14, 2011, Rn. 32 ff.; vgl. CCJE, Opinion No. 24, 2021, Rn. 24.

1137 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:22:53].

1138 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: ab 00:21:16]; Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025, [RG 62: 00:48:49].

1139 Vgl. Forumstar, abrufbar unter <https://www.justiz.bayern.de/media/pdf/forumstar.pdf>.

Recherche haben wir den Eindruck gewonnen, dass die IT-Infrastruktur bewusst nicht transparent und einsehbar gestaltet ist – was mit Blick auf das Ziel der Cybersicherheit in Teilen auch nachvollziehbar ist, da die Intransparenz dem Schutz vor Angriffen dient. Andererseits erschwert sie auch die rechtsstaatliche Kontrolle, und das gilt auch für uns. Es ist uns trotz mehrfacher Gesprächsanfragen nicht gelungen, mit Dataport als zentralem Akteur der Datenverwaltung in den Austausch zu kommen. Inwiefern bei Dataport dieses Spannungsfeld zwischen technischer Sicherheit und demokratischer Rechenschaftspflicht reflektiert wird, konnten wir daher nicht aufklären. Die nachfolgend dargestellten Einfallstore in die Justiz über die IT werden daher exemplarisch und ohne Vollständigkeitsanspruch dargestellt.

Bislang wurde das Missbrauchspotenzial der IT-Infrastruktur der Justiz – soweit ersichtlich – international kaum diskutiert und untersucht. Im Rahmen aktueller Diskussionen zur digitalen Souveränität¹¹⁴⁰ der EU wurde das Szenario eines „kill switch“ aufgeworfen, bei dem die US-Administration amerikanische Tech-Konzerne anweist, ihre Services für Kunden in der EU einzustellen.¹¹⁴¹ Ein drastisches Beispiel dieser Art sind die Sanktionen, die US-Präsident Trump gegen den Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) verhängte: Dieser verlor dadurch den Zugang zu seiner E-Mail-Kommunikation.¹¹⁴² Insgesamt sind wohl neun Richterinnen und Richter des IStGH von diesem Cut-off betroffen,¹¹⁴³ vollständig sind die Hintergründe indes noch nicht geklärt. Der Fall zeigt aber, dass die mangelnde Souveränität der Justiz im Bereich IT und die Abhängigkeit von großen privaten Unternehmen auch ein Risiko für die Unabhängigkeit der Justiz darstellen.¹¹⁴⁴ Zuletzt ist bekannt geworden, dass der IStGH sich aufgrund der Befürchtungen vor weiteren US-Sanktionen von Microsoft als Dienstleister trennen und künftig auf eine Open-Source-Lösung aus Deutschland setzen möchte.¹¹⁴⁵ Diese Entwicklung hat einen geopolitischen Hintergrund, keinen nationalen wie unsere Szenarien. Sie zeigt aber, dass weiter Bedarf besteht, die IT-Infrastruktur als autoritär-populistisches Einfallstor in die Justiz zu untersuchen. Angesichts dieses Forschungsstands fokussiert sich unser Hintergrundtext besonders auf die Struktur in den deutschen Ländern und die Erkenntnisse hierzu aus unseren Recherchegesprächen.

Eine funktionsfähige IT-Infrastruktur ist dabei nicht nur Voraussetzung für eine zukunftsfähige Justiz. Sie muss zugleich so gestaltet sein, dass sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit wahrt. Die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Anforderungen werden zunächst herausgearbeitet (I.). Sodann wird gezeigt, welche Einfallstore für autoritär-

1140 Zum Begriff und aktuellen Diskussionen ausführlich UFITA (Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft), Heft 1/2024 mit dem Schwerpunktthema Digitale Souveränität.

1141 A 'Kill Switch' Could Shutter Europe's Access to US Tech. Here's How, abrufbar unter <https://www.techpolicy.press/washington-could-activate-a-kill-switch-to-terminate-european-access-to-us-tech-heres-how-it-could-work/>.

1142 Trump's sanctions on ICC prosecutor have halted tribunal's work, abrufbar unter <https://apnews.com/article/icc-trump-sanctions-karim-khan-court-a4b4c02751ab84c09718b1b95cbd5db3>.

1143 Visé par des sanctions américaines, le juge français de la CPI dénonce des atteintes à l'Etat de droit, abrufbar unter <https://www.france24.com/fr/info-en-continu/20251010-vis%C3%A9-par-des-sanctions-am%C3%A9ricaines-le-juge-fran%C3%A7ais-de-la-cpi-d%C3%A9nonce-des-atteintes-%C3%A0-l-etat-de-droit>.

1144 Microsoft didn't cut services to International Criminal Court, its president says, abrufbar unter <https://www.politico.eu/article/microsoft-did-not-cut-services-international-criminal-court-president-american-sanctions-trump-tech-icc-amazon-google/>.

1145 Politik lobt Strafgerichtshof für Zendis-Wechsel, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/digitale-souveraenitaet-politik-lobt-strafgerichtshof-fuer-zendis-wechsel/100169496.html>.

populistische Akteure im Bereich der Datenverwaltung (II.) und bei den Fachverfahren (III.) bestehen.

I. IT-Infrastruktur als Baustein richterlicher Unabhängigkeit

Dass die IT-Infrastruktur der Justiz auch eine verfassungsrechtliche Dimension hat, zeigt ein grundlegender Rechtsstreit, der in Hessen über den Schutz von Daten der Justiz vor exekutiven Einflussnahmemöglichkeiten geführt wurde. In Hessen wurde eine Vielzahl wesentlicher IT-Aufgaben wie die Gewährleistung des Internetzugangs und der Betrieb des E-Mail-Systems bei der Hessischen Zentrale für Datenverwaltung (HZD) konzentriert.¹¹⁴⁶ Zwar wurden die Fachverfahren und die darin gespeicherten Daten dezentral an den Gerichten verwaltet. Die Administratoren der HZD hatten jedoch Zugriffe auf alle IT-Systeme, einschließlich der Dokumentenablagen der Richterinnen und Richter und der darin gespeicherten Dokumente.¹¹⁴⁷

Gegen diese Zentralisierung der IT-Infrastruktur wandten sich mehrere hessische Richter zunächst ab 2005 im Widerspruchsverfahren und ab 2007 mit ihren sogenannten Netzklagen: Sie würden durch die Exekutive unzulässig beobachtet und kontrolliert, da insbesondere durch das Einsehen der Dokumente eine Kontrolle der richterlichen Entscheidungsbildung möglich sei; durch die Protokollierung von Vorgängen könne ein Bewegungs- und Handlungsprofil eines Nutzers erstellt werden.

Die Rechtsmittel der hessischen Richter hatten im Wesentlichen keinen Erfolg, trugen aber dazu bei, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die IT-Organisation der Justiz herauszuarbeiten. Der Hessische Dienstgerichtshof als Berufungsinstanz entwickelte konkrete Vorgaben,¹¹⁴⁸ die bis heute für die IT-Organisation der Justiz als Maßstab dienen: Danach kann es die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen, wenn die Dienstaufsicht oder andere staatliche Stellen die von Richterinnen und Richtern oder in ihrem Auftrag bis zur abschließenden Entscheidung angefertigten Dokumente, wie Verfügungen, Beschlüsse, Notizen und Entwürfe, einsehen können. Zum Kernbereich richterlicher Spruchstätigkeit zählen insbesondere auch die die Endentscheidung vorbereitenden Handlungen und Entscheidungen.¹¹⁴⁹ Auf dieser Grundlage kam der Dienstgerichtshof zu dem Ergebnis, dass die bloße Übertragung der Fachaufsicht über das HZD nicht ausreichte, um der Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch IT-Arbeitsmittel Rechnung zu tragen. Vielmehr sind konkrete inhaltliche Regelungen erforderlich, die Zugriffsrechte im Bezug auf richterliche Dokumente festlegen und Vorkehrungen zur Sicherung der Zweckbindung und zum Schutz vor unbefugter Einsichtnahme treffen. Konkret verlangte der Dienstgerichtshof:

- Der Zugriff der Mitarbeitenden des HZD auf richterliche Dokumente muss auf unerlässliche Zugriffe (Reparaturen, Neuinstallationen usw.) beschränkt sein. Ein Zugriff ist dem

¹¹⁴⁶ Süptitz/Eymann, IT-Outsourcing für die Justiz: Ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit?, 2019, 18 f.

¹¹⁴⁷ Ebd., 19.

¹¹⁴⁸ DienstGH Frankfurt, Urteil vom 20.04.2010 – DGH 4/08; zur Vorinstanz siehe DienstG Frankfurt, Urteil vom 11.07.2008 – 1 DG 5/2007.

¹¹⁴⁹ Grundlegend etwa BGH, Urteil vom 23.10.1963 – RiZ 1/62, NJW 1964, 2415 (2417).

Justizministerium und von diesem der betroffenen Richterinnen oder dem betroffenen Richter mitzuteilen.

- Richterliche Dokumente dürfen von der HZD weder an Ministerien noch an sonstige Dritte weitergegeben werden.
- Eine Speicherung oder Weitergabe von Metadaten über richterliche Dokumente ist unzulässig.
- Es sind berechnigte Inhaber eines Masterpassworts für den Zugriff auf richterliche Dokumente zu bestimmen und die Bedingungen einer etwaigen Weitergabe festzulegen.
- Die Einhaltung der vorstehenden Regelungen ist durch eine regelmäßige Prüfung durch den Minister der Justiz unter gleichberechtigter Mitwirkung von gewählten Vertretern der Richterschaft zu überwachen.

Unter Bezugnahme auf diese Auflagen des Hessischen Dienstgerichtshofs wies der Bundesgerichtshof die weitergehende Revision zurück.¹¹⁵⁰ Die erhobene Verfassungsbeschwerde nahm das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung an. Es seien keine Anhaltspunkte vorgetragen, dass die faktischen Zugriffsmöglichkeiten der Administratoren zur inhaltlichen Kontrolle richterlicher Dateien oder gar zur Manipulation von Dokumenten genutzt werden können. Zugleich führte das Bundesverfassungsgericht aber allgemein aus, dass eine gegen die richterliche Unabhängigkeit verstoßende exekutive Einflussnahme vorliegen kann, wenn Richterinnen und Richter „durch ein Gefühl des unkontrollierbaren Beobachtetwerdens [...] von der Verwendung der ihnen zur Erfüllung ihrer richterlichen Aufgaben zur Verfügung gestellten Arbeitsmittel abgehalten“ werden.¹¹⁵¹

Die dargestellten inhaltlichen Vorgaben des Hessischen Dienstgerichtshofs wurden mit dem Gesetz zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) und zur Regelung justizorganisatorischer Angelegenheiten zum 1. Januar 2012 umgesetzt.¹¹⁵² Insbesondere die Regelungen zur Schaffung einer IT-Stelle der Justiz als Landesoberbehörde unter der Fachaufsicht des Justizministeriums und zur Einrichtung einer IT-Kontrollkommission unter Mitwirkung der Richterschaft wurden zum Vorbild für die IT-Justizgesetze anderer Länder.¹¹⁵³ Die IT-Gesetze der Länder konkretisieren die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit, wie sie der Hessische Dienstgerichtshof entwickelt hat. Je nach Organisationsstruktur ist ihre Regelungsdichte unterschiedlich: Länder wie Hessen, die eine IT-Stelle als Landesoberbehörde errichtet haben, können verbindliche Regeln der Fachaufsicht überlassen. Demgegenüber müssen Länder, die Dataport als Anstalt des öffentlichen Rechts in ihre Datenverwaltung einbinden (dazu sogleich II.) detaillierte gesetzliche Vorgaben vor allem zum Datenzugriff machen.¹¹⁵⁴

Dem Zugriff der Exekutive auf Daten der Justiz sind damit bereits verfassungsrechtlich enge Grenzen gezogen. Daraus folgen auch klare rechtliche Grenzen autoritär-populistischer Einflussnahme auf die Justiz über die IT-Infrastruktur. Diese Einflussnahme verlangt potenziell eine Geset-

1150 BGH, Urteil vom 06.10.2011 – RiZ(R) 7/10.

1151 BVerfG, Beschluss vom 17.01.2013 – 2 BvR 2576/11, Rn. 8.

1152 GVBl. Hessen I 2011, 778.

1153 Siehe die ausdrücklichen Bezugnahmen auf das hessische Gesetz in LT-Drucksache HE, 7/6771, 15 ff.; LT-Drucksache SH, 18/3224, 2 ff.

1154 Vgl. LT-Drucksache SH 18/3224, 4.

zesänderung mit parlamentarischer Mehrheit auf Landesebene – welche ihrerseits an dem verfassungsrechtlichen Schutz der richterlichen Unabhängigkeit zu messen ist. Alternativ kann ein faktischer Eingriff der Exekutive über Datenverwaltung oder Fachverfahren erfolgen. Wenngleich diese Eingriffe nach den gezeigten Maßstäben rechtswidrig sind, wird im Folgenden gezeigt, wie intransparente IT-Infrastrukturen einen diskreten Zugriff ermöglichen können.

II. Datenverwaltung

In Abhängigkeit von der gewählten Struktur des Datenhostings kann sich eine autoritär-populistische Partei, die das Justizministerium besetzt, faktisch Zugriff auf die Daten der jeweiligen Landesjustiz verschaffen. In unseren Gesprächen zeigten sich dabei insbesondere zwei Ansätze: die Datenverwaltung durch Dataport als Dienstleister und eine unmittelbar durch die Exekutive – über die Landesministerien – organisierte Datenverwaltung.

Wesentlicher Akteur im Bereich der Datenverwaltung ist Dataport, eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Altenholz (Schleswig-Holstein), als Daten-Host. Das Data Center Justiz von Dataport verarbeitet die Daten für Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (jeweils seit 2021) sowie für Mecklenburg-Vorpommern (seit 2022).¹¹⁵⁵ So können die beteiligten Bundesländer Ressourcen und Know-how bündeln und müssen keine eigenen digitalen Strukturen aufbauen. Zugleich geben sie durch das Outsourcing¹¹⁵⁶ Kontrolle ab. Die Einflussnahmemöglichkeiten der Justiz selbst auf die Speicherung ihrer eigenen Daten sind in den Dataport-Ländern sehr begrenzt: Die Rechtsaufsicht über Dataport liegt bei dem für ressortübergreifende IT-Angelegenheiten zuständigen Ministerium des Landes Schleswig-Holstein (§ 10 Dataport-Staatsvertrag); die Vertragsgestaltung zwischen Dataport und den Ländern über die Nutzung der Dataport-Anwendung obliegt, soweit nach den Recherchegesprächen ersichtlich, den jeweiligen Justizministerien. Dataport ist damit zentraler Akteur der IT-Infrastruktur der Justiz.

„Wir haben auch relativ wenig Einblick, wie die Vertragsgestaltungen sind. [...] Dataport ist sicherlich von außen eine relativ undurchschaubare Krake.“¹¹⁵⁷

Die fehlende Transparenz der Strukturen und Verträge von Dataport wurde (auch politisch) bereits bemängelt, unter anderem wegen fehlender Kontrollmöglichkeiten für die Trägerländer:¹¹⁵⁸ Die mit Dataport geschlossenen Verträge müssen in Schleswig-Holstein als öffentliche Aufträge nicht im zentralen elektronischen Informationsregister veröffentlicht werden.¹¹⁵⁹ Ob und inwieweit eine auto-

1155 Justiz-Kooperation: Mecklenburg-Vorpommern verlagert wesentliche Fachverfahren in Rechenzentrum von Dataport, abrufbar unter <https://www.dataport.de/nachricht/justiz-kooperation-mecklenburg-vorpommern-verlagert-wesentliche-fachverfahren-in-rechenzentrum-von-dataport/>.

1156 Allgemein zu IT-Outsourcings Süptitz/Eymann, IT-Outsourcing für die Justiz: Ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit?, 2019, 16 f.

1157 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:05:04].

1158 Dataport: CDU fordert mehr Kontrolle von IT-Dienstleister, abrufbar unter <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article158124815/Dataport-CDU-fordert-mehr-Kontrolle-von-IT-Dienstleister.html>.

1159 Fehlende Verträge mit Dataport im Transparenzportal, abrufbar unter <https://fragdenstaat.de/anfrage/fehlende-vertraege-mit-dataport-im-transparenzportal/>.

ritär-populistische Landesregierung bestehende Verträge mit Dataport kündigen oder an ihre Interessen anpassen könnte, ist angesichts dieser Intransparenz kaum zu bewerten. Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass Dataports Rechenzentren durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifiziert und TÜV-geprüft sind,¹¹⁶⁰ mithin hohe IT-Sicherheitsstandards wahren, wodurch die Risiken eines unbefugten Datenzugriffs erheblich begrenzt sind. Auch bestünde für eine autoritär-populistische Regierung in einem der Trägerländer angesichts des Outsourcings des Hostings an Dataport zunächst keine unmittelbare Möglichkeit, Entscheidungen von Dataport zu beeinflussen: Zwar entsendet jeder Träger ein Mitglied sowie ein stellvertretendes Mitglied in den Verwaltungsrat, welcher wiederum den Vorstand von Dataport wählt.¹¹⁶¹ Da die Stimmen im Verwaltungsrat nach dem Anteil des jeweiligen Trägers am Stammkapital verteilt sind, können die Entscheidungen der Anstalt aber nur bei einer Stimmenmehrheit verändert werden, die kein einzelnes Land aufbringen kann.¹¹⁶² Soweit nicht über vertragliche Regelungen eine politische Einflussnahme auf Dataport möglich ist – was angesichts der beschriebenen Strukturen nicht bewertet werden kann –, sind die Möglichkeiten eines autoritär-populistischen Zugriffs auf Daten in Dataport-Ländern stark beschränkt. In diesen Ländern könnte ein autoritär-populistischer Ministerpräsident allerdings den Staatsvertrag über die Errichtung von Dataport kündigen und die Datenverwaltung der Landesjustiz grundlegend neu organisieren lassen.¹¹⁶³

In den Ländern, die die Datenverwaltung der Justiz nicht an Dataport outgesourct haben, wird diese, soweit für uns nachvollziehbar, durch die Exekutive organisiert. Die Rechenzentren, über die die Datenverwaltung der Landesgerichte erfolgt, verwalten Landesministerien, was diesen grundsätzlich Möglichkeiten der (politischen) Einflussnahme und potenziell des Datenzugriffs eröffnet. Baden-Württemberg hat beispielsweise mit der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) einen eigenen IT-Dienstleister geschaffen, der auch ein Rechenzentrum betreibt.¹¹⁶⁴ BITBW untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Innenministeriums,¹¹⁶⁵ das damit gegenüber BITBW weisungsbefugt ist. Brandenburg hat durch Erlass des Justizministeriums¹¹⁶⁶ den Zentralen IT-Dienstleister der Justiz des Landes Brandenburg (ZenIT) als Einrichtung des Landes¹¹⁶⁷ gegründet. ZenIT untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Justizministeriums. Thüringen hat das Thüringer Landesrechenzentrum als Landesoberbehörde errichtet, die dem Finanzministerium unmittelbar nachgeordnet ist.¹¹⁶⁸ Niedersachsen hat den Zentralen IT-Betrieb Niedersächsische Justiz (ZIB) durch Errichtungserlass des Niedersächsischen Justizministeriums vom 26.07.2007 geschaffen.¹¹⁶⁹ Wenngleich die dienstrechtliche Aufsicht über die Beschäftigten des ZIB bei den Obergerichten liegt,¹¹⁷⁰ ist der zentrale IT-Betrieb dem Geschäftsbereich des Niedersächsischen Justizministeriums zugeordnet.

1160 Rechenzentrum, abrufbar unter <https://www.dataport.de/services-produkte/rechenzentrum/>.

1161 §§ 4, 8 der Satzung von Dataport vom 13.12.2013.

1162 Siehe § 6 Abs. 4 der Satzung von Dataport vom 13.12.2013.

1163 Zur Option der Kündigung von Staatsverträgen allgemein und der Medienstaatsverträge im Besonderen Mast/Laude, Kündigung der Vielfalt – ohne Diskussion, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/aufgeloste-vielfalt/>.

1164 Recherchegespräch Landgerichtspräsident Baden-Württemberg am 06.06.2026 [RG 38: 00:05:12].

1165 § 1 Abs. 3 Errichtungsgesetz BITBW – BITBWG.

1166 Erlass vom 29. März 2016, ABL/16, [Nr. 15], 415.

1167 Vgl. § 9 Abs. 1 BB Landesorganisationsgesetz.

1168 Anordnung zur Errichtung des Thüringer Landesrechenzentrums und Thüringer Verordnung zur Bestimmung der Zuständigkeiten vom 15.11.2011.

1169 Vgl. 163 Justizbehörden - ein IT-Dienstleister, abrufbar unter https://zib.niedersachsen.de/startseite/legacy/wir_uber_uns/.

1170 Haushaltsplan NI 2019, Einzelplan 11, 29.

Das Modell der exekutiv organisierten Datenverwaltung bietet einer autoritär-populistischen Partei in Regierungsbeteiligung gegenüber den Dataport-Ländern einen direkteren Zugriff auf Daten der Justiz. Allerdings sind auch in diesen Ländern Zugriffsrechte der Ministerien gesetzlich ausgeschlossen: Bereits verfassungsrechtlich dürfen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit die IT-Dienstleister der Länder keine richterlichen Dokumente an Ministerien oder sonstige Dritte weitergeben; auch eine Erhebung und Weitergabe von Metadaten über richterliche Dokumente ist unzulässig (siehe oben I.). Faktisch aber bleibt die Möglichkeit des exekutiven Datenzugriffs hoch riskant. Ein einmaliger Datenzugriff kann bereits zu irreversiblen Folgen (etwa der unbefugten Weitergabe oder der Veröffentlichung) von Daten führen.¹¹⁷¹ Ein autoritär-populistisches Ministerium kann dem ihm nachgeordneten IT-Dienstleister im Rahmen der Fachaufsicht Weisungen erteilen oder über informelle Kommunikation subtilen Druck erzeugen, Zugriff auf Daten zu gewähren. Sind die Daten faktisch transferiert, kann die nachträgliche Feststellung einer rechtswidrigen Weisung dies nicht rückgängig machen. Im Rahmen ihrer Organisationshoheit können autoritär-populistische Landesministerien die oben angesprochenen Erlasse bzw. Anordnungen zur Errichtung der IT-Dienstleister für die Landesjustiz aufheben und an ihre Stelle eine neue Organisation mit direkten Zugriffsmöglichkeiten der Ministerialebene setzen.¹¹⁷² Zwar würde eine derartige Umstrukturierung nicht die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit erfüllen. Aber das müsste erst einmal verfassungsgerichtlich kontrolliert und festgestellt werden, was Zeit kostet und zudem eine funktionierende Landesverfassungsgerichtsbarkeit verlangt.¹¹⁷³ Als besonders weitgehendes Szenario ist die in der Einführung dieses Hintergrundtextes beschriebene Option eines temporären „kill switch“ für den Datenzugang der Landesjustiz denkbar. Im Modell exekutiv organisierter Datenverwaltung der Justiz könnten autoritär-populistische Akteure mit Regierungsverantwortung den Datenzugriff der Justiz ebenfalls selektiv oder vollständig beenden.¹¹⁷⁴

Die Sorge über die Reichweite der faktischen Zugriffsmöglichkeiten der Exekutive wurde in unseren Recherchegesprächen bestätigt. Ist die Datenverwaltung – vermittelt über Landesoberbehörden oder weisungsgebundene IT-Dienstleister – an die Exekutive angebunden, wird die IT nach Einschätzung eines unserer Gesprächspartner zu einem „Bombeneinfallstor“¹¹⁷⁵. In weiteren Recherchegesprächen wurde bestätigt, dass die Datenverwaltung gegenwärtig mit Risiken politischer Einflussnahme behaftet ist.¹¹⁷⁶ Die exekutiv organisierte Datenverwaltung wird übereinstimmend als wenig resilient gegenüber politischer Einflussnahme oder Obstruktion eingeschätzt.¹¹⁷⁷ Insbesondere wird das Risiko hervorgehoben, dass über eine Auswertung von Daten einzelner Richterinnen und

1171 Für personenbezogene Daten Erwägungsgrund 85 DS-GVO; zum kurzzeitigen Verlust der Kontrolle über personenbezogene Daten als immaterieller Schaden BGH, Urteil vom 18.11.2024 – VI ZR 10/24, GRUR 2024, 1910 (1913).

1172 So auch Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:17:13].

1173 Siehe dazu „Landesverfassungsgerichte“.

1174 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:06:47]; Recherchegespräch Beamter aus der Ministerialverwaltung und Beauftragter für den Haushalt am 23.07.2025 [RG 14a: 00:57:11].

1175 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:11:31].

1176 Insb. in Bezug auf die Finanzierung Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025

[RG 57a: 00:13:59]; Recherchegespräch Verwaltungsrichter am 28.04.2025 [RG 25: 01:27:35]; Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:04:11].

1177 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Bremen am 19.06.2025 [RG 64: 01:45:05]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 00:11:50]; Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:11:31]; Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 18.07.2025 [RG 65: 00:02:00]; Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:04:11].

Richter eine Kontrolle möglich ist und Druck auf Einzelpersonen ausgeübt werden kann.¹¹⁷⁸ Eine Datenerhebung und -auswertung über Richterinnen und Richter wird als Grundlage für die Durchführung anschließender Disziplinarverfahren gesehen.¹¹⁷⁹ Diese wahrgenommenen Defizite führen zu der Forderung, eine souveräne und von der Exekutive abgekoppelte IT-Infrastruktur der Justiz zu schaffen (dazu unten IV.).

III. Fachverfahren

Problematisch kann nicht nur der externe Zugriff aus der Exekutive heraus sein, sondern auch der gerichtsinterne. Darauf wurde in verschiedenen unserer Recherchegespräche deutlich hingewiesen. Ein Zugriff auf die Arbeitsdokumente von Kolleginnen und Kollegen bietet ein potenzielles Einfallstor, um diese in ihrer alltäglichen Arbeit zu überwachen. So kann Material gesammelt werden, das möglicherweise in Disziplinarverfahren zweckentfremdet oder genutzt werden kann, um auf informeller Ebene Druck auszuüben. Sofern diese Zugriffsmöglichkeit auf die Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten beschränkt ist, beschränkt sich dieses Risiko auf das Szenario, dass diese bereits als Werkzeuge der autoritär-populistischen Strategie fungieren. Größer wird das Missbrauchsrisiko dort, wo der gerichtsinterne Zugriff unbeschränkt ist.

Bei den in der Landesjustiz eingesetzten Fachverfahren bestehen zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede. Einige Länder haben eigene Fachverfahren entwickelt, andere gemeinsam im Verbund. Exemplarisch für eine Kooperationslösung stehen die Verbundprodukte des e²-Verbundes. In diesem haben sich Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt zusammengeschlossen, um gemeinsam Fachanwendungen zu entwickeln. Dabei geht es unter anderem um Fachanwendungen für die Textverarbeitung, die elektronische Aktenführung und ein Saalmanagementsystem.¹¹⁸⁰ Für die vier Fachgerichtsbarkeiten (Verwaltungs-, Sozial-, Finanz- und Arbeitsgerichtsbarkeit) besteht die gemeinsame Fachanwendung EUREKA-Fach, die unter Federführung des niedersächsischen Justizministeriums entwickelt wird und die in den Recherchegesprächen insbesondere für ihre Kompatibilität mit der E-Akte gelobt wurde.¹¹⁸¹ Dem Entwicklungsverbund für EUREKA-Fach haben sich vierzehn Bundesländer angeschlossen.¹¹⁸²

Je nach Einstellung der Zugriffsmöglichkeiten im jeweiligen Fachverfahren besteht die Option, in die Arbeitsdokumente und Urteile von Richterinnen und Richtern Einsicht zu nehmen. Ein Gesprächspartner markierte dies als deutliches Einfallstor.¹¹⁸³ Zwischen den Ländern bestehen hinsichtlich der Möglichkeiten der Einsichtnahme und damit auch in der Intensität dieses Risikos vor allem zwei Unterschiede: erstens bei Zugriffsberechtigungen auf die in den Fachverfahren abgelegten Dokumente, zweitens bei der Protokollierung von Zugriffen auf fremde Verfahren.

1178 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:04:11].

1179 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:02:32].

1180 E²-Verbund und die Verbundprodukte, abrufbar unter https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/programm_ejuni_elektronische_justiz_niedersachsen/e_verbund_und_die_verbundproduktion/e-verbund-129200.html.

1181 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:18:25].

1182 EUREKA-Fach, abrufbar unter <https://oberverwaltungsgericht.niedersachsen.de/gericht/eurekafach/eureka-fach-79872.html>.

1183 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62:00:09:26].

In den Recherchegesprächen wurde uns übereinstimmend ein Modell gestaffelter Zugriffsberechtigungen beschrieben.¹¹⁸⁴ Wer innerhalb der Justiz über die ein Verfahren betreuenden Richterinnen und Richter hinaus Zugriff auf die Verfahrensdaten in der jeweiligen Fachanwendung erhält, ist in den einzelnen Ländern – vor allem in Verwaltungsvorschriften – unterschiedlich geregelt. Unterschiede gibt es gerade in der Frage, wie groß der zugriffsberechtigte Personenkreis ist. Dies betrifft zunächst die Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte. Teilweise, so unsere Gesprächspartner, bestehen an dem betroffenen Gericht umfassende Zugriffsrechte der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten auf die Verfahrensdaten des gesamten Gerichts.¹¹⁸⁵ Dieser Vollzugriff wird vor allem mit der Notwendigkeit begründet, Beurteilungen vorzubereiten.¹¹⁸⁶ Anderenorts haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte des Landes keinen Zugriff auf einzelne Verfahren in den Fachanwendungen. Für dienstliche Beurteilungen müssten Präsidentinnen und Präsidenten Verfahrensakten von den jeweiligen Rechteinhabern oder aber von Servicekräften am Gericht zugeleitet bekommen.¹¹⁸⁷

Übereinstimmend wird in den Recherchegesprächen weiterhin beschrieben, dass die Geschäftsstellen an den Gerichten weitergehende Zugriffsrechte besitzen als Richterinnen und Richter, da sie typischerweise für mehr als einen Spruchkörper zuständig sind.¹¹⁸⁸ Wenn die Geschäftsstelle von der autoritär-populistischen Regierung als Werkzeug eingesetzt wird,¹¹⁸⁹ könnte das Personal „den USB-Stick reinstecken und sich die Dinge runterziehen“¹¹⁹⁰.

Schließlich wird für andere Gerichte sogar beschrieben, dass alle Richterinnen und Richter auf die Dokumente ihrer Kolleginnen und Kollegen am jeweiligen Gericht zugreifen können. Das hat praktische Gründe: Ist eine Richterin oder ein Richter verhindert, kann seine Vertretung den Fall übernehmen, ohne dass es komplizierter Vertretungsregelungen bedarf.¹¹⁹¹ Inwiefern solche Regelungen Einzelfälle darstellen, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Für manche unserer Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer waren derart umfassende Vertretungsregelungen völlig unbekannt und stießen auf erhebliche rechtliche Bedenken.¹¹⁹²

Eingehegt ist dieses Missbrauchsrisiko jedenfalls in der Mehrzahl der Länder durch das Protokollieren der Zugriffe auf Verfahrensakten. Es bleibt nachvollziehbar, welche Richterinnen und Richter und Geschäftsstellen auf eine Akte zugegriffen haben.¹¹⁹³ Die Vorgaben des Hessischen Dienstgerichtshofs verhalten sich dabei nicht ausdrücklich zu der Protokollierung justizinterner Zugriffe, verlangen aber, dass der Zugriff von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des HZD dem Justizministerium und von diesem den betroffenen Richterinnen und Richtern mitzuteilen ist.¹¹⁹⁴ In konsequenter

1184 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:21:25]; Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:09:26]; Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:15:37].
1185 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:11:21]; Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:10:26]; Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:10:39].

1186 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:10:26].

1187 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:11:21].

1188 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:11:21]; Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:15:37]; Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:39:26].

1189 Siehe dazu „Nicht-richterliches Personal“.

1190 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:31:42].

1191 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:08:17].

1192 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 28.07.2025 [RG 34: 01:40:53].

1193 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:11:21]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:27:14].

Fortentwicklung der Vorgaben wäre überdies zu verlangen, dass auch gerichtsinterne Zugriffe generell protokolliert werden müssen. Da der Einblick in die Verfahrensakten den Kernbereich richterlicher Spruchstätigkeit berühren kann, ist dies nach unserer Einschätzung verfassungsrechtlich obligatorisch. Eine solche Protokollierung ist auch, soweit durch unsere Recherchegespräche ersichtlich, bereits regelmäßig in den jeweiligen Fachverfahren vorgesehen.¹¹⁹⁵ Ergänzend wurde teilweise geschildert, dass im Falle eines Zugriffs auf ein Verfahren die oder der verfahrensführende RichterIn bzw. Richter per E-Mail benachrichtigt wird.¹¹⁹⁶ In einem Recherchegespräch wurde beschrieben, dass die in der Richterschaft gewünschte Protokollierung von Zugriffen nicht umgesetzt worden sei.¹¹⁹⁷ Bezüglich der daraus resultierenden Risiken verwies ein Gesprächspartner ausdrücklich auf den Datenmissbrauch innerhalb der Polizei im Kontext des NSU 2.0 – wo unbefugt auf Dienstcomputer zugegriffen wurde und mit so erlangten Daten Drohschreiben versendet wurden.¹¹⁹⁸

Eine solche Protokollierung ermöglicht eine *ex-post*-Kontrolle: Zugriffe können nachträglich auf die verantwortlichen Personen zurückgeführt werden. Datenzugriffe und Weitergaben lassen sich damit nicht verhindern. Dazu wäre eine entsprechende Begrenzung der Zugriffsrechte und Vertretungsregelungen in den Fachverfahren erforderlich.

IV. Resilienzmöglichkeiten

Im Rahmen unserer Recherche haben wir den Eindruck gewonnen, dass die IT-Infrastruktur der Justiz stiefmütterlich behandelt wird. Abgesehen von Einzelpersonen mit besonderem (technischen) Interesse an Gerichten ist für viele Richterinnen und Richter zunächst wichtig, dass ihre eigenen IT-Geräte und Zugänge funktionieren – nicht, wo die Daten gespeichert werden und wer auf diese zugreifen kann. Dies ist nachvollziehbar, insbesondere angesichts der teilweise sogar innerhalb eines Landes kaum überblickbaren Infrastruktur für Datenspeicherung und Fachverfahren.

Diese Intransparenz der IT-Infrastruktur der Länder stellt einen eigenständigen Risikofaktor dar, der diese Szenarioanalyse grundiert. Gelangt eine autoritär-populistische Partei in Regierungsverantwortung und insbesondere an die Leitung des Justizministeriums, eröffnet ihr diese Intransparenz die Möglichkeit, eine missbräuchliche Nutzung der gerichtlichen IT-Infrastruktur zu verschleiern. Wenn, wie in den Recherchegesprächen beschrieben, selbst für Fachleute innerhalb der Justiz die IT-Infrastruktur unübersichtlich wird, ist eine externe oder gar öffentliche Kontrolle der Zugriffe eines autoritär-populistischen (Justiz-)Ministeriums kaum möglich.

Als missbrauchsanfällig hat sich in den Recherchegesprächen der Zugriff auf richterliche Dokumente und die daraus resultierenden Kontrollmöglichkeiten gezeigt. Dieses Risiko kann sich aus zwei unterschiedlichen Richtungen realisieren: Einerseits durch einen exekutiven Zugriff auf die gespeicherten Daten über die jeweilige Serverstruktur, andererseits durch einen gerichtsinternen Zugriff

1194 Siehe oben unter I., „IT-Infrastruktur als Baustein richterlicher Unabhängigkeit“.

1195 Vgl. Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:11:21].

1196 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:27:14].

1197 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:09:26].

1198 Exemplarisch Verfahren gegen Polizisten in „NSU 2.0“-Komplex eingestellt, abrufbar unter <https://www.hessenschau.de/panorama/abfrage-persoenerlicher-daten-verfahren-gegen-polizisten-in-nsu-20-komplex-eingestellt-v2,nsu-zweipunktnull-verfahren-100.html>.

auf Verfahrensdaten in den Fachverfahren. Besonders zu betonen ist das Risiko eines *chilling effects* bei einem Zugriff auf richterliche Daten: Können autoritär-populistische Akteure nur den Eindruck einer teilweisen oder sogar vollständigen Überwachung von (einzelnen) Richterinnen und Richtern erzeugen, ist zu befürchten, dass bereits dieser Eindruck deren Verhalten beeinflusst, von Kritik gegenüber exekutivem Overreach absehen lässt und somit die Unabhängigkeit ihres Handelns im Kern in Frage stellt. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt, dass eine verbotene Einflussnahme in die richterliche Unabhängigkeit vorliegt, „wenn ein besonnener Richter durch ein Gefühl des unkontrollierbaren Beobachtetwerdens von der Verwendung der ihm zur Erfüllung seiner richterlichen Aufgaben zur Verfügung gestellten Arbeitsmittel abgehalten würde“¹¹⁹⁹.

In der aktuellen IT-Infrastruktur ist die Sicherheit von Daten der Justiz, speziell richterlichen Dokumenten, in weiten Teilen davon abhängig, dass technisch bestehende Möglichkeiten des Einflusses seitens der Exekutive nicht ausgenutzt werden¹²⁰⁰ und Vollzugriffe auf Verfahrensdaten durch justizangehörige Personen nicht missbraucht werden. Rechtlich sind einem Zugriff der Exekutive auf richterliche Dokumente präzise Grenzen gezogen. Faktisch bleibt das Risiko aber real. Ist der Datenzugriff vollzogen, kann dies irreversible Folgen haben und autoritär-populistischen Akteuren Druckmittel in die Hand geben, die eine nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit nicht beseitigt.

*„Man hat Sicherungssysteme eingebaut, aber eher prozedurale Sicherungen als wirklich technische.“*¹²⁰¹

Auf diese Risiken kann aber noch reagiert werden. Im Bereich der Datenverwaltung ist es möglich, eine unabhängige IT-Infrastruktur der Justiz zu schaffen. Die Unabhängigkeit der Justiz muss auch im digitalen Bereich bestehen.¹²⁰² Für die Justiz bedarf es eigener Konzepte, um ihre digitale Souveränität herzustellen und langfristig zu sichern.¹²⁰³ In einigen der von uns geführten Recherchegespräche wurde vorgeschlagen, eine unabhängige IT-Infrastruktur der Justiz zu schaffen.¹²⁰⁴ Eine solche Infrastruktur könnte entweder über eine unabhängige Bundesbehörde¹²⁰⁵ oder aber über ein von der Justiz selbst gehostetes Justizrechenzentrum¹²⁰⁶ gelingen, welche dann jeweils die Daten für die Justiz aller Bundesländer speichern und sichern. Da die Gesetzgebungskompetenz für Justiz und die Rechtsprechung nach Art. 30, 70 GG grundsätzlich bei den Ländern liegt (vgl. auch Art. 92 GG),¹²⁰⁷ bedürfte es hierfür eines Staatsvertrags zwischen den Ländern auf der Grundlage von Art. 91c GG;¹²⁰⁸

1199 BVerfG, Beschluss vom 17.01.2013 – 2 BvR 2576/11, Rn. 8.

1200 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:21:20].

1201 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:05:12].

1202 Vgl. CCJE, Opinion No. 24, 2021, Rn. 24.

1203 Zu fortlaufenden Diskussionen um die digitale Souveränität Europas vgl. Glasze/Odzuck/Staples, Was heißt digitale Souveränität?, 2022; Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft (UFITA), Heft 1/2024.

1204 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 28.07.2025 [RG 34: 00:12:51]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56 00:09:34]; Doppelrecherchegespräch Rechtspfleger Sachsen-Anhalt am 09.07.2025 [RG 53 00:48:04].

1205 Recherchegespräch Amtsrichter am 18.07.2025 [RG 62: 00:25:24].

1206 Recherchegespräch Landgerichtspräsident am 06.06.2025 [RG 38: 00:26:56].

1207 Vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 92 GG Rn. 63.

1208 Vgl. Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 107. EL 2025, Art. 91c GG Rn. 44.

diesen könnte eine autoritär-populistische Ministerpräsidentin oder ein autoritär-populistischer Ministerpräsident wiederum kündigen.¹²⁰⁹ Eine derartige souveräne Infrastruktur hätte jedoch den Vorteil, dass die Exekutive von einem Zugriff auf die Daten ausgeschlossen wäre und die Justiz ihre Daten autark verwalten könnte.¹²¹⁰ Der Weg, über den die Exekutive in diesen Bundesländern die Datenverwaltung jedenfalls obstruieren könnte, führt damit nur noch über die Finanzen.¹²¹¹

Auf dem Weg zur Schaffung einer unabhängigen IT-Infrastruktur der Justiz könnte an die aktuellen Bemühungen angeknüpft werden, bis 2030 mit dem Gemeinsamen Fachverfahren Justiz (GeFa) eine einheitliche, länderübergreifende Fachanwendung zu entwickeln.¹²¹² Geschaffen werden soll eine einheitliche Software für die ordentliche Gerichtsbarkeit einschließlich der Staatsanwaltschaften sowie die Fachgerichtsbarkeiten. Die Koordination des Programms führt der Programmierungsausschuss unter bayerischem Vorsitz und mit weiteren Vertreterinnen und Vertretern aus Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen; in einem Länderbeirat sind alle 16 Bundesländer vertreten. Bei plangerechter Umsetzung hat das GeFa jedenfalls das Potenzial, die beschriebene Zersplitterung der IT-Infrastruktur zwischen den Ländern zu beenden und hier durch eine übergreifende Lösung einen großen Schritt nach vorn hin zu einer modernen Justiz zu unterstützen. Bei diesen Bemühungen ist die IT-Sicherheit der Justiz direkt mitzudenken.¹²¹³ Um die hier in einzelnen Recherchegesprächen für die betroffenen Länder identifizierten Einfallstore zu schließen, sollten auch einheitliche technische Verfahren zur Protokollierung von Zugriffen vorgesehen werden.

1209 Zur Option der Kündigung von Staatsverträgen allgemein und der Medienstaatsverträge im Besonderen Mast/Laude, Kündigung der Vielfalt – ohne Diskussion, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/aufgeloste-vielfalt/>.

1210 Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:02:00].

1211 Recherchegespräch Verwaltungsgerichtspräsidentin am 03.06.2025 [RG 65: 00:03:33]; Recherchegespräch Obergerichtspräsident Schleswig-Holstein am 18.07.2025 [RG 56: 00:12:37]; siehe dazu „Haushalt“.

1212 Vgl. GeFa, abrufbar unter <https://gefa-justiz.de/>.

1213 Recherchegespräch Obergerichtspräsident Niedersachsen am 14.05.2025 [RG 57a: 00:19:18].

Zusammenfas- sung

Anna-Mira Brandau, Lennart Laude & Friedrich Zillesen

Antizipation beginnt jetzt

I. Key Points

Fragestellung und Methode

(1) Angesichts der autoritär-populistischen Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz in vielen Staaten weltweit fragt das Justiz-Projekt, wie verwundbar die Justiz in Deutschland auf Bundes- und Länderebene ist. Konkret untersuchen wir das Gerichtspersonal, die Gerichtsorganisation, den Haushalt sowie die Landesverfassungsgerichte. Das Projekt verfolgt das Ziel, Wissen über die Verwundbarkeit der Justiz zu generieren und zugänglich zu machen, um die Resilienz der Justiz zu steigern. Dazu bedarf es einer informierten Öffentlichkeit, die als „ziviler Verfassungsschutz“ agiert.

(2) Eine Methode für zukunftsorientierte Stress- oder Schwachstellentests von Rechts- und Verfassungsordnungen wurde im Kontext der Forschung zu *democratic backsliding* bislang nicht vorgelegt. Um diese Frage zu untersuchen, hat das Projekt die qualitative Szenarioanalyse weiterentwickelt.

(3) Die qualitative Szenarioanalyse kombiniert rechts- und sozialwissenschaftliche Methoden, um möglichst plausible Zukünfte zu antizipieren. Nur die Kombination von rechtsdogmatischer sowie qualitativer Analyse kann sicherstellen, Szenarien mit möglichst hoher Aussagekraft und Explorativität auf transparente und nachvollziehbare Weise zu entwickeln und zu prüfen. Dass die von uns entwickelten Szenarien schlüssig sind, begründen wir unter anderem damit, dass sie in rund 70 Interviews mit Insider- und Outsider-Expertinnen und -Experten für plausibel gehalten wurden.

(4) Szenarien in diesem Buch nehmen die Form von narrativen Erzählungen an. Sie werden in Hintergrundtexten kontextualisiert und plausibilisiert. Ausgehend vom institutionellen Status quo untersucht die qualitative Szenarioanalyse mögliche Kausalfade, entlang derer Akteure versuchen könnten, ihre Ziele zu verwirklichen.

(5) Die zentrale Annahme ist, dass autoritär-populistische Akteure auf einen Zustand hinarbeiten, in dem sie nur noch schwer oder gar nicht mehr demokratisch abgewählt werden können. Sie berufen sich dabei auf den vermeintlichen „Volkswillen“ und versuchen, bestehende Beschränkungen ihrer Macht auszuhöhlen, zu umgehen oder abzuschaffen. Sie haben die Präferenz, rechtsförmig und durch Maßnahmenkumulation zu handeln.

(6) Szenarien verfolgen nicht das Ziel, die Zukunft probabilistisch vorherzusagen. Es geht darum, mögliche Ansatzpunkte und Muster des autoritär-populistischen Handelns zu identifizieren und plastisch zu machen sowie bislang unerkannte Rechtsprobleme aufzuwerfen. Dieser Ansatz hat zwangsläufig gewisse Grenzen. Uns ist bewusst, dass die Analyse als Anleitung für autoritäre Akteure verstanden werden könnte. In einer Gesamtabwägung zwischen Nutzen und Risiko erachten wir die Offenlegung der Erkenntnisse – und den damit verbundenen Beitrag zur Stärkung demokratischer Resilienz – als wichtiger.

Landesverfassungsgerichte

(1) Verfassungsgerichte sind für autoritäre Populisten weltweit ein wichtiges strategisches Zielobjekt. Dies gilt (potenziell) auch für die 16 deutschen Landesverfassungsgerichte, die in den Verfassungsordnungen der Länder eine zentrale Funktion einnehmen und sowohl praktisch als auch

normativ von großer Bedeutung sind. Ihre vergleichsweise geringe Bekanntheit in der Öffentlichkeit macht sie zu einem leicht angreifbaren Ziel. Umgekehrt könnte ihre Resilienz durch vermehrte öffentliche Wahrnehmung und gesicherte personelle und finanzielle Ressourcen gestärkt werden.

(2) Die bei der Wahl der Landesverfassungsrichterinnen und -richter häufig notwendige Zweidrittelmehrheit schützt vor politischer Vereinnahmung und sichert die Pluralität der Gerichte, birgt jedoch zugleich das Risiko politischer Blockaden. Es sind daher Mechanismen zu deren Überwindung notwendig, um die dauerhafte Funktionsfähigkeit der Gerichte zu gewährleisten.

(3) Grundlegende Strukturfragen der Landesverfassungsgerichte sollten dem Einflussbereich des einfachen Gesetzgebers entzogen werden. Ihr Status als Verfassungsorgan sowie ihre Finanz- und Geschäftsordnungsautonomie sollten verfassungsrechtlich festgeschrieben sein, um Unabhängigkeit, Funktionsfähigkeit und institutionelle Stabilität sicherzustellen.

(4) Vollstreckungsfragen lassen sich kaum rein formal-legalistisch regeln; in Situationen exekutiven Ungehorsams sind der Rückhalt und die Autorität der Gerichte in der politischen Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft daher von besonderer Bedeutung.

(5) Solange die Mehrheit der Mitglieder eines Landesverfassungsgerichts dem demokratischen Rechtsstaat und einem funktionsfähigen Landesverfassungsgericht verpflichtet ist, kann ein einzelner destruktiver Richter die Funktionsfähigkeit des Gerichts nicht nachhaltig gefährden, obwohl Obstruktionsmöglichkeiten bestehen. Dabei kommt der Präsidentin oder dem Präsidenten besondere Bedeutung zu: Aufgrund des Ehrenamtscharakters der Gerichte sind ihre organisatorischen und repräsentativen Fähigkeiten sowohl für die interne Zusammenarbeit als auch für die öffentliche Wahrnehmung der Landesverfassungsgerichte entscheidend.

Richterernennung

(1) Der internationale Vergleich zeigt, dass autoritär-populistische Parteien darauf abzielen, die Ernennung von Richterinnen und Richtern auch an Instanzengerichten nach ihrem Interesse zu steuern. Eine Vereinnahmung dieser Gerichte liegt im Interesse einer autoritär-populistischen Partei, weil sie dadurch Rechtsschutz gegen ihre eigene Politik erschweren kann. Wie groß dieses Interesse ist, hängt wiederum von der politischen Sensibilität des Rechtsgebiets ab, für das das jeweilige Gericht zuständig ist.

(2) Vor der Ernennung als Richterin oder Richter auf Probe findet ein Bewerbungsprozess statt. Auf diesen könnte eine autoritär-populistische Regierung über die Senkung von Notenanforderungen und die Einführung sogenannter Landeskinderklauseln, vor allem aber durch die Steuerung von Bewerbungsgesprächen großen Einfluss ausüben. Das gilt insbesondere für Länder, in denen das Justizministerium alleine oder weit überwiegend für den Bewerbungsprozess verantwortlich ist.

(3) Für die Richterernennung gibt es im Grundsatz zwei Modelle: Entweder entscheidet das Justizministerium allein oder gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss. Im ersten Fall hätte eine autoritär-populistische Regierung von Beginn an die volle Kontrolle über die Ernennungen. Es gäbe keine Vetomacht, die beispielsweise verhindern könnte, dass ein offen rechtsextremer Kandidat zum Richter ernannt wird. Dagegen kann ein Richterwahlausschuss ein solcher Veto-Akteur sein. Allerdings kann eine autoritär-populistische Partei – je nach konkreter Ausgestaltung des Ausschusses und den Mehrheitsverhältnissen im Parlament – starken Einfluss auf dessen Zusammensetzung

nehmen. Dann könnte man nicht nur die eigenen Kandidatinnen und Kandidaten ohne Weiteres ernennen, der Ausschuss ließe sich zudem für eine Blockadetaktik zur Ablehnung unerwünschter Kandidatinnen und Kandidaten nutzen. Deren Rechtsschutzmöglichkeiten wären dann im Vergleich zu einer rein exekutiven Entscheidung stark eingeschränkt.

(4) Die Resilienz des Bewerbungs- und Ernennungsprozesses ist höher, wenn die Richterschaft zum Beispiel durch Richtervertretungen hieran beteiligt wird. Dadurch werden die Begründungspflichten in Bezug auf ablehnende Entscheidungen erhöht und gleichzeitig kann die Ernennung extremer Kandidatinnen und Kandidaten zwar nicht verhindert, aber verzögert und vor allem Aufmerksamkeit geschaffen werden. Ihre Beteiligung ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Beurteilung und Beförderung

(1) Internationale Erfahrungen zeigen, dass autoritäre Populisten durch strategische Beförderungen eigener Leute von innen Druck auf die Justiz ausüben. Im deutschen Kontext sind Beurteilungen und Abordnungen zentrale Möglichkeiten, Beförderungen zu steuern. Dabei kommt der Gerichtspräsidentin oder dem Gerichtspräsidenten als zuständige oder zuständiger Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter für Beurteilungen und Genehmigung von Erprobungsabordnungen eine zentrale Rolle zu.

(2) Durch Abordnung, anschließenden Laufbahnwechsel und Beförderung innerhalb der Ministerialverwaltung kann die Justizministerin oder der Justizminister die Erfolgsaussichten bei späten (Rück-)Bewerbungen auf richterliche Beförderungsämter erheblich verbessern. Auf diese Weise können Auswahlentscheidungen gerichtsfest gemacht werden, da beispielsweise eine Bewerberin aus einem B6-Amt aus formellen Gründen derjenigen aus einem R2-Amt vorzuziehen ist.

(3) Die Beteiligung von Richterwahlausschüssen erschwert es den Gerichten, Auswahlentscheidungen später anhand von Art. 33 Abs. 5 GG zu überprüfen, weil der politische Beurteilungsspielraum der Ausschüsse nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist.

(4) Die Beteiligung des Präsidialrates kann – soweit er nicht personengleich mit anderen an der Auswahlentscheidung beteiligten Personen ist – je nach Kompetenzumfang (Widerspruchs- oder sogar Vetorecht) ein Gegengewicht zur ministerialen Beeinflussung von Personalentscheidungen bilden.

Disziplinarverfahren

(1) Internationale Analysen zeigen, dass Disziplinarverfahren gegen Richterinnen und Richter ein potentes Instrument darstellen, um Einfluss auf die Judikative zu nehmen. In Deutschland spielt der Bereich in der Praxis (noch) keine große Rolle.

(2) Disziplinarverfahren eröffnen einerseits zahlreiche Möglichkeiten, unliebsame Richterinnen und Richter unter Druck zu setzen, was einen sogenannten *chilling effect* zur Folge haben kann. Andererseits können die Dienstvorgesetzten und Justizministerien loyale Richterinnen und Richter durch die Nichteinleitung eines Disziplinarverfahrens vor einer eigentlich angezeigten Verfolgung schützen. Auf diese Weise lässt sich mitunter auch nachhaltig verhindern, dass bestimmte Sachverhalte zu einem späteren Zeitpunkt noch Gegenstand einer Untersuchung werden können.

(3) Besonders anfällig für Missbrauch sind Disziplinarmaßnahmen, wenn deren Einleitung dazu verwendet wird, die Chancen auf Beförderungen gezielt zu beeinflussen.

(4) Die Versetzung im Interesse der Rechtspflege nach § 31 DRiG ist in hohem Maße auslegungsbedürftig: Im Gegensatz zum Disziplinarverfahren stellt dieses Instrument nicht auf das Verhalten der RichterIn oder des Richters ab, sondern auf den Eindruck der Öffentlichkeit. Diese unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen bergen ein erhebliches Missbrauchsrisiko.

Nicht-richterliches Personal

(1) Gerichte bestehen nicht nur aus Richterinnen und Richtern. Beamtinnen und Beamte des einfachen, mittleren und gehobenen Justizdienstes und Angestellte halten den Gerichtsbetrieb aufrecht. Auch wenn das nicht-richterliche Personal der Gerichte bisher bei Fragen der Resilienz der Judikative wenig beachtet wurde, kann es einen Ansatzpunkt für autoritär-populistische Strategien darstellen, um die Justiz zu schwächen oder zu beeinflussen.

(2) Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger des gehobenen Justizdienstes entscheiden erstinstanzlich in durchaus sensiblen Bereichen, etwa im Familien- und Betreuungsrecht. Anders als Richterinnen und Richter genießen sie jedoch keinen Schutz ihrer persönlichen Unabhängigkeit. Durch dienstliche Umsetzungen können ihnen faktisch Fälle entzogen oder zugeteilt werden.

(3) Das nicht-richterliche Personal ist zentral dafür, den Zugang zum Recht sicherzustellen, da die Kommunikation mit den Gerichten häufig über sie erfolgt und sie insbesondere in den Rechtsantragsstellen tätig sind. Außerdem sind Richterinnen und Richter bei ihrer Arbeit auf die Zuarbeit von nicht-richterlichem Personal angewiesen. Über verdeckte Verzögerungen kann hier gezielter Einfluss ausgeübt werden.

(4) Die Geschäftsleiterin oder der Geschäftsleiter kann als unmittelbare Dienstvorgesetzte des nicht-richterlichen Personals Einfluss nehmen. Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung des nicht-richterlichen Personals könnte eine strategische Kaperung der Gerichte erleichtern.

Gerichtsorganisation

(1) Durch Zuständigkeitskonzentrationen kann ein autoritär-populistisches Justizministerium eine Grobsteuerung darüber vornehmen, welche Verfahren von welchen Gerichten bearbeitet werden. Darin liegt ein potenzieller Ansatzpunkt, bestimmte Verfahren gezielt an politisch ausgewählte Gerichte zu lenken. Hierauf aufbauend könnte das Justizministerium durch weitere Schritte, insbesondere die Personalpolitik, eine Feinjustierung der gerichtlichen Spruchpraxis vornehmen.

(2) Durch den Anstieg der Eingangszahlen an den Gerichten lässt sich mithilfe des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y die Einrichtung neuer Planstellen an den Gerichten begründen. Dies kann sogenanntes *Court Packing* ermöglichen.

(3) Eine zentralisierte Zweigstellenstruktur auf Ebene der Amtsgerichte macht diese potenziell anfälliger für eine Einflussnahme und Obstruktion seitens autoritär-populistischer Akteure. Anstatt auf mehrere Gerichtspräsidien verteilt, ist die Geschäftsverteilung bei der Zweigstellenstruktur auf ein Gerichtspräsidium konzentriert. Zwar können alle Richterinnen und Richter in dieses Gremium

gewählt werden – dennoch kann diese Struktur unter bestimmten Bedingungen eine einseitige Einflussnahme ermöglichen.

Haushalt

(1) Die finanzielle Ausstattung mit Personal und Sachmitteln ist eine fundamentale Voraussetzung für eine funktionierende Justiz. Einsparungen in diesen Bereichen können die Arbeitsfähigkeit der Gerichte unmittelbar beeinflussen. Die Androhung solcher Maßnahmen wird im Ausland bereits gezielt als politisches Druckmittel eingesetzt.

(2) Der Entzug von Finanzmitteln kann sowohl im Rahmen der Haushaltsaufstellung als auch der -bewirtschaftung erfolgen, dabei können diese rechtlichen Wege auch parallel genutzt werden. Insgesamt ergibt sich ein großer Handlungsspielraum für autoritär-populistische Justiz- und Finanzminister.

(3) Eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Gerichte ist Bestandteil des Justizgewährungsanspruchs; ein Mangel kann zudem die richterliche Unabhängigkeit berühren. Dies steht dem Entzug durch den Haushalt zugewiesener Mittel entgegen. Trotzdem ist Rechtsschutz, selbst gegen eindeutig rechtswidriges *Defunding*, aufgrund von vagen rechtlichen Maßstäben und fehlenden individuellen Rechtsstellungen erschwert. Dieser Umstand wird noch dadurch verstärkt, dass Rechtsschutz gegen rechtswidriges *Defunding* wegen der Jährlichkeit des Haushaltsrechts und der dadurch bedingten Erledigung besonders schnell erfolgen müsste.

(4) Der Haushalt könnte aber auch dazu dienen, Gerichte zu kapern. Durch die Schaffung und entsprechende Besetzung zahlreicher Planstellen ließe sich ein *Court Packing* ermöglichen.

(5) Zur Stärkung der Resilienz wäre eine größere Transparenz der Finanzbedarfe der Justiz empfehlenswert. Bedenkenswert wäre eine parallele Parlamentsvorlage der Anmeldungen der Gerichte mit dem Haushaltsentwurf der Regierung, wie es beispielsweise bisher in §§ 28 und 29 BHO für das Bundesverfassungsgericht und andere Einrichtungen vorgesehen ist. Außerdem könnte die Stellung der Gerichte im Haushaltsverfahren durch eine Regelung zur eigenen Mittelverwaltung in den Haushaltsplänen, ggf. sogar im Haushaltsgrundsatzgesetz gestärkt werden.

(6) Diese Stellung müsste justiziabel ausgestaltet werden, damit eine effektive Geltendmachung als ein Schutzmechanismus vor exekutivem *Defunding* wirkt.

(7) Das Haushaltsrecht ist aus politischen wie technischen Erwägungen flexibel. Es lässt sich nicht umfassend gegen autoritär-populistische Instrumentalisierung absichern.

IT-Infrastruktur

(1) Die IT-Infrastruktur stellt bisher national wie international ein weitgehend unerforschtes Einfallstor für politische Einflussnahme auf die Justiz dar. Angesichts der weitreichenden Möglichkeiten, die Justiz über die IT auszuforschen oder lahmzulegen, muss für eine resiliente Justiz auch zwingend ihre technische Resilienz mitgedacht werden. Die von uns exemplarisch identifizierten Risiken verdeutlichen, dass weitergehender Untersuchungsbedarf in diesem Feld besteht.

(2) Ein Zugriff auf richterliche Dokumente, der der Exekutive weitreichende Kontrollmöglichkeiten über Richterinnen und Richter eröffnet, kann aus zwei Richtungen erfolgen: einerseits ein exeku-

tiver Zugriff auf die Daten über die jeweilige Serverstruktur, andererseits durch einen gerichtsweginternen Zugriff auf die jeweiligen Fachverfahren.

(3) Die Absicherung gegen eine Einflussnahme über die IT-Infrastruktur kann nicht allein durch rechtliche, sondern muss vor allem durch operative Prozesse und technischen Schutz umgesetzt werden. Rechtsprechung und IT-Justizgesetze der Länder bestimmen schon jetzt, dass ein exekutiver Zugriff auf richterliche Daten rechtswidrig ist. Zugleich können diese rechtlichen Grenzen einen faktischen Datenzugriff nicht verhindern und – einmal erfolgt – nicht ungeschehen machen.

(4) Ein denkbarer Ansatz zur Resilienzsteigerung wäre, durch stärkere Kooperation der Länder eine bundesweite, vollständig unabhängige IT-Infrastruktur der Justiz zu schaffen.

II. Resilienz durch Antizipation

Mit diesem Buch und der von uns gewählten Untersuchungsmethode blicken wir in die Zukunft: Wie verwundbar ist die deutsche Justiz durch autoritär-populistische Akteure?

Die von uns entwickelten und in den Hintergrundtexten erläuterten Szenarien zeigen verschiedene Verwundbarkeiten der Justiz gegenüber autoritär-populistischen Strategien auf. Einfallstore, die schrittweise zur Delegitimierung, Blockade und Übernahme der Justiz genutzt werden könnten, bestehen aus verschiedenen Richtungen. Einige – wenige – resultieren aus unzureichenden oder unbestimmten rechtlichen Regelungen, wie etwa die hochgradig unbestimmte Möglichkeit der Versetzung von Richterinnen und Richtern in den (einstweiligen) Ruhestand „im Interesse der Rechtspflege“ gemäß § 31 DRiG und die (zu) weite Möglichkeit einer Zuständigkeitskonzentration im Asylrecht gemäß § 83 Abs. 3 AsylG. Zahlreiche Einfallstore sind in der Verschränkung der Justiz mit den anderen Staatsgewalten und deren faktischen Zugriffsmöglichkeiten begründet. So ist die Justiz in ihrer Finanzausstattung abhängig von der Haushaltsaufstellung durch Parlamente (in letzter Instanz) und die Haushaltsbewirtschaftung durch die Exekutive; ihre IT-Infrastruktur hängt gegenwärtig stark – nach diesem Buch zu stark – von der Organisation der Exekutive und ihr weisungsgebundener IT-Dienstleister ab. Das wesentliche Einfallstor – und im Umkehrschluss: der wesentliche Resilienzfaktor – liegt aber in den Personen, die in der Justiz tätig sind und diese repräsentieren. Die mögliche Obstruktion von Landesverfassungsgerichten hängt wesentlich von der Person der jeweiligen Präsidentin oder des jeweiligen Präsidenten ab; für Beurteilungen und Beförderungen ist die Person der Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten von entscheidender Bedeutung; diese können ebenfalls die politische Instrumentalisierung neu geschaffener Zweigstellenstrukturen erst möglich machen. Über diese Schlüsselpersonen hinaus ist letztlich das Verhalten aller in der Justiz tätigen Personen, ob richterliches oder nicht-richterliches Personal, und ihr Verhalten bei Konfrontation mit Versuchen einer autoritär-populistischen Einflussnahme und Übernahme entscheidend dafür, ob diese gelingen kann oder eine unabhängige Justiz erhalten bleibt.

Auf Grundlage der von uns identifizierten Verwundbarkeiten lässt sich über Resilienzmaßnahmen diskutieren. Soweit Einfallstore mit fehlenden oder unklaren rechtlichen Regelungen verknüpft sind, können und sollten sie geschlossen werden. Im Rahmen dieses Buchs haben wir in den Hintergrundtexten einzelne normative Änderungen angeregt; diese können aber nur Ausgangspunkt einer jeweils notwendigen Reformdebatte sein. Wesentlich ist, dass Reformvorhaben konsequent zu einem Zeit-

punkt angegangen und umgesetzt werden, in dem eine parlamentarische Blockade durch autoritär-populistische Akteure (noch) nicht möglich ist.¹²¹⁴ Soweit die Exekutive direkte Möglichkeiten zum Zugriff auf die oder zur Kontrolle der Justiz erhält – etwa im Haushaltsrecht und für die IT-Organisation – sollte genau geprüft werden, ob und wie eine Beschränkung exekutiven Einflusses die Unabhängigkeit der Justiz stärken kann. Zugleich ist vor einer übermäßigen Verrechtlichung der Justiz zu warnen. Insbesondere angesichts ihrer notwendigen Verschränkungen mit den anderen Gewalten, über die (teilweise) demokratische Legitimation vermittelt wird, können nicht alle Einfallstore durch Rechtsänderungen geschlossen und die Justiz vor einer autoritär-populistischen Übernahme immunisiert werden. Wie für die freiheitliche demokratische Ordnung insgesamt gilt auch für die Justiz, dass sie nicht alle ihre (Einfalls-)Tore schließen kann, ohne selbst autoritär zu werden.¹²¹⁵

Der größte Resilienzfaktor der Justiz liegt daher in ihrer spezifischen „Kultur der Unabhängigkeit“¹²¹⁶. Sie entscheidet darüber, wie Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung in der Praxis gelebt werden. Sie betrifft also nicht nur das Amtsverständnis der Richterinnen und Richter, sondern insbesondere die politische Kultur und das gesellschaftliche Bewusstsein dafür, dass die Justiz frei von politischer Einflussnahme bleiben sollte. Diese Kultur speist sich aus traditionellen Verhaltensmustern, Gewohnheiten und Werten, die prägen, wie Gerichte in einer Gesellschaft wahrgenommen werden, und die Missachtung gerichtlicher Unabhängigkeit und ihrer Entscheidungen politisch kostspielig machen.¹²¹⁷

Im Rahmen unserer Recherche haben wir den Eindruck gewonnen, dass das richterliche Berufsethos in Deutschland stark vom Ideal der Unabhängigkeit getragen wird. Das stimmt uns zuversichtlich, dass die Richterschaft selbst ein zentraler Resilienzfaktor bleibt. Zugleich beobachten wir, dass die politische Kultur der Unabhängigkeit während der Projektdauer an Stellenwert verloren hat.

Denn auch in Deutschland weicht der Schutz des Ansehens von Gerichten einer „schleichenden Logik der Politisierung“¹²¹⁸ gerichtlicher Entscheidungen und Richterernennungen. Exemplarisch hierfür steht die Entscheidung der Bundesregierung für eine Politik der Zurückweisung an den deutschen Grenzen und der Umgang mit dem dazu ergangenen Urteil des VG Berlin, das wie erwartet und konsequent die Unionsrechtswidrigkeit dieser Praxis feststellte.¹²¹⁹ Dass die Bundesregierung das Urteil anschließend als „Einzelfallentscheidung“ abtat und die Praxis fortsetzt, zeugt nicht vom

1214 So ist eine Umsetzung der im Rahmen des Thüringen-Projekts 2024 entwickelten Handlungsempfehlungen nach der Landtagswahl mit Sperrminorität der AfD nicht mehr möglich; siehe dazu Beck et al., Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken. Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/05/240417_Verfassungsblog-PolicyPaper.pdf.

1215 Vgl. Zillesen, in: Hartmann-Cwiertnia/Dahm/Decker (Hrsg.), Freiheit, Gleichheit, Vertrauen: was unsere Demokratie jetzt braucht, 2025, 216 (221 f.).

1216 Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit, ZRP 2017, 230 (231); Sanders/von Danwitz, The Polish Judiciary Reform: Problematic under European standards and a Challenge for Germany, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-polish-judiciary-reform-problematic-under-european-standards-and-a-challenge-for-germany/>.

1217 Petrov, Countering Democratic Decay Judicially: Is Resistance Futile?, ICL Journal 2024, 595 (612 ff.); vgl. auch Kelemen, The political foundations of judicial independence in the European Union, Journal of European Public Policy 2012, 43.

1218 Möllers, Der gefährliche Angriff auf den Rechtsstaat, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gewaltenteilung-in-deutschland-wie-politiker-den-rechtsstaat-herausfordern-a-1ab8e540-e92e-422c-bd21-ee873679b9d1>.

1219 Pichl, Zurückweisungen vor Gericht, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/zurueckweisungen-gericht-migration-asyl/>; Deutsches Institut für Menschenrechte, Zurückweisung an der Grenze, abrufbar unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/asyl-und-migration/zurueckweisung-an-der-grenze>; zudem BRAK, BRAK verurteilt persönliche Angriffe gegen Richter, abrufbar unter <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2025/ausgabe-12-2025-v-1362025/brak-verurteilt-persoeliche-angriffe-gegen-richter/>; Die Mythen über die Zurückweisungsbeschlüsse des VG Berlin, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vg-berlin-6l19125-zurueckweisungen-rechtswidrig-fake-news-faktencheck>.

notwendigen Respekt vor der Rolle der Justiz bei der Kontrolle staatlichen Handelns – und das unabhängig von der Frage, ob sich diese Causa in eine länger werdende Liste exekutiven Ungehorsams einreihet.¹²²⁰ Eine erhebliche Politisierung erlebte auch das Bundesverfassungsgericht, als die CDU/CSU-Fraktion nach einer medialen Kampagne¹²²¹ die Zustimmung zur Wahl von Frauke Brosius-Gersdorf verweigerte.¹²²²

Eine solche Politisierung der Justiz und ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten schafft Misstrauen ihr gegenüber und festigt die Wahrnehmung einer politischen Justiz im öffentlichen Bewusstsein. Die in unserem Buch gesammelten Szenarien zeigen, auf welche Weise dieses Verhalten die Bedingung für einen späteren, weitreichenden Umbau der Justiz schafft, wie ihn autoritäre Populisten in anderen Ländern bereits erfolgreich umgesetzt haben. Wir hoffen, mit diesem Buch einen Beitrag zur Stärkung der „Kultur der Unabhängigkeit“ zu leisten. Es zeigt, wie verwundbar die Unabhängigkeit der deutschen Justiz bereits ist. Um sie zu schützen, muss Antizipation jetzt beginnen.

1220 Kirchner, Gerichte als Spielball von Symbolpolitik, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/gerichte-als-spielball-von-symbolpolitik/>; Holterhus/Zillesen, „Der Rechtsstaat ist auf eine redliche Verwaltung angewiesen“, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/der-rechtsstaat-ist-auf-eine-redliche-verwaltung-angewiesen/>.

1221 Mit einer Netzwerkanalyse dieser Kampagne: Die Causa Brosius-Gersdorf, abrufbar unter <https://polisphere.eu/aktuelles/die-causa-brosius-gersdorf/>; vgl. auch Stimmungsmache von rechts, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunk.de/frauke-brosius-gersdorf-rechte-kampagne-analyse-100.html>.

1222 Vgl. Gärditz, Parlamentskultur und Bundesverfassungsrichterwahl, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/bundesverfassungsrichterwahl-frauke-brosius-gersdorf-wahlverfahren/>; Landfried, Warum politisch denkende Verfassungsrichter kein Problem sind, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/verfassungsrichter-politik-verfassungsgericht-wahl/>. Siehe auch die Stellungnahme zur Causa „Frauke Brosius-Gersdorf“, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/stellungnahme-zur-causa-frauke-brosius-gersdorf/>.

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

Einleitung

Bar-Siman-Tov, Ittai / Hostovsky Brandes, Tamar / Lieblich, Eliav / Roznai, Yaniv / Shinar, Adam, Scholactivism in the service of counter-populism: The case of constitutional overhaul in Israel, *International Journal of Constitutional Law* 2024, 1059–1093, <https://doi.org/10.1093/icon/moae090>.

Benítez-R., Vicente F. / Pulido Ortiz, Fabio Enrique, Petro's Schmittian Turn, 13.07.2025, <https://verfassungsblog.de/colombia-authoritarian-turn/>.

Benvenuti, Simone, Divide and Rule, 08.03.2025, <https://verfassungsblog.de/divide-and-rule/>.

Bermeo, Nancy, On Democratic Backsliding, *Journal of Democracy* 2016, Band 27 Ausgabe 1, 5–19, <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.

Boese, Vanessa A. / Edgell, Amanda B. / Hellmeier, Sebastian / Maerz, Seraphine F. / Lindberg, Staffan I., How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process, *Democratization* 2021, 885–907, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>.

Brandau, Anna-Mira / Bruhn, Emma / Hanelt, Etienne / Laude, Lennart / Talg, Juliana / Weickert, Jakob / Zillesen, Friedrich, Wir starten das Justiz-Projekt, 14.02.2025, <https://verfassungsblog.de/wir-starten-das-justiz-projekt/>.

Chen, Kuan-Wei, Why Taiwan's Constitutional Court Is in Danger, 18.12.2024, <https://verfassungsblog.de/why-taiwans-constitutional-court-is-in-danger/>.

Croissant, Aurel / Lott, Lars, Democratic Resilience in the Twenty-First Century: Search for an Analytical Framework and Explorative Analysis, *Political Studies* 2025, <https://doi.org/10.1177/00323217251345779>.

Čuroš, Peter, Authoritarians Who Hate Judicial Accountability, 09.05.2025, <https://verfassungsblog.de/authoritarians-who-hate-judicial-accountability/>.

Dhanani, Saraphin, India's Justice System Is No Longer Independent: Part I, 21.09.2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/india-s-justice-system-is-no-longer-independent-part-i>.

Dhanani, Saraphin, India's Justice System is No Longer Independent: Part II, 22.09.2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/india-s-justice-system-is-no-longer-independent-part-ii>.

Gaxiola Lappe, Jorge, Why Institutional Reputation Matters, 06.09.2024, <https://verfassungsblog.de/why-institutional-reputation-matters/>.

Gaxiola Lappe, Jorge, A Tarnished Institution from Its Start, 02.06.2025, <https://verfassungsblog.de/a-tarnished-institution-from-its-start-mexico-reform/>.

Gerhold, Maximilian, Diabolus Advocati, 30.04.2025, <https://verfassungsblog.de/diabolus-advocati/>.

Gross, Aeyal, An Unreasonable Amendment: The Constitutional Capture in Israel, 24.07.2023, <https://verfassungsblog.de/an-unreasonable-amendment/>.

Haggard, Stephan / Tiede, Lydia, Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers, *Democratization* 2025, 513–537, <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2381092>.

Holmøyvik, Eirik / Sanders, Anne, A Stress Test for Europe's Judiciaries, in: Hirsch Ballin, Ernst / Van Der Schyff, Gerhard / Stremler, Maarten (Hrsg.), *European Yearbook of Constitutional Law* 2019, The Hague 2020, 289–312, https://doi.org/10.1007/978-94-6265-359-7_12.

Jaschinski, Jannik / Zillessen, Friedrich / Talg, Juliana / Brandau, Anna-Mira, Dämmert's jetzt?, 27.09.2024, <https://verfassungsblog.de/daemmert-es-jetzt/>.

Kelemen, R. Daniel, The political foundations of judicial independence in the European Union, *Journal of European Public Policy* 2012, 43–58, <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.632127>.

Köker, Philipp / Swalve, Tilko / Huber, Merle / Hönnige, Christoph / Nyhuis, Dominic, Populists before power: delegitimization strategies against independent judiciaries, *Democratization* 2025, 1–18, <https://doi.org/10.1080/13510347.2025.2470765>.

Köker, Philipp, Delegitimierung als Strategie, 16.06.2025, <https://verfassungsblog.de/delegitimierung-als-strategie/>.

Laude, Lennart / Talg, Juliana / Richter, Janos, Autoritär-populistischer Angriff auf die Justiz. Das Beispiel Thüringen und seine Folgen, in: Austermann, Nele / Ihßen, Leonard / Kleffner, Heike / Lang, Kati / Pichl, Maximilian / Steinke, Ronen / Vetter, Tore (Hrsg.), *Recht gegen rechts: Report* 2025, Frankfurt am Main 2025, 27–36.

Lecis Cocco Ortu, Anna Maria, At Risk of Capture?, 19.12.2024, <https://verfassungsblog.de/at-risk-of-capture/>.

Litman, Leah, The Law of Lawlessness, 04.07.2025, <https://verfassungsblog.de/the-law-of-lawlessness/>.

Llanos, Mariana / Tibi Weber, Cordula, Facing the Stress Test: Courts and Executives during the COVID-19 Pandemic, *GIGA Focus Latin America* 2022, <https://doi.org/10.57671/gfla-22062>.

Lobina, Benedetta, Judicial Reforms in Italy: A Risk for the Rule of Law, 2025, <https://revdem.ceu.edu/2025/04/30/judicial-reforms-italy/>.

Lührmann, Anna / Lindberg, Staffan I., A third wave of autocratization is here: what is new about it?, *Democratization* 2019, 1095–1113, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.

Merkel, Wolfgang / Lührmann, Anna, Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges, *Democratization* 2021, 869–884, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928081>.

Petrov, Jan, How to Detect Abusive Constitutional Practices, *European Constitutional Law Review* 2024, 191–221, <https://doi.org/10.1017/S1574019624000142>.

Petrov, Jan, Countering Democratic Decay Judicially: Is Resistance Futile?, *ICL Journal* 2024, 595–628, <https://doi.org/10.1515/icl-2024-0019>.

- Roznai, Yaniv, The Judicial Overhaul Post October 7, 21.09.2025, <https://verfassungsblog.de/the-judicial-overhaul-post-october-7/>.
- Sanders, Anne, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2017, 230–233.
- Schaks, Nils, Demokratische Dekonsolidierung, Tübingen 2023, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-163399-7>.
- Scheppele, Kim Lane, The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work: Commentary, *Governance* 2013, 559–562, <https://doi.org/10.1111/gove.12049>.
- Schramm, Jonathan / Wegemund, Cora, Ausbildungsreform als präventiver Demokratieschutz, 07.10.2024, <https://verfassungsblog.de/ausbildungsreform-als-praeventiver-demokratieschutz/>.
- Steinbeis, Maximilian, Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme, München 2024.
- Steinbeis, Maximilian, Parlamentsrecht als Selbstermächtigung. Die konstituierende Sitzung des 8. Thüringer Landtags und die AfD, in: Frankenberg, Günter / Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), *Autoritäre Treiber eines Systemwechsels*, Frankfurt am Main/New York 2025.
- Talg, Juliana / Wittreck, Fabian, Bis die Bergwacht kommt, 14.04.2025, <https://verfassungsblog.de/bis-die-bergwacht-kommt/>.
- Talg, Juliana / Wittreck, Fabian, Physiotherapie für die Richterwahl. Wie sich Blockaden lösen lassen, 09.04.2024, <https://verfassungsblog.de/physiotherapie-fur-die-richterwahl/>.
- Velasco Rivera, Mariana / Parra Prieto, Irene / Olaiz-Gonzalez, Jaime / Daly, Tom Gerald, Mexico's Constitutional Democracy Under Threat, 16.09.2024, <https://verfassungsblog.de/mexicos-constitutional-democracy-under-threat/>.
- Waldner, David / Lust, Ellen, Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding, *Annual Review of Political Science* 2018, 93–113, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>.
- Wang, Shih-An, The Smoking Gun of Democratic Backsliding? The 2024 Amendment to the Constitutional Court Procedure Act in Taiwan, 15.01.2025, <https://taiwaninsight.org/2025/01/15/the-smoking-gun-of-democratic-backsliding-the-2024-amendment-to-the-constitutional-court-procedure-act-in-taiwan/>.
- Zillessen, Friedrich, Schwachstellen suchen und finden, in: Zillessen, Friedrich (Hrsg.), *Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt*, Berlin 2025, 23–28, <https://doi.org/10.17176/20250924-155423-0>.
- Zimmer, Thomas, Revolutionary Escalation, Semi-Authoritarian “Normalization,” or a Democratic Turnaround?, 03.11.2025, <https://democracyamericana.com/posts/21880233-f204-4b87-9733-54d91cbcf247>.

Die qualitative Szenarioanalyse im Justiz-Projekt

Bar-Siman-Tov, Ittai / Hostovsky Brandes, Tamar / Liebllich, Eliav / Roznai, Yaniv / Shinar, Adam, Scholactivism in the service of counter-populism: The case of constitutional overhaul in Israel, *International Journal of Constitutional Law* 2024, 1059–1093, <https://doi.org/10.1093/icon/moae090>.

Barma, Naazneen H. / Durbin, Brent / Lorber, Eric / Whitlark, Rachel E., “Imagine a World in Which”: Using Scenarios in Political Science, *International Studies Perspectives* 2015, 1–19, <https://doi.org/10.1093%2Fisp%2Fekv005>.

Batory, Agnes, Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU, *Public Administration* 2016, 685–699, <https://doi.org/10.1111/padm.12254>.

Bauer, Michael W., Authoritarian Drift, Variegated Paths: Mapping Administrative Transformation Strategies Under Illiberal Rule, *Public Administration Review* 2025, 1–13, <https://doi.org/10.1111/puar.70028>.

Beach, Derek / Pedersen, Rasmus Brun, *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, 2. Auflage Ann Arbor 2019.

Beck, Hannah Katinka / Hanelt, Etienne / Wintermantel, Vanessa, Was wäre, wenn ...? Zur Verwundbarkeit der Demokratie in Thüringen, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2024, Heft 33–35/2024, 29–34, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/fokus-ostdeutschland-2024/551117/was-waere-wenn/>.

Beck, Hannah / Jaschinski, Jannik / Kordt, Klemens / Müller-Elmau, Marie / Talg, Juliana, *Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken: Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts*, Berlin 2024, <https://doi.org/10.17176/20240416-103633-0>.

Bennett, Andrew, Process Tracing and Causal Inference, in: Brady, Henry E. / Collier, David (Hrsg.), *Rethinking Social Inquiry*, Lanham 2010, 207–220.

Bennett, Andrew / Checkel, Jeffrey T. (Hrsg.), *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*, Cambridge 2015.

Bermeo, Nancy, On Democratic Backsliding, *Journal of Democracy* 2016, Bd. 27 (1), 5–19, <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.

Blisa, Adam / Kosař, David, Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance, *German Law Journal* 2018, 2031–2076, <https://doi.org/10.1017/S2071832200023324>.

Bobek, Michal / Kosař, David, Global Solutions, Local Damages, *German Law Journal* 2014, 1257–1292, <https://doi.org/10.1017/s2071832200019362>.

Boese, Vanessa A. / Edgell, Amanda B. / Hellmeier, Sebastian / Maerz, Seraphine F. / Lindberg, Staffan I., How Democracies Prevail. Democratic Resilience As a Two-Stage Process, *Democratization* 2021, 885–907, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>.

Bogdandy, Armin von, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts: Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlin 2022.

- Bourdieu, Pierre, *The Practice of Reflexive Sociology (The Paris Workshop)*, in: Bourdieu, Pierre / Wacquant, Loïc (Hrsg.), *An Invitation to Reflexive Sociology*, Cambridge 1992, 217–260.
- Bussmann, Werner / Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt am Main 1997.
- Caldeira, Gregory A., *Public Opinion and the US Supreme Court: FDR's Court-Packing Plan*, *American Political Science Review* 1987, 1139–1153, <https://doi.org/10.2307/1963570>.
- Capoccia, Giovanni / Kelemen, R. Daniel, *The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, *World Politics* 2004, 341–369, <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.
- Castillo-Ortiz, Pablo, *The Politics of Implementation of the Judicial Council Model in Europe*, *European Political Science Review* 2019, 503–520, <https://doi.org/10.1017/s1755773919000298>.
- Coman, Ramona, *Quo Vadis Judicial Reforms? The Quest for Judicial Independence in Central and Eastern Europe*, *Europe-Asia Studies* 2014, 892–924, <https://doi.org/10.1080/09668136.2014.905385>.
- Coman, Ramona / Paulis, Emilien / Puleo, Leonardo / Trino, Noemi, *Building and legitimizing an illiberal transnational field: illiberal think tanks' struggle for cultural hegemony in Poland and Hungary*, *European Political Science* 2025, 513–531, <https://doi.org/10.1057/s41304-025-00544-6>.
- Czerny, Olivia, § 38 *Die Didaktik von Lösungsskizze und Musterlösung*, in: Krüper, Julian (Hrsg.), *Rechtswissenschaft lehren: Handbuch der juristischen Fachdidaktik*, Tübingen 2022, 950–972, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-161485-9>.
- Daly, Tom Gerald, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, *Hague Journal on the Rule of Law* 2019, 9–36, <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>.
- Diamond, Larry, *Democratic Regression in Comparative Perspective: scope, methods, and causes*, *Democratization* 2020, 22–42, <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1807517>.
- Dixon, Rosalind / Landau, David, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*, Oxford 2021, <https://doi.org/10.1093/oso/9780192893765.001.0001>.
- Djeffal, Christian, *Legal Design und die Zukunft des Rechts im Zeichen gesellschaftlicher Transformationen*, *JZ* 2025, 859–867, <https://doi.org/10.1628/jz-2025-0278>.
- Dressel, Björn / Sanchez-Urribarri, Raul / Stroh, Alexander, *The Informal Dimension of Judicial Politics*, *Annual Review of Law and Social Science* 2017, 413–430, <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110316-113750>.
- Drinoczi, Tímea / Bień-Kacała, Agnieszka, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary*, Abingdon 2021, <https://doi.org/10.4324/9781003175353>.
- Gerhold, Maximilian, *Diabolus Advocati*, 30.04.2025, <https://verfassungsblog.de/diabolus-advocati/>.
- Goldhammer, Michael, *Die Prognoseentscheidung im Öffentlichen Recht*, Tübingen 2021, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-159835-7>.

González-Ocantos, Ezequiel, Designing Qualitative Research Projects: Notes on Theory Building, Case Selection and Field Research, in: Curini, Luigi / Franzese, Robert (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*, 2020, 104–120, <https://doi.org/10.4135/9781526486387.n9>.

Gonzalez-Ocantos, Ezequiel / LaPorte, Jody, Process Tracing and the Problem of Missing Data, *Sociological Methods & Research* 2021, 1407–1435, <https://doi.org/10.1177/0049124119826153>.

Gärditz, Klaus Ferdinand, *Zukunftsverfassungsrecht*, AöR 2023, 79–114, <https://doi.org/10.1628/aoer-2023-0006>.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Neutrale Strafverfolgung und demokratische Strukturverantwortung, 09.08.2020, <https://verfassungsblog.de/neutrale-strafverfolgung-und-demokratische-strukturverantwortung/>.

Grecksch, Kevin, Scenarios for resilient drought and water scarcity management in England and Wales, *International Journal of River Basin Management* 2019, 219–227, <https://doi.org/10.1080/15715124.2018.1461106>.

Groß, Thomas, Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz in Deutschland: ein Defizitbefund, 06.06.2019, <https://verfassungsblog.de/die-institutionelle-unabhaengigkeit-der-justiz-in-deutschland-ein-defizitbefund/>.

Gruber, Malte-Christian, *Futurities of Law - Versuche über die Zukunft des Rechts*, *Ancilla Iuris* 2023, 1–28, <https://doi.org/10.26031%2F2023.001>.

Haggard, Stephan / Kaufman, Robert, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge 2021, <https://doi.org/10.1017/9781108957809>.

Haggard, Stephan / Kaufman Robert, The Anatomy of Democratic Backsliding, *Journal of Democracy* 2021, Bd. 32 (4), 27–41, <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0050>.

Haggard, Stephan / Tiede, Lydia, Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers, *Democratization* 2025, 513–537, <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2381092>.

Hanelt, Etienne, Castles of Illiberal Thought: The Rise and Role of Government-Organised Non-Governmental Organisations in Academic Contexts, 15.10.2025, <https://verfassungsblog.de/castles-of-illiberal-thought/>.

Hanelt, Etienne / Vincze, Attila, Managing Courts in Competitive Authoritarian Regimes: Co-Optation, Repression and Resistance in Hungary, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2024, 381–400, <https://doi.org/10.1007/s12286-024-00621-y>.

Hanelt, Etienne, *Supranational Tug of War: Overcoming the European Union's Authoritarian Equilibrium*, University of Oxford 2025.

Heidebach, Martin, Das Potenzial der Fallbasierten Methode, *Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft* 2018, 297–335, <https://doi.org/10.5771/2196-7261-2018-4-297>.

- Helmke, Gretchen / Levitsky, Steven, Informal Institutions and Comparative Politics, Perspectives on Politics 2004, 725–740, <https://doi.org/10.1017/s1537592704040472>.
- Herold, Maik / Otteni, Cyrill, Closing the Left-Conservative Gap of Political Representation? Ideological Positions and Democratic Attitudes of 'Bündnis Sahra Wagenknecht' (BSW) Supporters in Germany, German Politics 2025, 1–28, <https://doi.org/10.1080/09644008.2025.2497083>.
- Holmøyvik, Eirik / Sanders, Anne, A Stress Test for Europe's Judiciaries, 23.08.2017, <https://verfassungsblog.de/a-stress-test-for-europes-judiciaries/>.
- Holmøyvik, Eirik / Sanders, Anne, A Stress Test for Europe's Judiciaries, in: Hirsch Ballin, Ernst / Van Der Schyff, Gerhard / Stremler, Maarten (Hrsg.), European Yearbook of Constitutional Law 2019, The Hague 2020, 289–312, https://doi.org/10.1007/978-94-6265-359-7_12.
- Huq, Aziz Z. / Ginsburg, Tom, How to Lose a Constitutional Democracy, UCLA Law Review 2018, Bd. 65, 78–169, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.
- Jaschinski, Jannik / Müller-Elmau, Marie / Zillesen, Friedrich, Aus dem Reallabor des zivilen Verfassungsschutzes, in: Zillesen, Friedrich (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, Berlin 2025, 295–301, <https://doi.org/10.17176/20250924-155423-0>.
- Kelemen, R. Daniel, The Political Foundations of Judicial Independence in the European Union, Journal of European Public Policy 2012, 43–58, <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2381092>.
- Kemmerer, Alexandra, Öffentliches Recht als öffentliches Gut, 23.08.2019, <https://verfassungsblog.de/oeffentliches-recht-als-oeffentliches-gut/>.
- Khaitan, Tarunabh, On scholactivism in constitutional studies: Skeptical thoughts, International Journal of Constitutional Law 2022, 547–556, <https://doi.org/10.1093/icon/moac039>.
- Köker, Philipp / Swalve, Tilko / Huber, Merle / Hönnige Christoph / Nyhuis, Dominic, Populists before power: delegitimization strategies against independent judiciaries, Democratization 2025, 1432–1449, <https://doi.org/10.1080/13510347.2025.2470765>.
- Kosař, David / Šipulová, Katarína, Comparative court-packing, International Journal of Constitutional Law 2023, 80–126, <https://doi.org/10.1093/icon/moad012>.
- Kosař, David / Šipulová, Katarína, How to Fight Court-Packing?, Constitutional Studies 2020, 133–164.
- Kosař, David / Šipulová, Katarína / Urbániková, Marína, Informality and Courts: Uneasy Partnership, German Law Journal 2023, 1239–1266, <https://doi.org/10.1017/glj.2024.1>.
- Kosow, Hannah / Gaßner, Robert, Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria, Bonn 2008.
- Kovács, Kriszta / Scheppele, Kim Lane, The Fragility of an Independent Judiciary, Communist and Post-Communist Studies 2018, 189–200, <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2018.07.005>.

- Laebens, Melis G. / Lührmann, Anna, What Halts Democratic Erosion? The changing role of accountability, *Democratization* 2021, 908–928, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1897109>.
- Laude, Lennart / Müller-Elmau, Marie, Rundfunkgestaltung im föderalen Bundesstaat, *NVwZ* 2025, 470–474.
- Lauth, Hans-Joachim, Informalität, informelle Institutionen und Praktiken, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2017, 489–495, <https://doi.org/10.1007/s12286-017-0356-7>.
- Lauth, Hans-Joachim, Legitimation autoritärer Regime durch Recht, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2017, 247–273, <https://doi.org/10.1007/s12286-017-0333-1>.
- Lerner, Hanna / Akirav, Osnat / Lavi, Liron / Shomer, Yael / Talshir, Gayil, What Political Scientists Owe Democracy, *Journal of Democracy* 2025, Bd. 36 (4), 65–74, <https://doi.org/10.1353/jod.2025.a970349>.
- Levitsky, Steven / Ziblatt, Daniel, *How democracies die*, New York 2018.
- Levitsky, Steven / Way, Lucan A., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>.
- Llanos, Mariana, Bolsonaro on Trial: A Test Case for Global Democratic Resilience, 12.09.2025, <https://www.giga-hamburg.de/de/presse/bolsonaro-on-trial-a-test-case-for-global-democratic-resilience>.
- Lührmann, Anna, Disrupting the autocratization sequence: towards democratic resilience, *Democratization* 2021, 1017–1039, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928080>.
- Lührmann, Anna / Lindberg, Staffan I., A Third Wave of Autocratization Is Here, *Democratization* 2019, 1095–1113, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.
- Lührmann, Anna / Marquardt, Kyle L. / Mechkova, Valeriya, Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability, *American Political Science Review* 2020, 811–820, <https://doi.org/10.1017/s0003055420000222>.
- Magyar, Bálint / Madlovics, Bálint, *The Anatomy of Post-Communist Regimes*, Budapest, 2020, <https://doi.org/10.7829/9789633863701>.
- Markowski, Radoslaw, The Polish parliamentary election of 2015: a free and fair election that results in unfair political consequences, *West European Politics* 2016, 1311–1322, <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1177305>.
- Massoud, Mark Fathi, The price of positionality: assessing the benefits and burdens of self-identification in research methods, *Journal of Law and Society* 2022, <https://doi.org/10.1111/jols.12372>.
- Mayer, Franz C., Die offene Gemeinschaft des Verfassungsblogs, 02.09.2019, <https://verfassungsblog.de/die-offene-gemeinschaft-des-verfassungsblogs/>.

Menkel-Meadow, Carrie, Uses and abuses of socio-legal studies, in: Creutzfeldt, Naomi / Mason, Marc / McConnachie, Kirsten (Hrsg.), Routledge Handbook of Socio-Legal Theory and Methods, Abingdon 2019, 35-57, <https://doi.org/10.4324/9780429952814>.

Moberg, Andreas, Scenario Analysis in Law, Tidsskrift for Rettsvitenskap 2023, 200–233, <https://doi.org/10.18261/tfr.136.2-3.2>.

Mudde, Cas / Kaltwasser, Cristóbal Rovira, Populismus: Eine sehr kurze Einführung, Bonn 2019.

Müller, Jan-Werner, Was ist Populismus?, Zeitschrift für Politische Theorie 2016, 187–201, <https://doi.org/10.3224/zpth.v7i2.03>.

Müller-Elmau, Marie / Zillesen, Friedrich, Für einen zivilen Verfassungsschutz, 09.02.2024, <https://verfassungsblog.de/fur-einen-zivilen-verfassungsschutz/>

Parau, Transnational Networking and Elite Self-Empowerment: The Making of the Judiciary in Contemporary Europe and Beyond, Oxford 2018, <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197266403.001.0001>.

Petrov, Jan, How to Detect Abusive Constitutional Practices, European Constitutional Law Review 2024, 191–221, <https://doi.org/10.1017/S1574019624000142>.

Pirro, Andrea L. P. / Stanley, Ben, Forging, Bending, and Breaking: Enacting the Illiberal Playbook in Hungary and Poland, Perspectives on Politics 2022, 86–101, <https://doi.org/10.1017/s1537592721001924>.

Sadurski, Wojciech, Poland's Constitutional Breakdown, Oxford 2019, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198840503.001.0001>.

Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, Zeitschrift für Rechtspolitik 2017, 230–233.

Schaks, Nils, Demokratische Dekonsolidierung, Tübingen 2023, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-163399-7>.

Scheppele, Kim Lane, Autocratic Legalism, The University of Chicago Law Review 2018, 545–583.

Scheppele, Kim Lane, Constitutional Coups and Judicial Review, Transnational Law & Contemporary Problems 2014, 51–117.

Scheppele, Kim Lane, The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work, Governance 2013, 559–562, <https://doi.org/10.1111/gove.12049>.

Schramm, Moritz, Shrinks, Priests, and Academic Soul-Searching: Epistemic Reflexivity in Socio-Legal Research, 05.07.2023, <https://frontiers.csls.ox.ac.uk/epistemic-reflexivity-in-socio-legal-research/>.

Šipulová, Katarína / Spáč, Samuel / Kosař, David / Papoušková, Tereza / Derka, Viktor, Judicial Self-Governance Index: Towards Better Understanding of the Role of Judges in Governing the Judiciary, Regulation & Governance 2023, 22–42, <https://doi.org/10.1111/rego.12453>.

- Śledzińska-Simon, Anna, The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland, *German Law Journal* 2018, 1839–1870, <https://doi.org/10.1017/s2071832200023257>.
- Snyder, Francis, Establishing Law in Context: An Insider's Perspective, 20.03.2024, <https://verfassungsblog.de/establishing-law-in-context/>.
- Somek, Alexander / Paar, Elisabeth, Europe's political constitution, *European Law Open* 2023, 484–510, <https://doi.org/10.1017/elo.2023.32>.
- Spaniol, Matthew J. / Rowland, Nicholas J., Defining scenario, *Futures & Foresight Science* 2019, 1–13, <https://doi.org/10.1002/ffo2.3>.
- Steinbeis, Maximilian, Das Drama der Demokratie, 20.09.2025, <https://verfassungsblog.de/das-drama-der-demokratie/>.
- Steinbeis, Maximilian, Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme, München 2024.
- Steinbeis, Maximilian, Von der Opposition zur Obstruktion, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2024, Heft 9, 53–62, <https://www.blaetter.de/ausgabe/2024/september/von-der-opposition-zur-obstruktion>.
- Steinbeis, Maximilian, Verfassung schützen, Verfassung missbrauchen, Verfassungsverstoß beobachten, *JÖR* 2023, 135–148, <https://doi.org/10.1628/joer-2023-0007>.
- Tansey, Oisín, Process Tracing and Elite Interviewing, *PS: Political Science & Politics* 2007, 765–772, <https://doi.org/10.1017/s1049096507071211>.
- Tetlock, Philip E., Expert political judgment: how good is it? How can we know?, New edition Auflage, Princeton 2017, <https://doi.org/10.2307/j.ctt1pk86s8>.
- Thomeczek, Jan Philipp, Is Bündnis Sahra Wagenknecht A New Alternative for Populist Voters?, *Populism* 2025, 238–256, <https://doi.org/10.1163/25888072-bja10069>.
- Thomeczek, Jan Philipp, Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW): Left-Wing Authoritarian—and Populist? An Empirical Analysis, *Politische Vierteljahresschrift* 2024, 535–552, <https://doi.org/10.1007/s11615-024-00544-z>.
- Tomini, Luca, Don't Think of a Wave! A Research Note about the Current Autocratization Debate, *Democratization* 2021, 1191–1201, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1874933>.
- Tushnet, Mark / Bugarič, Bojan, Power to the People, Oxford 2022, <https://doi.org/10.1093/oso/9780197606711.001.0001>.
- Tuzet, Giovanni / Canale, Damiano / Sardo, Alessio, Scenario Analysis in Karlsruhe: Exploring New Argumentative Steps of the Federal Constitutional Court, *German Law Journal* 2024, 707–725, <https://doi.org/10.1017/glj.2024.31>.
- Várnagy, Réka, Hungary: Political Developments and Data in 2022, *European Journal of Political Research* 2011, 991–998, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02024.x>.

Verfassungsblog, Das Thüringen-Projekt - Was wäre, wenn? Abschlussbericht, 2025, https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2025/06/Thueringen-Projekt_Abschlussbericht.pdf.

Vincze, Attila / Varju, Marton, Hungary The New Fundamental Law, *European Public Law* 2012, 437–454, <https://doi.org/10.54648/euro2012026>.

Von Achenbach, Jelena / Steinbeis, Maximilian, Warum die Machtübernahme durch die AfD schon früher beginnen könnte, als viele glauben, 01.12.2023, <https://verfassungsblog.de/warum-die-machtuebernahme-durch-die-afd-schon-frueher-beginnen-konnte-als-viele-glauben/>.

Wittreck, Fabian, German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints, *German Law Journal* 2018, 1931–1950, <https://doi.org/10.1017/s2071832200023282>.

Wolff, Daniel, Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht – Verfassungsdogmatisches Nach- und Weiterdenken angesichts unzureichender Zukunftspolitik, in: Kirchhof, Gregor / Wolff, Daniel (Hrsg.), *Zukunftssicherndes Verfassungsrecht*, Tübingen 2024, 3–28, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-163703-2>.

Wrase, Michael, Rechtswirkungsforschung revisited: Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung, in: Boulanger, Christian / Rosenstock, Julika / Singelnstein, Tobias (Hrsg.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung*, Wiesbaden 2019, 127–141, https://doi.org/10.1007/978-3-658-21990-1_6.

Zaks, Sherry, Relationships Among Rivals (RAR), *Political Analysis* 2017, 344–362, <https://doi.org/10.1017/pan.2017.12>.

Zillessen, Friedrich, Verwundbare Demokratie und wehrhafte Zivilgesellschaft, in: Hartmann-Cwiertnia, Thomas / Dahm, Jochen / Decker, Frank (Hrsg.), *Freiheit, Gleichheit, Vertrauen: was unsere Demokratie jetzt braucht*, Bonn 2025, 216–231.

Zillessen, Friedrich, Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, Berlin 2025, <https://doi.org/10.17176/20250924-155423-0>.

Landesverfassungsgerichte

Barczak, Tristan, Zukunftsfestigkeit des politischen Systems, *VVDStRL* 84 2025, 55–113.

Bar-Siman-Tov, Ittai / Hostovsky Brandes, Tamar / Lieblich, Eliav / Roznai, Yaniv / Shinar, Adam, Scholactivism in the service of counter-populism: The case of constitutional overhaul in Israel, *International Journal of Constitutional Law* 2024, 1059–1093, <https://doi.org/10.1093/icon/moae090>.

Blohm, Judith, Berufsvorstellung: Pressesprecherin des Bundesverfassungsgerichts, *Bonner Rechtsjournal* 2011, 198–201.

Britz, Gabriele, Die Grundgesetzänderung zur Sicherung des BVerfG (Art. 93 und 94 GG). Potenziell wirkungsvoller als es scheint?, *NJW* 2025, 609–613.

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.), *Jahresbericht* 2024, Karlsruhe 2025.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“, Bericht 95. Konferenz der Justizministerinnen & Justizminister, 2024.

Caruso, Corrado / Faraguna, Pietro, Delegitimizing by Procrastinating, 11.06.2024, <https://verfassungsblog.de/constitutional-democracy-italy-corte-constituzionale/>.

Cohen, Amichai / Shany, Yuval, The HCJ Strikes Back: Israel's Supreme Court Pulls the Plug on "Judicial Reform", 11.01.2024, <https://www.lawfaremedia.org/article/the-hcj-strikes-back-israel-s-supreme-court-pulls-the-plug-on-judicial-reform>.

Davies, Christian, Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts, 2018, <https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2018/hostile-takeover-how-law-and-justice-captured-polands-courts>.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage Tübingen 2015.

Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz, 107. EL München 2025.

Fadhel Mahfoudh, Mohamed, Tunisia's Missing Court, 25.09.2025, <https://verfassungsblog.de/tunisia-s-missing-court/>.

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 62. Auflage München 2025.

Falk, Georg, Zur Resilienz des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen, Hessische Verwaltungsblätter 2025, 12–15.

Garcia-Holgado, Benjamin, Overruling the Executive: Judicial Strategies to Resist Democratic Erosion, Journal of Law and Courts 2025, 1–30, <https://doi.org/10.1017/jlc.2024.30>.

Halmai, Gábor, Ungarns Verfassungsgericht: Das Imperium schlägt zurück, 04.02.2013, <https://verfassungsblog.de/ungarns-verfassungsgericht-das-imperium-schlagt-zuruck/>.

Harguindéguy, Jean-Baptiste, The Constitutional Court and the judicialization of Spanish politics, European Politics and Society 2023, 501–517, <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244387>.

Hotstegs, Robert, Komm mit, komm mit mir ins Abenteuerland, 31.12.2018, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/nrw-individualverfassungsbeschwerde-verfassungsgerichtshof-muenster>.

Huber, Peter / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage München 2024.

Huff, Martin W., Information ist auch eine Aufgabe des BVerfG – Anmerkungen zur Öffentlichkeitsarbeit, NJW 2001, 2951–2953.

Karpenstein, Ulrich, Behüteter Hüter? Die Verfassungs- und Gesetzesänderungen zur Absicherung des BVerfG, NVwZ 2025, 131–135.

Klein, Hans Hugo, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, VVDStRL 37 1979, 53–113.

Koepsell, Philipp, Exekutiver Ungehorsam und rechtsstaatliche Resilienz, Tübingen 2023, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-162729-3>.

- Köker, Philipp, Delegitimierung als Strategie, 16.06.2025, <https://verfassungsblog.de/delegitimierung-als-strategie/>.
- Köker, Philipp / Swalve, Tilko / Huber, Merle / Hönnige, Christoph / Nyhuis, Dominic, Populists before power: delegitimization strategies against independent judiciaries, *Democratization* 2025, 1–18, <https://doi.org/10.1080/13510347.2025.2470765>.
- Kranenpohl, Uwe, Die gesellschaftlichen Legitimationsgrundlagen der Verfassungsrechtsprechung oder: Darum lieben die Deutschen Karlsruhe, *Zeitschrift für Politik* 2009, 436–453.
- Kremnitzer, Mordechai / Shany, Yuval, Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland, *Law & Ethics of Human Rights* 2020, 125–152, <https://doi.org/10.1515/lehr-2020-2010>.
- Lecis Cocco Ortu, Anna Maria, At Risk of Capture?, 19.12.2024, <https://verfassungsblog.de/at-risk-of-capture/>.
- Leibholz, Gerhard, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1957, 110–161.
- Lembcke, Oliver W., Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität, in: Ooyen, Robert Chr. van / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2025, 375–388, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37528-7_15.
- Lübbe-Wolff, Gertrude, Beratungskulturen. Wie Verfassungsgerichte arbeiten, und wovon es abhängt, ob sie integrieren oder polarisieren, 2. Auflage Berlin 2023.
- Machura, Zora / Weickert, Jakob, Ausfalloption Karlsruhe, 14.03.2024, <https://verfassungsblog.de/ausfalloption-karlsruhe/>.
- Mazur, Dariusz / Żurek Waldemar, So called “Good change” in the Polish system of the administration of justice, 2017, https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Sanders/Dokumente/Good_change_-_7_October_2017_-_word.pdf.
- Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Begr.), *Grundgesetz Kommentar: GG*, 8. Auflage München 2025.
- Ogorek, Markus / Poseck, Roman (Hrsg.), *BeckOK Verfassung Hessen*, 4. Auflage München 2025.
- Reissenberger, Michael, Wer bewacht die Wächter? Zur Diskussion um die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1997, 8–20.
- Reutter, Werner (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichte: Entwicklung – Aufbau – Funktionen*, Wiesbaden 2017, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16094-4>.
- Sarasola, Mikel Díez, EU’s Involvement in the Renewal of the Spanish Council of the Judiciary, 19.02.2024, <https://verfassungsblog.de/renewal-of-the-judiciary/>.
- Sauer, Heiko, Selbstorganisation des Bundesverfassungsgerichts, *JZ* 2025, 12–21.
- Scheppele, Kim Lane, Autocratic Legalism, *The University of Chicago Law Review* 2018, 545–583.

Schröder, Christoph, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 2025, <https://doi.org/10.5771/9783748962793>.

Seibert-Fohr, Anja, Codes of Conduct for International Judges, in: Peters, Anne / Ruiz Fabri, Hélène (Hrsg.), Max Planck Encyclopedias of International Law, Oxford 2018, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e3123.013.3123/law-mpeipro-e3123?d=%2F10.1093%2Flaw-mpeipro%2Fe3123.013.3123%2Flaw-mpeipro-e3123&p=emailAmpXudvzC%2Fgus&print>.

Spieker, Luke Dimitrios, Kein Mut zur Lücke! Plädoyer für eine Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Änderungen des BVerfGG, 22.10.2022, <https://verfassungsblog.de/kein-mut-zur-luecke/>.

Starck, Christian, § 130 Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage Heidelberg 2008.

Steinbeis, Maximilian, Ungarn: Die Justiz begehrt auf, 15.04.2011, <https://verfassungsblog.de/ungarn-die-justiz-begehrt-auf/>.

Steinbeis, Maximilian, Altersdiskriminierung: EuGH kippt Ungarns Justizreform, 06.11.2012, <https://verfassungsblog.de/ungarn-justizreform-eugh/>.

Steinbeis, Maximilian, Ein Volkskanzler, 09.09.2019, <https://verfassungsblog.de/ein-volkskanzler/>.

Steinbeis, Maximilian, Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme, München 2024.

Talg, Juliana / Wittreck, Fabian, Physiotherapie für die Richterwahl. Wie sich Blockaden lösen lassen, 09.04.2024, <https://verfassungsblog.de/physiotherapie-fur-die-richterwahl/>.

Ulbing, Raphael, Judikative versus Exekutive, 11.05.2021, <https://verfassungsblog.de/judikative-versus-exekutive/>.

Venedig-Kommission, Compilation of Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice (Updated), Strasbourg 2022.

Zimmermann, Felix / Schroeter, Helena, Bundesjustizministerium schlägt Grundgesetzänderung vor, 28.03.2024, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/resilienz-schutz-bverfg-gesetzesentwurf-bmj-grundgesetz-nderung-verfassung>.

Instanzenorgane

Richterernennung

Baum, Lawrence / Devins, Neal, Federalist Court: How the Federalist Society Became the De Facto Selector of Republican Supreme Court Justices, 31.01.2017, <https://slate.com/news-and-politics/2017/01/how-the-federalist-society-became-the-de-facto-selector-of-republican-supreme-court-justices.html>.

Bull, Hans Peter, Richterwahl unter Konkurrentenaufsicht: Eine fragwürdige Entscheidung des OVG Schleswig und ihre rechtspolitischen Konsequenzen, Zeitschrift für Rechtspolitik 1996, 335–339.

Classen, Claus Dieter, Wahl contra Leistung? - Zu Wahlbeamten und Richterwahlen, JZ 2002, 1009–1020.

Cohen, Amichai / Shany, Yuval, The Fight Over Judicial Appointments in Israel, 16.02.2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/the-fight-over-judicial-appointments-in-israel>.

Deutscher Richterbund, Positionspapier: Resilienz der rechtsstaatlichen Justiz, 2025, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Resilienz/250513_DRB_Papier_Resilienz_01.pdf.

Deutscher Richterbund, Positionspapier: Die personelle Zukunftsfähigkeit der Justiz in der Bundesrepublik Deutschland, 2017, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Publikationen/DRB-Positionspapier_Nachwuchsgewinnung_kl.pdf.

Dieterle, Christine / Kühn, Tobias, Wiedereinführung der Regelanfrage für angehende Richter in Bayern. Ein erheblicher Grundrechtseingriff aus der „Mottenkiste“, Zeitschrift für Datenschutzrecht 2017, 69–74.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage Tübingen 2015.

Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz, 107. EL München 2025.

Esen, Berk, Judicial transformation in a competitive authoritarian regime: Evidence from the Turkish case, Law & Policy Vol. 47 (1) 2025, 1–22, <https://doi.org/10.1111/lapo.12250>.

Fuchs, Katharina, Selbstverwaltete Justiz: Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, Baden-Baden 2013, <https://doi.org/10.5771/9783845248905>.

Gardbaum, Stephen, Courts and democratic backsliding: A comparative perspective on the United States, Law & Policy 2024, 325–395, <https://doi.org/10.1111/lapo.12248>.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 20.09.2016 – 2 BvR 2453/15, NJW 2016, 3429.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Richterwahlausschüsse für Richter im Landesdienst – Funktion, Organisation, Verfahren und Rechtsschutz, Zeitschrift für Beamtenrecht 2011, 109–118.

Heinze, Anna-Sophie, Strategien gegen Rechtspopulismus? Der Umgang mit der AfD in Landesparlamenten, Baden-Baden 2020, <https://doi.org/10.5771/9783748908104>.

Jarass, Hans / Pieroth, Bodo (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 18. Auflage München 2024.

Jestaedt, Mathias, § 16 Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle, Andreas / Eifert, Martin / Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Auflage München 2022, 1179–1234.

Kovács, Kriszta / Scheppele, Kim Lane, The fragility of an independent judiciary, Communist and Post-Communist Studies 2018, 189–200, <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2018.07.005>.

Lehmann, Sebastian, Landeskinderklauseln, Potsdam 2019, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64363-3>.

Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Begr.), Grundgesetz Kommentar: GG, 8. Auflage München 2025.

Nebel, Julia / Kaliner, Robert / Schramm, Jonathan, In dubio pro Richterernennung, 19.06.2025, <https://verfassungsblog.de/in-dubio-pro-richterernennung/>.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Auflage Köln 2022.

Schmidt-Räntsch, Johanna (Hrsg.), Deutsches Richtergesetz, 6. Auflage München 2009.

Solomon, Peter H., Courts and Judges in Authoritarian Regimes, World Politics 2007, 122–145.

Staats, Johann-Friedrich (Hrsg.), Deutsches Richtergesetz, Baden-Baden 2012.

Steiner, Udo, Der dienstrechtliche Konkurrentenstreit im Fokus des BVerfG, BayVBl. 2017, 505–509.

Talg, Juliana / Wittreck, Fabian, Bis die Bergwacht kommt, 14.04.2025, <https://verfassungsblog.de/bis-die-bergwacht-kommt/>.

Talg, Juliana / Wittreck, Fabian, Die Blockade der Richter- und Staatsanwaltswahlausschüsse in Thüringen, ThürVBl. 2025, 217–222.

Thurn, John Philipp, Über „Rechte Richter“, Regelanfragen und verfassungsstaatlichen „Republikschutz“, KJ 2023, 213–220, <https://doi.org/10.5771/0023-4834-2023-2-213>.

Tschentscher, Axel, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, Tübingen 2006, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-158001-7>.

v. Glasenapp, Jost, Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen die Entlassung von Proberichtern und Proberichterinnen, NordÖR 2016, 1–7.

Wieland, Frank, Kapitel 31 - Beamtenrecht, in: Terwiesche, Michael / Prectel, Ulf (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsrecht, 5. Auflage Hürth 2025, 775–882.

Wittreck, Fabian, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen 2006, <https://doi.org/10.1628/978-3-16-157999-8>.

Wittreck, Fabian, Richterwahl und Richteranklage. Triumph und Tragik zweier Instrumente der wehrhaften Demokratie, in: Brosius-Gersdorf, Frauke / Engländer, Armin / Funke, Andreas / Kuch, David / Tschentscher, Axel / Wittreck, Fabian (Hrsg.), Rechtskonflikte: Festschrift für Horst Dreier zum 70. Geburtstag, Tübingen 2024, 489–510.

Beurteilung und Beförderung

Blisa, Adam / Kosař, David, Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance, German Law Journal 2018, 2031–2076, <https://doi.org/10.1017/S2071832200023324>.

Deutscher Richterbund, Positionspapier: Resilienz der rechtsstaatlichen Justiz, 2025, https://www.drbb.de/fileadmin/DRB/pdf/Resilienz/250513_DRB_Papier_Resilienz_01.pdf.

Deutscher Richterbund, Kritisch hinterfragt: Das Beurteilungswesen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, 2022, <https://www.drb-berlin.de/themen-und-positionen/justizthemen/justizthema/news/kritisch-hinterfragt-das-beurteilungswesen-in-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit>.

Deutscher Richterbund, Positionspapier: Die personelle Zukunftsfähigkeit der Justiz in der Bundesrepublik Deutschland, 2017, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Publikationen/DRB-Positionspapier_Nachwuchsgewinnung_kl.pdf.

Domgörgen, Ulf, Gegenstand einer Regelbeurteilung nach Beförderung während des Beurteilungszeitraums, NVwZ 2025, 535–539.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Rechtsschutz und Rechtsprechung, in: Herdegen, Matthias / Masing, Johannes / Poscher, Ralf / Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 13.

Halmai, Gábor, The Early Retirement Age of the Hungarian Judges, in: Nicola, Fernanda / Davies, Bill (Hrsg.), EU Law Stories, Cambridge 2017, 471–488, <https://doi.org/10.1017/9781316340479.024>.

Hanelt, Etienne / Vincze, Attila, Managing Courts in Competitive Authoritarian Regimes: Co-Optation, Repression and Resistance in Hungary, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2024, 381–400, <https://doi.org/10.1007/s12286-024-00621-y>.

Huber, Peter M. / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage München 2024.

Kovács, Kriszta / Scheppele, Kim Lane, The Fragility of an Independent Judiciary, Communist and Post-Communist Studies 2018, 189–200, <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2018.07.005>.

Priepke, Walther, Richteramt und Beförderungssystem, DRiZ 1978, 169–174.

Sadurski, Wojciech, Poland's Constitutional Breakdown, Oxford 2019, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198840503.001.0001>.

Scheffer, Markus, Machtkonzentration im Präsidialrat – ein Fall für den Gesetzgeber?, JZ 2024, 712–717.

Schmidt-Räntsch, Ruth, Dienstaufsicht über Richter, Bielefeld 1985.

Schmidt-Räntsch, Johanna (Hrsg.), Deutsches Richtergesetz, 6. Auflage München 2009.

Schnellenbach, Helmut / Bodanowitz, Jan, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 83. EL Heidelberg 2025.

Śledzińska-Simon, Anna, The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland, German Law Journal 2018, 1839–1870, <https://doi.org/10.1017/s2071832200023257>.

Staats, Johann-Friedrich, Defizitäres Recht der deutschen Richterbeförderung, DRiZ 2002, 338–344.

Staats, Johann-Friedrich, Deutsches Richtergesetz, Baden-Baden 2012.

Ständische Deputation des Deutscher Juristentages, Verhandlungen des vierzigsten Deutschen Juristentages, Tübingen 1954.

Vincze, Attila, Schrödinger's Judiciary – Formality at the Service of Informality in Hungary, German Law Journal 2023, 1432–1448, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.71>.

Disziplinarverfahren

Baden, Eberhard, Anmerkung BGH, Urteil vom 05.10.2023 - RiZ (R) 1/23, Die Personalvertretung 2024, 75–77.

Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), Liberties Rule of Law Report 2024, 5. Auflage Berlin 2024.

Civil Liberties Union For Europe (Hrsg.), Liberties Rule of Law Report 2025, 6. Auflage Berlin 2025.

Curos, Peter, Fast-track Democratic Backsliding in Slovakia, 06.09.2024, <https://verfassungsblog.de/fast-track-democratic-backsliding-in-slovakia/>, 10.59704/ba21c612d20c370a.

Deutscher Richterbund Landesverband Berlin, Disziplinarverfahren wegen kritischer Verbandsäußerung?, 10.06.2023, <https://www.dr-b-berlin.de/themen-und-positionen/dienstrecht/dienstrechtbeitrag/news/disziplinarverfahren-wegen-kritischer-verbandsaeusserung>.

Dietrich, Jan-Hendrik / Fahrner, Matthias / Gazeas, Nikolaos / von Heintschel-Heinegg, Bernd (Hrsg.), Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, München 2022.

Fischer, Claudius, Disziplinarrecht und Richteramt, Lausanne 2012, <https://doi.org/10.3726/978-3-653-01392-4>.

Gajda-Roszczyńska, Katarzyna / Markiewicz, Krystian, Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland, Hague Journal on the Rule Law 2020, 451–483, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y>.

Hanelt, Etienne / Vincze, Attila, Managing Courts in Competitive Authoritarian Regimes: Co-Optation, Repression and Resistance in Hungary, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2024, 381–400, <https://doi.org/10.1007/s12286-024-00621-y>.

Hein, Christopher, Gewaltenvereinigung – Wie die Meloni-Regierung die Kontrolle über die Justiz anstrebt, 03.02.2025, https://fr.boell.org/de/2025/02/03/gewaltenvereinigung-wie-die-meloni-regierung-die-kontrolle-ueber-die-justiz-anstrebt#_ftn8.

Neue Richter Vereinigung, Disziplinarrechtliches Vorgehen der Justizverwaltung in Brandenburg gefährdet demokratische Gewaltenteilung, 14.06.2021, <https://www.neuerichter.de/disziplinarrechtliches-vorgehen-der-justizverwaltung-in-brandenburg-gefaehrdet-demokratische-gewaltenteilung/>.

Pech, Laurent, Doing Justice to Poland's Muzzle Law, 11.06.2023, <https://verfassungsblog.de/doing-justice-to-polands-muzzle-law/>, 10.17176/20230611-231026-0.

Redeker, Konrad, Justizgewährungspflicht des Staates versus richterliche Unabhängigkeit?, NJW 2000, 2796–2798.

Sadurski, Wojciech, Poland's Constitutional Breakdown, Oxford 2019, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198840503.001.0001>.

Schmidt-Räntsch, Johanna (Hrsg.), Deutsches Richtergesetz, 6. Auflage München 2009.

Schramm, Jonathan, Eindruck von einem Richter, 04.11.2023, <https://verfassungsblog.de/eindruck-von-einem-richter/>.

Staats, Johann-Friedrich (Hrsg.), Deutsches Richtergesetz, Baden-Baden 2012.

Vincze, Attila, Schrödinger's Judiciary—Formality at the Service of Informality in Hungary, German Law Journal 2023, 1432–1448, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.71>.

Voßkuhle, Andreas, Extremismus im Öffentlichen Dienst – Was tun?, NVwZ 2022, 1841–1847.

Wagner, Joachim, Juristisches Neuland – über den Umgang von Richterdienstgerichten mit AfD-Richtern und -Staatsanwälten, NJW 2023, 501–506.

Witkowski, Bernd, Anmerkung VG Koblenz, Beschluss vom 10.08.2017 – 2 B 11299/17, NVwZ 2017, 1557–1558.

Wittkowski, Bernd, Maßnahmen zur Verhinderung der Dienstrückkehr von Richtern, Zeitschrift für Rechtspolitik 2022, 87–90.

Nicht-richterliches Personal

Anders, Monika / Gehle, Burkhard (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 83. Auflage München 2025.

Bauer, Michael W., Authoritarian Drift, Variegated Paths: Mapping Administrative Transformation Strategies Under Illiberal Rule, Public Administration Review 2025, 1–13, <https://doi.org/10.1111/puar.70028>.

Bauer, Michael W. / Becker, Stefan, Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration, Perspectives on Public Management and Governance Vol. 3 (1) 2020, 19–31, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>.

Bert, Peter, Überlange Gerichtsverfahren bleiben folgenlos, 24.03.2023, <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/zpoblog/bgh-ueberlange-gerichtsverfahren-bleiben-folgenlos>.

Deutscher Richterbund, Entwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz, 2010, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB-Gesetzentwurf_Selbstverwaltung_der_Justiz.pdf.

Deutscher Richterbund, Beschluss der Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes zur Selbstverwaltung der Justiz, 2010, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB_BVV_Beschluss_zur_Selbstverwaltung.pdf.

Dollmann, Michael, Eilantrag acht Monate nicht beschieden: Rüffel aus Karlsruhe für das AG Tiergarten, 17.08.2023, <http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/reddok/becklink/2028101.htm>.

Hager, Johannes (Hrsg.), J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Neubearbeitung 2020.

Hochmayr, Gudrun, Rechtsschutz bei überlanger Verfahrensdauer in Deutschland am Maßstab der EMRK, in: Małolepszy, Maciej / Hochmayr, Gudrun / Łukanko, Bernard (Hrsg.), Das Problem der überlangen Verfahrensdauer im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 2017, 62–77.

Krüger, Wolfgang / Rauscher, Thomas (Hrsg.), Münchener Kommentar zur ZPO, 7. Auflage München 2025.

Lang, Anna-Louise, Die sächsische Justiz und ihr Verhältnis zu antidemokratischen Tendenzen: Zwischen Frust und Hoffnung auf Gerechtigkeit, EFBI Policy Paper 2024, 4–9, <https://efbi.de/details/efbi-policy-paper-2024-1-die-saechsische-justiz-und-ihr-verhaeltnis-zu-antidemokratischen-tendenzen-2.html>.

Meller-Hannich, Caroline / Höland, Armin / Nöhre, Monika / Ekert, Stefan / Gelbrich, Katharina / Poel, Lisa / Hundertmark, Lukas / Moser, Adrian, Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten, 2023, https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht_Eingangszahlen_Zivilgerichte.html.

Müller-Graf, Thomas, Die Justizverwaltung – Chance oder Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit?, Justice - Justiz - Giustizia 2019/3, 1–14.

Neue Richtervereinigung, Gesetzesentwurf zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz der Neuen Richtervereinigung, 2011, https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2024/11/00203-2011-03_05-BMV-Aenderung_einfachgesetzlicher_Vorschriften.pdf.

Nitschke, Andreas, Die Beamtenschaft zwischen Courage und Pflicht, 24.05.2024, <https://verfassungsblog.de/die-beamtenschaft-zwischen-courage-und-pflicht/>.

Nitschke, Andreas / Krebs, Klaus, Remonstration an der Grenze, 04.07.2025, <https://verfassungsblog.de/remonstration-zurueckweisungen-grenze/>.

Schoch, Friedrich / Schneider, Jens-Peter (Hrsg.), Verwaltungsrecht – VwGO, 47. Auflage München 2025.

Steinbeiß-Winkelmann, Christine / Ott, Georg (Hrsg.), Kommentar zu dem Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Köln 2013.

Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt, Stellungnahme zum „Referentenentwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt“ aus dem Bundesministerium für Justiz vom 19. Juli 2022, 2022, https://verband-brg.de/wp-content/uploads/2022/08/VBRG_Stellungnahme_Referentenentwurf_Sanktionenrecht_24082022_formatiert.pdf.

Weber, Klaus (Hrsg.), Weber Rechtswörterbuch, 34. Auflage München 2025.

Wenzel, Michael, Der Rechtspfleger aus der Perspektive des öffentlichen Rechts: Zugleich ein Beitrag zum Richter- und Gerichtsbegriff des Grundgesetzes, 2019, <http://doi.org/10.5771/9783748901532>.

Gerichtsorganisation

Bergmann, Jan / Dienelt, Klaus (Hrsg.), Ausländerrecht, 15. Auflage 2025 München.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage Tübingen 2018.

Göbel-Zimmermann, Ralph / Eichhorn, Alexander / Beichel-Benedetti, Stephan (Hrsg.), Asyl- und Flüchtlingsrecht, München 2017.

Graf, Jürgen (Hrsg.), BeckOK GVG, 27. Edition München 2025.

Hofmann, Rainer M. (Hrsg.), Ausländerrecht, 3. Auflage Baden-Baden 2023.

International Commission of Jurists, Judicial Independence in India: Tipping the Scale, 2025, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2025/02/Judicial-Independence-in-India.pdf>.

Kluth, Winfried / Heusch, Andreas (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 45. Auflage München 2024.

Knauer, Christoph / Kudlich, Hans / Schneider, Hartmut (Hrsg.), Münchener Kommentar zur StPO, 2. Auflage München 2025.

PWC, Gutachten PEBBSY Fortschreibung, 2014, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Belastung/150410_PEBBSY_Hauptband.pdf.

Ruge, Ulrich, Asylverfahrensgesetz 1993 – Bewährung in der verwaltungsgerichtlichen Praxis?, NVwZ 1995, 733–740.

Staats, Johann-Friedrich, Deutsches Richtergesetz, Baden-Baden 2012.

Steinbeis, Maximilian, Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme, München 2024.

Haushalt

Arndt, Adolf, Koreferat und Beschlussvorschläge, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages – Bericht öffentlich-rechtliche Abteilung, Tübingen 1953, C41–C59.

Barczak, Tristan, Allgemeines Verwaltungsrecht als Lehre von den Handlungsformen, JuS 2024, 289–297.

Bömeke, Patrick, Erledigt! Deutsche Justiz im Dauerstress – Die Story im Ersten, Votum 2016 Ausgabe 3, 23–24.

Brinktrine, Ralf / Schollendorf, Kai / Badenhausen-Fähnle, Elisabeth (Hrsg.), Beamtenrecht Bund: Kommentar, 39. Edition München 2025.

Deutscher Richterbund, Entwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz, 2010, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB-Gesetzentwurf_Selbstverwaltung_der_Justiz.pdf.

Deutscher Richterbund, Beschluss der Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes zur Selbstverwaltung der Justiz, 2010, https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB_BVV_Beschluss_zur_Selbstverwaltung.pdf.

Drapalova, Eliska, Thorns in the Side: Strategies of Populist Parties Against Local Public Administrations, Governance 2024, 83–99, <https://doi.org/10.1111/gove.12843>.

- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage Tübingen 2015.
- Dreßler, Karl, Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt am Main 1964, 157–182.
- Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz: Kommentar, 107. EL München 2025.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 63. Edition München 2024.
- Garisto, Dan / Kozlov, Max, US Supreme Court allows NIH to cut \$2 billion in research grants, *Nature* 2025, Band 645 Ausgabe 8079, 18–19, <https://doi.org/10.1038/d41586-025-02721-5>.
- Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform, 2001.
- Gröpl, Christoph, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage Heidelberg 2007, § 121.
- Gröpl, Christoph (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung – Staatliches Haushaltsrecht, 2. Auflage München 2019.
- Gruszczak, Artur, Electronic Surveillance in Poland, Austin 2023.
- Günther, Aaron / Höslinger, Emilie / Potrafke, Niklas / Schmid, Ramona / Schweigard, Jonas, Justizhaushalte im Vergleich, Bonn 2025.
- Hochschild, Udo, Von den Möglichkeiten der deutschen Exekutiven zur Beeinflussung der Rechtsprechung: Ein Beitrag zu der gegenwärtigen Diskussion um eine Selbstverwaltung der Justiz, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2011, 65–67.
- Huber, Peter Michael / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage München 2024.
- Institut für Demoskopie Allensbach, ROLAND Rechtsreport 2023, Köln 2023.
- Ipsen, Jörn, Referat und Beschlussvorschläge, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages – Bericht öffentlich-rechtliche Abteilung, Tübingen 1953, C5–C40.
- Jarass, Hans D. Pieroth, Bodo (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 18. Auflage München 2024.
- Jung, Laura, Parlamentarische Obstruktion und Selbstschutz des Parlaments, *JöR* 2023, 21–56, <https://doi.org/10.1628/joer-2023-0003>.
- Kahl, Wolfgang / Waldhoff, Christian / Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 229. Lieferung 2025.
- Kahl, Wolfgang / Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Heidelberg 2022.
- Keith, Kate / Twinamatsiko, Andrew, Unpacking The Supreme Court’s Decision Over NIH Funding, 2025, <https://doi.org/10.1377/forefront.20250904.916964>.

- Kirchhof, Paul, Mittel Staatlichen Handeln, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage Heidelberg 2007, § 99.
- Kosar, David / Sipulova, Katarina, Comparative Court-Packing, *International Journal of Constitutional Law* 2023, 80–126, <https://doi.org/10.1093/icon/moad012>.
- Kramer, Irwin, Judicial Declarations of Independence, 2025, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5221633>.
- Kucharski, Szymon, The Branch That Finally Snapped, 15.01.2025, <https://verfassungsblog.de/the-branch-that-finally-snapped/>.
- Landau, David, Abusive Constitutionalism, *U.C. Davis Law Review* 2013, 189–260.
- Lewinski, Kai / Burbat, Daniela, *Nomos Kommentar Bundeshaushaltsordnung*, Baden-Baden 2013.
- Meickmann, Valentin, Schattenhaushalte und parlamentarisches Budgetrecht, *NVwZ* 2022, 106–111.
- Meyer, Philipp, Promoted Media Coverage of Court Decisions: Media Gatekeeping of Court Press Releases and the Role of News Values, *Journalism Studies* 2021, 723–740, <https://doi.org/10.1080/1461670X.2020.1819861>.
- Neue Richtervereinigung, Gesetzesentwurf zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz der Neuen Richtervereinigung, 2011, https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2024/11/00203-2011-03_05-BMV-Aenderung_einfachgesetzlicher_Vorschriften.pdf.
- Nitschke, Andreas / Krebs, Klaus, Remonstration an der Grenze, 24.05.2025, <https://verfassungsblog.de/remonstration-zuruckweisungen-grenze/>.
- O’Leary, Siofra / Grozev, Yonko, Avoiding Too Little Too Late, 20.10.2025, <https://verfassungsblog.de/european-court-of-human-rights-rule-of-law-and-democratic-governance-decline/>.
- Price, Zachary, Trumpian Impoundments in Historical Perspective, *Stanford Law Review Online* 2025, 19–29, <https://doi.org/10.2139/ssrn.5291910>.
- Ridder, Helmut K. J., Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen der Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), *Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages*, Tübingen 1953, 91–134.
- Sadurski, Wojciech, *A Pandemic of Populists*, Cambridge 2022, <https://doi.org/10.1017/9781009224543>.
- Sanders, Anne, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2017, 230–233.
- Scheppele, Kim Lane, Escaping Orbán’s Constitutional Prison, 21.12.2021, <https://verfassungsblog.de/escaping-orbans-constitutional-prison/>.
- Scheppele, Kim Lane, How to Evade the Constitution: The Hungarian Constitutional Court’s Decision on Judicial Retirement Age, Part II, 09.08.2012, <https://verfassungsblog.de/evade-constitution-case-hungarian-constitutional-courts-decision-judicial-retirement-age-part-ii/>.

Schmidt, Thorsten Ingo, Öffentliches Finanzrecht, Tübingen 2023.

Schoch, Friedrich / Schneider, Jens-Peter / Bier, Wolfgang / Dawin, Michael / Emmenegger, Sigrid / Naumann, Kolja / Pietzner, Rainer / Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungsrecht - VwGO: Kommentar, 47. EL München 2025.

Schröter, Nicolai, Das Instrument der vorläufigen Haushaltsführung, NVwZ 2025, 623–627.

Stolleis, Michael, Pecunia nervus rerum zur Staatsfinanzierung in der frühen Neuzeit, Frankfurt am Main 1983.

Vogel, Klaus, Der Finanz- und Steuerstaat, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage Heidelberg 2004, § 30.

Von Münch, Ingo / Kunig, Philip (Begr.), Grundgesetz Kommentar: GG, 8. Auflage München 2025.

Voßkuhle, Andreas / Kaufhold, Ann-Kathrin, Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314–316.

Wiesch, Tiemo, Rechtsstaatspakt 2.0, NJW-Spezial 2022, 632.

Zillessen, Friedrich, in: ders. (Hrsg.), Die vorbereitete Demokratie: Resilienz durch Antizipation im Thüringen-Projekt, Berlin 2025, Schwachstellen suchen und finden, 23–28, <https://doi.org/10.17176/20250924-155423-0>.

IT-Infrastruktur

Cole, Mark D. / Klass, Nadine / Hofmann, Franz / Lauber-Rönsberg, Anne / Neuberger, Christoph / Oster, Jan / Stark, Birgit (Hrsg.), UFITA Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft, UFITA Heft 1/2024.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage Tübingen 2018.

Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz, 107. EL München 2025.

Glasze, Georg / Odzuck, Eva / Staples, Ronald (Hrsg.), Was heißt digitale Souveränität? Diskurse, Praktiken und Voraussetzungen »individueller« und »staatlicher Souveränität« im digitalen Zeitalter, Bielefeld 2022.

Mast, Tobias / Laude, Lennart, Kündigung der Vielfalt – ohne Diskussion, 26.01.2024, <https://verfassungsblog.de/aufgeloste-vielfalt/>.

Süptitz, Thomas / Eymann, Torsten, IT-Outsourcing für die Justiz: Ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit?, 2019.

Zusammenfassung

Beck, Hannah / Jaschinski, Jannik / Kordt, Klemens / Müller-Elmau, Marie / Talg, Juliana, Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken: Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts, 2024, <https://doi.org/10.17176/20240416-103633-0>.

Beck, Susanne / Huster, Stefan / Thiele, Alexander, Stellungnahme zur Causa „Frauke Brosius-Gersdorf“, 14.07.2025, <https://verfassungsblog.de/stellungnahme-zur-causa-frauke-brosius-gersdorf/>.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Parlamentskultur und Bundesverfassungsrichterwahl, 15.07.2025, <https://verfassungsblog.de/bundesverfassungsrichterwahl-frauke-brosius-gersdorf-wahlverfahren/>.

Holterhus, Till Patrik / Zillesen, Friedrich, „Der Rechtsstaat ist auf eine redliche Verwaltung angewiesen“, 06.06.2025, <https://verfassungsblog.de/der-rechtsstaat-ist-auf-eine-redliche-verwaltung-angewiesen/>.

Kelemen, R. Daniel, The political foundations of judicial independence in the European Union, *Journal of European Public Policy* 2012, 43–58, <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.632127>.

Kirchner, Raven, Gerichte als Spielball von Symbolpolitik, 16.06.2025, <https://verfassungsblog.de/gerichte-als-spielball-von-symbolpolitik/>.

Landfried, Christine, Warum politisch denkende Verfassungsrichter kein Problem sind, 07.08.2025, <https://verfassungsblog.de/verfassungsrichter-politik-verfassungsgericht-wahl/>.

Möllers, Christoph, Der gefährliche Angriff auf den Rechtsstaat, 2025, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gewaltenteilung-in-deutschland-wie-politiker-den-rechtsstaat-herausfordern-a-1ab8e540-e92e-422c-bd21-ee873679b9d1>.

Petrov, Jan, Countering Democratic Decay Judicially: Is Resistance Futile?, *ICL Journal* 2024, 595–628, <https://doi.org/10.1515/icl-2024-0019>.

Pichl, Maximilian, Zurückweisungen vor Gericht, 03.06.2025, <https://verfassungsblog.de/zuruckweisungen-gericht-migration-asyl/>.

Sanders, Anne, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2017, 230–233.

Sanders, Anne / von Danwitz, Luc, The Polish Judiciary Reform: Problematic under European standards and a Challenge for Germany, 28.03.2017, <https://verfassungsblog.de/the-polish-judiciary-reform-problematic-under-european-standards-and-a-challenge-for-germany/>.

Zillesen, Friedrich, Verwundbare Demokratie und wehrhafte Zivilgesellschaft, in: Hartmann-Cwiertnia, Thomas / Dahm, Jochen / Decker, Frank (Hrsg.), *Freiheit, Gleichheit, Vertrauen: was unsere Demokratie jetzt braucht*, Bonn 2025, 216–231.

Appendix

Informationsblatt

Einverständniserklärung
Expertengespräche für eine qualitative
rechtswissenschaftliche und rechtssoziologische Untersuchung des
Justiz-Projekts

Dieses Formular ist vom **Gesprächspartner** auszufüllen.

Bitte lesen Sie das beiliegende Studieninformationsblatt sorgfältig durch und geben Sie im folgenden Ihre Zustimmung.

Ich erkläre:

- Ich bestätige, dass ich das Informationsblatt für die oben genannte Studie erhalten habe. Ich hatte die Möglichkeit, die Informationen zu prüfen, Fragen zu stellen und habe diese zufriedenstellend beantwortet bekommen.
- Mir ist bekannt, dass meine Teilnahme freiwillig ist und dass es mir freisteht, bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse ohne Angabe von Gründen von der Studie zurückzutreten, ohne dass dies für mich nachteilige Folgen hat.
- Ich bin damit einverstanden, dass die im Rahmen des Expertengesprächs erhobenen Daten vom Verfassungsblog für mindestens drei Jahre nach der endgültigen Veröffentlichung der Forschungsarbeit sicher aufbewahrt werden.
- Ich erkläre meine **Einwilligung** zu der Verarbeitung personenbezogener Daten nach der Beschreibung im Studieninformationsblatt zu wissenschaftlichen und publizistischen Zwecken.

Wir bitten Sie darüber hinaus um Ihre optionale **Zustimmung** zu folgenden Punkten durch Setzen von Häkchen (✓):

Ich bin damit einverstanden, dass Audio- und Videoaufnahmen angefertigt werden. Mir ist bewusst, dass Videoaufnahmen anschließend gelöscht werden. Audioaufnahmen dürfen, wie oben angegeben, gespeichert werden und werden nicht veröffentlicht. Ich bin damit einverstanden, dass Audioaufnahmen automatisiert transkribiert werden dürfen. Transkripte werden nicht veröffentlicht.

Ich stimme pseudonymisierten Zitaten zu.

Teilnehmer/-in:

E-Mail-Adresse:

Unterschrift:

Ort, Datum:

Informationsblatt für Gesprächspartner des Justiz-Projekts

Was ist das Justiz-Projekt?

Das Justiz-Projekt untersucht die Resilienz der deutschen Justiz in Bund und Ländern gegen Angriffe auf den Rechtsstaat. Autoritäre Akteure sind über zahlreiche Staaten hinweg im Aufstieg und haben regelmäßig das Ziel, exekutive Macht zu entgrenzen. Dabei zeigt die [Erfahrung in anderen Ländern](#), dass eine unabhängige Justiz regelmäßig das erste Ziel ihrer Angriffe ist. Das Justiz-Projekt versucht systematisch, Schwachstellen ausfindig zu machen, die von autoritären Akteuren genutzt werden können, um die Justiz zu delegitimieren, zu blockieren und zu übernehmen. Insbesondere beschäftigt sich das Justiz-Projekt mit drei Themenblöcken: Gerichtsorganisation, Justizpersonal sowie Landesverfassungsgerichten. Das Justiz-Projekt ist für das Jahr 2025 angelegt.

Wer führt das Justiz-Projekt durch und wie wird es finanziert?

Das Justiz-Projekt wurde im Januar 2025 von der Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH („Verfassungsblog“) gestartet. Der Verfassungsblog ist eine gemeinnützige Organisation, die als globales Forum der wissenschaftlichen Debatte an der Schnittstelle von Wissenschaft und Gesellschaft agiert. Im Mittelpunkt steht die Debattenplattform verfassungsblog.de. Der Verfassungsblog ist Open Access und finanziert sich aus Spenden, Anzeigen, Publikationsgebühren und Projektmitteln. Das Justiz-Projekt wurde aus Spenden finanziert.

Was passiert, wenn ich an einem Gespräch teilnehme?

Wenn Sie sich dazu bereit erklären, teilzunehmen, führen wir mit Ihnen ein Expertengespräch basierend auf einem Leitfaden, das regelmäßig online mittels Videotelefonie-Software (insbesondere Cisco Webex), in Ausnahmefällen aber auch in Person stattfinden kann. In der Regel führen zwei Mitglieder des Forschungsteams die Gespräche gemeinsam durch und machen sich während des ungefähr einstündigen Gesprächs Notizen. Mit Ihrem Einverständnis wird das Gespräch aufgezeichnet und automatisiert ein Transkript erstellt. Dazu verwenden wir die entsprechende Funktion von Cisco Webex. Die Daten werden dazu auf Servern der entsprechenden Dienstleister verarbeitet, wobei wir geprüft haben, dass nur europäische Datacenter genutzt werden. Transkripte dienen der Analyse der Gespräche und der späteren Nachvollziehbarkeit des Gesagten durch alle Teammitglieder. Zur besseren Darstellung der Studienergebnisse würden wir gern in pseudonymisierter Form aus einzelnen Gesprächen zitieren.

Wie erscheinen die Ergebnisse der Studie?

Die Ergebnisse der Studie werden wissenschaftlich und publizistisch veröffentlicht, insbesondere als Blogposts und als Buch im Eigenverlag des Verfassungsblogs.

([Verfassungsbook](#)). Darüber hinaus ist die Verwendung der Ergebnisse in Vorträgen, Medienbeiträgen, Konferenzpräsentationen und sonstigen wissenschaftlichen Veröffentlichungen vorgesehen.

Was geschieht mit meinen Daten?

Notizen, Aufnahmen und Transkripte werden nicht veröffentlicht. Die erhobenen Forschungsdaten aus unserem Gespräch mit Ihnen werden wir zusammen mit personenbezogenen Daten in einem sicheren, passwortgeschützten Cloudordner (Serverstandort: Deutschland) speichern. Personenbezogene Daten sind dabei Ihr Name, Ihr Geschlecht, Ihre E-Mail-Adresse, die Einverständniserklärung und die Audio- und Videoaufnahme sowie die Transkripte. Bei der Aufnahme von Gesprächen mit Cisco Webex wird automatisch eine Video- und Audiodatei gespeichert. Die Videospuren werden anschließend von uns manuell gelöscht. Dennoch ist dies eine Verarbeitung personenbezogener Daten, für die wir Ihre Zustimmung benötigen.

Nur Mitglieder des Forschungsteams können Ihre Identität nachvollziehen. Wir pseudonymisieren die Angaben, falls wir uns entscheiden, für Veröffentlichungen aus dem Gespräch zu zitieren oder paraphrasieren. In dem Fall werden Sie mit Ihrer allgemeinen Berufsbezeichnung (z.B. RichterIn), einer groben Beschreibung der Organisation, für die Sie tätig sind (z.B. Landgericht), sowie dem Bundesland, in dem Sie tätig sind (z.B. Thüringen), zitiert. Wenn Sie weitergehende Anonymisierung oder keine Pseudonymisierung wünschen, sprechen Sie das bitte zu Beginn des Gesprächs an. Personenbezogene und Forschungsdaten werden für mindestens drei Jahre ab der Veröffentlichung der finalen Studie gespeichert.

Welche Rechte habe ich?

Zu Beginn des Gesprächs haben Sie die Gelegenheit, Fragen zu stellen, insbesondere zur Studie, der Datenverarbeitung, -speicherung und -verwendung. Während des Gesprächs können Sie jederzeit Fragen nach dem Inhalt des Protokolls und dessen Verwendung stellen. Sie können die Antwort auf eine oder mehrere Fragen verweigern oder das Gespräch abbrechen. Sie können sich bis zur Publikation der Ergebnisse von der Studie zurückziehen. Ihre Daten werden dann gelöscht.

Sie haben das Recht, Auskunft über die bei uns vorhandenen personenbezogenen Daten sowie deren Berichtigung oder Löschung oder die Einschränkung der Verarbeitung zu verlangen oder der Verarbeitung zu widersprechen, sowie ein Recht auf Übertragung der Sie betreffenden personenbezogenen Daten.

Sie haben das Recht, Ihre Einwilligung zur Verarbeitung personenbezogener Daten jederzeit zu widerrufen, ohne dass dadurch Sanktionen oder Nachteile drohen. Die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung aufgrund der Einwilligung vor deren Widerruf bleibt davon unberührt.

Sie haben das Recht, eine Beschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde, dem Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, einzureichen.

An welchen ethischen Standards orientiert sich das Forschungsprojekt?

Das Justiz-Projekt orientiert sich eng an ethischen Standards der Sozialwissenschaften in der Arbeit mit menschlichen Studienteilnehmern, insbesondere dem [Ethik-Kodex](#) der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW). Das bedeutet insbesondere, dass wir Daten nur mit Ihrem informierten Einverständnis erheben. Das Advisory Board des Justiz-Projekts, bestehend aus Prof. Dr. Fabian Wittreck (Universität Münster), Prof. Dr. Anne Sanders (Universität Bielefeld), Prof. Dr. Mariana Llanos (Universität Erfurt), hat die ethischen Aspekte des Justiz-Projekts inklusive dieses Studieninformationsblatts, des Interviewleitfadens, sowie der Einverständniserklärung anhand fachethischer Standards und best practices beurteilt und freigegeben.

An wen kann ich mich wenden, wenn ich eine Beschwerde habe?

Wenn Sie Beschwerden haben, wenden Sie sich bitte zunächst an das entsprechende Teammitglied oder den Projektleiter Friedrich Zillesen ([REDACTED]). Können wir Ihrer Beschwerde auf diesem Weg nicht abhelfen, kontaktieren Sie bitte den Verfassungsblog auf offiziellem Weg ([REDACTED]).

Sie können den Verfassungsblog auch postalisch erreichen:

Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH
c/o Democracy Reporting International
Elbestr. 28/29
12045 Berlin

Die Datenschutzerklärung des Verfassungsblogs finden Sie [hier](#). Unser Datenschutzbeauftragter ist die [REDACTED].

Über uns



Verfassungsblog

Der Verfassungsblog ist eine gemeinnützige Open Access Plattform für Debatten zu verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Themen in Deutschland, Europa und der Welt. Wir sehen uns an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und politischer Öffentlichkeit. Alle Beiträge, Online Symposien und sonstige Aktivitäten finden Sie auf Verfassungsblog.de.



Unsere Bücher

Weitere Open-Access-Bücher zu anderen Themen finden Sie unter Verfassungsblog.de/Books.



Unser Journal

Mit dem Verfassungsblatt tragen wir alle Blogposts eines Monats in einer eigenständigen Publikation zusammen. Dieses Format ermöglicht es unseren Leser*innen, die wichtigsten Themen eines Monats besser im Blick zu behalten und leichter das zu finden, was sie interessiert. Mehr dazu finden Sie unter Verfassungsblog.de/Blatt.



Unterstützen Sie uns!

Als gemeinnützige Organisation ist der Verfassungsblog auf die Unterstützung seiner Leser:innen angewiesen. Sie können uns helfen, unsere Arbeit fortzusetzen, indem Sie hier spenden!

Überall auf der Welt geraten Gerichte zunehmend unter Druck. Autoritäre Populisten versuchen, Einfluss auf die Justiz zu nehmen, ihre rechtsstaatlichen Garantien auszuhöhlen und das Vertrauen in demokratische Institutionen zu erschüttern. Wie verwundbar ist die Justiz in Deutschland in Bund und Ländern?

In rund 70 Recherchegesprächen hat das Justiz-Projekt gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus der Praxis Einfallstore identifiziert und Szenarien entwickelt, die plastisch machen, wie und wo die Justiz angegriffen werden kann. Dieses Buch zeigt, wie leicht der demokratische Rechtsstaat unter Druck geraten kann – und welche Vorkehrungen dem entgegenwirken. Antizipation beginnt jetzt.

„Die [...] nötige Diskussion über ‚Constitutional Resilience‘ darf sich nicht damit begnügen, Fehlentwicklungen zu diagnostizieren, sondern muss auch versuchen, präventiv Abhilfemöglichkeiten zu schaffen. Ex post lassen sich, wie etwa die Schwierigkeiten bei der Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit in Polen zeigen, auch mit gutem Willen die Fehlentwicklungen nicht – zumindest nicht einfach und schnell – beheben. Verlorenes Vertrauen ist kaum wiederherstellbar.“

– Angelika Nußberger