



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7248

Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

An den Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70,
24105 Kiel

Nur per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Köln, den 23. September 2026

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen:

- a) **Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes
und des Landesrichtergesetzes
(LT-SH-Drs. 20/4531);**
- b) **Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-
Holstein (LT-SH-Drs. 20/4532)**

Sehr geehrter Herr Kürschner,

haben Sie vielen Dank für Ihre Bitte um Stellungnahme zu den
vorbezeichneten Gesetzentwürfen, der ich hiermit gerne
nachkomme.

Da die Entwürfe teilweise lediglich redaktionelle Änderungen
enthalten, habe ich meine Darlegungen auf die aus hiesiger Sicht
besonders wesentlichen Aspekte der Resilienz beschränkt.

Mit freundlichen Grüßen

(Markus Ogorek)

**Institut für Öffentliches Recht
und Verwaltungslehre**

Der Direktor

**Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek,
LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)**

Telefon: 0221 470-76545
Telefax: 0221 470-76570
Markus.Ogorek@uni-koeln.de

Sekretariat: Susanne Braunsfeld
Telefon: 0221 470-7889
Telefax: 0221 470-76570
Susanne.Braunsfeld@uni-koeln.de

Postanschrift
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

Besuchsanschrift
3. Obergeschoss
Bernhard-Feilchenfeld-Straße 9
50969 Köln
KVB Pohlstraße



A.	Wahl des Ministerpräsidenten (Art. 33 Abs. 4 Satz 3 LVerf SH-E)	1
B.	Das Landesverfassungsgericht	3
I.	Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts	4
1.	Stellung als unabhängiges Gericht (Art. 51 Abs. 1 LVerf SH-E)	4
2.	Geschäftsordnungsautonomie (Art. 51 Abs. 9 Satz 1 LVerf SH-E)	4
a)	Absicherung der Geschäftsordnungsautonomie	5
b)	Reichweite der Geschäftsordnungsautonomie	6
c)	Zwischenergebnis	6
3.	Haushaltsplan (Art. 51 Abs. 9 Satz 2 LVerf SH-E)	6
II.	Stärkung der funktionalen Wirksamkeit	7
1.	Befugnis zum Erlass einstweiliger Anordnungen (Art. 51 Abs. 3 LVerf SH-E)	7
2.	Entscheidungswirkung (Art. 51 Abs. 10, 11 LVerf SH-E)	8
a)	Bedeutung der Bindungswirkung	8
b)	Bedeutung der Hochzonung	9
3.	Vollstreckung der Entscheidung	9
III.	Stärkung der personellen Funktionsfähigkeit	10
1.	Wahl der Mitglieder	10
a)	Beibehaltung der Zweidrittelmehrheit (Art. 51 Abs. 4 Satz 2 LVerf SH-E)	10
b)	Ersatzwahlmechanismus (Art. 51 Abs. 7 LVerf SH-E)	11
c)	Kritische Würdigung des Ersatzwahlmechanismus	11
d)	Alternativen	12
aa)	Übertragung des Vorschlagsrechts	12
bb)	Wahl der Stellvertreter als ordentliche Mitglieder	12
e)	Zwischenergebnis	13
2.	Länge der Amtsdauer (Art. 51 Abs. 6 Satz 1, 3 LVerf SH-E)	13
3.	Fortführung der Geschäfte (Art. 51 Abs. 6 Satz 2 LVerf SH-E)	14
a)	Verfassungsrechtliche Schranken	15
aa)	Erhebliche Überschreitung der Amtszeit	15
bb)	Verzögerung durch sachfremde Gründe oder bewusstes Unterlassen	15
b)	Zwischenergebnis	16
4.	Stellvertreterregelungen (Art. 51 Abs. 4 Satz 4, 5, Abs. 8 LVerf SH-E)	16
C.	Richterwahlausschuss und Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte	17
I.	Richterwahlausschuss	17
II.	Bestimmung der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte	18

Mit den beiden Gesetzentwürfen zur Änderung der Landesverfassung, des Landesverfassungsgerichtsgesetzes und des Landesrichtergesetzes verfolgt der schleswig-holsteinische Gesetzgeber das Ziel, die Verfassungsordnung und ihre zentralen Institutionen gegen mögliche Zugriffe autoritär-populistischer Kräfte widerstandsfähiger auszugestalten. Die Entwürfe fügen sich damit in die spätestens seit der Grundgesetzänderung zur Stärkung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts intensiv geführte Diskussion um eine Stärkung der institutionellen Resilienz auch auf Landesebene ein. Inhaltlich beschränken sich die vorgesehenen Sicherungen nicht auf das Verfahren zur Wahl des Ministerpräsidenten; einen weiteren Schwerpunkt bildet vielmehr die Absicherung der Unabhängigkeit der dritten Gewalt.

A. Wahl des Ministerpräsidenten (Art. 33 Abs. 4 Satz 3 LVerf SH-E)

Die Wahl des Ministerpräsidenten zählt zu den ersten und zugleich zentralen Kurationsakten des neu gewählten Parlaments.¹ Die hierfür geltenden Wahlvoraussetzungen, insbesondere die Anordnung bestimmter Quoren, bewegen sich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Ermöglichung effektiver Regierungsbildung und dem Anliegen, eine hinreichend stabile und parlamentarisch legitimierte Regierung hervorzubringen.² Ein hohes Wahlquorum vermag die personelle Legitimation des Amtsinhabers zu stärken. Zugleich erhöht es jedoch die Gefahr, dass eine parlamentarische Sperrminorität die Wahl eines neuen Regierungschefs blockiert.

Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein verfolgt insoweit – wie die Verfassungen mehrerer anderer Länder³ – einen vermittelnden Ansatz. In den ersten beiden Wahlgängen stehen die personelle Legitimation des Ministerpräsidenten und die Sicherung einer tragfähigen parlamentarischen Mehrheit im Vordergrund. Dementsprechend verlangt Art. 33 Abs. 3 i.V.m. Abs. 4 Satz 1 LVerf SH die Mehrheit der Mitglieder des Landtags. Enthaltungen und ungültige Stimmen wirken sich bei diesem Quorum zulasten des Bewerbers aus.⁴ Erst im dritten Wahlgang tritt das Ziel, überhaupt eine Regierungsbildung zu ermöglichen, stärker in den Vordergrund: Art. 33 Abs. 4 Satz 2 LVerf SH senkt das erforderliche Quorum im Wege eines Meiststimmenverfahrens auf die relative Mehrheit ab. Gewählt ist danach, wer die „meisten Stimmen“ erhält.

Bei mehreren Bewerbern bereitet dieses Verfahren keine besonderen Schwierigkeiten. Maßgeblich ist allein, welcher Kandidat mehr positive Stimmen als seine Mitbewerber auf sich vereinigt. Enthaltungen und ungültige Stimmen bleiben insoweit außer Betracht. Bezugspunkt der relativen Mehrheit sind mithin die Stimmen der konkurrierenden Bewerber.

Die Verfassung setzt allerdings nicht voraus, dass im dritten Wahlgang mehrere Kandidaten antreten. Auch tatsächlich dürfte eine solche Konkurrenzsituation keineswegs stets gegeben sein. Steht nur ein Bewerber zur Wahl, verliert der Begriff der „meisten Stimmen“ seinen selbstverständlichen Vergleichsmaßstab. Dann stellt sich die Frage, worauf sich die relative Mehrheit beziehen soll.

¹ Vgl. Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 37 m.w.N.

² Morlok/Kalb, ThürVBl. 2015, 153 (155 a.E.); Dressel/Gogolin, LKV 2015, 433 (441f.).

³ Vgl. etwa Art. 83 LVerf BB; Art. 56 LVerf BE; Art. 60 LVerf SN; Art. 65 LVerf ST; Art. 42 LVerf MV; Art. 30 LVerf NI; Art. 52 LVerf NRW; Art. 70 LVerf TH.

⁴ Vgl. Groh, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 42 Rn. 42.

Nach einer möglichen Lesart genügt in diesem Fall bereits eine einzige Ja-Stimme, unabhängig davon, wie viele Nein-Stimmen oder Enthaltungen abgegeben werden.⁵ Ein solches Verständnis entspricht jedenfalls der Logik des Meiststimmenverfahrens.⁶ Es trägt zudem dem Anliegen Rechnung, die Bildung einer neuen Regierung möglichst nicht zu verzögern.⁷ Verfassungsrechtlich zwingend ist diese Auslegung indes nicht. Der Wortlaut lässt ebenso die Deutung zu, dass ein alleiniger Bewerber nur gewählt ist, wenn auf ihn mehr Ja- als Nein-Stimmen entfallen.⁸

Diese Auslegungsunsicherheit soll der neu einzufügende Art. 33 Abs. 4 Satz 3 (Entwurfassung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – LVerf SH-E) nunmehr beseitigen.⁹ Danach ist ein einzelner Bewerber ab dem dritten Wahlgang nur gewählt, wenn er mehr Ja- als Nein-Stimmen erhält. An die Stelle des Vergleichs mit konkurrierenden Bewerbern tritt damit ein Vergleich zwischen Zustimmung und Ablehnung des einzigen Kandidaten. Enthaltungen bleiben auch hier außer Betracht, da sie – entsprechend dem hergebrachten Verständnis – weder als Ja- noch als Nein-Stimmen gewertet werden.¹⁰

Sieht man das Ziel des Verfassungsgebers allein darin, dass das Wahlverfahren „keine Nahrung für Verschwörungsnarrative bietet“,¹¹ so ist dieses durch die ausdrückliche Klarstellung der Mehrheitserfordernisse erreicht. Soll die Änderung darüber hinaus aber einen Beitrag zur institutionellen Resilienz der Landesverfassung leisten, begegnet sie in zweifacher Hinsicht Bedenken.

Erstens eröffnet die Neuregelung einer destruktiv agierenden parlamentarischen Minderheit die Möglichkeit, die Wahl eines Einzelbewerbers jedenfalls im Umfang der eigenen Abgeordnetenstärke zu erschweren, ohne ihr zugleich Verantwortung für die Herbeiführung einer tragfähigen personellen Alternative aufzuerlegen.¹² Dieses Blockadepotenzial fällt in Schleswig-Holstein besonders ins Gewicht. Anders als in mehreren anderen Ländern¹³ führt das Scheitern der Ministerpräsidentenwahl nicht kraft Verfassung zur Auflösung des Landtags und zu Neuwahlen. Ebenso fehlt ein dem Bundespräsidenten vergleichbares Organ, das im letzten Wahlgang zwischen Ernennung und Auflösung entscheiden könnte (vgl. Art. 63 Abs. 4 Satz 2 und 3 GG). Art. 19 Abs. 2 LVerf SH ermöglicht zwar eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch Beschluss einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtags. Eine unmittelbar an das Scheitern der Ministerpräsidentenwahl anknüpfende Auflösungsfolge ist jedoch nicht vorgesehen.

Zweitens schafft die unterschiedliche Behandlung von Einzel- und Konkurrenz kandidatur einen Anreiz zu strategischen Gestaltungen. Wird neben dem eigentlich aussichtsreichen Bewerber ein weiterer, ersichtlich chancenloser Kandidat aufgestellt, erfolgt der Vergleich wieder allein zwischen den Bewerbern. Nein-Stimmen gegen den favorisierten Kandidaten verlieren damit ihre unmittelbare Bedeutung. Die Reichweite des Mehrheitserfordernisses hinge folglich nicht allein von der

⁵ So für kommunale Wahlen BVerfGE 120, 82 (119); zur Parallelvorschrift in der Thüringer Verfassung: *Morlok/Kalb*, ThürVBl. 2015, 153 (161); *Jenak*, ThürVBl. 2025, 169 (180); wohl auch *Dressell/Gogolin*, LKV 2015, 433 (441).

⁶ Vgl. BVerfGE 120, 82 (119).

⁷ *Morlok/Kalb*, ThürVBl. 2015, 153 (155).

⁸ Vgl. zur Parallelvorschrift in der Thüringer Verfassung: *Zeh*, ThürVBl. 2015, 161 (161f.).

⁹ Vgl. LT SH-Drs. 20/4532, S. 5f.

¹⁰ Vgl. *Zeh*, ThürVBl. 2015, 161 (166).

¹¹ LT SH-Drs. 20/4532, S. 5.

¹² Vgl. dazu *Morlok/Kalb*, ThürVBl. 2015, 153 (161).

¹³ So etwa in Art. 47 LVerf BW; Art. 83 Abs. 3 LVerf BB; Art. 44 Abs. 5 LVerf BY; Art. 60 Abs. 3 LVerf SN; Art. 87 Abs. 4 LVerf SL.

parlamentarischen Unterstützung des Bewerbers, sondern auch davon ab, ob formal eine Konkurrenz kandidatur zustande kommt. Gerade bei der Wahl des Ministerpräsidenten, dem jedenfalls faktisch die Funktion des Staatsoberhauptes des Landes zukommt,¹⁴ überzeugt eine derart leicht beeinflussbare Differenzierung nur begrenzt.

Sachnäher erschiene es daher, das Spannungsverhältnis zwischen der Ermöglichung von Regierungsbildung und dem Erfordernis parlamentarischer Regierungsfähigkeit einheitlich aufzulösen. Denkbar wäre, auch im letzten Wahlgang unabhängig von der Zahl der Bewerber ein auf die abgegebenen gültigen Stimmen bezogenes Mehrheitserfordernis vorzusehen und dessen Nichterreichen mit einer Auflösungs- oder Neuwahlfolge zu verknüpfen. Auf diese Weise würde einerseits verhindert, dass die Wahlvoraussetzungen von der bloßen Zahl der aufgestellten Kandidaten abhängen; andererseits würde der Landtag unter erhöhten Einigungsdruck gesetzt, einen tatsächlich mehrheitsfähigen Bewerber hervorzubringen. Zugleich wäre zumindest im Zeitpunkt der Wahl eine Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen für den Ministerpräsidenten erforderlich. Eine dauerhaft tragfähige Regierungsmehrheit wäre damit allerdings noch nicht gewährleistet.

B. Das Landesverfassungsgericht¹⁵

Angriffe auf das oberste Gericht eines Landes können vielfältiger Natur sein.¹⁶ Sie reichen von offenen Versuchen politischer Einflussnahme, etwa durch sog. Court Packing, bis hin zu zunächst technisch anmutenden Änderungen der gerichtlichen Organisations- und Arbeitsbedingungen.¹⁷ Dass derartige Gefährdungen keineswegs nur von theoretischer Natur sind, zeigt der Blick nach Polen. Dort wurde das Ruhestandsalter auch für bereits amtierende Richter des Obersten Gerichts herabgesetzt und die Entscheidung über eine Fortführung ihrer Amtsausübung in das Ermessen des Staatspräsidenten gestellt. Der EuGH stellte einen Verstoß gegen die Grundsätze der Unabsetzbarkeit und der richterlichen Unabhängigkeit fest.¹⁸

Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber vor diesem Hintergrund die Gelegenheit genutzt, zentrale Strukturmerkmale des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar im Grundgesetz selbst zu verankern.¹⁹ Sie sind damit dem Zugriff einfacher gesetzgeberischer Mehrheiten entzogen und können nur unter den Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 2 GG, also mit Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, sowie innerhalb der durch Art. 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen geändert werden.

Auch auf Landesebene erscheint es konsequent, die für das Funktionieren der Verfassungsgerichtsbarkeit zentralen Regelungen in das Verfassungsrecht „hochzuziehen“. Hierzu zählen insbesondere Vorgaben zu Stellung und Kompetenzen des Gerichts, zu seiner personellen Besetzung und zur Richterwahl, zu seiner Beschlussfähigkeit sowie zur Bindungswirkung seiner

¹⁴ *Ogorek*, in: BeckOK Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 12. Ed., 15.05.2026, Art. 51 Rn. 11.1.

¹⁵ Die Einschätzungen in diesem Teil entsprechen in der Argumentation und teilweise in der Gliederung einer Stellungnahme, die der Verfasser Anfang des Jahres gegenüber dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber abgegeben hat.

¹⁶ *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (105ff.); vgl. *Krings/Rudolph*, ZG 2024, 249 (249f.).

¹⁷ *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (107f.).

¹⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 24.06.2019 – C-619/18, NVwZ 2019, 1109.

¹⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 24.09.2024, BT-Drs. 20/12977, S. 2.

Entscheidungen.²⁰ Demgegenüber können weniger strukturprägende Vorgaben der Geschäftsordnung des Landesverfassungsgerichts und dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleiben, um die notwendige Flexibilität für eine fortentwicklungsfähige Ausgestaltung des Verfahrensrechts zu erhalten.²¹ Institutionelle Absicherung und Fortentwicklungsfähigkeit des Verfahrensrechts schließen sich auf diese Weise nicht aus.

Die im Entwurf vorgesehenen Änderungen folgen im Wesentlichen diesem Ansatz. Sie lassen sich drei miteinander verbundenen Regelungsbereichen zuordnen: der Sicherung der institutionellen Unabhängigkeit, der Stärkung der funktionalen Wirksamkeit und der Gewährleistung der personellen Funktionsfähigkeit des Landesverfassungsgerichts.

I. Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts

Verfassungsgerichte sind in vielerlei Hinsicht Einflüssen von der Legislative oder Exekutive ausgesetzt,²² sei es bei der Wahl von geeigneten Richterpersönlichkeiten oder bei der Frage der finanziellen Ausstattung. Soll der Zugriff anderer Staatsgewalten auf die Verfassungsgerichtsbarkeit begrenzt werden, ist daher zunächst ihre institutionelle Unabhängigkeit in den Blick zu nehmen.

1. Stellung als unabhängiges Gericht (Art. 51 Abs. 1 LVerf SH-E)

Die Überführung des bisherigen § 2 LVerfGG SH, der die Stellung des Landesverfassungsgerichts als unabhängiges Verfassungsorgan festschreibt, in die Landesverfassung bewirkt zwar im Wesentlichen eine formale Aufwertung. Gleichwohl ist sie nicht ohne Bedeutung. Auch ohne unmittelbare materielle Rechtsänderung kann die ausdrückliche verfassungsrechtliche Anerkennung der institutionellen Eigenständigkeit des Gerichts eine erhebliche symbolische und systemstabilisierende Wirkung entfalten.²³ Vergleichbare Bestimmungen finden sich mittlerweile auch auf Bundesebene – dort in Art. 93 Abs. 1 GG für das Bundesverfassungsgericht – sowie teilweise auch in den Landesverfassungen²⁴.

Darüber hinaus kann die verfassungsrechtliche Hervorhebung der Eigenständigkeit des Landesverfassungsgerichts eine Verfassungspraxis absichern oder befördern, nach der das Gericht bei Änderungen des Landesverfassungsgerichtsgesetzes angehört wird.²⁵ Eine solche Praxis entspricht dem Vorgehen auf Bundesebene und trägt dazu bei, die institutionelle Eigenständigkeit und Funktionsfähigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit auch jenseits formaler Kompetenzausweisungen abzusichern.

2. Geschäftsordnungsautonomie (Art. 51 Abs. 9 Satz 1 LVerf SH-E)

Mit der verfassungsrechtlichen Absicherung der Geschäftsordnungsautonomie soll das Landesverfassungsgericht den übrigen Verfassungsorganen, namentlich Landtag und Landesregierung, auch insoweit gleichgestellt werden.²⁶ Die Regelung ist keineswegs bloß

²⁰ Vgl. Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 110.

²¹ Vgl. Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 113.

²² Als „fragile Institutionen“ bezeichnet sie Voßkuhle, JZ 2026, 105 (112 a.E.).

²³ Vgl. Klopfer/Jessen, ZG 2025, 1 (8) zum neuen Art. 93 Abs. 1 GG.

²⁴ Auf Landesebene: Art. 60 LVerf BY; Art. 112 Abs. 1 LVerf BB; Art. 52 Abs. 1 LVerf MV; Art. 79 Abs. 1 LVerf TH.

²⁵ Vgl. zur Kooperation auf Bundesebene: Karpenstein, NVwZ 2025, 131 (132).

²⁶ LT SH-Drs. 20/4532, S. 11.

organisationsrechtlicher Natur.²⁷ Die Befugnis, die innere Arbeitsweise eigenständig zu ordnen, kann vielmehr eine wesentliche Voraussetzung effektiver verfassungsgerichtlicher Kontrolle bilden. Das zeigt die Entwicklung in Polen. Dort sah die Gesetzesänderung vom Dezember 2015 vor, die Termine zur Verhandlung oder Beratung über Anträge der abstrakten Normenkontrolle nach der Reihenfolge des Eingangs der Verfahren festzusetzen.²⁸ Eine solche Bindung kann die vorrangige Behandlung besonders dringlicher Verfahren verhindern und dadurch die Wirksamkeit verfassungsgerichtlicher Kontrolle beeinträchtigen.²⁹

Die Geschäftsordnungsautonomie erlangt vor diesem Hintergrund eine wichtige Schutzfunktion. Sie eröffnet dem Gericht die Möglichkeit, Eingriffe in seine interne Verfahrensorganisation als Beeinträchtigung seiner institutionellen Selbstständigkeit abzuwehren. Damit stellen sich allerdings zwei grundlegende Folgefragen, nämlich diejenigen nach der verfassungsrechtlichen Fundierung und der Reichweite der Geschäftsordnungsautonomie.

a) Absicherung der Geschäftsordnungsautonomie

Überwiegend wird angenommen, wovon auch der Gesetzentwurf ausgeht,³⁰ dass sich die Geschäftsordnungsautonomie bereits aus der Stellung des Gerichts als Verfassungsorgan ableiten lässt.³¹ Zwingend ist diese dogmatische Herleitung jedoch nicht,³² sodass es sachgerecht erscheint, eine entsprechende Klarstellung ausdrücklich in der Verfassung zu verankern. Damit folgt der Landesgesetzgeber in Schleswig-Holstein dem Beispiel auf Bundesebene (vgl. Art. 93 Abs. 4 GG) sowie der im Jahr 2026 beschlossenen Änderung der saarländischen Landesverfassung (Art. 96 Abs. 4 LVerf SL)³³. Der eigenständige Wert einer solchen Regelung liegt dabei nicht allein in ihrer rechtlichen Absicherungswirkung. Die ausdrückliche Verfassungsnorm erhöht zugleich die normative Sichtbarkeit der institutionellen Eigenständigkeit des Gerichts und kann damit auch für dessen öffentliche Kommunikation von Bedeutung sein.³⁴ Sollte es zu ungerechtfertigten legislativen oder exekutiven Eingriffen in die Binnenorganisation des Landesverfassungsgerichts kommen, kann sich das Gericht unmittelbar auf die Verfassung stützen, ohne seine Geschäftsordnungsautonomie zunächst argumentativ aus seiner Stellung als Verfassungsorgan dogmatisch herleiten zu müssen.

²⁷ Zur Bedeutung der Geschäftsordnungsautonomie in der Verfassung: *Harbarth*, JZ 2025, 161 (166f.).

²⁸ Vgl. Venedig-Kommission, Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, CDL-AD(2016)001, 11./12.03.2016, Rn. 54; *Walter*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 1 Rn. 15.

²⁹ Vgl. Venedig-Kommission, CDL-AD(2016)001, Rn. 55–65; *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (108).

³⁰ LT SH-Drs. 20/4532, S. 11.

³¹ *Morgenthaler/Münkler*, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed., 01.03.2026, Art. 93 Rn. 25; *Paulus*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 93 Rn. 76f.; *Walter*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 1 Rn. 14; *von Coelln*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 17a Rn. 54; *Lechner/Zuck*, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 1 Rn. 11; *Lenz/Hansel*, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 1 Rn. 12; *Harbarth*, JZ 2025, 161 (166); kritisch dazu: *Sauer*, JZ 2025, 12 (15ff.).

³² Vgl. *Sauer*, JZ 2025, 12 (15ff.).

³³ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes vom 29. April 2026, Amtsbl. I S. 383; zum Entwurf LT SL-Drs. 17/1739, S. 2.

³⁴ *Zillesen/Brandau/Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 111ff.

b) Reichweite der Geschäftsordnungsautonomie

Zur Geschäftsordnungsautonomie zählen insbesondere Fragen der Geschäftsverteilung.³⁵ Weniger eindeutig ist dagegen, ob sich das Gericht auf sie auch gegenüber gesetzlichen Regelungen zur Beschlussfähigkeit, zu Abstimmungsmehrheiten oder zur Zulässigkeit von Sondervoten berufen kann.³⁶ Gerade insoweit erweist sich die Abgrenzung zur gesetzlichen Ausgestaltung des Verfahrensrechts als schwierig. Unstreitig ist allerdings, dass Regelungen, die die Binnenorganisation des Gerichts überschreiten und nach außen wirken, nicht mehr von der Geschäftsordnungsautonomie erfasst sind.³⁷

Gegen ein zu weites Verständnis spricht zudem, dass es wenig überzeugend erschiene, wenn das Gericht nahezu vollständig über alle wesentlichen Bedingungen der Entscheidungsfindung befinden könnte. Dies träte in ein Spannungsverhältnis zur Gestaltungsverantwortung des verfassungsändernden beziehungsweise einfachen Gesetzgebers. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, die Geschäftsordnungsautonomie auf Fragen der Geschäftsverteilung, der internen Zusammenarbeit der Mitglieder sowie auf kommunikative Fragen außerhalb der eigentlichen Entscheidungsfindung zu beschränken.

c) Zwischenergebnis

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Geschäftsordnungsautonomie ist ein sinnvoller und daher begrüßenswerter Schritt, um das Verfassungsgericht auch vor vermeintlich niederschweligen Angriffen zu schützen. Lückenlos ist der Schutz einer institutionellen Unabhängigkeit des Gerichts von politischen Einflüssen dadurch freilich nicht. Das gilt vor allem für Fragen, die die Entscheidungsfindung betreffen. Denkbar wäre es daher, die Regelungen zur Beschlussfähigkeit und zu den Abstimmungsmehrheiten, die bisher nur im einfachen Recht enthalten sind (vgl. § 11 LVerfGG SH), ebenfalls in das Verfassungsrecht zu überführen.

3. Haushaltsplan (Art. 51 Abs. 9 Satz 2 LVerf SH-E)

Die finanzielle Ausstattung des Verfassungsgerichts kann ebenfalls zum Ziel autoritär-populistischer Angriffe werden.³⁸ Eine Unterfinanzierung kann dabei erhebliche Auswirkungen auf die personelle, aber auch auf die sachliche Ausstattung des Gerichts haben.³⁹ Dem kann durch die eigenständige Feststellung des Haushaltsentwurfs und die Ausweisung des Bedarfs in einem eigenen Einzelplan zumindest teilweise entgegengewirkt werden. Die Feststellung des Entwurfs gewährleistet noch nicht, dass der darin ausgewiesene Bedarf unverändert in den vom Landtag beschlossenen Haushalt übernommen wird. Sie macht diesen Bedarf jedoch institutionell sichtbar.⁴⁰ Denn das Landesverfassungsgericht stellt seinen Bedarf dann selbst fest und verschwindet nicht etwa im Einzelplan des Justizministeriums.⁴¹ In Schleswig-Holstein verfügt das Landesverfassungsgericht

³⁵ Vgl. für die Geschäftsverteilung zur Berichterstattung § 20 Abs. 1 GO-BVerfG; von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 17a Rn. 55.

³⁶ Vgl. Sauer, JZ 2025, 12 (18).

³⁷ Vgl. Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 1 Rn. 79; Sauer, JZ 2025, 12 (18).

³⁸ Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 247ff.

³⁹ Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 271.

⁴⁰ Vgl. LT SH-Drs. 20/4532, S. 11; zur Sichtbarkeit des Bedarfs auch Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 271.

⁴¹ Vgl. Benda/Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 123.

bereits über einen eigenen Einzelplan im Haushalt.⁴² Mit Art. 51 Abs. 9 Satz 2 LVerf SH-E wird die institutionelle Stellung des Gerichts insofern gestärkt, als die Feststellung des Entwurfs des Haushaltsplans nunmehr von Verfassungs wegen dem Präsidenten des Gerichts zugewiesen wird.

II. Stärkung der funktionalen Wirksamkeit

Als weiterer Angriff auf einen obersten Gerichtshof kann die bereits im Jahr 2014 entbrannte Debatte in Israel um eine „Override Clause“ gewertet werden, mittels derer durch Entscheidungen des dortigen Obersten Gerichtshofs für nichtig erklärte Gesetze durch einen einfachen Parlamentsbeschluss reaktiviert werden könnten.⁴³ Danach verbliebe die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes letztlich in der Hand des Gesetzgebers selbst: Er befände darüber, ob er sich der verfassungsgerichtlichen Entscheidung fügt oder seine eigene Auffassung für maßgeblich erachtet. Dem kann zumindest durch verfassungsrechtliche Regelungen zur Wirkung und Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen Einhalt geboten werden. Darüber hinaus nimmt der Entwurf aber auch die Phase vor einer endgültigen Entscheidung des Verfassungsgerichts in den Blick, indem eine Hochzonung der Regelungen zum Erlass einstweiliger Anordnungen vorgesehen ist.

1. Befugnis zum Erlass einstweiliger Anordnungen (Art. 51 Abs. 3 LVerf SH-E)

Art. 51 Abs. 3 LVerf SH-E verankert eine allgemeine Befugnis zum Erlass einstweiliger Anordnungen innerhalb der Zuständigkeiten des Landesverfassungsgerichts in der Verfassung. Bereits Art. 22a Abs. 6 Satz 3 LVerf SH enthält eine ausdrückliche, auf den Notausschuss als Notparlament bezogene Eilkompetenz. Art. 29 Abs. 3 Satz 4 LVerf SH setzt einstweilige Anordnungen im Zusammenhang mit parlamentarischen Informationsansprüchen voraus.⁴⁴ Ob und in welchem Umfang bereits aus den Grundrechten oder dem Rechtsstaatsprinzip eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Gewährleistung verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes folgt, ist nicht abschließend geklärt.⁴⁵ Unionsrechtlich muss vorläufiger Rechtsschutz möglich sein, soweit er erforderlich ist, um die volle Wirksamkeit einer späteren Entscheidung über unionsrechtlich gewährleistete Rechte zu sichern.⁴⁶ Für Individualverfassungsbeschwerden leiteten Limbach, Böckenförde und Sommer in ihrem Sondervotum zum Flughafenverfahren aus der Schutzfunktion der Grundrechte ein Effektivitätsgebot auch für den verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz ab.⁴⁷ Die Senatsmehrheit unterschied dagegen die Effektivitätsanforderungen an fachgerichtlichen und verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz und ließ offen, ob § 32 BVerfGG zum verfassungsrechtlich garantierten Kernbestand des Verfassungsbeschwerdeverfahrens gehört.⁴⁸ Hinzu kommt, dass Schleswig-Holstein keine allgemeine Individualverfassungsbeschwerde kennt. Die Hochzonung des § 30 Abs. 1 LVerfGG SH sichert deshalb den bestehenden verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutz

⁴² Vgl. Einzelplan 15 für das Jahr 2026, schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/H/haushalt_landeshaushalt/haushalt_ep_2026 (zuletzt abgerufen am 03.09.2026).

⁴³ Harel, The Israeli Override Clause and the Future of Israeli Democracy, 15.05.2018, verfassungsblog.de/the-israeli-override-clause-and-the-future-of-israeli-democracy/ (zuletzt abgerufen am 15.09.2026); Voßkuhle, JZ 2026, 105 (108).

⁴⁴ Vgl. Art. 22a Abs. 6 Satz 3 und Art. 29 Abs. 3 Satz 4 LVerf SH. Auch Art. 135 Abs. 2 Satz 3 LVerf RP setzt einstweilige Anordnungen voraus; zur allgemeinen Kompetenz nach dem Entwurf LT-SH-Drs. 20/4532, S. 7.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 94, 166 (215f.); insgesamt zum rechtsstaatlichen Effektivitätsgebot nur *Graßhof*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 32 Rn. 6f.

⁴⁶ EuGH, Urt. v. 19.06.1990 – C-213/89 (Factortame), NJW 1991, 2271 (2272 Rn. 21); Urt. v. 11.01.2001 – C-226/99 (Siples), BeckRS 2004, 75231 (Rn. 19); Urt. v. 13.03.2007 – C-432/05 (Unibet), NJW 2007, 3555 (3558 Rn. 67).

⁴⁷ Sondervotum Limbach/Böckenförde/Sommer, BVerfGE 94, 166 (222, 224ff.).

⁴⁸ BVerfGE 94, 166 (215f.).

innerhalb der jeweiligen Zuständigkeiten ab, ohne dass seine verfassungsrechtliche Notwendigkeit aus jener Kontroverse ohne Weiteres abgeleitet werden könnte.

2. Entscheidungswirkung (Art. 51 Abs. 10, 11 LVerf SH-E)

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, auch die Regelung des § 29 Abs. 1 LVerfGG SH zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts in die Landesverfassung zu überführen. Eine solche Konstitutionalisierung stärkt die Autorität des Gerichts und seiner Entscheidungen sowohl rechtlich als auch symbolisch, indem sie deren Bedeutung unmittelbar im Verfassungstext sichtbar macht. Einen vergleichbaren Weg ist auch der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Resilienzreform des Bundesverfassungsgerichts gegangen (Art. 94 Abs. 4 Satz 1 GG). Davon zu unterscheiden ist die Gesetzeskraft bestimmter Entscheidungen: Art. 51 Abs. 11 Satz 2 LVerf SH-E übernimmt insoweit unverändert den bisherigen Absatz 5 Satz 2 und überlässt deren nähere Bestimmung dem einfachen Gesetzgeber.⁴⁹

a) Bedeutung der Bindungswirkung

Der in § 29 Abs. 1 LVerfGG SH enthaltene Regelung soll durch ihre Konstitutionalisierung allerdings keine andere inhaltliche Bedeutung beigemessen werden. Die Begründung verweist auf die wortgleiche Übernahme der bisherigen Regelung, entscheidet den Streit um ein Normwiederholungsverbot aber nicht ausdrücklich. Aus der Hochzonung allein lässt sich daher weder dessen Begründung noch dessen Ausschluss ableiten. Schon bislang wirft § 29 Abs. 1 LVerfGG SH die rechtliche Frage auf, in welchem Umfang der Landtag als Verfassungsorgan an Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts gebunden ist. Die Verlagerung dieser Bindungswirkung in die Landesverfassung könnte den Eindruck erwecken, der Gesetzgeber sei zukünftig nicht nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, sondern darüber hinaus an ein striktes Normwiederholungsverbot.⁵⁰ In einer strengen Lesart ließe sich daraus ein umfassendes Wiederholungsverbot hinsichtlich bereits für nichtig erklärter Normen ableiten. Dies würde bedeuten, dass es dem Gesetzgeber untersagt wäre, eine für verfassungswidrig befundene Regelung mit im Wesentlichen gleichem Inhalt erneut zu erlassen, was seinen Gestaltungsspielraum einschränken würde.

Dass eine entsprechende Verfassungsnorm nicht allein nach ihrem Wortlaut im Sinne eines strikten Bindungsverständnisses auszulegen ist, zeigt bereits der Umstand, dass auch das Landesverfassungsgericht – obwohl selbst Verfassungsorgan – nicht im Sinne einer Präjudizienbindung an seine bisherige Rechtsprechung gebunden ist.⁵¹ Es widerspräche dem Wesen richterlicher Rechtsfortbildung, wenn das Gericht seine Rechtsprechung nicht fortentwickeln dürfte. Die fehlende Präjudizienbindung des Gerichts beantwortet allerdings noch nicht die anders gelagerte Frage nach den Bindungen des Gesetzgebers. Für die Reichweite eines Normwiederholungsverbots sind insbesondere zwei weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Erstens besteht – unabhängig davon, ob man ein Normwiederholungsverbot annimmt –

⁴⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 24.09.2024, BT-Drs. 20/12977, S. 8f.; zu Art. 51 Abs. 11 LVerf SH-E LT-SH-Drs. 20/4532, S. 12.

⁵⁰ Vgl. zum Streitstand *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 94 Rn. 304; in Bezug auf die Grundgesetzänderung auch *Sauer*, Sachverständige Stellungnahme, 11.11.2024, S. 12, bundestag.de/resource/blob/1029250/Stellungnahme-Sauer.pdf (zuletzt abgerufen am 03.09.2026).

⁵¹ Vgl. *von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 31 Rn. 41 m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG; *Lenz/Hansel*, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 31 Rn. 33.

weitgehende Einigkeit darüber, dass dem Gesetzgeber jedenfalls dann der erneute Erlass einer vergleichbaren Norm möglich bleibt, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Rahmenbedingungen geändert haben.⁵² Zweitens folgt aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue bereits heute eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts zu beachten. Auch ohne ausdrückliche Normierung ist der Gesetzgeber daher gehalten, sich bei einer Neuregelung mit den Entscheidungsgründen des Landesverfassungsgerichts inhaltlich auseinanderzusetzen und aus ihnen die notwendigen Folgerungen zu ziehen, um den erneuten Erlass einer verfassungswidrigen Norm zu vermeiden.⁵³

b) Bedeutung der Hochzonung

Die verfassungsrechtliche Fixierung der Bindung des Gesetzgebers an Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts dient vor allem der Prävention: Sie soll Fälle einer offenen Missachtung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen durch die Legislative verhindern, indem sie die Autorität des Landesverfassungsgerichts sichtbar und normativ greifbar im Verfassungstext verankert.⁵⁴ Eine einfachgesetzliche Befugnis des Parlaments, verbindliche verfassungsgerichtliche Entscheidungen außer Kraft zu setzen, wäre damit unvereinbar. Die umstrittene Reichweite eines Normwiederholungsverbots ist davon zu trennen. Die Hochzonung sollte nicht als Einführung eines ausnahmslosen Verbots inhaltsgleicher Neuregelungen verstanden werden. Eine entsprechende Klarstellung sollte ausdrücklich Eingang in die Gesetzesbegründung finden, um Fehlinterpretationen von vornherein zu vermeiden und den Charakter der Norm als Ausdruck institutioneller Resilienz zu verdeutlichen.

3. Vollstreckung der Entscheidung

Die Missachtung von Entscheidungen des Verfassungsgerichts stellt dessen Autorität und letztlich die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Kontrolle grundlegend in Frage. Deutlich wurde dies etwa in einem Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht Gießen, in dem die Stadt Wetzlar durch einstweilige Anordnung verpflichtet wurde, der NPD Zugang zu einer Stadthalle zu gewähren.⁵⁵ Trotz Zwangsgeldfestsetzung durch das Verwaltungsgericht und einer eigenen einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts verweigerte die Stadt die Befolgung der Anordnung.⁵⁶ Der Fall legt ein strukturelles Problem offen: Da Verfassungsgerichte keine eigenen Vollstreckungsorgane besitzen, sind sie auf die Mitwirkung anderer staatlicher Stellen angewiesen.⁵⁷ Gemäß § 34 LVerfGG SH kann das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung bestimmen, wer sie vollstreckt. Eine eindeutige verfassungsrechtliche Zuständigkeitsregelung könnte die Durchsetzungskraft des Gerichts stärken – weniger durch eine materielle Kompetenzverschiebung als durch die sichtbare

⁵² BVerfGE 77, 84 (103f.); 96, 260 (263); 102, 127 (141f.); von Ungern-Sternberg, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 31 Rn. 39 (ein Normwiederholungsverbot annehmend); Lechner/Zuck, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 31 Rn. 35; Lenz/Hansel, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 31 Rn. 37 (beide ablehnend gegenüber einem Normwiederholungsverbot), offen dagegen BVerfGE 1, 14 (37).

⁵³ Lechner/Zuck, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 31 Rn. 35; Lenz/Hansel, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 31 Rn. 37; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 31 Rn. 71ff.

⁵⁴ Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 94 Rn. 304.

⁵⁵ VG Gießen, Beschl. v. 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI, BeckRS 2017, 144110.

⁵⁶ BVerfG, NVwZ 2018, 819 (819).

⁵⁷ Vgl. Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 123.

Verankerung der Vollstreckungspflicht.⁵⁸ Ein Beispiel für eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Vollstreckungsregelung bietet Art. 135 Abs. 3 LVerf RP. Auch wenn eine Verfassungsregelung die tatsächliche Durchsetzung nicht garantiert, kann sie durch ihre Symbolkraft und öffentliche Sichtbarkeit einen Beitrag zur Resilienz der Verfassungsgerichtsbarkeit leisten.⁵⁹

III. Stärkung der personellen Funktionsfähigkeit

Wie das eingangs erwähnte Beispiel aus Polen zeigt, ist die Veränderung der Zusammensetzung eines Gerichts ein naheliegendes Angriffsmittel, um die Kontrollfunktion der dritten Gewalt zu unterminieren. Klare Regeln für die Wahl der Richterpersönlichkeiten, ihre Amtszeit und die Fortführung der Geschäfte sind daher essenziell, um autoritär-populistischen Bestrebungen entgegenzuwirken.

1. Wahl der Mitglieder

Ein zentrales Instrument politischer Einflussnahme auf das Landesverfassungsgericht liegt in der Besetzung und Wahl seiner Mitglieder. Um diesen Einfluss zu begrenzen, ist zunächst sicherzustellen, dass der Wahlmechanismus eine rasche Politisierung des Gerichts durch eine bloße Regierungsmehrheit verhindert. Zugleich darf das Verfahren aber nicht so ausgestaltet sein, dass eine Sperrminorität einer Fraktion die Neuwahl auf Dauer blockiert und dadurch die Funktionsfähigkeit des Landesverfassungsgerichts gefährdet. Im schlimmsten Fall können politische Auseinandersetzungen über die Besetzung des Verfassungsgerichts – wie das Beispiel der USA zeigt – dazu führen, dass der eigentlich legitimitätsstiftende Wahlakt in sein Gegenteil verkehrt wird und die Autorität des Gerichts Schaden nimmt, ohne dass dieses selbst korrigierend eingreifen könnte.⁶⁰

a) Beibehaltung der Zweidrittelmehrheit (Art. 51 Abs. 4 Satz 2 LVerf SH-E)

Die Verfassung von Schleswig-Holstein soll – wie etliche andere Landesverfassungen –⁶¹ daran festhalten, dass für die Wahl der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist (vgl. Art. 51 Abs. 4 Satz 2 LVerf SH-E). Zwar würde eine nach einem erfolglosen Wahlgang eintretende Absenkung des Quorums auf die einfache Mehrheit die Wahrscheinlichkeit einer zügigen Nachbesetzung erhöhen. Eine qualifizierte Mehrheit verhindert jedoch, dass ein Verfassungsgericht durch die einfache Regierungsmehrheit einer autoritär-populistischen Partei vollständig politisiert werden kann, und fördert stattdessen konsensuale Lösungen über Fraktionsgrenzen hinweg.⁶² Zugleich stärkt die Zweidrittelmehrheit die Autorität der Richterinnen und Richter des Landesverfassungsgerichts, da sie weniger als regierungsnah und damit als unabhängiger wahrgenommen werden.⁶³ Eine Zweidrittelmehrheit erscheint auch deshalb geboten,

⁵⁸ Vgl. Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 123.

⁵⁹ Vgl. Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 123.

⁶⁰ Vgl. Grove, Harvard Law Review, Vol. 132 (2019), 2240 (2272f.).

⁶¹ Art. 112 Abs. 4 Satz 4 LVerf BB; Art. 84 Abs. 1 Satz 2 LVerf BE; Art. 76 Abs. 2 Satz 1 LVerf NRW; Art. 134 Abs. 3 Satz 1 LVerf RP; Art. 96 Abs. 1 Satz 2 LVerf SL; Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LVerf SN; Art. 79 Abs. 3 Satz 3 LVerf TH; bezogen auf zwei Drittel der anwesenden Mitglieder: Art. 52 Abs. 3 LVerf MV; unter zusätzlicher Wahrung der Mehrheit aller Mitglieder des Landtags: Art. 55 Abs. 2 Satz 1 LVerf NI und Art. 74 Abs. 3 Satz 1 LVerf ST.

⁶² Vgl. Kloepfer/Jessen, ZG 2025, 1 (12f.); Eichberger, Die erste von drei Säulen, 16.04.2024, verfassungsblog.de/die-erste-von-drei-säulen (zuletzt abgerufen am 02.09.2026); Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 92.

⁶³ Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 92.

weil das Landesverfassungsgericht Gesetze des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments für nichtig erklären kann. Dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Reform zur Stärkung des Bundesverfassungsgerichts davon abgesehen hat, eine entsprechende Zweidrittelmehrheit im Grundgesetz zu verankern, ist in der Literatur vielfach als verpasste Chance kritisiert worden.⁶⁴ Insofern ist das Festhalten an der Zweidrittelmehrheit als Quorum für die Wahl eines Mitglieds aus rechtsstaatlichen Gründen sachgerecht.

b) Ersatzwahlmechanismus (Art. 51 Abs. 7 LVerf SH-E)

Das hohe Quorum für die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts erhöht indes die Gefahr einer Blockade. Dem versucht der Gesetzentwurf durch einen Ersatzwahlmechanismus in Art. 51 Abs. 7 LVerf SH-E zu begegnen. Nach Satz 1 dieser neuen Regel soll das Landesverfassungsgericht neben dem zuständigen Ausschuss (vgl. § 11a Abs. 3 GO-LT SH) ein eigenes Vorschlagsrecht und eine entsprechende Vorschlagspflicht erhalten, wenn drei Monate nach Ablauf der Amtszeit ein Nachfolger noch nicht gewählt wurde. Die Wahlentscheidung verbleibt beim Landtag. Über Art. 51 Abs. 4 Satz 5 LVerf SH-E gilt der Ersatzwahlmechanismus auch für die persönlichen Stellvertreter. Dabei soll das Gericht nach dem neuen § 6a Abs. 1 Satz 2 LVerfGG SH-E für jedes nachzubesetzende Mitglied jeweils zwei Personen vorschlagen. Die so vorgeschlagenen Kandidaten bedürfen für eine erfolgreiche Wahl nach Satz 2 der verfassungsrechtlichen Regelung lediglich einer absoluten Mehrheit statt einer Zweidrittelmehrheit. Insgesamt unterscheidet sich der Ersatzwahlmechanismus signifikant von dem des Bundesgesetzgebers: Auf Bundesebene darf nach Ablauf einer weiteren Frist auch das jeweils andere Wahlorgan, also der Bundesrat anstelle des Bundestages und umgekehrt, die Wahl vornehmen. Das ursprünglich zuständige Wahlorgan behält dabei sein Wahlrecht (vgl. Art. 93 Abs. 2 Satz 3 GG i.V.m. § 7a Abs. 5 BVerfGG). Verfassungsrechtlich dürfte eine solche Regelung jedenfalls dann zulässig sein, wenn das Vorschlagsrecht dem Parlament im Rahmen seiner Kurationsfunktion nicht vollständig entzogen, sondern lediglich zusätzlich einem anderen Gremium übertragen wird.⁶⁵ Dies stellt der Gesetzentwurf durch die Regelung in Art. 51 Abs. 7 Satz 3 LVerf SH-E sicher, wonach ein reguläres Wahlverfahren neben dem Ersatzwahlmechanismus weiterhin möglich bleibt. Für die gesonderte Besetzung der Ämter des Präsidenten und des Vizepräsidenten gilt der Ersatzwahlmechanismus nach der Entwurfsbegründung nicht. Er knüpft an den Ablauf der Amtszeit als Mitglied an.⁶⁶

c) Kritische Würdigung des Ersatzwahlmechanismus

Selbst wenn der Ersatzwahlmechanismus verfassungsrechtlich zulässig ist, ist er nicht völlig unbedenklich. Denn es gibt mehrere gewichtige Gründe, die gegen die Einführung einer solchen Regelung sprechen. Zunächst droht der Vorwurf eines Selbstergänzungsrechts, insbesondere dann, wenn der Anspruch auf breit konsensuale Mehrheitsentscheidungen von Anfang an aufgegeben wird und der Ersatzmechanismus faktisch zum Regelverfahren werden sollte.⁶⁷ Die Mitglieder des Gerichts erhalten damit einen maßgeblichen Einfluss auf die Vorauswahl ihrer künftigen Kolleginnen und Kollegen. Die abschließende Wahlentscheidung verbleibt jedoch beim Landtag, dem jeweils zwei Personen vorgeschlagen werden müssen; daneben bleibt das reguläre Wahlverfahren mit

⁶⁴ Karpenstein, NVwZ 2025, 131 (135) m.w.N.

⁶⁵ B. Grünewald/Tremml, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 7a Rn. 14; Haratsch, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 7a Rn. 2 m.w.N.

⁶⁶ LT SH-Drs. 20/4531, S. 6, zu § 6a; zur Anwendung auf Stellvertreter LT SH-Drs. 20/4532, S. 8.

⁶⁷ Haratsch, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 7a Rn. 2.

Zweidrittelmehrheit eröffnet. Ferner besteht die Gefahr, dass politische Konflikte durch die Übertragung des Vorschlagsrechts in das Landesverfassungsgericht selbst hineingetragen werden, was dessen Autorität und Unabhängigkeit beeinträchtigen kann.⁶⁸ Schließlich würden die – ehrenamtlich tätigen – Richterinnen und Richter mit einer zusätzlichen Aufgabe belastet, die über die Übernahme des richterlichen Ehrenamts hinausgeht.⁶⁹ Die Übertragung des Vorschlagsrechts auf das Gericht selbst ist daher zur Überwindung von Wahlblockaden nicht uneingeschränkt zu empfehlen.

d) Alternativen

Neben dem im Entwurf vorgesehenen Ersatzwahlmechanismus kommen allerdings auch andere Modelle zur Überwindung einer Wahlblockade in Betracht.

aa) Übertragung des Vorschlagsrechts

Da eine zweite legitimationsvermittelnde „Kammer“ wie der Bundesrat auf Landesebene fehlt, kommt als eine Alternative die Übertragung des Vorschlagsrechts auf ein anderes Gremium in Betracht. Bei einem neu zu gründenden Gremium besteht allerdings die Gefahr, dass bereits über dessen Besetzung politischer Streit entbrennt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwiefern die jeweiligen Mitglieder ihrerseits für die Auswahl von Verfassungsrichterinnen und -richtern geeignet sind. Denkbar wäre etwa, den bereits in Schleswig-Holstein bestehenden Richterwahlausschuss mit der Suche nach Kandidatinnen und Kandidaten für das Verfassungsgericht zu betrauen. Damit würde immerhin der Vorwurf eines Selbstergänzungsrechts entfallen. Allerdings besteht der Richterwahlausschuss seinerseits zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Landtags sowie aus weiteren vom Landtag gewählten Mitgliedern (vgl. Art. 50 Abs. 2 LVerf SH) und ist damit de facto selbst ein politisch geprägtes Gremium. Ein Mehrwert durch die Verlagerung des Vorschlagsrechts vom Ausschuss des Landtags auf den Richterwahlausschuss zum Zweck der Auflösung einer Blockade wäre damit kaum gewonnen.

bb) Wahl der Stellvertreter als ordentliche Mitglieder

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgeber will einen anderen Weg gehen, der die Rolle der Stellvertreterinnen und Stellvertreter in den Mittelpunkt rückt. Nach einem jüngst veröffentlichten Gesetzentwurf⁷⁰ soll bei Ausbleiben einer Nachwahl innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden des Vorgängers (vgl. Art. 75 Abs. 6 Satz 4 LVerf NRW-E) die Wahl des jeweiligen Stellvertreters mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags möglich sein. Darüber hinaus soll nach Art. 75 Abs. 6 Satz 5 LVerf NRW-E bei einem Absinken der Zahl der Mitglieder einschließlich der Stellvertreterinnen und Stellvertreter unter acht die Möglichkeit bestehen, weitere Mitglieder und stellvertretende Mitglieder mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags zu wählen, bis deren Gesamtzahl wieder acht erreicht. Da der schleswig-holsteinische Entwurf die bestehenden persönlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter ebenfalls verfassungsrechtlich absichert (vgl. Art. 51 Abs. 4 Satz 4 LVerf SH-E), kommt eine entsprechende Ausgestaltung auch für Schleswig-Holstein in Betracht. Sie müsste allerdings

⁶⁸ Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 95.

⁶⁹ Zillesen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 96.

⁷⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 08.09.2026, LT NRW-Drs. 18/21201, S. 7, 14f.

mit Art. 51 Abs. 8 LVerf SH-E abgestimmt werden: Bei vorzeitigem Ausscheiden rückt der persönliche Stellvertreter dort bereits ohne erneute Wahl für die Restamtszeit zum ordentlichen Mitglied auf.

Der Vorteil besteht darin, dass die persönlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter bereits einmal gewählt worden sind und im Vertretungsfall ohnehin in die Rolle eines ordentlichen Mitglieds eintreten. Sie werden in diesem Prozess gleichsam als ordentliche Mitglieder bestätigt. Überdies wird durch die Beschränkung auf den persönlichen Stellvertreter verhindert, dass Debatten darüber entstehen, welches der stellvertretenden Mitglieder nun gewählt werden sollte.

Wird das stellvertretende Mitglied auch unter den geringeren Mehrheitsanforderungen nicht zum ordentlichen Mitglied gewählt, kann dies Fragen nach seiner parlamentarischen Unterstützung aufwerfen. Rechtlich stellt die erfolglose Wahl in ein anderes Amt jedoch kein Misstrauensvotum dar und entzieht der zuvor wirksam begründeten Stellung als stellvertretendes Mitglied nicht ihre Legitimation. Diese bleibt bis zum Eintritt eines gesetzlichen Beendigungsgrundes bestehen.

e) Zwischenergebnis

Die Idee eines Ersatzwahlmechanismus mag auf den ersten Blick beruhigend wirken, um im Falle einer politisch motivierten Blockade eine vakante Stelle schnell zu besetzen. Die Gefahr besteht aber darin, dass der Anspruch aufgegeben wird, für eine vakante Stelle eine von einem breiten politischen Spektrum getragene Richterpersönlichkeit als Nachfolger zu finden. Vielmehr sollte der Druck auf alle Fraktionen aufrechterhalten bleiben und destruktives Verhalten durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sichtbar gemacht werden. Eine ausbleibende Nachbesetzung kann durch die im Entwurf vorgesehenen Regelungen zur Amtsfortführung und Stellvertretung vorübergehend aufgefangen werden. Das setzt jedoch voraus, dass genügend Mitglieder und Stellvertreter zur Verfügung stehen und die nachfolgend erörterten verfassungsrechtlichen Grenzen der Amtsfortführung gewahrt bleiben. Will man auf einen Ersatzwahlmechanismus gleichwohl nicht verzichten, erweist sich eine Lösung nach dem Vorbild des nordrhein-westfälischen Verfassungsgebers durchaus als vertretbar.

2. Länge der Amtsdauer (Art. 51 Abs. 6 Satz 1, 3 LVerf SH-E)

Die verfassungsrechtliche Absicherung der bereits gesetzlich vorgesehenen zwölfjährigen Amtsdauer unter ausdrücklichem Ausschluss einer Altersgrenze in Art. 51 Abs. 6 LVerf SH-E in Verbindung mit den klarstellenden Regelungen zum Beginn der Amtszeit im einfachen Recht (vgl. § 7 Abs. 1 LVerfGG SH-E) ist ein wichtiger Schritt, um die personelle Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts zu stärken. Denn gerade Altersregelungen wurden in der Vergangenheit etwa in Ungarn und Polen als Instrument genutzt, um Einfluss auf eine unabhängige Justiz zu nehmen. In Ungarn wurde durch ein im Jahr 2011 erlassenes Gesetz das Ruhestandsalter für Richter, Staatsanwälte und Notare pauschal von 70 auf 62 Jahre herabgesetzt.⁷¹ In Polen wurden – wie eingangs erwähnt – durch eine im Jahr 2018 in Kraft getretene Gesetzesänderung das Ruhestandsalter auch amtierender Richter des Obersten Gerichts herabgesetzt und die Entscheidung über eine Fortführung ihrer Amtsausübung in das Ermessen des Staatspräsidenten

⁷¹ EuGH, Urt. v. 06.11.2012 – C-286/12, BeckRS 2012, 82346.

gestellt.⁷² Dass die Amtsdauer und damit mittelbar auch die Altersfrage dem Zugriff einer einfachen Regierungsmehrheit entzogen werden, ist daher sinnvoll.

Daneben hat aber auch die Länge der Amtszeit von zwölf Jahren eine stabilisierende Wirkung auf das Verfassungsorgan. Denn kürzere Amtszeiten stellen den zuständigen Ausschuss und das Parlament häufiger vor die Herausforderung, einen neuen Kandidaten vorzuschlagen und diesen anschließend mit einer Zweidrittelmehrheit zu wählen. Auch das Grundgesetz (Art. 93 Abs. 3 Satz 1 GG) und § 5 Abs. 1 Satz 1 LVerfGG MV sehen eine reguläre Amtsdauer von zwölf Jahren vor. Anders als der schleswig-holsteinische Entwurf verbindet das Grundgesetz diese Dauer jedoch mit einer Altersgrenze von 68 Jahren. Gleichzeitig wird zusätzlicher organisatorischer Aufwand durch häufige Richterwechsel, besonders in lang andauernden Verfahren, vermieden.⁷³ Die lange Amtsdauer verringert zudem die Häufigkeit regulärer Neubesetzungen. Sie allein schließt jedoch eine vollständige Neubesetzung innerhalb einer einzigen Legislaturperiode nicht aus; insoweit kommt es zusätzlich auf die zeitliche Staffelung der Amtszeiten und auf vorzeitige Abgänge an. Gleichwohl ist die Begrenzung der Amtszeit, flankiert durch den grundsätzlichen Ausschluss einer Wiederwahl, gegenüber einer unbegrenzten Amtszeit vorzugswürdig, um die Unparteilichkeit des Gerichts zu sichern und einer personellen Machtkonzentration entgegenzuwirken.⁷⁴ Eine eigenständige Sicherung gegen Verzögerungen beim Amtsantritt enthält § 7 Abs. 1 Satz 4 und 5 LVerfGG SH-E. Die Ernennungsurkunde ist innerhalb von zwei Wochen nach der Wahl auszuhändigen. Beim Nachrücken nach § 4 Abs. 4 Satz 1 LVerfGG SH beginnt diese Frist mit dem Ausscheiden des Vorgängers gemäß § 9 Abs. 3 LVerfGG SH.⁷⁵

3. Fortführung der Geschäfte (Art. 51 Abs. 6 Satz 2 LVerf SH-E)

Bisher ist die Fortführung der Geschäfte lediglich im einfachen Recht (§ 9 Abs. 2 LVerfGG SH) geregelt. Danach führen die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts nach Ablauf ihrer regulären Amtszeit die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers fort. Hätte es eine einfache Regierungsmehrheit in der Hand, diese Regelung zu streichen, könnte die Funktionsfähigkeit des Gerichts erheblich beeinträchtigt werden, wie der Verfassungsgeber zu Recht erkannt hat.⁷⁶ Denn das einfache Gesetz setzt für die Beschlussfähigkeit des Gerichts die Anwesenheit von mindestens sechs Richterinnen und Richtern voraus (vgl. § 11 Abs. 1 LVerfGG SH). Der Ausfall eines der sieben Mitglieder allein führt daher noch nicht zur Beschlussunfähigkeit. Können dagegen zwei Sitze weder durch Mitglieder noch durch Stellvertreter besetzt werden, wird das erforderliche Quorum unterschritten.⁷⁷ Die Konstitutionalisierung des § 9 Abs. 2 LVerfGG SH nach dem Vorbild des Art. 93 Abs. 3 Satz 2 GG auf Bundesebene ist daher zu begrüßen.

⁷² Vgl. EuGH, Urt. v. 24.06.2019 – C-619/18, NVwZ 2019, 1109.

⁷³ Vgl. Benda/Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, § 5 Rn. 133.

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 165, 296 (351) Rn. 155; Morgenthaler/Münkler, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed., 01.03.2026, Art. 93 Rn. 24; Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 93 Rn. 237f.; Paulus, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 93 Rn. 73ff.; Benda/Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, § 5 Rn. 134.

⁷⁵ LT SH-Drs. 20/4531, S. 2, 7f., zu § 7 Abs. 1.

⁷⁶ LT SH-Drs. 20/4532, S. 8.

⁷⁷ Vgl. Lukosek/Kuhn, in: Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 93 Rn. 72.

a) Verfassungsrechtliche Schranken

Vor dem Hintergrund des aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Rechts auf den gesetzlichen Richter und der hierzu ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung ergeben sich jedoch bestimmte verfassungsrechtliche Schranken. So kann eine Verletzung dieses Justizgrundrechts etwa bei einer ganz erheblichen Überschreitung der regulären Amtszeit in Betracht kommen.⁷⁸ Daneben darf die Nachwahl nicht aus sachfremden Gründen verzögert oder bewusst unterlassen werden.⁷⁹

aa) Erhebliche Überschreitung der Amtszeit

Wann genau eine erhebliche Überschreitung der Amtszeit vorliegt, ist höchstrichterlich bislang nicht abschließend geklärt. Im Fall der Berliner Wiederholungswahl ließ das Bundesverfassungsgericht die Rechtmäßigkeit einer Amtszeitüberschreitung von mehr als 15 Monaten im Einzelfall offen. Einen Verstoß gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG stellte es nicht fest, weil eine systematisch normwidrige Praxis nicht erkennbar war. Eine abschließende Billigung der konkreten Gerichtsbesetzung unter dem Gesichtspunkt des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG liegt darin nicht.⁸⁰ Auch zeitlich unbestimmte Regelungen, die lediglich die Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers anordnen, erachtet das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich zulässig.⁸¹ Maßgeblich ist dabei, dass die zuständigen Organe nicht von ihrer Verpflichtung entbunden werden, die vakante Stelle zeitnah neu zu besetzen.⁸² Das Bundesverfassungsgericht stellt insoweit insbesondere auf bestehende Fristenregelungen für die Neuwahl ab.⁸³ Diesem Erfordernis trägt der Gesetzgeber durch den derzeit geltenden § 6 Abs. 4 LVerfGG SH Rechnung, der für die Wahl eines Verfassungsgerichtsmitglieds einen Zeitraum von frühestens drei Monaten bis spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit vorsieht. Hält man an dem Ersatzwahlmechanismus in Art. 51 Abs. 7 LVerf SH-E fest, folgt auch daraus ein erkennbarer gesetzgeberischer Wille, eine erfolgreiche Nachwahl zu ermöglichen. Die Gesetzesbegründung nimmt auf die Wahlfristen des § 6 Abs. 4 LVerfGG SH bereits ausdrücklich Bezug.⁸⁴

bb) Verzögerung durch sachfremde Gründe oder bewusstes Unterlassen

Daneben kann eine Verzögerung aus sachfremden Gründen oder das bewusste Unterlassen einer Wahl eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter darstellen.⁸⁵ Das Bundesverfassungsgericht benennt insoweit ausdrücklich parteipolitische Gründe als sachfremd, ohne diesen Begriff jedoch näher zu konturieren.⁸⁶ Das Scheitern einer Neuwahl trotz ernsthafter Einigungsbemühungen begründet nicht ohne Weiteres eine verfassungswidrige Amtsfortführung. Eine gezielte, sachfremde Verzögerung kann dagegen auch bei einer Blockade durch eine parlamentarische Minderheit verfassungsrechtlich relevant werden. Das Recht auf den gesetzlichen Richter schützt nicht nur vor der Manipulation einzelner Verfahren, sondern auch vor sachfremden

⁷⁸ BVerfGE 82, 286 (300f.); 165, 296 (351) Rn. 155; offengelassen in BVerfGE 2, 1 (9).

⁷⁹ BVerfGE 82, 286 (300f.); 165, 296 (352) Rn. 158; offengelassen in BVerfGE 2, 1 (9).

⁸⁰ BVerfGE 165, 296 (352f.) Rn. 158f.

⁸¹ BVerfGE 82, 286 (300); 165, 296 (350f.) Rn. 153ff.

⁸² BVerfGE 165, 296 (351) Rn. 155.

⁸³ BVerfGE 82, 286 (300f.).

⁸⁴ LT SH-Drs. 20/4532, S. 9, zu Art. 51 Abs. 7.

⁸⁵ BVerfGE 82, 286 (300f.); 165, 296 (352) Rn. 158; offengelassen BVerfGE 2, 1 (9).

⁸⁶ BVerfGE 2, 1 (9); 82, 286 (301); 165, 296 (352) Rn. 158.

Einflüssen auf die Gerichtsbesetzung und vor Gefährdungen richterlicher Unabhängigkeit.⁸⁷ Die politische Einordnung der blockierenden Fraktion entscheidet deshalb nicht über die Sachfremdheit der Verzögerung. Maßgeblich sind vielmehr deren konkrete Gründe und die fortgesetzten Bemühungen um eine Nachbesetzung. Sachfremde Verzögerungen können etwa vorliegen, wenn der nach § 11a GO-LT SH zuständige Ausschuss die Kandidatensuche unterlässt oder anstehende Wahlgänge ohne sachlichen Grund nicht durchgeführt werden.⁸⁸ Zudem wird regelmäßig erst nach einem gewissen Zeitablauf von einer Blockadesituation gesprochen werden können, da es zum Wesen parlamentarischer Willensbildung gehört, dass Verständigungsprozesse über Personalentscheidungen Zeit in Anspruch nehmen.⁸⁹ Die fehlende Einigung ist daher für sich genommen noch kein Beleg für eine sachfremde Verzögerung. Umgekehrt entfällt deren mögliche verfassungsrechtliche Relevanz nicht allein deshalb, weil die übrigen Fraktionen die erforderliche Mehrheit ohne die blockierende Minderheit nicht erreichen können.

Bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit einer länger dauernden Amtsfortführung hat das Landesverfassungsgericht seine ordnungsgemäße Besetzung von Amts wegen zu prüfen. Ob es anstelle eines geschäftsführend amtierenden Mitglieds dessen Stellvertreter heranziehen darf, richtet sich nach den einschlägigen einfach- und verfassungsrechtlichen Regelungen. Das Bundesverfassungsgericht hat eine entsprechende Auslegung und analoge Anwendung der damaligen saarländischen Vertretungsregelungen durch den dortigen Verfassungsgerichtshof gebilligt. Eine allgemeine Austauschbefugnis folgt daraus nicht; für Schleswig-Holstein bedarf es einer eigenständigen Herleitung unter Einbeziehung der vorgesehenen verfassungsrechtlichen Amtsfortführung.⁹⁰

b) Zwischenergebnis

Die vorgesehenen Regelungen zur Fortführung der Geschäfte entbinden die zuständigen Organe nicht von der Pflicht zur zeitnahen Nachbesetzung. Bei ihrer Anwendung bleiben die verfassungsrechtlichen Grenzen überlanger oder sachfremd verlängerter Amtsfortführung zu beachten.

4. Stellvertreterregelungen (Art. 51 Abs. 4 Satz 4, 5, Abs. 8 LVerf SH-E)

Eine zusätzliche Absicherung der personellen Stabilität des Landesverfassungsgerichts kann durch Regelungen zur Stellvertretung und zum Verhinderungsfall erreicht werden. Positiv ist dabei hervorzuheben, dass der Gesetzentwurf die bereits einfachgesetzlich vorgesehenen persönlichen Stellvertreter für jedes Mitglied nunmehr verfassungsrechtlich absichert (vgl. Art. 51 Abs. 4 Satz 4, 5 LVerf SH-E) und auch das Nachrücken des jeweiligen Stellvertreters beim vorzeitigen Ausscheiden eines Mitglieds in den Verfassungsrang erhebt (Art. 51 Abs. 8 LVerf SH-E). Für nachgerückte Mitglieder gestattet Art. 51 Abs. 8 Satz 2 LVerf SH-E ausnahmsweise eine einmalige unmittelbar anschließende Wiederwahl, sodass beide Amtszeiten zusammen zwölf Jahre betragen. Die Amtszeit als Stellvertreter wird nach Satz 3 nicht angerechnet. Sinnvoll ist darüber hinaus, auch die Regelung zum Verhinderungsfall, die derzeit lediglich in § 4 Abs. 3 LVerfGG SH enthalten ist, in die Verfassung

⁸⁷ BVerfGE 82, 286 (296, 298, 300f.); 95, 322 (327).

⁸⁸ Vgl. auch *Lukosek/Kuhn*, in: Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 93 Rn. 75.

⁸⁹ Vgl. *Lechner/Zuck*, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 4 Rn. 5; *Kischel*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 60.

⁹⁰ BVerfGE 82, 286 (304f.).

aufzunehmen. Dadurch wäre auch für den Fall der Verhinderung des persönlichen Stellvertreters Vorsorge dafür getroffen, dass eine ausreichende Besetzung gesichert ist. Soll eine Vertretungsregel darüber hinaus den Einsatz eines Stellvertreters anstelle eines über die reguläre Amtszeit hinaus geschäftsführend tätigen Mitglieds ermöglichen, müsste sie die Voraussetzungen hierfür hinreichend bestimmt festlegen und ihr Verhältnis zur Amtsfortführung nach Art. 51 Abs. 6 Satz 2 LVerf SH-E klären. Der geltende Vorbehalt in § 4 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG SH nimmt Fälle des § 9 Abs. 2 LVerfGG SH gerade aus. Allein sein Wegfall würde eine solche Befugnis noch nicht begründen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die anhand der damaligen saarländischen Vertretungsregelungen entwickelte Lösung gebilligt und auf die Verantwortung des Gerichts für seine ordnungsgemäße Besetzung verwiesen. Ihre Übertragung auf Schleswig-Holstein bedarf jedoch der gesonderten Prüfung.⁹¹

C. Richterwahlausschuss und Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte

Neben den Resilienzmaßnahmen auf Ebene des Verfassungsgerichts nimmt der Entwurf vor dem Hintergrund der Ereignisse im Thüringer Landtag auch die Besetzung der Fachgerichte in den Blick. Im Mittelpunkt stehen dabei Regelungen zum Richterwahlausschuss sowie zur Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte. Die Änderungen des Landesrichtergesetzes sollen nach Art. 3 Satz 2 des Entwurfs LT SH-Drs. 20/4531 erst mit Beginn der 21. Wahlperiode in Kraft treten; die Verfassungsänderungen dagegen nach Art. 2 des Entwurfs LT SH-Drs. 20/4532 am Tag nach der Verkündung.

I. Richterwahlausschuss

In Thüringen erfolgen die Auswahl und Ernennung geeigneter Richterpersönlichkeiten nicht allein durch die Exekutive (namentlich das zuständige Justizministerium). Vielmehr wirkt – wie auch in mehreren anderen Ländern⁹² – gemäß Art. 89 Abs. 2 Satz 1 LVerf TH ein Richterwahlausschuss mit. Dessen Mitglieder aus dem Kreis der Abgeordneten und ihre Vertreter werden nach § 52 Abs. 1 RiStAG TH mit einer Zweidrittelmehrheit vom Landtag gewählt. Die Neubestellung des Ausschusses nach der Landtagswahl 2024 scheiterte jedoch über längere Zeit an der Sperrminorität einer Fraktion.⁹³ Als Ausweg griff man auf das rechtlich bislang unerprobte Vorgehen zurück, den bisherigen Richterwahlausschuss erneut zusammentreten zu lassen, um weiterhin an der Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit mitzuwirken.⁹⁴

Auch in Schleswig-Holstein besteht für die Ernennung von Richterinnen und Richtern ein Richterwahlausschuss, dem Abgeordnete sowie weitere Mitglieder angehören. Für seine Besetzung ist bislang ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit erforderlich (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 3 LVerf SH). Die Mitwirkung eines Richterwahlausschusses ist bereits bundesverfassungsrechtlich ausdrücklich zugelassen (vgl. Art. 98 Abs. 4 GG). Mit Blick auf das Demokratieprinzip und die notwendige demokratische Legitimation der Richterinnen und Richter kommt es entscheidend darauf an, dass auch das Auswahlgremium selbst hinreichend demokratisch rückgebunden ist. Dies kann

⁹¹ BVerfGE 82, 286 (304f.).

⁹² Art. 109 Abs. 1 Satz 1 LVerf BB; §§ 46ff. RiStAG BW; §§ 11ff. RiG BE; Art. 136 Abs. 1 LVerf HB; Art. 63 Abs. 1 LVerf HH; Art. 127 Abs. 3 LVerf HE; §§ 14ff. RiG RP; Art. 89 Abs. 2 LVerf TH.

⁹³ *Talg/Wittreck*, ThürVBl. 2025, 217 (217); *Lorenz*, FD-ZVR 2025, 804311.

⁹⁴ *Otten*, GSZ 2026, 192 (197); *Sehl*, Neue Richter auf Lebenszeit – und auf Risiko?, LTO, 28.10.2025, lto.de/recht/justiz/thueringen-justiz-afd-blockade-richterwahlausschuss-tagt-lebenszeit-ernennung-risiko (zuletzt abgerufen am 16.09.2026).

insbesondere durch eine mehrheitliche Besetzung mit Abgeordneten oder durch einen qualifizierten parlamentarischen Wahlakt gewährleistet werden.⁹⁵

Der Entwurf verlagert die näheren Anforderungen an die Wahl der Ausschussmitglieder nunmehr in das einfache Recht. Dass für die bereits unmittelbar demokratisch legitimierten Abgeordneten nach § 12 Abs. 1 LRiG SH-E künftig eine Verhältniswahl genügen soll, während für die weiteren Mitglieder an der Zweidrittelmehrheit festgehalten wird, erscheint vor diesem Hintergrund sachgerecht. Zugleich wird damit jedenfalls hinsichtlich der Abgeordnetenmitglieder die Möglichkeit einer Blockade durch eine Sperrminorität beseitigt. Davon zu unterscheiden sind die Personalentscheidungen des Richterwahlausschusses selbst: Für diese bleibt nach Art. 50 Abs. 2 Satz 3 LVerf SH-E eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich. Die gesicherte Konstituierung des Ausschusses gewährleistet daher noch nicht, dass auch die jeweiligen Personalentscheidungen zustande kommen. Ob dabei eine Sperrminorität besteht, hängt von der konkreten Zusammensetzung des Ausschusses und dem Stimmverhalten seiner Mitglieder ab.⁹⁶

Für die Wahl der weiteren Mitglieder besteht dieses Risiko allerdings fort. Kommt deren Wahl nicht zustande, tritt nach Ablauf der Sechswochenfrist seit dem Zusammentritt des neuen Landtags gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 LRiG SH-E i.V.m. § 12 Abs. 3 LRiG SH der Landtag an die Stelle des Richterwahlausschusses. Eine auf Blockade gerichtete parlamentarische Minderheit könnte daher versuchen, ihre Strategie künftig von der Wahl der Abgeordnetenmitglieder auf die Wahl der weiteren Mitglieder zu verlagern.

Dem ließe sich etwa dadurch begegnen, dass das erforderliche Quorum für die Wahl der weiteren Mitglieder nach Ablauf einer bestimmten Frist und mehreren erfolglosen Wahlgängen abgesenkt wird. Denkbar wäre ferner eine ausdrückliche Regelung, nach der der bisherige Richterwahlausschuss bis zur erfolgreichen Neubestellung im Amt bleibt. Dies würde von der gegenwärtigen Regelung des § 16 Abs. 1 Nr. 1 LRiG SH abweichen, nach der die Mitgliedschaft grundsätzlich mit Ablauf von sechs Wochen nach dem Zusammentritt des neuen Landtags endet. Zur Absicherung der demokratischen Legitimation eines solchen geschäftsführend fortbestehenden „alten“ Ausschusses spräche allerdings einiges dafür, die Fortgeltung ausdrücklich auf Verfassungsebene anzuordnen.⁹⁷

Ähnlich wie bei der Fortführung der Amtsgeschäfte eines Verfassungsrichters bis zur Ernennung eines Nachfolgers dürfte eine solche Übergangsregelung freilich nur als Sicherungsmechanismus für den Fall einer vorübergehenden Blockade verstanden werden. Sie darf insbesondere keinen Anreiz setzen, die erforderlichen Bemühungen um eine zeitnahe Neubestellung des Richterwahlausschusses zu unterlassen.

II. Bestimmung der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte

Für die Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte sieht Art. 50 Abs. 3 LVerf SH bislang eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen vor. Der Entwurf verzichtet künftig auf die verfassungsrechtliche Festschreibung dieses Quorums. Einfachgesetzlich

⁹⁵ Kau, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 98 Rn. 45; Classen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 98 Rn. 16.

⁹⁶ LT SH-Drs. 20/4532, S. 6, zu Art. 50 Abs. 2 Satz 3.

⁹⁷ Vgl. Talg/Wittreck, ThürVBl. 2025, 217 (220).

bleibt die Zweidrittelmehrheit nach § 10 Abs. 3 Satz 1 LRiG SH zwar zunächst erhalten. Das Mehrheitserfordernis wird damit jedoch gleichsam entkonstitutionalisiert und – wie vom Entwurf beabsichtigt⁹⁸ – künftig der Disposition des einfachen Gesetzgebers und damit grundsätzlich auch einer einfachen parlamentarischen Mehrheit zugänglich gemacht.

Verfassungsrechtlich ist ein qualifiziertes Quorum für die Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte nicht zwingend geboten. Angesichts ihrer besonderen Stellung erscheint eine verstärkte demokratische Rückbindung an das Parlament gleichwohl sachgerecht. Denn ihnen kommen neben ihren richterlichen Aufgaben auch Leitungs- und Verwaltungsbefugnisse zu. Hierzu zählen insbesondere das Hausrecht nach §§ 8 Abs. 1 Satz 2, 14 LJG SH sowie die Dienstaufsicht nach § 10 Abs. 2 und 3 LJG SH.

Die vorgesehene Regelung schafft insofern jedenfalls größere Flexibilität für den einfachen Gesetzgeber. Weniger überzeugend wäre es allerdings, das einfachgesetzlich fortbestehende Quorum erst dann abzusenken, wenn sich bereits eine konkrete Blockadesituation eingestellt hat. Eine solche anlassbezogene Änderung könnte den Eindruck erwecken, die Regeln würden in Reaktion auf ein bestimmtes Abstimmungsergebnis verändert. Konsequenter wäre es daher, bereits im Zuge der jetzigen Reform zu entscheiden, ob die Zweidrittelmehrheit für die Besetzung dieser herausgehobenen Leitungsämter dauerhaft beibehalten werden soll oder ob schon jetzt ein alternatives Wahlverfahren für den Fall einer anhaltenden Blockade vorgesehen werden sollte.

Köln, den 22. September 2026

Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M.

⁹⁸ LT SH-Drs. 20/4532, S. 6.