

JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

Herrn Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Jan Kürschner MdL
Schleswig-Holsteinischer Landtag

Per E-Mail:
innenausschuss@landtag.ltsh.de

FACHBEREICH 03
Öffentliches Recht, internationales Recht,
Rechtstheorie

Universitätsprofessor
Dr. Karsten Schneider

Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Jakob-Welder-Weg 9
55128 Mainz

Tel. +49 6131 39-29377
Fax +49 6131 39-28172

isschneider@uni-mainz.de

Mainz, 25.09.2026

Öffentliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den vorliegenden Gesetzentwürfen danke ich Ihnen. Gerne
nehme ich wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung zum Thema:

**a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Landesverfassungsgerichtsgesetzes und des Landesrichtergesetzes**
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD,
FDP und SSW – Drucksache 20/4531 (neu)

**b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes
Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD,
FDP und SSW – Drucksache 20/4532

Die beiden Entwürfe greifen zahlreiche Aspekte auf, die in der Debatte über die Widerstandsfähigkeit („Resilienz“) rechtsstaatlicher Institutionen seit Jahren erörtert werden.¹ Ihre grundsätzliche Zielrichtung ist zu begrüßen. Insbesondere die verfassungsrechtliche Absicherung wesentlicher Strukturmerkmale des Landesverfassungsgerichts ist geeignet, dessen Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit zu stärken.

Einer differenzierten Bewertung bedarf der vorgeschlagene Ersatzwahlmechanismus. Er eröffnet einen Weg zur Überwindung von Wahlblockaden, ermöglicht aber zugleich die Wahl von Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts auf unterschiedlich breiter parlamentarischer Grundlage. Hinzu kommen Fragen nach den Anreizen zur regulären Einigung, nach der Rolle des Gerichts bei der Auswahl seiner künftigen Mitglieder und nach der Funktionsfähigkeit des Ersatzverfahrens selbst.

Meine Bewertung knüpft an meine Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 an.² Maßgeblich ist ein Ausgleich zwischen institutioneller Absicherung, möglichst breitem Wahlkonsens und wirksamer Überwindung von Blockaden. Weder die größtmögliche verfassungsrechtliche Festschreibung noch die größtmögliche Erleichterung von Mehrheitsentscheidungen bildet für sich genommen einen hinreichenden Maßstab.

A. Ausgangspunkt und Bewertungsmaßstab

Die Widerstandsfähigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit beruht auf mehreren Voraussetzungen. Das Gericht muss gegen Eingriffe in seine institutionelle Unabhängigkeit geschützt sein. Seine personelle Erneuerung darf nicht dauerhaft blockiert werden können. Zugleich muss seine Zusammensetzung geeignet sein, Vertrauen in eine von wechselnden politischen Mehrheiten unabhängige Rechtsprechung zu begründen.

Diese Ziele können miteinander in Spannung geraten. Qualifizierte Wahlmehrheiten fördern einen breiten personellen Konsens, eröffnen aber Sperrminoritäten. Ersatzwahlverfahren können solche Blockaden überwinden, vermindern jedoch regelmäßig den Druck, im ursprünglichen Verfahren eine Einigung zu erreichen. Verfassungsrechtliche Festschreibungen erschweren institutionelle Eingriffe, begrenzen aber auch die Möglichkeiten, auf unvorhergesehene Funktionsstörungen zu reagieren.

Bereits die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“ hat in ihrem Bericht vom 18. April 2024 vier maßgebliche Anforderungen an einen Ausgleichsmechanismus hervorgehoben: die wirksame

¹ Vgl. *Julien Berger*, „Die institutionelle Gefährdetheit des BVerfG“, DVBl. 2023, S. 973 ff.; *Christian Burkiczak*, in: Kahl / Waldhoff / Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Art. 94 (Stand: Dezember 2025), Rn. 80 ff.; *Klaus Ferdinand Gärditz*, in: Herdegen / Masing / Poscher / Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 4 Rz. 158; *Ulrich Karpenstein*, „Wehrhafter Rechtsstaat? Zur Diskussion um die Resilienz des BVerfG“, AnwBl. 2024, S. 109 (110); *Günter Krings / Julius Rudolph*, „Resiliente Verfassungsgerichtsbarkeit“, ZG 2024, S. 249 (254 f.); *Fabian Michl*, „Schutz des BVerfG – Sichern mit Augenmaß“, ZRP 2024, S. 33 ff. m. w. Nachw.; mit Plenumsbeschluss vom 11. September 2024 äußerte sich das Bundesverfassungsgericht zu den vom Bundesminister der Justiz am 26. Juli 2024 übermittelten Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes (Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 75/2024 vom 12. September 2024).

² Deutscher Bundestag – Rechtsausschuss, Öffentlichen Anhörung am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, Protokoll-Nr. 20/124.

Auflösung einer Blockade, die Nähe zum regulären Wahlverfahren, die Vermittlung ausreichender demokratischer Legitimation und die Aufrechterhaltung hinreichender Einigungsanreize.³ Diese Gesichtspunkte sind auch für die vorliegenden Entwürfe tragfähig.

Die Ausgangslage in Schleswig-Holstein unterscheidet sich allerdings von derjenigen, die der Grundgesetzänderung von 2024 zugrunde lag. Art. 51 Abs. 3 der geltenden Landesverfassung bestimmt bereits die Zahl der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts, ihre Wahl mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages und die erforderliche Befähigung zum Richteramt.⁴ Das Landesverfassungsgericht ist insoweit bereits gegen Änderungen durch den einfachen Gesetzgeber geschützt.

Die Reform ergänzt deshalb eine vorhandene verfassungsrechtliche Absicherung. Beim Ersatzwahlmechanismus schafft sie zugleich eine Ausnahme von einem bereits verfassungsrechtlich gewährleisteten Zweidrittelquorum. Dieser Unterschied ist für den Vergleich mit dem Bund wesentlich.

B. Verfassungsrechtliche Absicherung des Landesverfassungsgerichts

I. Rechtsstellung und organisatorische Eigenständigkeit

Die ausdrückliche Aufnahme der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Landesverfassungsgerichts in Art. 51 Abs. 1 LV ist zu begrüßen. Sie überführt die bereits in § 2 LVerfGG enthaltene Statusbestimmung in die Verfassung und verdeutlicht die Stellung des Gerichts gegenüber den übrigen Verfassungsorganen.

Auch die Absicherung der Geschäftsordnungsautonomie und der Befugnis der Präsidentin oder des Präsidenten, den Entwurf des gerichtlichen Haushaltsplans festzustellen, ist sachgerecht.⁵ Die eigenständige Haushaltsaufstellung stärkt die organisatorische Position des Gerichts, ohne die abschließende Haushaltsentscheidung des Landtages vorwegzunehmen.

³ Vgl. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“ – Wie lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Institutionen gegen Verfassungsfeinde verteidigen?“ vom 18. April 2024, S. 16.

⁴ Vgl. *Gabriele Britz*, „Die Grundgesetzänderung zur Sicherung des BVerfG (Art. 93 und 94 GG)“, NJW 2025, S. 609 (612 f.) für die Einführung des Erfordernisses der Zweidrittelmehrheit für die Richter des Bundesverfassungsgerichts; eine entsprechende Regelung enthielt bereits der Entwurf der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag vom 4. Oktober 1973 für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 94), BT-Drs. 7/1064.

⁵ Vgl. zur Haushaltsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, die in der Statusdenkschrift er kämpft wurde, *Oliver Klein*, in: Benda / Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Auflage 2020, § 7 Rn. 205.

Diese Bewertung entspricht meiner Stellungnahme von 2024: Die verfassungsrechtliche Sicherung statusprägender Regelungen ist sinnvoll, wenn sie grundlegende Funktionsbedingungen schützt und zugleich Raum für die einfachgesetzliche Ausgestaltung von Organisation und Verfahren belässt.⁶

II. Amtszeit, Wiederwahl und Stellvertretung

Die verfassungsrechtliche Festlegung einer zwölfjährigen Amtszeit und des grundsätzlichen Ausschlusses der Wiederwahl stärkt die persönliche Unabhängigkeit. Sie entzieht wesentliche Bedingungen der Amtsausübung dem Zugriff einfacher parlamentarischer Mehrheiten.

Die vorgesehene Ausnahme für nachgerückte stellvertretende Mitglieder ist in dieses Regelungssystem einzuordnen. Die einmalige unmittelbar anschließende Wiederwahl ermöglicht eine Gesamtdauer der Mitgliedschaft von zwölf Jahren. Sie eröffnet keine unbegrenzte Verlängerung der richterlichen Amtszeit. Dass die vorangegangene Amtszeit als stellvertretendes Mitglied nicht angerechnet wird, entspricht der Unterscheidung zwischen beiden Funktionen.

Zu begrüßen ist ferner die verfassungsrechtliche Absicherung der persönlichen Stellvertretung und der Fortführung der Amtsgeschäfte nach regulärem Ablauf der Amtszeit. Beide Instrumente dienen der Kontinuität, greifen aber in unterschiedlichen Konstellationen.

Nach § 9 Abs. 2 LVerfGG führen Mitglieder nach Ablauf ihrer Amtszeit die Amtsgeschäfte bis zur Ernennung der Nachfolge fort. Bei vorzeitigem Ausscheiden sieht § 4 Abs. 4 LVerfGG dagegen das Nachrücken der persönlichen Stellvertretung vor. Die allgemeine Vertretungsregelung des § 4 Abs. 3 LVerfGG nimmt den Fall der Amtsfortführung nach § 9 Abs. 2 ausdrücklich aus. Die Instrumente dürfen deshalb nicht ohne Weiteres als kumulativ verfügbare Sicherungen behandelt werden.

Die Amtsfortführung mindert die unmittelbaren Folgen einer ausbleibenden Nachwahl. Sie ersetzt jedoch keine dauerhaft funktionsfähige Regelung der personellen Erneuerung. Eine auf unbestimmte Zeit verlängerte Übergangslage kann die mit der festen Amtszeit verbundene Ordnung beeinträchtigen und das Gericht in fortdauernde politische Auseinandersetzungen über seine Besetzung hineinziehen.

III. Einstweiliger Rechtsschutz und Bindungswirkung

Die Aufnahme der Befugnis zum Erlass einstweiliger Anordnungen in die Landesverfassung ist sachgerecht. Gerade in institutionellen Konflikten kann wirksamer Rechtsschutz davon abhängen, dass das Gericht vor einer endgültigen Entscheidung vorläufige Regelungen treffen kann.⁷ Die nähere Ausgestaltung des Verfahrens kann weiterhin dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleiben.

Ebenso befürworte ich die verfassungsrechtliche Absicherung der Bindungswirkung gerichtlicher Entscheidungen. Der vorgeschlagene Art. 51 Abs. 10 LV übernimmt die bereits in § 29 Abs. 1 LVerfGG enthaltene Bindung der Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Landes.

⁶ Karsten Schneider, Stellungnahme vom 12. November 2024 zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, S. 4-7.

⁷ Vgl. Karsten Schneider, in: Burkiczak / Dollinger / Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Auflage 2022, § 32, Rn. 6 ff.

Damit wird ein wesentliches Element wirksamer Verfassungsgerichtsbarkeit gesichert. Die Regelung entscheidet nicht jede Auslegungsfrage zur Reichweite der Bindungswirkung und ist auch nicht mit einer generellen Gesetzeskraft sämtlicher Entscheidungen gleichzusetzen.⁸ Die besondere Regelung der Gesetzeskraft bleibt davon zu unterscheiden.⁹

C. Der Ersatzwahlmechanismus

I. Berechtigtes Anliegen der Blockadevorsorge

Ein Verfahren zur Überwindung länger andauernder Wahlblockaden ist grundsätzlich sinnvoll. Die Möglichkeit einer Amtsfortführung macht eine solche Vorsorge nicht entbehrlich.

Dabei sollte die gesetzliche Regelung nicht voraussetzen, dass einer bestimmten Fraktion oder einer bestimmten Gruppe von Abgeordneten eine verfassungsfeindliche Blockadeabsicht nachgewiesen werden kann. Bereits in meiner Stellungnahme von 2024 habe ich auf die unterschiedlichen Ursachen ausbleibender Einigungen hingewiesen: ernsthafte sachliche Meinungsverschiedenheiten, offene Obstruktion, strategische Verweigerung tragfähiger Kompromisse und die Verknüpfung der Richterwahl mit anderen politischen Forderungen.¹⁰

Die inneren Beweggründe der Beteiligten sind regelmäßig nicht zuverlässig feststellbar. Ein praktikabler Mechanismus muss daher an objektivierbare Voraussetzungen anknüpfen.

Insoweit ist positiv hervorzuheben, dass der Entwurf den Ablauf einer bestimmten Frist zum maßgeblichen Anknüpfungspunkt macht. Die Aktivierung setzt weder die Feststellung eines schuldhaften Verhaltens noch eine besondere Aufforderung durch einen einzelnen parlamentarischen Funktionsträger voraus. Gerade die Gefahr zusätzlicher Blockademöglichkeiten bei der Einleitung eines Ersatzverfahrens wurde in der Bundestagsanhörung von 2024 hervorgehoben.¹¹

II. Unterschied zur bundesrechtlichen Lösung

Nach dem vorgeschlagenen Art. 51 Abs. 7 LV und § 6a LVerfGG unterbreitet das Landesverfassungsgericht einen Wahlvorschlag, wenn innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Amtszeit eines Mitglieds keine Nachfolge gewählt worden ist. Das Gericht schlägt für jede nachzubesetzende Stelle zwei Personen vor. Eine dieser Personen kann der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählen. Für andere Wahlvorschläge bleibt die Zweidrittelmehrheit erforderlich.

⁸ *Burkiczak*, in: Kahl / Waldhoff / Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Art. 94 (Stand: Dezember 2025), Rn. 889 ff.

⁹ Vgl. *Andreas Heusch*, in: Burkiczak / Dollinger / Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Auflage 2022, § 31, Rn. 51 ff.

¹⁰ Vgl. ausführlich *Karsten Schneider*, Stellungnahme vom 12. November 2024 zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, S. 7 f.

¹¹ *Sophie Schönberger*, Stellungnahme vom 12. November 2024 zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, S. 4; die dortige Kritik betrifft den bundesrechtlichen Mechanismus; für Schleswig-Holstein ist daraus die Bedeutung einer möglichst wenig blockierbaren Aktivierung abzuleiten.

Die bundesrechtliche Lösung verfolgt einen anderen Ansatz. Dort kann unter den Voraussetzungen des § 7a BVerfGG das jeweils andere Wahlorgan die Wahl übernehmen.¹² Der Mechanismus eröffnet damit einen weiteren Weg zur Wahl unter Beibehaltung qualifizierter Mehrheitserfordernisse.

In meiner Stellungnahme von 2024 habe ich diesen Ansatz insbesondere deshalb unterstützt, weil er die politischen Kosten einer Absenkung des einfachgesetzlichen Zweidrittelquorums erhöht: Solange ein alternativer Wahlweg mit qualifizierter Mehrheit zur Verfügung steht, lässt sich eine Absenkung weniger überzeugend als unvermeidbarer Ausweg rechtfertigen.¹³

Eine entsprechende zweite parlamentarische Wahlzuständigkeit steht Schleswig-Holstein nicht zur Verfügung. Das begrenzt die Übertragbarkeit des Bundesmodells. Es beseitigt aber nicht die Notwendigkeit, die Folgen des hier gewählten Modells eigenständig abzuwägen.

III. Unterschiedlich breite parlamentarische Grundlage

Der wesentliche Einwand gegen die vorgeschlagene Regelung liegt darin, dass sie zwei unterschiedliche Anforderungen an die parlamentarische Zustimmung dauerhaft nebeneinanderstellt. Im regulären Verfahren bedarf es der Stimmen von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. Bei einer Wahl aus den Vorschlägen des Landesverfassungsgerichts genügt dagegen die Mehrheit seiner Mitglieder.

Das führt nicht zu unterschiedlichen rechtlichen Richterstellungen. Sämtliche ordnungsgemäß gewählten Mitglieder verfügen über dieselben richterlichen Rechte und Pflichten und sind in gleicher Weise unabhängig. Auch wäre die Behauptung unzutreffend, eine Wahl mit absoluter Mehrheit vermittle keine ausreichende demokratische Legitimation.

Das Problem betrifft vielmehr die Breite der parlamentarischen Zustimmung, die das Wahlverfahren verbindlich verlangt. Das Zweidrittelquorum soll die Besetzung des Gerichts auf eine Grundlage stellen, die über die jeweilige absolute parlamentarische Mehrheit hinausreicht. Diese Sicherung entfällt im Ersatzverfahren.

Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht daher Richterwahlen mit unterschiedlich breiter parlamentarischer Unterstützung. Das kann die öffentliche Wahrnehmung des Gerichts belasten, wenn Mitglieder nachträglich danach unterschieden werden, ob ihre Wahl auf einem breiten Konsens oder auf der Unterstützung der absoluten Mehrheit beruhte. Eine solche politische Zuschreibung wäre rechtlich ohne Bedeutung, institutionell aber nicht notwendig folgenlos.

Das Vorschlagsrecht des Gerichts begrenzt die Auswahlmöglichkeiten der parlamentarischen Mehrheit. Es kann dadurch zur Sicherung fachlicher Qualität und persönlicher Unabhängigkeit beitragen. Die fehlende Breite parlamentarischer Zustimmung ersetzt es jedoch nicht: Fachliche Eignung, institutionelle Unabhängigkeit und parlamentarischer Wahlkonsens erfüllen unterschiedliche Funktionen.

¹² Vgl. *Benedikt Grünewald/Kathrin Tremml*, in: Walter (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, § 7a (Stand: 21. Ed. 1.6.2026), Rn. 15 ff.

¹³ *Karsten Schneider*, Stellungnahme vom 12. November 2024 zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, S. 9-11. Dort zugleich, S. 10, zur unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung der qualifizierten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

IV. Einigungsanreize und strategisches Verhalten

Jeder wirksame Ersatzwahlmechanismus verändert die Anreize im regulären Verfahren. Eine Verringerung des Einigungsdrucks ist daher für sich genommen noch kein durchgreifender Einwand. Bereits 2024 habe ich darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit, eine Blockade zu überwinden, notwendig den rechtlichen Zwang zur Einigung im ursprünglich zuständigen Wahlorgan abschwächt.¹⁴

Entscheidend ist, welche Ausweichmöglichkeit eröffnet wird und wem sie zugutekommt.

Im vorliegenden Modell kann eine absolute parlamentarische Mehrheit ein Interesse daran entwickeln, das Ersatzverfahren abzuwarten, statt Zugeständnisse zu machen, die für eine Zweidrittelmehrheit erforderlich wären. Dieses Risiko wird durch das Vorschlagsrecht des Gerichts begrenzt, aber nicht vollständig beseitigt. Umgekehrt kann die Aussicht auf eine spätere Wahl ohne ihre Zustimmung eine Sperrminorität zu ernsthaften Verhandlungen bewegen.

Die Regelung ist deshalb sowohl aus der Perspektive einer blockierenden Minderheit als auch aus der Perspektive einer strategisch handelnden Mehrheit zu prüfen. Auch in der Bundestagsanhörung von 2024 wurde die Unterscheidung zwischen Gefährdungen durch destruktive Minderheiten und solchen durch destruktive Mehrheiten ausdrücklich herausgearbeitet.¹⁵

Der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat die Verbindung einer Quorumsabsenkung mit einem gerichtlichen Vorschlagsrecht bereits erörtert. Seine Bedenken betrafen insbesondere die Abschwächung des Einigungsdrucks und die starke Stellung des Gerichts bei der eigenen personellen Ergänzung.¹⁶ Die abweichenden institutionellen Bedingungen eines Landes rechtfertigen eine eigenständige Lösung. Die damals benannten Zielkonflikte bleiben jedoch erheblich.

V. Rolle des Landesverfassungsgerichts

Das Vorschlagsrecht soll verhindern, dass die absolute parlamentarische Mehrheit nach Ablauf der Frist frei über die Nachfolge entscheiden kann. Es ist damit eine wesentliche Sicherung des Ersatzverfahrens.

¹⁴ *Karsten Schneider*, Stellungnahme vom 12. November 2024 zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, S. 9-11. Dort zugleich, S. 12.

¹⁵ *Sophie Schönberger*, Stellungnahme vom 12. November 2024 zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, S. 1-3.

¹⁶ Vgl. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat – Wie lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Institutionen gegen Verfassungsfeinde verteidigen?“ vom 18. April 2024, S. 19 f.; zur Empfehlung einer wechselseitigen Ersatzwahl durch Bundestag und Bundesrat S. 27 f.

Zugleich übernimmt das Gericht eine zusätzliche Verantwortung für seine künftige Zusammensetzung. Damit können politische Erwartungen, Einflussversuche und öffentliche Auseinandersetzungen auf das gerichtliche Vorschlagsverfahren verlagert werden.¹⁷

Dass zwei Personen vorzuschlagen sind und die abschließende Wahl beim Landtag verbleibt, begrenzt dieses Problem. Von einer vollständigen Selbstergänzung des Gerichts kann daher nicht gesprochen werden. Gleichwohl erhält das Gericht für den Wahlweg mit abgesenktem Quorum eine ausschlaggebende Vorauswahlbefugnis.

Für dieses Verfahren sollten nachvollziehbare organisatorische Regeln bestehen. Dazu gehören die Klärung der Wahlbereitschaft und Wählbarkeit der vorgeschlagenen Personen, der Umgang mit möglichen Interessenkonflikten und ein zeitlicher Rahmen für die Vorlage der Vorschläge. Eine Veröffentlichung vertraulicher gerichtlicher Beratungen ist damit nicht verbunden.

Solche Anforderungen müssen ihrerseits so ausgestaltet werden, dass sie das Ersatzverfahren nicht durch zusätzliche Zustimmungserfordernisse blockierbar machen.

VI. Funktionsfähigkeit des Ersatzverfahrens

Nach § 6a Abs. 1 des Entwurfs beschließt das Landesverfassungsgericht über seinen Wahlvorschlag mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Bei sieben Mitgliedern sind damit grundsätzlich vier zustimmende Stimmen erforderlich.

Davon ist die Beschlussfähigkeit zu unterscheiden. § 11 Abs. 1 LVerfGG verlangt die Anwesenheit von mindestens sechs Richterinnen oder Richtern. Die besondere Abstimmungsmehrheit des Entwurfs ersetzt diese Anwesenheitsvoraussetzung nicht ohne Weiteres. Für das Vorschlagsverfahren ist deshalb von der allgemeinen Regelung auszugehen, soweit keine besondere Abweichung vorgesehen wird.

Der Gesetzgeber sollte dieses Zusammenspiel einschließlich der Stellvertretungsregelungen ausdrücklich in seine Prüfung einbeziehen. Ein Ersatzverfahren kann seine Funktion nur erfüllen, wenn das Gericht in den zu bewältigenden Krisenkonstellationen tatsächlich zu einem Vorschlag gelangen kann.

Weitere Schwierigkeiten können entstehen, wenn das Gericht keinen Vorschlag beschließt oder keiner der vorgeschlagenen Personen die absolute Mehrheit des Landtages erhält. Das reguläre Wahlverfahren bleibt zwar eröffnet. Eine sichere Auflösung jeder Blockade gewährleistet der Entwurf damit aber nicht.

Daraus folgt nicht, dass für jede denkbare Konstellation ein weiterer Ersatzmechanismus geschaffen werden müsste. Zusätzliche Stufen können die Regelung übermäßig verkomplizieren und neue strategische Möglichkeiten eröffnen. Erforderlich ist jedoch eine bewusste Entscheidung darüber, welche verbleibenden Risiken in Kauf genommen werden.

¹⁷ Vgl. hierzu kritisch Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“ – Wie lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Institutionen gegen Verfassungsfeinde verteidigen?“ vom 18. April 2024, S. 19 f.

VII. Folgerungen für die Ausgestaltung

Eine Absenkung des Wahlquorums ist nicht unter allen Umständen abzulehnen. Bereits 2024 habe ich sie für den Fall einer Blockade auch des Ersatzwahlverfahrens als mögliche Ultima Ratio betrachtet.¹⁸ Daraus folgt aber keine vorbehaltlose Zustimmung zu jeder zeitabhängigen Quorumsabsenkung. Maßgeblich sind der konkrete Regelungszusammenhang und die institutionellen Alternativen.

Für Schleswig-Holstein sollte das Ersatzverfahren erkennbar auf die Überwindung einer verfestigten Nichteinigung ausgerichtet bleiben. Die reguläre Wahl mit Zweidrittelmehrheit muss weiterhin das gesetzgeberische Leitbild bilden. Die ohnehin nach § 6 Abs. 4 LVerfGG vor Ablauf der Amtszeit vorgesehene Wahl sollte rechtzeitig vorbereitet und tatsächlich betrieben werden.

Für die Ausgestaltung empfehle ich insbesondere, das gerichtliche Vorschlagsverfahren zeitlich und organisatorisch zu konkretisieren und das Vorgehen bei erfolglosen Ersatzwahlgängen klarzustellen. Zusätzliche Voraussetzungen sollten weder den Nachweis einer bestimmten politischen Absicht verlangen noch einzelnen Beteiligten ein neues Vetorecht eröffnen.

Die verfassungsrechtliche Verankerung begrenzt zugleich spätere einfachgesetzliche Anpassungen. Die auf Bundesebene hervorgehobene Möglichkeit, auf eine erneute Blockade durch Änderung des einfachen Rechts zu reagieren, lässt sich daher nicht unverändert auf das schleswig-holsteinische Modell übertragen.

D. Ernennung und Amtsantritt

Die vorgesehene Zweiwochenfrist für die Aushändigung der Ernennungsurkunde ist zu begrüßen. Eine erfolgreiche Wahl darf nicht durch eine verzögerte Umsetzung praktisch entwertet werden.

Sachgerecht ist auch die Klarstellung, dass ein späterer Beginn der Amtszeit in der Urkunde bestimmt werden kann. Sie ermöglicht eine rechtzeitige Wahl und Ernennung, ohne die laufende Amtszeit der Vorgängerin oder des Vorgängers zu verkürzen.

Bei einem Nachrücken nach § 4 Abs. 4 LVerfGG soll die Urkunde innerhalb von zwei Wochen nach dem vorzeitigen Ausscheiden des bisherigen Mitglieds ausgehändigt werden. Die Regelung verdeutlicht damit auch für diesen Fall die Pflicht zur zeitnahen Umsetzung.

E. Änderungen beim Richterwahlausschuss

I. Erleichterung der Konstituierung

Die Einführung der Verhältniswahl für die parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses ist grundsätzlich geeignet, dessen Konstituierung zu erleichtern.

¹⁸ Karsten Schneider, Stellungnahme vom 12. November 2024 zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zu BT-Drs. 20/12977 und 20/12978, S. 9-11; dort zugleich, S. 11 f., 14.

Dabei ist zwischen der Wahl der Ausschussmitglieder und den späteren richterlichen Personalentscheidungen zu unterscheiden. Die weiteren, nichtparlamentarischen Mitglieder und ihre Stellvertretungen sollen weiterhin mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt werden. Auch das Zweidrittelserfordernis für die Richterwahlen im Ausschuss bleibt bestehen.

Die Reform beseitigt somit eine mögliche Blockade bei der Bildung des Ausschusses. Sie hebt das Erfordernis qualifizierter Zustimmung für dessen zentrale Personalentscheidungen nicht auf.

Bereits das geltende Recht enthält zudem eine Auffangregelung. Kommt die Ausschusswahl nicht innerhalb der gesetzlichen Frist zustande, tritt nach § 12 Abs. 3 LRiG der Landtag an die Stelle des Richterwahlausschusses. Für die weiteren Mitglieder gilt dies über § 13 Abs. 1 entsprechend.

Die Neuregelung ist deshalb nicht als erstmalige Vorsorge gegen jede Handlungsunfähigkeit zu bewerten. Ihr Vorteil liegt darin, die Bildung des regulären Ausschusses zu erleichtern und einen Rückgriff auf die Ersatzkompetenz des Landtages möglichst zu vermeiden.

II. Maßstab der Sitzverteilung

Die Umstellung verändert auch den Maßstab der Sitzverteilung. Das geltende Vorschlagsrecht knüpft an die Stärke der Fraktionen an. Nach dem Entwurf richtet sich die Verteilung der Ausschusssitze nach der Zahl der für die jeweilige Vorschlagsliste abgegebenen Stimmen.

Beides kann zum gleichen Ergebnis führen, muss es aber nicht. Der Entwurf gewährleistet eine proportionale Abbildung des Abstimmungsergebnisses über die Listen, nicht unter allen Umständen eine unveränderte Abbildung der Fraktionsstärken. Diese Folge sollte bei der Bewertung der Reform ausdrücklich berücksichtigt werden.

III. Nachrücken und erschöpfte Listen

Das Nachrücken aus derselben Vorschlagsliste kann die Nachbesetzung und Vertretung parlamentarischer Ausschussmitglieder vereinfachen. Es setzt jedoch voraus, dass auf der Liste weitere geeignete und verfügbare Personen vorhanden sind.

Der Entwurf regelt die Verteilung von Sitzen bei einer bereits im ursprünglichen Wahlverfahren zu kurzen Liste. Eine ausdrückliche Regelung für den Fall, dass eine zunächst ausreichende Liste später erschöpft ist, fehlt hingegen.

Die fortbestehende Regelung des § 18 Abs. 2 über die Einholung neuer Wahlvorschläge betrifft künftig die weiteren, nichtparlamentarischen Mitglieder. Für ausgeschiedene parlamentarische Mitglieder entfällt dagegen die bisherige Ersatzwahlregelung.

Hier sollte eine ausdrückliche Auffangregelung ergänzt werden. Die Empfehlung in der Entwurfsbegründung, hinreichend lange Listen aufzustellen, ersetzt eine solche Regelung nicht. Eine einzelne Vakanz führt angesichts der Beschlussfähigkeitsregelung des § 22 Abs. 4 LRiG zwar nicht notwendig zur Handlungsunfähigkeit. Sie kann aber die Zusammensetzung des Ausschusses und die Mehrheitsbildung beeinflussen.

IV. Nachträgliche Veränderungen und Parität

Die Streichung des § 15 LRiG geht über eine rein redaktionelle Anpassung hinaus. Bislang ermöglicht die Vorschrift unter bestimmten Voraussetzungen eine Neuwahl, wenn die parlamentarische Ausschussbesetzung nicht mehr dem Verhältnis der Fraktionsstärken entspricht oder die paritätische Besetzung durch Nachrücken verloren geht.

Mit ihrer Streichung entfällt insbesondere das bisherige Instrument zur Anpassung an nachträgliche Veränderungen der Fraktionsstärken. Ob die ursprüngliche Zusammensetzung für die Wahlperiode verstetigt werden soll, ist eine eigenständige rechtspolitische Entscheidung und sollte entsprechend begründet werden.

Die Umwandlung der zwingenden Paritätsvorgabe in eine Soll-Vorschrift kann die Konstituierung erleichtern. Die Soll-Regelung bleibt allerdings eine rechtliche Vorgabe. Sie sollte nicht als unverbindliche Empfehlung verstanden werden. Das gilt ebenso für die vorgesehene geschlechterbezogene Gestaltung der Listen.

Schließlich ist § 18 Abs. 1 des Entwurfs redaktionell zu überarbeiten. Bei der Bezugnahme auf ein „Mitglied nach Absatz 1 Nummer 1 oder 2“ fehlt offenbar die Angabe „§ 11“. Die Vorschrift sollte beide Gruppen von Mitgliedern und die jeweils geltende Nachfolgeregelung sprachlich eindeutig erfassen.

F. Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte

Die vorgesehene Streichung des Zweidrittelanfordernisses aus Art. 50 Abs. 3 LV ist gesondert zu beurteilen.

Sie führt nicht unmittelbar zur Einführung einer Wahl mit einfacher Mehrheit. § 10 Abs. 3 Satz 1 LRiG verlangt weiterhin zwei Drittel der abgegebenen Stimmen. Eine Änderung dieser Vorschrift ist im vorliegenden einfachen Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

Die Verfassungsänderung beseitigt vielmehr die verfassungsrechtliche Absicherung des Quorums und eröffnet dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit, es künftig zu verändern.

Eine solche Flexibilisierung ist nicht schon deshalb abzulehnen, weil sie Handlungsmöglichkeiten einfacher Mehrheiten erweitert. Auch insoweit sind Schutzwirkung und Anpassungsfähigkeit gegeneinander abzuwägen. Allerdings genügt der Hinweis, eine Regelung auf Verfassungsebene sei nicht geboten, für eine überzeugende rechtspolitische Begründung noch nicht.

Die Präsidialämter verbinden richterliche Aufgaben mit erheblichen Leitungs- und Verwaltungsbefugnissen. Ein breiter Wahlkonsens kann deshalb institutionelle Bedeutung haben. Andererseits kann ein verfassungsfestes Quorum die Auflösung einer dauerhaften Wahlblockade erschweren.

Meine Stellungnahme empfiehlt daher, die beabsichtigte Flexibilisierung anhand dieser gegenläufigen Gesichtspunkte näher zu begründen. Eine bereits beschlossene Absenkung des Wahlquorums darf ihr nicht zugeschrieben werden.

G. Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten

Die Ergänzung des Art. 33 Abs. 4 LV ist zu begrüßen. Steht ab dem dritten Wahlgang nur eine Person zur Wahl, soll eindeutig feststehen, dass sie nur gewählt ist, wenn sie mehr Ja- als Nein-Stimmen erhält.

Die Regelung beseitigt eine für die Regierungsbildung besonders folgenreiche Auslegungsunsicherheit. Sie stellt sicher, dass eine ausdrückliche Ablehnung durch mehr Abgeordnete als zustimmen nicht gleichwohl als erfolgreiche Wahl behandelt wird. Eine absolute Mehrheit der Mitglieder des Landtages verlangt sie für diese Konstellation nicht.

Damit gewährleistet sie noch keine erfolgreiche Regierungsbildung in jeder politischen Lage. Sie schafft jedoch Klarheit über die Voraussetzung einer wirksamen Wahl. Ergänzend ist die Kontinuitätsregelung des Art. 34 Abs. 2 LV zu berücksichtigen, nach der die bisherigen Amtsinhaber die Geschäfte bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger fortführen.

H. Empfehlungen

Die Gesetzentwürfe verdienen in ihrer grundsätzlichen Zielrichtung Zustimmung. Für die weitere Beratung erscheinen folgende Punkte besonders wichtig:

1. **Die verfassungsrechtliche Absicherung des Landesverfassungsgerichts sollte im Grundsatz erfolgen.** Dies betrifft insbesondere seine unabhängige Rechtsstellung, die Amtszeitregelungen, die Kontinuität der Amtsausübung, den einstweiligen Rechtsschutz, die Geschäftsordnungsautonomie und die Bindungswirkung seiner Entscheidungen.
2. **Der Ersatzwahlmechanismus bedarf einer ausdrücklichen Abwägung seiner institutionellen Folgen.** Seine Fähigkeit zur Überwindung von Blockaden ist gegen die unterschiedlich breite parlamentarische Grundlage der Richterwahlen, veränderte Einigungsanreize und die zusätzliche Auswahlverantwortung des Gerichts abzuwägen.
3. **Das Ersatzverfahren sollte näher ausgestaltet werden.** Dies betrifft insbesondere den zeitlichen Ablauf des gerichtlichen Vorschlagsverfahrens, sein Verhältnis zu den allgemeinen Regeln über Beschlussfähigkeit und Stellvertretung sowie das Vorgehen bei erfolglosen Ersatzwahlgängen. Neue blockierbare Zustimmungserfordernisse sollten vermieden werden.
4. **Die Frist zur Aushändigung der Ernennungsurkunde ist sinnvoll.** Ergänzend sollte geprüft werden, ob die vorhandenen Rechtsschutzinstrumente bei einer pflichtwidrigen Verzögerung eine hinreichend schnelle Abhilfe ermöglichen.
5. **Die Verhältniswahl zum Richterwahlausschuss ist grundsätzlich tragfähig.** Ergänzungsbedarf besteht für die spätere Erschöpfung parlamentarischer Vorschlagslisten. Die Folgen der Streichung des § 15 LRiG sollten ausdrücklich begründet und die redaktionellen Unklarheiten des § 18 bereinigt werden.

6. **Die Herausnahme des Wahlquorums für die Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte aus der Verfassung bedarf einer vertieften Begründung.** Das einfachgesetzliche Zweidrittelquorum bleibt durch die vorliegenden Entwürfe zunächst unberührt.
7. **Die Klarstellung zur Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten sollte vorgenommen werden.** Sie beseitigt eine erhebliche Unsicherheit über die Wirksamkeit eines zentralen parlamentarischen Wahlakts.