

25.09.2026

Stellungnahme

zum

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7370

a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes und des Landesrichtergesetzes, Drucksache 20/4531 (neu) und

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Drucksache 20/4532

Sehr geehrte Damen und Herren,

ex ante e.V. wurde für die o.g. Gesetzentwürfe durch den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags um eine schriftliche Stellungnahme gebeten. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äußern uns im Folgenden zu ausgewählten Aspekten der beiden Gesetzentwürfe:

I. Zusammenfassung

1. Richterwahlausschuss

Verhältnisswahl der parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses: Wir bewerten positiv, dass die parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses nach den Gesetzentwürfen zukünftig im Wege der Verhältnisswahl gewählt werden. Die bisher vorgesehene Wahl mit Zweidrittelmehrheit des Landtags birgt ein Blockaderisiko. Insbesondere kann eine einzelne Fraktion bei derzeit geltender Rechtslage mit einer Sperrminorität die Konstituierung des Richterwahlausschusses verhindern. Dieser Teil des Gesetzentwurfs würde insofern die Resilienz des Richterwahlausschusses und in Konsequenz der Justiz gegenüber politischen Blockadeversuchen stärken.

Erforderliche Korrekturen bei Wahl der weiteren Mitglieder des Richterwahlausschusses: Die weiteren, nicht-parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses sollen auch künftig vom Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Zur Stärkung von Resilienz und Selbstverwaltung der Justiz empfehlen wir, dass alle nicht-parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses, jedenfalls aber seine richterlichen Mitglieder, zukünftig nicht mehr durch den Landtag gewählt werden. Vielmehr sollten diese Mitglieder durch die Richterschaft gewählt werden. Darüber hinaus empfehlen wir – nach dem Vorbild anderer Länder – auch in Schleswig-Holstein die Beteiligung des Präsidialrats auch im Verfahren zur Wahl der Mitglieder für den Richterwahlausschuss – neben seiner allgemeinen Rolle in Ernennungsverfahren von Richtern – zu stärken.

Blockaderisiko bei Abstimmungen im Richterwahlausschuss: Unverändert bliebe durch die Gesetzentwürfe das Erfordernis, dass der Richterwahlausschuss selbst seine Entscheidungen über die Anstellung einer Richterin

oder eines Richters mit Zweidrittelmehrheit trifft. Wir empfehlen, dieses Quorum dahingehend anzupassen, dass der Richterwahlausschuss seine Entscheidungen mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder trifft. Andernfalls verfügte eine Gruppe von einem Drittel der stimmberechtigten Mitglieder des Ausschusses über eine Sperrminorität und könnte die damit einhergehende Macht zur Blockade einzelner Kandidatinnen und Kandidaten oder sogar zur systematischen Blockade von Entscheidungen im Richterwahlausschuss – aus rein parteipolitischen Motiven – nutzen.

2. Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Landesgerichte

Keine Wahl durch den Landtag: Der Gesetzentwurf schafft die bisher geforderte Zweidrittelmehrheit zugunsten einer einfachen Mehrheit, nicht aber die Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte durch den Landtag als solche ab. Nach unserer Einschätzung ist die Wahl durch den Landtag wegen der potenziellen Politisierung und eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten für abgelehnte Bewerberinnen und Bewerber kritikwürdig. So steht eine so bewirkte politische Gremienentscheidung – nach der Rechtsprechung zur gerichtlichen Überprüfung von sogenannten Beurteilungsspielräumen – einer späteren Berufung auf das Prinzip der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG vor den Verwaltungsgerichten entgegen. Wir empfehlen, den schleswig-holsteinischen Sonderweg bei der Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte aufzugeben und auch diese Richterinnen und Richter – wie in den anderen Ländern – durch das Justizministerium im Zusammenwirken mit dem Richterwahlausschuss auszuwählen und anschließend durch den oder die Justizministerin zu ernennen.

3. Landesverfassungsgericht

Absicherung der zentralen Rolle des Landesverfassungsgerichts: Art. 51 Verf SH bildet die rechtliche Grundlage des Landesverfassungsgerichts, dessen normativer Bedeutung für die verfassungsmäßige Ordnung Schleswig-Holsteins durch die Klarstellung seines Status als selbständiges und unabhängiges Verfassungsorgan Rechnung getragen wird (Art. 51 Abs. 1 Verf SH n.F.). Die künftig detailliertere verfassungsrechtliche Kodifikation zentraler Strukturfragen des Landesverfassungsgerichts in Art. 51 Verf SH n.F. sichert dessen Funktionsfähigkeit ab.

Resilienz gegen autoritär-populistische Kräfte: Vor dem Hintergrund des Erstarkens autoritär-populistischer Kräfte auch in Deutschland ist zu begrüßen, dass der vorliegende Gesetzentwurf verschiedene Regelungen vorsieht, um institutionelle Schwachstellen des Landesverfassungsgerichts zu beheben und dessen Funktionsfähigkeit auch für die Zukunft sicherzustellen.

Blockade der Wahl: Die vorgesehenen Regelungen zu Stellvertreterinnen und Stellvertretern und dem geschäftsführenden Verbleib im Amt (Art. 51 Abs. 4, 6 S. 2 Verf SH n.F.) sind geeignet, die Handlungsfähigkeit des Gerichts bei strategischen Blockaden der Wahl von Richterinnen und Richtern des Landesverfassungsgerichts kurzfristig zu sichern. Darüber hinaus ist positiv zu bewerten, dass dem Landesverfassungsgericht in Fällen langfristiger Blockaden im Richterwahlausschuss des Landtags selbst

gem. Art. 51 Abs. 7 Verf SH n.F. das Recht zukommen soll, dem Landtag einen Wahlvorschlag für potenzielle Nachfolgerinnen und Nachfolger zu unterbreiten. Dass in diesem Fall das erforderliche Quorum im Landtag herabgesetzt wird, um etwaige Blockaden zu lösen, ist ebenfalls zu befürworten (§ 6a Abs. 2 LVerfGG n.F.). Allerdings empfehlen wir, den Zeitraum, bevor der Ersatzwahlmechanismus greift, von drei auf sechs Monate zu verlängern.

Bindungswirkung und Vollstreckung von Urteilen: Die verfassungsrechtliche Absicherung der Bindungswirkung der Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts (Art. 51 Abs. 10 Verf SH n.F.) stärkt dessen Autorität. Darüber hinaus sollte auch eine verfassungsrechtliche Verankerung der Vollstreckungsmöglichkeiten landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen erfolgen, um exekutivem Ungehorsam zu begegnen.

II. Vorbemerkung

Unsere Stellungnahme fokussiert sich auf die Folgen der Gesetzentwürfe für die Resilienz von Institutionen der Justiz. Wir haben die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen auf die Fähigkeit der Justiz untersucht, zukünftigen Versuchen einer politischen Einflussnahme und Vereinnahmung vor allem durch autoritär-populistische Parteien¹ entgegenzutreten. Für die von den Gesetzentwürfen im Wesentlichen betroffenen Institutionen, das Landesverfassungsgericht und den Richterwahlausschuss, bewerten wir vor allem, wie widerstandsfähig die Gremien gegenüber politischen Blockade- oder Vereinnahmungsversuchen sind und im Falle der Verabschiedung der Gesetzentwürfe zukünftig wären.

Ein Vergleich mit zahlreichen anderen Staaten² zeigt, dass die Justiz international regelmäßig zu den ersten Angriffszielen autoritär-populistischer Akteure zählt, weil sie als Kontrollinstanz die Macht von Regierenden begrenzt und ihr Handeln an rechtsstaatlichen Maßstäben misst. Dass entsprechende Risiken auch in Deutschland bestehen und sich bereits realisieren, zeigt insbesondere das Beispiel Thüringens: Dort setzt die AfD-Fraktion im Landtag ihre Sperrminorität gezielt ein, um die Wahl der parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses zu blockieren oder macht ihre Zustimmung von sachfremden politischen Zugeständnissen abhängig. Ein ähnliches Blockadepotenzial besteht bei der Nachbesetzung freiwerdender Richterposten am Thüringer Verfassungsgerichtshof.

Die von uns angelegten Bewertungsmaßstäbe stützen sich maßgeblich auf die Arbeit und die Ergebnisse des Justiz-Projekts des Verfassungsblogs.³ Auf Grundlage eines (Rechts-)Vergleichs mit Angriffen auf die

¹ Unter autoritär-populistischen Parteien verstehen die Verfasser solche Parteien, die die Erzählung vom naturwüchsigen, wahren „Volk“ im Gegensatz zu „korrupten Eliten“ einsetzen, um die pluralistische Demokratie zu delegitimieren und ein autoritäres Regime zu errichten, in dem ihre Abwahl nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. Vgl. *Beck/Hanelt/Wintermantel*, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 2024 (33–35), 29.

² Vgl. Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt*, 2025, <https://doi.org/10.17176/20251129-153444-0>, S. 25 mwN.

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

Unabhängigkeit der Justiz in anderen Staaten und über siebzig Recherchegesprächen mit Richterinnen und Richtern und weiteren Expertinnen und Experten zur deutschen Justiz identifizierte das Projekt typische Einfallstore, über die die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der Justiz durch verschiedene, oft verbundene Einzelmaßnahmen bedroht werden kann.⁴ Der gemeinnützige Verein ex ante e.V. baut seit 2026 auf der Arbeit des Thüringen-⁵ und Justiz-Projekts auf und versucht durch Workshops, Vorträge und wissenschaftliche Veröffentlichungen, Justiz- und Verwaltungsangehörige für die Risiken einer politischen Blockade und Vereinnahmung zu sensibilisieren und durch den Austausch eine Kultur der Unabhängigkeit in der Justiz zu stärken.

III. Richterwahlausschuss

1. Verhältniswahl der parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses (§ 12 Abs. 1, 2 LRiG n.F.)

Die acht parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses sollen künftig nicht mehr mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Vielmehr soll zukünftig eine Verhältniswahl anhand von Fraktionslisten nach dem Höchstzahlverfahren St. Laguë/Schepers – angelehnt an das Verfahren zur Wahl des Wahlausschusses der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts nach § 6 Abs. 2 BVerfGG – erfolgen.

Diesen Systemwechsel begrüßen wir, da er die Resilienz des Richterwahlausschusses und in Konsequenz der Justiz gegenüber politischen Blockadeversuchen erhöht.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Beseitigung des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit den darin angelegten Zwang zum politischen Kompromiss beseitigt. Die Absenkung des Quorums ist daher in jedem Einzelfall auf ihre Auswirkungen auf den demokratischen Prozess hin kritisch zu prüfen. Eine Zweidrittelmehrheit kann durch den erforderlichen parlamentarischen Konsens einer Politisierung eines Gremiums eben gerade entgegenwirken und zugleich eine pluralistische Besetzung wahrscheinlicher machen.⁶

Spezifisch für den Richterwahlausschuss ist allerdings, dass das bisherige Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit bei der Wahl der parlamentarischen Mitglieder gleichzeitig ein erhebliches Blockaderisiko birgt, das in der Abwägung – nach unserer Einschätzung – die beschriebenen Vorteile eines Zweidrittelquorums überwiegt. Gelingt es einer Fraktion, mehr als ein Drittel der Sitze im Landtag zu erringen, kann sie die Konstituierung des Ausschusses bei einem solchen Quorum insgesamt verhindern und die Justiz so als Druckmittel zugunsten politischer Zugeständnisse einsetzen. Genau dieses Szenario hat sich in Thüringen

⁴ Ausführlich dazu: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt, 2025, <https://doi.org/10.17176/20251129-153444-0>.

⁵ <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>.

⁶ Dazu in Bezug auf Landesverfassungsgerichte oben V., 2. und Brandau/Bruhn, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 92.

realisiert, wo die AfD-Fraktion im Landtag ihre Sperrminorität gezielt einsetzt, um die Wahl von Ausschussmitgliedern zu blockieren.⁷ Dies führt zu komplizierten (rechtlichen) Folgefragen, wie trotz eines nicht konstituierten Richterwahlausschusses Richterinnen und Richter ernannt werden können.⁸

Die im hier vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Verhältniswahl macht eine solche Blockade strukturell unmöglich, ohne gleichzeitig unnötige Angriffsfläche für einseitige Delegitimierung zu bieten: Jede Fraktion kann danach eine eigene Vorschlagsliste einbringen und so Sitze entsprechend ihrer parlamentarischen Stärke erhalten, ohne dass es hierfür der Zustimmung anderer Fraktionen bedarf. Eine Parlamentsminderheit (mit Sperrminorität) kann die Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses und dessen Konstituierung insgesamt nicht blockieren. Zugleich kann aber auch die Parlamentsmehrheit nicht verhindern, dass auch andere – kleinere oder oppositionelle – Fraktionen Sitze im Ausschuss erhalten.

Mit diesem Modell orientiert sich der vorliegende Gesetzentwurf an einer in Hessen bewährten Lösung: Auch dort sind die Fraktionen des Landtags zur Aufstellung einer eigenen Liste für den Richterwahlausschuss berechtigt, aber nicht verpflichtet.⁹ Verweigert eine Fraktion die Partizipation an der Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses durch Nichtaufstellen einer Liste oder Nicht-Abstimmung, hat dies zur Folge, dass die Partei (und ihr Vorschlagsrecht) unberücksichtigt bleibt, ohne dass die Konstituierung des Gremiums insgesamt gefährdet ist.¹⁰ Der in § 12 LRiG n.F. vorgesehene Systemwechsel ist daher zu begrüßen.

2. Wahl der weiteren Mitglieder des Richterwahlausschusses mit Zweidrittelmehrheit (§ 13 Abs. LRiG a.F. und n.F.)

Das Wahlverfahren für die weiteren, nicht-parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht angepasst werden. Es besteht folglich kein Gleichlauf der Wahl dieser Mitglieder mit der Wahl der parlamentarischen Mitglieder (hierzu III., 1.). Die nicht-parlamentarischen Mitglieder werden vielmehr weiterhin vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt (§ 13 Abs. 1 LRiG n.F.). Neu ist, dass die Vorschläge künftig von den Fraktionen stammen und diese nicht mehr in der Reihenfolge der Höchstzahlen (vgl. § 12 Abs. 2 LRiG a.F.) vorschlagsberechtigt sind.

Zur Stärkung der Resilienz der Justiz empfehlen wir, dass die nicht-parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses zukünftig nicht mehr durch den Landtag gewählt werden. Wie in verschiedenen

⁷ *Talg/Müller-Elmau*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 159 f.

⁸ Siehe dazu *Talg/Wittreck*, *Bis die Bergwacht kommt*, Verfassungblog, 14.04.2025, <https://verfassungsblog.de/bis-die-bergwacht-kommt/>.

⁹ Vgl. § 10 Abs. 3 Satz 1 HRiG.

¹⁰ *Talg/Müller-Elmau*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 173.

anderen Ländern sollten diese richterlichen Mitglieder stattdessen durch die Richterschaft (respektive die Rechtsanwaltskammern für anwaltliche Mitglieder) gewählt werden.

Schließlich lässt zunächst auch die Gesetzesbegründung offen, wieso die nicht-parlamentarischen Mitglieder – anders als die parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses – weiter mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden sollen. Das Risiko einer parteipolitisch motivierten Blockade, die eben gerade für die Wahl der acht Abgeordneten durch die Umstellung auf eine Verhältniswahl beseitigt wird, besteht für die Wahl der richterlichen und anwaltlichen Mitglieder fort. Eine Fraktion mit einer Sperrminorität von mehr als einem Drittel der Landtagssitze kann die Besetzung dieser Positionen und damit die Konstituierung des Richterwahlausschusses folglich auch weiterhin blockieren.

Grundsätzlich ist mit Blick auf die Unabhängigkeit der Justiz zu hinterfragen, wieso sämtliche – und damit auch die richterlichen – Mitglieder des Richterwahlausschusses durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag gewählt werden. In Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen wählt die Richterschaft ihre Vertreterinnen und Vertreter im Richterwahlausschuss selbst.¹¹ Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zwingend, dass der Landtag alle Mitglieder des Richterwahlausschusses wählt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht für gemischt zusammengesetzte Gremien wie Richterwahlausschüsse das „Prinzip der doppelten Mehrheit“ entwickelt, wonach (1) die uneingeschränkt legitimierten (parlamentarisch gewählten) Mitglieder die Mehrheit im Gremium bilden müssen und (2) die eine Entscheidung tragende Mehrheit auch aus einer Mehrheit der uneingeschränkt legitimierten Mitglieder bestehen muss.¹² Auch unter Beachtung dieser Vorgaben müssten die Ausschussmitglieder nicht vollständig durch den Landtag gewählt werden. Zudem ist das Prinzip der doppelten Mehrheit nach überzeugender Kritik der Literatur aufzugeben und jedenfalls nicht auf Richterwahlausschüsse anzuwenden.¹³

Bei Umsetzung dieser Empfehlung wäre auch Art. 50 Abs. 2 S. 2 Verf SH entsprechend zu ändern.

Grundsätzlich ist nach unserer Einschätzung die Resilienz des Ernennungsprozesses für Richterinnen und Richter gegenüber politisch motivierter, insbesondere autoritär-populistischer Einflussnahme höher, wenn die Richterschaft durch Präsidialräte an ihm beteiligt ist. Insbesondere erhöht die Beteiligung von Präsidialräten die Begründungsanforderungen an das Justizministerium im Ernennungsprozess und stärkt hierüber die Justizibilität einer (ablehnenden) Entscheidung.¹⁴ Wir empfehlen daher, nach dem Vorbild anderer Länder auch

¹¹ Dazu die Übersicht bei *Talg/Müller-Elmau*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 157 f.

¹² BVerfGE 93, 37, 67 f.; 107, 59, 88.

¹³ Ausführlich *Wittreck*, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, 2006, S. 122 ff.

¹⁴ *Talg/Müller-Elmau*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 161 ff.

in Schleswig-Holstein die Beteiligung des Präsidialrats über eine reine Stellungnahme (vgl. § 52 LRiG) hinaus mit einem Widerspruchsrecht und einem Recht zu Gegenvorschlägen zu erweitern.¹⁵

3. Unveränderte Zweidrittelmehrheit bei Abstimmungen im Richterwahlausschuss (Art. 50 Abs. 2 Verf SH a.F. und n.F.)

Unverändert bleibt durch den vorliegenden Gesetzentwurf das Mehrheitserfordernis bei Abstimmungen im Richterwahlausschuss: Dieser trifft Entscheidungen über die Anstellung einer Richterin oder eines Richters mit Zweidrittelmehrheit (Art. 50 Abs. 2 Satz 3 Verf SH a.F. und n.F.).

Wir empfehlen, dies dahingehend anzupassen, dass der Richterwahlausschuss seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder trifft.

Hintergrund ist ein strukturelles Blockaderisiko: Eine Gruppe von einem Drittel der stimmberechtigten Mitglieder des Ausschusses verfügt über eine Sperrminorität und kann diese zur Blockade unerwünschter Kandidatinnen und Kandidaten oder sogar zur systematischen Blockade von Entscheidungen im Richterwahlausschuss nutzen. Dieses Risiko besteht insbesondere in Bezug auf die parlamentarischen Mitglieder im Richterwahlausschuss: Der Ausschuss besteht im Regelfall aus zwölf stimmberechtigten Mitgliedern – acht Abgeordneten sowie vier weiteren, nicht-parlamentarischen Mitgliedern (§ 11 Abs. 1 Abs. 1 LRiG); bei Entscheidungen der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit erweitert er sich auf 18 Mitglieder, davon zwölf Abgeordnete und sechs nicht-parlamentarische Mitglieder (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 und 6 LRiG).

Die vorgesehene Verhältniswahl der Abgeordneten (siehe hierüber III., 1.) verhindert – wenn verabschiedet – zwar, dass eine Regierungsmehrheit im Landtag die parlamentarischen Mitglieder allein aus ihren eigenen Reihen wählt.¹⁶ Sie schützt jedoch nicht vor einer Sperrminorität: Abhängig von der betroffenen Gerichtsbarkeit genügen fünf bzw. sieben Gegenstimmen im Richterwahlausschuss zur Ablehnung einer Richterin oder eines Richters. Bereits eine entsprechende Zahl von parlamentarischen Mitgliedern reicht aus, um ohne Rückgriff auf die richterlichen oder anwaltlichen Mitglieder eine Sperrminorität zu bilden. Eine hinreichend starke Fraktion oder Koalitionsregierung im Landtag kann eine Richterwahl damit in ihrem Sinne gegen eine Ausschussmehrheit blockieren. Dazu kommt, dass eine Ablehnung durch den Richterwahlausschuss für die Betroffenen mit erschwerten Rechtsschutzmöglichkeiten einhergeht.¹⁷ Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Richterwahlausschuss steigert aufgrund der stärkeren Repräsentation der parlamentarischen Mitglieder im Ergebnis daher auch die Möglichkeiten (partei-)politischer Einflussnahme auf die Justiz.

¹⁵ Vgl. die Übersicht bei *Talg/Müller-Elmau*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 163.

¹⁶ Vgl. *Talg/Müller-Elmau*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 161.

¹⁷ *Talg/Müller-Elmau*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 167 ff.

Dieses Risiko exemplifiziert eine Blockadesituation im Berliner Richterwahlausschuss: Dort organisierte die SPD bei der Entscheidung über die Besetzung der Vizepräsidentinnen bzw. -präsidentenstelle am Verwaltungsgericht eine Sperrminorität gegen den durch die Senatorin für Justiz und Verbraucherschutz vorgeschlagenen Bewerber, offenbar aus politischer Unzufriedenheit mit dessen früheren Entscheidungen.¹⁸ Dieses aktuell auch in Schleswig-Holstein rechtlich bestehende Blockadepotenzial kann ein Einfallstor für stärkere politische Einflussnahme und Parteifilterung bei der Ernennung von Richterinnen und Richtern darstellen, falls eine autoritär-populistische Partei eine höhere Zahl von Mitgliedern des Richterwahlausschusses wählen kann.

IV. Wahl von Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte (Art. 50 Abs. 3 Verf SH a.F. und n.F.)

Neben den Änderungen zum Richterwahlausschuss und zum Landesverfassungsgericht sehen die vorliegenden Gesetzentwürfe auch eine Anpassung bei der Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte vor. Anders als bisher soll für diese Wahl nicht mehr eine Zweidrittelmehrheit im Landtag notwendig sein. Vielmehr soll die Regelung des Quorums dem einfachen Gesetzgeber überlassen werden.¹⁹

Der eigentlich kritikwürdige Punkt des schleswig-holsteinischen Verfahrens wird nach unserer Einschätzung durch den Gesetzentwurf nicht adressiert: Die Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte sollten nicht durch den Landtag gewählt werden, sondern – wie in fast allen anderen Ländern – durch das Justizministerium im Zusammenwirken mit dem Richterwahlausschuss ernannt werden. Die Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte durch den Landtag stellt einen schleswig-holsteinischen Sonderweg dar, der aufgrund der möglichen Politisierung und eingeschränkter Rechtsschutzmöglichkeiten in kritischer Weise in die Unabhängigkeit der Justiz eingreift.

Soweit ersichtlich, ist Schleswig-Holstein neben Berlin²⁰ das einzige Land, das eine Wahl von Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte durch den Landtag vorsieht. Diese Sonderstellung ist insbesondere aus Rechtsschutzperspektive bedenklich. Nach dem Grundsatz der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) muss jede Auswahlentscheidung im öffentlichen Dienst – auch bei der Richterernennung – nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen; damit wird zugleich ein individuell einklagbarer Anspruch auf chancengleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern begründet.²¹ Die gerichtliche Kontrolldichte einer

¹⁸ Tagesspiegel, “SPD blockiert Richter, weil ihr Urteile nicht passen”, 18.02.2026, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-spd-blockiert-richter-weil-ihr-urteile-nicht-passen-dem-grossten-verwaltungsgericht-deutschlands-droht-schwere-krise-15261656.html>.

¹⁹ So die Begründung in Drucksache 20/4532, S. 6.

²⁰ Art. 82 Abs. 2 Verf BE.

²¹ Talg/Müller-Elmau, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 147 mwN.

Beförderungsentscheidung hängt dabei maßgeblich von der Art der Ernennung ab: Bei Entscheidungen des Justizministeriums ist sie höher, bei Entscheidungen eines Wahlgremiums geringer, weil der „Mantel der demokratischen Entscheidung“ nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die unmittelbare Geltung des Grundsatzes der Bestenauslese zurückdrängt.²² Eine unterlegene Bewerberin oder ein unterlegener Bewerber haben bei einer Ablehnung durch den Landtag damit deutlich schlechtere Möglichkeiten, eine fehlerhafte oder sachfremd motivierte Auswahlentscheidung gerichtlich anzugreifen, als dies bei einer regulären Richterernennung der Fall wäre.

Zudem schafft die Wahl durch den Landtag das Risiko einer Politisierung der Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte. Einzelne oder mehrere Fraktionen im Landtag können aus rein politischen Motiven, die nicht die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung einer vorgeschlagenen Person betreffen, die Wahl von vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten verhindern. Grundsätzlich ist in Deutschland eine zunehmende Politisierung von Gerichten, ihren Entscheidungen und ihren Repräsentantinnen und Repräsentanten festzustellen, welche Misstrauen gegenüber der Justiz hervorrufen und die Wahrnehmung einer „politischen Justiz“ im öffentlichen Bewusstsein festigen.²³ Eine derartige Politisierung ist eine typische Strategie autoritär-populistischer Akteure, um damit einen späteren Umbau der Justiz in ihrem Sinne zu rechtfertigen.²⁴ Vor diesem Hintergrund sollte eine nicht notwendige Politisierung der Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte im schleswig-holsteinischen Landesrecht vermieden werden.

V. Landesverfassungsgericht

1. Kontext

Art. 51 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein beinhaltet die normativen Grundlagen des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts. Das Landesverfassungsgericht ist Teil eines vielschichtigen Systems verfassungsgerichtlicher Kontrolle in Deutschland und Ausdruck der Verfassungsautonomie des Landes.²⁵ Seine normative Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden: Das Landesverfassungsgericht trägt die Letztentscheidungsgewalt für alle staatsorganisationsrechtlichen Fragen im Land, etwa bei der Klärung grundlegender Kompetenzkonflikte zwischen den Verfassungsorganen des Landes²⁶ oder auch dem höchst

²² BVerfGE 143, 22; *Schramm/Hanelt*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 197.

²³ *Brandau/Laude/Zillessen*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 297 f.

²⁴ Vgl. *Hanelt/Zillessen*, in: in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 43.

²⁵ BVerfGE 90, 60 (137); *Dreier*, in: *Grundgesetz Kommentar*, 3. Aufl. 2015, Art. 28 GG, Rn. 42.

²⁶ Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 Verf SH; vgl. auch *Starck*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Aufl. 2008, § 130 Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder, Rn. 48 f.

relevanten Bereich der Wahlprüfungen²⁷. Aufgrund dieser herausgehobenen Bedeutung des Landesverfassungsgerichts für die verfassungsmäßige Ordnung Schleswig-Holsteins ist es ausdrücklich positiv zu bewerten, dass der vorliegende Gesetzentwurf nun dessen Resilienz stärken soll.²⁸ Dies gilt umso mehr, da Verfassungsgerichte weltweit²⁹, aber auch in Deutschland³⁰, zunehmend ins Visier autoritärer Populisten geraten. Solange Verfassungsgerichte unabhängig agieren, können sie den autoritär-populistischen Anspruch durchkreuzen, die eigene Politik als ungebrochene Verkörperung des angeblichen Volkswillens darzustellen. Sobald sie allerdings politisch unterworfen sind, kehrt sich die Logik um: Die Macht der Gerichte, Inhalt und Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen zu bestimmen, wird zu einem strategischen Instrument autoritär-populistischer Machterhaltung.

Im Rahmen des Justiz-Projekts lag ein besonderer Schwerpunkt auf der Landesverfassungsgerichtsbarkeit.³¹ Durch Gespräche mit Expertinnen und Experten wurden Verwundbarkeiten der Landesverfassungsgerichte analysiert und – sofern möglich und sinnvoll – resilienzsteigernde Reformvorschläge diskutiert. Resilienz wird dabei als die Fähigkeit verstanden, die verfassungsrechtlich obligatorische Funktionsfähigkeit der Gerichte trotz destruktiver politischer Einflüsse zu bewahren.

In Bezug auf die vorliegenden Gesetzentwürfe ist ausdrücklich positiv zu betonen, dass sie die Mehrheit der von uns analysierten Verwundbarkeiten adressieren und konkrete, resilienzsteigernde Änderungen vorsehen. Im Folgenden werden diese systematisch entlang der identifizierten Verwundbarkeiten diskutiert.

2. Möglichkeit der Blockade

Die strategische Blockade der Wahl von Richterinnen und Richtern der Landesverfassungsgerichte ließ sich in den letzten Jahren international immer wieder beobachten³² und stellt wohl auch in Deutschland angesichts des Erstarkens autoritär-populistischer Fraktionen in den Parlamenten ein plausibles Gefährdungsszenario dar. Dies gilt insbesondere für die Rechtsordnungen, die für die Wahl der Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter eine Zweidrittelmehrheit vorsehen, wie dies gem. Art. 51 Abs. 3 S. 2 Verf SH auch in Schleswig-Holstein der Fall ist. Trotz der damit einhergehenden Gefahr der Blockade durch eine sog. Sperrminorität, ist das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit zur Wahl und der dadurch bestehende „Zwang zum Kompromiss“ aus Resilienzperspektive spezifisch für die Landesverfassungsgerichte zu befürworten: Das hohe Quorum wirkt einer Politisierung des Gerichts entgegen und macht zugleich eine pluralistische Besetzung

²⁷ Art. 51 Abs. 2 Nr. 6 Verf SH i.V.m. § 3 Nr. 5 LVerfGG; vgl. auch BVerfGE 103, 111; *Starck*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 130 Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder, Rn. 54 ff.

²⁸ Institutionen sollen „resilient“ gegen Extremisten werden, abrufbar unter https://www.landtag.ltsh.de/nachrichten/26_06_16_staatliche_resilienz/.

²⁹ *Brandau/Bruhn*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 77.

³⁰ Siehe etwa *Laude/Richter/Talg*, Report Recht gegen rechts: Wie die AfD die Justiz angreift, abrufbar unter: <https://www.fr.de/politik/am-beispiel-thueringen-beschreiben-lennart-laude-janos-richter-und-juliana-talg-die-strategie-der-partei-den-verfassungsgerichtshof-in-ihrem-sinn-93635625.html>.

³¹ Das Justiz-Projekt, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/justiz-projekt/>; *Brandau/Bruhn*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 65 ff.

³² Ebd., S. 91.

dessen wahrscheinlicher. In den von uns geführten Gesprächen mit Expertinnen und Experten wurde betont, dass gerade die Pluralität der Zusammensetzung sich als zentral für die Autorität eines Gerichts erweist. Zudem entfaltet die Zweidrittelmehrheit eine symbolische und psychologische Wirkung: Die Richterinnen und Richter erscheinen weniger regierungsnah, was das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit stärkt.³³

a) Stellvertretung (Art. 51 Abs. 4 Verf SH n.F.) und geschäftsführendes Verbleiben im Amt (Art. 51 Abs. 6 S. 2 Verf SH n.F.)

Gleichwohl sollte dem Gefährdungsszenario einer strategischen Blockade der Wahl durch eine (autoritär-populistische) Sperrminorität normativ Rechnung getragen werden. Es ist notwendig, die Gerichte auch im Falle einer länger anhaltenden Blockade der Wahl von Richterinnen und Richtern im Landtag funktionsfähig zu halten. In der von uns durchgeführten Studie zeigte sich, dass eine klare Regelung zum geschäftsführenden Verbleib im Amt sowie Stellvertreterregelungen die Resilienz von Landesverfassungsgerichten deutlich steigern.³⁴ Es ist deshalb eine positive Entwicklung, dass der nun zur Diskussion stehende Reformvorschlag nicht nur die bislang bloß einfachgesetzlich geregelte Stellvertretung verfassungsrechtlich verankert, sondern auch die Regelung zum geschäftsführenden Verbleiben im Amt (Art. 51 Abs. 4, 6 S. 2 Verf SH n.F.). Dasselbe gilt für die flankierenden Regelungen zum Nachrücken von Stellvertreterinnen und Stellvertretern im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitglieds, zu ihrer Amtszeit und ihren Wiederwahlmöglichkeiten (Art. 51 Abs. 8 Verf SH n.F.).

b) Vorschlagsrecht des Landesverfassungsgerichts (Art. 51 Abs. 7 Verf SH n.F.; § 6a LVerfGG n.F.)

Die Stellvertretungsregelungen bzw. das geschäftsführende Verbleiben im Amt ermöglichen kurzfristig, die Funktionsfähigkeit des Gerichts auch bei einer strategischen Blockade aufrechtzuerhalten. Sie stellen jedoch keine dauerhafte Lösung im Falle einer parlamentarischen Blockade dar. Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Entscheidungen klargestellt, dass Landesverfassungsrichtern und -richter nach Ablauf ihrer Amtszeit nicht auf unbestimmte Zeit weiterhin an Entscheidungen mitwirken dürfen, da dies gegen das Verfassungsprinzip des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) verstößt.³⁵ Die zeitnahe Wahl und Ernennung einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers ist daher aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Institutionelle Lösungen, die sich diesem Ziel verschreiben, sollten den Zweck der Zweidrittelmehrheit aufgreifen: einerseits die pluralistische Besetzung des Gerichts, andererseits die demokratische Legitimation der Wahl sicherstellen.

Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf in Art. 51 Abs. 7 S. 1 Verf SH n.F. vorsieht, das Landesverfassungsgericht in einer Blockadesituation zur Unterbreitung von Wahlvorschlägen zu ermächtigen. Ein vom Landesverfassungsgericht vorgeschlagenes Mitglied ist gem. Art. 51 Abs. 7 S. 2 Verf SH n.F. gewählt, wenn es die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Landtages erhält. Dieses Verfahren

³³ Ebd., S. 92.

³⁴ Ebd., S. 94.

³⁵ BVerfGE 82, 286 (69); BVerfG, Beschluss vom 25.01.2023 – Az 2 BvR 2189/22, Rn. 155.

zielt zutreffend darauf ab, den Auswahlprozess zu entpolitisieren und die Gewinnung fachlich geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten zu erleichtern.

Allerdings ist der Zeitraum von drei Monaten bis zur Anwendbarkeit des Ersatzvorschlagsrechts des Landesverfassungsgerichts knapp bemessen. Um dem Landtag die erforderliche Zeit einzuräumen, einen Kompromiss zu finden, wäre – wie kürzlich im Saarland beschlossen³⁶ – eine längere Frist von sechs Monaten zu bevorzugen, bevor das Landesverfassungsgericht eigene Vorschläge unterbreiten darf.

Für die demokratische Legitimation des Wahlakts und damit die Autorität des gesamten Gerichts ist entscheidend, dass die eigentliche Wahl wie vorgesehen dem Plenum des Landtags vorbehalten bleibt; das abgesenkte Quorum der absoluten Mehrheit beugt dabei erneuten Blockaden vor.³⁷ Das Problem, dass damit die Regierungsmehrheit im Parlament allein über die Wahl entscheidet, wird entschärft, da diese nicht die Kandidatinnen und Kandidaten auswählt. Die einfachgesetzliche Regelung zum Ersatzwahlmechanismus in § 6a LVerfGG n.F. sieht ergänzend dazu vor, dass für jedes ausgeschiedene Mitglied jeweils zwei Personen als Nachfolge vorzuschlagen sind, sodass die Abgeordneten im Landtag in jedem Fall eine Auswahlentscheidung treffen können.

Es ist schließlich zu befürworten, dass das Parlament gem. Art. 51 Abs. 7 S. 3 Verf SH n.F. auch nach Eingangsetzen des Mechanismus des Abs. 7 S. 1 jederzeit eigene Vorschläge unterbreiten und über diese abstimmen kann. Der Einsatz des verfassungsgerichtlichen Vorschlagsrechts sollte insofern nicht als Mittel verstanden werden, politische Aushandlungsprozesse zu umgehen, sondern vielmehr als *ultima ratio* zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Gerichts.

3. Reform / Neutralisierung

International gibt es zahlreiche Beispiele dafür, dass Verfassungsgerichte gezielt unter Druck gesetzt werden. Autoritär-populistische Kräfte stellen sie als zu elitär oder politisch einseitig dar und nutzen, sobald sie an die Regierung gelangen, ihre exekutiven und legislativen Befugnisse, um durch institutionelle Veränderungen Einfluss auf die Gerichte zu nehmen.³⁸ So wurde dem ungarischen Verfassungsgericht die materielle Prüfungskompetenz bestimmter Gesetzgebungsbereiche qua Verfassungsänderung pauschal entzogen.³⁹ In Polen wurde unter anderem eine Regelung erlassen, wonach das Gericht seine Verfahren ausschließlich in der Reihenfolge ihres Eingangs zu bearbeiten hatte. Diese Vorgabe wirkte als Steuerungsinstrument, welches das Gericht faktisch blockierte und die Regierung auf längere Zeit vor verfassungsgerichtlicher Kontrolle schützte.⁴⁰

³⁶ S. Art. 96 Abs. 3 S. 1, 3 SVerf.

³⁷ Brandau/Bruhn, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 95.

³⁸ Ebd., S. 83.

³⁹ Ungarns Parlament verabschiedet weitreichende Verfassungsänderung, abrufbar unter <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/156390/ungarns-parlament-verabschiedet-weitreichende-verfassungsänderung/>.

⁴⁰ Scheppele, Autocratic Legalism, The University of Chicago Law Review 2018, 545, 552 f.

Die Konstitutionalisierung grundlegender Strukturentscheidungen des Landesverfassungsgerichts kann dessen Funktionsfähigkeit absichern, indem die willkürliche Änderung dieser durch einfache Parlamentsmehrheiten verhindert wird.⁴¹ Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass neben der Verfassungsorganqualität (Art. 51 Abs. 1 Verf SH n.F.)⁴² und Geschäftsordnungsautonomie (Art. 51 Abs. 9 S. 1 Verf SH n.F.) auch die Amtszeit (Art. 51 Abs. 6 S. 1 Verf SH n.F.), Stellvertretung (Art. 51 Abs. 4, 8 Verf SH n.F.) und der Ausschluss der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern (Art. 51 Abs. 6 S. 3 Verf SH n.F.)⁴³ verfassungsrechtlich kodiert werden sollen. Dazu kommt außerdem der zuvor besprochene Ersatzwahlmechanismus (Art. 51 Abs. 7 Verf SH n.F.). Auf diese Weise wird das Landesverfassungsgericht vor einer einseitigen politischen Beeinflussung seiner personellen Zusammensetzung geschützt.⁴⁴ Damit sind die grundlegenden Strukturentscheidungen, bei denen es sich um konstitutive Elemente der richterlichen Unabhängigkeit und der institutionellen Funktionsfähigkeit handelt, verfassungsrechtlich abgesichert, während Detailregelungen des Verfahrensrechts einfachgesetzlich verbleiben.

Dies gilt ebenso für die verfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 51 Abs. 3 Verf SH n.F., der die Befugnis des Gerichts kodifiziert, im Rahmen seiner Zuständigkeiten vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren. Im Rahmen der konstituierenden Sitzung zum 8. Thüringer Landtag nutzte die autoritär-populistische AfD rechtliche Unklarheiten aus und machte das Parlament zu einer Bühne ihrer Politik.⁴⁵ Erst nachdem der Verfassungsgerichtshof in Weimar angerufen worden war und in einer einstweiligen Anordnung den Ablauf der konstituierenden Sitzung festlegte, konnte diese fortgesetzt werden.⁴⁶ Dieses Ereignis veranschaulicht zugleich die Bedeutung einstweiliger Anordnungen des Verfassungsgerichts und warum autoritär-populistische Politik das Ziel verfolgen könnte, sie zu verunmöglichen. Dementsprechend ist die Hochzonung auf Verfassungsebene ein sinnvoller Schritt, um Eilrechtsschutz des Landesverfassungsgerichts gegen autoritäre Kräfte abzusichern.

4. Destruktive Richterinnen und Richter

⁴¹ *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 110.

⁴² Zwar lässt sich der Verfassungsorganstatus wohl bereits jetzt aus der verfassungsrechtlichen Errichtung und Funktion der Gerichte ableiten. Gleichwohl wurde von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern im Rahmen des Justiz-Projekts in der ausdrücklichen Normierung ein erheblicher politischer Mehrwert gesehen, weil sie auch für eine breitere Öffentlichkeit sichtbar macht, dass die Verfassungsgerichte als unabhängige Organe verfassungsunmittelbar geschützt sind und den anderen Verfassungsorganen gegenüber gleichrangig sind, s. dazu ausführlich *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 111 f.

⁴³ In ihrer Studie über die Zusammensetzung von Verfassungsgerichten sprach sich die Venedig-Kommission für – wie in Schleswig-Holstein vorgesehen – lange, nicht erneuerbare Amtszeiten oder höchstens eine mögliche Wiederwahl aus, wobei der Ausschluss der Wiederwahl die Unabhängigkeit eines Verfassungsrichters noch weiter steigere: *Compilation of Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice (Updated) 2022*, S. 28.

⁴⁴ *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 110.

⁴⁵ Zum Ablauf der konstituierenden Sitzung *Jaschinski/Zillessen/Talg/Brandau*, *Dämmert's jetzt?*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/daemmert-es-jetzt/>; siehe auch *Laude/Richter/Talg*, in: Austermann et al. (Hrsg.), *Recht gegen rechts Report 2025*, 2025, S. 27 ff.

⁴⁶ *ThürVerfGH*, Beschluss vom 27.09.2024 – 36/24; dazu *Laude/Richter/Talg*, in: Austermann et al. (Hrsg.), *Recht gegen rechts Report 2025*, 2025, S. 27 ff.

Im Rahmen der von uns durchgeführten Analyse hat sich die systematische Obstruktion und Dysfunktionalisierung von Landesverfassungsgerichten durch einzelne Richterinnen und Richter als plausibles Gefährdungsszenario herauskristallisiert. Zwar haben die von uns geführten Recherchegespräche mit Expertinnen und Experten gezeigt, dass eine einzelne destruktive Richterin oder ein einzelner destruktiver Richter ein Verfassungsgericht nicht allein funktionsunfähig machen kann; gleichwohl lässt sich durch systematische Obstruktion erheblicher Schaden verursachen.⁴⁷

Es ist deshalb aus Resilienzperspektive sinnvoll, im Fall der systematischen Obstruktion durch einzelne Richterinnen und Richter die Möglichkeit eines Amtsenthebungsverfahrens vorzusehen. Dieses Verfahren ist bisher in Schleswig-Holstein einfachgesetzlich in § 9 Abs. 3 LVerfGG geregelt. Der Gesetzgeber sollte allerdings in Erwägung ziehen, die Amtsenthebung – jedenfalls in einer Minimalform – auch verfassungsrechtlich zu verankern.⁴⁸ Die verfassungsrechtliche Verankerung kann vor einem destruktiven Verhalten einzelner Richterinnen und Richter – möglicherweise auch im Zusammenspiel mit einem autoritär-populistischen Gesetzgeber – schützen.⁴⁹ So würde die Unabhängigkeit des Landesverfassungsgerichts unterstrichen und gestärkt.

5. Finanzen

Neben rechtlichen Grundlagen benötigen Gerichte Personal- und Sachmittel, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Ergebnisse des Justiz-Projekts zeigen, dass hier ein wesentliches Einfallstor einer autoritär-populistischen Strategie liegen kann, auch bei Landesverfassungsgerichten.⁵⁰ Dabei wäre sowohl exekutiver als auch legislativer Einfluss zu befürchten. Im ohnehin nicht besonders hohen Budget des Landesverfassungsgerichts könnten schon kleine Einsparungen erhebliche Folgen haben.⁵¹

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht ist im Einzelplan 15 „Landesverfassungsgericht“ budgetiert. Der separate Etat des Gerichts ist ausdrücklich zu begrüßen, da so sichergestellt ist, dass die Bewirtschaftung finanzieller Mittel dem politisch motivierten Zugriff etwa durch das Justizressort entzogen ist. Dazu kommt die in Art. 51 Abs. 9 S. 2 Verf SH n.F. vorgesehene verfassungsrechtliche Kompetenz der Präsidentin oder des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts, den Entwurf des eigenen Haushaltsplans selbst festzustellen. Damit ist klargestellt, dass dem Landesverfassungsgericht eigene Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sind in diesem Kontext die Regelungen der §§ 28 Abs. 1 S. 3, 29 III LHO SH hervorzuheben, die die Zustimmung der Präsidentin oder des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts

⁴⁷ Ebd., S. 101.

⁴⁸ Vgl. Berlin: Berliner Abgeordnetenhaus Drs. 19/2956, S. 11 f.

⁴⁹ Vgl. *Walter/Fetscher*, Vorbild mit Nachbesserungsbedarf, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/vorbild-mit-nachbesserungsbedarf/>.

⁵⁰ Vgl. grundlegend zu möglichen Szenarien für die Instanzgerichtsbarkeit *Weickert*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 249; für die Landesverfassungsgerichtsbarkeit: *Brandau/Bruhn*, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 111 f.

⁵¹ Der Etat des Landesverfassungsgerichts beträgt für 2025 und 2026 jeweils bloß 82.100 EUR, s. Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Haushaltsjahr 2026, Einzelplan 15 Landesverfassungsgericht, S. 2 ff.

zu Änderungen vorgelegter Voranschläge für die Einzelpläne verlangt – und, für den Fall ihrer Versagung, festhält, dass die Voranschläge unverändert in den Entwurf des Haushaltsplans einzufügen sind.

Es soll dennoch nicht unerwähnt bleiben, dass es auch trotz eigenen Haushaltstitels zur personellen und sachlichen Abhängigkeit des Verfassungsgerichts kommen kann. Die Tatsache allein, dass das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht im Gebäude des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts verhandelt, bedeutet eine Abhängigkeit – etwa von dessen Infrastruktur und IT.

6. Exekutiver Ungehorsam

Es kann eine besonders wirksame Taktik der autoritär-populistischen Strategie sein, Verfassungsurteile, die gegen die Regierung ergehen, nicht umzusetzen oder auf andere Weise ins Leere laufen zu lassen. Sogenannter exekutiver Ungehorsam untergräbt das demokratische Prinzip der Gewaltenteilung und macht die charakteristische Schwäche der rechtsprechenden Gewalt gegenüber der Exekutive öffentlich sichtbar.⁵²

Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass der Gesetzentwurf die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen betont, indem er die einfachgesetzliche Regelung aus § 29 Abs. 1 LVerfGG in Art. 51 Abs. 10 Verf SH n.F. verfassungsrechtlich verankert. Um die Autorität des Gerichtshofs darüber hinaus symbolisch zu stärken, wäre zudem eine verfassungsrechtliche Regelung der Vollstreckungsmöglichkeiten seiner Entscheidungen sinnvoll. Derzeit ist die Vollstreckung in § 34 LVerfGG geregelt: Danach kann das Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung bestimmen, wer sie vollstreckt; es kann auch im Einzelfall die Art und Weise der Vollstreckung regeln. Dass die Vollstreckung damit – anders als in vielen anderen Bundesländern, wo sie der Landesregierung obliegt – vollständig in den Händen des Gerichtshofs liegt, ist aus Resilienzperspektive ausgesprochen sinnvoll. Es wäre dementsprechend wünschenswert, diese Regelung ebenso auf die Ebene des Verfassungsrechts zu heben.

Letztlich gilt allerdings, dass Autorität nicht allein aus normativer Verbindlichkeit entsteht, sondern auch aus der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Akzeptanz des Gerichts.⁵³ Diese zu stärken, sollte Ziel weiterer politischer und gesellschaftlicher Bestrebungen sein.

Für ex ante e.V.

Emma Bruhn

Lennart Laude

⁵² Brandau/Bruhn, in: Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 111 f.

⁵³ Siehe Schröder, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts, 2025, S. 44 ff.