



18. APRIL 2024

BERICHT DER  
BUND-LÄNDER-ARBEITSGRUPPE  
„WEHRHAFTER RECHTSSTAAT“

*WIE LASSEN SICH DIE FREIHEITLICHE DEMOKRATISCHE GRUNDORDNUNG  
UND IHRE INSTITUTIONEN GEGEN VERFASSUNGSFEINDE VERTEIDIGEN?*

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung .....	3
1.	Auftrag .....	3
2.	Tätigkeit der Arbeitsgruppe .....	4
II.	Maßnahmen auf Bundesebene – Grundgesetz .....	5
1.	Grundsätzlicher Änderungsbedarf.....	5
2.	Darstellung und Bewertung der Empfehlungen im Einzelnen .....	9
a)	Verfassungsrechtliche Verankerung der qualifizierten Mehrheit für die Wahl der Verfassungsrichterinnen und -richter.....	9
b)	Verfassungsrechtliche Verankerung der qualifizierten Mehrheit für jeden Spruchkörper (Senat) .....	13
c)	Ersatzbestimmung von Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts (Ausgleichsmechanismus).....	14
d)	Verfassungsrechtliche Festlegung der Amtsdauer, der Altersgrenze und des Ausschlusses der Wiederwahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts .....	28
e)	Verfassungsrechtliche Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit bis zur Ernennung des Nachfolgers.....	30
f)	Verfassungsrechtliche Festlegung der Zahl der Spruchkörper (Senate) und der Mitglieder je Senat.....	31
g)	Verfassungsrechtliche Verankerung der Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Gesetzeskraft von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes .....	33
h)	Verfassungsrechtliche Regelung der Geschäftsordnungs- und Geschäftsverteilungsautonomie des Bundesverfassungsgerichts.....	35
i)	Verfahrensrechtliche Absicherung von Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (prozeduraler Schutz) .....	37
j)	Verfahrensrechtliche Absicherung bei Änderungen der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts .....	47
III.	Weitere Maßnahmen auf Bundesebene – Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegen Hoheitsträger .....	50
1.	Hintergrund .....	50
2.	Aktueller Gesetzentwurf .....	50
3.	Inhalt des Gesetzentwurfs.....	51
IV.	Verstetigung des „Paktes für den Rechtsstaat“ .....	53

1. Sachverhalt .....	53
2. Bedeutung des Paktes für die Wehrhaftigkeit des Rechtsstaates .....	54
V. Maßnahmen auf Landesebene .....	55
1. Bestandsaufnahme .....	56
2. Länderbeiträge .....	58
a) Baden-Württemberg .....	58
b) Bayern .....	65
c) Berlin .....	72
d) Brandenburg .....	81
e) Bremen .....	92
f) Hamburg .....	102
g) Hessen .....	111
h) Mecklenburg-Vorpommern .....	117
i) Niedersachsen .....	123
j) Nordrhein-Westfalen .....	129
k) Rheinland-Pfalz .....	131
l) Saarland .....	138
m) Sachsen .....	142
n) Sachsen-Anhalt .....	151
o) Schleswig-Holstein .....	157
p) Thüringen .....	163
VI. Anlage .....	176

## **I. Einleitung**

### **1. Auftrag**

In mehreren europäischen Staaten sind die Verfahren und Institutionen des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats auf unterschiedlichen Ebenen zunehmendem Druck ausgesetzt. In Ungarn und Polen tragen bzw. trugen autoritär-populistische Parteien Regierungsverantwortung. Seither sind dort empfindliche Einschränkungen der Unabhängigkeit der Justiz zu beobachten gewesen. Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten – Italien, Finnland – sind (rechts-) extreme Parteien an der Regierung beteiligt oder, wie in Schweden der Fall, unterstützen diese im Parlament.

In Deutschland kam die Wahl eines Mitglieds eines als gesichert rechtsextremistisch eingestuften Parteienlandesverbandes zum Landrat im Juni 2023 für viele Menschen überraschend. Zu Beginn des Jahres 2024 sorgten Medienberichte über ein geheimes Treffen von Rechtsextremisten im November 2023 für Aufsehen, bei dem unter anderem die Vertreibung von Menschen aus Deutschland aufgrund rassistischer Kriterien diskutiert worden sein soll. Diese Geschehnisse werfen Fragen in Bezug auf den künftigen Umgang mit möglichen Verfassungsfeinden in staatlichen Machtpositionen auf. Angesichts der aktuellen bundes- und landesweiten Wahlumfragen erscheint die Beteiligung verfassungsfeindlich gesinnter Personen an (Landes-) Regierungen auch in Deutschland nicht mehr undenkbar.

Die genannten Entwicklungen und deren Geschwindigkeit in einigen europäischen Partnerländern geben Anlass zur Wachsamkeit. Insbesondere sollte der Gefahr entschlossen entgegengetreten werden, dass die verfassungsrechtlichen Kontrollmechanismen durch einfachgesetzliche Rechtsetzung geschwächt werden könnten. Im Interesse einer effektiven Stärkung des Rechtsstaates und seiner Institutionen sind vorbeugende Maßnahmen sowohl im Bundes- als auch im Landesrecht zu prüfen.

Von zentraler Bedeutung für den Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung sind das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder. Dem Schutz und der Stärkung ihrer Unabhängigkeit sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Vor dem genannten Hintergrund haben die Justizministerinnen und Justizminister auf ihrer Herbstkonferenz 2023, der 94. Justizministerkonferenz, den folgenden Beschluss gefasst (TOP I.1: Wehrhafter Rechtsstaat – Wie lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Institutionen gegen Verfassungsfeinde verteidigen?):

- 1. Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder nehmen vor dem Hintergrund rechtsstaatlich bedenklicher Entwicklungen in europäischen Partnerländern besorgt zur Kenntnis, dass auch die Verfahren und Institutionen des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats auf unterschiedlichen Ebenen zunehmendem Druck ausgesetzt werden können.*
- 2. Sie sind sich einig, dass die geschilderte Lage Anlass gibt, vorbeugende Maßnahmen im Bundes- und Landesrecht zu prüfen, um eine mögliche Schwächung des Rechtsstaates zu verhindern. Sie werden zur Prüfung dieser Maßnahmen unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz eine Arbeitsgruppe einrichten.*
- 3. Sie bitten den Bundesminister der Justiz, sich für die Realisierung weiterer Maßnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz gegen Einflussnahme und Manipulation einzusetzen. Ansatzpunkte sind insbesondere die Bekämpfung von Desinformation und Hassrede sowie Informationskampagnen, die zum Beispiel an die auf Grundlage des „Pakts für den Rechtsstaat“ durchgeführte Kampagne „Wir sind Rechtsstaat“ anknüpfen können. Die Justizministerinnen und Justizminister betonen in diesem Zusammenhang erneut, dass die im Koalitionsvertrag Bund vereinbarte Verstärkung des „Paktes für den Rechtsstaat“, verbunden mit einem Digitalpakt, weiterhin dringend geboten ist, um die Justiz krisenfest aufzustellen.*
- 4. Die Justizministerinnen und Justizminister bitten die Vorsitzende der Justizministerkonferenz, den Beschluss der Innenministerkonferenz zu übermitteln.*

## **2. Tätigkeit der Arbeitsgruppe**

In Ausführung des Auftrags der Justizministerinnen und Justizminister wurde eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg eingerichtet, der Vertreterinnen und Vertreter der Landesjustizverwaltungen aller Länder angehören. Das Bundesministerium der Justiz nahm als Gast an den Sitzungen teil.

Die konstituierende Auftaktsitzung der Arbeitsgruppe fand am 17. Januar 2024 im digitalen Format statt. Die Teilnehmenden einigten sich auf das Ziel, im Rahmen der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 5. bis 6. Juni 2024 in Hannover, der 95. Justizministerkonferenz, über die Ergebnisse der Prüfung vorbeugender Maßnahmen zur Verhinderung einer möglichen Schwächung des Rechtsstaates im Bundes- und Landesrecht einen Bericht vorzulegen. Die Länder verständigten sich darauf, sich auf bestimmte Themen zu fokussieren, um die Inhalte der Arbeitsgruppe und den Bericht nicht zu überfrachten. Inhaltlich setzt sich der Bericht aufgrund

der Vereinbarung der Teilnehmenden der Arbeitsgruppe mit folgenden Themenkomplexen auseinander:

- **Themenkomplex I: Bundesebene**

- **Grundgesetz**

- Die Federführung für die Bearbeitung dieses Themas haben Nordrhein-Westfalen und Hamburg übernommen.

- **Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegen Hoheitsträger**

- Die Federführung für die Bearbeitung dieses Themas hat Nordrhein-Westfalen übernommen.

- **Themenkomplex II: Verstetigung des „Paktes für den Rechtsstaat“**

Für dieses Thema hat Bayern die Federführung übernommen.

- **Themenkomplex III: Landesebene**

Für den Prüfauftrag, auch Maßnahmen im Landesrecht zu betrachten, einigten sich die Teilnehmenden darauf, dass sich alle Länder mit ihren jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere zu den Landesverfassungsgerichten sowie zu Wahl und Ernennung von Berufsrichterinnen und -richtern, auseinandersetzen und jeweils eine Ausarbeitung hierzu liefern.

Am 13. März 2024 fand eine Präsenzsitzung in Berlin statt, an der die ehemaligen Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, Frau Prof. Dr. Britz und Herr Prof. Dr. Eichberger als Gäste teilnahmen. Die Teilnehmenden berieten über den von Hamburg und Nordrhein-Westfalen im Austausch mit Frau Prof. Dr. Britz und Herrn Prof. Dr. Eichberger erarbeiteten Gesetzentwurf.

Eine weitere Sitzung fand am 9. April 2024 im Hybrid-Format statt, in der die Teilnehmenden sich auf wesentliche Teile der Rohfassung des Berichts verständigten. In der Sitzung am 18. April 2024 einigten sich die Teilnehmenden auf die finale Fassung des Berichts und stimmten über die darin enthaltenen Beschlussvorschläge ab.

## **II. Maßnahmen auf Bundesebene – Grundgesetz**

### **1. Grundsätzlicher Änderungsbedarf**

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts sowie die Wahl und Rechtsstellung

seiner Mitglieder ist auf Verfassungsebene in den Art. 93 und 94 GG in Grundzügen geregelt. Einzelheiten der gerichtlichen Organisation und des gerichtlichen Verfahrens, einschließlich der Wahl seiner Mitglieder, sind dagegen auf der Grundlage von Art. 94 Abs. 2 GG einfachgesetzlich zu bestimmen und derzeit im Wesentlichen im Bundesverfassungsgerichtsgesetz normiert. Der Verfassungsgeber hat damit auf Verfassungsebene bewusst nur punktuelle Regelungen getroffen und von einer Vollregelung abgesehen. Bereits der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee hob in seinem Abschlussbericht hervor, dass das Grundgesetz zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts „seiner Natur nach nur die wichtigsten Einzelheiten zu regeln“ habe und die weiteren Bestimmungen durch Bundesgesetz zu treffen seien.<sup>1</sup>

Diese Regelungssystematik hat sich in der Staatspraxis im Grundsatz bewährt. Zugleich besteht allerdings in der aktuellen Diskussion weitgehend Einigkeit, dass die rechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts – als Folge der fragmentarischen Regelung in der Verfassung – angreifbar ist. Insbesondere sind wesentliche Vorgaben zur Wahl und Rechtsstellung der Mitglieder bislang nur einfachgesetzlich fixiert. Sie können damit durch eine Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes mit einfacher Mehrheit geändert werden. Dies betrifft insbesondere das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit bei der Wahl der Mitglieder durch Bundesrat und Bundestag. Ebenfalls nur einfachgesetzlich geregelt sind wesentliche Fragen der Rechtsstellung der Mitglieder, wie die Dauer der Amtszeit und der Ausschluss der anschließenden oder späteren Wiederwahl.

Vor diesem Hintergrund wird derzeit auf politischer und wissenschaftlicher Ebene diskutiert, ob und inwieweit die beschriebenen Schutzlücken und Risiken als Folge der Regelungssystematik hinzunehmen sind oder ob eine – vorsichtige oder weitergehende – Ergänzung der verfassungsrechtlichen Regelungen zum Bundesverfassungsgericht angezeigt ist.

Die Arbeitsgruppe hat diese Frage unter der Berücksichtigung der rechtspolitischen und rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen erörtert. Sie spricht sich einstimmig<sup>2</sup> dafür aus, dass ergänzende Regelungen in der Verfassung *im Grundsatz* angezeigt sind, ohne dass damit vorgegeben wäre, welche konkreten Verfassungsänderungen sachgerecht sind. Eine lediglich einfachgesetzliche Festlegung der Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts erscheint zwar ausreichend, wenn und solange – wie in der bislang gelebten Staatspraxis – ein Grundkonsens besteht, dass die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit des Bundesverfassungsgerichts zu wahren sind. Angesichts der zentralen Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der verfassungsrechtlichen Ordnung

---

<sup>1</sup> Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 46; vgl. zu diesem Regelungsprinzip auch Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 2023, Art. 94 Rn. 4.

<sup>2</sup> Die Arbeitsgruppe hat für die Abstimmung definiert, dass „einstimmig“ keine Gegenstimmen oder Enthaltungen beinhaltet, „ohne Gegenstimmen“ keine Nein-Stimmen aber Enthaltungen beinhaltet und „mehrheitlich“ mehr Ja- als Nein-Stimmen abbildet.

insgesamt sollte jedoch für den Fall Vorsorge getroffen werden, dass künftige Regierungsmehrheiten sich der bislang konsentierten Staatspraxis verschließen und Anstrengungen unternehmen sollten, das Bundesverfassungsgericht personell zu vereinnahmen und seine Unparteilichkeit, Unabhängigkeit oder Funktionsfähigkeit gezielt zu schwächen.

In der verfassungspolitischen Diskussion wird bereits seit längerem diskutiert und befürwortet, Vorgaben für die Wahl und Besetzung des Bundesverfassungsgerichts auch verfassungsrechtlich abzusichern. So sah bereits ein Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU aus dem Jahr 1973 die Verankerung der Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz vor.<sup>3</sup> In jüngerer Zeit hat sich unter anderem der Deutsche Juristentag mehrheitlich dafür ausgesprochen, das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, die Bestimmung der Amtszeit und den Ausschluss der Wiederwahl ins Grundgesetz aufzunehmen.<sup>4</sup> Diese Forderung ist auch in Stellungnahmen ehemaliger Verfassungsrichterinnen und -richter bekräftigt worden.<sup>5</sup> Dabei sind noch weitergehende Regelungen zur Stärkung der Stellung des Bundesverfassungsgerichts zur Diskussion gestellt worden.<sup>6</sup> Auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird eine Aufnahme verschiedener Regelungen zum Bundesverfassungsgericht in das Grundgesetz unterstützt.<sup>7</sup> Die Berufsverbände der Richter- und Anwaltschaft haben sich ebenfalls dafür ausgesprochen, die Verfassungsgerichte in Bund und Ländern „gegen Blockaden abzusichern und besser vor zielgerichteten Eingriffen zu schützen“.<sup>8</sup> Nicht zuletzt der Bundespräsident hat sich beim Debattenforum „Geglückt, aber nicht garantiert. Zustand und Zukunft unserer Demokratie nach 75 Jahren Grundgesetz“ am 29. Februar 2024 im Schloss Bellevue dafür ausgesprochen, man solle das „Bundesverfassungsgericht wetterfest machen, es vor möglichen Angriffen auf seine Unabhängigkeit schützen“.<sup>9</sup>

Die Arbeitsgruppe ist zugleich einstimmig der Auffassung, dass an der bisherigen Grundsystematik der Art. 93, 94 GG festzuhalten ist und in der Verfassung weiterhin nur punktuell die wesentlichen Vorgaben geregelt werden sollten. Eine detaillierte Vollregelung im Grundgesetz erscheint weiterhin nicht sachgerecht. Einzelheiten der Verfassung und des Verfahrens sollen – wie bislang nach Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG – durch einfaches Bundesgesetz bestimmt werden. Diese weiterhin nur „fragmentarische“ Regelung in der Verfassung bringt es zwar mit sich, dass nicht alle Risiken einer Schwä-

---

<sup>3</sup> BT-Drs. 7/1064.

<sup>4</sup> Beschluss des 73. Deutschen Juristentages 2022, S. 24, B. VII. Nr. 51.

<sup>5</sup> Vgl. Voßkuhle, Die Zeit, 16. November 2023; Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

<sup>6</sup> Vgl. u.a. insbesondere Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

<sup>7</sup> Vgl. u. a. Gärditz, NJW 2024, 407 ff.; Steinbeis, APuZ, 12.04.2019; Duden, verfassungsblog.org, 7. Februar 2024.

<sup>8</sup> Vgl. zuletzt den Gemeinsamen Aufruf des Deutschen Richterbunds, des Deutschen Anwaltvereins, des Deutschen Juristentags und des Deutschen Juristinnenbunds vom 29. Februar 2024.

<sup>9</sup> [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2024/02/240229-Demokratie-Debattenforum.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2024/02/240229-Demokratie-Debattenforum.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

chung der Verfassungsgerichtsbarkeit durch mögliche Änderungen des einfachen Gesetzesrechts ausgeschlossen werden können. Die Zurückhaltung bei der verfassungsrechtlichen Absicherung erscheint jedoch geboten, um eine Überfrachtung der Verfassung mit Detailregelungen zu vermeiden und zu gewährleisten, dass erforderliche und sinnvolle Anpassungen weiterhin mit der nötigen Flexibilität durch einfache Mehrheit im Gesetz herbeigeführt werden können. Insoweit ist ein Ausgleich herzustellen zwischen einer möglichst „missbrauchsfesten“ Festlegung in der Verfassung einerseits und im Übrigen einfachgesetzlichen und damit flexibleren Bestimmungen im Gesetz andererseits. Eine detaillierte Vollregelung in der Verfassung erscheint auch deshalb nicht geboten, weil für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes weitere Verfahrensvorkehrungen (qualifizierte Mehrheiten oder Zustimmungserfordernisse) vorgesehen werden können (sog. „prozeduraler Schutz“, unter II. 2. i)).

Die nachfolgenden Vorschläge sollen einen Beitrag zu der von den Ländern angestoßenen rechts- und verfassungspolitischen Diskussion leisten, ohne das Ergebnis des anzustrebenden Gesetzgebungsprozesses vorwegzunehmen. Bei den Änderungsvorschlägen handelt es sich insoweit um modulare Elemente.

Einstimmig als besonders wichtig erachtet die Arbeitsgruppe die Aufnahme der Erforderlichkeit der Zustimmung des Bundesrates zu Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in das Grundgesetz (vgl. hierzu unter II. 2. i) aa)). Das Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes begründet sich dabei nicht mit der Betroffenheit von Länderinteressen. Es erfüllt im Hinblick auf die oben beschriebenen Risiken vielmehr eine zentrale Sicherungsfunktion und fügt sich schlüssig in die Regelung des Art. 94 GG und die Systematik des Grundgesetzes ein. Bundesrat und Bundestag wählen nach Art. 94 Abs. 1 GG jeweils zu gleichen Teilen die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts. Sie sind damit von der Verfassung als gleichberechtigte Wahlorgane (Kreationsorgane) vorgesehen.

Jedenfalls bei Ausgestaltung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes als Zustimmungsgesetz erachten einzelne Teilnehmende die Aufnahme bestimmter Einzelregelungen in das Grundgesetz als weniger dringlich oder sogar entbehrlich. Es handelt sich hierbei insbesondere um

- die Festlegung der Zahl der Senate und Mitglieder je Senat,
- die Festlegung der Amtszeit und der Altersgrenze sowie den Ausschluss der Wiederwahl und
- die Regelung der umfassenden Geschäftsverteilungsautonomie des Gerichts.

Beschlussvorschlag zu II. 1.):

Die Arbeitsgruppe spricht sich einstimmig dafür aus, dass

1. eine Ergänzung der Art. 93 und 94 GG zur Stärkung der unabhängigen und unparteilichen Stellung des Bundesverfassungsgerichts und zur Wahrung seiner Funktionsfähigkeit im Grundsatz geboten ist;
2. dabei die Systematik der Art. 93 und 94 GG beibehalten wird, in die Verfassung nur die wesentlichen Vorgaben aufzunehmen sind und auf Detailregelungen so weit wie möglich verzichtet wird.

## 2. Darstellung und Bewertung der Empfehlungen im Einzelnen

### a) Verfassungsrechtliche Verankerung der qualifizierten Mehrheit für die Wahl der Verfassungsrichterinnen und -richter

Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts durch beide Wahlorgane ist bislang nur einfachgesetzlich in § 6 Abs. 1 S. 2 und § 7 BVerfGG normiert. Das Grundgesetz enthält keine ausdrücklichen Vorgaben zur erforderlichen Mehrheit. Für die Wahl durch den Bundestag (§ 6 BVerfGG) ist das gesetzliche Zweidrittelquorum durch das Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes vom 21. Juli 1956 (BGBl. I, S. 662) eingeführt worden. Bis dahin bestand das Erfordernis einer Dreiviertelmehrheit. Bis zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Jahr 2015 war für den Bundestag allerdings nur eine indirekte Wahl durch den Wahlausschuss vorgesehen. Durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I, S. 973) wurde die direkte Wahl durch den Bundestag eingeführt. Dem Wahlausschuss kommt nur noch ein Vorschlagsrecht zu. Für die Wahl durch den Bundesrat sieht § 7 BVerfGG die Zweidrittelmehrheit unverändert seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1951 vor. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass das Zweidrittelquorum für die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts in der Staatspraxis fest etabliert ist.

Das Zweidrittelquorum für die Wahl durch den Bundestag und den Bundesrat sichert in besonderer Weise die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts.<sup>10</sup> Es verhindert den Zugriff der jeweiligen politischen Mehrheiten auf die Besetzung des Gerichts. Die Zweidrittelmehrheit wird in der verfassungsrechtlichen Literatur überwiegend als verfassungs*politisch* notwendig erachtet.<sup>11</sup> Teilweise wird noch weitergehend angenommen, dass jedenfalls die Wahl

<sup>10</sup> Vgl. BT-Drs. 18/2737, S. 5.

<sup>11</sup> Vgl. etwa Voßkuhle, in: v. Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Auflage 2024, Art. 94 Rn. 1; Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage 2021, Art. 94 Rn. 4; Morgenthaler, in: BeckOK, Grundgesetz, Art. 94 Rn. 5.

mit lediglich einfacher Mehrheit verfassungsrechtlich bedenklich wäre.<sup>12</sup> Nach der derzeitigen Rechtslage dürfte allerdings jedenfalls ein Zweidrittelquorum nicht verfassungsrechtlich geboten und nicht aus allgemeinen Verfassungsgrundsätzen ableitbar sein. Das Bundesverfassungsgericht führt in Bezug auf ein Landesverfassungsgericht aus:

*„Durch die Wahl der Verfassungsrichter mit einfacher Mehrheit des Bayerischen Landtags wird aber auch die Unparteilichkeit im Sinne innerer Unabhängigkeit und Neutralität nicht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt. Verfassungspolitisch mag es zwar wünschenswert sein, Stellung, Ansehen und demokratische Legitimation der Verfassungsrichter durch eine Wahl mit qualifizierter Mehrheit, etwa mit der für die Wahl der Bundesverfassungsrichter in § 6 Abs. 5, § 7 BVerfGG vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit, zu stärken. Von Bundesverfassungsrechts wegen ist eine qualifizierte Mehrheit jedoch nicht geboten. Das Grundgesetz enthält insoweit - zumal für die Wahl von Verfassungsrichtern in den Ländern, deren Verfassungsbereiche grundsätzlich selbständig neben dem verfassungsrechtlichen Bereich des Bundes stehen und die deshalb auch in der Ausgestaltung ihrer jeweiligen Verfassungsgerichtsbarkeit weitgehende Freiheit genießen (vgl. BVerfGE 96, 231 <242> m.w.N.) - keine bindenden Vorgaben.“<sup>13</sup>*

In der verfassungspolitischen Diskussion ist dieser Rechtszustand wiederholt als unzulänglich kritisiert worden: Hinzuweisen ist insoweit auf den bereits erwähnten Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, mit dem die Zweidrittelmehrheit in Art. 94 GG verankert werden sollte. Auch der 73. Deutsche Juristentag 2022 hat sich, wie bereits erwähnt, mit großer Mehrheit für eine Verankerung der Zweidrittelmehrheit in der Verfassung ausgesprochen (unter B. VII. Nr. 51).

Die Forderung nach einer Verankerung des Zweidrittelquorums in der Verfassung wird in der Diskussion im Wesentlichen mit einem zentralen Einwand konfrontiert: Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit bringe es mit sich, dass die Sperrminorität von mehr als einem Drittel der Stimmen die Wahl von Verfassungsrichterinnen und -richtern längerfristig blockieren könne. Solche andauernden Wahlblockaden würden mit zunehmender Ausdifferenzierung des Parteienspektrums und schwindender Konsensbereitschaft der politischen Lager wahrscheinlicher. Gerade in Krisenszenarien, für die die Verfassungsänderung diskutiert werde, erscheine eine solche Blockade erwartbar. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass radikale Kräfte – auf Bundesebene – derzeit kaum eine absolute Mehrheit erreichen könnten, sondern zunächst eher eine Sperrminorität. Eine die Richterwahl blockierende Sperrminorität sei daher

---

<sup>12</sup> Vgl. Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Auflage 2020, Rn. 143.

<sup>13</sup> Beschluss vom 23. Juli 1998, 1 BvR 2470/94, juris Rn. 35 – dort zur Wahl des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes.

jedenfalls derzeit das realistischere Krisenszenario als ein Absenken der erforderlichen Wahlmehrheiten durch Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes.<sup>14</sup>

Die Gefahr einer Blockade durch die Sperrminorität besteht zwar auch nach der geltenden Rechtslage, da die Zweidrittelmehrheit schon jetzt gesetzlich vorgesehen ist. Das Problem könne sich aber, so der Einwand, durch eine verfassungsrechtliche Verankerung noch verstärken, weil die Zweidrittelmehrheit damit verfassungsrechtlich „versteinert“ werde. Damit werde der gesetzgeberische Spielraum genommen, bei wiederholten Blockaden von dem Zweidrittelquorum abzurücken und gesetzlich eine Wahl mit einfacher Mehrheit einzuführen. Die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit sei dagegen in Blockade- und Krisensituationen kaum zu erreichen. Diese Befürchtung ist bereits in Reaktion auf den Gesetzentwurf der Unionsfraktion aus dem Jahr 1973 wie folgt artikuliert worden:

*„So würde der Antrag der CDU/CSU-Fraktion außer dem erneuten Konsens aller Fraktionen also verfassungsrechtlich nichts Neues bringen? Gleichwohl, er würde das geltende Wahlverfahren auch für Situationen festschreiben, in denen es möglicherweise nicht mehr funktioniert, weil etwa die Fraktionen sich aus Anlaß einer Verfassungsrichterwahl heillos zerstritten und die Wahlgremien die Fähigkeit zum Kompromiß verloren haben.“<sup>15</sup>*

Der Einwand, dass ein Zweidrittelquorum in der Verfassung die Auflösung dauerhafter Blockaden erschweren könnte, ist nicht von der Hand zu weisen. Die Arbeitsgruppe hat diesen Einwand eingehend erörtert. Sie ist insoweit ohne Gegenstimme der Auffassung, dass auf eine verfassungsrechtliche Verankerung der Zweidrittelmehrheit nicht verzichtet, den Bedenken aber durch einen Ausgleichsmechanismus Rechnung getragen werden sollte. Aus Sicht der Arbeitsgruppe sind dabei folgende Erwägungen maßgeblich:

Das Zweidrittelanforderung ist für die Akzeptanz des Bundesverfassungsgerichts und für dessen unparteiliche und unabhängige Stellung von zentraler Bedeutung und hat sich in der Vergangenheit bewährt. Wegen dieser zentralen Bedeutung sollte die Zweidrittelmehrheit verfassungsrechtlich fixiert werden. An dieser Voraussetzung sollte gerade mit Blick auf mögliche Blockaden festgehalten werden. Denn der Verzicht auf das Zweidrittelquorum und die Rückkehr zur einfachen Mehrheit könnte zwar kurzfristig das Problem von Wahlblockaden beheben. Er hätte aber erhebliche „versteckte Kosten“, die längerfristig zum Tragen kommen dürften. Mit der Mehrheitswahl würde der Druck genommen, das Verfassungsgericht bei jeder Wahl mit parteiübergreifend konsensfähigen Mitgliedern zu besetzen und personelle Kompromisse auszuhandeln. Das Bundesverfassungsgericht könnte dadurch nicht mehr in dem Maße wie bislang als

---

<sup>14</sup> Vgl. Gärditz, NJW 2024, 407, 409; Duden, verfassungsblog.de, 7. Februar 2024, die sich im Ergebnis allerdings für eine Verankerung des Zweidrittelquorums in der Verfassung aussprechen.

<sup>15</sup> Bahlmann, ZRP 1973, S. 287, 289.

unparteilich wahrgenommen, sondern jedenfalls in Teilen der öffentlichen Wahrnehmung einem politischen Lager zugerechnet oder als Teil des politischen „Establishments“ betrachtet werden. Die wahrscheinliche Folge wären deutliche Akzeptanzverluste. Letztere könnten die Verfassungsgerichtsbarkeit in gleicher Weise oder sogar noch stärker und nachhaltiger beeinträchtigen als Wahlblockaden. In dem denkbar ungünstigsten Szenario könnte die Absenkung des Quorums sogar für eine zielgerichtete Besetzung mit politisch genehmen Personen genutzt und damit die Kontrollfunktion des Gerichts in erheblichem Maße beeinträchtigt werden. Dies spricht für sich bereits dafür, über das Zweidrittelquorum nicht zu „verhandeln“.

Das Risiko von Blockaden durch die Sperrminorität ist gleichwohl ernst zu nehmen. Diesem Risiko sollte nicht durch den Verzicht auf das Zweidrittelquorum (bzw. den Verzicht auf dessen verfassungsrechtliche Verankerung) begegnet werden, sondern dadurch, dass in der Verfassung ein Mechanismus für die Auflösung solcher Blockaden vorgesehen wird. Das Zweidrittelquorum ist durch Ausgleichsmechanismen zu flankieren.<sup>16</sup> Insbesondere kann die Möglichkeit einer Ersatzwahl vorgesehen werden (dazu im Einzelnen unter II. 2. c)).

Die vermeintliche Option eines Rückgriffs auf die einfache Mehrheit bei länger andauernden Wahlblockaden dürfte zudem praktisch kein gangbarer Weg sein. Unterstellt, es käme in einem Krisenszenario dazu, dass eine Partei oder ein politisches Lager mit Sperrminorität die Wahl dauerhaft blockierte: Hier könnte die Regierungsmehrheit ohne verfassungsrechtliche Verankerung zwar die §§ 6 und 7 BVerfGG ändern und für die Wahl der Richterinnen und Richter die einfache Mehrheit genügen lassen. Dies würde gegebenenfalls kurzfristig Abhilfe schaffen und Blockaden vermeiden. Zugleich wäre das Bundesverfassungsgericht durch die Änderungen der §§ 6 und 7 BVerfGG – in einer fortdauernden Krisenlage – hierdurch erst recht bloßgestellt. Sollte bei der darauffolgenden Wahl eine radikal-populistische Partei die Mehrheit erringen, wären dieser die geänderten Regelungen zur erleichterten Besetzung und Vereinnahmung des Bundesverfassungsgerichts bereits „vor die Füße gelegt“. Die neue Regierungsmehrheit müsste hierfür nicht einmal selbst das Gesetz ändern. Sie könnte darauf verweisen, dass die Regelung eigens durch die Vorgängerregierung geschaffen wurde. Um dies zu vermeiden, könnten zwar erfolgte Änderungen der §§ 6 und 7 BVerfGG vor einer anstehenden Neuwahl gegebenenfalls wieder rückgängig gemacht und zur Zweidrittelmehrheit zurückgekehrt werden. Solche taktischen und kurzfristigen Anpassungen der Mehrheitsanforderungen in §§ 6 und 7 BVerfGG je nach politischer Lage dürften aber die Glaubwürdigkeit der politischen Akteure in Frage stellen und würden voraussichtlich das Vertrauen in eine unabhängige und unparteiliche Verfassungsgerichtsbarkeit beschädigen. Dies zeigt, dass ein Rückfall auf eine einfache Mehrheit mit Risiken verbunden wäre und gerade in Krisenfällen keine echte Handlungsoption darstellen dürfte. Es dürfte sich damit letztlich um eine Scheinoption handeln.

---

<sup>16</sup> Gärditz, NJW 2024, 407, 409; Duden, verfassungsblog.de, 7. Februar 2024.

Die verfassungsrechtliche Fixierung des Zweidrittelquorums hätte schließlich auch den disziplinierenden Effekt, dass ein Ausweichen auf einfache Mehrheiten versperrt wäre. Damit bliebe der Einigungsdruck innerhalb des Systems erhalten. Bei einem stärker ausdifferenzierten Parteienspektrum und schwindender Konsensbereitschaft sollte das Wahlverfahren für die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich darauf ausgerichtet sein, die Konsensfähigkeit über Parteien und politische Lager hinweg zu erhalten und von den politischen Akteuren einzufordern.

Beschlussvorschlag zu II. 2. a):

Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, dass

1. das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts im Bundestag und Bundesrat in der Verfassung verankert wird;
2. der Gefahr von Wahlblockaden durch eine Sperrminorität nicht durch den Verzicht auf die verfassungsrechtliche Festschreibung der Zweidrittelmehrheit begegnet wird, sondern stattdessen ein zusätzlicher Mechanismus zur Auflösung von Wahlblockaden vorgesehen wird.

b) Verfassungsrechtliche Verankerung der qualifizierten Mehrheit für jeden Spruchkörper (Senat)

Der bisherige Wortlaut von Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG schreibt die paritätische Wahl durch den Bundesrat und Bundestag nur für die Mitglieder des Gerichts *als Gesamtheit* vor. Eine paritätische Besetzung der einzelnen Spruchkörper (Senate) ist jedenfalls nicht ausdrücklich vorgesehen.<sup>17</sup> Während der Grundgesetzentwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee eine paritätische Besetzung der einzelnen Senate noch ausdrücklich vorsah (Art. 100 Abs. 2 GG-Entwurf Herrenchiemsee, vgl. dazu die Kommentierung in dem Abschlussbericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 90), wurde in den späteren Entwürfen des Parlamentarischen Rates – wie auch in der geltenden Fassung – nur allgemein eine paritätische Wahl der „Mitglieder“ des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen.<sup>18</sup> Wenngleich auch hier die Vorstellung einer paritätischen Besetzung nicht nur des Gerichts insgesamt, sondern auch der einzelnen Spruchkörper leitend gewesen sein dürfte, fehlt es insoweit an einer ausdrücklichen Klarstellung im Verfassungstext. Die paritätische Besetzung der einzelnen Senate ist ausdrücklich nur einfachgesetzlich in § 5 Abs. 1 BVerfGG geregelt.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.06.1965, 1 BvR 124/65, juris Rn. 11.

<sup>18</sup> Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949, Bd. 7, S. 79.

Die Arbeitsgruppe ist ohne Gegenstimme der Auffassung, dass insoweit eine Klarstellung in der Verfassung vorzusehen und zu bestimmen ist, dass *jeder Spruchkörper (Senat)* des Bundesverfassungsgerichts jeweils zur Hälfte (und mit Zweidrittelmehrheit) durch den Bundestag bzw. den Bundesrat zu wählen ist. Eine solche Klarstellung würde die Stellung des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich absichern. Der paritätische Wahlmodus für jeden Spruchkörper schließt insbesondere aus, dass durch eine Änderung des einfachen Rechts einzelne Senate jeweils ausschließlich durch eines der beiden Wahlorgane – Bundestag oder Bundesrat – besetzt werden können. Insbesondere sind damit reine oder überwiegende „Bundestags-“ oder „Bundesratssenate“ ausgeschlossen. Damit wird etwa verhindert, dass die jeweilige Mehrheit in einem der beiden Wahlorgane beherrschenden Einfluss auf die Besetzung eines ganzen Senats nehmen kann und diesem in der Folge durch eine gesetzliche Regelung der Senatszuständigkeiten (vgl. derzeit § 14 BVerfGG) gezielt bestimmte Materien oder Verfahrensarten zugeschrieben oder entzogen werden (zur Geschäftsverteilung siehe auch unter II. 2. h)).

Die verfassungsrechtliche Regelung würde auch für künftig neu geschaffene Spruchkörper (Senate) gelten. Sollte etwa in Zukunft ein weiterer, dritter Senat beim Bundesverfassungsgericht eingerichtet werden (zur Zahl der Senate unten II. 2. f)), unterläge auch dieser dem vorgegebenen Wahlmodus (paritätische Wahl durch Bundesrat und Bundestag mit Zweidrittelmehrheit).

Beschlussvorschlag zu II. 2. b):

Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, dass in der Verfassung kargestellt wird, dass die Mitglieder jedes Spruchkörpers (Senats) jeweils paritätisch durch den Bundestag und den Bundesrat (mit Zweidrittelmehrheit) zu wählen sind.

c) Ersatzbestimmung von Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts (Ausgleichsmechanismus)

Bei der Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts mit Zweidrittelmehrheit kann es, wie dargestellt, zu Wahlblockaden durch eine Sperrminorität kommen. Da auch in solchen Situationen möglichst an der Zweidrittelmehrheit festgehalten werden sollte (unter II. 2. a)), erscheint es angezeigt, einen Mechanismus zur Auflösung solcher Blockaden vorzusehen (Ausgleichsmechanismus).

Die derzeitigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen dürften insoweit keine ausreichenden Regelungen enthalten. Nach der bisherigen Rechtslage

schlägt mit dem Auslaufen der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines vom Bundestag gewählten Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts der nach § 6 Abs. 2 BVerfGG im Bundestag gebildete Wahlausschuss eine Nachfolgekandidatin oder einen Nachfolgekandidaten vor, über deren Wahl der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit entscheidet (§ 6 Abs. 1 BVerfGG). Kommt es innerhalb von zwei Monaten nach dem Auslaufen der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden nicht zur Wahl einer Nachfolge, hat das Bundesverfassungsgericht nach Maßgabe des in § 7a BVerfGG vorgesehenen Verfahrens dem Bundestag mehrere Wahlvorschläge je offener Stelle zu unterbreiten. Erreicht auch danach keiner der Kandidatinnen und Kandidaten die erforderliche Zweidrittelmehrheit, sieht das geltende Recht keine zusätzlichen Lösungsmechanismen vor. Für Wahlen in der Zuständigkeit des Bundesrates gilt im Ergebnis Entsprechendes (§§ 7, 7a Abs. 3 BVerfGG). Eine Wahlblockade kann hierdurch nicht aufgelöst werden. Es kommt nicht zur Nachwahl. Vielmehr führen nach § 4 Abs. 4 BVerfGG die Richterinnen und Richter, deren Amtszeit abgelaufen ist, ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung ihrer Nachfolge fort (hierzu unter II. 2. d)). Das verhindert zwar Vakanzen, ist aber für länger andauernde Blockaden keine ausreichende Lösung. Richterinnen oder Richter, die nach dem Ende ihrer Amtszeit ihre Amtsgeschäfte fortführen, ohne zu wissen, wann sie abgelöst werden, können nur noch eingeschränkt ihre Geschäfte ausüben. Sie könnten etwa in ihrer Zuständigkeit liegende Großverfahren nicht sinnvoll in Angriff nehmen. Die Arbeitssituation des gesamten Bundesverfassungsgerichts kann dadurch auf Dauer in Mitleidenschaft gezogen werden. Die länger andauernde Fortführung der Amtsgeschäfte, die durch die politischen Akteure jederzeit beendet werden kann, widerspricht zudem dem Prinzip der festen Amtsdauer. Es stellt die damit verfolgte Sicherung der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter in Frage. Die Übergangsregelung des § 4 Abs. 4 BVerfGG dürfte daher nur geeignet sein, kürzere Vakanzen zu überbrücken.

Gegen einen Ausgleichsmechanismus könnte man sehr grundsätzlich argumentieren, dass sich das hinter solchen Blockaden stehende politische Problem nicht durch einen Ausgleichsmechanismus in der Verfassung „wegregulieren“ lasse. Die Lösung könne nicht ein Mechanismus für eine Richterwahl außerhalb des regulären Verfahrens, sondern müsse die Erzwingung von Konsens innerhalb des regulären Wahlverfahrens sein. Hierfür müsse von den Akteuren Konsensfähigkeit eingefordert werden. Jenseits eines Parteiverbots und eines Finanzierungsausschlusses (Art. 21 Abs. 2 und 3 GG) seien daher alle Akteure (Parteien bzw. die von diesen gebildeten Fraktionen und Landesregierungen) bei der politischen Verhandlung über Richterbesetzungen mit Vorschlägen einzubeziehen und sei mit diesen eine Zweidrittelmehrheit herzustellen. Unabhängig davon, wie man sich zu dieser Argumentation grundsätzlich verhält, stellt sich praktisch das Problem, dass etwaige Verfahren für Parteiverbote und Finanzierungsausschlüsse – wenn sie überhaupt in Frage kommen – erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts aber kurzfristig gewährleistet sein muss. Hinzu kommt, dass eine Wahl im regulären Verfahren zwar anzustreben ist, die Richterwahl aber auch dann möglich sein muss, wenn die Akteure nicht kompromissbereit sind.

Es erscheint daher praktisch geboten, einen Ausgleichsmechanismus vorzusehen. Die Hauptfunktion eines solchen Mechanismus dürfte darin bestehen, zu verdeutlichen, dass dauerhafte Blockaden nicht gelingen, sondern lediglich dazu führen, dass das Wahl- bzw. das Bestimmungsrecht auf eine andere Stelle übergeht oder ein anderer Mechanismus eingreift. Es ist daher, zugespitzt formuliert, das Ziel des Ausgleichsmechanismus, dass dieser möglichst nicht zur Anwendung kommt.<sup>19</sup> Auch wenn dieses Ziel im Idealfall erreicht wird, muss der Ausgleichsmechanismus für den „Notfall“ einen praxistauglichen und effektiven Ausweg anbieten. Dabei sollte sich der Mechanismus so weit wie möglich in das bestehende Wahlverfahren einpassen bzw. möglichst wenig hiervon abweichen. Er sollte insbesondere gewährleisten, dass an der Zweidrittelmehrheit festgehalten wird, und dies auch in zeitlicher Hinsicht ermöglichen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der Einigungsprozess – unabhängig von einer Blockadehaltung der beteiligten Akteure – in der Vergangenheit durchaus zu Richtervakanzen von mehreren Monaten geführt hat und daher ein gewisser Zeitablauf bis zur Aktivierung des Ausgleichsmechanismus vorgesehen werden muss. Weiter muss der Ausgleichsmechanismus, egal wie er im Einzelnen konstruiert ist, ausreichende demokratische Legitimation gewährleisten. Schließlich sollte der Mechanismus so ausgestaltet sein, dass es einen starken Anreiz gibt, sich im regulären Verfahren zu einigen, also genug Einigungsdruck aufgebaut wird. Der Ausgleichsmechanismus muss, anders gesagt, aus Sicht der Akteure im Wahlorgan – und zwar sowohl aus Sicht der Mehrheit wie auch der Sperrminorität – im Sinne einer „lose-lose-Situation“ für beide Seiten die schlechtere Option sein als eine reguläre Wahl.

Zusammengefasst dürfte der Ausgleichsmechanismus daher vor allem an den folgenden Kriterien zu messen sein:

- Effektive Auflösung der Blockade,
- Nähe zu dem regulären Wahlverfahren (insbesondere Beibehaltung des Zweidrittelquorums),
- Vermittlung ausreichender demokratischer Legitimation und
- Aufrechterhaltung des Drucks und ausreichende Zeit, sich im regulären Verfahren zu einigen.

Wird das Zweidrittelquorum unmittelbar verfassungsrechtlich verankert, dürfte es angezeigt sein, auch den Ausgleichsmechanismus in der Verfassung zu regeln.

Für einen Ausgleichsmechanismus sind folgende Vorschläge zur Diskussion gestellt worden:

---

<sup>19</sup> Vgl. Winkelmeier-Becker, LTO, 5. Februar 2024.

- **Ersatzwahl durch das jeweils andere Wahlorgan (Bundestag oder Bundesrat);**
- **Absenkung der Mehrheitserfordernisse im zuständigen Wahlorgan (mit gleichzeitigem Vorschlagsrecht des Bundesverfassungsgerichts);**
- **Ersatzbestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin (anstelle des zuständigen Wahlorgans);**
- **Ersatzwahl durch die Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Gerichtshöfe des Bundes (anstelle des zuständigen Wahlorgans);**
- **Ersatzbestimmung anhand abstrakt-genereller Kriterien aus dem Kreis der Bundesrichterinnen und -richter oder**
- **Kombination mehrerer Mechanismen.**

Hierzu im Einzelnen:

**aa) Ersatzwahl durch das jeweils andere Wahlorgan (Bundesrat oder Bundestag)**

Ein Ausgleichsmechanismus könnte daran anknüpfen, dass Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG zwei Wahlorgane bestimmt, den Bundestag und den Bundesrat. Dies eröffnet die Möglichkeit, bei Wahlblockaden in einem Wahlorgan jeweils auf das andere auszuweichen und dieses zum Ersatzwahlorgan zu bestimmen. Das Zweidrittelserfordernis würde auch bei der Ersatzwahl durch das andere Wahlorgan aufrechterhalten bleiben. Konkret könnte etwa Folgendes vorgesehen werden: Wenn binnen eines Jahres nach dem Auslaufen der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines vom Bundestag gewählten Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts der Nachfolger oder die Nachfolgerin nicht durch den Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit gewählt ist, gehen das Wahlrecht und die Wahlpflicht für diese Stelle ausnahmsweise auf den Bundesrat über. Für den Bundesrat gilt umgekehrt Entsprechendes. Endet die Amtszeit eines auf der Grundlage dieser Ausnahmeregelung gewählten Mitglieds, fällt die Zuständigkeit für die Neubesetzung der Stelle wieder an das ursprünglich dazu berufene Verfassungsorgan zurück. Die Besetzung im Übrigen bleibt von dem Ausgleichsmechanismus unberührt.

Dieser Ausgleichsmechanismus hätte mehrere Vorzüge: Er dürfte grundsätzlich einen effektiven Ausweg aus einer Blockadesituation eröffnen. Dass es in beiden Kammern zu einer Blockade durch Sperrminoritäten kommt, ist zwar nicht auszuschließen, dürfte aber wegen der grundverschiedenen Mehrheitsbildung unwahrscheinlich sein. So müssten im Bundesrat für eine Sperrminorität mindestens die vier „großen“ Länder

(sechs Stimmen) oder mindestens sechs „kleinere“ Länder (vier Stimmen) die Wahl dauerhaft oder längerfristig blockieren. Dies dürfte – in einer unterstellten Krisensituation – nur dann ein realistisches Szenario sein, wenn die jeweiligen Landesregierungen unter (maßgeblicher) Beteiligung einer extremistisch-populistischen Partei gebildet würden. Der Ausgleichsmechanismus dürfte sich zudem in das bestehende Wahlsystem einfügen. Er wäre gewissermaßen die „verfassungsnächste“ Lösung, weil – erstens – die Wahl durch eines der beiden regulär vorgesehenen Wahlorgane (Bundesrat oder Bundestag) erfolgen (keine Bestimmung durch eine dritte Stelle) und – zweitens – an der Zweidrittelmehrheit festgehalten würde (kein Rückfall auf eine einfache Mehrheit). Der Vorschlag hätte zudem praktische Vorteile. Beide Ersatzwahlorgane verfügen über die entsprechenden organisatorischen und verfahrensmäßigen Kapazitäten und Erfahrungen bei der Richterwahl in ihrer Regelzuständigkeit. Weiter würde der Ersatzwahlmechanismus bei der Wahl durch den Bundestag wie auch den Bundesrat unproblematisch die erforderliche demokratische Legitimation vermitteln. Schließlich bliebe der Einigungsdruck im regulären Wahlverfahren erhalten. Für den Fall einer andauernden Blockade ginge das Wahlrecht auf das Ersatzorgan über; das blockierte Wahlorgan würde damit für das jeweils zu bestimmende Mitglied sein Wahlrecht abgeben.

Als Haupteinwand gegen das vorgeschlagene Modell der Ersatzwahl dürfte vor allem verbleiben, dass der Mechanismus keinen Ausweg bietet, wenn die Wahl gleichzeitig in beiden Wahlorganen blockiert wird. Dies dürfte, wie ausgeführt, derzeit kein wahrscheinliches Szenario darstellen, aber auch nicht völlig auszuschließen sein. Dem Szenario einer Doppelblockade kann man auf zwei verschiedene Weisen begegnen: Zum einen kann man den Standpunkt vertreten, dass die Verfassung für eine solche Situation keinen Mechanismus anbieten *sollte*, weil sich eine solche Situation nur politisch lösen lasse, also nicht einfach „konstitutionalisiert“ werden könne. Die Verfassung müsse in dieser Situation von den Akteuren Konsensfähigkeit einfordern. Wenn eine politische Gruppierung in beiden Kammern die Sperrminorität besitze, müsse – abgesehen von Fällen eines Parteiverbots – auch dieser Gruppe ein gewisser Einfluss auf die Richterbesetzung zugestanden werden. Dies liege in der Logik der Zweidrittelmehrheit und sei im Übrigen auch nicht mit einer vollständigen Vereinnahmung des Gerichts gleichzusetzen. In der Lage einer doppelten Blockade seien daher alle Parteien und deren Fraktionen und Landesregierungen mit Wahlvorschlägen zu berücksichtigen, um zu einer Zweidrittelmehrheit zu gelangen. Wenn man dieser Argumentation nicht folgt und stattdessen einen lückenlosen Ausgleichsmechanismus anstrebt, bestünde zum anderen die Möglichkeit, auch für den relativ unwahrscheinlichen Fall einer Doppelblockade einen zusätzlichen Mechanismus vorzusehen. Dies könnte etwa die Ersatzbestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin oder ein besonderes Wahlgremium sein (dazu im Einzelnen unter II. 2. c) cc) und dd)). Ebenfalls denkbar wäre, bei einer Doppelblockade eine Wahl mit einfacher Mehrheit, aber nur auf Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts zuzulassen (unten unter II. 2. c) bb)). Diese Vorschläge sind für sich genommen zwar Bedenken ausgesetzt. Die Mechanismen kämen hier aber nur subsidiär und für den (unwahrscheinlichen) Fall

zum Einsatz, dass eine Wahl in beiden Wahlorganen blockiert wird. Die Kombination der verschiedenen Ausgleichsmechanismen hätte daher den Vorteil, dass in einer Blockadesituation zunächst immer eines der beiden regulär vorgesehenen Wahlorgane (Bundestag und Bundesrat) eintreten würde und die Zweidrittelmehrheit erhalten bliebe. Die – aus Verfassungssicht fernerliegende – Bestimmung durch eine andere Stelle oder mit nur einfacher Mehrheit würde erst danach eingreifen.

**bb) Absenkung der Mehrheitserfordernisse im zuständigen Wahlorgan  
(mit gleichzeitigem Vorschlagsrecht des Bundesverfassungsgerichts)**

Eine jedenfalls denkbare Möglichkeit wäre, das Zweidrittelanforderung nach mehreren (z. B. nach drei) erfolglosen Wahldurchgängen schrittweise auf eine Mehrheit von 60 Prozent und schließlich auf eine einfache Mehrheit abzusenken. Eine solche Regelung würde einen relativ einfachen und wohl auch in der Praxis umsetzbaren Mechanismus anbieten. Dieser hätte auch den Vorteil, dass das originäre Wahlorgan – der Bundestag oder Bundesrat – die Wahl ausführt, und würde dementsprechend auch ausreichende demokratische Legitimation vermitteln. Der entscheidende Nachteil dieses Verfahrens dürfte jedoch darin bestehen, dass damit das Zweidrittelquorum als verbindliches Erfordernis praktisch preisgegeben würde. Damit würde zugleich der Druck entfallen, sich im Wahlverfahren parteiübergreifend – mit einer Zweidrittelmehrheit – zu einigen. Die Regierungsmehrheit müsste in Konflikt- und Krisensituationen nicht ernstlich auf eine Zweidrittelmehrheit hinarbeiten, sondern könnte auf den Ausgleichsmechanismus vertrauen. Dies erscheint mit Blick auf die wichtige Funktion der Zweidrittelmehrheit nicht sachgerecht.<sup>20</sup>

Als Alternative könnte die Absenkung des Mehrheitserfordernisses mit einem Vorschlagsrecht des Bundesverfassungsgerichts verbunden werden. Die fehlende Absicherung durch eine Zweidrittelmehrheit würde damit gewissermaßen durch das Vorschlagsrecht des Bundesverfassungsgerichts kompensiert. Hierfür könnte die derzeitige Regelung in § 7a BVerfGG als Vorbild dienen. Damit eine solche Sicherung – bei gleichzeitigem Verzicht auf das Zweidrittelanforderung – effektiv wäre, dürfte allerdings vorzusehen sein, dass Bundestag und Bundesrat an die Vorschläge des Bundesverfassungsgerichts gebunden wären, also nur eine Auswahl unter den Vorschlägen treffen könnten. Die Regelung des § 7a Abs. 4 BVerfGG, wonach das Wahlorgan auch einen nicht vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagenen wählen kann, wäre nicht übertragbar. Anderenfalls bliebe der einfachen Mehrheit ein unbegrenztes Wahlrecht. Ein bindendes Vorschlagsrecht des Bundesverfassungsgerichts wäre allerdings ebenfalls problematisch. Es würde dem Bundesverfassungsgericht letztlich erlauben, die eigene Besetzung maßgeblich zu steuern. Dies dürfte dem Bundesverfassungsgericht eine bestimmende und zu starke Stellung im Wahlverfahren einräumen. Es würde dem Grundprinzip widersprechen, dass die Wahl und Legitimation der Mitglieder des Gerichts maßgeblich und nicht nur formal durch ein anderes Verfassungsorgan vermittelt

---

<sup>20</sup> Vgl. auch Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

werden muss. Hinzu kommt, dass die starke Stellung im Wahlverfahren dazu führen könnte, dass politische Auseinandersetzungen mit in das Bundesverfassungsgericht hineingetragen würden. Dies würde letztlich auch die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts gefährden.

### **cc) Ersatzbestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin**

Ein weiterer Vorschlag geht dahin, bei einer länger andauernden Blockade dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin die Bestimmung zu übertragen. Dieser würde damit als Ersatzorgan für das jeweilige Wahlorgan (Bundestag oder Bundesrat) handeln.

Eine solche Bestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin dürfte nicht völlig frei, sondern müsste auf der Grundlage einer Liste von Kandidatinnen und Kandidaten erfolgen, wobei die Zahl der Vorschläge gering zu halten wäre (z. B. zwei Vorschläge für jede zu besetzende Richterstelle). Es dürfte zunächst naheliegen, dass diese Vorschlagsliste durch das jeweils „blockierte“ Wahlorgan, also den Bundestag oder Bundesrat, zu beschließen wäre. Dabei dürfte auch für den Beschluss über die Vorschlagsliste grundsätzlich eine Zweidrittelmehrheit anzustreben sein. Da damit aber in Krisenszenarien nicht nur die Wahl, sondern bereits die Bestimmung einer Vorschlagsliste durch eine Sperrminorität blockiert werden könnte, dürfte es für einen funktionierenden Mechanismus unverzichtbar sein, auch eine geringere Mehrheit (60 Prozent oder einfache Mehrheit) genügen zu lassen. Denkbar wäre auch, eine Vorschlagsliste durch das jeweils andere reguläre Wahlorgan wählen zu lassen oder beiden Wahlorganen zu gleichen Teilen ein Vorschlagsrecht zu geben. Als weitere Variante könnte das Bundesverfassungsgericht in Anlehnung an das Verfahren nach § 7a BVerfGG Vorschläge mit einfacher Mehrheit beschließen, wobei doppelt so viele Personen vorzuschlagen wären wie neue Mitglieder zu wählen sind (vgl. § 7a Abs. 2 BVerfGG). Die Vorschläge wären dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin vorzulegen, der die Mitglieder aus dieser Liste auszuwählen hätte.

Ein so oder ähnlich ausgestalteter Mechanismus dürfte die Gewähr bieten, dass Blockaden zuverlässig aufgelöst werden könnten. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass die Vorschlagsliste durch die Wahlorgane oder durch das Bundesverfassungsgericht mit einfacher Mehrheit beschlossen werden könnten. Die Effektivität des Mechanismus wäre somit gegeben. Zudem würde eine Bestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin aufgrund dessen Wahl durch die Bundesversammlung und der damit einhergehenden „doppelten“ demokratischen Legitimation durch die Bundes- und Länderebene den bestimmten Mitgliedern zwar eine schwächere, aber wohl noch hinreichende demokratische Legitimation vermitteln.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. Pieper, in: BeckOK, Grundgesetz, Art. 54 Rn. 14.

Eine Ersatzbestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin wäre allerdings verschiedenen und nicht unerheblichen Bedenken ausgesetzt: Mit der Bestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin würde man sich relativ stark von dem eigentlichen Wahlverfahren durch Bundestag und Bundesrat entfernen. Vor allem wäre ein materielles Bestimmungsrecht des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin im Sinne einer echten Auswahlbefugnis ein Fremdkörper im System des Grundgesetzes. Insoweit wird zwar zu Recht darauf verwiesen, dass der Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin auch in anderen Fällen bei „Funktionsbeeinträchtigungen anderer Verfassungsorgane“ eingesetzt wird (vgl. Art. 63 Abs. 4, Art. 67 Abs. 1, Art. 68 Abs. 1, Art. 69 Abs. 3, Art. 81 Abs. 1, Art. 115h Abs. 2 S. 1 GG) und seine ausgleichende Integrationsfunktion auch die Auflösung von Blockaden bei der Besetzung eines Verfassungsorgans einschließen kann.<sup>22</sup> Zu verweisen ist dabei insbesondere auf das Recht des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin, bei der Kanzlerwahl einen Minderheitskanzler zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen, wenn die erforderliche Mehrheit nicht zustande kommt (Art. 63 Abs. 4 GG). Dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin kommt nach dieser Vorschrift die Aufgabe zu, die Blockade bei der Wahl eines Verfassungsorgans aufzulösen. Ein materielles Auswahlrecht wird dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin aber in keinem dieser Fälle eingeräumt. Soweit der Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin zudem nach Art. 60 Abs. 1 GG Richterinnen und Richter (einschließlich des Bundesverfassungsgerichts) ernennt, besteht Einvernehmen, dass mit dem Ernennungsrecht keine Personalhoheit im Sinne eines materiellen Auswahlrechts verbunden ist, sondern es sich um einen formalen Akt handelt. Der Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin ist zur Ernennung verpflichtet und kann diese nur aus Rechtsgründen ablehnen.<sup>23</sup> Ein personelles Auswahlrecht steht dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin zudem auch nicht bei der Ernennung von Verfassungsorganen zu (vgl. Art. 63 Abs. 2, Art. 64 Abs. 1 GG) und zwar auch nicht in dem bereits erwähnten Fall, dass die Kanzlermehrheit verfehlt und der Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin ein Wahlrecht zwischen Ernennung und Auflösung besitzt (Art. 63 Abs. 4 GG). Gegen eine materielle Auswahlbefugnis des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin bei der Bestimmung von Verfassungsrichtern und -richtern dürften dabei nicht nur systematische, sondern auch sachliche Bedenken sprechen. Mit einer materiellen Auswahlbefugnis würde der Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin – gerade in Krisensituationen mit starken Polarisierungen – in personalpolitische Auseinandersetzungen hineingezogen. Dies mag ein Bestimmungsrecht des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin nicht gänzlich ausschließen. Eine solche Lösung sollte aber eher *ultima ratio* und für den Fall reserviert bleiben, dass eine Blockade nicht in anderer Weise auf Verfassungsebene aufgelöst werden kann. Eine Ersatzwahl durch das jeweils andere Verfassungsorgan dürfte daher näherliegen.

---

<sup>22</sup> Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

<sup>23</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 2023, Art. 60, Rn. 18.

Ein weiteres Problem dieses Vorschlags dürfte zudem darin liegen, dass der Ausgleichsmechanismus zur Entwertung des Zweidrittelquorums führen kann und nicht genug Anreize dafür schafft, sich im regulären Verfahren zu einigen. Hiervon wäre jedenfalls dann auszugehen, wenn die Vorschlagsliste für den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin durch das „blockierte“ Wahlorgan beschlossen werden soll. In diesem Fall dürfte es, wie ausgeführt, unvermeidbar sein, für die Beschlussfassung über die Vorschlagsliste von der Zweidrittelmehrheit abzurücken und auch eine einfache Mehrheit ausreichen zu lassen, weil anderenfalls die Sperrminorität auch die Aufstellung der Vorschläge blockieren könnte. Damit würde allerdings die strikte Bindung an das Zweidrittelquorum stark abgeschwächt oder sogar entwertet. Denn die Regierungsmehrheit könnte, soweit die Wahl mit Zweidrittelmehrheit nicht gelingt, mit einfacher Mehrheit eine Vorschlagsliste mit regierungsnahen Kandidatinnen und Kandidaten beschließen und diese Liste dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin zur Entscheidung vorlegen. Eine Regierungsmehrheit hätte daher wenig Anlass, sich in Konfliktfällen oder Blockadesituationen um übergreifende Mehrheiten zu bemühen. Sie könnte sich stattdessen auf den Ausgleichsmechanismus verlassen. Im Ergebnis dürfte es daher wenig Unterschied machen, ob die Mehrheitsanforderungen für die eigentliche Wahl (oben, unter II. 2. c) bb)) oder aber für die Aufstellung einer Vorschlagsliste abgesenkt werden. Beide Varianten würden das Zweidrittelanforderungsmerkmal abschwächen und wären daher ähnlichen Bedenken ausgesetzt.

Abhilfe könnte hier ein an § 7a BVerfGG angelehntes Verfahren schaffen, bei dem die Vorschläge nicht durch das politisch blockierte Wahlorgan, sondern das Bundesverfassungsgericht beschlossen würden. Aber auch diese Variante hätte die bereits erwähnten Nachteile (vgl. oben, unter II. 2. c) bb)). Nach § 7a Abs. 4 BVerfGG findet die Wahl statt, ohne dass das Wahlorgan an die Vorschläge des Bundesverfassungsgerichts gebunden wäre. Diese die Stellung des Bundesverfassungsgerichts bei dem Wahlvorgang stark begrenzende Regelung dürfte auf den Fall der Bestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin nur schwer übertragbar sein. Denn es wäre mit der Stellung des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin jedenfalls nur bedingt zu vereinbaren, wenn dieser Personalentscheidungen weitgehend frei, ohne Bindung an Vorschlagslisten treffen würde. Umgekehrt würde ein bindendes Vorschlagsrecht des Bundesverfassungsgerichts „in eigener Sache“ wiederum mit dessen Stellung im Widerstreit stehen und diesem im Wahlverfahren eine zu starke Mitwirkung einräumen. Sowohl ein bindendes als auch ein nicht bindendes Vorschlagsrecht des Bundesverfassungsgerichts würden daher im Verfassungsgefüge zu Spannungen führen.

#### **dd) Ersatzbestimmung durch ein Wahlgremium der obersten Gerichtshöfe des Bundes**

Ebenfalls zur Diskussion steht der Vorschlag, die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts im Fall einer Blockade durch ein Gremium der obersten Gerichtshöfe des Bundes zu bestimmen. Eine solches Gremium könnte auf verschiedene Weise gebildet

werden. Auf ein bereits existierendes Gremium kann dabei wohl nicht zurückgegriffen werden. Der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, der auf der Grundlage von Art. 95 Abs. 3 S. 1 GG und § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes (RsprEinhG) gebildet wird, soll die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleisten. Es handelt sich hierbei um einen originär rechtsprechenden Spruchkörper, der nicht auf die Wahl der Mitglieder eines Verfassungsorgans ausgerichtet ist. Stattdessen könnte erwogen werden, den Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Gerichtshöfe des Bundes für den Fall der Blockade das Recht zur (mehrheitlichen) Bestimmung der Mitglieder zu übertragen. Da die Präsidentinnen und Präsidenten insoweit in ihrer Eigenschaft als Leitungen der Gerichtsverwaltungen adressiert wären und nicht in richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) handelten, wären diese allerdings funktional der Exekutive zuzuordnen. Sie würden damit grundsätzlich den fachlichen Weisungen der obersten Bundesbehörden (Bundesministerium der Justiz) unterliegen. Dies wäre mit der Funktion als Wahlgremium nur schwer zu vereinbaren. Die Mitglieder des Gremiums wären daher für die Wahlentscheidung ausdrücklich weisungsfrei zu stellen. Auch mit dieser Klarstellung bliebe es gleichwohl dabei, dass die Wahl eines Verfassungsorgans durch die Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten in ihrer Eigenschaft als „Behördenleitungen“ zu einer gewissen Schiefelage führen würde und jedenfalls im deutschen Verfassungssystem keine Entsprechung hätte. Eine weitere Lösung könnte deshalb darin bestehen, dass die in richterlicher Unabhängigkeit, aber nicht unmittelbar rechtsprechend handelnden Präsidien der obersten Gerichtshöfe des Bundes jeweils ein Mitglied ihres Gerichts (oder alternativ ein Mitglied des Präsidiums) in einen gemeinsamen Wahlausschuss entsenden. Dies könnten, müssten aber nicht die Präsidentinnen und Präsidenten sein. Auch bei diesem Besetzungsverfahren wäre der Wahlausschuss ausdrücklich weisungsfrei zu stellen.<sup>24</sup>

Die Bestimmung durch einen solchen Wahlausschuss der obersten Gerichtshöfe des Bundes könnte entweder frei, ohne verbindliche Vorschläge anderer Organe oder Gremien erfolgen. Naheliegender dürfte es jedoch sein, dass der Wahlausschuss – ähnlich wie bei der zuvor erörterten Bestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin – seine Entscheidung auf der Grundlage einer (verbindlichen) Vorschlagsliste treffen würde. Diese Liste könnte, wie bei der Ersatzbestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin, vorab mehrheitlich durch das „blockierte“ Wahlorgan, durch die Wahlorgane gemeinsam oder durch das Bundesverfassungsgericht beschlossen werden. Diese müsste eine ausreichende, aber zugleich begrenzte Zahl von Vorschlägen enthalten, um eine Auswahl zu ermöglichen.

Der Vorschlag dürfte einen hinreichend effektiven Mechanismus anbieten, der – im Grundsatz – das Zweidrittelerefordernis in dem originär zuständigen Wahlorgan intakt ließe und im regulären Verfahren zugleich für einen gewissen Einigungsdruck sorgen

---

<sup>24</sup> Zum Vorschlag insgesamt: Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

würde. Auch gegen diesen Vorschlag sprechen allerdings nicht unerhebliche Bedenken: Der Wahlausschuss besäße nur eine sehr mittelbare und schwache demokratische Legitimation. Diese wäre alleine daraus abzuleiten, dass die entsandten Richterinnen und Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes durch den Richterwahlausschuss gewählt werden (Art. 95 Abs. 2 GG). Angesichts der zentralen Stellung des Bundesverfassungsgerichts, das Legislativ- und Exekutivakte kassieren kann, würde sich die Frage stellen, ob eine solche mittelbare Legitimation durch einen fachlich gebildeten Wahlausschuss ausreichen würde. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bewertung bestünde hier ein Spannungsverhältnis zwischen der starken Stellung des Verfassungsorgans und einem sehr schwach demokratisch legitimierten Wahlgremium unterhalb der politischen Ebene. Ein weiterer Einwand wäre zudem, dass politische Auseinandersetzungen und Konflikte bei einer Ersatzbestimmung in den Wahlausschuss verlagert würden. Wegen der Letztentscheidung des Wahlausschusses dürfte zu erwarten sein, dass der fachlich besetzte Ausschuss „politisiert“ würde. Politische Auseinandersetzung könnten so in die Richterschaft hineingetragen werden, ohne diese dort angemessen austragen zu können. Konkret bestünde die Gefahr, dass bereits bei der Entsendung eines Mitglieds in den Wahlausschuss durch das Präsidium oder im Vorfeld der Wahl durch den Wahlausschuss politisch Einfluss genommen würde. Mit Blick auf die konkrete Umsetzung würde sich zudem die Frage stellen, ob der Wahlausschuss bei der Auswahl an eine bestimmte Vorschlagsliste gebunden sein soll. Wegen der schwachen demokratischen Legitimation des Gremiums dürfte es hier naheliegen, dass der Wahlausschuss nicht frei wählt, sondern dass das blockierte Wahlorgan (Bundestag oder Bundesrat) hier eine Vorschlagsliste beschließt. Bei der Beschlussfassung über eine solche Vorschlagsliste würden sich allerdings wiederum die bereits oben beschriebenen Probleme ergeben: Die Vorschlagsliste könnte und müsste mit einfacher Mehrheit zu beschließen sein, was das Zweidrittel Erfordernis stark entwerten würde (vgl. oben, unter II. 2. c) cc)).

#### **ee) Ersatzbestimmung nach abstrakt-generellen Kriterien („Poollösung“)**

Vorgeschlagen wird weiter, die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts in Blockadefällen im Wesentlichen nach allgemeinen – abstrakt-generellen – Kriterien aus dem „Pool“ der Bundesrichterninnen und Bundesrichter auszuwählen. Der Vorschlag zielt im Kern darauf ab, in Blockadefällen die gescheiterte Wahl durch ein Organ oder Gremium durch einen „nicht manipulierbaren“ gesetzlichen Automatismus zu ersetzen.<sup>25</sup>

Um die Ersatzauswahl ausschließlich anhand abstrakt-genereller Kriterien – ohne zwischengeschaltete Auswahl eines Gremiums – zu ermöglichen, müssten entsprechend genaue Vorgaben bestimmt werden. Hierzu wird konkret Folgendes vorgeschlagen: Die Auswahl würde sich zunächst formal auf die Richterinnen und Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes beschränken. Um wählbar zu sein, müssten diese weiter das 40. Lebensjahr vollendet und sich vorab bereit erklärt haben, Mitglied des

---

<sup>25</sup> Vgl. den Vorschlag von Winkelmeier-Becker, LTO, 7. Februar 2024.

Bundesverfassungsgerichts zu werden (§ 3 Abs. 1 BVerfGG). Sie müssten wenigstens drei Jahre an einem obersten Gerichtshof des Bundes tätig gewesen sein (vgl. § 2 Abs. 3 BVerfGG – dort als Soll-Vorschrift). Von hier ausgehend könnten weitere Vorgaben gemacht werden, etwa dass diese bis zur Altersgrenze von 68 Jahren die volle zwölfjährige Amtszeit absolvieren können und zum Zeitpunkt der Wahl nicht älter als 55 Jahre sind. Aus dem verbleibenden „Pool“ von Bundesrichterinnen und -richtern könnte z.B. der oder die Dienstälteste zum Zuge kommen, wobei die insoweit anzurechnenden und gegebenenfalls zu gewichtenden Dienstzeiten genau vorab zu bestimmen wären. Der so ermittelte Vorschlag könnte dann durch Beschluss des Bundestages gewählt oder – ohne einen vermittelnden Wahlakt – direkt durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin nach Art. 60 Abs. 1 GG ernannt werden, wobei dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin nur ein formales Prüfungsrecht (Einhaltung der abstrakt-generellen Vorgaben) zustünde.<sup>26</sup>

Der Ausgleichsmechanismus hätte den Vorteil, dass an die Stelle der Entscheidung durch ein Wahlorgan oder ein Ersatzgremium eine gesetzliche Rangfolge treten würde. Die Kriterien wären im Voraus bestimmt und könnten dann im Blockadefall – idealerweise – nicht manipuliert werden. Durch die abstrakt-generelle Bestimmung würden sich zugleich weitere problematische Fragen erübrigen, die bei der Bestimmung durch ein Ersatzorgan oder ein Ersatzgremium zu klären sind, etwa mit welcher Mehrheit zu entscheiden ist, welches Organ oder Gremium zu befassen und beteiligen ist und ob und in welchem Umfang die Wahl durch eine Vorschlagsliste begrenzt wird. Der Ausgleichsmechanismus dürfte grundsätzlich auch hinreichend effektiv sein, vorausgesetzt, dass die zu ernennende Person anhand abstrakt-genereller Kriterien eindeutig bestimmt werden kann, was jedoch möglich erscheint.

Der Vorschlag ist aus Sicht der Arbeitsgruppe bedenkenswert. Er wäre aber ebenfalls verschiedenen und nicht unerheblichen Bedenken ausgesetzt:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Mechanismus nur dann verlässlich funktioniert, wenn die Bestimmung gesetzesunmittelbar erfolgt, also auf einen Beschluss des blockierten Wahlorgans durch einfache Mehrheit verzichtet wird. Anderenfalls stünde es dem Wahlorgan, also etwa dem Bundestag, frei, die nach den gesetzlichen Kriterien bestimmten Kandidatinnen und Kandidaten auch abzulehnen. Denn das Beschlussrecht müsste die Möglichkeit einschließen, die jeweilige Person nicht zu wählen. Dies würde es der (einfachen) Mehrheit im Bundestag letztlich ermöglichen, die gesetzlich ermittelten Vorschläge so lange abzulehnen, bis nach der gesetzlichen Rangfolge eine gewünschte Kandidatin oder ein gewünschter Kandidat zum Zuge käme. Der Mechanismus wäre in diesem Fall also leicht manipulierbar. Der Anreiz für die Regierungsmehrheit, sich im regulären Wahlverfahren mit Zweidrittelmehrheit auf Vorschläge zu einigen, könnte entsprechend gering sein. Das Ziel des Mechanismus, den Akteuren

---

<sup>26</sup> Hierzu insgesamt: Winkelmeier-Becker, LTO, 7. Februar 2024.

vor Augen zu führen, dass sich Blockaden nicht lohnen, würde jedenfalls für die Regierungsmehrheit im Bundestag so nicht erreicht.

Wenn die Mitglieder dagegen gesetzesunmittelbar ohne Beschluss des blockierten Wahlorgans bestimmt werden, würde dieses Problem nicht auftreten. Allerdings würden sich hier weitere Fragen stellen. Ein solcher Ausgleichsmechanismus würde eine bestimmte und damit relativ detaillierte Regelung voraussetzen, die keine Umsetzungsspielräume beließe. Der Mechanismus dürfte zudem bevorzugt auf Verfassungsebene zu regeln sein, um spätere Änderungen zu erschweren. Damit wären, entgegen der sonstigen Regelungssystematik, in den Art. 93 und 94 GG relativ kleinteilige Regelungen aufzunehmen. Jedenfalls möglich wäre insoweit zwar auch eine einfachgesetzliche Bestimmung, die dann aber durch die Regierungsmehrheiten geändert werden könnte und damit nicht vollständig „krisenfest“ wäre. Ein gewisses Problem dürfte zudem darin zu sehen sein, dass es bei diesem Mechanismus an einem unmittelbar demokratisch legitimierenden Wahlakt durch das zuständige Organ fehlen würde. Dem ließe sich aber entgegenhalten, dass die demokratische Legitimation hier unmittelbar durch die gesetzgeberische Auswahlentscheidung vermittelt wird. Die demokratische Legitimation bliebe hinsichtlich der konkret bestimmten Person aber gleichwohl relativ schwach ausgeprägt. Weiter würde der Mechanismus – jedenfalls in der vorgeschlagenen Form – für die Wahl nur eine bestimmte Gruppe, nämlich die Richterinnen und Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes in den Blick nehmen. Insbesondere Hochschullehrerinnen und -lehrer blieben ungeachtet ihrer Eignung unberücksichtigt. Der Ausgleichsmechanismus müsste daher gegebenenfalls weitere Regelungen vorsehen, die eine ausgewogene Besetzung sichern.

Der Haupteinwand gegen diesen Mechanismus dürfte allerdings noch auf einer anderen Ebene liegen: Die abstrakt-generelle Auswahl ist nur nach allgemeinen Kriterien möglich. Eine auf die *individuelle* Eignung, Befähigung und Leistung bezogene Auswahl der abstrakt in Betracht kommenden Kandidatinnen und Kandidaten im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG würde bereits im Ansatz nicht stattfinden. Zwar kann der Grundsatz der Bestenauslese in Art. 33 Abs. 2 GG bei der Richterwahl Einschränkungen und Modifikationen unterliegen<sup>27</sup> und bei der demokratischen Staatsgestaltung durch Wahlen, insbesondere auch bei der Wahl von Verfassungsorganen, vollständig ausgeschlossen sein.<sup>28</sup> Eine solche demokratische Wahlentscheidung sieht der Ausgleichsmechanismus allerdings nicht vor, sondern steuert die Wahl durch allgemeine Kriterien, die die Eignung, Befähigung und Leistung bestenfalls abstrakt erfassen. Die Besetzung des Bundesverfassungsgerichts ohne Wahl der konkreten Personen und ohne Berücksichtigung der individuellen Eignung, Befähigung und Leistung für das abstrakt-funktionelle Amt bliebe daher jedenfalls aus verfassungspolitischer Sicht defizitär. Sie würde den besonderen Entscheidungsbefugnissen des Bundesverfassungsgerichts und der hervorgehobenen Stellung der Richterinnen und Richter wohl nur ansatzweise

---

<sup>27</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20. September 2016, 2 BvR 2453/15.

<sup>28</sup> Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 2023, Art. 33 Rn. 24.

gerecht. Zwar wird für diesen Vorschlag besonders betont, dass dieser im Idealfall nicht zur Anwendung komme. Würde der Mechanismus allerdings entgegen dieser Erwartung in der Praxis häufiger ausgelöst, dürfte dies zu einem unbefriedigenden Rechtszustand führen.

#### **ff) Kombination mehrerer Mechanismen**

Schließlich können verschiedene Ausgleichsmechanismen miteinander kombiniert werden. Denkbar ist insbesondere, dass im ersten Schritt ein Ausgleichsmechanismus zur Anwendung kommt, der dem regulären Wahlverfahren möglichst nahesteht. Dies wäre insbesondere die Ersatzwahl durch das jeweils andere Wahlorgan. Für den Fall, dass dieser Mechanismus nicht greifen sollte, könnte auf die Bestimmung durch den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin, den Wahlausschuss der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder auf eine abstrakt-generelle Bestimmung ausgewichen werden. Eine solche kombinierte Anwendung mehrerer Ausgleichsmechanismen würde allerdings den Regelungsaufwand und die Komplexität der Vorschrift erhöhen.

#### **gg) Ergebnis**

Die Arbeitsgruppe hat die genannten Vorschläge und Argumente erörtert. Sie spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, als Ausgleichsmechanismus die Ersatzwahl durch das jeweils andere Wahlorgan (Bundesrat oder Bundestag) vorzusehen. Zusammenfassend spricht für den Vorschlag, dass dieser

- hinreichend effektiv ist und dass insoweit auf die eingeübte Praxis in dem jeweiligen Wahlorgan zurückgegriffen werden kann,
- die Wahl durch eines der beiden originär vorgesehenen Wahlorgane vorsieht,
- die Zweidrittelmehrheit intakt lässt,
- mehr demokratische Legitimation vermittelt als die übrigen Vorschläge,
- den Einigungsdruck innerhalb des regulären Wahlverfahrens (durch das originär zuständige Organ) hinreichend hochhält.

Die Arbeitsgruppe erachtet es zudem einstimmig nicht für zwingend geboten, für den voraussichtlich seltenen Fall einer gleichzeitigen Doppelblockade in beiden Wahlorganen einen zusätzlichen Mechanismus vorzusehen. Für die Praxis dürfte die Ersatzwahl durch das jeweils andere Wahlorgan ausreichende Sicherheit vermitteln.

Beschlussvorschlag zu II. 2. c):

1. Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, als Ausgleichsmechanismus für Wahlblockaden eine wechselseitige Ersatzwahl durch das jeweils andere Wahlorgan vorzusehen (bei einer Blockade im Bundestag erfolgt die Wahl durch den Bundesrat – mit Zweidrittelmehrheit – und umgekehrt);
2. Die Arbeitsgruppe spricht sich einstimmig dafür aus, dass für den voraussichtlich seltenen Fall von Doppelblockaden in beiden Wahlorganen derzeit keine verfassungsrechtliche Regelung zwingend erforderlich erscheint.

d) Verfassungsrechtliche Festlegung der Amtsdauer, der Altersgrenze und des Ausschlusses der Wiederwahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts

In der verfassungspolitischen Diskussion wird – neben der Verankerung des Zweidrittelquorums – insbesondere vorgeschlagen, Regelungen zur Amtsdauer, zur Altersgrenze und zum Ausschluss der Wiederwahl zu treffen. Dies betrifft im Wesentlichen die derzeit in § 4 Abs. 1 bis 3 BVerfGG einfachgesetzlich geregelten Vorgaben:

- Begrenzung der Amtszeit auf zwölf Jahre, längstens bis zur Altersgrenze;
- Ausschluss der anschließenden oder erneuten Wiederwahl;
- Festlegung der Altersgrenze (Vollendung des 68. Lebensjahres).

Die Aufnahme dieser Vorgaben in die Verfassung wird in der verfassungspolitischen Diskussion – soweit dieser Punkt angesprochen wird – regelmäßig befürwortet.<sup>29</sup> Auch der 73. Deutsche Juristentag 2022 hat sich mit großer Mehrheit dafür ausgesprochen, den Ausschluss der Wiederwahl und die Dauer der Amtszeit verfassungsrechtlich festzulegen (B. VII. Nr. 51).

Die seit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Dezember 1970 (BGBl. I, S. 1765) geltenden Regelungen in § 4 Abs. 1 bis 3 BVerfGG bestehen seit mehr als 50 Jahren. Verfassungspolitische Bestrebungen, diese Vorgaben zu ändern, hat es – soweit ersichtlich – in jüngerer Zeit nicht gegeben. Die gesetzlichen Regelungen können damit als in der Staatspraxis fest etabliert bezeichnet werden.

In der verfassungsrechtlichen Literatur und verfassungspolitischen Diskussion besteht Einigkeit, dass die auf den ersten Blick technisch erscheinenden Bestimmungen für

---

<sup>29</sup> Vgl. Gärditz, NJW 2024, 407, 409; Voßkuhle, Die Zeit, 16. November 2023; Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts von wesentlicher Bedeutung sind. Die Festlegung der Amtszeit auf zwölf Jahre gewährleistet einerseits, dass diese hinreichend lang ist, um das Amt angemessen auszuüben und die Rechtsprechung prägend mitzugestalten. Sie gewährleistet andererseits zusammen mit der Altersgrenze eine kontinuierliche personelle Erneuerung des Gerichts und fortlaufende demokratische Legitimation durch die Wahl neuer Mitglieder. Die Festschreibung der Amtszeit und die Bestimmung der Altersgrenze wirken zugleich Versuchen entgegen, die Amtszeiten der Richterinnen und Richter gezielt herauf- oder herabzusetzen, um die Besetzung des Gerichts zu beeinflussen oder dessen Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen. Zugleich wird damit ausgeschlossen, dass die Amtszeit der Richterinnen und Richter auf Lebenszeit festgeschrieben wird. Auch der Ausschluss der Wiederwahl ist von zentraler Bedeutung. Er verhindert, dass die Richterinnen und Richter durch die Aussicht auf eine weitere Amtszeit politisch beeinflussbar sind oder auch nur der Anschein einer solchen Beeinflussbarkeit geschaffen wird. Zugleich wird auch durch den Ausschluss der Wiederwahl eine kontinuierliche personelle Erneuerung des Gerichts gewährleistet.

Die Arbeitsgruppe spricht sich mehrheitlich dafür aus, die gesetzlichen Regelungen in § 4 Abs. 1 bis 3 BVerfGG (Begrenzung der Amtszeit, Ausschluss der Wiederwahl und Festlegung der Altersgrenze) in die Verfassung zu überführen. Damit würde in einem Krisenszenario Versuchen entgegengewirkt, über eine Änderung der gesetzlichen Regelungen die gewünschte Besetzung des Gerichts anzusteuern oder zu perpetuieren. Auch insoweit kann zwar eingewandt werden, dass damit gesetzliche Vorgaben verfassungsrechtlich „versteinert“ würden, die in der Vergangenheit anders geregelt waren und die der Gesetzgeber sachlich begründet künftig anders regeln könnte. So kann etwa darauf verwiesen werden, dass die Dauer der Amtszeiten bis zum Änderungsgesetz im Jahr 1970 unterschiedlich und nicht einheitlich bestimmt war.<sup>30</sup> Auch könnte etwa die Altersgrenze (derzeit mit Vollendung des 68. Lebensjahres) künftig – mit Blick auf eine gestiegene Lebenserwartung oder auf eine geänderte gesellschaftliche Bewertung – anders bestimmt werden. Derartige Änderungen wären bei einer verfassungsrechtlichen Regelung nur mit verfassungsändernder Mehrheit möglich. Trotz dieser Bedenken dürften die Vorteile einer verfassungsrechtlichen Regelung überwiegen. Diese würde zu einer deutlichen Absicherung und Stabilisierung in einem Bereich führen, der in Krisensituation anfällig für Übergriffe einer Regierungsmehrheit ist. Die konkret in § 4 Abs. 1 bis 3 BVerfGG geregelten Vorgaben sind zudem inzwischen fest etabliert und stehen in der Sache nicht ernstlich in der Diskussion. Das Risiko, dass mit der verfassungsrechtlichen Verankerung künftig sachlich dringend gebotene Änderungen nicht mehr möglich sein sollten, weil es an einer verfassungsändernden Mehrheit fehlt, dürfte daher als eher gering einzustufen sein. Vor allem aber dürften solche „Versteinerungsrisiken“ im Fall einer verfassungsrechtlichen Regelung deutlich hinter den Missbrauchsrisiken bei einer lediglich einfachgesetzlichen Regelung zurückstehen. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe stehen dagegen auf dem Standpunkt,

---

<sup>30</sup> Dazu Grünewald, in: BeckOK, BVerfGG, 16. Ed., § 4 Rn. 1 ff.

dass jedenfalls für den Fall der Aufnahme einer zusätzlichen prozeduralen Sicherung für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in das Grundgesetz – etwa durch die Zustimmung des Bundesrates (unten, unter II. 2. i)) – die verfassungsrechtliche Verankerung der Begrenzung der Amtszeit, des Ausschlusses der Wiederwahl und der Altersgrenze weniger dringlich oder sogar entbehrlich sei.

Beschlussvorschlag zu II. 2. d):

Die Arbeitsgruppe spricht sich mehrheitlich dafür aus, dass die Festlegung der Amtszeit, der Ausschluss der Wiederwahl und die Altersgrenze für die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich verankert werden.

e) Verfassungsrechtliche Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit bis zur Ernennung des Nachfolgers

Nach der gesetzlichen Regelung des § 4 Abs. 4 BVerfGG führen die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts ihre Amtsgeschäfte auch nach Ablauf der Amtszeit bis zur Ernennung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers fort. Die Übergangsregelung soll die uneingeschränkte Arbeitsfähigkeit des Gerichts gewährleisten. Die Übergangsregelung ist – wie die weiteren Bestimmungen zu Amtsdauer, Altersgrenze und Ausschluss der Wiederwahl – bislang nur einfachgesetzlich normiert.

Die Regelung als solche steht nicht in der rechtspolitischen Diskussion. Diese wird für sachgerecht und grundsätzlich notwendig erachtet. Teilweise wird gefordert, dass in § 4 Abs. 4 BVerfGG das Wort „*Amtsgeschäfte*“ durch „*richterliche Tätigkeit*“ zu ersetzen sei, um zu betonen und klarzustellen, dass es sich um vollwertige richterliche Tätigkeit handelt, und um diese von behördlichem Handeln klar abzugrenzen.<sup>31</sup> Eine inhaltliche Änderung soll hiermit jedoch nicht verbunden sein.

Die Arbeitsgruppe hat die Frage erörtert, ob auch die Übergangsregelung in § 4 Abs. 4 BVerfGG – wie die weiteren Bestimmungen in § 4 Abs. 1 bis 3 BVerfGG zu Amtsdauer, Altersgrenze und Ausschluss der Wiederwahl – auf die Ebene der Verfassung gehoben werden sollte.

Sie ist insoweit ohne Gegenstimme der Auffassung, dass eine verfassungsrechtliche Regelung sachgerecht erscheint. Bei der Übergangsregelung handelt es sich zwar zunächst ebenfalls um eine relativ technische Bestimmung. Diese betrifft nicht den Status der Verfassungsrichterinnen und -richter als solchen, sondern regelt nur die Fortdauer der richterlichen Tätigkeit in der Übergangszeit. Die Regelung ist gleichwohl für die

<sup>31</sup> Grünewald, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 16. Ed., § 4 Rn. 16.

Funktionsfähigkeit des Gerichts von erheblicher Bedeutung. Sie gewährleistet die volle Arbeitsfähigkeit gerade auch dann, wenn die Wahl der nachfolgenden Richterinnen oder Richter aus politischen Gründen zeitnah nicht gelingt. Dies gilt insbesondere auch für die bereits behandelte Situation, dass eine Sperrminorität die Nachwahl über einen längeren Zeitraum blockiert. Die Übergangsregelung ergänzt und vervollständigt daher die Vorgabe des Zweidrittelquorums einerseits und den möglichen Ausgleichsmechanismus andererseits. Während der Ausgleichsmechanismus die Auflösung von länger andauernden Blockaden ermöglichen soll, gewährleistet die Übergangsregelung die Arbeitsfähigkeit bis zur Auflösung einer solchen Blockade. Es erscheint sinnvoll, dass Zweidrittelquorum, Ersatzwahlmechanismus und Übergangsregelung als zusammenhängende Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen werden.

Beschlussvorschlag zu II. 2. e):

Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, dass eine Übergangsregelung in die Verfassung aufzunehmen ist, wonach die Richterin oder der Richter die Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit bis zur Ernennung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers fortführt.

f) Verfassungsrechtliche Festlegung der Zahl der Spruchkörper (Senate) und der Mitglieder je Senat

Es wird weiter vorgeschlagen, die Zahl der Spruchkörper (Senate) und die Zahl der Richterinnen und Richter je Senat im Grundgesetz festzuschreiben. Bislang ist dies nur einfachgesetzlich in § 2 Abs. 1 und 2 BVerfGG geschehen. Grund für eine verfassungsrechtliche Regelung ist vor allem die Befürchtung, dass eine künftige Regierung nach dem Beispiel Ungarns ein sogenanntes *Court Packing Scheme* anwenden könnte. In einem solchen Krisenszenario könnte zum einen die Zahl der Richterinnen und Richter je Spruchkörper erhöht werden. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, sofort oder jedenfalls innerhalb sehr kurzer Zeit eine größere Zahl neuer Richterstellen zu schaffen und diese mit regierungsnahen Richterinnen und Richtern zu besetzen. Zum anderen könnten neue Spruchkörper gebildet und diese dann gezielt mit neu gewählten, der Regierung nahestehenden Richterinnen und Richtern besetzt werden. Dies könnte in einem weiteren Schritt damit verbunden werden, die Senatszuständigkeiten (§ 14 BVerfGG) neu zu bestimmen und dabei die politisch kritischen Verfahren (z. B. Normenkontrollen, Parteiverbote) ausschließlich dem neu geschaffenen Senat

zuzuweisen.<sup>32</sup> Auch wenn es nicht gelingen sollte, Senate gezielt mehrheitlich mit regierungsnahen Richterinnen und Richtern zu besetzen, könnten damit Senatsmehrheiten „gegen die Regierung“ bei der Prüfung von Gesetzen deutlich erschwert werden. Zudem könnte alleine die Größe sachwidrig „aufgeblähter“ Spruchkörper zu ineffizienten Abläufen, höherem Abstimmungsbedarf bei der Entscheidungsfindung und zu inneren Konflikten führen.<sup>33</sup> Denkbar wäre auch ein umgekehrtes Szenario, gewissermaßen ein *Court Drain Scheme*, bei dem die Zahl der Richterinnen und Richter oder der Senate reduziert und damit eine Überlastung des Gerichts bewusst in Kauf genommen würde.

Die beschriebenen Szenarien dürften, wie der Vergleich mit Ungarn zeigt, nicht völlig auszuschließen sein. Es erscheint daher im Ausgangspunkt bedenkenswert, auch die Vorgaben des § 2 Abs. 2 und 3 BVerfGG verfassungsrechtlich zu verankern. Allerdings sprechen auch gewichtige Gründe gegen eine solche Verfassungsänderung: Ein *Court Packing Scheme* dürfte vor allem dann ein gefährliches Szenario sein, wenn die Regierungsmehrheit maßgeblichen Zugriff auf die Besetzung neu geschaffener Richterstellen und Senate besitzt. Dies dürfte aber in der Regel dann nicht der Fall sein, wenn ein Zweidrittelquorum zur Wahl in der Verfassung verankert ist. Hinzu kommt, dass die paritätische Wahl durch Bundesrat und Bundestag eine einseitige Besetzung zusätzlich erschwert. Wenn man zudem dem Vorschlag der Arbeitsgruppe zu II. 2. b) folgt, wären nicht nur das Bundesverfassungsgericht als Ganzes, sondern jeder Spruchkörper paritätisch durch Bundestag und Bundesrat zu wählen. Auch dies würde einseitige Besetzungen ganzer Senate erschweren. Zusätzliche Sicherheit könnte dadurch geschaffen werden, dass die Geschäftsverteilung zwischen den Senaten vollständig in die Hände des Plenums gelegt und von einer gesetzlichen Regelung (vgl. § 14 BVerfGG) ganz abgesehen würde (unten, II. 2. h)). In der Gesamtschau dürften solche Sicherungen auf Verfassungsebene ein manipulatives *Court Packing* oder andere Störungen nicht völlig ausschließen, diese aber sehr erschweren. Entscheidend kommt hinzu, dass eine Veränderung der Zahl der Spruchkörper oder der Richterinnen und Richter pro Spruchkörper – abseits von Krisenszenarien – auch aus sachlichen Gründen angezeigt sein kann. So könnte bei weiter steigenden Eingängen oder angesichts zunehmend komplexer Verfahren die Schaffung eines dritten Senats zur Diskussion stehen. Auch die erforderliche Zahl der Richterinnen und Richter je Senat mag bei einer Umorganisation des Gerichts neu bewertet werden. Durch eine verfassungsrechtliche Festlegung würde hier gegebenenfalls die benötigte Flexibilität für künftige Änderungen der Gerichtsorganisation genommen.

Unter Berücksichtigung des Risikos eines missbräuchlichen *Court Packings* einerseits und des Bedürfnisses einer flexibleren Gerichtsorganisation andererseits erscheint eine verfassungsrechtliche Verankerung aus Sicht der Arbeitsgruppe derzeit zwar

---

<sup>32</sup> Vgl. Steinbeis, APuZ, 12. April 2019.

<sup>33</sup> Gärditz, NJW 2024, 407, 409.

nicht zwingend erforderlich, aber erwägenswert. Die Arbeitsgruppe ist insoweit mehrheitlich der Auffassung, dass die Zahl der Senate und der Mitglieder je Senat jedenfalls dann verfassungsrechtlich festgelegt werden sollte, wenn Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes wie bislang ohne weitere Sicherungen mit einfacher Mehrheit vorgenommen werden können. Sollte dagegen eine zusätzliche prozedurale Sicherung für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in die Verfassung aufgenommen werden – etwa durch die Zustimmung des Bundesrates (unten, unter II. 2. i)) – könnte von einer verfassungsrechtlichen Festlegung der Zahl der Senate und Anzahl der Mitglieder dagegen auch vertretbar abgesehen werden.

Beschlussvorschlag zu II. 2. f):

Die Arbeitsgruppe spricht sich mehrheitlich dafür aus, die Zahl der Senate und die Anzahl der Mitglieder je Senat verfassungsrechtlich festzulegen.

g) Verfassungsrechtliche Verankerung der Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Gesetzeskraft von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes

Nach § 31 Abs. 1 BVerfGG sind die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Im Unterschied zur Rechtskraft, die sich allein auf den Tenor erstreckt, umfasst die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG den Entscheidungsauspruch und die ihn tragenden Entscheidungsgründe. Die Bindungswirkung beinhaltet, dass Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte die tragenden Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts als verbindliche Auslegung des Grundgesetzes für vergleichbare Anwendungssachverhalte ihrem eigenen Handeln zugrunde legen müssen. Für eine effektive verfassungsgerichtliche Kontrolle ist die Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes eine unabdingbare Voraussetzung.

Die Arbeitsgruppe hat die Frage erörtert, ob die Bindungswirkung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich abgesichert werden sollte. Sie ist ohne Gegenstimme der Auffassung, dass eine verfassungsrechtliche Regelung der Bindungswirkung vorzunehmen ist. Hierzu könnte die einfachgesetzliche Regelung des § 31 Abs. 1 des BVerfGG wörtlich in Art. 93 GG übertragen werden. Die verfassungsrechtliche Sicherung der Bindungswirkung erscheint geboten, um zu verhindern, dass durch einfachgesetzliche Änderungen die Bindung der öffentlichen Gewalt – insbesondere der Bundesregierung und der Landesregierungen – an die Entscheidungen

des Gerichts abgeschwächt oder gänzlich aufgehoben und damit eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle ausgeschlossen wird. Die Bindungswirkung stellt eine für die effektive verfassungsgerichtliche Kontrolle unverzichtbare Bestimmung dar, über die nicht durch einfache Mehrheit disponiert werden soll.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, auch die derzeit in § 31 Abs. 2 BVerfGG vorgesehene Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in den abschließend benannten Verfahrensarten (abstrakte und konkrete Normenkontrolle, prinzipale und inzidente Verfassungsbeschwerde, einschließlich Kommunalverfassungsbeschwerde, Normenverifikation und -qualifikation) in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Gesetzeskraft verleiht den Gerichtsentscheidungen nicht den Charakter von Gesetzen, sondern bedeutet, dass der Entscheidungstenor zur Gültigkeit oder Anwendbarkeit einer Norm Allgemeinverbindlichkeit entfaltet.<sup>34</sup> Anders als die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG, die auch die tragenden Gründe umfasst, erstreckt sich die Gesetzeskraft anerkanntermaßen allein auf den Entscheidungstenor. Der maßgebliche Unterschied zur Bindungswirkung nach Absatz 1 liegt darin, dass die Gesetzeskraft eine Allgemeingültigkeit der Entscheidung auslöst, also zu einer Beachtungspflicht nicht nur staatlicher Organe, sondern auch von Privatpersonen führt.<sup>35</sup> Mit der Aufnahme einer solchen Regelung in das Grundgesetz könnte die der Rechtsklarheit und -einheitlichkeit dienende Allgemeinverbindlichkeit dieser Entscheidungen dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen werden.<sup>36</sup>

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass sich für die bislang in § 31 Abs. 2 BVerfGG vorgesehene Gesetzeskraft eine verfassungsrechtliche Verankerung nicht aufdrängt. Dabei ist der Grundgedanke leitend, dass in der Verfassung nur solche Verfahrensnormen zu verankern sind, die für die Funktionsfähigkeit so wesentlich sind, dass sie der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen sein sollen. Dies dürfte wie ausgeführt für die generelle Bindung der öffentlichen Gewalt an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu bejahen sein. Für die Allgemeinverbindlichkeit bestimmter Entscheidungsarten dürfte dies aber nicht in gleichem Maße gelten. Denn die mit der Allgemeinverbindlichkeit vor allem verbundene und bezweckte Bindung (privater) Dritter an bestimmte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts erscheint zwar sachgerecht, um die Effektivität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu sichern. Sie dürfte aber wohl nicht zum Kernbestand der Verfahrensvorgaben gehören, die verfassungsrechtlich zu sichern sind. Auch mit Blick auf etwaige Missbrauchsrisiken erscheint dies nicht zwingend. Die Möglichkeit, die Wirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen stark einzuschränken und diese – objektiv – strikt auf den konkreten Fall und – subjektiv – strikt auf die jeweiligen Verfahrensbeteiligten zu begrenzen, wird maßgeblich durch die Bindungswirkung und weniger durch die Gesetzeskraft

---

<sup>34</sup> BVerfGE 1, 89 (90) = NJW 1952, 59.

<sup>35</sup> Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, BVerfGG § 31 Rn. 39.

<sup>36</sup> Vgl. dazu Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2022, § 31 Rn. 73; von Ungern-Sternberg, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 31 Rn. 45.

ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass die Regelung der Gesetzeskraft – wie derzeit § 31 Abs. 2 BVerfGG – eine detaillierte Aufzählung erfordert, für welche Verfahrens- bzw. Entscheidungsarten diese gelten soll. Eine solche Regelung dürfte vor allem konkretisierenden Charakter besitzen. Sie dürfte zugleich eine gewisse Flexibilität erfordern, da die Frage, in welchen Verfahrensarten die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen Gesetzeskraft entfalten sollen, aus legitimen sachlichen Gründen unterschiedlich beantwortet werden kann. Dies spricht insgesamt eher dafür, die Vorschrift auf der Ebene des einfachen Gesetzes zu belassen.

Beschlussvorschlag zu II. 2. g):

Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, dass die in § 31 Abs. 1 BVerfGG geregelte Bindungswirkung verfassungsrechtlich verankert wird.

h) Verfassungsrechtliche Regelung der Geschäftsordnungs- und Geschäftsverteilungsautonomie des Bundesverfassungsgerichts

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, die Geschäftsordnungsautonomie des Bundesverfassungsgerichts und seine eigenständige Befugnis zur Geschäftsverteilung zwischen den Senaten im Grundgesetz zu verankern.

Im Einzelnen bezweckt dieser Vorschlag, die aus dem Status des Bundesverfassungsgerichts als oberstem Verfassungsorgan folgende Geschäftsordnungsautonomie klarstellend im Grundgesetz zu verankern.<sup>37</sup> Dies entspricht den Regelungen zu anderen obersten Verfassungsorganen (Art. 40 Abs. 1 S. 2, 52 Abs. 3 S. 2, 65 S. 4 GG) und dient der Absicherung des Gerichts für den Fall, dass eine Regierungsmehrheit versucht, sich Zugriff auf die Tätigkeit des Gerichts zu verschaffen. Potenzielle Überlegungen des einfachen Gesetzgebers, dem Bundesverfassungsgericht eine Geschäftsordnung zu oktroyieren und damit seine Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen, könnten damit von vornherein unterbunden werden. Entsprechend der bisherigen einfachrechtlichen Regelung in § 1 Abs. 3 BVerfGG sollte der Beschluss über die Geschäftsordnung dem Plenum übertragen werden.

Darüber hinaus spricht Vieles dafür, auch die Geschäftsverteilung zwischen den Senaten vollständig in die Hände des Plenums des Bundesverfassungsgerichts zu legen. Diese richtet sich bisher nach den einfachgesetzlichen Vorgaben des § 14 BVerfGG. Dort sind die Zuständigkeiten der Senate gesetzlich bestimmt (Abs. 1 bis 3) und die Möglichkeit vorgesehen, durch Plenumsbeschluss mit Wirkung vom Beginn des

<sup>37</sup> Siehe etwa Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 123.

nächsten Geschäftsjahres eine abweichende Regelung zu treffen, wenn dies infolge einer nicht nur vorübergehenden Überlastung eines Senats unabweislich geworden ist (Abs. 4). Mit einer vollumfänglichen Übertragung der Geschäftsverteilung auf das Bundesverfassungsgericht würde der Möglichkeit entgegengewirkt, diese mit einer einfachen Mehrheit durch eine Änderung des § 14 BVerfGG aus sachfremden Gründen zu beeinflussen und Materien gezielt auf einen bestimmten Senat zu übertragen. Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts könnte dann zudem künftig Belangen, die für eine Änderung der Geschäftsverteilung zwischen den Senaten sprechen, nicht mehr nur in den Grenzen des § 14 Abs. 4 BVerfGG Rechnung tragen. Die vollständige Geschäftsverteilungsautonomie wäre damit gegenüber der derzeitigen gesetzlichen Regelung nicht nur missbrauchsfester, sondern zugleich auch flexibler. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass bei den Bundesgerichten und den Gerichten der Länder die gerichtsinterne Verteilung der Geschäfte auf die jeweiligen Spruchkörper regelmäßig nicht durch Gesetz, sondern durch autonomen Beschluss der Präsidien bestimmt wird. Die verfassungsrechtliche Regelung würde sich damit in die bestehende Systematik einpassen, wonach die Zuständigkeit des Gerichts durch gesetzliche und untergesetzliche Regelungen bestimmt wird, die Verteilung auf die Spruchkörper innerhalb des Gerichts dagegen regelmäßig durch die Geschäftsverteilung des Präsidiums (vgl. § 21g GVG).

In den Beratungen der Arbeitsgruppe sind allerdings auch Vorbehalte gegen eine umfassende Geschäftsverteilungsautonomie und deren Verankerung in der Verfassung geäußert worden: Der Vorschlag füge sich nicht in die anderen Änderungsvorschläge ein. Diese beschränkten sich bewusst darauf, bereits *bestehende* und in der Praxis bewährte Regelungen auf die Ebene der Verfassung zu heben, enthielten aber keine inhaltlichen Änderungen. Hiervon weiche der Vorschlag ab, der eine Aufgabe der gesetzlichen Regelung des § 14 BVerfGG vorsehe. Unabhängig von diesem eher formalen Argument gebe es auch in der Sache gute Gründe, an der gesetzlichen Bestimmung des § 14 BVerfGG festzuhalten. Die gesetzliche Aufteilung der Zuständigkeiten beider Senate habe sich bewährt und werde nicht ernstlich zur Diskussion gestellt. Sie erfülle zudem für das Bundesverfassungsgericht in der Praxis eine nicht zu unterschätzende Entlastungsfunktion. Gerichtsinterne Konflikte über Senatszuständigkeiten würden auf diese Weise vermieden. Zwar seien interne Auseinandersetzungen über die Verteilung der Geschäfte als Folge der Geschäftsautonomie wie bei jedem anderen Gericht zu bewältigen. Wegen der sehr weitreichenden Entscheidungsgewalt des Bundesverfassungsgerichts hätten Diskussionen über die Geschäftsverteilung hier aber eine größere Bedeutung und andere Qualität. Die derzeitige klare gesetzliche Regelung führe zudem dazu, dass Vermutungen oder Vorwürfen, bestimmte Verfahrensarten würden aus politischen Gründen gezielt in den einen oder anderen Senat „gesteuert“, von vornherein der Boden entzogen werde. In diesem Sinne trage die Regelung des § 14 BVerfGG gerade dazu bei, dass das Gericht und dessen Geschäftsverteilung als unabhängig und unparteilich wahrgenommen würden.

Die Arbeitsgruppe hat die verschiedenen Standpunkte erörtert. Sie spricht sich mehrheitlich dafür aus, die *Geschäftsordnungsautonomie* klarstellend in der Verfassung zu regeln. Mit einer solchen Regelung würde lediglich nachvollzogen, was das Grundgesetz bereits für andere Verfassungsorgane bestimmt. Die Regelung wäre damit systematisch folgerichtig und würde die Stellung des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich absichern. Darüber hinaus ist die Arbeitsgruppe mehrheitlich der Auffassung, dass die *Geschäftsverteilung* – abweichend von § 14 BVerfGG – dem Bundesverfassungsgericht vollständig übertragen und dies in der Verfassung normiert werden sollte. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe erachtet die autonome Geschäftsverteilung für so gewichtig, dass die insoweit geäußerten praktischen Einwände demgegenüber zurückstehen sollten.

Die bisher in der Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts (§ 72) und in § 14 Abs. 4 S. 3 BVerfGG vorgesehene Bekanntmachung der Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilungsbeschlüsse sollte nicht in das Grundgesetz aufgenommen, sondern der einfachgesetzlichen Normierung überlassen bleiben.

Beschlussvorschlag zu II. 2. h):

Die Arbeitsgruppe spricht sich mehrheitlich dafür aus,

1. die Geschäftsordnungsautonomie des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz zu verankern;
2. auch die eigenständige Befugnis zur Geschäftsverteilung zwischen den Senaten in Abänderung der bisherigen Rechtslage (vgl. § 14 BVerfGG) verfassungsrechtlich zu verankern.

i) Verfahrensrechtliche Absicherung von Änderungen des Bundesverfassungsgesetzes (prozeduraler Schutz)

Wie ausgeführt, sollen weiterhin nur die wesentlichen Regelungen zur Stellung und zum Verfahren des Bundesverfassungsgerichts in das Grundgesetz aufgenommen werden (oben, unter II. 1.). Die verfassungsrechtlichen Regelungen von Organisation und Verfahren sollen zwar ergänzt werden, bleiben aber im Grundsatz weiterhin punktuell. Nähere Bestimmungen sind dementsprechend – wie bislang – nach dem Art. 94 Abs. 2 GG durch Bundesgesetz, insbesondere durch das Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu treffen. Diese Regelungssystematik bringt es mit sich, dass nicht alle Missbrauchsrisiken und Krisenszenarien auf Verfassungsebene ausgeschlossen werden können. Die Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht durch Änderungen des einfachen Gesetzesrechts gezielt geschwächt oder politisch vereinnahmt werden könnte,

ist durch die bis hier diskutierte Verfassungsänderung zwar gemindert, aber nicht ausgeschlossen. So ist – als ein Beispiel – nicht auszuschließen, dass die zwingenden Zulässigkeitsanforderungen für die verschiedenen Verfahren bzw. Anträge nach § 13 BVerfGG – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen – sehr viel strikter gefasst oder an kürzere Fristen geknüpft werden und dem Bundesverfassungsgericht damit die Möglichkeit zur Sachentscheidung teilweise genommen wird. Auch könnten die für eine gerichtliche Entscheidung erforderlichen Senatsmehrheiten geändert werden (vgl. § 15 Abs. 4 BVerfGG) und etwa für die Nichtigkeitserklärung von Gesetzen Einstimmigkeit verlangt werden.

In der verfassungspolitischen Diskussion wird daher gefordert, nicht nur bestimmte Regelungen auf die Ebene der Verfassung zu heben, sondern darüber hinaus Änderungen des einfachen Gesetzes (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) an besondere Voraussetzungen zu knüpfen.<sup>38</sup> Solche besonderen prozeduralen Anforderungen an die Änderungen des einfachen Gesetzes wären wiederum in der Verfassung vorzusehen. Mit einer prozeduralen Absicherung werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt: Erstens wird durch besondere Anforderungen an die Änderungen des Gesetzes das Risiko einer gezielten und politisch motivierten Schwächung des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich reduziert (Ergänzungsfunktion). Zweitens wird damit ein gewisser Druck genommen, zu viele Details in der Verfassung selbst zu regeln (Entlastungsfunktion). Beide Ansätze – die Konstitutionalisierung (Verankerung in der Verfassung) und der prozedurale Schutz (besondere Anforderungen an Änderungen des einfachen Gesetzes) – ergänzen und bedingen sich dabei gegenseitig.<sup>39</sup>

Zur konkreten Umsetzung werden in der verfassungspolitischen Diskussion vor allem vier Varianten genannt:

- Die mehrheitliche Zustimmung des Bundesrates zu Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes;
- die mehrheitliche Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts zu Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes. Alternative: Einspruchsmöglichkeit des Bundesverfassungsgerichts, wobei der Einspruch durch den Bundestag und/oder den Bundesrat mit einfacher/qualifizierter Mehrheit zurückgewiesen werden kann;
- die präventive verfassungsrechtliche Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht;
- die verfassungsrechtliche Festlegung einer qualifizierten Mehrheit (z. B. 60 Pro-

---

<sup>38</sup> Etwa Britz/Eichberger, FAZ 11. Januar 2024; Duden, verfassungsblog.de, 7. Februar 2024.

<sup>39</sup> Vgl. Duden, verfassungsblog.de, 7. Februar 2024.

zent der abgegebenen Stimmen) für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes.

#### **aa) Zustimmung durch den Bundesrat**

Zunächst bestünde die Möglichkeit, das Bundesgesetz nach Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz wie auch andere Bestimmungen zu Organisation und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts wären danach Zustimmungsgesetze. Aus Sicht der Arbeitsgruppe erscheint dieser Vorschlag sachgerecht. Es sprechen im Wesentlichen drei Gründe dafür, eine Zustimmungspflicht des Bundesrates einzuführen:

- Das Zustimmungserfordernis des Bundesrates ist – erstens – ein im regulären Gesetzgebungsverfahren bereits vorgesehenes (Art. 77 GG) und in seiner praktischen Anwendung eingeübtes Instrument. Es müssten damit keine neuen und systemfremden Voraussetzungen eigens für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes eingeführt werden.
- Das Zustimmungserfordernis bietet – zweitens – ein effektives Mittel, um zu verhindern, dass die Stellung des Bundesverfassungsgerichts durch gesetzliche Änderungen gezielt geschwächt wird. Gesetzesänderungen zur Schwächung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts, wie sie in jüngerer Zeit in einigen Staaten durch einfache Parlamentsmehrheiten erfolgten, werden durch den Zustimmungsvorbehalt erheblich erschwert. Dabei kann das in den Ländern vorhandene breite Wissen aus dem justiziellen Bereich bei der Beurteilung der Gerichtsverträglichkeit von Vorhaben der Bundesregierung und des Bundestags nutzbar gemacht werden. Da die Mehrheits- und Koalitionsverhältnisse im Bundestag und – über die Landesregierungen – im Bundesrat regelmäßig nicht gleichlaufen, bedarf es für eine Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates regelmäßig einer breiteren Unterstützung und Abstimmung mit den Ländern. Ein „Durchregieren“ der jeweiligen Regierungsmehrheit im Bundestag mit dem Ziel, die unabhängige und unparteiliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts zu schwächen, wird damit erheblich erschwert.
- Drittens passt sich ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates schlüssig in die Regelung des Artikel 94 GG und die Systematik des Grundgesetzes ein. Bundesrat und Bundestag wählen nach Art. 94 Abs. 1 GG jeweils zu gleichen Teilen die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts. Sie sind damit von der Verfassung als gleichberechtigte Wahlorgane (Kreationsorgane) vorgesehen. Daher erscheint es folgerichtig, dass der Bundesrat nicht nur bei der Wahl der Mitglieder, sondern auch bei der gesetzlichen Ausgestaltung der gerichtlichen Organisation und des Verfahrens qualifiziert, also durch Zustimmung mitwirkt.

Gegen das Zustimmungserfordernis könnte gegebenenfalls angeführt werden, dass Länderinteressen nicht berührt seien und daher eine Zustimmung des Bundesrates nicht sachgerecht sei. Dies erscheint aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht durchgreifend: Zum einen bestimmt das Grundgesetz Zustimmungserfordernisse des Bundesrates nicht nur dann, wenn konkrete Länderbelange berührt sind. Die Zustimmung des Bundesrates ist in der Verfassung vielmehr auch in Fällen ohne konkreten Länderbezug vorgesehen, wenn grundsätzliche Entscheidungen zu treffen sind, die übergreifende politische Bedeutung besitzen oder das verfassungsrechtliche Gefüge insgesamt betreffen (vgl. etwa Art. 79 Abs. 2, Art. 81 Abs. 1, Art. 115a Abs. 1 GG). Zum anderen zeigt gerade Art. 94 GG, dass der Bundesrat – unabhängig davon, ob und wie weit konkrete Länderinteressen berührt sind – wegen der besonderen Stellung des Verfassungsorgans Bundesverfassungsgericht an dessen Besetzung beteiligt wird. Dies lässt es naheliegend und folgerichtig erscheinen, dass – wiederum wegen der besonderen Bedeutung und Stellung des Bundesverfassungsgerichts – Änderungen des Verfahrensrechts der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

#### **bb) Zustimmung durch das Bundesverfassungsgericht**

Teilweise wird vorgeschlagen, alle oder jedenfalls wesentliche Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes von der mehrheitlichen Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts abhängig zu machen. Hierzu wäre ein formales Zustimmungserfordernis in der Verfassung zu verankern.<sup>40</sup> Nach dem Vorschlag wäre eine solche vorherige Zustimmung auszugestalten als eine verfassungspolitische, mehrheitliche Entscheidung der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts und nicht zu verwechseln mit einer vorgezogenen verfassungsrechtlichen Prüfung eines solchen Gesetzes durch den jeweils zuständigen Senat (hierzu unter II. 2. i) cc)). Das Zustimmungserfordernis des Bundesverfassungsgerichts (Mehrheitsentscheidung des Plenums) könnte sich auf alle Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes beziehen. Denkbar wäre auch, dass die Zustimmung auf solche gesetzlichen Regelungen beschränkt wäre, die für die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts wesentlich sind. Das Zustimmungserfordernis wäre in der Verfassung selbst zu verankern.

Zur Begründung und Erläuterung dieses Vorschlags wird vor allem auf Folgendes hingewiesen: Es entspreche schon jetzt der ungeschriebenen Staatspraxis, Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes nur im Einvernehmen mit dem Bundesverfassungsgericht vorzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht könne mögliche Gefährdungen seiner Funktionsfähigkeit selbst besonders gut einschätzen. Das Zustimmungserfordernis entspreche zudem der Stellung des Gerichts als autonomes Verfassungsorgan, zu der der weite Zugriff der anderen Verfassungsorgane (insbesondere Bundesregierung bzw. Bundestag und gegebenenfalls Bundesrat) nicht (mehr) recht

---

<sup>40</sup> Vgl. etwa Britz/Eichberger, FAZ 11. Januar 2024.

passee. Für den Verteidigungsfall habe das Grundgesetz eine solche formale Mitwirkung schon jetzt vorgesehen. So sieht Art. 115g GG vor, dass das Bundesverfassungsgerichtsgesetz durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 53a GG) nur insoweit geändert werden darf, als dies „nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts“ zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist. Einen entsprechenden Beschluss fasst das Bundesverfassungsgericht mit der Mehrheit der anwesenden Richterinnen und Richter. Hieran angelehnt könne die Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts generell für alle gesetzlichen Regelungen vorgesehen werden, die wesentlich für die Arbeitsweise oder die Funktionsfähigkeit des Gerichts sind.

Durch die vorgeschlagene Regelung würde das in der Staatspraxis bislang übliche Einvernehmen des Bundesverfassungsgerichts mit Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes zu einem formalen Zustimmungserfordernis im Gesetzgebungsverfahren erstarken. Dies erscheint aus Sicht der Arbeitsgruppe bedenkenswert und grundsätzlich geeignet, gesetzliche Änderungen zu verhindern, die die Arbeitsweise des Bundesverfassungsgerichts beeinträchtigen oder gezielt dessen Schwächung beabsichtigen. Allerdings sprechen gegen den Vorschlag auch systematische und praktische Gründe:

Anzuführen sind zunächst systematische Bedenken. Ein formales Zustimmungserfordernis des Bundesverfassungsgerichts zu Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes dürfte im System des Grundgesetzes einen gewissen Fremdkörper darstellen. Zwar sieht Art. 115g GG eine solche Zustimmung vor. Die Regelung betrifft aber zum einen die Ausnahmesituation des Verteidigungsfalles. Zum anderen regelt die Bestimmung den Fall, dass das Bundesverfassungsgerichtsgesetz nicht im ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren durch den Bundestag (und den Bundesrat), sondern durch den Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a GG) geändert wird. Die Sondervorschrift des Art. 115g GG kann daher nur sehr beschränkt als Vorbild für ein Zustimmungserfordernis des Bundesverfassungsgerichts im regulären Gesetzgebungsverfahren dienen.

Zudem bestehen noch weitergehende systematische Bedenken und praktische Umsetzungsprobleme: Das Bundesverfassungsgericht prüft im System der Gewaltenteilung und -verschränkung die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, ist aber – im regulären Gesetzgebungsverfahren – nicht selbst formal an der Gesetzgebung beteiligt. Bei einer formalisierten Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren durch Zustimmung würde sich dagegen die Frage stellen, ob und inwieweit ein Gesetz, dem das Bundesverfassungsgericht vorab zugestimmt hat, einer späteren Kontrolle durch dieses Gericht unterliegen kann. Dies ist nicht nur eine theoretische Frage. Gerade in Krisenszenarien könnte es dazu kommen, dass das Bundesverfassungsgericht (mehrheitlich) einer Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes zustimmt, die dann durch die Oppositionsfractionen zum Gegenstand eines (abstrakten) Normenkontrollverfahrens gemacht würde. In einer solchen Konstellation dürfte jedenfalls nicht anzunehmen

sein, dass die vorherige (mehrheitliche) Zustimmung die nachträgliche verfassungsrechtliche Prüfung ersetzt. Denn die Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts wäre – wie dies der Vorschlag vorsieht – eine verfassungspolitische Abstimmung aller Mitglieder des Gerichts (als Plenum). Zudem dürfte sich die Frage der Befangenheit stellen (§ 18 BVerfGG), und zwar für alle an der Entscheidung über die Zustimmung zu dem Gesetz beteiligten Richterinnen und Richter und damit potenziell für alle Mitglieder des Gerichts. Einige dieser Probleme könnten zwar gegebenenfalls durch spezielle Regelungen in der Verfassung oder im Bundesverfassungsgerichtsgesetz überwunden werden. Die Lösung bliebe aber systematischen Bedenken ausgesetzt. Die klare Grenze zwischen Normsetzung und verfassungsrechtlicher Normprüfung sollte hier möglichst aufrecht erhalten bleiben.

Bedenken gegen den Vorschlag bestehen auch mit Blick auf das Verhältnis von gerichtlicher Entscheidungsgewalt und des hierfür bereitstehenden Prozessrechts. Für die Bundesgerichte und die Gerichte der Länder gilt der Grundsatz, dass die gerichtliche Praxis zu Änderungen der sie betreffenden Prozessordnungen zwar angehört wird, die Entscheidung über das gesetzliche Prozessrecht aber allein in den Händen des parlamentarischen Gesetzgebers liegt. Die Bundesgerichte und Gerichte der Länder können sich, zugespitzt formuliert, ihre gesetzlichen Prozessordnungen „nicht selber schreiben“ und sie besitzen insoweit auch kein formales Mitbestimmungsrecht. Stellungnahmen der gerichtlichen Praxis zu Änderungen des sie betreffenden Prozessrechts sind als „qualifizierte Stellungnahme“ von besonderem Gewicht für den Gesetzgeber. Es handelt sich gleichwohl um – bisweilen auch interessengeleitete<sup>41</sup> – Einschätzungen der gerichtlichen Praxis, die oftmals mit anderen Positionen, etwa solchen aus der Anwaltschaft, in Widerstreit stehen können und die der Gesetzgeber zum Ausgleich zu bringen hat. Ein formales Zustimmungsrecht zur Gesetzesänderung würde hier der gerichtlichen Sicht automatisch den Vorrang einräumen. Soweit man den Blick von hier aus zurück auf das Bundesverfassungsgericht lenkt, ist zwar zu beachten, dass dessen besondere Stellung als Verfassungsorgan andere Regelungen rechtfertigen kann. Gleichwohl dürfte die Ausgangslage vergleichbar sein. Auch hier dürfte Vieles dafürsprechen, dass der Gesetzgeber und nicht das hiervon betroffene Bundesverfassungsgericht verbindlich über das Prozessrecht entscheidet. Dem entspricht unter dem Gesichtspunkt der Interorgantreue, dass für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ein Einvernehmen (oder Benehmen) mit dem Bundesverfassungsgericht herzustellen oder jedenfalls anzustreben ist, wenngleich eine formale Mitbestimmung (Zustimmung) des Bundesverfassungsgerichts bisher nicht vorgesehen ist.

Hinzuweisen ist zudem auch auf praktische Probleme bei der Anwendung. Eine Beschränkung der Zustimmung auf Gesetze, die für die Arbeitsweise und Funktionsfä-

---

<sup>41</sup> Beispielhaft kann dies etwa bei Änderungen der gerichtlichen Zuständigkeit oder bei Änderungen des Rechtsmittelrechts der Fall sein.

higkeit des Gerichts wesentlich sind, dürfte – ohne nähere Bestimmungen – konfliktanfällig und nur schwer praktikabel sein. Im konkreten Anwendungsfall dürfte kaum verlässlich zu klären sein, ob es sich um eine wesentliche Änderung handelt und damit die Zustimmung einzuholen ist. Der Verzicht auf eine Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts wäre zugleich mit erheblichen Rechtsrisiken verbunden. Sollte das Bundesverfassungsgericht bei einer späteren Normprüfung zu dem Ergebnis kommen, dass es sich um eine wesentliche Änderung handelt, dürfte die unterbliebene Zustimmung zur Nichtigkeit des Änderungsgesetzes oder einzelner Vorschriften führen. Zudem würde die Vorgabe gerade in Krisenszenarien nicht die benötigte Rechtsklarheit bieten. Die regierungstragende Mehrheit im Bundestag könnte sich im Zweifel jeweils darauf berufen, dass es sich nicht um eine wesentliche und damit um eine nicht zustimmungsbedürftige Änderung handele. Diese Bewertung unterläge zwar der verfassungsgerichtlichen Prüfung. Jedenfalls bis zu einer solchen Entscheidung würde aber Rechtsunsicherheit herrschen.

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass die weiteren hier diskutierten Vorschläge die bestehende Staatspraxis, wonach Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Einvernehmen mit dem Bundesverfassungsgericht erfolgen, nicht berühren. Die Grundsätze des Interorganrespekts und der Verfassungsorganantreue<sup>42</sup> gebieten generell, das betroffene Verfassungsorgan in die Änderung der Regeln über seine Arbeitsweise einzubinden. Das trägt zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit von Änderungen der Organisations- und Verfahrensregeln bei, weil das betroffene Organ regelmäßig am besten Auskunft darüber geben kann, inwiefern sich solche Änderungen auf seine Arbeitsweise auswirken und ob sie seine verfassungsrechtlich vorausgesetzte Funktionsfähigkeit beeinträchtigen würden. Es ist ein Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme der Verfassungsorgane, das betroffene Organ bei Rechtsänderungen, die seine Funktion betreffen, einzubeziehen. Das Bundesverfassungsgericht bleibt damit ohnehin, bisheriger Staatspraxis entsprechend, in Verfahren zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes eingebunden. Verfassungswidrige, weil substantiell funktionsschädliche, gesetzliche Änderungen von Organisation und Verfahren kann das Gericht im Übrigen schon nach geltendem Recht in Verfahren, in denen es auf die streitigen Änderungen ankommt, inzident auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen und unangewendet lassen, wenn es sie für verfassungswidrig befindet.

Als Alternative zur Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts kommt in Betracht, diesem in Verfahren zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes eine Einspruchsmöglichkeit einzuräumen. Es könnte geregelt werden, dass der Einspruch durch Bundestag und Bundesrat jeweils mit einfacher Mehrheit zurückgewiesen werden kann. Denkbar wäre auch, dass der Einspruch nur mit qualifizierter Mehrheit zu-

---

<sup>42</sup> Vgl. BVerfGE 35, 193, 199; 36, 1, 15; 45, 1, 39; E. Klein, Funktionsstörungen in der Staatsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2014, § 279 Rn. 18 ff.; R.A. Lorz, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, 2001; Poscher, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 124 ff. m.w.N.

rückgewiesen werden kann. Dabei könnte es ausreichen, wenn sich entweder im Bundestag oder im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit findet. Die gegen das Zustimmungserfordernis bestehenden Bedenken werden in der Einspruchsvariante abgemildert, allerdings nicht vollständig ausgeräumt. Insbesondere würde auch diese Variante unter dem „Mangel“ leiden, dass das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgebungsorgan tätig würde. Die Ebenen von Gesetzgebung und Gesetzeskontrolle wären damit nicht mehr klar getrennt.

### **cc) Präventive verfassungsrechtliche Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht**

Eine weitere Möglichkeit könnte darin bestehen, für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes eine der Ausfertigung oder Verkündung vorausgehende, *rechtliche* Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht von Amts wegen vorzusehen. Anders als bei der zuvor behandelten Zustimmung durch das Bundesverfassungsgericht wäre dies keine verfassungspolitische (mehrheitliche) Entscheidung aller Richterinnen und Richter im Gesetzgebungsverfahren, sondern eine vorgezogene verfassungsrechtliche Normenkontrolle durch den hierfür zuständigen Senat. Das Bundesverfassungsgericht würde damit seine originäre verfassungsrechtsprechende Aufgabe wahrnehmen und nicht als Gesetzgebungsorgan handeln. Der wesentliche Unterschied zu der nachgelagerten abstrakten Normenkontrolle wäre, dass diese präventiv erfolgen würde und nicht antragsabhängig, also „von Verfassungs wegen“ durchzuführen wäre. Die vorausgehende Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht wäre in der Verfassung zu verankern.

Die Möglichkeit einer solchen präventiven verfassungsrechtlichen Normenkontrolle ist in der aktuellen verfassungspolitischen Diskussion allenfalls am Rande thematisiert worden. Gegen den Vorschlag spricht aus systematischer Sicht, dass eine präventive Prüfung durch das Gericht *ohne Antrag* – jedenfalls für den Bereich der Normenkontrolle – im Grundgesetz kein direktes Vorbild fände. Eine präventive Kontrolle von Akten der öffentlichen Gewalt bzw. die unmittelbare Anordnung der Maßnahme durch das Bundesverfassungsgericht auf Antrag ist dem Grundgesetz allerdings auch nicht völlig fremd (vgl. Art. 18 S. 2 GG – Grundrechtsverwirkung; Art. 21 Abs. 4 GG – Parteiverbot und Finanzierungsausschluss).

Eine präventive Normprüfung könnte als ergänzender Schutzmechanismus in Betracht kommen. Immerhin könnte diese den Eingriff in die Unabhängigkeit des Gerichts erschweren. Sie würde es insbesondere ermöglichen, verfassungswidrige Änderungen, die die Stellung oder Prüfungskompetenz des Gerichts unzulässig beschränken, noch vor einem Inkrafttreten, also bevor diese formale Geltung erlangen, zu verhindern. Dies hätte die praktisch wichtige Folge, dass die Regierung oder die regierungstragende Mehrheit in einem Krisenszenario von vornherein mit dem Einwand ausgeschlossen wäre, dass das Verfassungsgericht bei der Normprüfung des neuen und

gegebenenfalls verfassungswidrigen Verfahrensrechts bereits dieses neue, formal geltende Verfahrensrecht zu beachten habe. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht schon jetzt verfassungswidriges Verfahrensrecht für nichtig erklären und bei der Prüfung unbeachtet lassen kann (vgl. § 78 BVerfGG), hätte eine präventive Verwerfung hier eine stabilisierende Funktion. Das zeigt sich am Beispiel Polens, wo das Verfassungsgericht durch eine (im Ergebnis unzulässige) Änderung des Verfahrensrechts verpflichtet wurde, Verfahren strikt nach der Reihenfolge des Eingangs abzuarbeiten. Auch wenn das polnische Verfassungsgericht diese Änderung für nichtig erklärte, stellte sich die Regierung auf den Standpunkt, dass das neue, formal geltende Prozessrecht (vorrangige Bearbeitung aller vorausgehender Verfahren) das Gericht daran hindere, genau diese Vorschriften überhaupt zu prüfen.<sup>43</sup> Dem würde durch eine präventive Normenkontrolle der Boden von vornherein entzogen.

Eine präventive Normenkontrolle könnte sich entweder auf alle Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (einschließlich seiner Neufassung) erstrecken oder aber auf Regelungen beschränkt bleiben, die für die Funktionsfähigkeit und Arbeitsweise des Gerichts wesentlich sind. Letzteres könnte sachgerecht sein, um das Gericht von einer umfänglichen Prüfung umfassender Gesetzesänderungen zu entlasten. Dabei wäre es allerdings geboten, die erfassten Regelungen so genau wie möglich vorab zu bestimmen. Hierfür wäre eine relativ detaillierte Regelung in der Verfassung erforderlich. Anderenfalls könnte sich die regierungstragende Mehrheit in Krisenszenarien darauf berufen, dass vorgesehene Änderungen des Gesetzes nicht wesentlich seien und damit keiner präventiven Kontrolle unterlägen. Die Verankerung einer präventiven Normenkontrolle in der Verfassung wäre daher mit einem gewissen Regelungsaufwand verbunden.

#### **dd) Qualifizierte Mehrheit für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes**

Ein weiterer Vorschlag geht dahin, für Änderungen des Bundesgesetzes nach Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) oder für einzelne Teile eine qualifizierte Mehrheit im Grundgesetz vorzuschreiben. Denkbar wäre etwa, für Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes eine Mehrheit von 60 Prozent zu verlangen. Dieses Mehrheitserfordernis könnte sich – wie im Fall der Gesetzesänderung (vgl. Art. 42 Abs. 2, Art. 77 Abs. 1 GG) – auf die abgegebenen Stimmen oder aber – wie im Fall der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 2 GG) – auf die Mitglieder des Bundestages beziehen.<sup>44</sup>

Der Vorschlag erscheint aus Sicht der Arbeitsgruppe grundsätzlich geeignet, Änderun-

---

<sup>43</sup> Dazu Steinbeis, APuZ 12. April 2019.

<sup>44</sup> Vgl. insoweit der Vorschlag von Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

gen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes zu erschweren, ist aber auch nicht unerheblichen Bedenken ausgesetzt.

Die Einführung einer qualifizierten Mehrheit von 60 Prozent für ein einfaches Gesetz würde einen gewissen Bruch oder jedenfalls eine Neuerung im System des Grundgesetzes darstellen. Eine solche Regelung hätte jedenfalls kein Vorbild im Grundgesetz, das jeweils nur einfache Mehrheiten oder Zweidrittelmehrheiten vorsieht. Anders als die Verfassungen anderer Länder kennt das Grundgesetz keine besonderen Mehrheiten für sogenannte „Organgesetze“ (verfassungsausführende Gesetze).<sup>45</sup> Mit der Änderung würde damit eine neue Kategorie von Gesetzesänderungen eingeführt. Dies würde die Frage aufwerfen, ob bzw. warum nicht auch andere Organgesetze oder andere, für die freiheitliche demokratische Grundordnung wesentliche und in diesem Sinne „systemrelevante“ Gesetze einer qualifizierten Mehrheit bedürfen. So könnte etwa gefordert werden, dass folgerichtig auch Organgesetze wie das Parteiengesetz (Art. 21 Abs. 5 GG), das Bundeswahlgesetz und das Abgeordnetengesetz (Art. 38 Abs. 3 GG), das Wahlprüfungsgesetz (Art. 41 Abs. 3 GG) oder das Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten (Art. 54 Abs. 7 GG) mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen sind. Die Einführung einer qualifizierten Mehrheit für das Gesetz nach Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG wäre also mit einer gewissen Systementscheidung verbunden. Als alleinstehende Regelung dürfte eine solche qualifizierte Mehrheit dagegen systemfremd bleiben.

Hinzu kommt, dass eine qualifizierte Mehrheit von 60 Prozent sich in der Staatspraxis im Ergebnis ähnlich wie eine Zweidrittelmehrheit auswirken könnte. Angesichts der zu beobachtenden Ausdifferenzierung des Parteienspektrums dürfte eine Regierungsmehrheit regelmäßig nicht über eine Mehrheit von 60 Prozent der Stimmen verfügen. Für qualifizierte Mehrheiten müssten deshalb – was mit einer solchen Regelung durchaus beabsichtigt wäre – regierungsübergreifende Mehrheiten organisiert werden. Dies könnte sich gerade in Krisensituationen ähnlich schwierig gestalten, wie die Beschaffung einer Zweidrittelmehrheit. Die erforderliche Flexibilität des einfachen Gesetzes könnte damit auch schon bei einer qualifizierten Mehrheit von 60 Prozent stark eingeschränkt sein.

## ee) Ergebnis

Die Arbeitsgruppe hat die verschiedenen Varianten diskutiert. Sie hält es dabei für grundsätzlich erstrebenswert, für den prozeduralen Schutz des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes möglichst auf in der Verfassung bereits angelegte Verfahrensvarianten zurückzugreifen. Neue, systemfremde Anforderungen sollten so weit wie möglich vermieden werden. Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen favorisiert die Ar-

---

<sup>45</sup> Dazu Duden, verfassungsblog.de, 25. Februar 2024.

beitsgruppe einstimmig, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz als zustimmungsbedürftiges Gesetz auszugestalten, so dass künftige Neufassungen oder Änderungen jeweils der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Eine präventive, verfassungsrechtliche Normprüfung durch das Bundesverfassungsgericht erscheint bedenkenswert, dürfte aber einen gewissen Fremdkörper im System des verfassungsgerichtlichen Schutzes darstellen und allenfalls als ergänzender Schutzmechanismus in Betracht kommen. Im Ergebnis dürfte das Zustimmungserfordernis ausreichenden Schutz bieten. In der Gesetzesbegründung sollte dabei zum Ausdruck gebracht werden, dass an der bisherigen Staatspraxis festgehalten wird, bei Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes das Einvernehmen des Bundesverfassungsgerichts herzustellen.

Beschlussvorschlag zu II. 2. i):

Die Arbeitsgruppe spricht sich einstimmig dafür aus, dass

1. Änderungen des Bundesgesetzes zur Verfassung und zum Verfahren (Art. 94 Abs. 2 GG – Bundesverfassungsgerichtsgesetz) an weitere Anforderungen geknüpft werden;
2. insoweit das Bundesgesetz nach Art. 94 Abs. 2 Satz. 1 GG (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

j) Verfahrensrechtliche Absicherung bei Änderungen der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Art. 93 GG regelt grundsätzlich die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts, in dem er in Abs. 1 Nr. 1 bis 4c nummerisch auflistet, über welche Streitigkeiten das Bundesverfassungsgericht entscheidet, und dies in Abs. 2 durch eine weitere Verfahrensart ergänzt. Darüber hinaus verweist Art. 93 Abs. 1 Nr. 5 dynamisch auf die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in den übrigen im Grundgesetz vorgesehenen Fällen (Art. 18; Art. 21 Abs. 2 und 4 sowie Art. 21. Abs. 3 und 4; Art. 41 Abs. 2; Art. 61; Art. 98 Abs. 2 und 5; Art. 99; Art. 100 Abs. 1; Art. 100 Abs. 2; Art. 100 Abs. 3, Art. 126). Die besonderen Verfahrensvorschriften dieser verfassungsgerichtlichen Verfahren sind jeweils im Einzelnen im Bundesverfassungsgerichtsgesetz ausgestaltet.

In Art. 93 Abs. 3 GG wird bestimmt, dass das Bundesverfassungsgericht ferner in den ihm sonst durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen tätig wird. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, dem Bundesverfassungsgericht weitere Zuständigkeiten durch einfaches Bundesgesetz zuzuweisen; umgekehrt dürfen verfassungsrechtlich begründete

Zuständigkeiten nicht durch einfaches Recht eingeschränkt werden. Die heute bestehenden einfachgesetzlichen Zuweisungen finden sich in § 36 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz (PUAG; Überprüfung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses), § 16 Abs. 3 Wahlprüfungsgesetz (Beschwerde gegen Feststellung des Bundestags über den Verlust der Mitgliedschaft), § 26 Abs. 3 Europawahlgesetz (EuWG; Wahlprüfungsbeschwerde bei Europawahl), § 14 Abs. 4a EuWG (Beschwerde gegen Zurückweisung eines Wahlvorschlags), § 32 Abs. 4 und § 33 Abs. 2 Parteiengesetz (Zuständigkeiten nach dem Parteiengesetz) oder folgen aus dem Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (Art. 29 Abs. 6-Gesetz / VolksentscheidG) in § 14 Abs. 3 Satz 2 (Entscheidung über Abstimmungsergebnis und Gültigkeit der Abstimmung), § 24 Abs. 5 Satz 2 (Entscheidung über Zulassung eines Antrags auf Volksbegehren) sowie § 36 Abs. 4 Satz 2 (Beschwerden gegen Entscheidungen über die Prüfung des Eintragungsergebnisses und über die Gültigkeit des Volksbegehrens).<sup>46</sup> Eine abrundende Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts begründen darüber hinaus § 5 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten, der die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung über das Ob und den Umfang der Gewährung von Ruhestandsbezügen begründet, sowie § 39 Abs. 2 Satz 2 SGG und § 50 Abs. 3 VwGO, die ein besonderes Vorlageverfahren schaffen.<sup>47</sup> Umstritten ist dagegen, ob es sich im Verfahren der föderalen Kompetenzkontrolle durch die Regelung in § 76 Abs. 2 Halbsatz 2 BVerfGG um einen Anwendungsfall von Art. 93 Abs. 3 GG handelt. Auch in Bezug auf § 18 Abs. 3 PUAG (Entscheidung bei Ablehnung von Beweismittelvorlage), § 14 Kontrollgremiumgesetz (Streitigkeiten zwischen dem Parlamentarischen Kontrollgremium und der Bundesregierung), § 97b BVerfGG (Verzögerungsbeschwerde) und § 105 BVerfGG (Ermächtigung des Bundespräsidenten zu dienstrechtlichen Maßnahmen) fällt die Einordnung unterschiedlich aus, ob sie sich als Zuständigkeitsbegründung i.S.d. Art. 93 Abs.3 GG verstehen lassen.<sup>48</sup> Dies eröffnet zugleich die Diskussion, wie die Grenzen für die einfachgesetzliche Begründung von Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts zu bestimmen sind.

Unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 3 GG lassen sich keine begrenzenden Maßstäbe entwickeln. Insbesondere ist der Gesetzgeber danach nicht darauf beschränkt, dem Bundesverfassungsgericht nur verfassungsrechtliche Streitigkeiten zu-

---

<sup>46</sup> Vgl. *Burkiczsak* in: Bonner Kommentar, Art. 93, 208. Aktualisierung Okt. 2020, Rn 645 ff.

<sup>47</sup> *Walter* in; Dürig/Herzog/Scholz, Art. 93 GG, 103. EL Januar 2024, Rn. 462

<sup>48</sup> Vgl. nur *Walter* in; Dürig/Herzog/Scholz, Art. 93 GG, 103. EL Januar 2024, Rn. 464, *Burkiczsak* in: Bonner Kommentar, Art. 93, 208. Aktualisierung Okt. 2020, Rn 625 f.)

zuweisen; dies dürfte auch aus systematischen oder funktionelle Gründen nicht in Betracht kommen.<sup>49</sup> Eine Grenze dürfte sich daher nur in anderen grundgesetzlichen Vorgaben finden, insbesondere wenn dem Bundesverfassungsgericht dadurch die Erfüllung seiner anderen, von Verfassungs wegen zugewiesenen Aufgaben, unmöglich gemacht würde. Damit drängt sich ein (weiteres) Missbrauchsrisiko auf, dass das Bundesverfassungsgericht über einfachgesetzliche Zuweisungen mit Verfahren geflutet werden könnte und auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Gerichts beeinträchtigt, wenn nicht ausgehebelt, werden könnte. Bislang hat der einfache Gesetzgeber von der Befugnis des Art. 93 Abs. 3 GG maßvoll und jeweils gut nachvollziehbar Gebrauch gemacht.

Um diesen Umgang abzusichern hält es die Arbeitsgruppe ohne Gegenstimme für erforderlich, in Konsequenz der obigen Ausführungen zum Zustimmungserfordernis durch den Bundesrat (vgl. zu II. 2. i)) auch die Zuweisung weiterer Zuständigkeiten an das Bundesverfassungsgericht von der Zustimmung des Bundesrats zum Bundesgesetz abhängig zu machen. Es bedarf einer Beschränkung, die zugleich den Charakter des Bundesverfassungsgerichts wahrt, ohne weitere Zuständigkeitszuweisungen durch den Gesetzgeber, die aus sachlichen Gründen erforderlich werden können, zu verhindern. Die Ergänzung, dass künftig das Bundesverfassungsgericht in den ihm sonst „durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats zugewiesenen Fällen“ tätig wird, fügt sich schlüssig in die Regelung des Artikel 93 Abs. 3 GG ein und trägt der Sicherungsfunktion, wie sie mit dem Zustimmungserfordernis des Bundesrats zu Änderungen des Bundesverfassungsgerichts angelegt werden soll, konsequent Rechnung.

Beschlussvorschlag zu II. 2. j):

Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, dass die Zuweisung weiterer Zuständigkeiten an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 3 GG durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats erfolgt.

---

<sup>49</sup> Vgl. *Burkiczsak* in: Bonner Kommentar, Art. 93, 208. Aktualisierung Okt. 2020, Rn 625 f.; *Walter* in; *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 93 GG, 103. EL Januar 2024, Rn. 465

### **III. Weitere Maßnahmen auf Bundesebene – Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegen Hoheitsträger**

#### **1. Hintergrund**

Die Regelungen im 17. Abschnitt der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zur Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen für und gegen Hoheitsträger sind bereits seit Jahrzehnten Gegenstand einer regen Auseinandersetzung in Rechtsprechung und Schrifttum. So wird bemängelt, dass diese Vorschriften generell mit zahlreichen Auslegungstreitigkeiten belastet seien, was ihre Effektivität nachhaltig beeinträchtigen könne. Die Diskussion wird dabei gerade mit Blick auf die Vollstreckung gegen Hoheitsträger durch Fälle aus der jüngeren Vergangenheit aktuell, in denen Behörden nach Auffassung verschiedener Verwaltungsgerichte die ihnen auferlegten Pflichten nicht hinreichend erfüllt haben.

Im Kontext der derzeit geführten Diskussion um einen wehrhaften Rechtsstaat erscheint das Anliegen, die Durchsetzungsmöglichkeiten gerichtlicher Entscheidungen zu verbessern, noch gewichtiger. Die Überlegungen zur Neufassung der Vollstreckungsvorschriften der VwGO nehmen dabei unterschiedliche Konstellationen in den Blick, die nicht nur die Thematik des „wehrhaften Rechtsstaats“ betreffen, aber hier eine besondere Rolle spielen können, etwa wenn kommunale Mandatsträger aus populistischen Gründen zur Umsetzung gerichtlicher Entscheidungen nicht bereit sind.

#### **2. Aktueller Gesetzentwurf**

In seiner Sitzung am 20. Mai 2022 hat der Bundesrat den von den Ländern Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Hessen eingebrachten Gesetzesantrag zur Reform des Rechts der Vollstreckung gegen Hoheitsträger nach der VwGO als Gesetzentwurf beschlossen (BR-Drs. 135/22 (B)). Der Gesetzentwurf liegt nun bereits seit geraumer Zeit dem Deutschen Bundestag zur Beratung vor. Die Bundesregierung (federführend ist das Bundesministerium der Justiz) hat dazu bereits eine überwiegend positive Stellungnahme abgegeben.

Dem im Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf gingen eingehende Beratungen einer auf Fachebene angesiedelten und von dem nordrhein-westfälischen Ministerium der Justiz geleiteten Arbeitsgruppe von Landesjustizverwaltungen voraus. Das Bundesministerium der Justiz hat als Gast an der Arbeitsgruppe teilgenommen.

Zu betonen ist, dass die vereinzelt aufgetretenen Defizite keine systemischen Mängel bei der Durchsetzung des Rechts und gerichtlicher Entscheidungen darstellen. Im Gegenteil ist in Deutschland ein an rechtsstaatlichen Grundsätzen sehr gut orientiertes

System etabliert. Allerdings können die vereinzelt auftretenden Fälle zu einer sehr verzerrten öffentlichen Wahrnehmung führen, so dass aus politischen Gründen, aber auch wegen der bislang unübersichtlichen Gesetzssystematik ein Handlungsbedarf gesehen wurde.

### **3. Inhalt des Gesetzentwurfs**

Ziel des erarbeiteten Gesetzentwurfs ist die rechtssicherere und vorhersehbarere Rechtsanwendung im Bereich der verwaltungsgerichtlichen Vollstreckung gegen Hoheitsträger. Es ist nicht hinnehmbar und führt zu Politikverdrossenheit, wenn im Einzelfall Hoheitsträger aus politischem Kalkül bewusst die Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen vereiteln oder jedenfalls unannehmbar verzögern – ggf. im Vertrauen darauf, dass eine effektive Durchsetzung dieser Gerichtsentscheidungen nicht erfolgen werde.

Neben klarstellenden Bestimmungen, die im Bereich des Vollstreckungsrechts aus rechtsstaatlicher Perspektive notwendig erscheinen, sind folgende Kernpunkte des Entwurfs zu erwähnen:

- Die Vollstreckung nach der zentralen Vorschrift des § 172 VwGO soll effektiviert werden: Der Anwendungsbereich wird klar umrissen. Das Zwangsgeld, das derzeit maximal 10.000,- Euro beträgt, wird auf 25.000,- Euro erhöht und damit dem in der Zivilprozessordnung (ZPO) vorgesehen Betrag angeglichen. Zudem wird bestimmt, dass das Zwangsgeld neben einer deutschen Gebietskörperschaft auch einer gemeinnützigen Einrichtung zufließen kann, wobei die Begünstigung eines Beteiligten des gerichtlichen Verfahrens in jedem Fall ausgeschlossen ist. Hiermit soll insbesondere verhindert werden, dass das Zwangsgeld – wie bisher häufig – demjenigen Hoheitsträger zufließt, gegen den sich die Vollstreckung richtet (Aufbrechen des „Linke-Tasche-rechte-Tasche“-Prinzips).
- Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll ausdrücklich kodifiziert werden, wonach auch im Anwendungsbereich des § 172 VwGO über § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO auf die Zwangsvollstreckungsmittel nach der ZPO zurückgegriffen werden kann, wenn klar erkennbar ist, dass der betroffene Hoheitsträger unter dem Druck eines nach der erstgenannten VwGO-Norm verhängten bzw. zu verhängenden Zwangsgeldes nicht einlenken wird.
- Als „Ausgleich“ wird im Rahmen des § 167 Abs. 1 VwGO eine ausdrückliche Klarstellung eingefügt, dass – gemäß der aktuellen Rechtsprechung zu dieser Vorschrift – die entsprechende Anwendung von ZPO-Vorschriften nicht auch Zwangsmittel direkt gegen für den Hoheitsträger handelnde Amtswalter umfasst. Mit anderen Worten: Zwangshaft gegen einzelne Hoheitsträger kommt nicht in Betracht.

- Schließlich soll in einem ergänzenden § 172a VwGO eine ausdrückliche Regelung zur fortgesetzten Möglichkeit der Verhängung eines Zwangsgeldes für den Fall getroffen werden, dass das Begehren des Vollstreckungsgläubigers während des gerichtlichen Vollstreckungsverfahrens durch ein Verhalten der Behörde *endgültig vereitelt* wird.

Das Anliegen fügt sich in die auf verschiedenen Ebenen angestrebten Bemühungen ein, den Rechtsstaat gegen Angriffe von innen und außen resilient zu machen. Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, den Gesetzgebungsprozess fortzusetzen.

Beschlussvorschlag zu III. 1.):

Die Arbeitsgruppe spricht sich ohne Gegenstimme dafür aus, den Gesetzgebungsprozess zur Thematik „Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegen Hoheitsträger“ fortzusetzen.

## IV. Verstetigung des „Paktes für den Rechtsstaat“

### 1. Sachverhalt

Am 31. Januar 2019 fasste die Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder einen Beschluss zum Pakt für den Rechtsstaat, um den Rechtsstaat nachhaltig und auf Dauer zu stärken.<sup>50</sup> Dieser Pakt umfasste im Kern einen Personalaufbau und darüber hinausgehend die Bereiche Digitalisierung, Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung, Opferschutz, Qualitätssicherung, und eine Kommunikationsoffensive für den Rechtsstaat. Zum Aspekt Stellenaufbau stellte der Bund den Ländern einmalig Mittel in Höhe von 220 Mio. Euro (aufgeteilt auf zwei Tranchen) durch Festbeträge im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zur Verfügung.

In ihrem gemeinsamen Bericht über die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen zum Pakt für den Rechtsstaat vom 10. Juni 2021 zogen Bund und Länder eine positive Bilanz des Paktes und konnten feststellen, dass die Umsetzung einiger Maßnahmen sogar über das Vereinbarte hinausgegangen war<sup>51</sup>. Insbesondere der in den Jahren 2017 bis 2021 erfolgte Stellenaufbau in der Justiz entfaltete dem Bericht zufolge spürbare Wirkungen und machte den Rechtsstaat für die Bürgerinnen und Bürger insgesamt sichtbarer.

In ihrem Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2021 bis 2025 auf Bundesebene vereinbarten die Ampel-Parteien sodann die Verstetigung des Pakts für den Rechtsstaat und eine Erweiterung um einen Digitalpakt für die Justiz. Die Justizministerinnen und Justizminister betonten in diesem Zusammenhang, zuletzt auf der Herbst-Justizministerkonferenz 2023, dass sowohl die im Koalitionsvertrag Bund vereinbarte Verstetigung als auch die Erweiterung weiterhin dringend geboten seien, um die Justiz krisenfest aufzustellen.<sup>52</sup> Bereits auf der Herbst-Justizministerkonferenz 2021 hatten sie betont, dass ein erneuter Pakt für den Rechtsstaat neue Herausforderungen und Aufgabenmehrungen in den Blick nehmen müsse.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Beschluss zu TOP 3, Pakt für den Rechtsstaat, Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 31. Januar 2019.

<sup>51</sup> Gemeinsamer Bericht von Bund und Ländern über die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen des MPK-Beschlusses vom 31. Januar 2019 zum Pakt für den Rechtsstaat.

<sup>52</sup> Beschluss zu TOP I.1, 94. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 10. November 2023 in Berlin.

<sup>53</sup> Beschluss zu TOP I.14, 92. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 11. und 12. November 2021 in Nordrhein-Westfalen.

Auch die EU-Kommission empfiehlt Deutschland in ihrem im Dialog u.a. mit den Mitgliedstaaten erstellten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 eine Fortsetzung der Bemühungen im Rahmen des Pakts für den Rechtsstaat und – mangels weiterer Fortschritte in der Zwischenzeit – im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 verstärkte Anstrengungen zur Gewährleistung einer angemessenen Ausstattung der Justiz.<sup>54</sup>

Nach dem Bundeshaushalt 2023 werden im Rahmen der Digitalisierungsinitiative von 2023 bis 2026 jährlich 50 Mio. Euro für Maßnahmen zur Digitalisierung der Justiz als gemeinsame Vorhaben des Bundes und der Länder i. S. v. Art. 91c GG bereitgestellt, die teilweise bereits vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages freigegeben worden sind. Zu einer weiteren „Verstetigung“ des Pakts für den Rechtsstaats ist es bisher nicht gekommen.

## **2. Bedeutung des Paktes für die Wehrhaftigkeit des Rechtsstaates**

Es besteht Einigkeit, dass es sich bei der Stärkung des Rechtsstaats und der Sicherstellung seiner Wehrhaftigkeit um eine Daueraufgabe handelt, die im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern liegt. Auch in einem haushaltspolitisch schwierigen Umfeld ist ein ausreichend ausgestatteter Rechtsstaat essentiell, um die stetig zunehmenden und komplexeren Aufgaben anzugehen und das Vertrauen der Bürger in einen handlungsfähigen Staat sicherzustellen. Eine fehlende Handlungsfähigkeit der Justiz ist geeignet, das Vertrauen in den Staat an sich zu unterminieren und verfassungsfeindliche Tendenzen zu fördern. Insbesondere für die konsequente und rasche Verfolgung und Ahndung von Straftaten ist eine angemessene Personalausstattung der Justiz essenziell. Gleichzeitig wird eine nicht angemessen ausgestattete Justiz selbst unter Umständen anfällig für Unzufriedenheit der Bediensteten. Die Justiz kann damit von außen und innen gleichzeitig unter Druck geraten.

Nur ein mit personellen und sachlichen Ressourcen gut ausgestatteter Rechtsstaat kann wehrhaft sein, da er nur dann eine effektive und bürgernahe Rechtspflege gewährleisten kann und als attraktiver Arbeitgeber um die besten Köpfe des Landes in Betracht kommt.

Alle staatlichen Ebenen tragen die Verantwortung dafür, die Ziele des ursprünglichen Pakts für den Rechtsstaat mit neuem Leben zu füllen. Doch während die Länder ihre Verpflichtungen aus dem ersten Pakt für den Rechtsstaat deutlich übererfüllt haben, werden von der Bundesregierung auch weiterhin keine Maßnahmen ergriffen, um den Pakt für den Rechtsstaat zu verstetigen.

---

<sup>54</sup> Mitteilung der Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, KOM(2022) 500 final; Mitteilung der Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, KOM(2023) 800 final.

Die aktuelle Digitalisierungsinitiative des Bundes ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung. Denn damit unterstützt der Bund die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern bei der Digitalisierung im Rahmen der jeweiligen föderalen Zuständigkeiten.

Ein wehrhafter Rechtsstaat benötigt in einer Zeit multipler Krisen und wachsender Aufgaben darüber hinaus auch und vor allem eine Beteiligung des Bundes an der nachhaltigen Weiterfinanzierung der im Rahmen des ersten Pakts für den Rechtsstaat geschaffenen Stellen als auch an den Kosten für eine weitere personelle Stärkung der Justiz insbesondere mit Blick auf erhebliche Aufgabenmehrungen infolge bundesgesetzlicher Neuregelungen.

Diese Einsicht, die auch dem ursprünglichen Pakt für den Rechtsstaat zu Grunde lag und die Anlass für die Vereinbarung im aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene gab, muss nun im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern konkretisiert und durch eine Fortsetzung und Erweiterung des ursprünglichen Pakts für den Rechtsstaat umgesetzt werden. Denn nur auf diese Weise kann eine Verstetigung und Erweiterung des Pakts für den Rechtsstaat im Rahmen der Finanzverfassung gleichsam als finanzieller Baustein die mannigfaltigen Bemühungen von Bund und Ländern um einen wehrhaften Rechtsstaat ergänzen und vervollständigen.

## **V. Maßnahmen auf Landesebene**

Der Auftrag der Justizministerinnen und Justizminister umfasst neben der Untersuchung von Maßnahmen auf Bundesebene auch die Prüfung vorbeugender Maßnahmen zur Verhinderung einer möglichen Schwächung des Rechtsstaates auf Landesebene. Diesbezüglich einigten sich die Länder darauf, ihre jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere zur Besetzung der Landesverfassungsgerichte sowie zu Wahl bzw. Ernennung von Berufsrichterinnen und -richtern, zu prüfen und jeweils eine Ausarbeitung zu liefern. Dabei sollten Stärken und Schwächen des jeweiligen Landesrechts im Hinblick auf einen wehrhaften Rechtsstaat im Bereich der Justiz identifiziert und dargestellt werden. Die Beiträge wurden von den Ländern jeweils eigenständig verfasst und in den Bericht aufgenommen. Über die jeweiligen Inhalte wurde nicht abgestimmt.

## **1. Bestandsaufnahme**

Da die (landesverfassungs-) rechtlichen Ausgangslagen und deren Bewertung durch die Länder erwartungsgemäß teilweise weit auseinanderliegen, liefert der Bericht zunächst einen Überblick über die verschiedenen rechtlichen Ausgestaltungen der Besetzung der Landesverfassungsgerichte, der Ernennung und Beförderung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern sowie der Wahl bzw. Ernennung von ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern und kann damit insoweit als Bestandsaufnahme dienen. Darüber hinaus lässt sich dem Bericht entnehmen, an welchen Punkten Maßnahmen zur Stärkung des Rechtsstaates auf der Ebene des Landesrechts erwogen und welche Argumente dabei diskutiert werden.

Die Regelungen zur Besetzung der Landesverfassungsgerichte, insbesondere zur Wahl ihrer Mitglieder finden sich jeweils in Grundzügen in den Landesverfassungen wieder, wobei der Konkretisierungsgrad der maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorschriften variiert. Einzelheiten der Verfassung und des Verfahrens der Landesverfassungsgerichte werden jeweils einfachgesetzlich bestimmt. Anders als auf Bundesebene ist die Anzahl der Mitglieder der Landesverfassungsgerichte durchweg auf Verfassungsebene geregelt. Die Wahl der Verfassungsrichterinnen und -richter obliegt ganz überwiegend den Landesparlamenten, teilweise ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, teilweise genügt eine einfache Mehrheit.

Entsprechend der Diskussion auf Bundesebene befassen sich mehrere Beiträge mit der Frage, ob zentrale Regelungen zur Stellung und Organisation der Landesverfassungsgerichte verfassungsrechtlich verankert werden sollten. Im Einzelnen wird die Aufnahme von Regelungen zur Amtszeit der Mitglieder, zur Fortführung der Amtsgeschäfte im Falle verzögerter Nachbesetzungen, zur Altersgrenze, zur Bindungswirkung von Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte und zur Berücksichtigung der „Stärke der Fraktionen“ der Landesparlamente in die Landesverfassung diskutiert.

Auch die Implementierung eines Zweidrittelquorums bei der Wahl der Mitglieder der Landesverfassungsgerichte wird in einigen Beiträgen erörtert. Dabei werden Vor- und Nachteile eines solchen qualifizierten Mehrheitserfordernisses herausgearbeitet. Als Vorteil eines Zweidrittelquorums als klassisches Instrument des Minderheitenschutzes wird insbesondere die effektive Verhinderung einer einseitigen politischen Besetzung des Gerichts beschrieben. Als wesentlicher Nachteil wird auf das erheblich höhere Blockadepotenzial einer oder mehrerer mit zusammen mehr als einem Drittel der Sitze ausgestatteten Oppositionsfraktion(en) mit verfassungsfeindlicher Einstellung abgestellt, wobei darauf hingewiesen wird, dass anders als auf Bundesebene nicht auf die subsidiäre Zuständigkeit eines anderen Wahlorgans abgestellt werden kann. Darüber

hinaus werden auch die verfassungsrechtliche Absicherung der Verfassungstreue der Mitglieder der Landesverfassungsgerichte, die Zweckmäßigkeit von Amtsenthebungsregelungen, die Aufnahme einer (Soll-) Frist für die Vornahme einer Wahl zur Nachbesetzung sowie die Möglichkeit der Implementierung einer eigenen Vorschlagsbefugnis des Landesverfassungsgerichts (entsprechend § 7a BVerfG) erörtert.

Aufgrund der divergierenden Rolle und Stellung sowie (verfassungs-)rechtlichen Ausgestaltung der Landesverfassungsgerichte unterscheiden sich die Länderbeiträge inhaltlich teilweise von den oben beschriebenen Empfehlungen zur Stärkung der unabhängigen und unparteilichen Stellung des Bundesverfassungsgerichts und zur Wahrung seiner Funktionsfähigkeit.

Größere Unterschiede zwischen den Ländern werden bei den Regelungen zur Ernennung und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richtern erkennbar. Neun Länder haben von der Möglichkeit des Art. 98 Abs. 4 GG Gebrauch gemacht, dass über die Anstellung der Richterinnen und Richter die ministerielle Ebene gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet. Die landesrechtlichen Regelungen zu den Richterwahlausschüssen unterscheiden sich wiederum im Hinblick auf die Zusammensetzung der Wahlausschüsse, die Voraussetzungen der Wahl der Mitglieder, den Anteil der vom jeweiligen Landesparlament benannten Ausschussmitglieder und die Ausgestaltung der Rechte des Ausschusses gegenüber dem jeweiligen Justizministerium. In sieben Ländern erfolgt die Ernennung von Berufsrichterinnen und -richtern im ministeriellen Verfahren ohne Einbindung von Wahlausschüssen (unter Beteiligung der Präsidialräte). Als Argumente für die Einbindung von Richterwahlausschüssen in die Ernennungsentscheidung werden die Stärkung der demokratischen Legitimation und der Transparenz der Auswahlentscheidung genannt. Die Mitentscheidung eines Richterwahlausschusses trage zudem dem Gewaltenteilungsprinzip Rechnung und stärke die Unabhängigkeit von Entscheidungen zu Einstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern. Für die Ernennung von Richterinnen und Richtern im Verwaltungsverfahren ohne Beteiligung eines Wahlausschusses wird vorgetragen, dieses Verfahren sichere wegen der Bindung an den Leistungsgrundsatz (Art. 33 Absatz 2 GG) ab, dass Richterinnen und Richter nicht nach sachfremden, politischen Kriterien ernannt werden. Daneben wird die Gefahr gezielter Wahlblockaden in den Richterwahlausschüssen sowie einer erheblichen Verlangsamung der Entscheidungsprozesse genannt. In mehreren Beiträgen wird auch die Zweckmäßigkeit von sogenannten Verfassungstreueprüfungen behandelt, und zwar sowohl in Form einer Regelabfrage bei den Landesverfassungsschutzämtern, als auch in Form einer Bedarfsabfrage bei sich aus allgemein zugänglichen Quellen ergebenden Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Tätigkeiten.

Von den Ländern, die die Mitentscheidung eines Richterwahlausschusses vorsehen, wird teilweise diskutiert, ob Regelungen zur Berufung der Mitglieder des Richterwahlausschusses geändert oder verfassungsrechtlich abgesichert werden sollten. Dies betrifft insbesondere das erforderliche Quorum für die Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses. Die obigen Ausführungen zu den Vor- und Nachteilen gelten auch hier.

Im Hinblick auf die Wahl bzw. Ernennung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter werden vor allem Wege erörtert, deren Verfassungstreue sicherzustellen. Diskutiert werden dabei unter anderem Verfassungstreueprüfungen und Selbstauskunftsverlangen.

## **2. Länderbeiträge**

### **a) Baden-Württemberg**

(1) Landesrechtliche Regelungen zur Besetzung der Verfassungsgerichtshofs

(a) Bestandsaufnahme

Die für die Stellung, Struktur und Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg wesentlichen Regelungen finden sich in Art. 68 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg<sup>55</sup> (LV) und in einigen Vorschriften des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof<sup>56</sup> (VerfGHG).

Folgende Punkte verdienen vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Arbeitsgruppe, vorbeugende Maßnahmen auch im Bereich des Landesrechts zu prüfen, um eine mögliche Schwächung des Rechtsstaates zu verhindern, besonderer Erwähnung:

Der Verfassungsgerichtshof hat eine doppelte verfassungsrechtliche Stellung: Er ist sowohl ein Gericht, dessen Mitglieder in richterlicher Unabhängigkeit entscheiden, als auch ein eigenständiges Verfassungsorgan. Er leitet seine Existenz, Stellung und Kompetenzen wie der Landtag von Baden-Württemberg und die Landesregierung unmittelbar aus der Landesverfassung ab und wirkt in seiner Funktion als Gericht gleichberechtigt wie diese an der Staatswillensbildung mit. Von den anderen Verfassungs-

---

<sup>55</sup> Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. April 2022 (GBl. S. 237).

<sup>56</sup> Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz - VerfGHG) vom 13. Dezember 1954 (GBl. S. 171), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof sowie anderer Gesetze vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030).

organen hängt er bei der Wahrnehmung seiner Funktion - mit Ausnahme der landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Einwirkungsmöglichkeiten wie etwa bei der Wahl seiner Mitglieder - nicht ab.

Auf Ebene der Landesverfassung geregelt sind neben der Zuständigkeitsbestimmung<sup>57</sup> die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs<sup>58</sup>, die Amtsdauer seiner Mitglieder<sup>59</sup>, die nach dem von der Landesverfassung vorgesehenen rotierenden System erfolgende Ergänzungswahl der Mitglieder<sup>60</sup>, die Nachwahl bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitglieds<sup>61</sup> sowie eine Inkompatibilität der Mitgliedschaft mit bestimmten anderen Ämtern<sup>62</sup>. Landesverfassungsrechtlich nicht speziell geregelt ist demgegenüber das Mehrheitserfordernis für die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs. Dies hat zur Folge, dass es hinsichtlich des Mehrheitserfordernisses bei dem in Art. 33 Abs. 2 Satz 1 LV normierten Regelfall bleibt, wonach der Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließt. Als beschlussfähig gilt der Landtag bereits dann, solange nicht auf Antrag eines seiner Mitglieder vom Präsidenten festgestellt wird, dass weniger als die Hälfte der Abgeordneten anwesend sind (Art. 33 Abs. 2 Satz 3 LV). In Ausgestaltung des Verfahrens des Verfassungsgerichtshofs gemäß Art. 68 Abs. 5 Satz 1 LV ist derzeit einfachgesetzlich in § 2 Abs. 2 VerfGHG geregelt. Danach ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhält. Die Wahl erfolgt *de lege lata* also mit der einfachen Mehrheit der Stimmen der jeweils anwesenden Mitglieder des Landtags.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind ehrenamtlich tätig, eine Wiederwahl der Mitglieder ist von der Landesverfassung - zulässigerweise<sup>63</sup> - nicht ausgeschlossen und anders als z.B. beim BVerfG nach § 4 Abs. 2 BVerfGG in § 3 Abs. 1 Satz 3 VerfGHG ausdrücklich zugelassen.

Derzeit einfachgesetzlich in § 6 VerfGHG geregelt ist die Anwendung der Regelungen in Art. 66 Abs. 2 LV über die Amtsenthebung von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs und ihrer Stellvertreter.

## (b) Bewertung

---

<sup>57</sup> Art. 68 Abs. 1 Satz 2 LV, ergänzt um Regelungen zur Antragsberechtigung in Art. 68 Abs. 2 LV.

<sup>58</sup> Art. 68 Abs. 3 Satz 1 LV: Dem VerfGH gehören neun Mitglieder aus drei verschiedenen Gruppen an: drei Berufsrichter, drei Mitglieder mit der Befähigung zum Richteramt und drei Mitglieder, bei denen diese Voraussetzungen nicht vorliegen.

<sup>59</sup> Art. 68 Abs. 3 Satz 2 LV: neun Jahre.

<sup>60</sup> Art. 68 Abs. 3 Satz 3 LV. Zum rotierenden System vgl. Hofmann, in: Haug, Verfassung des Landes BaWü, 1. Aufl. 2018, Art. 68 Rn. 196.

<sup>61</sup> Art. 68 Abs. 3 Satz 4 LV.

<sup>62</sup> Art. 68 Abs. 3 Satz 6 LV.

<sup>63</sup> Vgl. Heckel, in: Sander, Verfassung des Landes BaWü, 1. Aufl. 2023, Art. 68 Gliederungspunkt 2.

Bei einer Gesamtbetrachtung erscheint der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg bereits de constitutione lata vergleichsweise gut geschützt. Die Besetzung des Gerichts kombiniert mehrere Gesichtspunkte nach einem ausgeklügelten System: Die unterschiedliche Qualifikation seiner Mitglieder kombiniert in einem breiten Spektrum fachliche Kompetenz und demokratische Teilhabe an der Staatsgewalt. Die neunjährige Amtszeit sichert die Unabhängigkeit der Richter und ihre Vertrautheit mit den Aufgaben des Gerichts. Die im Rhythmus von drei Jahren erfolgenden Ergänzungswahlen verstärken die demokratische Legitimation und wirken einer kurzfristigen personellen Umstrukturierung des Gerichts wirksam entgegen.

Unbesehen dessen sind sinnvolle Maßnahmen zur Verhinderung einer möglichen Schwächung des Rechtsstaates auch auf Länderebene zu begrüßen. Es spricht daher viel dafür, auch die Regelungen über den Verfassungsgerichtshof änderungssicher auszugestalten, indem für dessen Status substanzielle Regelungen dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen werden. Eine zu weitgehende Konstitutionalisierung der Regelungen sollte indes vermieden werden, weil spätere Änderungen dadurch erschwert würden; das berechtigte Interesse an einer Stärkung der Wehrhaftigkeit des Rechtsstaats sollte den Blick auf die Erhaltung dessen Arbeitsfähigkeit/Praktikabilität durch evtl. spätere Änderungen nicht verstellen. Es sollten deshalb nur solche grundlegenden Vorgaben in die Landesverfassung aufgenommen werden, die zur Wahrung des Rechtsstaats unabdingbar sind, nicht dagegen etwa rein praktische Vorgaben zur Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofs. Denn eine mögliche Zersplitterung der Parteienlandschaft könnte eine spätere Änderung der Regelungen erschweren.

Dies vorweggeschickt, wäre daher zu erwägen, die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs auf eine breitere parlamentarische Absicherung zu stellen, indem unmittelbar in der Landesverfassung ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis für die „Verfassungsrichterwahl“ - einschließlich der Nachwahl - vorgesehen wird, etwa indem man für diese Fälle abweichend von Art. 33 Abs. 2 Satz 1 LV bestimmt, dass gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält, jedoch mindestens die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Landtags.

Neben der Einführung eines qualifizierten Mehrheitserfordernisses bei der Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs wäre die Schaffung einer landesverfassungsrechtlichen Regelung zur Amtsenthebung von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs zu erwägen, denn die Richteranklage in Art. 66 Abs. 2 LV bezieht sich – in Wahrnehmung der grundgesetzlichen Regelungsermächtigung nach Art. 98 Abs. 5 Satz 1 GG, der für die Richterinnen und Richter der Landesverfassungsgerichte nicht gilt –

nur auf Richter i.S.v. Art. 66 Abs. 1 LV, also auf „hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellte Richter“, nicht hingegen auch auf Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, denn diese sind ehrenamtlich tätig (§ 7 Abs. 1 VerfGHG). Die einfachgesetzlich in § 6 VerfGHG geregelte Anwendung der Regelungen in Art. 66 Abs. 2 LV über die Amtsenthebung von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs und ihrer Stellvertreter ist indes lückenhaft, weil sie insbesondere keine Bestimmung über das für die Entscheidung in solchen Verfahren zuständige Gericht enthält.<sup>64</sup> Deshalb wäre zu erwägen, ein eigenes Amtsenthebungsverfahren vorzusehen. Als Dienstgericht sollte hierbei der Verfassungsgerichtshof selbst bestimmt werden.

Für die Einführung einer Beschränkung der Zulässigkeit der Wiederwahl von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs besteht indes keine Notwendigkeit. Die Wiederwahl wurde in der Vergangenheit häufig praktiziert. Sie fördert den Aufbau von Erfahrungswissen bei den ehrenamtlich tätigen Mitgliedern, die - zumal im Plenum - deutlich weniger Fälle als z.B. das BVerfG zu bearbeiten haben. Zudem fördert die Zulassung der Wiederwahl die Kontinuität der Rechtsprechung.<sup>65</sup> Eine Änderung der bestehenden Rechtslage erscheint angesichts der sehr moderaten Aufwandsentschädigung und des geringen öffentlichen Profils der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs somit auch unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Gerichts gegen Verfassungsfeinde nicht geboten.

## (2) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richtern

### (a) Vorhandensein, Zusammensetzung und Wahlverfahren von Richterwahlausschüssen in Baden-Württemberg und etwaiger Änderungsbedarf bei deren Beteiligung

- Das baden-württembergische Landesrecht sieht in bestimmten Fällen die Beteiligung eines Richterwahlausschusses vor, wenn der Präsidialrat sich gegen die vom Justizministerium beabsichtigte Maßnahme ausspricht, das Justizministerium sich nicht bereit erklärt, einem etwaigen Gegenvorschlag des Präsidialrats zu folgen und auch eine mündliche Erörterung der Angelegenheit zwischen dem Justizminister oder seinem ständigen Vertreter und dem Präsidialrat zu keiner Einigung führt. In diesem Fall entscheidet der Justizminister gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. Chr. Starck, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6, 3. Aufl. 2008, § 130 Rn. 34.

<sup>65</sup> Vgl. Hofmann, in: Haug, Verfassung des Landes BaWü, 1. Aufl. 2018, Art. 68 Rn. 198.

<sup>66</sup> § 43 Abs. 5 und 6 des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes - LRiStAG.

Der Richterwahlausschuss besteht aus 15 Mitgliedern: sechs Richter als ständige Mitglieder, zwei Richter des Gerichtszweigs, für den die Wahl stattfindet, als nicht-ständige Mitglieder, sechs Abgeordnete des Landtags und ein Vertreter der Rechtsanwaltschaft.<sup>67</sup> Die Abgeordneten und der Vertreter der Rechtsanwaltschaft werden zu Beginn jeder Wahlperiode vom Landtag gewählt, der Vertreter der Rechtsanwaltschaft aufgrund von Vorschlagslisten der Rechtsanwaltskammern des Landes.<sup>68</sup> Die ständigen richterlichen Mitglieder werden zu Beginn jeder Wahlperiode des Landtags von allen wahlberechtigten Richtern im Landesdienst, die nichtständigen richterlichen Mitglieder von den wahlberechtigten Richtern des betreffenden Gerichtszweigs gewählt.<sup>69</sup> Wahlberechtigt sind Lebenszeitrichter mit Ausnahme der Richter, die am Wahltag an ein Gericht außerhalb des Landes oder an eine andere Dienststelle abgeordnet sind oder ohne Dienstbezüge beurlaubt sind.<sup>70</sup>

Den Vorsitz im Richterwahlausschuss führt der Justizminister oder sein ständiger Vertreter; er hat kein Stimmrecht.<sup>71</sup> Der Justizminister hat bezüglich des zu vergebenen Richteramtes das Vorschlagsrecht.<sup>72</sup> Der Richterwahlausschuss prüft, ob der für ein Richteramt vorgeschlagene überhaupt und unter den Bewerbern die besten fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für dieses Amt besitzt. Er entscheidet hierüber in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.<sup>73</sup> Stimmt der Justizminister der Entscheidung des Richterwahlausschusses zu, so trifft er die weiteren Maßnahmen.<sup>74</sup> Erreicht kein Bewerber im Richterwahlausschuss die für die Wahl erforderliche Mehrheit oder stimmt der Justizminister der Entscheidung des Richterwahlausschusses nicht zu, so kann der Justizminister dem Präsidialrat erneut einen Bewerber vorschlagen oder die Stelle neu ausschreiben.<sup>75</sup>

- Aktuell sehen wir **keinen Bedarf für eine Ausweitung der Beteiligung des Richterwahlausschusses**. Eine stärkere Beteiligung des Richterwahlausschusses begegnet auch Bedenken mit Blick auf die erforderliche demokratische Legitimation der Personalentscheidungen.<sup>76</sup> Schließlich ist nicht erkennbar, wie eine stärkere

---

<sup>67</sup> § 46 Abs. 1 LRiStAG.

<sup>68</sup> § 47 Abs. 1, § 50 LRiStAG.

<sup>69</sup> § 48 Abs. 1 und 3 Satz 2 LRiStAG.

<sup>70</sup> § 48 Abs. 3 Satz 1 LRiStAG.

<sup>71</sup> § 46 Abs. 2 LRiStAG.

<sup>72</sup> § 58 Abs. 1 Satz 1 LRiStAG.

<sup>73</sup> § 58 Abs. 2 und 3 LRiStAG.

<sup>74</sup> § 60 Abs. 1 LRiStAG.

<sup>75</sup> § 60 Abs. 2 LRiStAG.

<sup>76</sup> Vgl. Heusch in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 97 Rn. 15.

Beteiligung des Richterwahlausschusses dazu beitragen könnte, Verfassungsfeinde aus Richterämtern fernzuhalten.

(b) Beteiligung des Verfassungsschutzes im Zusammenhang mit der Einstellung in Baden-Württemberg und etwaiger Änderungsbedarf

- In Baden-Württemberg erfolgt vor jeder Einstellung in ein Richter- oder Beamtenverhältnis eine schriftliche Belehrung über die Verfassungstreuepflicht, die von der Bewerberin oder dem Bewerber zu unterschreiben ist.<sup>77</sup> Hierdurch erklärt die Bewerberin oder der Bewerber ausdrücklich, Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, nicht zu unterstützen und auch nicht Mitglied einer hiergegen gerichteten Organisation zu sein. Zudem haben sich Bewerber schriftlich über anhängige Straf- und Ermittlungsverfahren zu erklären.<sup>78</sup> Daneben wird ein amtliches Führungszeugnis nach § 31 BZRG eingeholt. Ein gesonderter Fragebogen zur Verfassungstreue muss darüber hinaus nicht ausgefüllt werden.
- Eine Regelanfrage bei den Verfassungsschutzbehörden vor der Einstellung in den höheren Justizdienst findet in Baden-Württemberg derzeit nicht statt. Nur wenn sich im Einstellungsverfahren, insbesondere im Einstellungsgespräch, Zweifel an der Verfassungstreue ergeben, ist über das Innenministerium eine Anfrage an das Landesamt für Verfassungsschutz zu richten, ob Tatsachen über die betreffende Person bekannt sind, die unter dem Gesichtspunkt der Verfassungstreue Bedenken gegen eine Einstellung begründen.<sup>79</sup>
- **Anlass, die hiesige Verwaltungspraxis zu ändern, wird aktuell nicht gesehen.** Fälle, in denen die Einstellung in den höheren Justizdienst auf Grund des Ergebnisses einer Überprüfung oder einer Anfrage beim Landesamt für Verfassungsschutz abgelehnt wurde, liegen nicht vor. Zudem ist eine Anfrage beim Landesamt für Verfassungsschutz umständlich und langwierig, sodass eine obligatorische Regelanfrage dazu führte, dass sich die Dauer von Einstellungsverfahren drastisch erhöhte.

(c) Regelungen im baden-württembergischen Disziplinarrecht zum Umgang mit Verfassungsfeinden und etwaiger Änderungsbedarf

---

<sup>77</sup> Nummer 1.10 und Anlage 2 der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Durchführung beamtenrechtlicher Vorschriften, BeamtVwV.

<sup>78</sup> Nummer 1.7 BeamtVwV.

<sup>79</sup> Nummer 1.11 BeamtVwV.

- Das baden-württembergische Disziplinarrecht verlangt für eine Entfernung von Lebenszeitrichtern und Lebenszeitbeamten aus dem Dienstverhältnis materiell den Nachweis eines schweren Dienstvergehens, durch welches das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit in die pflichtgemäße Amtsführung endgültig verloren gegangen ist.<sup>80</sup> Während Lebenszeitbeamte durch Disziplinarverfügung der zuständigen Disziplinarbehörde aus dem Dienst entfernt werden können,<sup>81</sup> können Lebenszeitrichter sowie Staatsanwälte auf Lebenszeit grundsätzlich nur im Wege der Disziplinarklage aus dem Dienst entfernt werden.<sup>82</sup>
- Gegenwärtig besteht aus hiesiger Sicht **kein Bedarf, die bestehenden Regelungen zu ändern**. Dass eine Entfernung aus dem Richter- bzw. Beamtenverhältnis auf der Grundlage des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes in Verbindung mit dem Landesdisziplinargesetz in der Praxis durchaus erfolgreich zu bewerkstelligen ist, zeigt die Entfernung eines ehemaligen Staatsanwalts bei der Staatsanwaltschaft Freiburg durch das Richterdienstgericht wegen mit der Verfassung nicht zu vereinbarender Äußerungen.

(3) Ausgestaltung der Schöffenwahl und Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes - DRiG - bei der Berufung ehrenamtlicher Richter

- Hinweise darauf, dass es in Baden-Württemberg zu einer „Unterwanderung“ der Schöffenwahl durch Reichsbürger, Querdenker oder Rechtsextreme gekommen ist, liegen hier nicht vor. Problematisch war allenfalls, dass möglicherweise der ungewöhnlich große Andrang an Bewerberinnen und Bewerber dazu führte, dass sich die Gemeinderäte einzelner Kommunen nicht in der Lage sahen, bei der Aufstellung der Vorschlagsliste eine Auswahl vorzunehmen, sondern über die von den Landesgerichten mitgeteilten Bedarfe hinweg alle Bewerber auf die Liste wählten.
- Dies entspricht nicht der gesetzgeberischen Intention: So wird in MüKoStPO/Schuster, 1. Aufl. 2018, GVG § 36 Rn. 7-10 unter Bezugnahme auf die entsprechende BGH-Rechtsprechung beispielhaft ausgeführt:

„Die Gemeinde ist verpflichtet, bei der Aufstellung der Liste eine eigene Vorauswahl der geeigneten Personen zu treffen, sodass eine bloß zufällig erfolgte Auswahl nicht genügt. Die Gemeinde soll darauf achten, dass die vorgeschlagenen Personen erfahren, urteilsfähig und für das Schöffenamt geeignet sind (vgl. BGH

---

<sup>80</sup> § 31 Abs. 1 Satz 1 des Landesdisziplinargesetzes - LDG, für Richter und Staatsanwälte i. V. m. § 72 Satz 1, § 93 Satz 1 LRiStAG.

<sup>81</sup> § 38 Abs. 1 Satz 1 LDG.

<sup>82</sup> § 73 Abs. 3 LRiStAG, bei Staatsanwälten i. V. m. § 93 LRiStAG.

30.07.1991 – 5 StR 250/91 –, BGHSt 38, 47 = NJW 1991, 3043.) Dabei sollen auch Personen, die nicht unter §§ 31 Abs. 2 – 35; § 44a DRiG fallen, möglichst nicht gewählt werden, wenn dadurch eine zügige und wirkungsvolle Rechtspflege beeinträchtigt wird (z.B. blinde oder leseunfähige Personen). Gleiches gilt für Personen, die keine Gewähr für das Eintreten für die freiheitlich-demokratische Ordnung des Grundgesetzes bieten. Die Gemeinde hat dabei eine eigene Pflicht zur Ermittlung der entscheidungsrelevanten Tatsachen.“

- Aus hiesiger Sicht **besteht daher** und mit Blick auf das auf einer Anregung des Justizministeriums Baden-Württemberg vom 19. Januar 2021 basierende **Gesetzgebungsvorhaben des Bundesgesetzgebers**<sup>83</sup> zur expliziten gesetzlichen Verankerung der Verfassungstreuepflicht ehrenamtlicher Richterinnen und Richter im Deutschen Richtergesetz - DRiG - **insoweit** (zumindest auf der Grundlage der Erkenntnisse aus den im Jahre 2023 in Baden-Württemberg durchgeführten Schöffenwahlen) aktuell **kein landesgesetzlicher Handlungsbedarf. Vielmehr ist beabsichtigt, die Kommunen bei den kommenden Schöffenwahlen auf das Erfordernis einer echten Auswahl** der Bewerberinnen und Bewerber bei der Aufstellung der Vorschlagslisten **hinzuweisen**.

b) Bayern

(1) Regelungen zur Besetzung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

(a) Rechtlicher Rahmen

Der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** besteht aus dem Präsidenten, 22 berufsrichterlichen Mitgliedern, 15 weiteren Mitgliedern und deren Vertretern (Art. 3 Abs. 1 Verfassungsgerichtshofgesetz, im Folgenden: BayVerfGHG).

Der Präsident und die 22 berufsrichterlichen Mitglieder des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs werden **vom Bayerischen Landtag auf die Dauer von acht Jahren mit Mehrheitsentscheidung** gewählt (Art. 68 Abs. 3 S. 1 BV, Art. 4 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG). Der Präsident muss **aus den Präsidenten der bayerischen Oberlandesgerichte** gewählt werden; die übrigen berufsrichterlichen Mitglieder müssen **Richter auf Lebenszeit** an einem Gericht des Freistaates Bayern sein (Art. 5 Abs. 3 S. 1, S. 2 BayVfGHG).

Die weiteren 15 (nicht-berufsrichterlichen) Mitglieder werden **jeweils vom neuen Landtag nach seinem Zusammentritt gemäß den Grundsätzen des Verhältnis-**

---

<sup>83</sup> Vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes, BR-Drs. 371/23.

**wahlrechts** gewählt (Art. 4 Abs. 2 BayVfGHG) und sollen die Befähigung zum Richteramt haben oder Lehrer der Rechtswissenschaft an einer bayerischen Universität sein (Art. 5 Abs. 1 S. 3 BayVfGHG). Nach bisheriger Staatspraxis schlagen die im Bayerischen Landtag vertretenen Fraktionen nach ihrer Stärke jeweils Kandidaten für die weiteren Mitglieder und deren Vertreter vor, im Anschluss wird über die **Vorschläge in einem Durchgang „im Paket“** im Plenum des Bayerischen Landtags abgestimmt. Dies wurde auch im Januar 2024 zuletzt so gehandhabt.

Art. 68 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern und Art. 3 Abs. 2 BayVerfGHG regeln die Besetzung der Spruchkörper für die einzelnen Verfahren. So entscheiden über die in der Praxis häufig vorkommende Popularklage (Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften) ausschließlich berufsrichterliche Mitglieder. Über nahezu alle originär staatsrechtlichen Streitigkeiten (z. B. Meinungsverschiedenheit zwischen den obersten Staatsorganen, Gültigkeit von Wahlen, Zulassung von Volksbegehren) und Verfassungsbeschwerden (Verfassungsmäßigkeit von Akten der Exekutive und Judikative) entscheiden in der Regel neun Richter, davon sind fünf nicht-berufsrichterliche Mitglieder. Die Berufsrichter entscheiden über die Geschäftsverteilung. Nach bisheriger Praxis wurden dabei die nicht-berufsrichterlichen Mitglieder möglichst gemäß dem Kräfteverhältnis im Bayerischen Landtag auf die jeweiligen Spruchkörper verteilt.

#### (b) Bewertung

Beim Präsidenten sowie den 22 berufsrichterlichen Mitgliedern des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs wird durch die Anknüpfung an ein Amt als Präsident eines bayerischen Oberlandesgerichts bzw. an einen Dienst als Richter auf Lebenszeit an einem bayerischen Gericht sichergestellt, dass sich diese Verfassungsrichter **bereits in einem Richteramt bewährt** haben und insbesondere die im Rahmen des Einstellungsverfahrens in Bayern durchzuführende Prüfung auf Verfassungstreue durchlaufen haben. Diese Prüfung umfasst u. a. eine Regelabfrage beim Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz, eine besondere Belehrung vor der Einstellung, die Unterzeichnung einer Erklärung zur Verfassungstreue sowie das Ausfüllen eines Fragebogens zur Prüfung der Verfassungstreue. Für mit einer Mehrheit im Landtag ausgestattete Verfassungsfeinde wäre es somit nicht möglich, gleichgesinnte Juristen ohne Rückkopplung an ein staatliches Richteramt, das ebenfalls Verfassungstreue voraussetzt, am Bayerischen Verfassungsgerichtshof zu installieren.

Bei den nicht-berufsrichterlichen Mitgliedern sichert bisher der (einfachgesetzlich verankerte) **Grundsatz des Verhältniswahlrechts** eine angemessene Beteiligung aller im Bayerischen Landtag vertretenen Fraktionen (und damit auch der Opposition). In Kombination mit der oben dargestellten Staatspraxis, über die Kandidatenvorschläge

in einem einzigen Durchgang „im Paket“ abzustimmen, kann diese Regelung allerdings dazu führen, dass auch nicht-berufsrichterliche Kandidaten von Oppositionsfraktionen mit verfassungsfeindlicher Einstellung zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof gewählt werden. Hierzu gibt es aktuell **Überlegungen im politischen Raum**, ob dies als Ergebnis der wahlbedingten Repräsentanz im Landtag akzeptiert werden muss, oder ob – einfachgesetzlich (ohne Verfassungsänderung) – ergänzende Regelungen geschaffen werden sollten.

Eine gesetzliche Änderung, die künftig statt einer Mehrheitsentscheidung bei der Wahl des Präsidenten, der berufsrichterlichen und der sonstigen Mitglieder ein **2/3-Quorum** fordert, erscheint im Hinblick auf die Besetzung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs **nicht sinnvoll**. Die Verfassungstreue des Präsidenten und der berufsrichterlichen Mitglieder wird effektiv über die **Rückkopplung zu deren Hauptamt im richterlichen Dienst des Freistaats Bayern** gesichert. Bei den nicht-berufsrichterlichen Mitgliedern wird die Berücksichtigung der Kräfteverhältnisse im Bayerischen Landtag über das Prinzip der **Verhältnismahl** sichergestellt. Diese Sicherungsmechanismen erscheinen ausreichend. Die Einführung einer 2/3-Mehrheit könnte demgegenüber bei allen Wahlen zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof mit einem erheblichen **Blockadepotenzial** einer oder mehrerer mit zusammen mehr als 1/3 der Sitze ausgestatteten Oppositionsfraktion(en) mit verfassungsfeindlicher Einstellung einhergehen.

Eine **gerichtliche Überprüfung** der Wahl der Mitglieder des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs kann **nicht stattfinden**. Der Grundsatz der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) gilt dort nicht, da die Richter durch das Parlament gewählt werden und das demokratische Prinzip insoweit den Begriff des „öffentlichen Amtes“ in Art. 33 Abs. 2 GG einschränkt<sup>84</sup>. Da es sich bei den Landesverfassungsgerichten um Verfassungsorgane handelt, ist eine **demokratische Legitimation im Wege ihrer Wahl durch die Volksvertretungen** unerlässlich. Eine solche steht jedoch einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Auswahlentscheidung entgegen.

Berufsrichter am Bayerischen Verfassungsgerichtshof können hingegen **disziplinarisch geahndet** werden, da diese zugleich bayerische Landesrichter auf Lebenszeit sein müssen und als solche dem Disziplinarrecht unterfallen.

- (2) Ernennung und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richtern in Bayern
  - (a) Rechtlicher Rahmen

Entscheidungen über die Besetzung der Stellen für bayerische Landesrichter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit trifft – sowohl bei der Einstellung in den richterlichen

---

<sup>84</sup> Epping/Hillgruber/Hense, BeckOK GG, Art. 33 Rn. 9.

Dienst als auch bei einer späteren Beförderung – der **Staatsminister der Justiz**, der dabei streng an den **Leistungsgrundsatz** (Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 94 Abs. 2 BV, § 9 BeamtStG i. V. m. § 71 DRiG) gebunden ist, also an die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (vgl. Art. 33 Abs. 2 GG). Maßgebliches Kriterium für die Einstellung in den Dienst ist dabei die **Examensnote** des jeweiligen Bewerbers in der Zweiten Juristischen Staatsprüfung, deren Ergebnis insofern Wettbewerbscharakter hat.

Richterliche Beförderungsämtel werden grundsätzlich **im Bayerischen Ministerialblatt ausgeschrieben**. Die Bewerbung steht allen Interessierten innerhalb der Bewerbungsfrist offen. Die Auswahlentscheidung ergeht unter **Beteiligung des Präsidialrats der ordentlichen Gerichtsbarkeit** auf Grundlage eines Besetzungsberichts des jeweils zuständigen Präsidenten des Oberlandesgerichts oder des Bayerischen Obersten Landesgerichts. Die im Rahmen der Besetzungsberichte vorzunehmenden Feststellungen zu den Leistungen der Bewerber sind dabei auf die dienstlichen Beurteilungen der jeweiligen Dienstvorgesetzten zu stützen.

Die Stellen des Präsidenten des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Oberlandesgerichte werden **von der Staatsregierung besetzt** (Art. 12 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 2 BayRiStAG). Auch hier findet eine Beteiligung des **Präsidialrats der ordentlichen Gerichtsbarkeit** statt.

Vergleichbare Regelungen bestehen – unter Berücksichtigung der jeweiligen Eigenheiten – für Besetzungs- und Beförderungsentcheidungen in den **Fachgerichtsbarkeiten**, die in Bayern in den Geschäftsbereichen der entsprechenden Fachministerien administriert werden (Verwaltungsgerichtsbarkeit: Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration; Finanzgerichtsbarkeit: Staatsministerium der Finanzen und für Heimat; Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit: Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales).

Zur Bekämpfung bzw. Verhinderung von extremistischen Tendenzen in der Richterschaft und zur Vermeidung willkürlicher oder von sachfremden Erwägungen geleiteten Besetzungs- und Beförderungsentcheidungen stehen nach derzeitiger Rechtslage bundesweit und damit auch in Bayern folgende **Kontrollmöglichkeiten** zur Verfügung, die einen „wehrhaften Rechtsstaat“ auch gegen seine Feinde „von innen“ sichern:

- Die Besetzungsentcheidungen unterliegen **im Rechtsweg der Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte**. Abgelehnte Bewerber um eine Einstellung in den

richterlichen Dienst können die Ablehnungsentscheidung daher verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen. Gleiches gilt für unterlegene Bewerber um Beförderungsstellen. Die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung erstreckt sich dabei insbesondere darauf, ob der gesetzliche Rahmen – also insbesondere das **Leistungsprinzip** – sowie die Verfahrensvorschriften beachtet und dass keine sachfremden Erwägungen angestellt worden sind. Auch hinsichtlich der **dienstlichen Beurteilungen**, welche die Grundlage für Beförderungsentscheidungen bilden, ist eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle möglich, die sich auch hier insbesondere darauf bezieht, ob der gesetzliche Rahmen eingehalten worden ist und keine sachfremden Erwägungen angestellt worden sind.

- Die Verfassungstreue von Bewerbern für das Richteramt wird bereits bei der **Einstellung** überprüft. Rechtsgrundlage hierfür ist § 9 Nr. 2 DRiG, wonach in das Richterverhältnis nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt. In Bayern erfolgt die Überprüfung u. a. durch eine Regelanfrage beim Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz.
- Gemäß § 30 Abs. 1 Nr. 2 DRiG kann ein Richter im **gerichtlichen Disziplinarverfahren** seines Amtes enthoben werden. Bei verfassungsfeindlicher Agitation kommen insbesondere Verstöße gegen das Gebot der Verfassungstreue gemäß §§ 9 Nr. 2, 71 DRiG, 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG und gegen das Mäßigungsgebot gemäß § 39 DRiG in Betracht. Regelungen zur Disziplinarklage finden sich für bayerische Landesrichter in Art. 58 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 BayRiStAG.
- Weiter kommt gemäß § 31 Nr. 3 DRiG eine **Versetzung in den Ruhestand** im Interesse der Rechtspflege in Betracht, wenn das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Person des Richters oder in seine Amtsführung in so hohem Maße Schaden genommen hat, dass seine Rechtsprechung nicht mehr glaubwürdig erscheint und durch sein Verbleiben in dem ihm anvertrauten Amt zugleich das öffentliche Vertrauen in eine unabhängige und unvoreingenommene Rechtspflege beseitigt oder gemindert würde.<sup>85</sup>
- Schließlich **endet** das Richterverhältnis gemäß § 24 DRiG automatisch, durch Urteil eines deutschen Gerichts, ohne dass es einer weiteren gerichtlichen Entscheidung bedarf, wenn ein Richter **rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr** wegen einer vorsätzlichen Tat verurteilt wurde, er zu einer

---

<sup>85</sup> BGH, Urt. v. 19.5.1995 - RiZ 1/95 -, juris Rn. 28.

Freiheitsstrafe wegen einer vorsätzlichen Tat, die nach den Vorschriften über Friedensverrat, Hochverrat, Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates oder Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit strafbar ist, verurteilt wurde, ihm die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter aberkannt oder wenn gegen ihn die Verwirkung von Grundrechten gemäß Art. 18 GG ausgesprochen wurde.

(b) Bewertung

Die beschriebenen Regelungen haben sich in der bayerischen Einstellungs- und Beförderungspraxis **bewährt**. Die dargestellten Instrumente sind **notwendig**, aber in der aktuellen Form und unter Berücksichtigung der aktuellen politischen Lage in Bayern auch **ausreichend**, um der Gefahr von Verfassungsfeinden in den Reihen der Richterschaft wirksam begegnen zu können, zumal bundesweit bislang nur vereinzelt – in Bayern gar keine – Fälle extremistischer Betätigung von Richtern bekannt geworden sind.

Insbesondere die Ernennung von Richtern durch den Staatsminister der Justiz in einem Verwaltungsverfahren begegnet mit Blick auf die Unabhängigkeit der Richter **keinen Bedenken**, sondern sichert wegen der Bindung an den **Leistungsgrundsatz** (Art. 33 Abs. 2 GG) gerade ab, dass Richter nicht nach sachfremden, politischen Kriterien ernannt werden.

(3) Ausgestaltung der Schöffenwahl

(a) Ausgangslage

Schöffinnen und Schöffen üben eine **wichtige Aufgabe im Rechtsstaat** aus, die als Ehrenamt die **hohe Anerkennung der Gesellschaft verdient** und mehrere verfassungsrechtliche Grundprinzipien berührt. Die Ausübung des Schöffenamts kann als mit der Staatsbürgerschaft notwendigerweise zusammenhängendes **staatsbürgerliches Recht** im Sinne des Art. 33 Abs. 3 S. 1 GG angesehen werden, die sich wegen der begrenzten Ablehnungsmöglichkeiten für den Fall der Berufung zur **staatsbürgerlichen Pflicht** verdichtet. Zudem **sind Schöffen Richter im Sinne des Art. 92 GG**, die als gleichberechtigte Organe genuin staatlicher Aufgabenerfüllung einer Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner verfassungsrechtlichen Ordnung unterliegen<sup>86</sup>. Auch die von **Art. 20 Abs. 2 GG geforderte Legitimation durch Rückbindung jeder Ausübung von Staatsgewalt an das Staatsvolk** ist bei der rechtsprechenden Tätigkeit, also im Kernbereich der Ausübung von Hoheitsgewalt, besonders hoch.

Das Schöffenamt kann **von Verfassungsfeinden missbraucht** werden, weil sie dadurch unmittelbaren Einfluss auf gerichtliche Entscheidungen gewinnen. Ziel muss

---

<sup>86</sup> OLG München, Beschl. v. 21.3.2016 – 2 Ws 131/16.

es daher sein, Verfassungsfeinde durch effektive Instrumentarien vom Schöffenamt **fernzuhalten**. Auf Grund des Zusammenwirkens von Rechten und Pflichten mit Verfassungsrang im Schöffenamt betont auch das Bundesverfassungsgericht zu Recht, dass die Landesjustizverwaltungen streng darauf zu achten haben, dass **zum ehrenamtlichen Richter nur Personen ernannt werden**, die nach ihrer Einstellung zu den Grundentscheidungen der Verfassung **die Gewähr dafür böten, die ihnen von Verfassung und Gesetzes wegen obliegenden richterlichen Pflichten jederzeit zu erfüllen**<sup>87</sup>.

Das **Gerichtsverfassungsgesetz** sieht im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrere Regelungen vor, um das Schöffenamt von verfassungsfeindlichen Einflüssen **freizuhalten**. Nach § 32 GVG ist zum Schöffenamt u. a. unfähig und nach § 52 GVG von der Schöffenliste zu streichen, wer wegen einer **vorsätzlichen Tat** zu einer **Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten** verurteilt worden ist. Ferner ist eine Schöffin oder ein Schöffe nach § 51 GVG ihres/seines Amtes zu entheben, wenn sie/er **Amtspflichten gröblich verletzt**, was insbesondere bei einer **Verletzung der Verfassungstreuepflicht** anzunehmen ist.

Im Rahmen einzelner Gerichtsverfahren sehen zudem sämtliche Prozessordnungen die Möglichkeit der **Ablehnung eines Richters** wegen der Besorgnis der Befangenheit vor. Diese kann sich auch aus zutage tretenden verfassungsfeindlichen Tendenzen ergeben.

Die aktuell im Gesetzgebungsverfahren befindliche Reform des DRiG (Sechstes Gesetz zur Änderung des DRiG) regelt in § 44a DRiG-E ausdrücklich einen **zwingenden Berufungsausschlussgrund bei Zweifeln am Bestehen der Verfassungstreue**, der auch im Nachgang zu einer zwingenden Abberufung führen muss (§ 44b DRiG-E). So wird ein Gleichlauf mit der Regelung für Berufsrichter in § 9 Nr. 2 DRiG statuiert. Obwohl die Regelung im Hinblick auf die gebotene Verfassungstreue in erster Linie klarstellender Natur ist, führt sie zu einer besseren Sichtbarkeit der Verfassungstreuepflicht für Schöffinnen und Schöffen und zu einem **deutlichen Signal** an Bewerberinnen und Bewerber mit verfassungsfeindlichen Gesinnungen. Die Neuregelung führt ausweislich der Gesetzesbegründung auch zu einem **absoluten Revisionsgrund**, wenn ein ehrenamtlicher Richter trotz Vorliegens des Ausschlussgrundes berufen wird, denn dann ist das jeweils entscheidende Gericht im konkreten Einzelverfahren fehlerhaft besetzt.

(b) Konkrete Maßnahmen in den Ländern

---

<sup>87</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.5.2008 – 2 BvR 337/08, NJW 2008, 2568, Rn. 21.

Die **Landesjustizverwaltungen stellen mit unterschiedlichen Mitteln die Verfassungstreue** der Bewerberinnen und Bewerber für das Schöffenamts sicher.

Bayern verlangt im Bewerbungsverfahren eine **schriftliche Erklärung zur Verfassungstreue (Selbstauskunft)**, die sowohl die Bewerber als auch die Gemeinden für die zentrale Frage der Verfassungstreue sensibilisiert. Eine **wichtige Rolle bei der Sicherung des Schöffenamts vor Extremisten nehmen auch die Kommunen** ein, da alle Bewerbungen bei der Aufstellung der Vorschlagsliste durch den Gemeinderat/Jugendhilfeausschuss geprüft werden. Im Anschluss können zudem alle Bürger auf den ausliegenden Vorschlagslisten gegen einzelne Bewerber Einspruch erheben, der sodann auf kommunaler Ebene geprüft wird. Schließlich wird spätestens nach der Wahl ein Bundeszentralregister-Auszug eingeholt, so dass **im Wahlprozess ein mehrstufiges Sicherungsverfahren** greift.

Aus bayerischer Sicht **sind diese ineinandergreifenden Mechanismen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene effektiv und ausreichend** zum Schutz des Schöffenamtes vor Extremismus und Verfassungsfeinden. Sie bieten geeignete Maßnahmen, um Verfassungsfeinde **bereits im Bewerbungsprozess herauszufiltern oder später zu entfernen**. Weitergehende Maßnahmen, wie insbesondere die Einholung des Einverständnisses zu einer Überprüfung durch den (Landes-)Verfassungsschutz, werden nicht als zielführend erachtet. Sie dürfen vor allem nicht zu einem Generalverdacht samt Abschreckungswirkung für die vielen unverdächtigen Bürgerinnen und Bürger führen, die sich für das Schöffenamts grundsätzlich interessieren. Des Weiteren operieren (Regel-)Anfragen beim Verfassungsschutz in einem datenschutzrechtlich und grundrechtlich sensiblen Bereich, so dass sie auf das zwingende und in jeder Hinsicht verhältnismäßige Maß beschränkt werden sollten.

Zusammenfassend bieten die vorhandenen Mechanismen zur Gewinnung, Wahl und möglicherweise Ablehnung/Entfernung aus bayerischer Sicht einen hinreichenden **Werkzeugkasten, um Extremisten von der Richterbank fernzuhalten. Gleichzeitig können damit Bürgerinnen und Bürger für das Schöffenamts als Repräsentanten der pluralistischen Gesellschaft gewonnen werden.**

c) Berlin

(1) Landesrechtliche Regelungen zum Verfassungsgerichtshof

(a) Zusammenfassung

In Artikel 84 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB) ist der 1992 gegründete Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin verfassungsrechtlich verankert. Der

Verfassungsgerichtshof besteht demnach aus neun Mitgliedern (Präsident, Vizepräsident und sieben Verfassungsrichtern). Drei der Richter sind Berufsrichter und drei der Richter müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 VvB sind die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs durch das Abgeordnetenhaus mit Zweidrittelmehrheit zu wählen. Nach Art. 84 Abs. 3 VvB wird Näheres durch das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof geregelt. Die Aufnahme weiterer Regelungen direkt in die hiesige Landesverfassung ist denkbar, bspw.:

- Der Verfassungsgerichtshof ist ein den übrigen Verfassungsorganen des Landes Berlin gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof.
- Seine Richter werden für die Dauer von sieben Jahren gewählt und sie führen ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers fort, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem sie das 68. (ggf. 70) Lebensjahr vollendet haben.
- Der Verfassungsgerichtshof gibt sich eine Geschäftsordnung.
- Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs binden die Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes Berlin.

Bei den weiteren Überlegungen wäre allerdings wohl auch zu berücksichtigen, dass die verfassungsrechtlich implementierte Zweidrittelmehrheit möglicherweise begünstigen kann, dass mehrere Richterstellen mangels politischer Einigung nicht rechtzeitig nachbesetzt werden. Eine parlamentarische Nachbesetzungsfrist etwa in Form einer Soll-Frist ist normativ nicht vorgegeben. Das Vorschlagsrecht der Fraktionen für die Richterwahl ist gesetzlich nicht geregelt und basiert bisher auf Staatspraxis. Auch ein etwaiges Vorschlagsrecht des Verfassungsgerichtshofs in Anlehnung an § 7a BVerfGG findet sich nicht in den hiesigen landesrechtlichen Regelungen. Im Einzelnen:

#### (b) Derzeitige Rechtslage

Nach der derzeitigen Rechtslage finden sich in Art. 84 VvB und in dem 1. Teil – Verfassung, Organisation und Zuständigkeit, §§ 1 bis 13 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG) – Bestimmungen zur Zusammensetzung, Wahl, Wählbarkeit, Ernennung, zum Richtereid, Recht auf jederzeitige Entlassung, Ausscheiden aus dem Amt, zur Abberufung, zum Präsidenten, zur Beschlussfähigkeit, Geschäftsordnung und zur Entschädigung der ehrenamtlich tätigen Richter.

Die Zusammensetzung, die Wahl und die Existenz eines Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof sind als die wesentlichen Bestimmungen verfassungsrechtlich abgesichert.

#### i. Zusammensetzung

In Art. 84 Abs. 1 S.1 VvB ist bestimmt, dass ein Verfassungsgerichtshof gebildet wird, der aus neun Mitglieder besteht (einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und sieben Verfassungsrichtern), von denen drei zum Zeitpunkt ihrer Wahl Berufsrichter sind und drei weitere die Befähigung zum Richteramt haben. Dies ist entsprechend in § 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 3 S. 2 VerfGHG geregelt. Darüber hinaus ist in § 1 Abs. 3 VerfGHG vorgesehen, dass Männer und Frauen jeweils mindestens drei der Verfassungsrichter stellen müssen. Die normierte „Männer- und Frauenquote“ dient der gesetzlichen Absicherung der gleichberechtigten Teilhabe als Ausfluss aus Art. 10 Abs. 3 S. 2 VvB. An systematisch etwas ungewöhnlicher Stelle findet sich unter § 1 „Zusammensetzung“ VerfGHG in Absatz 1 die gesetzliche Festschreibung *„Der Verfassungsgerichtshof ist ein den übrigen Verfassungsorganen des Landes Berlin gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof.“* Hinsichtlich dieses Grundsatzes kann über eine verfassungsrechtliche Absicherung diskutiert werden.

ii. Wahl, Wählbarkeit, Wahl bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Amt und Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Nachbesetzung

Art. 84 Abs. 1 S. 2 VvB sieht vor, dass die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs durch das Abgeordnetenhaus mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfGHG ergänzen diese verfassungsrechtliche Vorgabe insofern, dass eine geheime Wahl ohne Aussprache stattzufinden hat und die Richter des Verfassungsgerichtshofs für die Dauer von sieben Jahren gewählt werden. Voraussetzung für die Wählbarkeit nach § 3 Abs. 1 VerfGHG ist die Vollendung des 35. Lebensjahres; eine Altershöchstgrenze (Ende des Monats, in dem das 68. Lebensjahr vollendet wird) – vergleichbar mit derjenigen für das BVerfG – findet sich nicht für den Verfassungsgerichtshof. Zur Absicherung des Grundsatzes der Gewaltenteilung sieht § 3 Abs. 2 VerfGHG eine Unvereinbarkeitsklausel mit der Mitgliedschaft in anderen Verfassungsorganen vor. In § 9 VerfGHG ist klargestellt, dass wenn das Amt eines Verfassungsrichters vorzeitig endet, ein Nachfolger für eine volle Amtszeit gewählt wird. Gemäß § 7 Abs. 2 VerfGHG führen die Verfassungsrichter ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers fort.

Die Nachbesetzung von Verfassungsrichtern, deren Amtszeit abgelaufen ist, ist in Berlin derzeit ins Stocken geraten. Zunächst wurde wohl mit Blick auf die im September 2021 anstehenden Wahlen und sodann wegen der Wiederholungswahl davon abgesehen. Derzeit ist von den insgesamt neun Mitgliedern die siebenjährige Amtszeit von insgesamt sechs Verfassungsrichtern abgelaufen, darunter auch die Amtszeit des Vizepräsidenten. Es gibt für die politisch umkämpfte Besetzung der Verfassungsrichter keine feststehenden Regelungen. Eine mit der Bremer Verfassung vergleichbare Regelung *„Bei der Wahl soll die Stärke der Fraktionen nach Möglichkeit berücksichtigt*

werden“ konnte sich als einfachgesetzliche Regelungen für das hiesige Gesetz über den Verfassungsgerichtshof im Zuge der parlamentarische Beratungen Anfang der 90er Jahre nicht durchsetzen. Die bisherige Staatspraxis sieht vor, dass die stärkste Fraktion die anderen Fraktionen zu einem Gespräch einlädt und entsprechend dem Verfahren d'Hondt den Fraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis ein Vorschlagsrecht zugestanden wird; derzeit werden wohl nach Presseberichten keine Gespräche mit der AfD-Fraktion geführt. Zudem entspricht es der Berliner Praxis, dass der Regierende Bürgermeister das Abgeordnetenhaus auf die anstehende Wahl von Verfassungsrichtern, deren Amtszeit endet oder geendet ist, hinweist; dies ist zuletzt am 19. September 2023 geschehen.<sup>88</sup>

Ob bspw. die Aufnahme einer Soll-Frist für die Vornahme einer Wahl zur Nachbesetzung ein geeignetes Mittel zur Stärkung der Funktion des Verfassungsgerichtshofs sein kann und/oder nach Ablauf dieser Frist ein Vorschlagsrecht des Verfassungsgerichtshofs in Anlehnung an § 7a BVerfGG, sind zu diskutierende Ansätze.

### iii. Richtereid

Vergleichbar mit der Regelung des § 11 BVerfGG – allerdings ohne Wiedergabe des Wortlautes des Eides – ist in § 5 VerfGHG der Richtereid normiert: *„Die Richter des Verfassungsgerichtshofes leisten, bevor sie ihr Amt antreten, vor dem Abgeordnetenhaus den für Berufsrichter des Landes Berlin vorgesehenen Eid.“*. Eine ausdrückliche Regelung zum Eid vor dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses hebt die besondere Stellung des Verfassungsgerichtshofs hervor und dient damit seiner Stärkung.

### iv. Recht auf jederzeitige Entlassung

Wie auch für die Richter des Bundesverfassungsgerichts in § 12 BVerfGG geregelt, kann auch in Berlin jeder Richter des Verfassungsgerichtshofs gemäß § 6 Abs. 1 VerfGHG jederzeit seine Entlassung aus dem Amt als Verfassungsrichter beantragen. Der Antrag bedarf - wie auch auf Bundesebene - keiner Begründung. Die Regelung wird damit begründet, dass es mit der besonderen politischen Funktion der Verfassungsrichter und ihrer außerordentlichen Verantwortung unvereinbar sei, diese gegen ihre Überzeugung im Amt festzuhalten.<sup>89</sup> Diese Argumentation ist nachvollziehbar. Allerdings hat die Regelung in § 6 VerfGHG dazu geführt, dass eine Verfassungsrichterin mittlerweile entlassen ist und derzeit nur acht anstatt neun Verfassungsrichter im Amt sind und eine Stimmgleichheit bei einer Entscheidung nach § 11 Abs. 2 S. 2 VerfGHG Ablehnung bedeutet.

---

<sup>88</sup> Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 19/1194.

<sup>89</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Haratsch, BVerfGG, § 12 Rn. 1.

v. Abberufung

In Anlehnung an § 105 BVerfGG finden sich in § 8 VerfGHG Bestimmungen zur Abberufung gegen den Willen eines Verfassungsrichters. Die Abberufung, wenn zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten rechtskräftig verurteilt worden ist, dient der Absicherung der Verfassungstreue.

vi. Wirkung der Entscheidung

Entsprechend § 31 Abs. 1 BVerfGG sieht auch § 30 Abs. 1 VerfGHG vor, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs die Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes Berlin binden. Der Verfassungsgerichtshof sichert auf Landesebene den Vorrang der Landesverfassung und damit deren Normativität. Diese Bestimmung steht für die grundlegende Effektivität und Durchsetzbarkeit der Verfassungsstaatlichkeit. Eine Hebung dieser Norm in die Verfassung würde deshalb der Stärkung des Verfassungsgerichtshofs dienen.

(2) Auswahl von Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern

Sowohl Berufsrichter als auch ehrenamtliche Richter üben unmittelbar staatliche Gewalt aus und sind hinsichtlich ihres Stimmrechts gleichgestellt. Die Unabhängigkeit der Justiz und damit das Vertrauen der Bevölkerung in einen funktionierenden Rechtsstaat stehen auf dem Spiel, wenn es im Sinne einer wehrhaften Demokratie nicht gelingen sollte, Extremisten konsequent aus öffentlichen Richterämtern fernzuhalten. Ein besonderes Augenmerk muss deshalb auf denjenigen Verfahren liegen, in denen Richterämter vergeben werden.

(a) Auswahl der Berufsrichter

i. Prüfung der Verfassungstreue

Neben der Anforderung eines unbeschränkten Auszuges aus dem Bundeszentralregister (BZR) werden die Bewerber derzeit vor jeder Einstellung in den Richterdienst aufgefordert eine Erklärung zu Vorstrafen sowie zu anhängigen Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren abzugeben. Weitergehende Möglichkeiten, die neu einzustellenden Bewerber für den Probedienst hinsichtlich ihrer Verfassungstreue zu überprüfen, bestehen aktuell nicht. Zwar können etwaige Zweifel an der charakterlichen Eignung im Rahmen des Auswahlgesprächs aufgeklärt werden, das Berliner Landesrecht enthält jedoch keine Rechtsgrundlage, um beispielsweise eine Regelabfrage bei der Verfassungsschutzbehörde durchzuführen, wie das in mehreren Bundesländern der Fall ist (z.B. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg mit entsprechendem Gesetzesentwurf). Damit verbliebe es im Falle nachträglich erkannter beziehungsweise veranlasster Zweifel an der erforderlichen Verfassungstreue bei den disziplinarrechtlichen Ahndungsmöglichkeiten.

## ii. Auswahlverfahren

Bei Einstellungen führt eine Kommission Auswahlgespräche und erstellt einen Auswahlvermerk, der mit einem Vorschlag endet. Anschließend erhält der Präsident des Kammergerichts die Vermerke und macht sich den Vorschlag nach eigener Prüfung in der Regel zu eigen. Er hat das Vorschlagsrecht für den zunächst zu beteiligenden Präsidialrat bei dem Kammergericht, der zwar eine Stellungnahme abgibt, jedoch kein Vetorecht besitzt. Nach Beteiligung des Präsidialrats bei dem Kammergericht werden die Auswahlvermerke nebst dem Ergebnis der Präsidialratsbeteiligung der Senatorin vorgelegt, die sodann entscheidet, ob sie die Vorgeschlagenen dem Richterwahlausschuss in seiner nächsten Sitzung vorstellt (§ 20 des Berliner Richtergesetzes – RiG-Bln). Die finale Entscheidung über die Einstellung trifft schließlich der Richterwahlausschuss (§ 22 RiGBln).

Bei Beförderungen und Lebenszeiterennungen erstellen die Präsidenten der Fachobergerichte Besetzungsberichte, die nach Beteiligung des Präsidialrats ebenfalls der Senatorin vorgelegt werden, um anschließend als Personalvorschläge in die jeweiligen Richterwahlausschüsse eingebracht zu werden.

## iii. Richterwahlausschuss

Das Grundgesetz (GG) eröffnet mit Art. 98 Abs. 4 GG den Bundesländern die Möglichkeit, die Ernennung von Richtern als eine gemeinsame Entscheidung des Landesjustizministers und eines Richterwahlausschusses auszugestalten. Auch Berlin hat sich in §§ 11 ff. RiGBln für eine solche kondominale Entscheidungsstruktur bei der Auswahl des Richterpersonals entschieden, wobei die Verfassung von Berlin (Verf BE) hierzu keinerlei Vorgaben enthält.

### • Zusammensetzung

Der Richterwahlausschuss setzt sich aus 11 ständigen und 1 nichtständigen Mitglied zusammen. Mit der einfachen Mehrheit der anwesenden Abgeordneten (§ 12 Abs. 2 RiGBln) wählt das Berliner Abgeordnetenhaus zu ständigen Mitgliedern des Richterwahlausschusses:

- 8 Abgeordnete oder sonstige Personen, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen, auf Grund von Vorschlägen aus der Mitte des Parlaments,
- 2 Personen aus der Richterschaft
- 1 Person aus der Rechtsanwaltschaft

Darüber hinaus wählt es zu nichtständigen Mitgliedern des Richterwahlausschusses:

- eine Person aus der Staatsanwaltschaft

- und je eine Richterin oder einen Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit

Im Richterwahlausschuss für Einstellungen wirkt neben den ständigen Mitgliedern die Person aus der Staatsanwaltschaft als nichtständiges Mitglied mit, während in den Richterwahlausschüssen der anderen Gerichtsbarkeiten das jeweilige nichtständige Mitglied zum Einsatz kommt (§ 13 Abs. 1, 2 RiGBln).

- **Zuständigkeit**

Ohne dass dies in der Verfassung von Berlin vorgegeben wäre, sieht das Berliner Richtergesetz auf einfachgesetzlicher Ebene in § 11 Abs. 2 RiGBln für folgende Personalentscheidungen die Beteiligung eines Richterwahlausschusses vor:

- die Einstellung, die erstmalige Berufung in ein Richterverhältnis auf Lebenszeit
- die Besetzung von Präsidentinnen- und Präsidentenstellen sowie von Vizepräsidentinnen und -präsidentenstellen im Wege der Versetzung
- die Ernennung, durch die ein Richteramt mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes verliehen wird

- **Fachobergerichte**

Die Präsidenten der oberen Landesgerichte (Oberverwaltungsgericht, Kammergericht, Landessozialgericht, Landesarbeitsgericht, Finanzgericht) werden grundsätzlich auf Vorschlag des Senats vom Abgeordnetenhaus mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt und vom Senat ernannt (Art. 82 Abs. 3 Verf BE, § 11 Abs. 2 RiGBln). Art. 82 Abs. 3 Verf BE bzw. § 11 Abs. 2 RiGBln enthalten für gemeinsame Gerichte des Landes Berlin mit anderen Ländern die Option, durch Staatsvertrag Abweichungen zu regeln.

Derzeit wird lediglich der Präsident des Kammergerichts vom Abgeordnetenhaus gewählt, während die Präsidenten der übrigen gemeinsamen Obergerichte (Oberverwaltungsgericht, Landessozialgericht, Landesarbeitsgericht, Finanzgericht) auf der Grundlage des Staatsvertrags über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg (GFOBGerErStVtr BE) in einem gemeinsamen Richterwahlausschuss – bestehend aus den Mitgliedern der Richterwahlausschüsse beider Länder – gewählt werden. Gemäß Art. 2 Abs. 1 GFOBGerErStVtr BE unterbreiten der zuständige Senator und der zuständigen Minister zuvor einen einvernehmlichen Vorschlag.

- **Wahlentscheidung im Richterwahlausschuss**

Über die Personalvorschläge der Senatorin für Justiz, die im Richterwahlausschuss zwar den Vorsitz führt, aber kein Stimmrecht besitzt, entscheidet der Richterwahlausschuss gemäß § 22 Abs. 1 RiGBln in geheimer Abstimmung. Gewählt ist, wer zwei

Drittel der abgegebenen Stimmen erhält. Erreicht ein Personalvorschlag diese Mehrheit nicht, so kann die Senatorin diesen Personalvorschlag in einer weiteren Sitzung des Richterwahlausschusses zur Abstimmung stellen, wobei dann die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt. Die Entscheidung des Richterwahlausschusses bedarf keiner Begründung (§ 22 Abs. 5 RiGBIn).

- Bewertung

Die kondominiale Entscheidungsstruktur erzeugt ein Spannungsfeld zwischen den Vorgaben der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG und der Wahlfreiheit der Mitglieder im Richterwahlausschuss. Zwar ist auch der Richterwahlausschuss gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 RiGBIn gehalten, die Bewerberin oder den Bewerber zu wählen, die oder der für das Richteramt persönlich und fachlich am besten geeignet ist. Jedoch ist die geheime Wahl nicht begründungspflichtig (§ 22 Abs. 5 RiGBIn) und ist insoweit einer gerichtlichen Kontrolle entzogen.

Unter dem Blickwinkel eines wehrhaften Rechtsstaats kann der Richterwahlausschuss aufgrund seiner Besetzung und Verfahrensabläufe extremistischen Ernennungen entgegenwirken und somit Zeit gewinnen. In der aktuellen Legislaturperiode blieb es der AfD mangels entsprechender Abgeordnetenhausmehrheiten konsequent verwehrt, ihre vorgeschlagenen Mitglieder in den Richterwahlausschuss zu entsenden, weshalb dieser für längere Zeit mit nur 10 ständigen Mitgliedern besetzt war.

#### (b) Ehrenamtliche Richter

Die Aufrufe von rechtsextremer Seite an Sympathisanten, sich für die Schöffenämter zu bewerben, bewegt die Diskussion, wie es gelingen kann, mit dieser Gefahr für das ehrenamtliche Richteramt umzugehen.<sup>90</sup>

##### i. Verfassungstreue und Amtsenthebung

Die Pflicht zur Verfassungstreue als eine Ausprägung der allgemeinen beamtenrechtlichen Treuepflicht trifft ehrenamtliche Richter genauso wie Berufsrichter.<sup>91</sup> Explizit soll die Verfassungstreuepflicht demnächst in § 44a Abs. 1 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) kodifiziert werden. Sobald beispielsweise Schöffen die Treue gegenüber dem Staat bzw. dessen verfassungsrechtlicher Ordnung vermissen lassen und damit

---

<sup>90</sup> Vgl. Podiumsdiskussion zur Schöffenwahl 2023 mit dem Thema „Wehrhafte Demokratie – Müssen wir uns Sorgen machen?“, u.a. mit Jörg Müller (Leiter Verfassungsschutz Brandenburg), Michael Fischer (Leiter Verfassungsschutz Berlin), abrufbar unter [Bundesverband der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter \(schoeffen.de\)](https://www.schoeffen.de).

<sup>91</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Mai 2008 – 2 BvR 337/08 –, juris Rn. 16; grundsätzlich zur Verfassungstreuepflicht siehe BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, juris.

eine Amtspflicht gröblich verletzen, sind sie gemäß § 5 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) ihres Amtes zu entheben.<sup>92</sup> Die Entscheidung hierüber trifft ein Strafsenat des Oberlandesgerichts (Kammergericht) auf Antrag der Richterin bzw. des Richters am Amtsgericht (AG Tiergarten), nachdem die Staatsanwaltschaft und die Schöffin bzw. der Schöffe angehört worden sind (§ 51 Abs. 2 GVG). Bis zu der nicht anfechtbaren Entscheidung über die Amtsenthebung besteht für das Kammergericht nach § 51 Abs. 3 GVG ferner die Möglichkeit (unanfechtbar) anzuordnen, dass die Schöffin bzw. der Schöffe bis zur Entscheidung über die Amtsenthebung nicht zu Sitzungen heranzuziehen ist.

## ii. Wahl ehrenamtlicher Richter

Auch wenn ehrenamtliche Richter bei fehlender Verfassungstreue vorübergehend an der Ausübung ihres Amtes gehindert und schließlich endgültig ihres Amtes enthoben werden können, besteht dennoch ein vitales staatliches Interesse daran, charakterlich ungeeignete Personen erst gar nicht ins ehrenamtliche Richteramt zu berufen.

Bislang gibt es in Berlin jedoch weder bei der Wahl auf die bezirklichen Vorschlagslisten noch bei der Schöffenwahl am Amtsgericht Tiergarten die Möglichkeit, die charakterliche Eignung beziehungsweise die Verfassungstreue von etwa 10.000 – 15.000 Bewerbern für das Schöffenamt zu prüfen. Die Schöffenwahl ist derzeit strukturell und von Gesetzes wegen nicht darauf ausgelegt, eine solche Prüfung vorzunehmen. Mit den Daten, welche die Bewerber in den Bereitschaftserklärungen zwecks ihrer Bewerbung zur Verfügung stellen (u.a. Name, Alter, Wohnsitz, Beruf), soll lediglich die Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen aus §§ 32 – 35 GVG ermöglicht werden. Zusätzlich zu den Daten aus diesen Bereitschaftserklärungen werden beim Amtsgericht Tiergarten zu allen Bewerbern auf den bezirklichen Vorschlagslisten Bundeszentralregisterauszüge erfordert, um die für die Schöffenfähigkeit relevante Vorstrafensituation (§ 32 Nr. 1 GVG) prüfen zu können.

Wenn auch in den anderen Gerichtsbarkeiten (Verwaltungsgerichte, Sozialgerichte, Arbeitsgerichte, Finanzgericht, Landgericht - Handelskammer) die Bewerberzahlen für das ehrenamtliche Richteramt nicht so hoch sein mögen wie diejenigen fürs Schöffenamt im Strafprozess, so besteht auch in diesen Auswahlverfahren aufgrund des gesetzlichen und strukturellen Rahmens keine realistische Möglichkeit, die Bewerber auf ihre Verfassungstreue hin zu überprüfen.

## iii. Verfassungsschutzabfrage

---

<sup>92</sup> Vgl. § 113 GVG für ehrenamtliche Richter am Landgericht (Zivilsachen - Handelsrichter) und die Rechtsgrundlagen in anderen Verfahrensordnungen: § 24 VwGO; § 22 SGG; § 27 ArbGG; § 21 FGO.

Es wird erwogen – ähnlich wie in einigen Bundesländern bei Berufsrichtern – auch für ehrenamtliche Richter die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden fruchtbar zu machen. Soweit ersichtlich ist Bremen das einzige Bundesland, welches für ehrenamtliche Richter die Möglichkeit einer Verfassungsschutzabfrage vorsieht, indem es die Regelung für Berufsrichter für entsprechend anwendbar erklärt. Damit gilt in Bremen auch für ehrenamtliche Richter eine abgestufte Abfrageoption, die zuvor eine Recherche in öffentlich-zugänglichen Quellen und daraus resultierende Zweifel an der Verfassungstreue voraussetzen. Angesichts der Massen an Bewerbern erscheint unsicher, ob diese gestufte Abfragemöglichkeit standardisiert zum Einsatz kommen kann und es wäre von Interesse, welche Erfahrungen in Bremen mit dieser Rechtsgrundlage bisher gemacht wurden.

Ob der Schutz der Verfassung und die Funktionsfähigkeit bzw. das Ansehen der Justiz es rechtfertigen könnten, die Regelanfrage für Berufsrichter auch auf ehrenamtliche Richter auszudehnen, bedürfte einer umfassenderen Prüfung. Einerseits sind auch in Berlin in den vergangenen Amtszeiten nur vereinzelt ehrenamtliche Richter wegen verfassungsfeindlicher Überzeugungen des Amtes enthoben worden. Andererseits gewann die Bedrohung für den Öffentlichen Dienst in der Vergangenheit an Bedeutung und der aktive Aufruf rechtsextremer Gruppierungen an ihre Sympathisanten, sich für das ehrenamtliche Richteramt zu bewerben, verdeutlicht die Gefahr für die Gerichte. Auch vereinzelte Fälle verfassungsfeindlicher ehrenamtlicher Richter können in der heutigen Medienlandschaft eine enorme Wirkung entfalten.

#### d) Brandenburg

##### (1) Landesverfassungsgericht

##### (a) Bestandsaufnahme

Die für die Stellung, Struktur und Arbeitsweise des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg wesentlichen Fragen sind in Art. 112 der Landesverfassung<sup>93</sup> (LV) und in einigen Vorschriften des Verfassungsgerichtsgesetzes Brandenburg<sup>94</sup> (VerfGGBbg) geregelt. Folgende Punkte verdienen besondere Hervorhebung:

i. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Landes (vgl. Art. 112 Abs. 1 LV, § 1 Abs. 1 VerfGGBbg). Es besteht neben der Präsidentin oder dem Präsidenten und der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten aus sieben

---

<sup>93</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.8.1992 (GVBl. I S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.7.2022 (GVBl. I Nr. 19).

<sup>94</sup> Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg – VerfGGBbg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.11.1996, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.6.2018 (GVBl. I Nr. 13).

weiteren Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichtern und setzt sich zu je einem Drittel (1) aus Berufsrichterinnen oder Berufsrichtern, (2) aus Mitgliedern mit der Befähigung zum Amt der Richterin oder des Richters oder Diplomjuristinnen oder Diplomjuristen sowie (3) aus Mitgliedern zusammen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen müssen<sup>95</sup> (Art. 112 Abs. 2 S. 1 und 2 LV, § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfGGBbg). Der Präsident und der Vizepräsident sind nach § 2 Abs. 1 S. 3 VerfGGBbg aus dem Kreis der Berufsrichter<sup>96</sup> oder der Mitglieder mit der Befähigung zum Richteramt und Diplomjuristen zu wählen.

Nach Art. 112 Abs. 3 LV kann durch Gesetz die Zahl der Richterinnen und Richter auf zwölf erhöht und das Gericht in zwei Spruchkörper gegliedert werden; von dieser Möglichkeit wurde bisher jedoch kein Gebrauch gemacht.

ii. Zur Verfassungsrichterin oder zum Verfassungsrichter kann gewählt werden, wer mindestens fünfunddreißig Jahre alt und zum Deutschen Bundestag wählbar ist; zudem muss sich die betreffende Person schriftlich bereiterklären, Mitglied des Verfassungsgerichts zu werden (vgl. Art. 112 Abs. 5 S. 1 LV, § 3 Abs. 1 VerfGGBbg).

iii. Die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter werden vom Landtag ohne Aussprache in geheimer Wahl gewählt; gewählt ist, wer die Stimmen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages erhalten hat (vgl. Art. 112 Abs. 4 S. 1 und 5 LV, § 4 S. 1 und 4 VerfGGBbg). Soll ein amtierender Verfassungsrichter für die Dauer der ihm verbleibenden Amtszeit zum Präsidenten oder Vizepräsidenten des Verfassungsgerichts gewählt werden, so genügt hierfür die einfache Mehrheit (vgl. § 4 S. 5 VerfGGBbg).

Nach Art. 112 Abs. 4 S. 2 LV und § 4 S. 2 VerfGGBbg ist bei der Wahl anzustreben, dass die politischen Kräfte des Landes angemessen mit Vorschlägen vertreten sind. Ob dieser Bestimmung ein normativer Gehalt zukommt (und, falls ja, welchen konkreten Inhalt dieser hat), ist nicht geklärt<sup>97</sup>. Da die Vorschrift auf die angemessene Vertretung mit Vorschlägen bei der Wahl, nicht auf eine solche unter den Mitgliedern des

---

<sup>95</sup> Vgl. zum (nicht eindeutig geregelten) Verhältnis der Gruppe der Berufsrichterinnen und Berufsrichter zu derjenigen der Voll- und Diplomjuristen Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes (PBD) vom 18. Juni 2020 (Bearb. *Lehmann*), Wahl der Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg: Voraussetzungen, Parlamentspraxis und Rechtsvergleich, S. 12 ff. (abrufbar unter <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/EL-VIS/parladoku/w7/gu/11.pdf>).

<sup>96</sup> Die Bestimmungen des Verfassungsgerichtsgesetzes Brandenburg werden entsprechend dem Gesetzeswortlaut unter Verwendung des generischen Maskulinums wiedergegeben.

<sup>97</sup> Hierzu ausführlich Gutachten des PBD vom 18. Juni 2020 (Fn. 95), S. 21 ff. m. w. N. *Lieberl-wers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 112 Anm. 4, sieht den justiziablen Gehalt der Vorschrift darin, dass es unter den Mitgliedern des Gerichts kein deutliches Übergewicht einzelner politischer Richtungen geben dürfe.

Verfassungsgerichts abstellt, kann aus ihr jedenfalls keine Besetzung des Verfassungsgerichts entsprechend der Stärke der im Landtag vertretenen Fraktionen abgeleitet werden, zumal die „politischen Kräfte“ im Sinne der Vorschrift nicht zwingend mit Landtagsfraktionen gleichzusetzen sind und sich darüber hinaus die Zusammensetzung des Landtages in kürzeren Abständen ändert als die Besetzung des Verfassungsgerichts. Soweit ersichtlich, wird mehrheitlich auch nicht vertreten, dass aus der Vorschrift ein Anspruch bestimmter politischer Kräfte auf die Wahl von ihr vorgeschlagener Kandidatinnen oder Kandidaten zu Mitgliedern des Verfassungsgerichts folge<sup>98</sup>.

Vor der Wahl findet eine Anhörung in einem vom Landtag bestimmten Ausschuss statt (Art. 112 Abs. 4 S. 4 LV, § 4 S. 6 VerfGGBbg); der Landtag hat hierfür den Hauptausschuss (HA) bestimmt (vgl. § 91 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg<sup>99</sup> [GO LT]). Die Beratungen des HA zu Fragen der Wahl der Verfassungsrichtern und Verfassungsrichter finden in nichtöffentlicher Sitzung statt (§ 91 Abs. 5 GO LT). Kandidatinnen und Kandidaten können nicht nur von den Mitgliedern des HA, sondern auch von Fraktionen, Gruppen oder einzelnen Abgeordneten vorgeschlagen werden (§ 91 Abs. 3 GO LT). Einigt sich der HA auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag, wobei er eine angemessene Vertretung der politischen Kräfte des Landes anstrebt, unterbreitet er dem Landtag einen gemeinsamen Antrag mit Wahlvorschlag; werden dabei Kandidatinnen oder Kandidaten, die nicht von den Mitgliedern des HA benannt wurden, nicht berücksichtigt, können sie dem Landtag gleichwohl zur Wahl vorgeschlagen werden (§ 91 Abs. 6 GO LT). Kommt im HA eine Einigung nicht zustande, wählt der Landtag aus dem Kreis aller vorgeschlagenen Kandidatinnen oder Kandidaten; bei der Wahl ist anzustreben, dass die politischen Kräfte des Landes angemessen mit Vorschlägen vertreten sind (§ 91 Abs. 7 GO LT).

iv. Nach Art. 112 Abs. 5 S. 2 LV und § 3 Abs. 2 Satz 1 VerfGGBbg dürfen die Mitglieder des Verfassungsgerichts keinem anderen Verfassungsorgan des Bundes oder eines Landes angehören. Beamte und sonstige Angehörige des öffentlichen Dienstes, mit Ausnahme der Richter und der Professoren (gleich welcher Fachrichtung) an einer deutschen Hochschule, können nach § 3 Abs. 2 S. 2 VerfGGBbg nicht Mitglied des Verfassungsgerichts sein.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichts sind nach § 5 Abs. 3 VerfGGBbg unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

v. Die Amtszeit der Verfassungsrichter beträgt zehn Jahre; eine Wiederwahl ist ausgeschlossen (vgl. Art. 112 Abs. 4 S. 1 und 3 LV, § 4 S. 1 und 3 VerfGGBbg). Die

<sup>98</sup> Vgl. Gutachten des PBD vom 18.6.2020 (Fn. 95), S. 51 ff. m. w. N.

<sup>99</sup> Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 25.6.2020 (GVBl. I Nr. 20), zuletzt geändert durch Vierte Änderung vom 17.12.2021 (GVBl. I Nr. 43).

Amtszeit endet außer durch Ablauf der regulären Amtsdauer (§ 6 Abs. 2 S. 1, 1. Alt. VerfGGBbg) auch mit Ablauf des Monats, in dem der betreffende Verfassungsrichter das achtundsechzigste Lebensjahr vollendet hat<sup>100</sup> (§ 6 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. VerfGGBbg). Nach § 6 Abs. 2 S. 2 VerfGGBbg führen die Verfassungsrichter ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung ihres Nachfolgers fort.

Die Richter des Verfassungsgerichts können jederzeit ihre Entlassung beantragen; in diesem Fall hat der Präsident des Landtages die Entlassung unverzüglich auszusprechen (§ 6 Abs. 1 VerfGGBbg). Ein Verfassungsrichter scheidet aus seinem Amt aus, wenn er dauernd dienstunfähig ist, er zu einer Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt worden ist oder die Voraussetzungen seiner Wählbarkeit zum Verfassungsrichter entfallen sind; das Ausscheiden wird durch Beschluss des Verfassungsgerichts festgestellt (§ 6 Abs. 3 S. 1 und 2 VerfGGBbg).

Ein Amtsenthebungsverfahren, etwa bei grober Pflichtverletzung, ist nicht vorgesehen. Für diejenigen Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter, die in ihrem Hauptamt Berufsrichterinnen oder -richter sind, besteht jedoch im Fall eines Verstoßes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Landes nach Art. 111 LV die Möglichkeit einer Richteranklage vor dem BVerfG. Eine solche Anklage setzt einen Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Landtages voraus.

vi. Die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter üben ihre Tätigkeit am Verfassungsgericht im Nebenamt aus. Sofern der Geschäftsanfall des Verfassungsgerichts es als erforderlich erscheinen lässt, können nach § 9 Abs. 3 S. 1 VerfGGBbg auf Antrag des Verfassungsgerichts bis zu vier Verfassungsrichter für die Dauer ihrer Amtszeit zu hauptamtlichen Verfassungsrichtern ernannt werden. Dies ist bisher, soweit ersichtlich, noch nicht geschehen.

#### (b) Bewertung

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg ist im geltenden Recht insgesamt vergleichsweise gut geschützt, da für seine Stellung und Zusammensetzung wesentliche Fragen nicht nur einfachgesetzlich, sondern in der Verfassung geregelt werden und damit auch einer Änderung durch eine einzelne politische Kraft entzogen sind. Gleichwohl sind im geltenden Recht auch Schwachpunkte erkennbar, deren Beseitigung geprüft werden sollte.

i. Ein nicht zu unterschätzendes Risiko birgt nach hiesiger Einschätzung Art. 112 Abs. 3 LV, der die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts und

---

<sup>100</sup> Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber von der ausdrücklichen Ermächtigung zur Einführung einer Höchstaltersgrenze in Art. 112 Abs. 6 LV Gebrauch gemacht.

dessen Gliederung in zwei Spruchkörper ermöglicht. Die Bestimmung legt weder die Größe der Spruchkörper fest noch regelt sie, wie die bisherigen Mitglieder und die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts auf die Spruchkörper verteilt werden. Gelingt es rechtsstaatsfeindlichen politischen Kräften, die Mehrheit der Sitze im Landtag zu erringen, könnten sie demnach durch Gesetz zwei Spruchkörper ungleicher Größe – etwa einen mit acht und einen mit vier Mitgliedern – bilden und den größeren aus den bisherigen Mitgliedern vollständig besetzen, so dass der andere mangels ausreichender Anzahl an Mitgliedern nicht beschlussfähig wäre (im gewählten Beispiel würde dem kleineren Spruchkörper nur ein Mitglied angehören; eine Besetzung der drei freien Richterposten könnte die Landtagsmehrheit auf Dauer verhindern). Diesem Spruchkörper könnten dann alle wesentlichen staatsorganisationsrechtlich bedeutsamen Verfahren (insb. Wahlprüfungen, Normenkontrollen und Organstreitverfahren) zugewiesen werden<sup>101</sup>; mangels Beschlussfähigkeit des betreffenden Spruchkörpers fiel eine verfassungsgerichtliche Kontrolle in den genannten Verfahrensarten vollständig aus.

Diesem Risiko könnte zum einen dadurch begegnet werden, dass die Vorschrift ersatzlos gestrichen wird. Nach den bisherigen Erfahrungen dürfte viel dafür sprechen, dass das Verfassungsgericht den zu erwartenden Geschäftsanfall auch künftig mit der bisherigen Anzahl an Richterinnen und Richtern bewältigen können, zumal nach § 9 Abs. 3 VerfGG Bbg bis zu vier Mitglieder des Gerichts zu hauptamtlichen Verfassungsrichtern oder Verfassungsrichterinnen ernannt werden können, wenn es der Geschäftsanfall des Verfassungsgerichts als erforderlich erscheinen lässt. Will man gleichwohl die Möglichkeit einer Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts beibehalten, könnte zum anderen erwogen werden, in der Landesverfassung zu regeln, dass beide Spruchkörper die gleiche Größe haben und ihnen jeweils mindestens vier der bisherigen Mitglieder angehören müssen.

ii. Daneben könnte in Erwägung gezogen werden, einige für die Funktionsweise des Verfassungsgerichts wesentliche Regelungen des Verfassungsgerichtsgesetzes in die Landesverfassung aufzunehmen und sie dadurch einer Änderung durch den einfachen Gesetzgeber zu entziehen. Zu denken wäre insbesondere an die Bindung der Verfassungsorgane sowie aller Gerichte und Behörden des Landes an die Entscheidungen des Verfassungsgerichts (§ 29 Abs. 1 VerfGG Bbg). Auf die Ebene des Verfassungsrechts gehoben werden könnten ferner die Festlegung einer Altersgrenze sowie die Regelung, nach der ein Mitglied des Gerichts, dessen Amtszeit durch Zeitablauf oder durch Erreichen der Altersgrenze endet, seine Amtsgeschäfte bis zur Wahl

---

<sup>101</sup> Zu einer solchen Strategie sehr anschaulich *Steinbeis*, Ein Volkskanzler, Verfassungsblog, 9.9.2019 (abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/ein-volkskanzler>).

eines Nachfolgers fortführt (§ 6 Abs. 2 VerfGGBbg). Als nicht erforderlich erscheint es aus hiesiger Sicht dagegen, auch die Bestimmung über die Unabhängigkeit der Mitglieder des Verfassungsgerichts (§ 5 Abs. 3 VerfGGBbg) in die Landesverfassung aufzunehmen, da die Unabhängigkeit auch der Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter bereits durch Art. 108 Abs. 1 LV (richterliche Unabhängigkeit) gewährleistet wird. Da die richterliche Unabhängigkeit auch die richterliche Entscheidung über die Reihenfolge der Bearbeitung der Dienstgeschäfte umfasst (vgl. etwa BGH, Urt. v. 5.10.2005 - RiZ (R) 5/04, Rn. 18 m. w. N. [juris]), dürfte es ebenfalls nicht erforderlich sein, in der Verfassung zu regeln, dass das Verfassungsgericht selbst über die Reihenfolge der Bearbeitung eingehender Rechtssachen entscheidet. Würde eine gesetzliche Bestimmung eine bestimmte Reihenfolge der Bearbeitung festlegen, könnte sie zudem nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. § 13 Nr. 6 BVerfGG im Wege der abstrakten Normenkontrolle vor das BVerfG gebracht werden, so dass gegen einen derartigen Eingriff ein ausreichender Schutz bestehen dürfte.

iii. Ferner erscheint es als empfehlenswert, das in § 4 S. 5 VerfGGBbg vorgesehene Mehrheitserfordernis zu präzisieren. Nach dieser Vorschrift kann ein amtierender Verfassungsrichter für die Dauer der ihm verbleibenden Amtszeit „mit einfacher Mehrheit“ zum Präsidenten oder Vizepräsidenten des Verfassungsgerichts gewählt werden. Die Vorschrift gibt nicht an, ob sich die einfache Mehrheit auf die abgegebenen Stimmen oder auf die Mitglieder des Landtages beziehen soll. Angesichts der Bedeutung der Ämter des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Verfassungsgerichts erscheint es überdenkenswert, als erforderliche Mehrheit diejenige der Mitglieder des Landtages festzulegen.

iv. Eine mit § 7a BVerfGG vergleichbare Regelung über ein eigenes Vorschlagsrecht des Verfassungsgerichts oder einen sonstigen Mechanismus zur Lösung etwaiger Blockaden bei der Wahl der Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter sehen weder die Landesverfassung noch das Verfassungsgerichtsgesetz vor.

Denkbar wäre zunächst, in Fällen, in denen keine als Verfassungsrichterin oder als Verfassungsrichter vorgeschlagene Person die nach Art. 112 Abs. 4 Satz 5 LV, § 4 Satz 4 VerfGGBbg erforderliche Mehrheit erzielt, in einem weiteren Wahlgang eine geringere Mehrheit (etwa die einfache Mehrheit der Mitglieder des Landtages) ausreichen zu lassen. Einen solchen Mechanismus sieht die Landesverfassung bei der Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten vor (Art. 83 Abs. 2 S. 2 LV; vgl. für das Bundesrecht Art. 63 Abs. 4 S. 1 GG).

Ferner könnte erwogen werden, im Falle einer politischen Blockade des Landtages die Zuständigkeit zur Wahl der Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter auf ein anderes Gremium übergehen zu lassen. Da alle Mitglieder des Verfassungsgerichts von demselben Verfassungsorgan (dem Landtag) gewählt werden, kommt die auf Bundesebene erwogene Lösung – subsidiäre Zuständigkeit des jeweils anderen Wahlorgans – für Brandenburg nicht in Betracht. Stattdessen erschiene es zunächst als denkbar, die Zuständigkeit vom Plenum auf ein kleineres Gremium des Landtages (etwa den schon mit der Vorbereitung der Wahl befassten HA oder das Präsidium des Landtages) übergehen zu lassen. Da jedoch auch diese Gremien im Wesentlichen entsprechend der politischen Mehrheitsverhältnisse des Plenums zusammengesetzt sind (vgl. für Ausschüsse Art. 70 Abs. 2 Satz 1 LV) oder diese zumindest grob abbilden (so auf der Grundlage von Art. 69 Abs. 1 LV die Praxis zur Zusammensetzung des Präsidiums), dürften sie nicht handlungsfähiger als das Plenum sein. Als subsidiäres Wahlorgan käme ferner der Richterwahlausschuss in Betracht, der nach § 11 Absatz 1 des Brandenburgischen Richtergesetzes<sup>102</sup> (BbgRiG) gemeinsam mit dem für Justiz zuständigen Mitglied der Landesregierung u. a. über die Einstellung von Richterinnen und Richtern sowie die erstmalige Berufung in ein Richterverhältnis auf Lebenszeit entscheidet. Der Richterwahlausschuss ist kein originärer Ausschuss des Landtages<sup>103</sup>. Ihm gehören als ständige Mitglieder neben acht Abgeordneten des Landtages zwei Personen aus der Richterschaft und eine Person aus der Rechtsanwaltschaft an; nichtständige Mitglieder sind eine Person aus der Staatsanwaltschaft und je eine Richterin oder ein Richter aus der ordentlichen sowie der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit (vgl. § 12 Abs. 1 S. 1 und 3 BbgRiG). Da im Richterwahlausschuss – genauer: unter seinen dem Landtag angehörenden Mitgliedern – nach Art. 109 Abs. 1 S. 3 LV, § 12 Abs. 1 S. 4 BbgRiG alle Fraktionen vertreten sein müssen, spiegelt er nicht notwendig die Mehrheitsverhältnisse im Landtag wider. Insbesondere ist es bei einer größeren Anzahl der im Landtag vertretenen Fraktionen sehr unwahrscheinlich, dass eine einzige Fraktion im Richterwahlausschuss eine Sperrminorität bilden kann. Allerdings ist der Richterwahlausschuss weder ein Verfassungsorgan, noch gehören ihm nur unmittelbar demokratisch legitimierte Mitglieder an; er könnte daher den von ihm gewählten Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichtern nicht dieselbe Legitimation vermitteln wie der Landtag.

Schließlich wäre zu prüfen, im Fall einer solchen Blockade subsidiär die Landesregierung oder die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten mit der Bestimmung von Verfassungsrichterinnen oder Verfassungsrichtern zu betrauen. Zwar ist auch die

---

<sup>102</sup> Richtergesetz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Richtergesetz – BbgRiG) vom 12.7.2011 (GVBl. I Nr. 18), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2022 (GVBl. I Nr. 32).

<sup>103</sup> Vgl. *Lieber* (Fn. 95), Art. 109 Anm. 3.

Landesregierung (wie der Landtag) ein Verfassungsorgan, doch sind ihre Mitglieder nicht unmittelbar demokratisch legitimiert; zudem ist sie als Exekutivorgan für die Bestimmung der Mitglieder des Verfassungsgerichts deutlich weniger prädestiniert als der Landtag. Gegen eine Übertragung des Bestimmungsrechts auf die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten spricht zusätzlich, dass über die Bestimmung eines Mitglieds des Verfassungsgerichts nicht nur eine einzelne Person entscheiden sollte.

## (2) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richtern

### (a) Bestandsaufnahme

#### i. Wahl der Richterinnen und Richter

Grundsätzlich verfügen die Landesregierungen – in den bundesrechtlichen Grenzen, die sich etwa aus § 9 DRiG und Art. 33 Abs. 2 GG ergeben – über die Personalhoheit bei der Bestellung der Richter in den Ländern (vgl. Art. 98 Abs. 3 GG). In Brandenburg wird das Auswahlverfahren für Berufsrichterinnen und -richter durch das Brandenburgische Oberlandesgericht bzw. die Fachobergerichte eingeleitet. Nach Art. 109 Abs. 1 S. 1 LV i. V. m. § 11 Abs. 1 BbgRiG entscheidet u. a. über die Einstellung der Richterinnen und Richter sowie über die erstmalige Berufung in ein Richterverhältnis auf Lebenszeit das für Justiz zuständige Mitglied der Landesregierung gemeinsam mit dem oben bereits erwähnten Richterwahlausschuss. Dieser wählt nach § 22 Abs. 1 S. 1 BbgRiG in geheimer Abstimmung die Bewerberin oder den Bewerber, die oder der für das Richteramt persönlich und fachlich am besten geeignet ist, wobei der Wahl ein auf den Grundsätzen der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG basierender Vorschlag des für Justiz zuständigen Mitglieds der Landesregierung zugrunde liegt. Gewählt ist, wer zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erhält (§ 22 Abs. 1 S. 2 BbgRiG).

Vor jeder Einstellung in den Richterdienst wird im Land Brandenburg ein unbeschränkter Auszug aus dem Bundeszentralregister (BZR) angefordert und von den Bewerberinnen und Bewerbern eine Erklärung zu ihrer Verfassungstreue verlangt. Regelabfragen bei der Verfassungsschutzbehörde erfolgen mangels gesetzlicher Grundlage derzeit nicht. Sie sind jedoch Gegenstand eines Gesetzesentwurfs der Landesregierung<sup>104</sup>, der sich gegenwärtig noch im parlamentarischen Verfahren befindet. Der Gesetzesentwurf sieht – nach derzeitigem Stand – in § 3a (neu) des Landesbeamtengesetzes<sup>105</sup> (LBG) eine Regelabfrage bei der Verfassungsschutzbehörde vor erstmaliger

<sup>104</sup> Gesetz zur Verbesserung des Schutzes des Berufsbeamtentums in Brandenburg vor Verfassungsgegnern (LT-Drs. 7/6164).

<sup>105</sup> Beamtengesetz für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz – LBG) vom 3.4.2009 (GVBl. I S. 26), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 20.12.2023 (GVBl. I Nr. 30, S. 8).

Berufung in ein Beamtenverhältnis vor. § 3a LBG-E ist aufgrund von § 10 Abs. 1 BbgRiG (grundsätzlich entsprechende Geltung der beamtenrechtlichen Vorschriften des Landes für die Rechtsverhältnisse der Richterinnen und Richter) auch auf die Einstellung von Proberichterinnen und Proberichtern anwendbar. Zur Durchführung der Regelanfrage übermittelt nach § 3a Abs. 2 S. 1 LBG-E die Einstellungsbehörde der Verfassungsschutzbehörde den Namen, den oder die Vornamen, den Geburtsnamen, das Geburtsdatum, den Geburtsort, das Geschlecht und die Staatsangehörigkeit der ausgewählten Bewerber. Auf dieser Grundlage teilt die Verfassungsschutzbehörde der Einstellungsbehörde sodann die bei ihr über den ausgewählten Bewerber oder die ausgewählte Bewerberin gespeicherten, ohne Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel erhobenen Erkenntnisse über Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung i. S. v. § 4 Abs. 1 Nr. 3 des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes<sup>106</sup> mit. Die Einstellungsbehörde hat nach § 3a Abs. 5 LBG-E die Bewerberin oder den Bewerber über die Zulässigkeit und das Verfahren der Regelanfrage rechtzeitig und umfassend zu informieren. Eine Einverständniserklärung der Bewerberin oder des Bewerbers zur Regelanfrage ist in dem Gesetzesentwurf nicht vorgesehen.

## ii. Beförderung

Beförderungsstellen sind nach § 9 Abs. 6 BbgRiG grundsätzlich auszuschreiben. Die erstmalige Übertragung eines Amtes mit einem höheren Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes setzt bei Richterinnen und Richtern regelmäßig die allgemeine Eignungsfeststellung für solche Ämter im Rahmen einer Erprobung voraus (§ 9 Abs. 5 S. 1 BbgRiG). Hierunter ist die Bewährung in einer im Vergleich zum ausgeübten Amt andersartigen Tätigkeit zu verstehen. Für die erstmalige Übertragung eines mit der Leitung eines Gerichts oder einer Staatsanwaltschaft oder deren ständiger Vertretung verbundenen Amtes ist nach § 9 Abs. 5 S. 2 BbgRiG zusätzlich regelmäßig eine allgemeine Eignungsfeststellung für solche Ämter im Rahmen einer Tätigkeit in verschiedenen Verwaltungsbereichen der für Justiz zuständigen obersten Landesbehörde oder aufgrund einer damit vergleichbaren Tätigkeit erforderlich. Die nähere Ausgestaltung der allgemeinen Eignungsfeststellung ist in der Brandenburgischen Eignungsfeststellungsverordnung für die Richter- und Staatsanwaltschaft<sup>107</sup> geregelt.

Für die Bewerberauswahl entscheidend ist wiederum das Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG. Dem entsprechend sind die Entscheidungen für den einzelnen, nicht

---

<sup>106</sup> Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz – BbgVerfSchG) vom 5.4.1993 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.6.2021 (GVBl. I Nr. 20).

<sup>107</sup> Verordnung über die Feststellung der allgemeinen Eignung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten im Land Brandenburg für Beförderungsämter (Brandenburgische Eignungsfeststellungsverordnung für die Richter- und Staatsanwaltschaft – BbgRiStAEV) vom 8.11.2023 (GVBl. II Nr. 71).

erfolgreichen Bewerber gerichtlich überprüfbar. Auch über die Ernennung in ein Beförderungsamts entscheidet nach § 11 Abs. 1, 4. Alt. BbgRiG das für Justiz zuständige Mitglied der Landesregierung gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss. Die Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte werden nach § 11 Abs. 2 BbgRiG auf Vorschlag der Landesregierung vom Richterwahlausschuss gewählt.

#### (b) Bewertung

Das in Artikel 33 Abs. 2 GG verankerte, auch bei der Ernennung und Beförderung von Richterinnen und Richtern geltende Prinzip der Bestenauslese ist ein wichtiger Schutz vor politischer Einflussnahme auf den richterlichen Personalkörper. Die Gewährleistung dieses Schutzes durch den Richterwahlausschuss hängt stark von der Integrität seiner Mitglieder und davon ab, dass diese sich bei ihrer Entscheidung am Prinzip der Bestenauslese und nicht an eigenen politischen Interessen orientieren. Für das (auch langfristige) Vertrauen in die Justiz ist es ferner wichtig, dass der Richterwahlausschuss seine Aufgaben in einer transparenten, fairen und unparteiischen Weise wahrnehmen kann.

Welchen konkreten Beitrag die beabsichtigte Einführung einer Regelabfrage bei der Verfassungsschutzbehörde vor Einstellungen in den Richterdienst zum Schutz des Rechtsstaates vor seiner Schwächung leisten kann, wird sich erst nach der Gewinnung diesbezüglicher praktischer Erfahrungen verlässlich beurteilen lassen.

#### (3) Ausgestaltung der Schöffenwahl und der Wahl ehrenamtlicher Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

##### (a) Allgemeines

In Brandenburg wird die schriftliche Erklärung, dass bei einer für das Amt eines ehrenamtlichen Richters vorgeschlagenen Person kein Berufungshindernis nach § 44a Abs. 1 DRiG vorliege, über den Mindestgehalt von § 44a Abs. 2 DRiG („kann ... verlangen“) hinaus von allen Vorgeschlagenen verlangt.

##### (b) Schöffenwahl

Die Frage, wie die Unterwanderung der Schöffengerichte durch Personen mit extremistisch-verfassungsfeindlicher Gesinnung verhindert werden kann, wurde in den vergangenen Schöffenwahlkampagnen auch in Brandenburg mehrfach thematisiert. Hat eine Person ihre derartige Gesinnung in einer Straftat manifestiert, die die Voraussetzungen des § 32 GVG erfüllt, ist sie von vornherein unfähig zum Schöffenamts. Eine unterhalb dieser Schwelle erfolgende „Gesinnungsprüfung“, etwa im Hinblick auf die politische Einstellung oder die religiöse Überzeugung, sehen die gesetzlichen Bestimmungen zum Verfahren der Schöffenwahl jedoch grundsätzlich nicht vor. Ministerielle

Vorgaben, etwa Mitglieder bestimmter (nicht verbotener) Parteien oder Vereinigungen nicht zu wählen, kommen daher nicht in Betracht.

Eine wichtige Rolle für das Fernhalten von extremistisch oder verfassungsfeindlich eingestellten Personen vom Schöffenamtsamt kommt den für die Erstellung der Vorschlagslisten für die Wahlen zuständigen Stellen (für Schöffenvahlen die Gemeinden [vgl. § 36 GVG], für Jugendschöffenvahlen die Jugendhilfeausschüsse [vgl. § 35 Abs. 1 JGG, § 71 SGB VIII i. V. m. § 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe<sup>108</sup>]) zu. Diese müssen nicht alle Bewerberinnen und Bewerber für das Amt eines Schöffen auf die Vorschlagsliste setzen, sondern haben schon bei der Listenaufstellung die persönliche Eignung der Vorgesetzten einzuschätzen. Insoweit enthält in Brandenburg eine Gemeinsame Allgemeine Verfügung<sup>109</sup> Vorgaben zur Prüfung der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber für das Schöffenamtsamt. Daneben wurde den Gemeinden und den Jugendhilfeausschüssen für die Schöffenvahl 2023 ein Hinweisschreiben zur Verfügung gestellt, das im Abschnitt „Aufstellung der Vorschlagslisten“ konkrete Ausführungen und Praxishinweise für die Prüfung der persönlichen Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern enthält.

Wurden Personen in die Vorschlagsliste aufgenommen, die nach § 32 GVG nicht aufgenommen werden durften oder nach den §§ 33, 34 GVG nicht aufgenommen werden sollten, kann nach § 37 GVG Einspruch gegen die Vorschlagsliste erhoben werden. Da mangelnde Verfassungstreue in den genannten Vorschriften nicht als Hindernis für die Aufnahme in die Vorschlagsliste aufgeführt wird, kann ein Einspruch nicht auf sie gestützt werden. Der für die Schöffenvahl zuständige Richter beim Amtsgericht (§ 40 Abs. 2 S. 1 GVG) kann allerdings auch unabhängig von einem etwaigen Einspruch alle zu Gebote stehenden Recherchemöglichkeiten bezüglich der vorgeschlagenen Personen nutzen und seine Erkenntnisse dem Wahlausschuss mitteilen. Jenseits der in § 36 Abs. 2 S. 2 GVG aufgeführten Pflichtangaben ist die Beschaffung der für die Wahl erforderlichen Informationen zudem Sache der Ausschussmitglieder<sup>110</sup>, die sich jedenfalls auf allgemein zugängliche Informationsquellen wie Presse- oder Internetveröffentlichungen stützen können. Der Ausschuss kann im Hinblick auf die Wahl dieselben

---

<sup>108</sup> Erstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (AGKJHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.6.1997 (GVBl. I S. 87), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 28.6.2023 (GVBl. I Nr. 13, S. 5).

<sup>109</sup> Nr. 2.7 der Gemeinsamen Allgemeinen Verfügung über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl und Berufung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit vom 6.12.2022 (ABl. S. 1003).

<sup>110</sup> Kissel/Mayer, GVG, 9. Aufl., § 42 Rn. 17 (allerdings mit dem Hinweis, dass die einzelnen Mitglieder hiermit zumeist überfordert sein dürften).

Überlegungen anstellen, wie sie auch bei der Aufstellung der Vorschlagslisten durch die Gemeinden und die Jugendhilfeausschüsse zulässig sind<sup>111</sup>, und auf dieser Grundlage aus den vorgeschlagenen Personen diejenigen in das Schöffenamts wählen, die eine Gewähr für unparteiliche und unabhängige Amtsausübung bieten.

Für die Gewählten wird ein Auszug aus dem BZR eingeholt, um im Hinblick auf § 32 GVG ihre Fähigkeit zum Schöffenamts zu überprüfen. Eine weitergehende Überprüfung, insbesondere hinsichtlich der politischen Überzeugung der Gewählten, findet mangels gesetzlicher Grundlage nicht statt.

Verletzt eine Schöffin oder ein Schöffe ihre oder seine Amtspflichten gröblich, so ist sie oder er nach § 51 Abs. 1 GVG ihres oder seines Amtes zu entheben. Dies ist in Brandenburg nach hiesigem Kenntnisstand in den vergangenen zehn Jahren nur einmal vorgekommen.

(c) Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Bei der Aufstellung der Vorschlagslisten für ehrenamtliche Richter (§ 28 S. 1 VwGO) prüfen die Kreise und kreisfreien Städte neben den Voraussetzungen der §§ 20 bis 23 VwGO die persönliche Eignung der Bewerber (Gewähr für unparteiliche und unabhängige Amtsausübung). Bei den in Brandenburg zuletzt 2023 durchgeführten Neuwahlen haben sich im Hinblick auf die Wehrhaftigkeit des Rechtsstaates keine Auffälligkeiten ergeben.

e) Bremen

(1) Ergebnis

(a) Staatsgerichtshof

Die Regelungen zu Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs wirken einer einseitigen parteipolitischen Besetzung effektiv entgegen; ab einer gewissen Stärke in der Bürgerschaft kann keiner Fraktion eine Berücksichtigung bei der Besetzung des Staatsgerichtshofs verwehrt werden. Die notwendige Verfassungstreue der Mitglieder des Staatsgerichtshofs ist bislang nur einfachrechtlich abgesichert. Die Möglichkeit einer Amtsenthebung der Mitglieder des Staatsgerichtshofs ist bislang nicht gegeben; mit Blick auf den Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung fehlt es an einem durchsetzungsstarken Verfahren bei fehlender Wählbarkeitsvoraussetzung bzw. für den Fall des nachträglichen Entfallens.

---

<sup>111</sup> Kissel/Mayer (Fn. 110), Rn. 16.

(b) Berufsrichterinnen und Berufsrichter

Die Einführung einer zweistufigen Verfassungstreueprüfung mit einer Bedarfsanfrage beim Landesverfassungsschutz vor der Ernennung zur Richterin oder zum Richter auf Probe ist positiv zu bewerten. Die Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit erfolgt durch einen Richterwahlausschuss, der in seiner multipolaren Zusammensetzung als positives Beispiel eines gegenüber parteipolitischer Ämterpatronage widerstandsfähigen Gremiums hervorzuheben ist.

(c) ehrenamtliche Richterinnen und Richter

Die Wahl bzw. Ernennung von ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ist vor allem bundesgesetzlich determiniert; die geplante Kodifizierung einer expliziten Verfassungstreuepflicht in § 44a Abs. 1 DRiG ist zu begrüßen. Die in Bremen auch für ehrenamtliche Richterinnen und Richter eingeführte Verfassungstreueprüfung verwirklicht die Verfassungstreuepflicht bereits jetzt in der Praxis und ist ebenfalls positiv zu bewerten.

Die im Rahmen der Wahl von Schöffinnen und Schöffen sowie ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vielfach bundesgesetzlich geforderte Zweidrittelmehrheit in der Gemeindevertretung für die Besetzung der Vorschlagslisten und die Wahl der Vertrauensleute im Wahlausschuss führen zu Sperrminoritäten, ohne dass derzeit Auffangregelungen bei einer Blockadesituation normiert sind.

(2) Staatsgerichtshof<sup>112</sup>

Der Staatsgerichtshof setzt sich gem. Art. 139 Abs. 2 S. 1 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremVerf) aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts sowie sechs von der Bürgerschaft gewählten Mitgliedern zusammen, von denen zwei bremische Richterin oder bremischer Richter auf Lebenszeit sein müssen.<sup>113</sup>

(a) Wahlverfahren und personelle Zusammensetzung

---

<sup>112</sup> Nota bene: Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg hat 2020 eine Synopse aller Regelungen der Bundesländer zu Zusammensetzung und Wahl der Landesverfassungsgerichte erstellt.

<sup>113</sup> **Art. 139 BremVerf** (1) Es wird ein Staatsgerichtshof errichtet. (2) Der Staatsgerichtshof besteht, sofern er nicht gemeinsam mit anderen deutschen Ländern oder gemeinsam für alle deutschen Länder eingerichtet wird, aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts oder seinem Stellvertreter sowie aus 6 gewählten Mitgliedern, von denen 2 rechtsgelehrte bremische Richter sein müssen. Die gewählten Mitglieder werden von der Bürgerschaft unverzüglich nach ihrem ersten Zusammentritt für die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt und bleiben im Amt, bis die nächste Bürgerschaft die Neuwahl vorgenommen hat. Bei der Wahl soll die Stärke der Fraktionen nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Die gewählten Mitglieder dürfen nicht Mitglieder des Senats oder der Bürgerschaft sein. Wiederwahl ist zulässig.

Der Staatsgerichtshof ist in besonderer Weise mit der Bürgerschaft verknüpft: Die sechs „gekorenen“ Mitglieder werden von der Bürgerschaft für die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt und bleiben bis zur Neuwahl im Amt, Art. 139 Abs. 2 S. 2 BremVerf. Die Wahl erfolgt mit einfacher Mehrheit, Art. 90 BremVerf.

i. Berücksichtigung der „Stärke der Fraktionen“

Im Hinblick auf die personelle Zusammensetzung der gewählten Mitglieder ist Art. 139 Abs. 2 S. 3 BremVerf von besonderer Bedeutung. Die Norm bestimmt:

„Bei der Wahl soll die Stärke der Fraktionen nach Möglichkeit berücksichtigt werden.“

Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs unterwerfe diese Regelung die Wahl zum Staatsgerichtshof nicht einem strengen Parteien- bzw. Fraktionenproporz, sondern solle verhindern, dass das Gericht einseitig politisch besetzt werde.<sup>114</sup> In diesem Sinne begrenze die Norm das der Bürgerschaft grundsätzlich eingeräumte Wahlermessen. Im Einzelnen:

„Das Wahlergebnis muß der Anforderung gerecht werden, dass die Stärke der Parteien nach Möglichkeit berücksichtigt werden soll. Damit wird überprüfbar, ob die Vorschrift beachtet ist (...) Liegt das Ergebnis außerhalb des eingeräumten Wahlermessens, so ist die Wahl fehlerhaft (...). Da es sich um eine echte Wahl handelt, ist Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV zugunsten der Wahlfreiheit der Abgeordneten auszulegen, also zugunsten eines weiten Ermessens. Solange die Wahl nicht ohne Rücksicht auf die ‘Stärke der Parteien’ vorgenommen wird und damit nicht gegen den Grundsatz verstößt, dass der Staatsgerichtshof nicht einseitig politisch besetzt sein darf, sind die Grenzen des Wahlermessens (...) nicht überschritten. Das Wahlergebnis ist dann nicht verfassungsrechtlich unerträglich; es ist nicht unter Mißbrauch der Rechte der Parlamentsmehrheit zustande gekommen. (...).“<sup>115</sup>

Der Staatsgerichtshof muss demgemäß nicht dem vom Bundesverfassungsgericht für Parlamentsausschüsse entwickelten Spiegelbildlichkeitsgrundsatz genügen und kein „verkleinertes Abbild des Plenums“ sein. Insbesondere muss nicht jede Fraktion einen

---

<sup>114</sup> BremStGH, Urte. v. 7.1.1977 – St 2 /75, juris Rn. 19; Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, 1960, S. 254.

<sup>115</sup> BremStGH, Urte. v. 7.1.1977 – St 2 /75, juris Rn. 20 ff. Hinzuweisen ist darauf, dass die Entscheidung des StGH zu einer alten Fassung der Norm, wonach die „Stärke der Parteien“ zu berücksichtigen sei, ergangen ist (so auch heute noch § 2 Abs. 2 S. 4 BremStGHG). Nachdem der Staatsgerichtshof in der zitierten Entscheidung die damalige parlamentarische Praxis, sich an der Stärke der Fraktionen zu orientieren, gebilligt hatte, wurde der Verfassungswortlaut angepasst, vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 14/584 vom 14.2.1997, S. 5.

‘Richter ihres Vertrauens’ im Staatsgerichtshof haben.<sup>116</sup> Wann die Bürgerschaft indes den ihr beim Wahlakt eingeräumten Ermessensspielraum derart verletzt, dass das Ergebnis im Lichte des Art. 139 Abs. 2 S. 3 BremVerf verfassungsrechtlich „unerträglich“ ist, wird nicht weiter konkretisiert.

Sieht sich eine Fraktion einem solchen Missbrauch der Parlamentsmehrheit unterlegen, kann sie ein Organstreitverfahren gegen die Bürgerschaft vor dem Staatsgerichtshof anstrengen, Art. 140 Abs. 1 BremVerf, § 25 BremStGHG.<sup>117</sup> Bei einem entsprechenden Verfahren stellt sich jedoch zwingend die Frage nach der Besetzung des Staatsgerichtshofs, denn für den Fall, dass die Wahl tatsächlich an einem relevanten Ermessensfehler leidet, wäre prima facie die Gültigkeit der Wahl aller Mitglieder des Staatsgerichtshofs betroffen und der Staatsgerichtshof in seiner „alten“ Besetzung noch im Amt. Wer dann der gesetzliche Richter eines entsprechenden Organstreits ist, ist unklar. Der Staatsgerichtshof hat die Folgen eines Verstoßes gegen Art. 139 Abs. 2 S. 3 BremVerf seinerzeit offengelassen.<sup>118</sup>

Der parlamentarischen Praxis entspricht es, die Bestimmung der Stärkeverhältnisse der Fraktionen nach dem Verfahren d’Hondt vorzunehmen und die Wahl als Personen-, nicht als Listenwahl durchzuführen. Bei derzeit sechs Fraktionen in der Bürgerschaft entfielen danach jeweils zwei Sitze auf die stärksten Fraktionen von SPD und CDU, je ein Sitz wurde Bündnis 90/Die Grünen und der Linken zuteil und die zwei kleinsten Fraktionen von FDP und Bündnis Deutschland (BD)<sup>119</sup> sind nicht vertreten.

Die Konzeption der bremischen Verfassung, eine multipolare Besetzung des Staatsgerichtshofs nicht durch eine parlamentarische Wahl mit Zweidrittelmehrheit, sondern mithilfe einer – restriktiver gerichtlich Überprüfung unterliegender – Einschränkung des Ermessens der Parlamentsmehrheit hat sich in der Vergangenheit bewährt. Die Wahl von Kandidatinnen und Kandidaten verfassungsfeindlicher Fraktionen ist damit ab einer gewissen Stärke in der Bürgerschaft freilich grundsätzlich – siehe sogleich – nicht zu verhindern.

---

<sup>116</sup> BremStGH, Urt. v. 7.1.1977 – St 2 /75, juris Rn. 14.

<sup>117</sup> Aktuell: Im Rahmen eines Eilantrags wendete sich eine Fraktion der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven gegen die Wahl der Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts mit der Rüge, keiner der von ihr vorgeschlagenen Stadtverordneten sei in das Wahlprüfungsgericht gewählt worden, obwohl § 37 Abs. 1 S. 3 BremWahlG die Berücksichtigung der Stärke der Parteien fordere, VG Bremen, Beschl. v. 12.01.2024 – 1 V 68/24, abrufbar unter <https://www.verwaltungsgericht.bremen.de/entscheidungen/entscheidungsuebersicht-13039> (zuletzt abgerufen am 30.01.2024). Das VG Bremen verneint unter Berufung auf das Urteil des StGH aus dem Jahr 1977 ein Zugriffsrecht jeder Oppositionspartei. Bestätigt durch OVG Bremen, Beschl. v. 17.1.2024 – 1 B 22/24, juris Rn. 11 ff.

<sup>118</sup> BremStGH, Urt. v. 7.1.1977 – St 2 /75, juris Rn. 20.

<sup>119</sup> Ehemals „Bürger in Wut“.

ii. Verfassungstreue der Mitglieder

Im Hinblick auf mögliche Kandidatinnen und Kandidaten verfassungsfeindlicher Fraktionen ist auf die Regelung des § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStaatsGHG) hinzuweisen. Die Norm bestimmt:

„Mitglied oder stellvertretendes Mitglied des Staatsgerichtshofs kann nur werden, wer die Gewähr bietet, sich jederzeit für die demokratische Staatsform im Sinne der bremischen Landesverfassung und des Grundgesetzes einzusetzen.“

Die Regelung war – soweit ersichtlich – bislang noch nicht Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Dem Wortlaut und der systematischen Stellung nach normiert sie eine echte Wählbarkeitsvoraussetzung. Für den Fall, dass eine Parlamentsmehrheit eine Kandidatin oder einen Kandidat unter Verstoß gegen § 3 Abs. 1 BremStGHG wählt, fehlt es der bremischen Verfassung und dem einfachen Recht jedoch an einem eigenen Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit entsprechenden Wahl.<sup>120</sup> Dies ist insbesondere relevant, da die Mitgliedschaft im Staatsgerichtshof allein durch die Wahl und nicht durch einen dem nachgelagerten besonderen Ernennungsakt begründet wird.<sup>121</sup> Das Bundesverfassungsgericht geht jedoch im Hinblick auf die Gewährleistung des gesetzlichen Richters in Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG davon aus, dass es jedes Gericht von Amts wegen die ordnungsgemäße Besetzung seiner Richterbank zu prüfen hat. Im Rahmen der danach gebotenen Prüfung habe ein Gericht bei Zweifeln auch die Gesetzmäßigkeit von Wahl und Ernennung seiner Mitglieder zu prüfen.<sup>122</sup>

(b) Amtsenthebung und Ausscheiden aus dem Amt

Regelungen zur Amtsenthebung der Mitglieder des Staatsgerichtshofs – vergleichbar mit § 105 BVerfGG – enthalten weder die Landesverfassung noch das einfache Recht. Zwar verweist § 12 Abs. 1 BremStaatsGHG auf die allgemeinen Verfahrensvorschriften des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, soweit es selbst nichts Anderes bestimmt. Zu den allgemeinen Verfahrensvorschriften des BVerfGG zählen jedoch nur die §§ 17 – 35 ff. BVerfGG. Ebenso fehlt es an einer Regelung zum nachträglichen

---

<sup>120</sup> Vgl. § 11 Hessisches Gesetz über den Staatsgerichtshof

(2) Sind bei einem Mitglied des Staatsgerichtshofes die Voraussetzungen der Wählbarkeit nicht mehr gegeben, scheidet es aus seinem Amt aus. Gleiches gilt für die Landesadvokatur.

(3) In Zweifelsfällen entscheidet der Staatsgerichtshof durch Beschluss, wer Mitglied ist oder ob ein Mitglied durch Verzicht oder kraft Gesetzes aus seinem Amt ausgeschieden ist.

<sup>121</sup> Rinken in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 139 Rn. 24.

<sup>122</sup> BVerfG, Beschl. v. 3.12.1975 – 2 BvL 7/74, juris Rn. 13 ff.; ausführlich zur Prüfung und den Folgen einer ungültigen Staatsgerichtshofwahl: StGH Hessen, Beschl. v. 13.8.2014 – P.St. 2466, juris Rn. 201 ff. m.w.N.

Wegfall der Wählbarkeitsvoraussetzungen.<sup>123</sup> Ob ein automatisches Ausscheiden eines Mitglieds für den Fall einer nachträglichen Verfassungsfeindschaft entgegen § 3 Abs. 1 BremStGHG im Hinblick auf die entstehende Rechtsunsicherheit sinnvoll ist, ist jedenfalls fraglich.

Erörtert wird in diesem Zusammenhang eine mögliche Befugnis des Plenums des Staatsgerichtshofs, als Ausfluss seines Selbstorganisationsrechts die dauernde Verhinderung eines Mitglieds wegen Amtsunfähigkeit festzustellen, sodass das entsprechende Stellvertretermitglied nachrückt.<sup>124</sup>

### (3) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern

#### (a) Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Probe

Über die Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Probe entscheidet der Senat kraft seiner Personalhoheit gem. Art. 118 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 BremVerf, wobei er diese Befugnis auf die Senatorin oder den Senator für Justiz übertragen hat.<sup>125</sup> Der Präsidialrat des jeweiligen Gerichtszweigs bestimmt dabei gleichberechtigt mit, § 32 Abs. 1 Nr. 1 BremRiG. Zur Verhinderung von Verfassungsfeinden im Richteramt wurde das Bremische Richtergesetz (BremRiG) jüngst reformiert und um eine sog. Verfassungstreueprüfung ergänzt.<sup>126</sup> Nach dem neu eingeführten § 11 Abs. 1 BremRiG<sup>127</sup> dürfen

---

<sup>123</sup> S. Fn. 120 zu einer entsprechenden Regelung in Hessen.

<sup>124</sup> Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 139 Rn. 14.

<sup>125</sup> Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 der Anordnung des Senats zur Übertragung von dienstrechtlichen Befugnissen vom 03.08.2010 (Brem.GBl. 2010, S. 442), zuletzt geändert durch Anordnung vom 12. Dezember 2023 (Brem.GBl. S. 570).

<sup>126</sup> Bremisches Richtergesetz vom 28. Februar 2023 (Brem.GBl. 2023, S. 166); Inkrafttreten gem. Art. 6 Satz 1 dieses Gesetzes am 01.06.2023.

<sup>127</sup> **§ 11 BremRiG**

(1) Die Einstellungsbehörde und die nach § 42 Absatz 1 zuständige Stelle dürfen sich zum Zwecke der Überprüfung, ob Bewerberinnen und Bewerber, die in die engere Wahl für eine Einstellung in den Richterdienst einbezogen sind, die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitliche und demokratische Grundordnung einzutreten (§ 9 Nummer 2 des Deutschen Richtergesetzes), aus öffentlich zugänglichen Quellen informieren. Sollten sich daraus Anhaltspunkte für Zweifel ergeben, so ist die Einstellungsbehörde befugt, die Verfassungsschutzbehörde um Auskunft über ihre Erkenntnisse über die Bewerberin oder den Bewerber im Hinblick auf Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes zu ersuchen. Sofern dies zur Prüfung der Verfassungstreue unbedingt erforderlich ist, dürfen hierfür auch besondere Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet werden. Hierzu übermittelt die Einstellungsbehörde der Verfassungsschutzbehörde den Namen, den Vornamen, den Geburtsnamen, das Geburtsdatum, den Geburtsort, das Geschlecht und die Staatsangehörigkeit der Bewerberin oder des Bewerbers. Sofern bei der Verfassungsschutzbehörde Erkenntnisse zu der Person nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes vorliegen, übermittelt sie im Falle eines Auskunftersuchens nach Satz 2 diese Information an die Einstellungsbehörde, die diese der oder dem Vorsitzenden zur Kenntnis gibt. Die übermittelten und verarbeiteten Daten dürfen nur zum Zwecke der Prüfung der Gewähr des jederzeitigen Eintritts der Bewerberin oder des Bewerbers für die freiheitliche und demokratische Grundordnung verwendet werden. Nach Abschluss des Auswahlverfahrens sind die Daten unverzüglich zu löschen. Die betreffenden Bewerberinnen und Bewerber werden über das Auskunftersuchen unterrichtet.

sich die Einstellungsbehörde und der für das jeweilige Gericht bestehende Beteiligungsausschuss aus allgemein zugänglichen Quellen – insbesondere öffentlichen Profilen bei sozialen Netzwerken oder Presseberichten – informieren, ob Bewerberinnen und Bewerber die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzutreten. Ergibt eine solche Recherche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Tätigkeiten, kann die Einstellungsbehörde den Landesverfassungsschutz um Auskunft ersuchen.

Die Regelung wirft im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit keine Bedenken auf. Anders als der sog. Radikalenerlass handelt es sich nicht um eine Regelabfrage beim Verfassungsschutz, sondern eine Bedarfsabfrage.<sup>128</sup> Da sich die Zweifel an der Verfassungstreue nur aus allgemein zugänglichen Quellen ergeben dürfen, ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht nur in seiner Sozialsphäre betroffen. Dem Grundsatz der Datensparsamkeit wird zudem dadurch Rechnung getragen, dass nur Bewerberinnen und Bewerber, die zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden, in den Anwendungsbereich der Regelung fallen.<sup>129</sup>

Zu beachten ist aber, dass eine Verfassungstreueprüfung unter Einbeziehung des Verfassungsschutzes dann an ihre Grenzen gerät, wenn eine antidemokratische Partei die Linie des Verfassungsschutzes mitbestimmt und die Definitionshoheit über den Begriff des Verfassungsfeindes hat.<sup>130</sup> Die Normierung einer Verfassungstreueprüfung ist daher eng mit der Organisation des Verfassungsschutzes verknüpft. Da die Leiterin oder der Leiter des bremischen Verfassungsschutzes aber nicht zu den politischen Beamten i. S. d. § 30 BeamtStG gehört, bestehen insofern keine durchgreifenden Bedenken.<sup>131</sup>

(b) Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit

---

<sup>128</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.5.1975 – 2 BvL 13/73, juris Rn. 54; Siems in: DÖV 2014, 338, 343.

<sup>129</sup> BremBürg, Drs. 20/1782 v. 16.02.2023, S. 36.

<sup>130</sup> **Interview von Ronen Steinke mit Maximilian Steinbeis, AfD und Grundgesetz: „Es geht uns alle an“, Süddeutsche Zeitung vom 22.01.2024, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/kultur/afd-rechtspopulismus-landtagswahlen-verfassungsblog-thueringen-projekt-1.6336140> (zuletzt abgerufen am 24.01.2024).**

<sup>131</sup> In Bremen gehören gem. § 37 Bremisches Beamtengesetz (BremBG) die Staatsrätinnen und Staatsräte sowie die Sprecherin oder der Sprecher des Senats zum Kreis der politischen Beamten; nach § 106 Abs. 2 S. 2 BremBG gilt dies auch für die Direktorin oder den Direktor der Bürgerschaft.

Richterinnen und Richter auf Lebenszeit werden in Bremen gem. Art. 136 Abs. 1 S. 1 BremVerf<sup>132</sup> in Fortführung einer verfassungsmäßigen Tradition aus dem Jahr 1849 von einem Richterwahlausschuss gewählt. Dieser besteht insgesamt aus elf Mitgliedern, von denen drei dem Senat, fünf der Bürgerschaft und weitere drei der bremischen Richterschaft entstammen müssen. Die Ernennung erfolgt entsprechend der von Art. 98 Abs. 4 GG vorgegebenen kondominialen Struktur durch den Senat respektive das funktionell zuständige Senatsmitglied, § 24 Abs. 2 BremRiG.

Die Vertreter der einzelnen Gewalten werden dabei gem. § 17 BremRiG<sup>133</sup> aus der jeweiligen Staatsgewalt selbst heraus bestimmt, d.h. die Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerschaft werden von der Bürgerschaft gewählt, während die Vertreterinnen und Vertreter des Senats und der Richterschaft aus ihren eigenen Reihen berufen werden. Bei der Wahl hat die Bürgerschaft in der Regel die Fraktionen ihrer Stärke nach zu berücksichtigen. Auf die obigen Ausführungen zur inhaltsgleichen Regelung in Art. 139 Abs. 2 S. 3 BremVerf wird insoweit verwiesen, d.h. der Bürgerschaft kommt bis zur Grenze der unerträglichen, parteipolitisch einseitigen Wahl ein Ermessensspielraum zu; eine völlige Nichtberücksichtigung der Opposition ist damit aber ausgeschlossen. Der bremische Richterwahlausschuss sieht sich damit als ein mit allen Staatsgewalten und damit multipolar besetztes Gremium dar, das sich aus diesem Grunde gegenüber parteipolitischer Ämterpatronage als besonders widerstandsfähig erweist.<sup>134</sup> Er entscheidet gem. § 23 Abs. 2 BremRiG mit einfacher Mehrheit.

(4) Wahl bzw. Ernennung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter

(a) Bundesrechtliche Kodifizierung der Verfassungstreuepflicht

Die aus Art. 33 Abs. 2 GG folgende Pflicht von ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern zur Verfassungstreue steht seit einer Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2008 nicht mehr in Streit.<sup>135</sup> Ein aktueller Gesetzesentwurf der Bundesregierung strebt

---

132 Art. 136 BremVerf

(1) Die rechtsgelehrten Mitglieder der Gerichte werden von einem Ausschuss gewählt, der aus 3 Mitgliedern des Senats, 5 Mitgliedern der Bürgerschaft und 3 Richtern gebildet wird. Das Nähere bestimmt das Gesetz.

(2) Die rechtsgelehrten Richter werden auf Lebenszeit berufen, wenn sie nach ihrer Persönlichkeit und ihrer bisherigen juristischen Tätigkeit die Gewähr dafür bieten, dass sie ihr Amt im Geiste der Menschenrechte, wie sie in der Verfassung niedergelegt sind, und der sozialen Gerechtigkeit ausüben werden.

133 § 17 BremRiG

(1) Die Bürgerschaft wählt aus ihrer Mitte für die Dauer der Wahlperiode fünf Wahlfrauen oder Wahlmänner und eine gleiche Anzahl von zur Stellvertretung befugten Personen. Bei der Wahl sind in der Regel die Fraktionen der Bürgerschaft nach ihrer Stärke zu berücksichtigen.

134 Vgl. auch Duden RabelsZ 84 (2020), 637 (645); Poseck NJW 2022, 2734 (2736).

135 BVerfG, Beschl. v. 6.5.2008 – 2 BvR 337/08, juris Rn. 19.

eine Kodifizierung der bisherigen Rechtslage an und sieht nunmehr eine explizite Verankerung der Verfassungstreuepflicht in § 44a Abs. 1 DRiG n.F. vor.<sup>136</sup> Danach dürfen ehrenamtliche Richterinnen und Richter zwingend nicht berufen werden, wenn an ihrer Verfassungstreue Zweifel bestehen. Nach der Ersten Lesung im Oktober 2023 und Überweisung an den Rechtsausschuss fand dort Anfang des Jahres eine Sachverständigenanhörung statt. Der Gesetzesentwurf wird dabei übereinstimmend begrüßt; die Unionsfraktion sieht allein bei der derzeitigen Ausgestaltung als zwingende Regelung Probleme bei der Revision in Strafsachen (§ 338 Nr. 1 StPO) und spricht sich für eine „soll-Regelung“ aus.<sup>137</sup>

#### (b) Verfassungstreueprüfung

Die – voraussichtlich bald ausdrücklich verankerte – Verfassungstreuepflicht wird bereits jetzt durch die entsprechende Prüfung der Verfassungstreue gem. § 11 Abs. 2 BremRiG<sup>138</sup> flankiert, die bei aus allgemein zugänglichen Quellen begründeten Zweifeln an der Verfassungstreue ehrenamtlicher Richterinnen und Richter ebenfalls eine Bedarfsanfrage beim Landesverfassungsschutz ermöglicht.<sup>139</sup>

#### (c) Berufung durch Wahl

Die Schöffinnen und Schöffen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit werden jeweils von Wahlausschüssen gewählt, wobei sich die wählbaren Personen aus zuvor erstellten Vorschlagslisten ergeben.

---

136 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes, BT-Drs. 20/8761, Stand: 11.10.2023.

137 Übersicht über alle Stellungnahmen abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw03-pa-recht-richtergesetz-985014> (zuletzt abgerufen am 24.01.2024).

138 § 11 BremRiG

(2) Absatz 1 ist auf die Berufung von ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern entsprechend anzuwenden. Die Prüfung kann durch die Senatorin oder den Senator für Justiz und Verfassung und auch durch die Stellen erfolgen, die die Besetzung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter vorbereiten. Bei den nach § 20 Absatz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes berufenen ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern der Arbeitsgerichtsbarkeit sind vor dem Auskunftersuchen die vorschlagenden Gewerkschaften, selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie von den in § 22 Absatz 2 Nummer 3 des Arbeitsgerichtsgesetzes bezeichneten Körperschaften oder deren Arbeitgebervereinigungen zu informieren.

139 Die Regelung ist allerdings insofern unstimmtig, als dass nach § 11 Abs. 2 S. 2 BremRiG nur bei den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern in der Arbeitsgerichtsbarkeit die vorschlagenden Stellen vor einem Auskunftersuchen beim Verfassungsschutz zu informieren sind, eine entsprechende Regelung für ehrenamtliche Richterinnen und Richter in der Sozialgerichtsbarkeit und die Handelsrichter aber fehlt, obwohl diese ebenfalls von sachverständigen Stellen vorgeschlagen werden müssen. Aus der Gesetzesbegründung geht der Grund für die Differenzierung nicht hervor; diese Friktion ist für eine Betrachtung unter dem Gesichtspunkt des wehrhaften Rechtsstaates aber nicht von Relevanz.

Die Aufnahme von Kandidatinnen und Kandidaten in diese Vorschlagsliste erfordert die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung, §§ 36 Abs. 1 S. 2 GVG, 28 S. 4 VwGO. In der Finanzgerichtsbarkeit wird die Vorschlagsliste hingegen allein vom Präsidenten des Finanzgerichts aufgestellt, § 25 S. 1 FGO.

Dem Wahlausschuss selbst gehören eine Richterin oder ein Richter am Amtsgericht bzw. die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungs- oder Finanzgerichts, ein von der Landesregierung zu bestimmender Verwaltungsbeamter sowie sieben Vertrauenspersonen als Beisitzer an, §§ 40 Abs. 2 S. 1 GVG, 26 Abs. 2 S. 1 VwGO, 23 Abs. 2 S. 1 FGO. Diese Vertrauenspersonen werden im Fall der Schöffenwahl zwingend mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Gemeindevertretung gewählt, § 40 Abs. 3 S. 1 GVG. Bei der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit ist der Wahlmodus insoweit den Ländern überlassen, §§ 26 Abs. 2 S. 2 VwGO, 23 Abs. 2 S. 2 FGO. In Bremen erfolgt die Wahl der Vertrauensleute für Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit durch die Bürgerschaft mit einfacher Mehrheit, Art. 4 Abs. 1 BremAGVwGO, 5 Abs. 1 BremAGFGO. Der so besetzte Wahlausschuss wählt mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen die Schöffinnen und Schöffen bzw. ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, §§ 42 Abs. 1 GVG, 29 Abs. 1 VwGO, 26 Abs. 1 FGO.

Bei der Wahl der Schöffinnen und Schöffen kommt einer Fraktion mit mehr als einem Drittel der Sitze in der Gemeindevertretung damit eine Sperrminorität hinsichtlich der Erstellung der Vorschlagslisten und der Wahl der Vertrauensleute zu. Ein Auflösungsmechanismus im Falle einer Blockade ist derzeit nicht vorgesehen.<sup>140</sup> Gleiches gilt für die Vorschlagslisten der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die im Hinblick auf die Wahl der Vertrauensleute in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit in Bremen geltende einfache Mehrheit vermeidet hingegen eine solche Sperrminorität einer Fraktion und damit eine Handlungsunfähigkeit der Justiz. In diesem Sinne sollten die qualifizierten Mehrheitserfordernisse der bundesgesetzlichen Regelungen einer kritischen Prüfung, insbesondere im Hinblick auf einen möglichen Auffangmechanismus, unterzogen werden.

#### (d) Berufung durch Ernennung

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie die Handelsrichterinnen und Handelsrichter werden nicht gewählt, sondern nach

---

<sup>140</sup> Vgl. zu Blockadesituationen in Bayern und Sachsen: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-landtag-afd-richterwahl-fueracker-1.5019406>; <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/leipzig/leipzig-leipzig-land/gericht-schoeffen-wahl-blockade-afd-hollitzer-einigung-102.html> (jeweils zuletzt abgerufen am 30.01.2024).

einem Vorschlag von sachnahen Interessenverbänden von der Exekutive ernannt, §§ 20 Abs. 1 ArbGG, 13 Abs. 1 SGG, 108 GVG. Die für die Ernennung zuständige Stelle ist dabei nach herrschender Auffassung an die Vorschläge der Interessenverbände nicht gebunden.<sup>141</sup> Unter dem Gesichtspunkt eines wehrhaften Rechtsstaates bedürfen die entsprechenden Regelungen daher keiner vertieften Betrachtung.

f) Hamburg

(1) Ergebnis

(a) Hamburgisches Verfassungsgericht

Die bestehenden Regelungen zur Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichtes wirken einer politisch einseitigen Besetzung des Gerichtes grundsätzlich wirksam entgegen. Jedoch bietet dieser rechtliche Rahmen möglicherweise keinen ausreichenden Schutz vor dem Szenario, dass eine Regierungsmehrheit den Versuch unternehmen könnte, die Unabhängigkeit des Gerichts zu schwächen und dieses personell einseitig zu vereinnahmen. Die Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichtes wählt die Hamburgische Bürgerschaft (Bürgerschaft) mit einfacher Stimmenmehrheit. Die Amtszeit beträgt sechs Jahre, die Wiederwahl ist einmalig zulässig. Einige für die Unabhängigkeit des Gerichtes wesentliche Bestimmungen sind bislang nur einfachgesetzlich geregelt und könnten daher mit einfacher Mehrheit der Bürgerschaft geändert werden. Vor diesem Hintergrund wurden folgende mögliche Ansatzpunkte zur Stärkung der Unabhängigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichtes identifiziert:

- Implementierung und Verankerung einer Zweidrittelmehrheit zur Wahl der (Landes-)Verfassungsrichterinnen und -richter auf der Ebene der Hamburgischen Verfassung,
- (Landes-)Verfassungsrechtliche Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des nachfolgenden Mitglieds,
- Implementierung einer eigenen Vorschlagsbefugnis des Hamburgischen Verfassungsgerichtes (entsprechend § 7a BVerfGG),
- Verlängerung der Amtszeit und Ausschluss der Wiederwahl der Mitglieder des (Landes-)Verfassungsgerichtes,
- (Landes-)Verfassungsrechtliche Verankerung der Regelungen zur Amtsenthebung von (Landes-)Verfassungsrichterinnen und -richtern.

(b) Berufsrichterinnen und Berufsrichter

Richterinnen und Richter auf Probe und auf Lebenszeit werden in Hamburg gemäß Art. 63 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 3 der Hamburgischen Verfassung (HV) auf Vorschlag

---

<sup>141</sup> Bader/Hohmann in: NZA 2015, 321, 322 m.w.N.

eines Richterwahlausschusses vom Senat ernannt. Die Mitgliedschaft des Richterwahlausschusses setzt sich aus Vertretern aller drei Staatsgewalten zusammen. Damit ist eine breite Legitimationsbasis für die Richterbestellung gesichert.<sup>142</sup>

Art. 63 Abs. 2 HV verpflichtet die Richterinnen und Richter zur Verfassungstreue, mit den Absätzen 3 und 4 des Artikel 63 HV hat der Verfassungsgeber zudem von der den Ländern in Art. 98 Abs. 5 S. 1 des Grundgesetzes eingeräumten Möglichkeit der Richteranklage Gebrauch gemacht. Grundsätzlich bietet der bestehende rechtliche Rahmen damit Gewähr für ein gegenüber einseitiger (partei-)politischer Beeinflussung relativ widerstandsfähiges Verfahren der Wahl und Ernennung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern. Die bürgerlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses wählt die Bürgerschaft (lediglich) mit einfacher Stimmenmehrheit. Zudem sind einige grundlegende Bestimmungen nur einfachgesetzlich geregelt und könnten dementsprechend mit einfacher Mehrheit der Bürgerschaft geändert werden. Vor diesem Hintergrund wurden für den Bereich der Ernennung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern folgende mögliche Maßnahmen identifiziert:

- Implementierung und (landes-) verfassungsrechtliche Verankerung eines Zweidrittelquorums für die Wahl der bürgerlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses,
- (Landes-) Verfassungsrechtliche Verankerung der bisher einfachgesetzlich (in § 14 des Hamburgischen Richtergesetzes (HmbRiG)) geregelten Amtszeit des Richterwahlausschusses sowie einer Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Bildung des neuen Richterwahlausschusses,
- (Landes-) Verfassungsrechtliche Klarstellung der Berufung der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses auf Vorschlag der Richterinnen und Richter der Hamburgischen Gerichte (§ 17 Abs. 1 HmbRiG),
- (Landes-) Verfassungsrechtliche Klarstellung der Berufung der anwaltlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses auf Vorschlag des Vorstands der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer (einfachgesetzlich geregelt in § 18 Abs. 1 HmbRiG),
- (Landes-) Verfassungsrechtliche Verankerung der Stellvertretungsregelung des § 19 Absatz 1 HmbRiG.

## (2) Hamburgisches Verfassungsgericht

Artikel 65 HV regelt die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts und die Wahl seiner Mitglieder in Grundzügen. Hiernach besteht das Hamburgische Verfassungsgericht aus dem Präsidenten und acht weiteren Mitgliedern. Der Präsident und drei weitere Mitglieder müssen hamburgische Richter auf Lebenszeit sein, zwei weitere Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt besitzen. Einige Personen sind von

<sup>142</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 63 Rn. 10.

der Mitgliedschaft ausgeschlossen, dazu gehören insbesondere Mitglieder des Senats und der Bürgerschaft. Gemäß Art. 65 Abs. 2 HV wählt die Bürgerschaft die Mitglieder des Verfassungsgerichts auf sechs Jahre, wobei eine Wiederwahl möglich ist. Für jedes Mitglied ist eine ständige Vertreterin oder ein ständiger Vertreter zu wählen. Art. 65 Abs. 5 HV bestimmt die Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Verfassungsgerichtes.

Die Einzelheiten regelt das Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (HVerfGG) wählt die Bürgerschaft die Mitglieder des Verfassungsgerichts ohne Aussprache in geheimer Wahl. Nach Artikel 19 HV ist derjenige gewählt, der die meisten Stimmen erhält. Anders als auf Bundesebene ist also keine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Sieben der Mitglieder des Verfassungsgerichtes sollen gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft (GO HbgBü) auf Vorschlag der Fraktionen nach deren Stärkeverhältnis in der Bürgerschaft gewählt werden. Die Geschäftsordnung kann jedoch mit einfacher Stimmenmehrheit geändert werden (Artikel 19 HV). Außerdem führt ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung als Binnenrecht der Bürgerschaft nicht zur Unwirksamkeit der Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtes. Denn diese betrifft das Außenverhältnis der Bürgerschaft.

Entsprechend den Regelungen zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Bundesverfassungsgerichtes hat sich das Zusammenspiel von (landes-) verfassungsrechtlichen Regelungen und einfachgesetzlicher Ausgestaltung auch im Hinblick auf das Hamburgische Verfassungsgericht bislang grundsätzlich bewährt, da der Grundkonsens bestand und besteht, dass die unabhängige Stellung des Verfassungsgerichtes im politischen Wettbewerb unangetastet bleibt und bei der Besetzung beachtet wird. Jedoch bietet der bestehende rechtliche Rahmen möglicherweise keinen ausreichenden Schutz vor dem Szenario, dass eine Regierungsmehrheit den Versuch unternehmen könnte, die Unabhängigkeit des Gerichts zu schwächen und dieses personell einseitig zu vereinnahmen.

(a) Implementierung und Verankerung einer Zweidrittelmehrheit zur Wahl der (Landes-)Verfassungsrichterinnen und -richter auf der Ebene der Hamburgischen Verfassung

Vor dem genannten Hintergrund könnte erwogen werden, das für die Wahl der Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichtes erforderliche Quorum zu verschärfen und nach dem Vorbild der Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes und der Wahl der Mitglieder der Landesverfassungsgerichte anderer Länder im Sinne einer Zweidrittelmehrheit auszugestalten. Eine qualifizierte Mehrheit stellt ein klassisches

Instrument des Minderheitenschutzes dar. Durch die Implementierung des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit würden mögliche Beeinflussungsstrategien bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten beinahe unmöglich gemacht, weil ein qualifiziertes Abstimmungsquorum regelmäßig zu Kompromissen und personellen Absprachen zwischen den Parteien zwingt und bereits dadurch ein Mindestmaß an Ausgewogenheit und politischer Neutralität der Mitglieder des Verfassungsgerichtes gewährleistet wird.<sup>143</sup> Der Verfassungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft hatte sich bereits im Jahr 1995 darauf verständigt, die Mitglieder des Verfassungsgerichtes mit der qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder der Bürgerschaft zu wählen<sup>144</sup>, entschied sich ein Jahr später jedoch für die einfache Stimmenmehrheit nach Artikel 19 HV.<sup>145</sup> Das Zweidrittelquorum müsste Eingang in die Hamburgische Verfassung finden, denn nach Artikel 19 HV greift das Quorum der einfachen Stimmenmehrheit nur dann nicht ein, wenn die Verfassung ein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt. Naheliegender wäre eine Ergänzung des Art. 65 Abs. 2 HV. Die (landes-)verfassungsrechtliche Verankerung bietet sich darüber hinaus auch zur Absicherung des Zweidrittelquorums an, da einfachgesetzliche Regelungen mit einfacher Stimmenmehrheit geändert werden könnten.

Nachteil der Einführung eines Zweidrittelquorums für die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtes wäre, dass das Risiko einer Blockademöglichkeit durch eine (oder mehrere) verfassungsfeindliche Partei(en) stiege: Falls eine verfassungsfeindliche Partei nicht die Mehrheit, aber mindestens ein Drittel der Sitze in der Bürgerschaft erhält, könnte sie mit einer Sperrminorität grundsätzlich die Wahl eines jeden potentiellen Mitglieds des Verfassungsgerichtes verhindern. Da die Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichtes ausschließlich von der Bürgerschaft gewählt werden, kommt die auf Bundesebene erwogene Lösung eines Übergangs des Wahlrechts und der Wahlpflicht auf das jeweils andere Wahlorgan (Bundestag oder Bundesrat) zur Auflösung von Blockadesituationen nicht in Betracht.

(b) (Landes-)Verfassungsrechtliche Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des nachfolgenden Mitglieds

Um die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Gerichts auch für den Fall einer Blockade zu erhalten, könnte es sich anbieten, (landes-)verfassungsrechtlich verankert klarzustellen, dass eine Fortführung der Amtsgeschäfte durch das bisherige Mitglied des

---

<sup>143</sup> Vgl. Matz-Lück in Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Auflage 2021, Art 51 Rn. 58 m.w.N.

<sup>144</sup> Protokoll über die Sitzung des Verfassungsausschusses vom 7. Februar 1995 – APr. 15/24 –, S. 7.

<sup>145</sup> Protokoll über die Sitzung des Verfassungsausschusses vom 23. April 1996 – APr. 15/49 –, S. 7; zu den Hintergründen vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 65 Rn. 25.

Verfassungsgerichtes bis zur Ernennung des nachfolgenden Mitglieds erfolgt. Aufgrund der für das Hamburgische Verfassungsgericht vorgesehenen Stellvertretungsregelung erscheint eine solche Regelung – anders als im Bund – jedoch nicht zwingend erforderlich. Die Stellvertretungsregelung selbst dient bereits der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichts.

(c) Implementierung einer eigenen Vorschlagsbefugnis des Hamburgischen Verfassungsgerichtes (entsprechend § 7a BVerfGG) oder des Richterwahlausschusses

Ein weiterer möglicher Ansatz wäre, dem Hamburgischen Verfassungsgericht entsprechend der Regelung des § 7a BVerfGG eine eigene Vorschlagsbefugnis bei verzögerten Richterwahlen einzuräumen und damit dazu beizutragen, die Funktionsfähigkeit des Gerichtes zu erhalten. Die praktische Wirkung einer solchen Regelung liegt darin, dass das Verfassungsgericht als neutraler Akteur das „blockierte“ Wahlorgan anhält, weitere Verzögerungen der Nachfolgerwahl zu unterlassen und durch das Aufzeigen einer gangbaren Wahlalternative einen Beitrag leistet, eine politische Blockade zu lösen. Die Aufnahme einer solchen Regelung in die Hamburgische Verfassung könnte sich auch anbieten, um Klarheit für die Verfahrensweise in derartigen Konstellationen zu schaffen. Entgegen der Regelung des § 7a BVerfGG sollte das Vorschlagsrecht jedoch nicht bereits zwei Monate nach dem Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden einer Richterin bzw. eines Richters in Betracht kommen, sondern nach einem längeren Zeitraum, z.B. sechs Monaten.

Als Alternative zu einem eigenen Vorschlagsrecht des Hamburgischen Verfassungsgerichtes könnte auch die Implementierung eines Vorschlagsrechts des Richterwahlausschusses erwogen werden.

(d) Verlängerung der Amtszeit und Ausschluss der Wiederwahl der Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichtes

Darüber hinaus könnte erwogen werden, die Amtszeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtes und ihrer Vertreterinnen und Vertreter von bislang sechs Jahren (beispielsweise auf zehn Jahre) zu verlängern und die Wiederwahl zu untersagen. Beide Maßnahmen würden die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtes während der Amtszeit sichern.<sup>146</sup> Die relativ kurze Amtszeit von sechs Jahren und die Wiederwahlmöglichkeit können zu Abhängigkeiten der Mitglieder des Verfassungsgerichtes von Entscheidungen der Bürgerschaft führen. Auch die Gefahr durch Blockaden infolge von Sperrminoritäten würde durch die Einführung längerer Amtszeiten verringert.

---

<sup>146</sup> Vgl. Walter in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 102. EL August 2023, Art. 94 Rn 15

(e) (Landes-)Verfassungsrechtliche Verankerung der Regelungen zur Amtsenthebung von (Landes-)Verfassungsrichterinnen und -richtern

Eine weitere mögliche Maßnahme zur Stärkung der Wehrhaftigkeit des Rechtsstaates im Bereich der Justiz ist die (landes-) verfassungsrechtliche Verankerung der bislang lediglich einfachgesetzlich in § 9 Abs. 2 S. 1, 2 HVerfGG normierten Regelungen zur Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern am Verfassungsgericht, um es einer (oder mehreren) verfassungsfeindlichen Partei(en) zu erschweren, die Vorschriften zu Amtsenthebungen zu ihren Gunsten zu ändern. Nach § 9 Abs. 2 HVerfGG sind die Mitglieder des Verfassungsgerichts zu entlassen, wenn sie sich innerhalb oder außerhalb ihrer richterlichen Tätigkeit einer so groben Pflichtverletzung schuldig gemacht haben, dass ihr Verbleiben im Amt ausgeschlossen erscheint. Sie sind von ihrem Amt zu entbinden, wenn sie infolge körperlicher oder geistiger Behinderung zur Ausübung der richterlichen Tätigkeit dauernd unfähig sind. Die Entlassung oder die Entbindung vom Amt spricht das Verfassungsgericht auf Antrag von Senat oder Bürgerschaft durch Beschluss aus; der Senat unterrichtet die Bürgerschaft von der Antragstellung. Die Quoren für die Beantragung der Amtsenthebung durch die Bürgerschaft oder den Senat müssten in diesem Fall wohl konsequenterweise entsprechend dem Quorum für die Wahl der Mitglieder hinsichtlich des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit geändert werden.

(3) Wahl und Ernennung von Berufsrichterinnen und -richtern

Richterinnen und Richter auf Probe und auf Lebenszeit werden in Hamburg gemäß Art. 63 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 3 HV auf Vorschlag eines Richterwahlausschusses vom Senat ernannt. Ohne einen Vorschlag oder bei ausdrücklicher Ablehnung eines Bewerbers seitens des Richterwahlausschusses darf der Senat keine Richterin bzw. keinen Richter ernennen.<sup>147</sup>

Die Mitentscheidung eines Richterwahlausschusses trägt dem Gewaltenteilungsprinzip Rechnung, sie stärkt die Unabhängigkeit und schafft demokratische Legitimation und Transparenz von Entscheidungen zu Einstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern.<sup>148</sup> Zudem bietet ein Richterwahlausschuss am ehesten Gewähr für eine sachgerechte Entscheidung, da die beteiligten Gruppen sich gegenseitig kontrollieren und ihre unterschiedlichen Sichtweisen austauschen können.

Das Vorschlagsrecht des Richterwahlausschusses erstreckt sich auch auf Beförderungen von Richterinnen und Richtern. Der Richterwahlausschuss setzt sich gemäß Art.

---

<sup>147</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 63 Rn. 14.

<sup>148</sup> Vgl. Hillgruber in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 102. EL August 2023, Art. 98 Rn. 65.

63 Abs. 1 Satz 3 HV aus drei Mitgliedern des Senats oder Senatssyndici, sechs bürgerlichen Mitgliedern, drei Richterinnen oder Richtern und zwei Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälten, insgesamt also 14 Mitgliedern zusammen. Die Bildung des Richterwahlausschusses ist im Hamburgischen Richtergesetz geregelt. Seine Amtszeit beträgt drei Jahre.

Nach Art. 63 Abs. 2 HV müssen Richterinnen und Richter Gewähr dafür bieten, dass sie den Aufgaben ihres Amtes gewachsen sind und insbesondere im Amte und außerhalb des Amtes nicht gegen die Grundsätze des Grundgesetzes und die Hamburgische Verfassung verstoßen. In Art. 63 Abs. 2 S. 2, 3 HV gibt die Verfassung damit selbst die Maßstäbe vor, die (auch) der Richterwahlausschuss bei seinen Entscheidungen zu beachten hat.<sup>149</sup>

Art. 63 Abs. 3 und 4 HV enthalten Regelungen zur Richteranklage. Wenn eine Richterin oder ein Richter im Amt oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland oder dieser Verfassung verstößt, kann die Bürgerschaft nach Art. 63 Abs. 3 S. 1 HV gegen sie oder ihn mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl nach Stellungnahme des Richterwahlausschusses beim Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung gemäß Art. 98 Abs. 2 GG beantragen. Dies gilt ausdrücklich auch für ehrenamtliche Richterinnen und Richter.

(a) Implementierung und (landes-) verfassungsrechtliche Verankerung eines Zweidrittelquorums für die Wahl der bürgerlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses

Um zu vermeiden, dass eine die Mehrheit in der Bürgerschaft haltende Partei relativ frei über die die Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Probe und auf Lebenszeit bestimmen kann, könnte erwogen werden, auch das für die Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses erforderliche Quorum zu verschärfen und im Sinne einer Zweidrittelmehrheit auszugestalten. Hintergrund ist, dass eine (oder mehrere) verfassungsfeindliche Partei(en) mit einer Mehrheit der Sitze in der Bürgerschaft nicht nur den Ersten Bürgermeister und alle Senatoren stellen (Art. 34 Abs. 1, 2 HV), sondern auch neun der 14 Mitglieder des Richterwahlausschusses bestimmen könnte. Sie könnte also im Richterwahlausschuss mit der erforderlichen Mehrheit der abgegebenen Stimmen über die Ernennung von Richterinnen und Richtern entscheiden (§ 26 Abs. 2 S. 2 HmbRiG). Die drei Senatoren oder Staatsräte, die dem Richterwahlausschuss angehören, werden in der Geschäftsverteilung des Senats festgelegt (§ 15 HmbRiG). Eine verfassungsfeindliche Partei mit einer Mehrheit in der Bürgerschaft könnte also über den Senat direkt drei der 14 Mitglieder des Ausschusses bestimmen. Die sechs bürgerlichen Mitglieder werden von der Bürgerschaft gewählt (§ 16

---

<sup>149</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 63 Rn. 35.

HmbRiG). Diese könnte eine Partei gemäß Art. 19 HV mit einfacher Stimmenmehrheit in der Bürgerschaft wählen. Zwar sind gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 GO HbgBü die Mitglieder des Richterwahlausschusses auf Vorschlag der Fraktionen nach deren Stärkeverhältnis zu wählen. Die Geschäftsordnung kann jedoch mit einfacher Stimmenmehrheit geändert werden (Art. 19 HV). Außerdem führt ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung als Binnenrecht nicht zur Unwirksamkeit der Wahl der Mitglieder des Ausschusses. Denn diese betrifft letztlich die Richterernennung und damit das Außenverhältnis der Bürgerschaft. Insgesamt könnte eine verfassungsfeindliche Partei mit einer Mehrheit in der Bürgerschaft also neun der 14 Mitglieder des Richterwahlausschusses relativ frei bestimmen. Ein Hindernis für die Richterernennung könnte dann nur noch das erforderliche Quorum von zehn der 14 Mitglieder bei der Beschlussfassung des Ausschusses darstellen (§ 26 Abs. 2 S. 1 HmbRiG). Denn die fünf anderen (richterlichen und anwaltlichen) Mitglieder könnten die Sitzung boykottieren und so eine Entscheidung verhindern.

Nachteil eines Zweidrittelquorums für die Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses wäre freilich den Ausführungen zum Hamburgischen Verfassungsgericht entsprechend, dass das Risiko einer Blockademöglichkeit durch eine verfassungsfeindliche Partei, die zwar keine Mehrheit, aber mehr als ein Drittel der Sitze in der Bürgerschaft hält, stiege.

- (b) (Landes-) Verfassungsrechtliche Verankerung der bisher einfachgesetzlich (in § 14 HmbRiG) geregelten Amtszeit des Richterwahlausschusses sowie einer Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Bildung des neuen Richterwahlausschusses

Die Amtszeit des Richterwahlausschusses von drei Jahren ist bislang nur einfachgesetzlich in § 14 Abs. 1 HmbRiG geregelt. Da einfachgesetzliche Änderungen der Amtszeit potentiell ein Einfallstor für Missbrauch durch eine (oder mehrere) verfassungsfeindliche Partei(en) mit einer Mehrheit in der Bürgerschaft sein könnten, kommt eine (landes-) verfassungsrechtliche Verankerung dieser Regelung in Betracht. In diesem Zusammenhang könnte es sich anbieten, auch die Regelung des § 14 Abs. 2 HmbRiG, wonach der Richterwahlausschuss seine Geschäfte nach Ablauf der Amtszeit weiterführt, bis der neue Richterwahlausschuss gebildet ist, (landes-) verfassungsrechtlich zu verankern. Die Absicherung der Fortführung der Amtsgeschäfte des Richterwahlausschusses bis zu Bildung des neuen Richterwahlausschusses dient auch der Absicherung der Funktionsfähigkeit des Gremiums in Blockadesituationen.

(c) (Landes-)Verfassungsrechtliche Klarstellung der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses auf Vorschlag der Richterinnen und Richter der Hamburgischen Gerichte (§ 17 Abs. 1 HmbRiG)

Nach § 17 Abs. 1 S. 1 HmbRiG werden die drei richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses vom Senat auf Vorschlag der Hamburgischen Gerichte berufen. Auch dieser Grundsatz ist bislang nur einfachgesetzlich geregelt und könnte durch eine verfassungsfeindliche Partei mit einer einfachen Mehrheit abgeändert werden. Zur Absicherung des unabhängigen Vorschlagsrechts der Richterinnen und Richter der Hamburgischen Gerichte könnte zumindest der bislang lediglich einfachgesetzlich in § 17 Abs. 1 S. 1 HmbRiG festgelegte Grundsatz (landes-) verfassungsrechtlich klar gestellt werden.

Darüber hinaus könnte erwogen werden, statt des Vorschlagsrechts der Richterinnen und Richter der Hamburgischen Gerichte eine Regelung zu implementieren und (landes-) verfassungsrechtlich zu verankern, wonach das Kollegium der Richterinnen und Richter als eigenständiger Wahlkörper die richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses ohne Beteiligung des Senats direkt wählt. Vorteil wäre die Stärkung der Unabhängigkeit der Wahl der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses von politischen Mehrheiten. Nachteil wäre der damit verbundene Verzicht auf demokratische Legitimation. Die zuvor geltende Berufung der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses durch ständische Wahl wurde zur Durchsetzung des demokratischen Prinzips aufgegeben.<sup>150</sup> Alternativ könnte eine Regelung geschaffen und (landes-) verfassungsrechtlich verankert werden, wonach (auch) die richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses auf Vorschlag der Hamburgischen Gerichte durch die Bürgerschaft (unter Berücksichtigung eines Zweidrittelquorums) gewählt werden. Vorteil wäre die Stärkung der demokratischen Legitimation der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses. Nachteil wäre die fehlende Unabhängigkeit der Berufung der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses von politischen Mehrheiten.

Die weitere Ausgestaltung der Wahl der vorzuschlagenden Richterinnen und Richter sollte weiterhin einfachgesetzlich bestimmt werden.

(d) (Landes-) Verfassungsrechtliche Klarstellung der Berufung der anwaltlichen Mitglieder auf Vorschlag des Vorstands der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer (§ 18 Abs. 1 HmbRiG)

---

<sup>150</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 63 Rn. 20.

Auch das Vorschlagsrecht des Vorstands der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer für die Berufung der anwaltlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses ist bislang nur einfachgesetzlich geregelt. Nach § 18 Abs. 1 HmbRiG werden die zwei Rechtsanwälte im Richterwahlausschuss auf Vorschlag des Vorstands der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer von der Bürgerschaft gewählt.

Zur Absicherung dieses Vorschlagsrechts könnte zumindest der genannte Grundsatz des § 18 Abs. 1 HmbRiG (landes-) verfassungsrechtlich klargestellt werden. Im Hinblick auf die Wahl der Mitglieder durch die Bürgerschaft könnte erwogen werden, das Quorum entsprechend der Wahl der bürgerlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses im Sinne einer Zweidrittelmehrheit auszugestalten. Im Hinblick auf die Vor- und Nachteile der Einführung eines Zweidrittelquorums kann auf die obigen Ausführungen (V.1) verwiesen werden.

(e) (Landes-) Verfassungsrechtliche Verankerung der Stellvertretungsregelung des § 19 Abs. 1 HmbRiG

Über die genannten möglichen Maßnahmen hinaus könnte auch die Stellvertretungsregelung des § 19 Abs. 1 HmbRiG (landes-) verfassungsrechtlich verankert werden. Demnach sind für jedes Mitglied des Richterwahlausschusses eine Stellvertreterin bzw. ein Stellvertreter und für die richterlichen Mitglieder jeweils eine weitere Stellvertreterin bzw. ein weiterer Stellvertreter zu berufen. Für die nichtrichterlichen Mitglieder kann eine weitere Stellvertreterin bzw. ein weiterer Stellvertreter berufen werden. Die Stellvertretungsregelung dient auch der Absicherung der Funktionsfähigkeit des Richterwahlausschusses im Blockadefall. Mit der (landes-) verfassungsrechtlichen Verankerung könnte vermieden werden, dass die Regelung mit einfacher Mehrheit in der Bürgerschaft aufgehoben oder geändert werden kann.

g) Hessen

(1) Landesrechtliche Regelungen zur Besetzung der Landesverfassungsgerichte

Die Besetzung des Hessischen Staatsgerichtshofs ergibt sich aus den Regelungen des Art. 130 der Verfassung des Landes Hessen (HV)<sup>151</sup> sowie des Ersten Teils des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG)<sup>152</sup>.

(a) Einheitlicher Spruchkörper

Art. 130 Abs. 1 Satz 1 HV gibt die Anzahl der Mitglieder (11) und deren Aufteilung auf richterliche (5) und nichtrichterliche (6) Mitglieder zwingend vor. Aus dem Wortlaut

---

<sup>151</sup> Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946 (GVBl. I 1946, 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2018 (GVBl. 2018, 752).

<sup>152</sup> Gesetz über den Staatsgerichtshof in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.01.2001 (GVBl. I 2001, 78), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2023 (GVBl. 2023, 798).

(„Der Staatsgerichtshof besteht aus 11 Mitgliedern“) wird gefolgert, dass die Verfassung den Staatsgerichtshof als einheitliches Entscheidungsgremium und unteilbaren Spruchkörper bestimmt.<sup>153</sup> Die Bildung kleinerer Spruchkörper, Senate oder Kammern auf einfachgesetzlicher Ebene dürfte dadurch ausgeschlossen sein. Eine Entscheidung durch weniger als elf Mitglieder kommt danach allein bei der Befangenheitsprüfung (§ 18 Abs. 3 StGHG) und bei Zweifeln über die Mitgliedschaft (§ 11 Abs. 3 StGHG) in Betracht. Durch die zwingende Entscheidung in voller Besetzung ist gewährleistet, dass das Verhältnis von richterlichen zu nichtrichterlichen Mitgliedern gewahrt bleibt. Auch innerhalb der nichtrichterlichen Mitglieder, die nach Art. 130 Abs. 1 Satz 1 HV vom Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen sind, bleiben die Verhältnisse auf diese Weise bestehen. Ein Risiko, dass durch eine Aufteilung auf Spruchkörper, denen bestimmte Zuständigkeiten zugeschrieben werden, beherrschender Einfluss auf die Besetzung des Staatsgerichtshofs in bestimmten Verfahren genommen werden könnte, dürfte vor diesem Hintergrund nicht bestehen.

#### (a) Amtszeit

Hinsichtlich der Amtszeit macht Art. 130 Abs. 2 HV insoweit Vorgaben, als dass die richterlichen Mitglieder auf Zeit gewählt werden, während die übrigen Mitglieder zu Beginn jeder neuen Wahlperiode bis zur Wahl durch den neuen Landtag gewählt werden. Somit wird der Staatsgerichtshof nicht mit jeder neuen Legislaturperiode vollständig neu konstituiert. Neben juristischem Sachverstand und beruflicher Unabhängigkeit bringen die richterlichen Mitglieder somit ein Element der Kontinuität ein.<sup>154</sup>

§ 2 Abs. 1 Satz 1 StGHG legt die Amtszeit der richterlichen Mitglieder auf sieben Jahre fest. Sie erstreckt sich damit auf mehr als eine Legislaturperiode, es können auch drei Legislaturperioden berührt sein. Da die Amtszeit eines richterlichen Mitglieds auch bei vorzeitigem Ausscheiden jeweils an die Amtszeit der Vorgängerin oder des Vorgängers anknüpft, ist ein einheitlicher Ablauf der Amtszeiten für mehrere oder alle richterlichen Mitglieder unter normalen Verhältnissen weitgehend ausgeschlossen. Infolgedessen können sie ihr Amt unterschiedlichen politischen Mehrheiten verdanken.<sup>155</sup>

Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 StGHG bleibt ein richterliches Mitglied über seine reguläre Amtszeit hinweg im Amt, bis ein neues Mitglied gewählt und vereidigt wurde. Dies sichert die Funktionsfähigkeit des Staatsgerichtshofs im Falle von Verzögerungen der

---

<sup>153</sup> Vgl. *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, § 2 Rn. 5 ff. m.w.N., auch zur Entstehungsgeschichte.

<sup>154</sup> Vgl. *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, § 2 Rn. 17.

<sup>155</sup> Vgl. *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, § 2 Rn. 17.

Wahl. Andererseits könnten längere Verzögerungen im Hinblick auf die Garantie des gesetzlichen Richters problematisch sein.<sup>156</sup>

Die Amtszeit der nichtrichterlichen Mitglieder endet nach Art. 130 Abs. 2 HV nicht bereits mit dem Ablauf der Legislatur, sondern erst mit der Wahl der neuen Mitglieder. Nach § 2 Abs. 2 StGHG soll die Wahl spätestens am sechzigsten Tag, nachdem der Landtag zum ersten Mal zusammengetreten ist, stattfinden. Auch insoweit erscheint es denkbar, dass längere Verzögerungen der Wahl die Frage des gesetzlichen Richters berühren könnten. Letztlich hätte der Staatsgerichtshof, der sich seiner ordnungsgemäßen Besetzung zu vergewissern hat, selbst über die Frage zu entscheiden.

#### (b) Wahl durch den Landtag

Art. 130 Abs. 2 HV gibt zwingend vor, dass sowohl die richterlichen als auch die übrigen Mitglieder vom Landtag gewählt werden, wobei für die Wahl der nichtrichterlichen Mitglieder in Art. 130 Abs. 1 Satz 1 HV die Verhältniswahl vorgeschrieben ist.

Die Einzelheiten der Wahl der richterlichen Mitglieder regelt § 5 StGHG. Sie werden von einem Wahlausschuss aus einer von der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten aufzustellenden Vorschlagsliste gewählt. Vorschläge für die aufzunehmenden Personen können der Landtag, eine Fraktion des Landtags, die Landesregierung oder die Präsidentinnen oder Präsidenten der obersten Landesgerichte machen.

Der Wahlausschuss wird aus der Mitte des Landtags wiederum aus Listen gewählt, die von den Fraktionen vorgelegt werden. Die Verteilung der Sitze auf die Listen erfolgt nach dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers. Die Zahl der Mitglieder des Wahlausschusses wurde mit Wirkung vom 23. Dezember 2023 von acht auf neun angehoben. Hierdurch kann die nach § 5 Abs. 7 Satz 2 StGHG erforderliche zwei-Drittel-Mehrheit zur Wahl eines richterlichen Mitglieds rechnerisch erreicht werden. Zuvor war bei acht Mitgliedern faktisch eine drei-Viertel-Mehrheit erforderlich. Für jedes Mitglied ist ein besonderer Wahlgang durchzuführen.

Die Verfassung macht zum Wahlverfahren der richterlichen Mitglieder keine näheren Vorgaben, sodass sowohl die Wahl durch den Wahlausschuss als auch die für die Wahl erforderliche Mehrheit grundsätzlich zur Disposition des Gesetzgebers stehen.

---

<sup>156</sup> Vgl. hierzu die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes, Urt. v. 14.7.1987 – Lv 3/86, juris; Beschl. v. 19.5.1987 – Lv 3/86, juris; hierzu auch: BVerfG, Beschl. v. 10.7.1990 – 1 BvR 984/87 u.a., juris.

Die Einzelheiten der Wahl der nichtrichterlichen Mitglieder regelt § 6 StGHG. Die Verhältniswahl (Art. 130 Abs. 1 Satz 1 HV) ist als starre Listenwahl ausgestaltet. Das Recht, Listen vorzulegen, steht jeder Fraktion des Landtags zu. Die Mitglieder sind in der Reihenfolge gewählt, in der ihre Namen in der Liste verzeichnet sind, die Verteilung erfolgt wie bei der Besetzung des Wahlausschusses nach dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers.

## (2) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richtern

Landesrechtliche Regelungen zu Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richtern treffen in Hessen die Verfassung sowie das Hessische Richtergesetz.

### (a) Berufung von Richterinnen und Richtern auf Probe und Übernahme in das Richter- verhältnis auf Lebenszeit

Über die vorläufige Anstellung von Richterinnen und Richtern sowie über die Berufung auf Lebenszeit entscheidet in Hessen nach Art. 127 Abs. 3 HV die Ministerin oder der Minister der Justiz gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss. Das Nähere regelt nach Art. 127 Abs. 6 HV ein Gesetz, das Hessische Richtergesetz (HRiG).<sup>157</sup> Von der in Art. 98 Abs. 4 GG verankerten Möglichkeit der Länder, zu bestimmen, dass über die Anstellung ihrer Richterinnen und Richter die jeweilige Landesjustizministerin oder der jeweilige Landesjustizminister entscheidet, hat Hessen durch seine Verfassung Gebrauch gemacht. Bei dem Richterwahlausschuss handelt es sich um ein besonderes Verfassungsorgan.<sup>158</sup>

Die Verfassung enthält indes keinerlei Vorgaben hinsichtlich der Besetzung des Richterwahlausschusses. Nach § 9 Abs. 1 HRiG besteht er aus sieben vom Landtag berufenen Mitgliedern, fünf richterlichen Mitgliedern und im jährlichen Wechsel dem Präsidenten oder der Präsidentin einer der beiden Rechtsanwaltskammern des Landes als Mitglied kraft Amtes. Nach § 9 Abs. 2 ist jeder Gerichtszweig mit einem richterlichen Mitglied vertreten.

Die vom Landtag zu berufenen Mitglieder werden nach § 10 Abs. 1 HRiG zu Beginn jeder Wahlperiode nach den Regeln der Verhältniswahl gewählt. Bei der starren Listenwahl (§ 10 Abs. 4 HRiG) ist jede Fraktion des Landtags zur Vorlage einer Vorschlagsliste berechtigt (§ 10 Abs. 3 Satz 1 HRiG). Die Verteilung der Sitze erfolgt nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt (§ 10 Abs. 3 Satz 2 und 3 HRiG).

---

<sup>157</sup> Hessisches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.3.1991 (GVBl. I 1991, 54), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.3.2023 (GVBl. 2023, 54).

<sup>158</sup> Vgl. § 8 HRiG.

Während als richterliche Mitglieder ursprünglich die jeweiligen Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte kraft Amtes vertreten waren, werden die

richterlichen Mitglieder seit mittlerweile nach § 11 Abs. 1 Satz 1 HRiG für die Dauer von vier Jahren geheim und unmittelbar von den Richterinnen und Richtern des jeweiligen Gerichtszweigs gewählt.

Die Präsidentin oder der Präsident einer der beiden Rechtsanwaltskammern des Landes ist das einzig verbliebene Mitglied kraft Amtes.

Diese Zusammensetzung des Richterwahlausschusses hat sich in Hessen bewährt. Sie schützt die richterliche Unabhängigkeit hinreichend vor möglicher Beeinflussung und sichert die demokratische Legitimation des Ernennungsvorgangs dadurch, dass die vom Landtag berufenen Mitglieder die Mehrheit im Ausschuss bilden.<sup>159</sup> Gleichzeitig bietet die Besetzung des Ausschusses auch mit nicht vom Parlament gewählten Mitgliedern einen gewissen Ausgleich für den Fall, dass im Parlament Kräfte vertreten sind, die nicht mehr klar auf dem Boden der Verfassung stehen.<sup>160</sup>

Die Mitwirkung des Richterwahlausschusses an der Berufung von Proberichterinnen und Proberichtern findet unter anderem darin statt, dass ein Vorschlag der Justizministerin oder des Justizministers seiner Zustimmung bedarf; dem Richterwahlausschuss steht dabei kein eigenes Vorschlagsrecht zu.<sup>161</sup> Da die Entscheidung „gemeinsam“ zu treffen ist, kommt eine Berufung weder gegen den Richterwahlausschuss noch gegen die Justizministerin oder den Justizminister zustande. Nach § 20 Abs. 2 HRiG kann die Entscheidung des Richterwahlausschusses über die Berufung in das Richterverhältnis auf Probe ausnahmsweise innerhalb von sechs Monaten nach der Ernennung nachgeholt werden.

#### (b) Beförderung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern

Für die Beförderung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern gibt es in Hessen keine landesverfassungsrechtlich verankerten Regelungen.

---

<sup>159</sup> Poseck, Besetzung von Richterpositionen – Status quo besser als sein Ruf, NJW 2022, 2734 (2736).

<sup>160</sup> Poseck, a.a.O.

<sup>161</sup> Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Bd. 2, Art. 127, D.I.1. 6

Nach § 75 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG)<sup>162</sup> ist bei der Beförderung von Richterinnen und Richtern der nach § 74 Abs.1 DRiG für jeden Gerichtszweig zu bildende Präsidialrat zu beteiligen.

Nach § 74 Abs. 2 DRiG i.V.m. § 41 Abs. 1 HRiG bestehen die fünf Präsidialräte in Hessen aus der jeweiligen Präsidentin oder dem jeweiligen Präsidenten des oberen Landesgerichts und je nach Gerichtsbarkeit sechs (ordentliche Gerichtsbarkeit), vier (Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit) oder zwei (Finanz- und Arbeitsgerichtsbarkeit) von den Richtern des jeweiligen Gerichtszweigs gewählten Mitgliedern.

Nach § 46 Abs. 1 HRiG wirkt der Präsidialrat neben der Beförderung von Richterinnen und Richtern auch beim Wechsel des Gerichtszweigs, bei der Versetzung im Interesse der Rechtspflege nach § 31 DRiG, bei der Übertragung eines anderen Richteramts und der Amtsenthebung infolge Veränderung der Gerichtsorganisation nach § 32 DRiG sowie auf Antrag bei der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und der Entscheidung über eine begrenzte Dienstfähigkeit nach § 34 DRiG mit.

Das Verfahren der Präsidialratsbeteiligung im Falle der Beförderung regelt § 47 HRiG. Bevor eine Beförderung erfolgen darf, ist eine schriftlich begründete Stellungnahme des Präsidialrats einzuholen. Wird dem Vorschlag des Präsidialrats nicht gefolgt, ist ihm dies mitzuteilen und der Präsidialrat kann die mündliche Erörterung der Angelegenheit mit einer oder einem Beauftragten der Justizministerin oder des Justizministers mit dem Ziel der Einigung verlangen. Erfolgt keine Einigung, kann die Justizministerin oder der Justizminister die Ernennung grundsätzlich dennoch vornehmen.

Im Falle der Ernennung einer Gerichtspräsidentin oder eines Gerichtspräsidenten hat die Justizministerin oder der Justizminister seit Dezember 2015 auf Verlangen des Präsidialrats den Richterwahlausschuss mit der Angelegenheit zu befassen (§ 47 Abs. 5 Satz 2 HRiG). Dieses Verfahren wurde eingeführt, um die Stellung der Präsidialräte bei Präsidentinnen- und Präsidentenberufungen zu stärken und auf diesem Weg eine höhere Transparenz und Akzeptanz bei der Besetzung der Spitzenämter der Dritten Gewalt zu schaffen.<sup>163</sup> Die Letztentscheidungskompetenz verbleibt aber bei der Justizministerin oder dem Justizminister, dem die Personalhoheit zusteht.

---

<sup>162</sup> Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.4.1972 (BGBl. I 1972, 713), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389).

<sup>163</sup> Vgl. Hessischer Landtag, Drs. 19/2207, S. 4.

h) Mecklenburg-Vorpommern

(1) Landesverfassungsgericht

(a) Allgemeines

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG M-V) wurde mit dem Inkrafttreten der Landesverfassung institutionell am 15. November 1994 errichtet. Die ersten Mitglieder wurden am 23. November 1995 vereidigt. Das LVerfG M-V hat seinen Sitz in Greifswald.

(b) Rechtsgrundlagen

i. Landesverfassung

Die grundlegenden Regelungen über das LVerfG M-V ergeben sich aus **Art. 52 bis 54 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (Verf M-V)**.

Gemäß Art. 52 Abs. 2 Verf M-V besteht das Landesverfassungsgericht aus dem Präsidenten und sechs weiteren Mitgliedern. Der Präsident und drei der weiteren Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Jedes Mitglied hat einen Stellvertreter. Nach Art. 52 Abs. 3 LVerfGG M-V werden die Mitglieder des LVerfG M-V und die stellvertretenden Mitglieder auf Vorschlag eines besonderen Ausschusses vom Landtag ohne Aussprache mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder gewählt. In Art. 53 sind die Zuständigkeiten des LVerfG M-V geregelt. Hiernach ist es zuständig unter anderem für Verfassungsbeschwerden, Organstreitigkeiten und die Prüfung der Vereinbarkeit von landesrechtlichen Vorschriften mit der Verf M-V. Seine Entscheidungen, die Landtag und Landesregierung sowie die Gerichte und Behörden des Landes binden, trifft das Gericht in persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit. In Art. 54 Verf M-V ist festgelegt, dass die Organisation und das Verfahren des Landesverfassungsgerichts durch ein Gesetz geregelt werden. Dieses Gesetz bestimmt auch, in welchen Fällen die Entscheidungen des Verfassungsgerichts Gesetzeskraft haben.

Art. 52 Abs. 1 Verf M-V qualifiziert das LVerfG M-V – indirekt – als **Verfassungsorgan** (vgl. Classen, in: Classen/Sauthoff, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Auflage 2023, Art. 52 Rn. 5). Im Verhältnis zu den anderen Verfassungsorganen – Landtag und Landesregierung – ordnet Art. 52 Abs. 1 Verf M-V ausdrücklich Selbständigkeit und Unabhängigkeit an. Dies geht über die allgemeinen Garantien der Rechtsprechung, der Unabhängigkeit der Richter (Art. 76 Verf M-V, Art. 97 GG) und der institutionellen Eigenständigkeit der Gerichte (Art. 92 GG) hinaus. Eigenständige Aufgaben oder Befugnisse, etwa zur Herrschaft über das Verfahren, verbinden sich mit dem Begriff des Verfassungsorgans allerdings nicht. Das LVerfG M-V stellt ein Gericht dar, das Aufgaben der Rechtsprechung wahrnimmt. Neben den landesrechtlichen

kommen auch die bundesverfassungsrechtlichen Garantien für die Rechtsprechung zur Anwendung. Wie alle Gerichte entscheidet das LVerfG M-V (konkrete) Streitigkeiten nur auf Antrag in einem besonderen Verfahren am Maßstab des (Verfassungs-)Rechts durch unbeteiligte Dritte. Dieses Verfahren wird nach Art. 54 Satz 1 Verf M-V ebenso wie die Organisation des LVerfG M-V vom Gesetzgeber, nicht vom Gericht beschlossen (vgl. Classen a.a.O. Art. 52 Rn. 6 f.).

ii. Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG M-V vom 19. Juli 1994, zuletzt geändert durch Art. 1 Drittes ÄndG vom 19. Januar 2010 (GVOBl. M-V S. 22)

In vielen Einzelheiten lehnt sich die Landesverfassungsgerichtsbarkeit von Mecklenburg-Vorpommern, ebenso wie die in anderen Bundesländern, stark an das Modell des BVerfG an. Dies gilt insbesondere für Stellung, Aufgaben und Verfahren des Gerichts. Ihre Fortsetzung findet diese Orientierung am Modell des Bundes im LVerfGG M-V (vgl. Classen a.a.O. Art. 52 Rn. 4).

**Wählbarkeit und Wahl** der Richter des LVerfG M-V sind in **§§ 3 und 4 LVerfGG M-V** geregelt. § 3 Abs. 1 LVerfGG M-V verlangt, dass die Mitglieder des LVerfG M-V das 35. Lebensjahr vollendet haben, im öffentlichen Leben erfahren sind und sich allgemeinen Vertrauens erfreuen sowie für das Amt besonders geeignet sind. Auch muss im Grundsatz die Wählbarkeit zum Landtag M-V vorliegen. Aus § 3 Abs. 2 und 3 LVerfGG M-V ergibt sich, wer nicht Mitglied des LVerfG M-V sein kann bzw. nicht wählbar ist. Nicht wählbar nach § 3 Abs. 3 LVerfGG M-V sind Beamte oder sonstige Personen, die im öffentlichen Dienst des Landes stehen, mit Ausnahme der Richter und Hochschullehrer. Dies dient der Sicherung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit gegenüber den anderen Verfassungsorganen. Unter Richtern sind nur Berufsrichter zu verstehen; zu den Hochschullehrern gehören auch Fachhochschulprofessoren. Richter wie Hochschullehrer müssen im Landesdienst stehen und ein entsprechendes Amt auch tatsächlich ausüben (vgl. Classen a.a.O. Art. 52 Rn. 17 f.). Die Wahl zum Richter des LVerfG M-V erfordert eine schriftliche Bereitschaftserklärung (§ 3 Abs. 1 Satz 3 LVerfGG M-V; entspricht § 3 Abs. 1 BVerfGG). Der Funktion des LVerfG M-V als Gericht entsprechend ist nicht wählbar, wer gegen Grundsätze der Menschlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat bzw. für das frühere Ministerium für Staatssicherheit der DDR tätig war (§ 3 Abs. 4 LVerfGG M-V).

Die **Wahl** der Verfassungsrichter erfolgt nach **§ 4 LVerfGG M-V**, der Art. 52 Abs. 3 Verf M-V entspricht, auf Vorschlag eines besonderen Ausschusses des Landtags ohne Aussprache mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten (Abs. 1). Die Zusammensetzung und das Verfahren des Ausschusses werden durch die Geschäftsordnung des Landtages geregelt (Abs. 2). Weitere Einzelheiten zum Ausschuss

ergeben sich aus § 4 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 LVerfGG M-V. Der Ausschuss unterliegt den generellen Vorgaben für Ausschüsse nach Art. 33 Verf M-V. Er hat vor allem für die sachgerechte Vorbereitung der Wahl zu sorgen, denn vor der Wahl im Landtag selbst findet – zum Schutz der Kandidaten – keine Aussprache statt. Mit diesem Verfahren soll ein angemessener Kompromiss gefunden werden zwischen der Notwendigkeit einer Legitimation durch parlamentarische Wahl und der Gewährleistung der Wahl qualifizierter Kandidaten. Zugleich wird vermieden, dass durch Verfahren der öffentlichen Anhörung und Ähnliches, wie es in anderen Staaten üblich ist, die richterliche Unabhängigkeit durch frühzeitige Festlegung in bestimmten, sensiblen Fragen gefährdet wird (vgl. Classen a.a.O. Art. 52 Rn. 35). Einzelheiten zu dem besonderen Ausschuss sind in **§ 28 der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern (GO LT)** geregelt. Hiernach setzt der Landtag zur Vorbereitung der Wahl der Mitglieder des LVerfGG M-V und der stellvertretenden Mitglieder einen besonderen Ausschuss ein (Abs. 1) ein. Mitglieder des Ausschusses sind die Mitglieder des Rechtsausschusses (Abs. 2 Satz 1). Im Einzelnen wird wiederum auf die Bestimmungen der Verf M-V und des LVerfGG M-V verwiesen (Abs. 3). Bei dem Rechtsausschuss handelt es sich um einen ständigen Ausschuss gemäß Art. 33 Abs. 1 Verf M-V (§ 9 GO LT). Die Zusammensetzung des Rechtsausschusses und damit auch des besonderen Ausschusses richtet sich nach § 10 GO LT. Nach § 10 Abs. 1 GO LT sind die Fraktionen in jedem (ständigen) Ausschuss entsprechend ihrem Stärkeverhältnis vertreten. Damit werden bei der Wahl der Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter auch die Oppositionsrechte berücksichtigt.

Zur **Amtszeit** der Mitglieder des LVerfGG M-V enthält die Verf M-V keine Vorgaben, so dass der Gesetzgeber entsprechende Regelungen treffen musste. Dies erfolgt durch **§ 5 LVerfGG M-V**. Hiernach beträgt die Amtszeit 12 Jahre, eine Wiederwahl ist nicht zulässig (Abs. 1). Das Ende der Amtszeit erfolgt ansonsten mit Vollendung des 68. Lebensjahres (§ 6 Abs. 1 LVerfGG M-V). Weitere **Beendigungsgründe** ergeben sich aus **§ 6 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 LVerfGG M-V**. Die Mitglieder des LVerfGG M-V und die Stellvertreter führen nach Beendigung des Amtes gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 LVerfGG M-V ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers fort (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LVerfGG M-V). Eine Neuwahl hat innerhalb von drei Monaten nach Ausscheiden eines Mitglieds stattzufinden (§ 5 Abs. 3 LVerfGG M-V).

Im Hinblick auf die **Entscheidungswirkungen** hat der Gesetzgeber ebenso wie nach Art. 94 Abs. 2 GG nach **Art. 54 Satz 2 Verf M-V** zu regeln, in welchen Fällen die Entscheidungen des LVerfGG M-V Gesetzeskraft haben. Die einfachgesetzliche Umsetzung dieses Verfassungsauftrages findet sich in **§ 29 Abs. 2 LVerfGG M-V**. Nach dieser Regelung hat die Entscheidung des LVerfGG M-V in den Fällen des § 11 Abs. 1 Nr.

2 und 3 LVerfGG (abstrakte und konkrete Normenkontrolle, Art. 53 Nr. 2 und 5 Verf M-V). Gesetzeskraft. Dies gilt auch in den Fällen des § 11 Abs. 1 Nr. 8 bis 10 LVerfGG (Verfassungsbeschwerden, Art. 53 Nr. 6 bis 8 Verf M-V), wenn das LVerfG M-V die Nichtigkeit einer gesetzlichen Bestimmung feststellt. Die Entscheidungsformel ist durch den Ministerpräsidenten im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen. Daneben entfalten Entscheidungen des LVerfG M-V – gemäß § 13 LVerfGG i.V.m. § 121 VwGO – gegenüber den Beteiligten Rechtskraft. Hierzu gehören neben den Streitparteien auch diejenigen, die dem Verfahren beigetreten sind, nicht aber die nur zu einer Äußerung Berechtigten. Sie erstreckt sich allein auf den Tenor und kennt die allgemein üblichen sachlichen und zeitlichen Grenzen (vgl. Classen a.a.O. Art. 54 Rn. 17). § 29 Abs. 1 LVerfGG M-V (entspricht § 31 Abs. 1 BVerfGG) ordnet unabhängig von Art. 54 Abs. 2 Verf M-V, gestützt allein auf Satz 1, an, dass alle Entscheidungen die Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes, anders formuliert: die gesamte öffentliche Gewalt des Landes, binden. In der Sache bedeutet dies eine Ausweitung der personellen Reichweite der vorstehend erläuterten Rechtskraft (vgl. Classen a.a.O. Art. 54 Rn. 18).

### iii. Zusammenfassung

- Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG M-V – vom 19. Juli 1994, zuletzt geändert durch Art. 1 Drittes ÄndG vom 19. Januar 2010 (GVObI. M-V S. 22)
- Artikel 52 bis 54 Verf M-V
  
- Regelungen in Verf M-V
  - Artikel 52 – Stellung und Zusammensetzung:  
Art. 52 Abs. 3: Mitglieder und stellvertretende Mitglieder werden auf Vorschlag eines besonderen Ausschusses vom Landtag ohne Aussprache mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder gewählt
  - Art. 53: Zuständigkeit
  - Art. 54: Gesetz über das Landesverfassungsgericht
  
- LVerfGG M-V
  - § 4 Wahl:
    - Wahl auf Vorschlag eines besonderen Ausschusses des Landtags ohne Aussprache mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten (Abs. 1)
    - Zusammensetzung und Verfahren des Ausschusses wird durch Geschäftsordnung des Landtages geregelt (Abs. 2)
    - Weitere Einzelheiten zu Ausschuss in Abs. 2 Sätze 2 bis 4
  - § 5 Amtszeit:

- 12 Jahre, Wiederwahl nicht zulässig (Abs. 1)
- Ende der Amtszeit ansonsten mit Vollendung des 68. Lebensjahres (§ 6 Abs. 1)
- Weitere Beendigungsgründe § 6 Abs. 2 Nr. 1 bis 7
- Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers (Abs. 2 Satz 1)
- Neuwahl innerhalb von drei Monate nach Ausscheiden eines Mitglieds (Abs. 3)
- Geschäftsordnung Landtag (GO LT)
- § 28 Ausschuss zur Vorbereitung der Wahl der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts und zur Wahl der Vertrauensleute gemäß VwGO und FGO
  - Landtag setzt zur Wahl der Mitglieder des LVerfG und der stellvertretenden Mitglieder einen besonderen Ausschuss ein (Abs. 1)
  - Mitglieder des Ausschusses sind die Mitglieder des Rechtsausschusses (ständiger Ausschuss gem. § 9, Art. 33 Abs. 1 Verf M-V)
  - Verweis auf Bestimmungen der Verf M-V und des LVerfGG M-V (Abs. 3)

## (2) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und –richtern in M-V

(a) Das Gesetz über die Richterinnen und Richter sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Landes M-V (RiG M-V) sieht in §§ 22 Absatz 1, 54 Absatz 3, 4 eine Beteiligung des Präsidialrats als Richtervertretung bzw. des erweiterten Hauptstaatsanwaltsrates als Vertretung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in folgenden Fällen vor:

- bei der Übertragung eines Richteramtes mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Einstiegsamtes,
- bei der Entscheidung
  - über die Übernahme einer Richterin oder eines Richters auf Probe oder kraft Auftrags in das Richterverhältnis auf Lebenszeit,
  - nach Buchstabe a über die Übertragung eines Richteramtes bei einem bestimmten Gericht, wenn keine Ausschreibung erfolgt ist,
- vor der Entlassung einer Richterin oder eines Richters auf Probe oder kraft Auftrags (§§ 22 und 23 Deutsches Richtergesetz),
- im Falle der Veränderung der Gerichtsorganisation (§ 32 Deutsches Richtergesetz) vor der Übertragung eines anderen Richteramtes und vor der Amtsenthebung einer Richterin oder eines Richters und
- vor der Abordnung einer Richterin oder eines Richters auf Lebenszeit ohne seine Zustimmung.

Außerdem darf bei Bewerbungsgesprächen jeweils ein Mitglied des Präsidialrates bzw. des erweiterten Hauptstaatsanwaltsrates anwesend sein (§§ 22 Absatz 2 Satz 2, 54 Absatz 4 RiG M-V).

**(b) Einen Richterwahlausschuss gibt es im Land Mecklenburg-Vorpommern nicht.**

Nach Artikel 98 Absatz 4 GG können die Länder bestimmen, dass über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet.

Artikel 76 Absatz 3 der Landesverfassung M-V macht dem Landtag Vorgaben für den Fall, dass dieser sich zur Einsetzung eines Richterwahlausschusses entschließt. Hiernach kann ein Gesetz vorsehen, dass die Ernennung zum Richter auf Lebenszeit von dem Votum eines Richterwahlausschusses abhängig gemacht wird. Seine Mitglieder werden vom Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder gewählt. Der Richterwahlausschuss muss zu zwei Dritteln aus Abgeordneten bestehen. Er entscheidet mit Zweidrittelmehrheit.

Die Vorschrift ermöglicht nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut nur die Mitwirkung eines Richterwahlausschusses bei der Berufung in das Richteramt auf Lebenszeit. Nicht erfasst ist die Ernennung zum Richter bzw. zur Richterin auf Probe, kraft Auftrags oder auf Zeit (Kronisch, in: Classen/Sauthoff, LVerf M-V, 3. Aufl. 2023, Art. 76 Rn. 24 f.). Ein entsprechendes Landesgesetz ist bislang nicht erlassen worden. Die Koalitionsvereinbarung vom 24. November 1994 (CDU/SPD-Koalition) sah zwar die Einrichtung eines Richterwahlausschusses vor, welcher bei der Einstellung von Proberichterinnen und -richtern, der Anstellung von Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit und der Beförderung von Richterinnen und Richtern mitwirken sollte. Es konnte aber keine Einigung über die dazu erforderliche Änderung der Landesverfassung erzielt werden. Im Wesentlichen werden für die Beteiligung eines Richterwahlausschusses die nachfolgenden Gründe angeführt, die aber im Ergebnis nicht tragen (vgl. dazu auch Heusch, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 98 Rn. 10):

- Richterliche Unabhängigkeit

Zum Teil wird die Einrichtung eines Richterwahlausschusses mit dem Ziel der Sicherung bzw. Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit begründet.

Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter wird jedoch im Falle einer rein exekutiven Auswahlentscheidung in keiner Weise beeinträchtigt. Die Justizverwaltung hat sich als Garant einer sachlichen und die richterliche Unabhängigkeit schützenden Personalpolitik bewährt.

- Demokratische Legitimation

Als Grund für die Einrichtung eines Richterwahlausschusses wird auch die Erhöhung der demokratischen Legitimation angeführt. Der/die Justizminister/in verfügt jedoch über eine hinreichende demokratische Legitimation für die Richterernennung. Eine weitergehende Legitimation durch die Mitwirkung eines Richterwahlausschusses ist von Verfassungen wegen nicht geboten.

- Höhere Akzeptanz von Personalentscheidungen

Es erscheint auch zweifelhaft, dass Personalentscheidungen, denen ein Richterwahlausschuss zugestimmt hat, eine höhere Akzeptanz genießen.

Bei den Richterwahlverfahren wird immer wieder die fehlende Transparenz des Verfahrens bemängelt. Es ist regelmäßig vorgesehen, dass Richterwahlausschüsse in geheimer Abstimmung entscheiden. Damit bleibt verborgen, welches Ausschussmitglied sich für oder gegen einen bestimmten Bewerber entschieden hat und was die ausschlaggebenden Erwägungen für die Entscheidung waren. Dies dürfte die notwendige Akzeptanz und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der getroffenen Auswahlentscheidung eher erschweren.

Hinzu kommt:

Nach Artikel 76 Absatz 3 Satz 4 Verf M-V entscheidet der Richterwahlausschuss mit Zweidrittelmehrheit. Insoweit dürfte die Gefahr bestehen, dass sich die Mitglieder des Richterwahlausschusses nicht auf eine/n bestimmte/n Bewerber/in einigen können und damit das Auswahlverfahren verzögert wird.

Mit Blick auf die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses (mindestens zwei Drittel Abgeordnete) wird zum Teil auch die Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Richterernennung („Parteipatronage“ und „personelle Machtausdehnung der Parteien“) gesehen.

Vor diesem Hintergrund hat sich das Justizministerium M-V in der Vergangenheit immer gegen Bestrebungen zur Einrichtung eines Richterwahlausschusses ausgesprochen. Daran soll festgehalten werden.

i) Niedersachsen

(1) Landesrechtliche Regelungen zur Besetzung Landesverfassungsgericht

(a) Besetzung Landesverfassungsgericht

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof besteht gemäß Art. 55 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung (im Folgenden: NV) aus neun Mitgliedern und neun stellvertretenden Mitgliedern, die jeweils ein Mitglied persönlich vertreten.

Art. 55 Abs. 3 S. 1 NV bestimmt weiter, dass die Mitglieder des Staatsgerichtshofs während ihrer Amtszeit weder dem Landtag noch der Landesregierung oder einem entsprechenden Organ des Bundes oder eines anderen Landes oder der Europäischen Gemeinschaft angehören dürfen. Sie dürfen gemäß Art. 55 Abs. 3 S. 2 NV beruflich weder im Dienst des Landes noch einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes stehen. Ausgenommen ist nach Art. 55 Abs. 3 S. 3 NV der Dienst als Berufsrichterin oder Berufsrichter und als Hochschullehrerin oder Hochschullehrer.

Weitere Regelungen über die Mitglieder, wie z.B. Qualifikation, Rechtsstellung etc., finden sich nicht in der Verfassung. Sie ergeben sich aus dem Niedersächsischen Staatsgerichtshofgesetz (im Folgenden: NStGHG). Genauer bestimmt § 1 Abs. 2 NStGHG, dass der Staatsgerichtshof aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und sieben weiteren Mitgliedern sowie neun stellvertretenden Mitgliedern besteht. Mindestens sechs Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen, drei von ihnen sollen Berufsrichterinnen oder Berufsrichter sein. Frauen und Männer sollen jeweils mindestens drei der Mitglieder stellen. § 2 S. 1 NStGHG besagt weiter, dass die Mitglieder des Staatsgerichtshofs das 35. Lebensjahr vollendet haben, zum Landtag wählbar sein und auf Grund ihrer Erfahrung im öffentlichen Leben für das Richteramt besonders geeignet sein müssen. Schließlich müssen sie sich nach § 2 S. 2 NStGHG schriftlich bereit erklären, Mitglied des Staatsgerichtshofs zu werden.

#### (b) Wahl der Verfassungsrichterinnen und -richter

Nach Art. 55 Abs. 2 S. 1 NV werden die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Staatsgerichtshofs vom Landtag ohne Aussprache mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Landtages, mindestens aber mit der Mehrheit seiner Mitglieder, auf sieben Jahre gewählt. Art. 55 Abs. 2 S. 2 NV bestimmt weiter, dass eine Wiederwahl nur einmal zulässig ist. Die Amtszeit als stellvertretendes Mitglied wird auf diese höchstzulässige Amtszeit nicht angerechnet (§ 7 S. 3 NStGHG). Die Wahlbestimmungen gelten gleichermaßen auch für die stellvertretenden Mitglieder (§ 7 S. 1 NStGHG). Die längstmögliche Zugehörigkeit zu dem Staatsgerichtshof kann damit insgesamt 28 Jahre betragen (jeweils zwei siebenjährige Amtszeiten als stellvertretendes Mitglied und Mitglied). Nach § 3 Abs. 1 S. 1 NStGHG werden die Mitglieder auf Vorschlag eines besonderen Ausschusses des Landtages vom Landtag in geheimer Wahl

gewählt. Der Landtag wählt gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 NStGHG aus der Reihe der Mitglieder, die die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen, die Präsidentin oder den Präsidenten und die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten. Die Wahlen finden innerhalb von drei Monaten vor Ablauf der Amtsperiode des jeweiligen Mitglieds oder, wenn der Landtag in dieser Zeit aufgelöst ist oder aufgelöst wird, innerhalb eines Monats nach dem ersten Zusammentritt des Landtages statt (§ 3 Abs. 2 NStGHG). Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird innerhalb von drei Monaten nach seinem Ausscheiden oder, wenn der Landtag innerhalb dieser Zeit aufgelöst ist oder aufgelöst wird, innerhalb eines Monats nach dem ersten Zusammentritt des Landtages, eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger gewählt (§ 3 Abs. 3 NStGHG).

(c) (Verfassungsrechtliche) Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des nachfolgenden Mitglieds

Für den Fall, dass nach Ausscheiden eines Mitglieds eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger noch nicht ernannt worden ist, wird das jeweilige stellvertretende Mitglied tätig (§ 7 S. 4 NStGHG).

(d) Stärkung der Oppositionsrechte, Vorschlagsbefugnis

(Beispiele: verfassungsrechtliche Verankerung der Wahl eines Teils der Mitglieder des Verfassungsgerichts auf Vorschlag der Fraktionen nach deren Stärkeverhältnis; verfassungsrechtliche Verankerung der Regelungen zur Amtsenthebung von Landesverfassungsrichterinnen und -richtern)

Die Wahlen zum Staatsgerichtshof werden nach § 3 Abs. 1 NStGHG durch einen Ausschuss vorbereitet. Der Landtag bestellt diesen Ausschuss gemäß § 15 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages (im Folgenden: GO-LT). Dabei benennen die Fraktionen Mitglieder entsprechend ihrer Fraktionsstärke. Der Ausschuss hat sieben stimmberechtigte Mitglieder. Die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident gehört dem Ausschuss mit beratender Stimme an und führt den Vorsitz. Aus der Mitte des Ausschusses, von der Landesregierung und von den Fraktionen können Personen für die Wahl zum Staatsgerichtshof benannt werden (§ 55 GO-LT).

Die Regelungen zu Disziplinarmaßnahmen/ zur Entlassung finden sich in § 5 Abs. 4 und § 6 Abs. 2 NStGHG. Die entsprechenden Entscheidungen trifft der Staatsgerichtshof jeweils mit 2/3 seiner Mitglieder (§ 5 Abs. 4 S. 3, § 6 Abs. 3 S. 1 NStGHG).

(e) Gesetzeskraft und Bindungswirkung der Entscheidung

Gemäß Art. 55 Abs. 4 NV regelt ein Gesetz das Nähere über die Verfassung und das Verfahren des Staatsgerichtshofs und bestimmt, in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben. Mit der Regelung in Art. 55 Abs. 4 Halbs. 2 NV ist verfassungsrechtlich vorgegeben, dass es Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs geben kann, die Gesetzeskraft haben. In Ausfüllung dieser Norm regelt § 19 S. 1 NStGHG, wann dies der Fall ist, nämlich bei der abstrakten Normenkontrolle (Art. 54 Nr. 3 NV, § 8 Nr. 8 NStGHG), bei der konkreten Normenkontrolle (Art. 54 Nr. 4 NV, § 8 Nr. 9 NStGHG) und bei den kommunalen Verfassungsbeschwerden (Art. 54 Nr. 5 NV, § 8 Nr. 10 NStGHG). Im Übrigen bestimmt § 12 Abs. 1 NStGHG, dass § 31 Abs. 1 BVerfGG auf das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof entsprechend anzuwenden ist.

(f) Zusammenfassung und Bewertung

In Niedersachsen ist das Erfordernis einer doppelt-qualifizierten Mehrheit für die Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs bereits in der Verfassung festgeschrieben (Art. 55 Abs. 2 S. 1 NV). Ferner ist in dieser auch die Amtsdauer festgelegt (Art. 55 Abs. 2 S. 1 NV). Art. 55 Abs. 2 S. 2 NV sieht weiter vor, dass eine Wiederwahl nur einmalig möglich ist. Möglichkeiten der Ersatzbestimmung sind weder in der Niedersächsischen Verfassung noch im Niedersächsischen Staatsgerichtshofgesetz enthalten. Eine Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des nachfolgenden Mitglieds ist in der Verfassung jedenfalls angelegt. So sieht Art. 55 Abs. 1 NV bereits vor, dass der Staatsgerichtshof aus neun Mitgliedern und neun stellvertretenden Mitgliedern besteht, die jeweils ein Mitglied persönlich vertreten. Die Verfassung gibt auch vor, dass es Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs geben kann, die Gesetzeskraft haben. Im Übrigen bestimmt § 12 Abs. 1 NStGHG, dass § 31 Abs. 1 BVerfGG auf das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof entsprechend anzuwenden ist. Die Niedersächsische Verfassung beinhaltet insofern schon jetzt eine Vielzahl von Regelungen betreffend die Besetzung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs und die Wahl seiner Verfassungsrichterinnen und -richter. Ein Handlungsbedarf wird von der federführend zuständigen Niedersächsischen Staatskanzlei derzeit nicht gesehen.

(2) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richter

Vorhandensein und Zusammensetzung eines Richterwahlausschusses; Wahl der Berufsrichterinnen und -richter

(Beispiele: Einführung eines Zweidrittelquorums); Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses (Einführung eines Zweidrittelquorums mit (landes-) verfassungsrechtlicher Verankerung), Anpassung der Regelungen zur Beschlussfähigkeit (Beispiel: § 26 Abs. 2 S. 1 Hamburgisches Richtergesetz)

In Niedersachsen gibt es keine Richterwahlausschüsse. Der Koalitionsvertrag sieht vor zur Stärkung der Selbstbestimmung der Justiz und ihrer demokratischen Legitimation einen Richterwahlausschuss einzuführen, der zukünftig vor allem bei der Besetzung von herausgehobenen Ämtern in der Justiz ab Besoldungsgruppe R3 mitentscheiden soll.

Derzeit ernennt und entlässt die Landesregierung die Berufsrichterinnen, Berufsrichter, Beamtinnen und Beamten gemäß Art. 38 Abs. 2 NV. Nach Art. 38 Abs. 3 NV kann die Landesregierung diese Befugnisse auf einzelne Mitglieder der Landesregierung oder auf andere Stellen übertragen. Eine solche Übertragung der dienstrechtlichen Befugnisse hat die Landesregierung mit Gemeinamen Runderlass vom 28. November 2012 - Z 11.2-03000.200 - (Nds.MBl. 2012, 1241) auf die Fachministerien (überwiegend mit weiterer Subdelegationsmöglichkeit) vorgenommen. Ausgenommen hiervon sind die Beamtinnen und Beamten der Besoldungsordnung B sowie Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Besoldungsgruppen R 3 aufwärts. Der Präsidialrat ist gemäß § 45 Abs. 2 S. 1 Niedersächsisches Richtergesetz (im Folgenden: NRiG) auf sein Verlangen fortlaufend über die Bewerberlage hinsichtlich der Richterinnen und Richter auf Probe und kraft Auftrags zu unterrichten (§ 45 Abs. 2 S. 1 NRiG). Bei den Bewerbungsgesprächen darf ein Mitglied des Präsidialrats anwesend sein (§ 45 Abs. 2 S. 2 NRiG). Entsprechendes gilt gemäß § 71 Abs. 2 S. 1 und S. 2 NRiG für den Hauptstaatsanwaltsrat.

Vor der Ernennung einer Richterin oder eines Richters oder einer sonstigen Bewerberin oder eines sonstigen Bewerbers für ein Richteramt mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes, sowie vor der Versetzung einer Richterin oder eines Richters in ein Richteramt mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes ist gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 NRiG der Präsidialrat gemäß den §§ 57 ff. NRiG zu beteiligen.

### (3) Ausgestaltung der Wahl der SchöffInnen/ehrenamtlichen RichterInnen

Gewählt werden die Schöffinnen und Schöffen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit.

Hinsichtlich der bundesgesetzlichen Regelungen zur Wahl der Schöffinnen und Schöffen sowie der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Finanzgerichtsbarkeit wird auf die bereits übersandten Beiträge Bezug genommen.

Die bundesrechtlichen Regelungen zur Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden landesrechtlich wie folgt ergänzt: Es wird nicht nur bei jedem Verwaltungsgericht (§ 26 Abs. 1 VwGO), sondern auch beim Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht (§ 26 Abs. 1, § 34 VwGO i. V. m. § 76 Abs. 1 NJG) ein Ausschuss zur Wahl ehrenamtlicher Richterinnen und Richter bestellt. Gemäß § 77 NJG bestimmt das Innenministerium die Verwaltungsbeamtin bzw. den Verwaltungsbeamten, die bzw. der nach § 26 Abs. 2 S. 1 VwGO dem Ausschuss zur Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter beim Verwaltungsgericht angehört, während das Justizministerium die Verwaltungsbeamtin bzw. den Verwaltungsbeamten bestimmt, die bzw. der nach § 26 Abs. 2 S. 1 in Verbindung mit § 34 VwGO dem Ausschuss zur Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter beim Obergerverwaltungsgericht angehört.

Weiter sieht § 78 Abs. 1 NJG vor, dass die Vertrauensleute und die stellvertretenden Vertrauensleute für den Ausschuss zur Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter bei den Verwaltungsgerichten durch eine Versammlung von Wahlbevollmächtigten gewählt werden, und zwar gemäß § 78 Abs. 4 S. 1 NJG für die Dauer von fünf Jahren. Die Vertretungen der Landkreise und kreisfreien Städte im Bezirk des Verwaltungsgerichts wählen je ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied der Versammlung der Wahlbevollmächtigten, wobei die Zuständigkeit der Vertretungen der großen selbständigen Städte, der selbständigen Gemeinden, der Stadt Göttingen und der Landeshauptstadt Hannover ausgeschlossen ist. Die Versammlung der Wahlbevollmächtigten wählt sodann aus ihrer Mitte eine Vorsitzende bzw. einen Vorsitzenden und deren bzw. dessen Vertreterin bzw. Vertreter (§ 78 Abs. 2 S. 1 NJG). Die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende beruft die Versammlung ein (§ 78 Abs. 2 S. NJG), die beschlussfähig ist, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist (§ 78 Abs. 3 S. 1 NJG). Von der Versammlung als Vertrauensperson gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt, wobei bei Stimmgleichheit das Los entscheidet (§ 78 Abs. 3 S. 2 NJG). Für den bei dem Obergerverwaltungsgericht zu bestellenden Ausschuss wählt gemäß § 78 Abs. 5 NJG der Landtag oder ein durch ihn bestimmter Landtagsausschuss die Vertrauensleute und die stellvertretenden Vertrauensleute.

Als konkrete Maßnahmen gegen Verfassungsfeinde unter den Schöffinnen und Schöffen hat das Niedersächsische Justizministerium vor deren letzten Wahl das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport um eine Sensibilisierung der niedersächsischen Kommunen hinsichtlich der Problematik potentiell extremistischer Bewerber ersucht. Nach der Wahl hat es wiederum die Gerichte ersucht, die Schöffinnen und Schöffen noch einmal auf die Notwendigkeit der Verfassungstreue hinzuweisen.

Nicht unproblematisch dürfte derzeit allerdings die Feststellung von verfassungs- und rechtsstaatswidrigen Einstellungen sein. Ggf. könnte sich in diesem Zusammenhang eine Prüfung anbieten, ob für den Fall verfassungsfeindlicher Äußerungen in der Beratung und Abstimmung zu diesem Zwecke insoweit eine Lockerung des Beratungsgeheimnisses nach § 43 und § 45 Abs. 1 S. 2 DRiG erforderlich bzw. geboten wäre.

j) Nordrhein-Westfalen

(1) Landesrechtliche Regelungen zur Besetzung der Landesverfassungsgerichte

In Nordrhein-Westfalen ist die Besetzung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. Oktober 2016 (GV. NRW. S. 860) neu strukturiert und damit die personelle und zugleich institutionelle Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs gestärkt worden. Bis zur Neuregelung setzte sich der Verfassungsgerichtshof zusammen aus sog. geborenen Mitgliedern (die/der Präsident/in des Oberverwaltungsgerichts und die beiden lebensältesten Oberlandesgerichtspräsident/innen) sowie aus Wahlmitgliedern, die vom Landtag für die Dauer von sechs Jahren gewählt wurden. Diese Unterteilung ist in Anlehnung an die Regelungen über die Verfassungsrichterbestimmung im Bund und den meisten Ländern aufgegeben worden; nunmehr werden sämtliche Mitglieder vom Landtag in geheimer Wahl ohne Aussprache mit Zweidrittelmehrheit auf die Dauer von zehn Jahren gewählt. Eine anschließende oder spätere Wiederwahl ist ausgeschlossen. Alle Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben, drei der sieben Mitglieder Berufsrichter sein. Die vorgenannten Regelungen sind nicht lediglich einfachgesetzlicher Natur, sondern in der Landesverfassung niedergelegt (vgl. Art. 76 LVerf NRW).

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen enthält damit bereits mehrere der derzeit für das Bundesverfassungsgericht diskutierten Vorgaben für die Wahl und Amtszeit der Verfassungsrichterinnen und -richter. Auf Landesebene wird aktuell geprüft, ob die verfassungsrechtlichen Vorgaben weiter zu ergänzen sind.

(2) Landesrechtliche Regelungen zur Ernennung und Beförderung von Berufsrichterinnen und -richtern

In Nordrhein-Westfalen erfolgen die Einstellung, die Lebenszeiternennung sowie die Beförderungen der Berufsrichterinnen und Berufsrichter nicht durch Wahl, sondern nach den Vorgaben der Landesverfassung durch die Landesregierung (vgl. Art. 58 LVerf NRW). Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Berufsrichterinnen und Berufsrichter demokratisch legitimiert sind. Dabei erlaubt die Verfassung der Landesregierung, die Ernennungsbefugnis auf nachgeordnete Stellen zu übertragen.

Von dieser Ermächtigung zur Subdelegation hat die Landesregierung dergestalt Gebrauch gemacht, dass ihr selbst nur die Ernennungen von Richterinnen und Richtern in ein Amt der Besoldungsgruppe R 3 LBesO NRW und höher vorbehalten sind. Das sind in der Rechtsprechung die Ämter der Vorsitzenden Richterinnen und Richter an den Obergerichten und in der Gerichtsverwaltung die Ämter der Gerichtspräsident/innen sowie bei großen Gerichten auch der Vizepräsident/innen.

Darunter liegt die Zuständigkeit zur Ernennung von Richterinnen und Richtern in ein Amt der Besoldungsgruppe R 1 mit Amtszulage bis R 2 mit Amtszulage LBesO NRW beim Ministerium der Justiz, während die Zuständigkeit zur Einstellung in den Richterdienst und zur Lebenszeiternennung den Präsident/innen der Obergerichte übertragen ist.

Sämtliche der vorgenannten Personalmaßnahmen – ohne Beschränkung nach der Besoldungsgruppe oder dem zu verleihenden Statusamt – unterliegen der echten Mitbestimmung der gewählten Richter- bzw. Präsidialräte. Die diesbezüglichen und deutlich über § 75 DRiG hinausgehenden Regelungen im Richter- und Staatsanwältengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRiStaG) sind im Jahr 2015 ausdrücklich zur Stärkung der „Judikative als unabhängige dritte Staatsgewalt“ eingeführt worden.

Das Modell der Richterernennung durch die Exekutive bei gleichzeitiger echter Mitbestimmung durch richterliche Vertretungsgremien hat sich in Nordrhein-Westfalen in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht bewährt (vgl. Bericht der Landesregierung – [Vorlage 18/1846](#)). Durch die dezentrale Zuständigkeit der Gerichtsleitungen für die Einstellung und Lebenszeiternennung des richterlichen Nachwuchses sowie die echte Mitbestimmung der richterlichen Vertretungsgremien ist die Gefahr politischer Einflussnahme auf die Zusammensetzung der Richterschaft gering. In Bezug auf die Beförderungen ist ebenfalls durch die auch hier uneingeschränkt geltende Mitbestimmung der richterlichen Vertretungsgremien sowie durch die Sicherstellung des Prinzips der Bestenauslese im Wege der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Auswahlentscheidung die Möglichkeit politischer Einflussnahme gering.

### (3) Ausgestaltung der Schöffenwahl

Die Ausgestaltung der Schöffenwahl gemäß den Regeln der §§ 28 bis 58 des Gerichtsverfassungsgesetzes sowie der ausführenden ministeriellen Erlasse sollen sicherstellen, dass nur solche Personen zu Schöffinnen und Schöffen gewählt werden, die den hohen Anforderungen des Amtes gerecht werden.

Zunächst prüfen die jeweils zuständigen Gremien – Gemeinderat bzw. Wahlausschuss bei den Gerichten – eigenverantwortlich, welche Bewerberinnen und Bewerber die gesetzlich vorgeschriebenen Eignungskriterien erfüllen. Die Aufstellung der Vorschlagsliste und die damit verbundene Eignungsprüfung obliegen der Gemeindevertretung, da diese hierfür auch die besten personellen Kenntnisse für Repräsentanz und Eignung der Einwohnerinnen und Einwohner für das Schöffenamts hat. Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung gebieten es, dass die Gemeindevertreterinnen und -vertreter eine individuelle Vorauswahl erfahrener und urteilsfähiger Personen vornehmen und bei der Aufstellung der Vorschlagslisten sorgfältig prüfen, ob die Vorgeschlagenen für das Schöffenamts geeignet sind. Für die Kommunen besteht – bei Zweifeln an der Verfassungstreue einer Person – zudem die Möglichkeit, den Verfassungsschutz und neben diesem auch die Staatsschutzdienststellen der Polizei zu kontaktieren. Nach der Übersendung der Vorschlagslisten an die Gerichte entscheidet der dort zu bildende Schöffenauswahlkommission zunächst über die Einsprüche gegen die Vorschlagsliste und wählt im Anschluss aus der berechtigten Vorschlagsliste die erforderliche Anzahl der Schöffeninnen und Schöffen sowie der Ersatzschöffeninnen und Ersatzschöffen.

Im Rahmen ihrer Vereidigung bekennen sich die Bewerberinnen und Bewerber für das Schöffenamts zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die Schöffeninnen und Schöffen werden vor ihrer ersten Amtshandlung in öffentlicher Sitzung des Gerichts nach § 6 LRiStaG wie folgt vereidigt: *"Ich schwöre, die Pflichten eines ehrenamtlichen Richters getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, getreu der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und getreu dem Gesetz zu erfüllen, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen, [so wahr mir Gott helfe]."*

Soweit im Nachhinein – z. B. im Rahmen der Ausübung des Schöffenamtes – bei einer gewählten Schöffin oder bei einem gewählten Schöffen Umstände eintreten oder bekannt werden, bei deren Vorhandensein eine Berufung zum Schöffenamts nicht erfolgen soll, ist diese oder dieser gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 2 GVG von der Schöffenauswahlkommission zu streichen und wird damit ihres oder seines Ehrenamtes enthoben. Darüber hinaus ist eine Schöffin oder ein Schöffe gemäß § 51 Abs. 1 GVG ihres oder seines Amtes zu entheben, wenn sie oder er ihre oder seine Amtspflichten gröblich verletzt.

#### k) Rheinland-Pfalz

##### (1) Rheinland-pfälzische Regelungen zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit

- Besetzung der Landesverfassungsgerichte
- Wahl der Verfassungsrichterninnen und -richter (Beispiel: Einführung eines Zweidrittelquorums)

- Implementierung einer eigenen Vorschlagsbefugnis der Verfassungsgerichte (entsprechend § 7a Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
- (Verfassungsrechtliche) Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des nachfolgenden Mitglieds
- Stärkung der Oppositionsrechte (Beispiele: verfassungsrechtliche Verankerung der Wahl eines Teils der Mitglieder des Verfassungsgerichts auf Vorschlag der Fraktionen nach deren Stärkeverhältnis; verfassungsrechtliche Verankerung der Regelungen zur Amtsenthebung von Landesverfassungsrichtern und -richtern)

(a) Status Quo

i. Besetzung des Verfassungsgerichtshofs

Die Richterwahl zum Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ist – recht detailliert – in Art. 134 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (im Folgenden: LV) geregelt, der wie folgt lautet:

**Artikel 134 [Organisation des Verfassungsgerichtshofes]**

(1) Es wird ein Verfassungsgerichtshof gebildet.

(2) Er besteht aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts als Vorsitzendem, aus drei weiteren Berufsrichtern und aus fünf weiteren Mitgliedern, die nicht die Befähigung zum Richteramt haben müssen (ordentliche Mitglieder). Ferner gehören ihm der Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts als Vertreter des Vorsitzenden, drei weitere Berufsrichter sowie fünf weitere Mitglieder, die nicht die Befähigung zum Richteramt haben müssen, als Vertreter der ordentlichen Mitglieder an (stellvertretende Mitglieder).

(3) Die ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder, mit Ausnahme des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts, werden vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit auf die Dauer von sechs Jahren gewählt. Eine Wiederwahl ist nur einmal zulässig. Nach Ablauf ihrer Amtszeit führen sie ihre Amtsgeschäfte bis zur Wahl des Nachfolgers fort. Die Wahl soll frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit des bisherigen Amtsinhabers erfolgen.

(4) Die nach Absatz 3 zu wählenden berufsrichterlichen Mitglieder werden aus einer Liste gewählt, die mindestens die doppelte Zahl der zu Wählenden enthält und die der Präsident des Oberverwaltungsgerichts aufstellt. Die übrigen zu wählenden Mitglieder dürfen weder dem Landtag noch der Landesregierung angehören.

(5) Die Geschäfte des Verfassungsgerichtshofs werden beim Oberverwaltungsgericht geführt.

Diese Bestimmungen werden in den §§ 3 bis 10 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VGHG – weiter konkretisiert. Ergänzend zu Art. 134 Abs. 4 LV bestimmt § 5 Abs. 2 Satz 2 VGHG dabei etwa, dass die nicht berufsrichterlichen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs aus einer Liste gewählt werden, die mindestens die doppelte Zahl der zu Wählenden enthält und die der Ältestenrat des Landtags aufstellt.

Vieles, was derzeit auf Bundesebene diskutiert wird, hat der rheinland-Pfälzische Verfassungsgesetzgeber bereits mit Gesetz vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65) in Art. 134 Abs. 3 LV umgesetzt. Danach wurde die **Wahl** der Richterinnen und Richter von einer – in der Landesverfassung verankerten – **Zweidrittelmehrheit im Landtag** abhängig gemacht und deren **Amtszeit von vier auf sechs Jahre verlängert**, eine **Wiederwahl** jedoch **nur noch einmal zugelassen**.

Die **Fortführung der Amtsgeschäfte** bis zur Ernennung des nachfolgenden Mitglieds ist ebenfalls bereits nach derzeitiger Rechtslage gewährleistet. Nach Art. 134 Abs. 3 Satz 3 LV, § 5 Abs. 1 Satz 4 VGHG führen die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs ihre Amtsgeschäfte bis zur Wahl des Nachfolgers fort. Die Wahl soll frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit des bisherigen Amtsinhabers erfolgen.

Schließlich hat der Präsident des Oberverwaltungsgerichts nach Art. 134 Abs. 4 Satz 1 LV – hinsichtlich der berufsrichterlichen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs – ein Vorschlagsrecht, so dass jedenfalls insoweit bereits eine **eigene Vorschlagsbefugnis** besteht.

## ii. Bindungswirkung der Entscheidungen

Darüber hinaus trägt Art. 136 Abs. 1 LV erheblich dazu bei, den Geltungsvorrang der Verfassung aus Anlass der Rechtsanwendung in einem konkreten Verfahren des VfGH zu sichern. Art. 136 Abs. 1 LV lautet:

### **Artikel 136 [Bindungswirkung der Entscheidungen]**

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs binden alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Landes.

Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, welche die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder der sonstigen Handlungen eines Verfassungsorgans oder die Unzulässigkeit einer Verfassungsänderung ausspricht, hat Gesetzeskraft.

Anders als auf Bundesebene sieht die rheinland-pfälzische Verfassung demnach auch eine **Bindungswirkung** der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Landes vor. Zusätzlich zu dieser Bindungswirkung regelt Art. 136 Abs. 2 LV, dass Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs, welche die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder der sonstigen Handlungen eines Verfassungsorgans oder die Unzulässigkeit einer Verfassungsänderung ausspricht, **Gesetzeskraft** zukommt.

#### (b) Mögliche Rechtsänderungen

Bislang sind weitere Rechtsänderungen zur Besetzung des Verfassungsgerichtshofs in Rheinland-Pfalz noch nicht diskutiert worden. Dies gilt namentlich für folgende Punkte:

- Implementierung einer **eigenen Vorschlagsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs** (entsprechend § 7a BVerfGG: Beschluss des Plenums des Bundesverfassungsgerichts bei Wahlverfahren in besonderen Fällen - Kontroversen im Zusammenhang mit der Richterwahl)
- **Stärkung der Oppositionsrechte** (z.B. verfassungsrechtliche Verankerung der Wahl eines Teils der Mitglieder des Verfassungsgerichts auf Vorschlag der Fraktionen nach deren Stärkeverhältnis; verfassungsrechtliche Verankerung der Regelungen zur Amtsenthebung von Landesverfassungsrichtern und -richtern)

Eine eigene Vorschlagsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs könnte von Vorteil sein, wenn sich demokratische und verfassungsfeindliche Kräfte gegenseitig „blockieren“. Die Wahl eines demokratischen Kandidaten kann aber auch damit letztlich nicht garantiert werden.

Eine Stärkung der Oppositionsrechte bei der Richterwahl ist ein „zweischneidiges Schwert“. Sie könnte unter Umständen auch antidemokratischen Kräften zugutekommen.

#### (2) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen/-richtern in Rheinland-Pfalz

##### (a) Vorhandensein und Zusammensetzung eines Richterwahlausschusses

Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 des rheinland-pfälzischen Landesrichtergesetzes – LRiG – entscheidet über die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber für die Anstellung und die Beförderung einer Richterin oder eines Richters auf Lebenszeit die oder der für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständige Ministerin oder Minister gemeinsam mit

dem Richterwahlausschuss. Gleiches gilt für Versetzungen in Richterämter mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes, über die nach Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes zu entscheiden ist (§ 14 Abs. 2 LRiG).

Stimmberechtigte Mitglieder des Richterwahlausschusses sind nach § 15 Abs. 1 Satz 1 LRiG

- (1) acht Abgeordnete des Landtags,
- (2) zwei Richterinnen oder Richter als ständige Mitglieder,
- (3) zwei Richterinnen oder Richter des Gerichtszweigs, für den die Wahl stattfindet, als nicht ständige Mitglieder,
- (4) eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt.

Nicht stimmberechtigtes Mitglied ist die oder der für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständige Ministerin oder Minister als vorsitzendes Mitglied (§ 15 Abs. 1 Satz 2 LRiG).

Für die stimmberechtigten Mitglieder ist die Mitgliedschaft im Richterwahlausschuss ein öffentliches Ehrenamt. Für das vorsitzende Mitglied ist die Mitgliedschaft im Richterwahlausschuss Teil des Hauptamtes. Die Mitglieder sind bei der Wahrnehmung ihres Amtes unabhängig, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur dem Gesetz unterworfen, sie dürfen in der Ausübung ihrer Befugnisse nicht behindert und wegen ihrer Tätigkeit weder benachteiligt noch begünstigt werden (§ 15 Abs. 2 LRiG).

(b) Wahl der Berufsrichterinnen/-richter (u.a. Zweidrittelquorum)

Das vorsitzende Mitglied beruft den Richterwahlausschuss zu seiner Sitzung ein. Die Sitzung findet grundsätzlich unter persönlicher Anwesenheit der Mitglieder, nur aufgrund besonderer Umstände ausnahmsweise als Videokonferenz, statt. Die Einladung soll den ständigen Mitgliedern und den in der Sitzung stimmberechtigten nicht ständigen richterlichen Mitgliedern spätestens zwei Wochen vor der Sitzung zugehen. Sie soll die Tagesordnung enthalten und das berichterstattende Mitglied bezeichnen. Die Einladung muss den Entscheidungsvorschlag des vorsitzenden Mitglieds und die Stellungnahme des Präsidialrats enthalten sowie, falls ein Einigungsgespräch stattgefunden hat, die Niederschrift über dessen Ergebnis (§ 21 Abs. 1 LRiG).

Die Sitzung ist nicht öffentlich. Die von dem für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständigen Ministerium beauftragten Bediensteten dürfen an der Sitzung teilnehmen (§ 21 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LRiG).

Der Richterwahlausschuss fasst seine Beschlüsse in offener Abstimmung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Er ist beschlussfähig, wenn mindestens die

Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder an der Sitzung teilnimmt. Bei Beschlüssen, die die allgemeine Geschäftsordnung betreffen, sind alle nicht ständigen richterlichen Mitglieder stimmberechtigt (§ 22 Abs. 1 LRiG). Bei der Entscheidung über die Bewerberauswahl beschließt der Richterwahlausschuss, ob er dem Entscheidungsvorschlag des vorsitzenden Mitglieds zustimmt. Der Richterwahlausschuss hat seine Entscheidung aufgrund der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung der Bewerberinnen und Bewerber ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen, Herkunft oder Beziehungen zu treffen (§ 22 Abs. 2 LRiG). Der Richterwahlausschuss hat seine Entscheidung schriftlich zu begründen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe sowie die wesentlichen Gesichtspunkte für die Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung mitzuteilen. Soweit der Richterwahlausschuss dem Entscheidungsvorschlag des vorsitzenden Mitglieds zustimmt, kann auf dessen Begründung Bezug genommen werden. Über die Begründung ist in offener Abstimmung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu beschließen (§ 22 Abs. 3 LRiG).

(c) Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses (Einführung eines Zweidrittelquorums mit (landes-) verfassungsrechtlicher Verankerung)

Die stimmberechtigten parlamentarischen Mitglieder und das rechtsanwaltschaftliche Mitglied werden durch den Landtag sechs Wochen nach seinem ersten Zusammentritt mit einfacher Mehrheit gewählt (§ 17 Abs. 1 LRiG).

Der Landtag wählt die parlamentarischen Mitglieder sowie die Ersatzmitglieder aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (Höchstzahlverfahren nach Sainte Laguë/Schepers). Für die nach den Vorschlägen einer Fraktion gewählten Mitglieder sind aufgrund von Vorschlägen derselben Fraktion Ersatzmitglieder in gleicher Zahl zu wählen. Bei der Wahl soll Geschlechterparität angestrebt werden. Jedes der Mitglieder kann von jedem der Ersatzmitglieder vertreten werden; die Ersatzmitglieder sind in der Reihenfolge des Wahlergebnisses heranzuziehen (§ 17 Abs. 2 LRiG).

Das rechtsanwaltschaftliche Mitglied sowie Ersatzmitglieder in dreifacher Zahl wählt der Landtag aus einer Vorschlagsliste, welche die Rechtsanwaltskammern dem Landtag spätestens zum Ablauf der Wahlperiode des Landtags vorlegen. Die Liste enthält acht Vorschläge für das rechtsanwaltschaftliche Mitglied. In die Vorschlagsliste ist aufzunehmen, wer von den Präsidien der Rechtsanwaltskammern in Rheinland-Pfalz geheim und unmittelbar mit einfacher Stimmenmehrheit nach näherer Regelung der Rechtsanwaltskammern gewählt wurde. Wählbar ist, wer nach den §§ 65 und 66 der Bundesrechtsanwaltsordnung in Rheinland-Pfalz zum Mitglied des Vorstands einer Rechtsanwaltskammer gewählt werden kann. Das rechtsanwaltschaftliche Mitglied

kann von jedem der Ersatzmitglieder vertreten werden; die Ersatzmitglieder sind in der Reihenfolge des Wahlergebnisses heranzuziehen (§ 17 Abs. 3 und 5 i. V. m. Abs. 2 Satz 4 LRiG).

Die richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses sowie Ersatzmitglieder in dreifacher Zahl werden für die Dauer von fünf Jahren geheim und unmittelbar gewählt. Jedes der Mitglieder kann von jedem der Ersatzmitglieder vertreten werden; die Ersatzmitglieder sind in der Reihenfolge des Wahlergebnisses heranzuziehen. Wird ein Mitglied des Präsidialrats in den Richterwahlausschuss gewählt, so scheidet es aus dem Präsidialrat aus (§ 18 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 4 LRiG).

Die ständigen richterlichen Mitglieder werden von den Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit aller Gerichtszweige gewählt, die nicht am Wahltag für mehr als drei Monate an ein Gericht außerhalb des Landes Rheinland-Pfalz oder an eine andere Dienststelle als ein Gericht abgeordnet oder ohne Dienstbezüge beurlaubt sind. Für die nicht ständigen richterlichen Mitglieder wahlberechtigt und wählbar sind die Wahlberechtigten des jeweiligen Gerichtszweigs (§ 18 Abs. 2 LRiG). Das Nähere über die Wahl der richterlichen Mitglieder zum Richterwahlausschuss regelt das für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung (§ 18 Abs. 3 Satz 2 Hs. 1 LRiG: Wahlordnung zum Landesrichtergesetz vom 13. Mai 2004, GVBl. 2004, 336).

Der Richterwahlausschuss regelt seine Geschäftsführung und Beschlussfassung sowie die Bestimmung des berichterstattenden Mitglieds in einer Geschäftsordnung (§ 16 Abs. 1 LRiG). Die Verwaltungsgeschäfte für den Richterwahlausschuss führt das für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständige Ministerium (§ 16 Abs. 2 LRiG).

(d) „Änderungsbedarf in Bezug auf die bestehenden Regelungen bzw. Praxismodalitäten“

Ein Änderungsbedarf in Bezug auf die bestehenden Regelungen bzw. Praxismodalitäten wird derzeit nicht gesehen.

Da der Richterwahlausschuss seine Entscheidung aufgrund der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung der Bewerberinnen und Bewerber ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen, Herkunft oder Beziehungen zu treffen hat (§ 22 Abs. 2 Satz 2 LRiG), anderenfalls die Bewerberinnen und Bewerber um effektiven Rechtsschutz nachsuchen können, erscheinen Anpassungen in Bezug auf die Wahl der Berufsrichterinnen und -richter, die

Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses und die Regelungen zur Beschlussfähigkeit in Ermangelung eines dadurch zu erzielenden Mehrwerts nicht für veranlasst.

I) Saarland

(1) Verfassungsgerichtshof des Saarlandes

(a) Allgemeines

Dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes ist als Ausdruck und gewissermaßen als Bestätigung und Krönung der Verfassungsautonomie der Länder in der Verfassung des Saarlandes (SVerf) im dortigen Abschnitt „Organe des Volkswillens“ neben Landtag und Landesregierung ein eigenes Kapitel gewidmet.

Mit dieser bereits auf Verfassungsebene herausgehobenen Stellung korrespondiert wesensmäßig die landesgesetzliche Festlegung, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs die Verfassungsorgane des Saarlandes sowie alle saarländischen Gerichte und Verwaltungsbehörden binden (§ 10 Absatz 1 VerfGHG).

(b) Rechtsgrundlagen

i. Verfassung des Saarlandes

Artikel 96 SVerf legt bereits auf Verfassungsebene fest, dass der Verfassungsgerichtshof aus acht Mitgliedern besteht und dass diese mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages gewählt werden. Dies gilt auch für die Wahl von Stellvertretern. Die Detailtreue der Verfassung spiegelt sich auch in Absatz 2 des Artikel 96 SVerf, wonach der Verfassungsgerichtshof seinen Sitz in Saarbrücken hat.

Gleichzeitig sichert Artikel 97 SVerf die maßstabbildenden Verfahrensarten, wie sie tradierterweise zwischenzeitlich als bundesrechtliches Gemeingut erachtet werden können (namentlich insb. die abstrakte Normenkontrolle, das Organstreitverfahren sowie die Verfassungsbeschwerde), bereits auf Verfassungsebene ab.

ii. Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG)

Die näheren Konkretisierungen der organisations- und verfahrensrechtlichen Vorgaben der Verfassung des Saarlandes ergeben sich aus dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG).

Dieses greift insbesondere das bereits in der Verfassung abgesicherte Stellvertreterssystem auf, wonach für jedes Mitglied ein Stellvertreter oder eine Stellvertreterin zu wählen ist.

Selbiges gilt für das in der Verfassung angelegte qualifizierte Mehrheitserfordernis bei der Richterwahl, das sich gemäß § 2 Absatz 4 VerfGHG auch auf die Wahl als Präsident(in) bzw. Vizepräsident(in) des Gerichts erstreckt.

Die Amtsdauer sowohl der Mitglieder und der Stellvertreterinnen und Stellvertreter beträgt dabei jeweils sechs Jahre, wobei eine Wiederwahl zulässig ist.

Nach § 2 Absatz 3a VerfGHG sollen Frauen und Männer jeweils mindestens drei der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und der stellvertretenden Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs stellen.

Mindestens zwei der Mitglieder und deren Stellvertreter sollen Berufsrichter bzw. Berufsrichterinnen sein.

Die Mitglieder als auch ihre Stellvertreter müssen das 35. Lebensjahr vollendet haben und die Befähigung zum Richteramt besitzen oder auf Grund der vorgeschriebenen Staatsprüfungen die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst erworben haben. Sie müssen zum Landtag wählbare deutsche Staatsangehörige und dürfen nicht Mitglied des Bundestages, des Bundesrates, der Bundesregierung oder eines entsprechenden Organs eines Landes sein. Angehörige des öffentlichen Dienstes mit Ausnahme der Richterinnen und Richter und der Professorinnen und Professoren des Rechts an einer deutschen Universität sind nicht wählbar.

Verliert ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs seine Wählbarkeit im Laufe seiner Amtszeit, so endet sein Amt als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs. Gleiches gilt, wenn die Rechte und Pflichten eines zum Mitglied des Verfassungsgerichtshofs gewählten Richters oder einer Richterin etwa im Falle einer Abordnung in die Verwaltung ruhen.

Im Übrigen können die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs nach § 4 Absatz 2 VerfGHG auf Antrag der Landesregierung nur nach den für die Richterinnen und Richter geltenden Vorschriften ihres Amtes enthoben werden. Dienstgericht ist dabei der Verfassungsgerichtshof selbst.

Zusammenfassend ist speziell bezogen auf die Konstellation potenzieller „Wahlblockaden“ in den jeweils zuständigen parlamentarischen Gremien als zentralem Befassungsgrund der Arbeitsgruppe zum „Wehrhaften Rechtsstaat“ aus saarländischem Blickwinkel auf Folgendes zu verweisen:

Maßgeblicher gerichtsorganisatorischer Ansatzpunkt ist hier das saarländische Spezifikum der in Artikel 96 Absatz 1 Satz 3 SVerf auf Verfassungsebene abgesicherten Stellvertreterregelung in § 2 Absatz 6 VerfGHG.

§ 2 Absatz 6 VerfGHG:

„(6) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und die Stellvertreter/Stellvertreterinnen führen ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers/der Nachfolgerin fort, längstens jedoch für sechs Monate nach Ablauf ihrer Amtszeit, sofern durch die Beendigung der Amtsfortführung die Zahl der gesetzlichen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs nicht unterschritten wird. Führt ein Mitglied seine Amtsgeschäfte danach nicht mehr fort, so tritt an seine Stelle sein Stellvertreter/seine Stellvertreterin; führt auch dieser/diese seine/ihre Amtsgeschäfte nicht mehr fort, so tritt an seine/ihre Stelle einer/eine der übrigen Stellvertreter/Stellvertreterinnen, beginnend mit dem/der lebensältesten.“

Der hiesige verfassungsgerichtliche Spruchkörper stellt sich danach nicht als Konglomerat juristischer Einzelkämpfer dar, die ihr Amt potenziell ad infinitum weiterführen müssen, wenn infolge einer Wahlblockade die Bestellung ihrer Nachfolge noch aussteht, sondern atmet strukturell das Wesen eines richterlichen Teams, das von Grund auf personell miteinander so verschränkt ist, dass ihm auf diesem Wege ein entsprechend rechtsstaatlich geordneter und transparenter Mechanismus von vornherein mit an die Hand gegeben wurde, um auch solche Krisensituationen in Form einer Wahlblockade systemimmanent potenziell gut bewältigen zu können.

Hierzu zählt in flankierender Hinsicht auch, dass im Rahmen der jüngsten Novellierung mit Gesetz vom 17. Mai 2023 (Amtsbl. I S. 430) (ausgerichtet eher auf pandemische oder sonstige Notsituationen, potenziell aber auch funktionabel im Falle möglicher politischer Wahlblockaden) für den Fall einer „Notbesetzung“ des Gerichts in § 23 Absatz 6 VerfGHG zusätzlich die Verfahrensoption eingefügt wurde, wonach eine einstweilige Anordnung auch dann erlassen werden kann, wenn trotz Anwendung der Vertretungsregelung nur fünf Richter mitwirken können.

- (2) Saarländische Regelungen zur Ernennung und Beförderung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern
  - (a) Ernennung und Entlassung

Nach Artikel 92 SVerf ernennt und entlässt die Landesregierung die Beamtinnen und Beamte sowie die Richterinnen und Richter des Landes, soweit gesetzlich nichts Anderes bestimmt ist.

Einen Richterwahlausschuss gibt es im Saarland nicht.

Nach § 6 Absatz 2 des Saarländischen Beamtengesetzes ernennt die Landesregierung die Beamtinnen und Beamten des Landes. Sie kann diese Befugnis durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Durch die Verweisung in § 4 Absatz 1 des Saarländischen Richtergesetzes (SRiG) gilt dies auch für die Richterinnen und Richter des Landes.

Die Personalvorschläge hierzu sind nach § 8 Absatz 1 Buchstabe d der Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes (GOReg) ab der Besoldungsgruppe R 2 dem Ministerrat zur Beratung und Beschlussfassung, bezogen Besoldungsgruppe R 1 gemäß Absatz 3 des § 8 GOReg zur Unterrichtung vorzulegen.

(b) Zuständigkeit der Richterdienstgerichte bei Entlassungen

Nach § 42 SRiG sind im Saarland beim Landgericht Saarbrücken ein Dienstgericht und beim Saarländischen Oberlandesgericht ein Dienstgerichtshof für Richterinnen und Richter eingerichtet.

Nach § 43 SRiG entscheidet das Richterdienstgericht insbesondere in richterlichen Disziplinarsachen, namentlich über die Entlassung von Richtern oder Richterinnen.

(c) Beteiligungen bei der Ernennung und Entlassung

i. Präsidialrat

Bei personalrechtlichen Maßnahmen, wie insb. Ernennungen und Entlassungen von Richterinnen und Richtern, sind nach § 38 Absatz 1 SRiG die Präsidialräte zu beteiligen, und zwar

Nach Absatz 3 des § 38 SRiG ist einem vom Präsidialrat bestimmten Mitglied zudem Gelegenheit zur Teilnahme an Vorstellungs- oder Eignungsgesprächen im Rahmen von Auswahlverfahren zu geben.

ii. Beteiligung der Frauenbeauftragten

Abschließend sei erwähnt, dass nach § 23 des Landesgleichstellungsgesetzes die jeweils zuständigen Frauenbeauftragten bei allen personellen, sozialen und organisatorischen Maßnahmen der Dienststelle vollumfänglich und bereits an der Entscheidungsfindung zu beteiligen sind.

Sie unterstützen die Dienststelle bei der Durchführung und Einhaltung des Landesgleichstellungsgesetzes, insbesondere bei Einstellungen und Beförderungen und nehmen an den jeweiligen Vorstellungsgesprächen teil, so auch bei den Angelegenheiten der Richterinnen und Richter.

m) Sachsen

(1) Regelungen über den Sächsischen Verfassungsgerichtshof

(a) Bestehende Rechtslage

Art. 77 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) sieht die Errichtung eines Verfassungsgerichtshofs vor, der nach § 1 Satz 1 des Sächsischen Verfassungsgerichtshofgesetzes (SächsVerfGHG) die Bezeichnung „Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen“ führt.

Art. 81 SächsVerf enthält die wesentlichen Strukturentscheidungen über den Verfassungsgerichtshof:

- Nach Art. 81 Abs. 1 SächsVerf entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Organstreitigkeiten (Nr. 1), abstrakte Normenkontrollen (Nr. 2), konkrete Normenkontrollen (Nr. 3), Verfassungsbeschwerden (Nr. 4) sowie in den weiteren ihm durch die Verfassung (Nr. 5) oder durch Gesetz (Nr. 6) zugewiesenen Angelegenheiten.
- Nach Art. 81 Abs. 2 SächsVerf besteht der Verfassungsgerichtshof aus fünf berufsrichterlichen und vier weiteren Mitgliedern.
- Nach Art. 81 Abs. 3 SächsVerf werden die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs vom Landtag mit zwei Dritteln seiner Mitglieder auf die Dauer von neun Jahren gewählt. Den Vorsitz führt ein berufsrichterliches Mitglied. Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs dürfen keiner gesetzgebenden Körperschaft angehören.

Zu den weiteren, durch die Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten (Art. 81 Abs. 1 Nr. 5 SächsVerf) gehört u.a. die Abgeordneten- und Ministeranklage (Art. 118 SächsVerf).

Aufgrund des Regelungsauftrags des Art. 81 Abs. 4 Satz 1 SächsVerf wurde das Sächsische Verfassungsgerichtshofgesetz erlassen. § 2 Abs. 2 SächsVerfGHG sieht in Ergänzung zu Art. 81 Abs. 2 SächsVerf vor, dass für jedes der neun Mitglieder ein stellvertretendes Mitglied gewählt wird, welches das jeweilige Mitglied bei Verhinderung oder Beendigung des Amtes bis zu einer Nachfolge vertritt. § 2 Abs. 3 und 4 SächsVerfGHG enthält neben Art. 81 Abs. 3 Satz 3 SächsVerf tretende weitere Wahl- und Ausübungshindernisse.

Nach § 3 Abs. 3 Satz 4 SächsVerfGHG ist eine Wiederwahl von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs (unbegrenzt) zulässig. § 5 SächsVerfGHG trifft Regelungen zur

dienstrechtlichen Stellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihrer Amtsenthaltung, § 6 SächsVerfGHG zum vorzeitigen Ende des Amtes und zur einstweiligen Fortführung der Amtsgeschäfte.

Indem das sächsische Verfassungsrecht die wesentlichen Zuständigkeiten, die Zahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, ihre Amtszeit sowie die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit bei der Wahl durch den Landtag vorgibt, schützt es den Verfassungsgerichtshof bereits jetzt in beträchtlichem Maß vor einer Beeinflussung durch verfassungsfeindlich gesinnte Kräfte.

(b) Weitere Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs

Zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs kommen folgende Maßnahmen in Betracht:

i. Vorläufige Fortführung der Amtsgeschäfte

Nach § 6 Abs. 2 SächsVerfGHG führt ein ausscheidendes Mitglied die Amtsgeschäfte bis zur Ernennung einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers fort, wenn das Amt durch Ablauf der Amtszeit oder durch Erreichen der Altersgrenze endet. Mit der Amtszeit i.S.v. § 6 Abs. 2 SächsVerfGHG ist die durch Art. 81 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf vorgegebene neunjährige Amtszeit gemeint. Die zweite Variante des Erreichens der Altersgrenze erfasst praktisch lediglich den Fall des § 6 Abs. 1 Nr. 6 SächsVerfGHG, dass ein nichtberufsrichterliches Mitglied die Altersgrenze von 70 Jahren erreicht. Für berufsrichterliche Mitglieder gilt diese Altersgrenze nur theoretisch, da sie nach § 6 Abs. 1 Nr. 5 SächsVerfGHG aus dem Verfassungsgerichtshof ausscheiden, sobald sie aus dem Amt als Berufsrichter ausscheiden. Die in § 5 des Sächsischen Richtergesetzes geregelten Altersgrenzen für Richterinnen und Richter stellen keine Altersgrenzen i.S.v. § 6 Abs. 2 SächsVerfGHG dar.

Zwingende Gründe, nichtberufsrichterliche Mitglieder ihr Amt im Alter von 70 Jahren einstweilen fortführen zu lassen, berufsrichterliche Mitglieder mit geringerem Alter aber nicht, sind nicht ersichtlich. Zur verbesserten Absicherung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs empfiehlt sich, die Regelung zur einstweiligen Fortführung der Amtsgeschäfte auf berufsrichterliche Mitglieder zu erstrecken. Eine solche Regelung erscheint sinnvoll, auch wenn durch Vertreterinnen und Vertreter im Regelfall die Funktionsfähigkeit gewahrt werden kann, denn durch die Blockade der Nachfolgewart könnte ein Dauervertretungsfall geschaffen werden, was nicht zuletzt auch mit Blick

auf den Grundsatz des gesetzlichen Richters bedenklich erschiene.<sup>164</sup> Den berufsrichterlichen Mitgliedern bliebe unbenommen, ihr Amt am Verfassungsgerichtshof durch Verzicht enden zu lassen (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 7 SächsVerfGHG). Die so erweiterte Regelung zur einstweiligen Fortführung der Amtsgeschäfte könnte – zur Erschwerung politisch motivierter Manipulationen – in den Verfassungstext überführt werden.

## ii. Absicherung der Organisationshoheit des Verfassungsgerichtshofs

§ 10 Abs. 2 SächsVerfGHG verleiht dem Verfassungsgerichtshof das Recht, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Art. 81 SächsVerf enthält hingegen keine Regelungen zur Organisationshoheit des Verfassungsgerichtshofs. Da die Kompetenz zur Regelung der Verfahrensweise, des Geschäftsgangs und der internen Zuständigkeitsverteilung einfachgesetzlich beschränkt werden kann, besteht gegebenenfalls ein Einfallstor, die Entscheidungsfindung durch manipulative Gestaltung von Vorschriften zu beeinflussen.<sup>165</sup> Auch wenn sich die Geschäftsordnungsautonomie der Verfassungsgerichte bereits aus deren Status als unabhängige Träger öffentlicher Gewalt ergeben dürfte,<sup>166</sup> ist nicht ersichtlich, dass eine verfassungsrechtlich gesicherte Garantie der Organisationshoheit Nachteile mit sich brächte. Gesonderter Beurteilung bedürfte die Frage, inwieweit die im SächsVerfGHG bestehenden Vorschriften zum Vorsitz, zur Beschlussfähigkeit und zu Abstimmungen (§ 8 SächsVerfGHG) sowie zur Ablehnung wegen der Besorgnis der Befangenheit (§ 11 SächsVerfGHG) – gegebenenfalls in ihren Grundzügen – in den Verfassungstext aufgenommen werden sollten.

## iii. Immunität der Mitglieder der Verfassungsgerichte gegen gesetzliche Änderungen in den Wahl- und Ausübungsvoraussetzungen

Dem Landesgesetzgeber steht es grundsätzlich frei, weitere Wahl- und Ausübungsvoraussetzungen zu begründen, die über die verfassungsunmittelbaren Voraussetzungen hinausgehen. Da es der Landesgesetzgeber auch in der Hand hat, an den Wegfall einer Wahl- oder Ausübungsvoraussetzung das automatische Ausscheiden aus dem Verfassungsgerichtshof zu knüpfen, kann er im Ergebnis mit einfacher Mehrheit die Amtszeit von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs vorzeitig beenden. Diese Befugnis könnte aus politischen Motiven missbraucht werden, etwa um die Mehrheitsverhältnisse im Verfassungsgerichtshof zu ändern.

Um einen solchen Missbrauch zu verhindern, bietet sich deshalb eine verfassungsrechtliche Regelung dahingehend an, dass Änderungen der Wahl- und Ausübungsvor-

---

<sup>164</sup> Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

<sup>165</sup> Vgl. Britz/Eichberger, FAZ, 11. Januar 2024.

<sup>166</sup> Vgl. BT-Drs. 10/2951 S. 8; Walter in BeckOK BVerfGG, 16. Ed. 1.12.2023, § 1 Rn. 14.

raussetzungen durch (einfaches) Gesetz die Amtszeit der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen aktiven Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs nicht berühren. Gleiches gilt für die weitere (aktive) Amtsausübung.

#### iv. Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs

Eine ausdrückliche Regelung zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs existiert in der Sächsischen Verfassung bislang nicht. Lediglich auf einfachgesetzlicher Ebene sieht § 14 Abs. 1 SächsVerfGHG vor, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs alle Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte binden. § 14 Abs. 2 SächsVerfGHG verleiht darüber hinaus Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen Gesetzeskraft.

Dass Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs andere sächsische Gerichte und Behörden binden und Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen Gesetzeskraft haben sollten, dürfte allgemein anerkannt sein. Überzeugende Argumente, die für die Bewirkung einer anderen Rechtslage sprechen würden, sind nicht ersichtlich. Die entsprechenden Vorschriften im einfachen Recht könnten deshalb in die Verfassung übernommen werden. Der Umstand, dass es sich dabei – teilweise – womöglich nur um eine klarstellende Verfassungsergänzung handelt, spricht nicht gegen eine verfassungsrechtliche Regelung.

Da es dem einfachen Gesetzgeber freisteht, dem Verfassungsgerichtshof weitere Angelegenheiten zuzuweisen (Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 SächsVerf), kann die Sächsische Verfassung nicht abschließend aufzählen, in welchen Verfahren den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs Gesetzescharakter zukommt. Das hindert den verfassungsändernden Gesetzgeber aber nicht daran, für Verfahrensarten, die unmittelbar in der Verfassung angelegt und damit der Abschaffung durch den einfachen Gesetzgeber ohnehin entzogen sind, über die Gesetzeskraft der Entscheidungen eine verfassungsrechtliche Bestimmung zu treffen.

#### (2) Senkung des Quorums für die Erhebung einer Richteranklage

Art. 98 Abs. 5 GG bestimmt, dass die Länder für Landesrichterinnen und Landesrichter entsprechend Art. 98 Abs. 2 GG eine Richteranklage regeln können. Der sächsische Verfassungsgeber hat hiervon in Art. 80 SächsVerf Gebrauch gemacht. In Abweichung vom Bundesrecht sieht Art. 80 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf zur Erhebung der Anklage jedoch keine einfache Mehrheit des Parlaments, sondern bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages eine Zweidrittelmehrheit vor, die jedoch mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtags betragen muss. Dieses hohe Quorum

dient zwar in besonderer Weise dem Schutz richterlicher Unabhängigkeit, verlangt faktisch jedoch eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags, obwohl ein solch hohes Quorum nicht zwingend ist. Eine gemäß Art. 98 Abs. 5 Satz 2 GG ausschließlich vom Bundesverfassungsgericht zu treffende Entscheidung über die Richteranklage bedarf ohnehin einer Zweidrittelmehrheit (Art. 98 Abs. 2 Satz 1 GG). Insofern erscheint es gut vertretbar, eine Mehrheit der Mitglieder des Landtages für den Beschluss zur Erhebung der Anklage ausreichen zu lassen.

### (3) Erweiterung der Abgeordneten- und Ministeranklage

Abgeordnete und Mitglieder der Staatsregierung können in Sachsen im Wege der Abgeordneten- und Ministeranklage ihr Mandat oder Amt verlieren (Art. 118 SächsVerf). Die Tatbestandsvoraussetzungen sind insoweit jedoch – historisch bedingt – im Wesentlichen auf Fehlverhalten vor der Wiedervereinigung, insbesondere Mitwirkung am SED-Unrecht begrenzt. Um auf verfassungsfeindlich motivierte Verfehlungen von Mitgliedern des Parlaments oder der Staatsregierung während der Amtszeit mit einem Ausschluss reagieren zu können, bedarf es in Sachsen einer Erweiterung der Regelungen zur Abgeordneten- und Ministeranklage.<sup>167</sup> In zeitlicher Hinsicht sollte eine Anklage auf Verfehlungen während der Amtszeit erweitert werden. Mit einem über Verfehlungen des SED-Unrechts hinausgehenden Katalog an Anklagetatbeständen ließe sich darüber hinaus auf aktuelle verfassungsfeindliche Bestrebungen reagieren. Diskutiert werden könnte beispielsweise auch eine Regelung, wonach eine Ministerklage dann erhoben werden kann, wenn eine Person keine hinreichende Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Die formalen Hürden zur Einleitung eines Anklageverfahrens liegen (wie in anderen Ländern) hoch, sodass ein willkürlicher Missbrauch dieses Instruments ausgeschlossen erscheint.

### (4) Änderungen von Vorschriften über in den Landtag gewählte Landesbedienstete

Werden Landesbeamtinnen oder Landesbeamte in den Landtag gewählt, unterfallen sie landesrechtlichen Vorschriften, die im Wesentlichen den bundesrechtlichen Vorschriften bei einer Wahl in den Bundestag nachgebildet sind. Es ruhen gemäß § 30 Abs. 1 Satz 2 des Abgeordnetengesetzes (SächsAbgG) die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis für die Dauer der Mitgliedschaft. § 31 Abs. 1 SächsAbgG gewährt einen Anspruch auf Rückführung in das frühere Dienstverhältnis nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag. Jeweils das Gleiche gilt nach § 29 Abs. 2 SächsAbgG für Richterinnen und Richter.

---

<sup>167</sup> Vgl. zum Regelungsbedürfnis auf Bundesebene auch Manns/Hettich, DÖV 2023, 1044 (1048).

Gegenstand von Diskussionen in der jüngeren Vergangenheit war, ob nach den vergleichbaren bundesrechtlichen Vorschriften auch die dienstrechtliche Pflicht zur Verfassungstreue i.S.v. § 33 Abs. 1 Satz 3 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) bzw. § 71 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) ruht und ob eine während der Parlamentszugehörigkeit offenbarte verfassungsfeindliche Gesinnung bei der Frage der Rückführung Beachtung finden darf. Je nach Sichtweise besteht für den Dienstherrn keine Möglichkeit, selbst offensichtlich verfassungsfeindliche Bestrebungen während der Mitgliedschaft im Parlament disziplinarrechtlichen Konsequenzen zu unterwerfen, und er wäre womöglich verpflichtet, trotz tatsächensbegründeter Zweifel an der Verfassungstreue die betroffene Person wieder in einem öffentlichen Amt zu verwenden.

Die einfachgesetzlichen Bestimmungen sind vor ihrem verfassungsrechtlichen Hintergrund zu sehen. Nach Art. 39 Abs. 3 SächsVerf sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen. Über die Art und Weise der Mandatsausübung entscheiden sie deshalb grundsätzlich frei. Gesetzliche Beschränkungen des freien Mandats sind zulässig, wenn und soweit andere Rechtsgüter von Verfassungsrang eine Einschränkung rechtfertigen können.<sup>168</sup> Soweit die mit dem öffentlichen Dienstverhältnis einhergehenden Rechte und Pflichten mit einer Ausübung des freien Mandats kollidieren, löst § 30 Abs. 1 SächsAbgG dieses Spannungsverhältnis weit überwiegend zu Gunsten des Mandats auf. Für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag ruhen die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis. Der Wortlaut der Vorschrift sieht als Ausnahmen von der Ruhendstellung lediglich die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken vor. Für das insoweit vergleichbare Bundesrecht wird – angestoßen durch jüngere Entwicklungen – in Rechtswissenschaft<sup>169</sup> und Rechtsprechung<sup>170</sup> der Standpunkt vertreten, basale Treuepflichten aus dem Dienstverhältnis gälten fort. Insoweit ist die Rechtslage als derzeit nicht hinreichend eindeutig und als klarstellungsbedürftig zu beschreiben. In jedem Fall ist nicht ersichtlich, dass es verfassungsrechtlich zwingend wäre, von einer Fortgeltung der Pflicht zur Verfassungstreue während der Parlamentszugehörigkeit abzusehen.

---

<sup>168</sup> Vgl. für die entsprechende Bundesvorschrift Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 243.

<sup>169</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Hillgruber, 102. EL August 2023, GG Art. 98 Rn. 39; Gärditz, Zum Rückkehrrecht extremistischer Abgeordneter in den öffentlichen Dienst, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/zum-ruckkehrrecht-extremistischer-abgeordneter-in-den-offentlichen-dienst/>; ders., DVBl. 2023, 362, 369; ähnlich v. Roetteken, ZBR 2022, 109, 111; vgl. auch zusammenfassend zu den Argumenten Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, WD 3 - 3000 - 043/23, S. 28 f.

<sup>170</sup> SächsDG für Richter, Urt. v. 01.12.2022 – 66 DG 2/22 –, NVwZ-RR 2023, 543, 545.

Zudem ist der besondere Schutz der freien Rede zu beachten (Art. 55 Abs. 1 Sächs-Verf). Danach dürfen Abgeordnete zu keiner Zeit wegen Abstimmungen oder Äußerungen, die sie im Landtag oder sonst in Ausübung ihres Mandats getätigt haben, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder anderweitig außerhalb des Landtags zur Verantwortung gezogen werden. Der Schutz vor hoheitlichen Konsequenzen wird jedoch nicht grenzenlos gewährt. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum zweiten NPD-Verbotsantrag unter anderem klargestellt, dass bei der Auslegung des insoweit vergleichbaren Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG die Grundentscheidung der Verfassung für die „streitbare Demokratie“ in Rechnung zu stellen und zwischen dem Indemnitätsschutz gemäß Art. 46 Abs. 1 GG und dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ein Ausgleich nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz herzustellen sei.<sup>171</sup> Damit scheidet nicht von vornherein aus, gesetzlich vorzusehen, auch parlamentarische Äußerungen für die Beurteilung der Verfassungstreue rückkehrender Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter zu berücksichtigen.<sup>172</sup>

Da extremistische und verfassungsfeindliche Bestrebungen besonders dann das Vertrauen in den Rechtsstaat gefährden können, wenn sie von Akteurinnen und Akteuren ausgehen, denen (als Beamtinnen und Beamten oder Richterinnen und Richtern) hoheitliche Befugnisse zustehen, sollte gesetzlich zweifelsfrei geregelt sein, dass die Pflicht zur Verfassungstreue bei Parlamentszugehörigkeit nicht vollständig ruht. Angemessen erschiene dabei – auch unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung des freien Mandats –, sich am Wortlaut von § 47 Abs. 2 S. 1 BeamtStG zu orientieren. Nach dieser Vorschrift gilt es u.a. für Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte als Dienstvergehen, wenn sie sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigen. Auf diesem Wege wären aktive verfassungsfeindliche Bestrebungen einem Disziplinarverfahren zugänglich, ohne die freie Mandatsausübung und die freie parlamentarische Rede ungebührlich zu beeinträchtigen.

Zudem erscheint eine gesetzliche Regelung sachgerecht, wonach der Rückführungsanspruch für den Fall verfassungsfeindlicher Bestrebungen während der Parlamentszugehörigkeit eingeschränkt wird. Sie kann auf die sich aus dem Indemnitätsschutz (Art. 55 Abs. 1 SächsVerf) ergebenden Besonderheiten Rücksicht nehmen und eine Verwertung parlamentarischer Äußerungen gegebenenfalls nur eingeschränkt gestatten. Angesichts des verfassungsrechtlichen Schutzes der richterlichen Unabhängigkeit

---

<sup>171</sup> BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20, 218.

<sup>172</sup> A.A. VG Berlin, Urt. v. 13.10.2022 – VG DG 1/22 –, beckRS 2022, 31879, Rn. 19 f.

kann erwogen werden, die Feststellung fehlender Gewähr für eine Verfassungstreue bei Richterinnen und Richtern dem Richterdienstgericht vorzubehalten.

#### (5) Einrichtung von Wahlausschüssen für Personalentscheidungen in der Justiz

Die Entscheidung über Einstellungen in den richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Dienst sowie Versetzungs- und Beförderungsentscheidungen trifft das Sächsische Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung. Die Auswahlentscheidung wird im zuständigen Personalreferat ohne Einbindung von Wahlausschüssen oder vergleichbaren Gremien vorbereitet.

Die Debatte um die Einrichtung von Wahlausschüssen für den richterlichen und den staatsanwaltschaftlichen Dienst – ob für sämtliche Personalentscheidungen oder beschränkt auf Beförderungssämter – wird von Sachsen aufmerksam verfolgt. In Sachsen wurde bislang von der Regelungsermächtigung des Art. 79 Abs. 3 SächsVerf, Richterwahlausschüsse einzurichten, bewusst Abstand genommen. Die sächsische Ernennungspraxis hat sich aus hiesiger Sicht bewährt. Eine qualitative Verbesserung der Einstellungs- und Besetzungsverfahren und -entscheidungen wäre für Sachsen durch Wahlausschüsse nicht zu erwarten. Aus hiesiger Sicht würde die Einführung von Wahlausschüssen die Transparenz von Einstellungen und Besetzungen nicht substantiell erhöhen. Die Einrichtung eines Wahlgremiums kann mit Nachteilen einhergehen, die jedenfalls zum Teil erhebliches Gewicht hätten. Denkbar erscheinen je nach Ausgestaltung von Befugnissen und Zusammensetzung der Wahlausschüsse etwa gezielte Wahlblockaden mit einer anderen Intention, als lediglich den Zugang von Extremistinnen oder Extremisten zum Richteramt zu verhindern.<sup>173</sup> Aber auch ohne gezielte Blockade könnte die Einschaltung eines Wahlausschusses jeden betroffenen Entscheidungsprozess verlangsamen. Je nach Einzelfall kann das Ausmaß der Verlangsamung beträchtlich sein. Etwaige Vorteile von Richterwahlausschüssen wären darüber hinaus mit dem Risiko abzuwägen, dass die Befassung von Wahlausschüssen die bereits bestehenden formellen Voraussetzungen an Auswahlentscheidungen deutlich erweitert und die Fehleranfälligkeit der Auswahlentscheidungen erhöhen kann.

#### (6) Themenvorschläge mit Bezug zum Zuständigkeitsbereich der Innenressorts

Bei der Überprüfung landesrechtlicher Vorschriften auf Resilienz gegenüber Bedrohungen für die rechtsstaatliche Ordnung sind folgende Regelungs- und Prüfungsbedarfe zu Tage getreten, die den Zuständigkeitsbereich der Innenressorts tangieren können:

---

<sup>173</sup> Vgl. hierzu etwa Wagner, Rechte Richter: AfD-Richter, -Staatsanwälte und -Schöffen – eine Gefahr für den Rechtsstaat?, Recht und Politik 2023, 11 (18).

(a) Bessere Durchsetzung der Verfassungstreuepflicht von Bediensteten

In Sachsen haben sich die Instrumente des Dienst- und Disziplinarrechts zur Absicherung der Verfassungstreuepflicht für die Beschäftigten des höheren Justizdienstes bewährt. Inwieweit es weitergehender Regelungen zur Absicherung der Verfassungstreue bei Einstellung oder Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten bedarf, sollte gesondert geprüft werden.

(b) Streckung der Verjährungsfristen im Disziplinarrecht

Ein Gesetzesvorhaben für das sächsische Landesrecht sieht vor, die Fristen, mit deren Ablauf Disziplinarmaßnahmen ausgeschlossen sind (§ 15 des Sächsischen Disziplinargesetzes [SächsDG], im Bundesrecht § 15 des Bundesdisziplinargesetzes [BDG]) oder Disziplinarmaßnahmen bei künftigen Personalmaßnahmen nicht mehr berücksichtigt werden dürfen (§ 16 SächsDG, im Bundesrecht § 16 BDG), für solche Fälle zu strecken, in denen es um eine Verletzung des Mäßigungsgebots oder der Verfassungstreuepflicht geht.<sup>174</sup> Es wird angeregt, zu prüfen, ob dieser Vorschlag auch außerhalb Sachsens aufgegriffen werden kann.

(c) Besetzung der Leitungen von Behörden mit besonderen Eingriffsbefugnissen

Defizite in der Verfassungstreue von Beamtinnen und Beamten wiegen besonders schwer, wenn diese Leitungspositionen innehaben. Insbesondere bei Behörden mit besonderen Eingriffsbefugnissen (darunter Polizei- und Verfassungsschutzbehörden) muss sichergestellt sein, dass Verfassungsfeindinnen und Verfassungsfeinde keinen Zugang erhalten. Hier sollten Maßnahmen zur Absicherung geprüft werden.

(d) Mandatsverlust für Mitglieder kommunaler Vertretungen bei Parteiverbot

Für Mitglieder der Parlamente ist vorgesehen, dass ein Verbot der Partei, für die sie angetreten sind, zum Mandatsverlust führt. In Gemeinden und Landkreisen kommt es vor, dass Mandate allein durch Vorschlag von Parteien erlangt werden, ohne dass die vorgeschlagene Person der Partei auch angehört. Während die Regelungen mancher Länder<sup>175</sup> auch in diesen Fällen einen Verlust des Mandats bei Verbot der vorschlagenden Partei kennen, sehen dies andere Landesrechtsordnungen, so auch in Sachsen, bislang nicht vor, sodass entsprechende Änderungen zu erwägen wären.

(e) Ressortübergreifende Bündelung von Disziplinarverfahren bei einer Behörde

Zur Schaffung einer einheitlichen Disziplinarpraxis und zur Entlastung personell und finanziell unzureichend ausgestatteter Dienstaufsichtsstellen ließe sich die Einrichtung

---

<sup>174</sup> Vgl. LT-Drs. 7/13905 und LT-Drs. 7/16023.

<sup>175</sup> Vgl. etwa Art. 49 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes oder § 31a Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg.

einer ressortübergreifenden Disziplinarbehörde – wie etwa in Bayern mit der Landes-anwaltschaft – erwägen, welche Disziplinarverfahren zentral bearbeitet.

(f) Stärkung der Kommunalaufsicht

Um einer Bedrohung des Rechtsstaats durch extremistische Mehrheiten in den Kommunalparlamenten zu begegnen, sollte geprüft werden, welche Kontrollmechanismen und Maßnahmen zur Stärkung der Kommunalaufsicht es braucht, damit präventive und repressive Aufsichtsmittel effektiv und koordiniert angewendet zu können.

(g) Finanzierung extremistischer Strukturen

Geprüft werden sollte, welche Instrumente zur Verfügung stehen oder geschaffen werden sollten, um öffentliche Geldflüsse an verfassungsfeindliche Bestrebungen von Vereinen und Stiftungen weitestgehend abzuscheiden und staatliche Finanzierungen stärker zu kontrollieren.

n) Sachsen-Anhalt

(1) Landesverfassungsgericht

(a) Rechtsrahmen

Regelungen zum Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt finden sich in den seit dem 18. Juli 1992 unverändert geltenden Art. 74 bis 76 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf ST).

In Art. 74 Abs. 1 Verf ST ist verankert, dass ein Landesverfassungsgericht errichtet wird. Zur Besetzung bestimmt Art. 74 Abs. 2 Verf ST, dass das Landesverfassungsgericht aus dessen Präsidenten und sechs weiteren Mitgliedern sowie stellvertretenden Mitgliedern besteht.

Zur Wahl ist in Art. 74 Abs. 3 Verf ST geregelt, dass die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder des Landesverfassungsgerichts vom Landtag ohne Aussprache mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten, mindestens mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages gewählt werden. Die Zuständigkeit des Landtags für die Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Landesverfassungsgerichts ist daneben auch in Art. 41 Abs. 1 S. 3 Verf ST verankert. Während ihrer Amtszeit dürfen die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder des Landesverfassungsgerichts nach Art. 74 Abs. 4 S. 1 Verf ST weder dem Landtag oder der Landesregierung noch einem entsprechenden Organ des Bundes oder eines anderen Landes angehören. Gemäß Art. 74 Abs. 4 S. 2 Verf ST können durch Gesetz weitere Unvereinbarkeiten festgelegt werden.

Die Zuständigkeiten des Landesverfassungsgerichts sind in Art. 44 Abs. 3 und Art. 75 Verf ST bestimmt. Gemäß Art. 76 Verf ST regelt ein Gesetz die Verfassung und das Verfahren des Landesverfassungsgerichts und bestimmt, in welchen Fällen die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Gesetzeskraft haben. Entsprechende einfachgesetzliche Bestimmungen finden sich in dem seit dem 28. Oktober 1993 geltenden Gesetz über das Landesverfassungsgericht (Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG). In den §§ 1 bis 15 LVerfGG sind vor allem die Gerichtsverfassung und die Organisation des Landesverfassungsgerichts näher geregelt.

Nach § 1 Abs. 1 LVerfGG ist das Landesverfassungsgericht ein den anderen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Landes. In § 2 LVerfGG ist – neben einer Wiederholung der Zuständigkeiten nach Art. 75 Verf ST – seit dem 1. Januar 2019 die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts auch für die Entscheidung über Individualverfassungsbeschwerden geregelt.

Für die Besetzung bestimmt § 3 Abs. 1 LVerfGG ergänzend, dass die sieben Mitglieder des Landesverfassungsgerichts auf Vorschlag des Ausschusses für Recht und Verfassung (REV) für eine Amtszeit von sieben Jahren gewählt werden, mindestens drei der Mitglieder und mindestens drei der Vertreter Frauen sein sollen und eine einmalige Wiederwahl zulässig ist.

Nach § 3 Abs. 2 LVerfGG regelt der Landtag das Verfahren des REV bei der Wahl durch seine Geschäftsordnung. Die Sitzungen des REV sind vertraulich. Der Ausschuss kann den Präsidenten des Landesverfassungsgerichts hören und um Auskunft ersuchen. Personalakten dürfen nur mit Zustimmung des Betroffenen vorgelegt werden.

In § 4 Abs. 1 LVerfGG ist bestimmt, dass drei Mitglieder und ihre Vertreter aus der Gruppe der Präsidenten und Vizepräsidenten der Gerichte des Landes und der Vorsitzenden Richter an den obersten Landesgerichten, die zum Landtag von Sachsen-Anhalt wählbar sein müssen, gewählt werden. Aus den so gewählten Mitgliedern wählt der Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder, den Präsidenten und den Vizepräsidenten (§ 13 Abs. 1 Satz 1 LVerfGG).

Nach § 5 Abs. 1 LVerfGG sollen die weiteren Mitglieder und ihre Vertreter auf Grund ihrer Erfahrung im öffentlichen Leben für das Amt eines Mitglieds des Landesverfassungsgerichts besonders geeignet sein; mindestens ein Mitglied und sein Vertreter

müssen auf Lebenszeit ernannte Universitätsprofessoren des Rechts sein. Die weiteren Mitglieder müssen das 40. Lebensjahr vollendet haben, zum Landtag wählbar sein und sich schriftlich bereit erklärt haben, Mitglied des Landesverfassungsgerichts zu werden. In § 5 Abs. 3 LVerfGG ist festgelegt, dass die weiteren Mitglieder beruflich weder im Dienst des Landes noch einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes oder der Kommunen und Gemeindeverbände stehen dürfen; ausgenommen davon ist nur der Dienst als Hochschullehrer und im Richterverhältnis auf Lebenszeit.

In § 6 LVerfGG ist bestimmt, dass zum Mitglied des Landesverfassungsgerichts oder zum Vertreter eines Mitglieds u. a. nicht gewählt werden soll, wer gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat.

Nach § 7 LVerfGG ernennt der Ministerpräsident die Gewählten, die vor ihrem Amtsantritt einen Amtseid zu leisten haben.

§ 9 LVerfGG enthält nähere Bestimmungen zum Ablauf der Amtszeit der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts. Gemäß § 9 Abs. 1 LVerfGG führen die Mitglieder ihre Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit bis zur Ernennung des Nachfolgers fort. Nach § 9 Abs. 2 LVerfGG wird innerhalb von drei Monaten vor Ablauf der Amtszeit der bisherigen Mitglieder eine Neuwahl durchgeführt. Wenn die Wahlperiode des Landtages in dieser Zeit vorzeitig beendet ist, soll die Neuwahl innerhalb von zwei Monaten nach dem Zusammentritt des neuen Landtages durchgeführt werden. Scheidet ein Mitglied vor Ablauf seiner Amtszeit aus dem Landesverfassungsgericht aus, soll nach § 9 Abs. 3 LVerfGG innerhalb von zwei Monaten ein Nachfolger für den Rest der Amtszeit gewählt werden, wobei auch hier gilt, dass bei einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Landtages in dieser Zeit die Neuwahl innerhalb von zwei Monaten nach dem Zusammentritt des neuen Landtages durchgeführt werden soll. Ist der Präsident oder der Vizepräsident ausgeschieden und kommt die Wahl des Nachfolgers im Vorsitz nicht innerhalb von zwei Monaten nach Ablauf der genannten Fristen zustande, so obliegt sie den Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts unter dem Vorsitz des lebensältesten Mitglieds.

Die Entlassung eines Mitglieds des Landesverfassungsgerichts ohne dessen Antrag kann nach § 10 Satz 2, § 11 LVerfGG unter näher bestimmten Voraussetzungen auf Verlangen des Landesverfassungsgerichts oder nach Art. 84 Verf ST auf Antrag des Landtages im Wege der Richteranklage durch das Bundesverfassungsgericht erfolgen.

Für die Wahl der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts finden sich ergänzende Regelungen in der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt (GO.LT). In § 78 GO.LT ist geregelt, dass neben dem vom REV unterbreiteten Wahlvorschlag aus der Mitte des REV, von der Landesregierung und von den Fraktionen Personen für die Wahl benannt werden können und der REV in vertraulicher Sitzung rechtzeitig über die Wahlvorschläge berät.

Nach § 30 Abs. 1 LVerfGG binden die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane und alle Gerichte und Behörden des Landes. In § 30 Abs. 2 Satz 1 LVerfGG ist geregelt, dass bestimmte Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Gesetzeskraft haben, soweit durch sie ein Gesetz als mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar oder für nichtig erklärt wird.

#### (b) Fachliche Bewertung

Die sich in Bezug auf die Resilienz des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt stellenden Fragen sind mit denen vergleichbar, die in Bezug auf die Resilienz des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte anderer Länder thematisiert werden.

Auch in Sachsen-Anhalt sind die Gerichtsverfassung und die Organisation des Verfassungsgerichts in vielen Punkten nicht in der Verfassung verankert, sondern nur einfachgesetzlich geregelt. Dies betrifft insbesondere die Dauer der Amtszeit und die Möglichkeiten einer Wiederwahl, die Fortführung der richterlichen Amtsgeschäfte bis zur Wahl einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers und die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Wie in Bezug auf die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts gibt es auch bezüglich der Wahl der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt keinen Lösungsmechanismus für den Fall von Dauerblockaden.

In drei Punkten findet sich in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt dagegen jeweils eine Regelung, die für das Bundesverfassungsgericht nur durch einfaches Gesetz getroffen ist. Unmittelbar in der Landesverfassung geregelt sind für das Landesverfassungsgericht die Zahl der Senate (das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat nur ein Kollegium), die Zahl der Mitglieder sowie stellvertretenden Mitglieder des Landesverfassungsgerichts und das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Mitglieder.

Eine Diskussion zur Resilienz des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt kann aus vorstehenden Gründen fachlich betrachtet weitgehend an die Diskussion zur Resilienz des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte anderer Länder anknüpfen.

## (2) Ernennung und Beförderung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern

### (a) Rechtsrahmen

In Sachsen-Anhalt gibt es keinen Richterwahlausschuss. Art. 83 Abs. 4 Verf ST eröffnet zwar die Möglichkeit, dass der Justizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss über die Anstellung der Richterinnen und Richter entscheidet. Der Landesgesetzgeber hat von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch gemacht.

Nach Art. 70 Verf ST ernennt und entlässt der Ministerpräsident die Beamten und Richter des Landes. Von der in der Landesverfassung eröffneten Option, dieses Recht zu übertragen, ist für Richter und Staatsanwälte bis einschließlich der Besoldungsgruppe R 2 durch Anordnung des Ministerpräsidenten (MBI. LSA 1994, 1487) Gebrauch gemacht worden. Die entsprechenden Befugnisse sind auf das Fachministerium übertragen.

Der Präsidialrat ist in Sachsen-Anhalt vor der Ernennung eines Richters kraft Auftrages zu beteiligen. Bei der Ernennung von Richtern auf Probe ist seine Beteiligung nur erforderlich, wenn zwischen dem Erwerb der Befähigung zum Richteramt und dem Zeitpunkt der Einstellung ein Zeitraum von mehr als einem Jahr liegt (§ 60 Satz 1 Nr. 7 Landesrichtergesetz [LRiG]). Einem Mitglied des Präsidialrats oder dessen Vertreter ist Gelegenheit zur Teilnahme an Vorstellungsgesprächen mit den Bewerbern zu geben (§ 69 Abs. 3 Satz 2 LRiG).

Eine Beteiligung des Präsidialrates ist des Weiteren vor der Ernennung zum Richter auf Lebenszeit und vor der Übertragung eines anderen Richteramtes mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes bestimmt (§ 60 Satz 1 Nr. 1 und 3 LRiG).

### (b) Fachliche Bewertung

Die sich in Bezug auf die Ernennung und Beförderung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern in Sachsen-Anhalt stellenden Fragen sind mit denen vergleichbar, die sich auch in den anderen Ländern ohne Richterwahlausschuss stellen. Eine mögliche Dis-

kussion zu denkbaren Änderungen kann sich deshalb fachlich betrachtet an den Argumenten orientieren, die für und gegen die unterschiedlichen Formen der Richterwahl angeführt werden.

### (3) Wahl ehrenamtlicher Richterinnen und Richter

#### (a) Rechtsrahmen

Die bundesgesetzlichen Regelungen zur Wahl der Schöffinnen und Schöffen sowie der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter werden durch landesrechtliche Ausführungsgesetze zur Verwaltungsgerichtsordnung, zum Sozialgerichtsgesetz und zum Gerichtsverfassungsgesetz ergänzt.

Aufgrund der Besetzung der Senate des Obergerichts des Landes Sachsen-Anhalt mit ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern wird zusätzlich zu den Ausschüssen bei den Verwaltungsgerichten auch bei dem Obergericht ein Ausschuss zur Wahl ehrenamtlicher Richterinnen und Richter gemäß §§ 26, 34 VwGO in Verbindung mit §§ 4, 7 AGVwGO bestellt. Mit § 7 AGVwGO sind Regelungen zur Wahl der Vertrauensleute für den bei den Verwaltungsgerichten und dem Obergericht zu bildenden Ausschuss für die Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter geschaffen worden.

Bereits seit der Schöffenwahl 2013 ist in Sachsen-Anhalt als Maßnahme gegen Verfassungsfeinde unter den Schöffinnen und Schöffen in einem Gemeinsamen Runderlass für die Vorbereitung und Durchführung der Schöffenwahl das Erfordernis der Verfassungstreue von Schöffen(kandidaten) ausdrücklich bestimmt (Abschnitt II Nr. 6.5 und Abschnitt IX Nr. 1 des Gem. RdErl. des MJ, MI und MS vom 20. Dezember 2007 – 3221-401.44 [MBI. LSA 2007, S. 978], zuletzt geändert durch Gem. RdErl. vom 30. Januar 2023 [MBI. LSA 2023, S. 34]). In die Vorschlagslisten für die Schöffenwahl sind danach keine Personen aufzunehmen, die die freiheitliche demokratische, rechts- und sozialstaatliche Ordnung ablehnen oder bekämpfen.

Um den in der Strafrechtspflege tätigen ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern einen Überblick über das Strafverfahren und die Rechte und Pflichten der daran Beteiligten zu vermitteln, ist für den Beginn ihrer Amtszeit eine Einführungsveranstaltung vorgesehen (AV des MJ vom 31. Mai 1994 [MBI. LSA S. 1498], geändert durch AV vom 15. November 2004 [JMBl. LSA S. 249]). Gegenwärtig wird in Sachsen-Anhalt geprüft, ob Schulungen und Beratungen für alle ehrenamtlichen Richterinnen und Richter sowie Schöffinnen und Schöffen eingeführt werden sollen.

#### (b) Fachliche Bewertung

Die sich in Bezug auf die Wahl ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in Sachsen-Anhalt stellenden Fragen liegen auf der Ebene der Fragen, die sich auch in den anderen Ländern stellen. Eine mögliche Diskussion zu denkbaren Änderungen kann sich deshalb fachlich betrachtet an der allgemeinen Diskussion zu der Thematik orientieren.

o) Schleswig-Holstein

(1) Landesverfassungsgericht

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht wurde zum **1. Mai 2008** errichtet und ist damit das jüngste der Verfassungsgerichte der Länder. Bis dahin nahm Schleswig-Holstein für verfassungsrechtliche Streitigkeiten des Landes das Bundesverfassungsgericht im Wege der Organleihe auf der Grundlage von Art. 99 GG in Anspruch.

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht ist zugleich Gericht und selbstständiges **gleichberechtigtes Verfassungsorgan** neben dem Landtag und der Landesregierung. Seine **verfassungsrechtliche Grundlage** findet sich in (dem heutigen) **Art. 51 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV)**. Von der Ermächtigung zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit (Art. 51 Abs. 5 LV) hat der Landesgesetzgeber in Gestalt des Landesverfassungsgerichtsgesetzes (LVerfGG)<sup>176</sup> Gebrauch gemacht.

In ihren Vorgaben zum Landesverfassungsgericht geht die LV bereits heute über die entsprechenden Aussagen zur Existenz, Zusammensetzung und einiger Zuständigkeitsregelungen des Bundesverfassungsgerichts hinaus:

**Art. 51 LV** bestimmt in Abs. 1 die **Errichtung** des Landesverfassungsgerichts und in Abs. 2 seine **Zuständigkeiten**. Dabei ist hervorzuheben, dass dieser Katalog – anders als auf Bundesebene (vgl. Art. 93 Abs. 3 GG) – für das Landesverfassungsgericht **abschließend** ist.

Das Landesverfassungsgericht wird nur auf Antrag in den durch die LV, das Wahlgesetz und das Volksabstimmungsgesetz begründeten Verfahrensarten tätig. Dies entspricht weitgehend den Kompetenzen auf Bundesebene. Darüber hinaus ist mit Art. 51 Abs. 2 Nr. 7 LV die **Wahlprüfungsbeschwerde**, die auf Bundesebene nach Art. 41 Abs. 2 GG als außerordentlicher Rechtsbehelf ausgestaltet ist, der unmittelbar zum

---

<sup>176</sup> Gesetz über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht vom 10.1.2008, GVObI. Schl.-H. 2008, 25, Stand: letzte berücksichtigte Änderung: Ressortbezeichnung ersetzt durch Art. 64 LVO v. 27.10.2023, GVObI. Schl.-H. 2023, 514.

Bundesverfassungsgericht führt<sup>177</sup>, ausdrücklich im Zuständigkeitskatalog des Landesverfassungsgerichts enthalten. Für Individualverfassungsbeschwerden einzelner Bürgerinnen und Bürger ist es dagegen bei der alleinigen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts geblieben.

Anders als auf Bundesebene sind für das Landesverfassungsgericht zudem **die Anzahl seiner Mitglieder** sowie das **Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit** in der LV verankert und damit der institutionellen Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber entzogen: Es ist sowohl verfassungsrechtlich vorgegeben, dass das Landesverfassungsgericht mit **sieben Mitgliedern** besetzt ist (Art. 51 Abs. 3 S. 1 LV); das sind die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident und fünf weitere Mitgliedern (§ 4 Abs. 1 S. 1 LVerfGG). Außerdem – und der Resilienz zuträglich – ist (bereits) in der Verfassung festgelegt, dass die Mitglieder und für jedes Mitglied eine persönliche Stellvertretung vom **Landtag** mit einer **Mehrheit von zwei Dritteln** seiner Mitglieder gewählt werden (Art. 51 Abs. 3 S. 2 LV).

Die weiteren Einzelheiten der Zusammensetzung (z.B. die notwendige Anzahl der Berufsrichterinnen und Berufsrichter, Fragen der Stellvertretung) und weitere Anforderungen an die Qualifikation aller Mitglieder, wie die Notwendigkeit der Befähigung zum Richteramt, die Mindestaltersgrenze von 40 Jahren u.a., legt das schleswig-holsteinische Landesrecht dagegen – wie das Bundesrecht (vgl. §§ 2 f. BVerfGG) – **auf einfachgesetzlicher Ebene** fest (vgl. §§ 4 und 5 LVerfGG). Auch die **Dauer der Amtszeit** für Mitglieder des Landesverfassungsgerichts, die **einmalig für zwölf Jahre** gewählt werden können (§ 6 Abs. 1 LVerfGG), ist inzwischen einfachgesetzlich geregelt. Bis 2016 hatte die LV selbst noch vorgesehen, dass die Mitglieder für die Dauer von sechs Jahren gewählt wurden, und eine einmalige Wiederwahl zulässig war. Aus Gründen der Orientierung an den Bestimmungen, die für das Bundesverfassungsgericht gelten, und zwecks Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und zugleich der des Landesverfassungsgerichts entfiel diese Bestimmung.<sup>178</sup> Eine Beschränkung der Amtszeit auf eine Altershöchstgrenze (vgl. § 4 Abs. 1, 3 BVerfGG) kennt das LVerfGG dagegen nicht. Geregelt ist indessen, dass bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitglieds automatisch und ohne erneute Wahl durch den Landtag die persönliche Stellvertreterin oder der persönliche Stellvertreter für die verbleibende Amtszeit des ausscheidenden Mitglieds in deren/dessen Position nachrückt (§ 4 Abs. 4 S. 1 LVerfGG).

---

<sup>177</sup> Schliesky in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz 7. Aufl. 2018, Art. 41 Rn. 58.

<sup>178</sup> Matz-Lück in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2021, Art. 51 Rn. 52 ff.

Verfassungsrechtlich ist in Art. 51 Abs. 4 LV darüber hinaus – entsprechend Art. 94 Absatz 1 S. 3 GG auf Bundesebene – geregelt, dass es den Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts SH **verboten** ist, **anderweitige berufliche Tätigkeiten** in Verfassungsorganen des Bundes oder der Länder auszuüben. Auf diese Weise sollen – auch auf Landesebene – die **richterliche Unabhängigkeit** und **politische Neutralität** gesichert werden. Außerdem findet sich in Art. 51 Abs. 4 LV die Vorgabe, dass die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts SH **ehrenamtlich tätig** sind (S. 1, 2. HS) und diese Tätigkeit – zwecks Sicherung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans<sup>179</sup> – allen anderen Aufgaben vorgeht (S. 2). Die Mitglieder erhalten für die Teilnahme an Sitzungen und Beratungen aber eine Entschädigung; eine laufende Aufwandsentschädigung ist nicht vorgesehen (§ 8 Abs. 2 LVerfGG).

Parallel zur Bundesebene regelt schließlich das **LVerfGG** auf (ebenfalls) einfachgesetzlicher Grundlage die Einzelheiten der **Organisation des Landesverfassungsgerichts und der Verfahren** im Rahmen der durch die Landesverfassung bestimmten Zuständigkeiten.

Auch die Bestimmungen zur Verbindlichkeit der Entscheidungen und zur einfachgesetzlichen Normierung der Gesetzeskraft von Entscheidungen sind im Wesentlichen wortgleich ausgestaltet wie die in Art. 94 Abs. 2 S. 1, 2. HS GG und § 31 BVerfGG. Entsprechend wird auf der Grundlage von Art. 51 Abs. 5 S. 1 LV in § 29 Abs. 1 LVerfGG die **Verbindlichkeit der Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts** für die Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes sichergestellt. Damit darüber hinaus die Rechtswirkungen der entsprechenden Entscheidungen auch über den Kreis der Verfahrensbeteiligten und der Staatsorgane hinaus allgemeine Verbindlichkeit entfalten können, werden, basierend auf Art. 51 Abs. 5 S. 2 LV, in § 29 Abs. 2 LVerfGG die Fälle benannt, in denen die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts **Gesetzeskraft** entfalten.

Damit zeichnet sich das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht aktuell dadurch aus, dass es nach der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in seinem Ist-Zustand in einzelnen Punkten über mehr Widerstandskraft als das Bundesverfassungsgericht<sup>180</sup> verfügen dürfte.

## (2) Wahl und Ernennung von Berufsrichterinnen und -richtern

Um die Funktionsfähigkeit unseres Rechtsstaats zu gewährleisten, muss die Landesjustiz über eine aufgabengerechte Personalausstattung verfügen. Gleichzeitig ist eine

<sup>179</sup> Matz-Lück a.a.O., Art. 51 Rn. 65.

<sup>180</sup> Vgl. Britz / Eichberger, Mehr Widerstandskraft, FAZ 11.1.2024.

politisch unbeeinflusste Auswahl von Richterinnen und Richtern unter Einhaltung des dafür vorgesehenen Verfahrens notwendig, um die Unabhängigkeit der Justiz und den Rechtsstaat zu bewahren.

Nach **Art. 50 Abs. 1 S. 1 LV** „[ist] die rechtsprechende Gewalt den Richterinnen und Richtern anvertraut; sie wird im Namen des Volkes ausgeübt“. „Über die Anstellung einer Richterin oder eines Richters entscheidet die oder der für den jeweiligen Gerichtszweig zuständige Landesministerin oder Landesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss, der zu zwei Dritteln aus Abgeordneten besteht“ (Art. 50 Abs. 2 S. 1 LV).

Die **Entscheidungskompetenz** des Richterwahlausschusses (RWA) umfasst nach der einfachgesetzlichen Ausgestaltung in § 10 Schleswig-Holsteinisches Richtergesetz (LRiG)<sup>181</sup> alle Personalentscheidungen zur Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung und Versetzung einer Richterin oder eines Richters. Ausgenommen ist die Berufung der Präsidentinnen oder Präsidenten der oberen Landesgerichte, die nach § 10 Abs. 3 S. 1 LRiG vom Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt werden. Dabei ist verfassungsrechtlich verankert, dass sowohl der RWA als auch der Landtag die ihnen obliegenden Entscheidungen jeweils mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen treffen (vgl. Art. 50 Abs. 2 S. 3 LV). Spiegelbildlich wird in § 22 Abs. 2 S. 1 LRiG festgehalten, dass der RWA in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen die Bewerberin oder den Bewerber wählt, die oder der für das Richteramt persönlich und fachlich am besten geeignet ist (§ 22 Abs. 1 S. 1 LRiG). Für andere Beschlüsse genügt indessen gemäß § 22 Abs. 2 S. 3 LRiG die einfache Mehrheit.

Bei der Wahl durch den RWA geht der **gemeinsamen Personalentscheidung** regelmäßig kein Besetzungsvorschlag durch das Justizministerium voraus. Dies erfährt nur in den Fällen eine Modifikation, in denen es um die Wahl für ein Richteramt geht, mit dem Dienstaufsichtsbefugnisse über Richterinnen und Richter verbunden sind; hierzu erfolgt ein Vorschlag des Ministeriums für Justiz und Gesundheit, der drei Bewerberinnen und Bewerber enthalten soll, § 22 Abs. 3 S. 1, 2 LRiG. Sodann prüft das Justizministerium nach der Wahlentscheidung des RWA nach den Grundsätzen der Bestenauslese, ob die Entscheidung des RWA mitgetragen und entsprechend umgesetzt werden kann.

---

<sup>181</sup> Schleswig-Holsteinisches Richtergesetz (Landesrichtergesetz – LRiG -) in der Fassung vom 23.1.1992, GVOBl. 1992, 46, Stand: letzte berücksichtigte Änderung: Ressortbezeichnung ersetzt durch Art. 62 LVO v. 27.10.2023, GVOBl. 2023, 514).

Die **Zusammensetzung** des RWA ist – ausgehend von Art. 50 Abs. 2 S. 2 LV, wonach die Mitglieder des Richterwahlausschusses vom Landtag gewählt werden –, im Einzelnen einfachgesetzlich in § 11 LRiG Abs. 1 festgelegt. In seiner regelmäßigen Besetzung sind das acht Abgeordnete des Landtags, zwei Richterinnen oder Richter als ständige Mitglieder und ein nichtständiges richterliches Mitglied für jeden Gerichtszweig, für den die Wahl stattfindet, sowie ein Mitglied aus der Anwaltschaft. Ist über eine Anstellung, Beförderung oder Versetzung in der Arbeits- oder der Sozialgerichtsbarkeit zu entscheiden, erhöht sich die Zahl der Abgeordneten um vier weitere Mitglieder; außerdem werden für diese Entscheidungen je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinzugezogen.

Die Zusammensetzung kennzeichnet damit, dass die Mitglieder aus verschiedenen Gruppen stammen. Sie zeichnet sich auch dadurch aus, dass zugunsten einer starken demokratischen Legitimation der Personalauswahl in den Gerichten die zu wählenden Ausschussmitglieder aus der Gruppe der Landtagsabgeordneten – anders als in den parlamentarischen Arbeitsausschüssen – nicht von den Fraktionen in den RWA entsandt werden, sondern alle Abgeordnete als Mitglieder sowie deren oder dessen Vertreterin oder Vertreter vom Landtag zu Beginn jeder Wahlperiode nach § 12 LRiG mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Auch die Wahl der weiteren Mitglieder erfolgt durch den Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (§ 13 LRiG).

### (3) Ausgestaltung der Schöffenwahl

Die Tätigkeit ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in Strafsachen (Schöffen) wird auch in Schleswig-Holstein als **wichtiges Scharnier zwischen Justiz und Bevölkerung** hoch geschätzt, weil dadurch das Vertrauen in die Arbeit einer unabhängigen und bürgernahen Justiz insgesamt gestärkt wird. Es gibt in Schleswig-Holstein keine Hinweise, dass sich vermehrt ungeeignete Personen sowie Bewerberinnen oder Bewerber mit extremistischen bzw. verfassungsfeindlichen Einstellungen / Tätigkeiten (vgl. §§ 32 bis 34 GVG; § 44a DRiG) auf das Schöffenamt beworben hätten.

Hindernisse für die Berufung als ehrenamtliche Richterin oder ehrenamtlicher Richter sind in § 44a Abs. 1 DRiG in seiner gegenwärtigen Fassung als sog. „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet („zu dem Amt eines ehrenamtlichen Richters soll nicht berufen werden, wer...“). Er enthält zwei Ausschlussgründe, und zwar zum einen den Verstoß gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit (Nr. 1) und zum anderen die Mitarbeit beim Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR (Nr. 2). Dabei eröffnet § 44a Abs. 2 DRiG die Möglichkeit, dass die für die Berufung zuständige Stelle

von dem Vorgeschlagenen eine schriftliche Erklärung verlangen kann, dass bei ihm die in § 44a Abs. 1 DRiG aufgezählten Hindernisse nicht vorliegen.

Das Schleswig-Holsteinische Justizministerium hat am 19. Dezember 2022 „[Hinweise und Empfehlungen zur Aufstellung der Vorschlagsliste für Schöffinnen und Schöffen sowie Jugendschöffinnen und Jugendschöffen für die Amtsperiode 2024 bis 2028](#)“ erlassen. Dabei ist die Bekanntmachung um die Vorschrift des § 44a des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) ergänzt worden mit der Folge, dass Personen, bei denen Hindernisgründe nach dieser Vorschrift bestehen, nicht in die Vorschlagslisten aufzunehmen waren. Zu diesem Zweck sollten die für die Aufstellung der Vorschlagslisten zuständigen Gemeinden bzw. Jugendhilfeausschüsse nach § 44a Abs. 2 DRiG von der vorgeschlagenen Person eine schriftliche Erklärung verlangen, dass bei ihr die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vorliegen.

Für diejenigen Personen, die auf die Vorschlagslisten gelangt sind, wurden im weiteren Verlauf noch Auskünfte aus dem Bundeszentralregister eingeholt.

Soweit darüber hinaus der Bundesgesetzgeber mit dem **Sechsten Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes** vorgeschlagen hat, das Erfordernis der Verfassungstreue von ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ausdrücklich zu regeln, findet dieser Ansatz grundsätzlich Zustimmung. Die bislang vorgesehene „Muss-Regelung“, wonach Zweifel am Bestehen der Verfassungstreue einer ehrenamtlichen Richterin oder eines ehrenamtlichen Richters einen zwingenden Ausschlussgrund für deren bzw. dessen Berufung begründen, würde allerdings – im Gegensatz zur Sollvorschrift des bisherigen § 44a Abs. 1 DRiG – zur Möglichkeit der Erhebung von Besetzungsrügen führen.

#### (4) Recht.Staat.Bildung.

In Schleswig-Holstein kommen seit September 2020 Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte jeweils auf Einladung in die Schulen, damit Schülerinnen und Schüler ganz praktisch lernen und verstehen können, was Rechtsstaat bedeutet und was ihn ausmacht. Im Rahmen des Projekts [Recht.Staat.Bildung](#) ergänzen sie passend zu den jeweiligen Fachanforderungen und nach konkreter Themenabsprache mit der Lehrkraft den Fachunterricht als Kooperationspartnerinnen und -partner mit hoher Expertise. Das Ziel des vom Justizministerium und dem Bildungsministerium ins Leben gerufenen Projekts ist es, mehr Aufmerksamkeit und Wertschätzung für die Werte unseres freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaats zu schaffen. Überall dort, wo das Projekt stattgefunden hat, wird es als ein Gewinn für alle Teilnehmenden wahrgenommen. Es ist jedenfalls ein Gewinn für den Rechtsstaat, der davon lebt, dass

er gekannt und anerkannt wird. Die Nachfragen aus den Schulen sind allerdings begrenzt. Gleichwohl wird an einer Fortsetzung des Projekts bis auf Weiteres festgehalten. Rechtsstaat, Freiheit und Demokratie sind nicht selbstverständlich. Und letztlich können rechtliche Regelungen, einschließlich der Verfassung, ihre Wirksamkeit nur dann behalten, wenn bei allen Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft, angefangen bei den Jüngsten, (auch) „der Wille zu Verfassung“ lebendig bleibt, wie es der ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts Konrad Hesse formuliert hatte. Das Projekt soll ein Beitrag dazu sein.

p) Thüringen

(1) Landesrechtliche Regelungen zur Besetzung der Landesverfassungsgerichte

Der Verfassungsgerichtshof als Landesverfassungsgericht in Thüringen (VGH TH) ist in den Art. 79 ff. Thüringer Verfassung (ThürVerf) geregelt. Weitere Regelungen enthält das Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz (ThürVerfGHG). Darüber hinaus hat sich der VGH TH eine Geschäftsordnung gegeben (VGHGO TH).

Die Zusammensetzung des VGH TH sowie die Wahl der Mitglieder ist verfassungsrechtlich in Art. 79 Abs. 2 und 3 ThürVerf verankert.

Nach Art. 79 Abs. 2 ThürVerf besteht der Verfassungsgerichtshof aus dem Präsidenten und acht weiteren Mitgliedern. Der Präsident und zwei weitere Mitglieder müssen Berufsrichter sein. Drei weitere Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs müssen die Befähigung zum Richteramt haben.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs dürfen gem. Art. 79 Abs. 3 ThürVerf weder dem Landtag oder der Landesregierung noch entsprechenden Organen des Bundes oder eines anderen Landes angehören. Sie dürfen, außer als Richter oder Hochschullehrer, beruflich weder im Dienst des Landes noch einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Landes stehen. Sie werden durch den Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auf Zeit gewählt. Das Zweidrittelquorum ist dementsprechend bereits in der ThürVerf verankert.

Die Vorgaben aus Art. 33 Abs. 2 GG finden auf die Auswahl von Verfassungsrichtern des Landes keine ausdrückliche Anwendung, auch wenn die Eignung, Befähigung und Leistung schon aus Akzeptanzgründen eine Rolle spielen sollte<sup>182</sup>.

---

<sup>182</sup> Jutzi, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden [Hrsg.], Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Auflage, Art. 79 Rdnr. 8.

Weitere Konkretisierungen für die Wahl des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des VGH TH sowie den Verlust des Amtes enthalten die §§ 3 f. ThürVerfGHG.<sup>183</sup>

§ 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG wiederholt zusätzlich nochmals das Erfordernis eines Zweidrittelquorums bei der Wahl des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder.

Dagegen schreibt über den § 4 ThürVerfGHG hinaus auch der Landesgesetzgeber keine weiteren materiell-rechtlichen Anforderungen an die Mitglieder vor.

Die Mitglieder werden nach § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG für die Zeit von sieben Jahren gewählt. Gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG ist eine einmalige Wiederwahl möglich, so dass die Amtszeit maximal 14 Jahre beträgt.

---

<sup>183</sup> **§ 3 Wahl des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder**

(1) Der Präsident und die weiteren Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs werden vom Landtag einzeln und in geheimer Wahl ohne Aussprache auf die Dauer von sieben Jahren gewählt. Gewählt ist, wer die Stimmen von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags auf sich vereinigt. Dies gilt auch für die Wahl des Vizepräsidenten in dieser Funktion.

(2) Eine einmalige Wiederwahl ist zulässig. Die Wahl eines weiteren Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs zum Präsidenten oder zum Vizepräsidenten in dieser Funktion ist keine Wiederwahl in diesem Sinne.

(3) Die Amtszeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs beträgt höchstens 14 Jahre. Nach Ablauf ihrer Amtszeit führen die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs bis zur Ernennung des Nachfolgers die Amtsgeschäfte fort. Die Wahl des Nachfolgers soll bei Ablauf der Amtszeit und bei Erreichen der Altersgrenze frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit oder dem Erreichen der Altersgrenze des bisherigen Amtsinhabers erfolgen.

(4) Scheidet ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs vor Ablauf der Amtszeit aus, so wählt der Landtag ein neues Mitglied für eine volle Amtszeit. Absatz 1 gilt entsprechend. Die Nachwahl soll innerhalb eines Monats erfolgen.

(5) Die Wiederwahl eines stellvertretenden Mitglieds ist zulässig. Ein stellvertretendes Mitglied kann unabhängig von der Anzahl seiner Amtszeiten zum Mitglied des Verfassungsgerichtshofs gewählt werden.

**§ 4 Voraussetzungen der Wählbarkeit**

(1) Mitglied des Verfassungsgerichtshofs kann nur sein, wer das 35., aber noch nicht das 68. Lebensjahr vollendet hat und zum Thüringer Landtag wählbar ist.

(2) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs dürfen weder dem Landtag oder der Landesregierung noch entsprechenden Organen des Bundes oder eines anderen Landes angehören. Sie dürfen, außer als Richter oder Hochschullehrer, beruflich weder im Dienst des Landes noch einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Landes stehen.

[...]

Einfachgesetzliche Regelungen zum Verlust des Amtes sind in § 6 ThürVerfGHG enthalten.<sup>184</sup>

Zudem ist in § 3 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfGHG ausdrücklich geregelt, dass die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs nach Ablauf ihrer Amtszeit die Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers fortführen. Scheidet ein ordentliches Mitglied des VGH TH vor Ablauf seiner Amtszeit aus dem Amt aus, gilt dies nach § 8 Abs. 1 Satz 4 ThürVerfGHG als Verhinderung, so dass im Rahmen der Vertretung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG der für dieses Mitglied gewählte Vertreter an seine Stelle tritt. Für den Fall, dass die Präsidentin oder der Präsident verhindert ist, hat darüber hinaus der Thüringer Landtag am 29. Juli 2022 das Dritte Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes verabschiedet, mit dem die Funktion der Vizepräsidentin bzw. des Vizepräsidenten eingeführt worden ist. Im Falle der Verhinderung des Präsidenten, nimmt nunmehr ausdrücklich nach § 7 Satz 2 ThürVerfGHG der Vizepräsident die Befugnisse des Präsidenten wahr.

Scheidet ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs nach Ablauf der Amtszeit oder bei Erreichen der Altersgrenze aus, soll gem. § 3 Abs. 3 Satz 3 ThürVerfGHG die Wahl des Nachfolgers frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit oder dem Erreichen der Altersgrenze des bisherigen Amtsinhabers erfolgen.

---

<sup>184</sup> **§ 6 Verlust des Amtes**

(1) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs scheidern aus ihrem Amt aus, wenn sie die Voraussetzungen der Wählbarkeit (§ 4) verlieren oder ihre Amtszeit abgelaufen ist. Das Erreichen der im jeweiligen Hauptamt geltenden gesetzlichen Altersgrenze durch ein berufsrichterliches Mitglied führt nicht zum Ausscheiden aus dem Amt als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs.

(2) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs können jederzeit ihre Entlassung beantragen. Die Entlassung hat der Präsident des Landtags unverzüglich auszusprechen.

(3) Der Verfassungsgerichtshof kann auf Antrag des Präsidenten des Landtags ein Mitglied aus seinem Amt abberufen, wenn es

1. dauernd dienstunfähig ist,
2. sich innerhalb oder außerhalb seiner richterlichen Tätigkeit einer so groben Pflichtverletzung schuldig gemacht hat, daß sein Verbleiben im Amt ausgeschlossen erscheint oder
3. wissentlich als hauptamtlicher oder inoffizieller Mitarbeiter mit dem Ministerium für Staatssicherheit, dem Amt für Nationale Sicherheit oder Beauftragten dieser Einrichtungen zusammengearbeitet hat.

(4) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über die Abberufung aus dem Amt durch Beschluß. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von sechs Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs. Im übrigen gelten die allgemeinen Verfahrensvorschriften.

(5) Nach Einleitung des Verfahrens gemäß Absatz 3 kann der Verfassungsgerichtshof das Mitglied vorläufig seines Amtes entheben. Das gleiche gilt, wenn gegen das Mitglied des Verfassungsgerichtshofs wegen einer Straftat das Hauptverfahren eröffnet worden ist. Absatz 4 Satz 3 gilt entsprechend.

(6) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs unterliegen in dieser Eigenschaft nicht den disziplinarrechtlichen Vorschriften für Richter.

Scheidet ein Mitglied vor Ablauf der Amtszeit aus, so wählt der Landtag nach § 3 Abs. 4 Satz 1 ThürVerfGHG ein neues Mitglied für eine volle Amtszeit. Die Nachwahl soll nach Satz 3 innerhalb eines Monats erfolgen.

Weitere Regeln für den Fall, dass die Wahl eines Nachfolgers nicht zustande kommt, enthält weder die ThürVerf noch das ThürVerfGHG. Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber demgegenüber für diesen Fall den § 7 a BVerfGG implementiert. Kommt innerhalb von zwei Monaten nach dem Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines Richters die Wahl eines Nachfolgers auf Grund der Vorschriften des § 6 nicht zustande, so hat nach § 7 a Abs. 1 BVerfGG das älteste Mitglied des Wahlausschusses unverzüglich das Bundesverfassungsgericht aufzufordern, Vorschläge für die Wahl zu machen.

## (2) Wahl und Beförderung von Berufsrichterinnen und –richtern

### (a) Richterwahlausschuss

#### i. Vorhandensein und Zusammensetzung

Das Vorhandensein des Richterwahlausschusses sowie die Wahl dessen Mitglieder, ist in Art. 89 Abs. 2 ThürVerf verankert.<sup>185</sup> Weitere Regelungen enthält das Thüringer Richter- und Staatsanwältegesetz (ThürRiStAG) in den §§ 50 ff.

Nach § 51 ThürRiStAG besteht der Richterwahlausschuss aus 15 Mitgliedern, welche sich wie folgt zusammensetzen:

- zwölf ständige Mitglieder
  - zehn Abgeordnete des Landtags
  - zwei Richter

- drei nichtständige Mitglieder

jeweils drei Richter des Gerichtszweigs, für den eine Entscheidung nach § 62 oder § 63 ThürRiStAG erfolgen soll.

---

<sup>185</sup> **Art. 89**

(1) Die Rechtsstellung der Richter wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.

(2) Über die vorläufige Anstellung der Richter entscheidet der Justizminister, über deren Berufung auf Lebenszeit entscheidet er mit Zustimmung des Richterwahlausschusses. Zwei Drittel der Mitglieder des Richterwahlausschusses werden vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit gewählt. Jede Landtagsfraktion muß mit mindestens einer Person vertreten sein.

(3) Verstößt ein Richter im Amt oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder dieser Verfassung, so kann auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Landtags das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit anordnen, daß der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.

(4) Das Nähere regelt das Gesetz.

Zudem verfügt jedes Mitglied über einen Vertreter.

Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene ThürRiStAG wurde evaluiert. Im Rahmen dieser Evaluierung vermittelten die eingegangenen Stellungnahmen ein kontroverses Bild, wie die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses bewertet wird.

Während die justiziellen Vertreter fordern, dass ausschließlich Richter und Staatsanwälte in den Ausschuss zu wählen seien, fordert die Anwaltschaft die Einbindung eines anwaltlichen Vertreters in den Richterwahlausschuss.

Zudem wird die paritätische Besetzung des Richterwahlausschusses im Verhältnis der Berufsrichter zu den Vertretern des Parlaments gefordert.

Die Aufnahme eines Vertreters der Anwaltschaft war bereits im Gesetzgebungsverfahren zum ThürRiStAG thematisiert, von dem Gesetzgeber aber abgelehnt worden. Nach dessen Willen soll den Stimmen der Abgeordneten bei der Entscheidung im Richterwahlausschuss maßgebliches Gewicht zukommen. Würde der Richterwahlausschuss überwiegend mit Richtern bzw. Staatsanwälten besetzt, konterkarierte dies seinen Zweck als unabhängige Konfliktstelle. Die Bewertung wird auch im Vergleich mit den entsprechenden Regelungen der anderen Länder gestützt: Wenngleich die Anzahl der Mitglieder teilweise variiert, enthalten auch die Regelungen in anderen Ländern ein deutliches Übergewicht zugunsten der jeweiligen Landtagsabgeordneten (so etwa in Rheinland-Pfalz).

Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen ist avisiert, die Regelungen auch hinsichtlich der damit verbundenen Bestimmungen zur Ersatzwahl bzw. Vertretung unter Berücksichtigung der Regelungen in anderen Ländern auf den Prüfstand zu stellen.

## ii. Wahl der (berufs-)richterlichen Mitglieder

Die Wahl der berufsrichterlichen Mitglieder richtet sich nach den normativen Vorgaben des § 53 ThürStAG.<sup>186</sup>

Die richterlichen Mitglieder werden zu Beginn jeder Wahlperiode des Landtags von den Richtern im Landesdienst in geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt, wobei die Wahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl erfolgt. Die Notwendigkeit der gesetzlichen Normierung eines Zweidrittelquorums hat der Landesgesetzgeber – wie auch in anderen Ländern – insoweit bislang nicht gesehen.

Hinsichtlich des Kreises der Wahlberechtigten wird zwischen der Wahl der ständigen und nichtständigen Mitglieder unterschieden.

Die ständigen Mitglieder (sowie deren Vertreter) werden hierbei von allen wahlberechtigten Richtern aus dem Kreis der wählbaren Richter des Landes gewählt. Wohingegen die nichtständigen Mitglieder sowie deren Vertreter von den wahlberechtigten Richtern eines Gerichtszweiges aus dem Kreis der wählbaren Richter dieses Gerichtszweiges gewählt werden.

Voraussetzung für die Wahlberechtigung sowie die Wählbarkeit ist gem. § 53 Abs. 2 ThürStAG, dass der Richter auf Lebenszeit ernannt ist.

---

<sup>186</sup> **53 Wahl der richterlichen Mitglieder**

(1) Die richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses und deren Vertreter werden zu Beginn jeder Wahlperiode des Landtags von den Richtern im Landesdienst geheim und unmittelbar gewählt. Die ständigen Mitglieder nach § 51 Satz 1 Nr. 2 und deren Vertreter werden von allen wahlberechtigten Richtern aus dem Kreis der wählbaren Richter des Landes gewählt. Die nichtständigen Mitglieder nach § 51 Satz 1 Nr. 3 und deren Vertreter werden von den wahlberechtigten Richtern eines Gerichtszweiges aus dem Kreis der wählbaren Richter dieses Gerichtszweiges gewählt. § 52 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Wahlberechtigt und wählbar nach Absatz 1 Satz 2 und 3 sind alle Richter auf Lebenszeit im Landesdienst. Ausgenommen von der Wählbarkeit sind

1. Mitglieder der Haupttrichterräte und des Präsidialrats,

2. Richter, die am Wahltag für mehr als sechs Monate an ein Gericht außerhalb des Landes oder an eine andere Dienststelle als ein Gericht abgeordnet oder ohne Dienstbezüge beurlaubt sind.

(3) Die Wahl der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses und deren Vertreter erfolgt jeweils nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl aufgrund der Wahlvorschläge nach Absatz 4. Zu den Vertretern der richterlichen Mitglieder sind die nicht zu Mitgliedern gewählten Richter in der Reihenfolge der erreichten Stimmzahl gewählt. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los über die Reihenfolge.

(4) Die wahlberechtigten Richter eines jeden Gerichts können aus ihrer Mitte wählbare Richter als ständige und als nichtständige Mitglieder vorschlagen. Jeder Wahlvorschlag muss mindestens von drei wahlberechtigten Richtern des betreffenden Gerichts unterzeichnet sein. Dies gilt nicht, wenn bei einem Gericht weniger als drei wahlberechtigte Richter beschäftigt sind. In diesem Fall muss ein Wahlvorschlag von allen wahlberechtigten Richtern des Gerichts unterzeichnet sein.

Mitglieder der Hauptrichterräte sowie des Präsidialrates sind von der Wählbarkeit in den Richterwahlausschuss ausgenommen, um Interessenkollisionen zu vermeiden. Gleiches gilt für Richter, die am Wahltag für mehr als sechs Monate an ein Gericht außerhalb des Landes oder an eine andere Dienststelle als ein Gericht abgeordnet oder ohne Dienstbezüge beurlaubt sind.

Die Wahl der (ständigen und nichtständigen) berufsrichterlichen Mitglieder erfolgt hierbei nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl aufgrund von Wahlvorschlägen. Vergleichbare Regelungen finden sich derzeit auch in anderen Ländern (so in Baden-Württemberg, Rheinlad-Pfalz).

Aus den praktischen Erfahrungen heraus wurde im Rahmen der Evaluierung des Thür-RiStAG gefordert, die Regelung zu streichen, nach welcher die Mitglieder der Hauptrichterräte und des Präsidialrates zum Richterwahlausschuss von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind. Begründet wird dies damit, dass insbesondere in kleineren Gerichtsbarkeiten Doppelbesetzungen unvermeidbar seien. Ausgehend hiervon ist avisiert, die Regelung insgesamt einer inhaltlichen Prüfung im Hinblick auf deren Praxistauglichkeit zu unterziehen.

iii. Wahl der vom Landtag zu berufenden Mitglieder

Die weiteren Mitglieder des Richterwahlausschusses werden nach Art. 89 Abs. 2 Satz 2 und 3 ThürVerf mit einer Zweidrittelmehrheit vom Landtag gewählt. Hierbei muss jede Landtagsfraktion mit mindestens einer Person vertreten sein.

Eine inhaltsgleiche Regelung ist zudem in § 52 ThürRiStAG enthalten.<sup>187</sup>

iv. Anpassung der Regelungen zur Beschlussfähigkeit (Beispiel: § 26 Abs. 2 Satz 1 Hamburgisches Richtergesetz)

Nach der derzeitigen Rechtslage in Thüringen ist der mit 15 Mitgliedern besetzte Richterwahlausschuss beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist, mithin mindestens acht Mitglieder (53 %).

---

<sup>187</sup> **§ 52 Wahl der vom Landtag zu berufenden Mitglieder**

(1) Die Mitglieder des Richterwahlausschusses aus dem Kreis der Abgeordneten nach § 51 Satz 1 Nr. 1 sowie deren Vertreter nach § 51 Satz 2 werden zu Beginn jeder Wahlperiode des Landtags vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit gewählt.

(2) Jede Landtagsfraktion muss mit mindestens einem Abgeordneten im Richterwahlausschuss vertreten sein. Die Mitglieder des Richterwahlausschusses nach § 51 Satz 1 Nr. 1 sowie deren Vertreter bleiben auch nach Beendigung der Wahlperiode des Landtags bis zur vollständigen Neuwahl im Amt. § 56 Abs. 1 bleibt unberührt.

Der Richterwahlausschuss nach dem Hamburgischen Richtergesetz (HmbRiG) ist mit 14 Mitgliedern besetzt und ist nach § 26 Abs. 2 HmbRiG bei Anwesenheit von mindestens zehn Mitgliedern beschlussfähig (71 %).

Auf Bundesebene ist der Richterwahlausschuss derzeit mit 16 Mitgliedern kraft Amtes sowie weiteren 16 Mitgliedern kraft Wahl besetzt. Beschlussfähig ist er nach § 12 Abs. 2 RiWG, wenn die Mehrzahl sowohl der Mitglieder kraft Amtes als auch die Mitglieder kraft Wahl anwesend sind (~ 56,25 %).

Im Rahmen der Evaluierung des ThürRiStAG wurde vorgeschlagen, eine Entscheidung nach offener Abstimmung anstatt wie bislang nach geheimer Abstimmung zu treffen.

Auch der Bundesgesetzgeber hat – wie bereits ausgeführt – eine geheime Abstimmung gesetzlich normiert. Wenngleich dies nicht unproblematisch ist, da die Verantwortung des einzelnen Mitglieds und der das Ergebnis tragenden Mehrheit im Dunkel verschwindet, verfolgt der Gesetzgeber mit der Regelung das Ziel, einer kontrollierbaren Fraktionsbindung oder sonstigen Bindung vorzubeugen. Insoweit soll geprüft werden, ob dieses Ziel durch die gegenständliche Regelung garantiert wird.

Anregungen zur Anpassung der Regelung zur Beschlussfähigkeit sind demgegenüber bislang nicht vorgebracht worden.

(b) Wahl der Berufsrichterinnen und -richter (auf Lebenszeit bzw. bei Beförderungsentscheidungen)

Nach Art. 89 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf entscheidet der Justizminister über die vorläufige Anstellung der Richter, über deren Berufung auf Lebenszeit entscheidet er mit Zustimmung des Richterwahlausschusses. In den Fällen der Entscheidung über eine Ernennung auf Lebenszeit entscheidet der Richterwahlausschuss nach § 60 Abs. 1 Satz 2 ThürRiStAG<sup>188</sup> mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

---

<sup>188</sup> **§ 60 Beschlussfähigkeit**

(1) Der Richterwahlausschuss ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Der Richterwahlausschuss entscheidet in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(2) Ist der Richterwahlausschuss nicht beschlussfähig oder vertagt er seine Entscheidung, kann eine neue Sitzung frühestens nach Ablauf von zwei Wochen stattfinden. In dieser neuen Sitzung ist der Richterwahlausschuss hinsichtlich der Beratungsgegenstände der früheren Sitzung ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlussfähig, soweit in der Ladung hierauf hingewiesen und zu der Sitzung mit einer Ladungsfrist von einer Woche geladen worden ist.

Eine obligatorische Beteiligung des Richterwahlausschusses bei Beförderungsentscheidungen hat der Landesverfassungsgeber seinerzeit bewusst nicht vorgesehen. Der Landesgesetzgeber hielt demgegenüber eine Beteiligung jedoch für den Fall für erforderlich, in dem eine Einigung zwischen dem zuständigen Justizminister und dem Präsidialrat nicht erzielt werden kann (vgl. § 63, § 33 Abs. 2 ThürRiStAG<sup>189</sup>). Abweichend von § 60 Abs. 1 Satz 2 ThürRiStAG entscheidet der Richterwahlausschuss in diesen Fällen über die Ernennung eines Richters in ein Amt mit höherem Endgrundgehalt mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (§ 63 Abs. 2 Satz 3 ThürRiStAG). Der Gesetzgeber hat hinsichtlich entsprechender Beförderungsentscheidungen daher ein qualifiziertes Mehrheitenerfordernis kodifiziert (Zweidrittelquorum), das Bedeutung und Umfang des Beschlussgegenstandes berücksichtigt.

---

<sup>189</sup> **§ 33 Verfahren bei abweichender Stellungnahme des Präsidialrats**

(1) Spricht sich der Präsidialrat in seiner Stellungnahme gegen die von der obersten Dienstbehörde beabsichtigte Maßnahme aus, ist die Angelegenheit zwischen dem Präsidialrat und der obersten Dienstbehörde mit dem Ziel einer Einigung zu erörtern. Die Einigungsverhandlung hat innerhalb von vier Wochen nach Eingang der Stellungnahme des Präsidialrats bei der obersten Dienstbehörde stattzufinden.  
(2) Führt die mündliche Erörterung nach Absatz 1 Satz 2 zu keiner Einigung, beteiligt der für Justiz zuständige Minister außer in den Fällen nach § 30 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 den Richterwahlausschuss nach Maßgabe des § 63. In den Fällen nach § 30 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 entscheidet der für Justiz zuständige Minister.

[...]

**§ 63**  
**Beteiligungsverfahren bei anderen Entscheidungen**

(1) Ist der Richterwahlausschuss nach § 33 Abs. 2 Satz 1 an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, erfolgt die Einberufung nach § 58 unverzüglich. Der für Justiz zuständige Minister legt dem Richterwahlausschuss zur Vorbereitung der Entscheidung mit einem Bericht seinen Besetzungsvorschlag einschließlich der in § 32 Abs. 3 bezeichneten Unterlagen und der nach § 32 Abs. 5 abgegebenen Stellungnahme des Präsidialrats vor. Die Personalakten der Bewerber dürfen nur mit deren Zustimmung vorgelegt werden.  
(2) Der Richterwahlausschuss entscheidet, ob er dem Besetzungsvorschlag des für Justiz zuständigen Ministers zustimmt. Erreicht der Besetzungsvorschlag nicht die erforderliche Mehrheit, kann der Richterwahlausschuss einen der anderen Bewerber auswählen. Abweichend von § 60 Abs. 1 Satz 2 erfolgt die Beschlussfassung in den Fällen nach Satz 1 oder 2 jeweils mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.  
(3) Stimmt der Richterwahlausschuss dem Besetzungsvorschlag des für Justiz zuständigen Ministers zu oder stimmt der für Justiz zuständige Minister der Entscheidung des Richterwahlausschusses zu, trifft der für Justiz zuständige Minister die weiteren Maßnahmen. Erreicht kein Bewerber im Richterwahlausschuss die für die Wahl erforderliche Mehrheit oder stimmt der für Justiz zuständige Minister der Entscheidung des Richterwahlschusses nicht zu, ist der fehlende Konsens darzustellen und zu begründen. Der für Justiz zuständige Minister kann dem Präsidialrat erneut einen Bewerber vorschlagen oder die Stelle neu ausschreiben.

Nach den hierzu im Rahmen des Evaluierungsverfahrens zum ThürRiStAG übermittelten Stellungnahmen ist die unterschiedliche Mehrheitenregelung in § 60 Abs. 1 Satz 2 ThürRiStAG und § 63 Abs. 2 Satz 2 ThürRiStAG nicht nachzuvollziehen. Es wurde daher angeregt einheitlich eine Zweidrittelmehrheit einzuführen. Zudem sei die vorgesehene Rechtsfolge bei bestehender Divergenz zwischen dem Richterwahlausschuss und dem für Justiz zuständigen Minister unbefriedigend und bleibe nur wenig hinter dem abgeschafften Stichentscheid zurück. Vorgeschlagen wurde daher eine Formulierung in Anlehnung an die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Richterwahlausschuss für die Bundesrichterwahl.

Die (derzeit) gesetzlich normierten Handlungsoptionen berücksichtigen die Anforderungen des Demokratieprinzips an die ministerielle Verantwortung und stellen sicher, dass der Richterwahlausschuss keine Entscheidung erzwingen kann. Zugleich werden die Beteiligungsrechte des Präsidialrates gestärkt, indem auch der für Justiz zuständige Minister keine Ernennung gegen das Votum des Präsidialrates durchsetzen kann, sofern er nicht die hierfür erforderliche Mehrheit erhält. Unter Berücksichtigung der hierzu ergangenen Stellungnahmen ist beabsichtigt, die Regelung (erneut) auf den Prüfstand zu stellen.

### (3) Ausgestaltung der Wahl der Schöffen und ehrenamtlichen Richter

Ehrenamtliche Richter dürfen bei einem Gericht nur auf Grund eines Gesetzes und unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen tätig werden (vgl. § 44 Abs. 1 DRiG). Von der Möglichkeit wurde vom Gesetzgeber vielfältig Gebrauch gemacht und die Einsatzgebiete sind mittlerweile sehr weitreichend. Ehrenamtliche Richter wirken in nahezu jeder Gerichtsbarkeit und jeder Instanz in der Justiz in Deutschland mit. Der interessierte Bürger kann damit im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit unmittelbar in das Herzstück der Judikative gelangen und an der Rechtsprechung mitwirken. Anders als in sonstigen gesellschaftlichen Bereichen ist die ehrenamtliche Tätigkeit in der Justiz weitgehend institutionalisiert. Die zu erfüllenden Aufgaben sind in das rechtsstaatliche System der Justiz eingefügt. Was von den ehrenamtlichen „Mitarbeitern“ erwartet wird, ist insofern klar vorgegeben. Im Gegenzug ist ihre Stellung auch besonders geschützt. Obwohl Artikel 33 des Grundgesetzes nur die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums anerkennt und somit auf ehrenamtliche Richter nicht unmittelbar anzuwenden ist, fungieren ehrenamtliche Richter gleichberechtigt mit den hauptamtlichen Richtern als Organe staatlicher Aufgabenerfüllung.

§ 44 Absatz 2 DRiG bestimmt, dass ein ehrenamtlicher Richter vor Ablauf seiner Amtszeit nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und gegen seinen Willen nur durch Entscheidung eines Gerichts abberufen werden kann. Für eine Amtsenthebung ist damit zum einen eine hinreichend konkrete gesetzliche Regelung erforderlich.

Zum anderen muss die Amtsenthebung durch ein Gericht ausgesprochen werden. Entsprechende Regelungen sind vorhanden und werden beständig evaluiert. Gemäß § 51 Absatz 1 GVG ist beispielsweise ein Schöffe seines Amtes zu entheben, wenn er seine Amtspflichten gröblich verletzt hat. Die Amtsenthebung ist umfassend und erfolgt bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen unabhängig vom Willen des Betroffenen. Die Amtspflichtverletzung muss „groblich“ sein. Bei der Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Diesem Grundsatz kommt für die Frage, ob eine Amtsenthebung wegen Verletzung der Verfassungstreuepflicht allein (d. h. ohne zusätzliche Aktivitäten) wegen beispielsweise einer Mitgliedschaft in einer Partei, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, aber nicht nach Artikel 21 Absatz 2 GG verboten ist, möglich ist, eine herausgehobene Bedeutung zu. Hier kommt es in besonderem Maße auf die Gesamtwürdigung aller Umstände an.

Eine notwendige Amtsenthebung ist daher kein einfaches Unterfangen. Dies ist im Hinblick auf den damit verbundenen Eingriff in die Rechtsstellung eines ehrenamtlichen Richters auch vollkommen berechtigt. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen sind ausgereift.

Vor diesem Hintergrund kommt der Auswahl geeigneter Bewerber vor der endgültigen Berufung eine ebenso wichtige Rolle zu, damit eine Amtsenthebung gar nicht erst betrieben werden muss.

Für die breite Öffentlichkeit dürfte es selbstverständlich sein, dass ehrenamtliche Richter an das Grundgesetz gebunden sind. Spätestens mit der Vereidigung der ehrenamtlichen Richter gemäß § 45 Abs. 2 DRiG und der konkret zu leistenden Eidesformel gemäß § 45 Abs. 3 DRiG ("Ich schwöre, die Pflichten eines ehrenamtlichen Richters getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und getreu dem Gesetz zu erfüllen...") wird dies noch einmal verdeutlicht. Die besondere Pflicht und der Umfang wurden allerdings erst durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2008 am Beispiel der Amtsenthebung eines ehrenamtlichen Richters, der durch seine Betätigung als Mitglied einer Rockband in einem rechtsextremistischen Umfeld seine Amtspflichten in grober Weise verletzt hatte, nachdrücklich aufgezeigt (BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2008, Az.: 2 BvR 337/08, NJW 2008, S. 2568 ff.).

Bei der Vorbereitung der Wahl von ehrenamtlichen Richtern wurde in Thüringen auch bisher schon großer Wert auf eine sorgfältige Auswahl möglicher Kandidaten gelegt. Zuletzt war dies im Rahmen der Schöffenwahl 2023 der Fall, die schon im Hinblick auf

die benötigte Zahl an Vorschlägen regelmäßig eine besondere Herausforderung darstellt.

Um die Tür für alle interessierten Bürger weit offen zu halten, aber dennoch nicht zum Einfallstor für Verfassungsfeinde zu werden, können nur die Rahmenbedingungen für eine gute Auswahl weiter optimiert werden.

Folgende Möglichkeiten werden dabei gesehen:

(a) Quantitativ

i. Bestehende Einschränkungen im Jugendschöffenbereich

Die Erhöhung der Zahl der Vorschläge sichert grundsätzlich eine größere Auswahlmöglichkeit. Bestehende Einschränkungen sollten daher kritisch hinterfragt werden. Markant ist aus Thüringer Sicht beispielsweise der Bereich der Jugendschöffen. Für den Jugendschöffenbereich ist in § 35 Abs. 1 Satz 2 JGG konkret festgelegt, dass der Wahlausschuss eine gleiche Anzahl von Männern und Frauen wählen soll. Der Zugang zur ehrenamtlichen Tätigkeit im Wahlverfahren ist (außer im Jugendschöffenbereich) in keinem Gebiet durch Anknüpfung an eine bestimmte geschlechtsbezogene Quote beschränkt, sondern höchstens durch zusätzliche Qualifikationsanforderungen. Selbstverständlich wird in allen Bereichen auf eine angemessene Berücksichtigung aller Geschlechter geachtet. Dies setzt allerdings voraus, dass dies tatsächlich möglich ist. Insbesondere im Bereich der männlichen Jugendschöffen war dies in der Vergangenheit teilweise problematisch. Die Erfahrungen gehen nämlich dahin, dass besonders in ländlichen Gebieten regelmäßig nur wenige männliche Bewerber für das Amt eines Jugendschöffen vorhanden sind. Eine wirkliche Auswahl bestand und besteht mangels Bewerbern dann manchmal nicht.

Dies versuchten im Jahre 2008 rechtsextremistische Gruppierungen in Thüringen für sich zu nutzen, indem sie gezielt ihre männlichen Anhänger zu Bewerbungen für das Jugendschöffenamt animiert haben. Ohne die Festlegung des § 35 Abs. 1 Satz 2 JGG zur gleichen Anzahl von Männern und Frauen hätte der teilweise bestehende Bewerbermangel bei den Männern durch Frauen relativ einfach gelöst werden können. Die Ergänzung der Richterbank in der vorgesehenen Weise ist nicht zwingend notwendig und spiegelt die Sichtweise der fünfziger Jahre wider, die von der Lebenswirklichkeit überholt wurde. Anzumerken ist, dass die Regelung im JGG insbesondere aus dem Blickwinkel der Nichtberücksichtigung von non-binären Personen ohnehin evaluiert werden sollte.

ii. Unterstützung durch Werbekampagnen

Die Amtszeiten der Schöffen und die Durchführung der Schöffenwahlen verlaufen im gesamten Bundesgebiet zeitgleich. Die regelmäßige Unterstützung durch eine bundesweite Wahlkampagne wäre hilfreich.

(b) Qualitativ - Eröffnung neuer Informationsquellen

Den mit der Wahlvorbereitung befassten Stellen liegen regelmäßig keine geeigneten Erkenntnisse oder Informationsquellen vor. Eine Kommune steht im Rahmen der Aufstellung von Vorschlagslisten zur Schöffenwahl regelmäßig allein da. Der Trend zu Online-Bewerbungsbögen wird das gesamte Verfahren künftig noch anonym werden lassen. Eine persönliche Kontaktaufnahme zur Gewinnung eines Eindrucks ist nur in kleineren Gemeinden nominal möglich. Die öffentliche Auslegung der Vorschlagslisten kann eine Reinigungswirkung nur noch bedingt erfüllen. Das Prozedere stammt aus einer analogen Welt und ist nicht mehr zeitgemäß. Damit Berufungsvorschläge von den zuständigen Stellen besser hinsichtlich der Verfassungstreue bewertet werden können, sollten die Schaffung bundesweit einheitlich geltender Standards geprüft werden. Insellösungen führen hingegen nur zu Rechtszersplitterung.

Die Spannbreite neuer Informationsquellen kann von einer zwingenden Abgabe einer schriftlichen Erklärung zur Verfassungstreue bis hin zur Verankerung einer Regelabfrage beim Verfassungsschutz für angehende ehrenamtliche Richter reichen. Umgesetzt werden sollte, was von den Bundesländern nach einer vertieften Prüfung mehrheitlich befürwortet wird.

(4) Besetzung und Zusammensetzung von besonderen Ausschüssen der Landesparlamente

Die ThürVerf enthält in Art. 97 eine grundlegende Aussage zum Verfassungsschutz. Danach ist zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung eine Landesbehörde einzurichten. Polizeiliche Befugnisse und Weisungen stehen dieser Behörde nicht zu. Ihre Tätigkeit wird durch eine parlamentarische Kontrollkommission überwacht.

Die Übertragung auf die parlamentarische Kontrollkommission soll verhindern, dass aufgrund dieser Kontrolle sensible Daten und geheimzuhaltende Sachverhalte einer größeren Öffentlichkeit bekannt werden. Sie nimmt die Kontrolle anstelle des Landtages vor, so dass sie aus Abgeordneten bestehen muss.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Brenner, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden [Hrsg.], Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Auflage, Art. 97 Rdnr. 20.

Weitere Einzelheiten hinsichtlich der Parlamentarischen Kontrollkommission sind im Thüringer Verfassungsschutzgesetz (ThürVerfSchG) geregelt. Die Mitgliedschaft ergibt sich aus § 25 ThürVerfSchG.<sup>191</sup>

Da die Kommission die Kontrolle stellvertretend für das Gesamtorgan Landtag vornimmt, hat der Gesetzgeber bei der Regelung der Zusammensetzung der Kommission dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, mithin der politischen Zusammensetzung des Landtag Rechnung zu tragen, so dass die Opposition nicht aus der Kommission ferngehalten werden darf.<sup>192</sup>

## VI. Anlage

Gesetzentwurf Änderung Art 93, 94 GG

---

### <sup>191</sup> § 25 Mitgliedschaft

(1) Die Parlamentarische Kontrollkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die zu Beginn der Wahlperiode vom Landtag aus seiner Mitte mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages gewählt werden. Die parlamentarische Opposition im Landtag muss im Verhältnis ihrer Stärke zu den regierungstragenden Fraktionen und Parlamentarischen Gruppen des Landtags im Gremium vertreten sein. Mit der gleichen Mehrheit kann der Landtag Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission abberufen.

(2) Scheidet ein Mitglied aus dem Landtag oder seiner Fraktion aus oder wird ein Mitglied zum Mitglied der Landesregierung ernannt, so verliert es seine Mitgliedschaft in der Parlamentarischen Kontrollkommission. Für dieses Mitglied ist unverzüglich ein neues Mitglied zu wählen; das Gleiche gilt, wenn ein Mitglied aus der Parlamentarischen Kontrollkommission ausscheidet.

<sup>192</sup> Brenner, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden [Hrsg.], Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Auflage, Art. 97 Rdnr. 20.