

Die Resilienz der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Münster*

Die deutsche Wissenschaft vom Öffentlichen Recht steht derzeit seltsam unbehaust, vielleicht auch stellenweise unbedarft da: Sie sieht sich vergleichsweise unvermittelt national wie international mit Akteuren konfrontiert, die einen simplen Konsens aufkündigen oder doch in Frage stellen, auf dem das Recht seit 1949 aufzuruhen schien: Man hält sich an ungeschriebene Regeln der Machtausübung, und das heißt im Kern: Man tut nicht alles, was man von Rechts wegen tun dürfte, sondern stellt zumindest die Kontrollüberlegung an, ob das, was man tun möchte, von einem substantiellen Teil der übrigen Akteure mitgetragen werden kann.¹ Spätestens der Auftritt des Alterspräsidenten im Thüringer Landtag hat hinreichend klar demonstriert, dass in der politischen Arena nunmehr auch eine kritische Masse von Gladiatoren unterwegs ist, denen jeder Sinn für dieses basale fair play offensichtlich abgeht.²

Das wirft die Frage auf, ob die geltenden deutschen Verfassungsordnungen für die Auseinandersetzung mit solchen politischen Sikariern³ hinreichend gerüstet sind – man spricht derzeit vornehm von „Resilienz“⁴. Bislang ist diese Frage vor allem für das Bundesverfassungsgericht sowie für die ostdeutschen Bundesländer gestellt worden. Im Falle des obersten deutschen Gerichts hat die Diskussion Ende 2024 zu einer Änderung des Grundgesetzes geführt,⁵ im Falle Ostdeutschlands angesichts der dort erzielten Wahlergebnisse der AfD zwar zu eingehenden

Debatten,⁶ aber zu eher kosmetischen Reformen.⁷ Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie „resilient“ vor diesem Hintergrund die Nordrhein-Westfälische Landesverfassung ist, die unlängst ihren 75. Geburtstag feiern durfte.⁸ Er nimmt dazu zunächst eine Einordnung der Verfassungsurkunde in die Entwicklungsgeschichte der westdeutschen Landesverfassungen vor (A.) und fragt sodann nach den in der Verfassung vorgesehenen Elementen einer „wehrhaften Demokratie“ (B.). In einem dritten Schritt wird geprüft, wie „wetterfest“ die Institutionen der drei anerkannten Staatsgewalten in Nordrhein-Westfalen sind, wobei besonderes Augenmerk auf die Dritte Gewalt gelegt werden soll (C.). Am Ende steht ein kritisches Fazit (D.).

A. Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen als zweiphasiges Interregnum

Die nordrhein-westfälische Landesverfassung von 1950 steht in der Nachkriegsverfassungsentwicklung ein wenig wie eine Bauruine in der Landschaft (präziser vielleicht wie ein Gebäude, das erkennbar als Barockbau begonnen, dann aber im Stil des Brutalismus abgeschlossen worden ist). Denn sie fügt sich nicht bruchlos in eine der großen „Verfassungsfamilien“ der westdeutschen Verfassungsentwicklung nach 1945⁹ ein (die ostdeutsche darf hier außer Betracht bleiben, sofern diese Texte die Bezeichnung als „Verfassung“ im Sinne einer ernst gemeinten Begrenzung von staatlicher Machtausübung überhaupt verdienen¹⁰). Auf der einen Seite steht der „süddeutsche“ Verfassungstyp (Baden, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Württemberg-Hohenzollern), der sich durch teils erdrückende christdemokratische Mehrheiten und die Aufnahme von

* Der Autor lehrt Öffentliches Recht und Grundlagenfächer an der Universität Münster. Er dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern seines Instituts für Öffentliches Recht und Politik für wertvolle und wie stets überobligatorische Unterstützung.

¹ Näher zum Problem Wittreck, Ad Legendum 2025, 251 (251, 258)

² Siehe zu den Vorgängen im Thüringer Landtag sowie zu deren rechtlicher Einordnung nur T. I. Schmidt, JZ 2025, 62 ff.

³ Der Begriff bezeichnet – angelehnt an lateinisch *sica* für Krummdolch – eine jüdische extremistische Gruppe im 1. Jh. n. Chr.: Wandrey, Art. Zeloten, in: Cancik/H. Schneider (Hrsg.), Der Neue Pauly, Bd. 12/2, 2003, 727 f. sowie Magness, Masada, 2020, S. 265 ff. – Die wörtliche Übersetzung mit „Messermänner“ drängt sich auf, wäre aber natürlich boshaft.

⁴ Monographisch Fahrner, Vulnerabilität und Resilienz der freiheitlichen Demokratie, 2022.

⁵ BGBl. 2024 I Nr. 439 vom 27.12.2024 bzw. BGBl. 2024 I Nr. 440 vom 30.12.2024; vgl. dazu als erste Reaktionen Harbarth, JZ 2025, 161 ff.; Kloepper, ZG 40 (2025), 1 ff. sowie Eichwede, RuP 61 (2025), 35 ff.

⁶ Siehe Talg/Wittreck, Physiotherapie für die Richterwahl. Wie sich Blockaden lösen lassen, in: VerfassungsBlog 2024/4/09 sowie dies., Bis die Bergwacht kommt. Wie in Thüringen weiter Richterinnen und Richter auf Lebenszeit ernannt werden können, in: Verfassungsblog 2025/4/14.

⁷ Siehe das Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Artikel 10-Gesetzes und des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes v. 11.3.2025, GVBl. 2025, S. 29.

⁸ Vgl. dazu das Sonderheft „Landtag Intern“ v. Juni/Juli 2025, 3 ff.

⁹ Im ersten Zugriff zum Folgenden Beutler, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, 1973, S. 55 ff.; Pfetsch, Ursprünge der zweiten Republik, 1990, S. 29 ff. u. passim.

¹⁰ Näher Braas, Die Entstehung der Länderverfassungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47, 1987.

„Lebensordnungen“ zu Fragen von Familie, Kirche, Schule und Wirtschaft charakterisieren lässt.¹¹ Demgegenüber zeichnen sich nur Bremen und Hessen durch klare linke Mehrheiten aus, die entsprechend andere inhaltliche Akzente setzen. Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Berlin beschränken sich auf Organisationsstatute, wohingegen Württemberg-Baden einen Kompromissweg einschlägt (Grundrechte als subjektive Rechte, aber eben keine „Lebensordnungen“), der letztlich in Richtung des Grundgesetzes führt.¹²

Wo steht Nordrhein-Westfalen in diesem Tableau?¹³ Es wählt eine Mischform, die auf einen echten Grundrechtskatalog verzichtet und als erstes Bundesland die Grundrechte des Grundgesetzes rezipiert (Art. 4 Abs. 1 LVerf.; siehe sogleich unter B.I), zugleich aber in den Art. 5–29 LVerf. sehr wohl einzelne Elemente der „Lebensordnungen“ aufgreift, wozu namentlich eine eingehende und sehr kirchenfreundliche Regelung des Religionsverfassungsrechts gehört, die durch eine weitere Rezeptionsklausel (Art. 22 LVerf.) nicht frei von Redundanzen ist.¹⁴ Die Landesverfassung steht auf diese Weise zwischen den süddeutschen „Vollverfassungen“ und den norddeutschen Organisationsstatuten, die für die übrige britische Besatzungszone so charakteristisch sind. Das gilt auch für die Frage der „wehrhaften Demokratie“ – das Land übernimmt einzelne Elemente, erlegt sich aber insgesamt eher Zurückhaltung auf bzw. entwickelt jedenfalls keine Eigeninitiative oder „wehrhafte Phantasie“.

B. Nordrhein-Westfalen als „wehrhafte Demokratie“

Sichtet man die Landesverfassung auf solche Bestimmungen hin, die sie als „wehrhaft“ oder „streitbar“ ausweisen, so fällt der Blick zunächst auf die Rezeption solcher bundesrechtlichen Elemente durch Art. 4 Abs. 1 LVerf. (I.). Als durchaus problematisches „Sondergut“ erweisen sich hingegen der Ausschluss verfassungsfeindlicher Personen und Vereinigungen von Wahlen und Abstimmungen nach Art. 32 LVerf. (II.) sowie das Notverordnungsrecht nach

Art. 60 LVerf. (III.). Hingegen ist die Richteranklage in Art. 73 LVerf. eher unauffällig (IV.). Die ursprünglich in Art. 63 LVerf. geregelte Ministeranklage ist im Rahmen der Verfassungsreform von 2016 aus guten Gründen als obsolet abgeschafft worden.¹⁵

I. Rezeption der entsprechenden Elemente auf Bundesebene

Nach Art. 4 Abs. 1 LVerf. sind „[d]ie im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23.5.1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte [...] Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht.“ Die ganz überwiegende Meinung in der Literatur zur Landesverfassung legt diese Rezeptionsklausel in zweifacher Weise weit aus: Zum einen soll sie nicht allein die im Grundgesetz gewährleisteten subjektiven Rechte (vgl. Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG), sondern das gesamte „Grundrechtsregime“ erfassen (also etwa auch Art. 1 Abs. 3 GG zur Grundrechtsverpflichtung oder Art. 19 Abs. 3 GG zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen).¹⁶ Zum anderen wird die Klausel als *dynamische* Verweisung verstanden, soll also tagesaktuell auf den jeweiligen Stand des Grundgesetzes Bezug nehmen.¹⁷ Der ersten Erstreckung ist zuzustimmen, die zweite ist schlicht falsch; Art. 4 Abs. 1 LVerf. darf nur als *statische* Verweisung gelesen werden.¹⁸ Für die Lesart als dynamische Verweisung streitet lediglich eine vereinzelte Meinungsäußerung im Prozess der Verfassungsgebung¹⁹ (und vielleicht noch die Sorge, Konflikte mit der Bundesebene

¹¹ Näher Wittreck, Die „Ordnung der Wirtschaft“ in den frühen Landesverfassungen, in: Casper/Gabriel/Reuter (Hrsg.), Kapitalismuskritik im Christentum, 2016, S. 300 (302 ff.).

¹² Dazu nun Ukert, Die Verfassung von Württemberg-Baden von 1946, 2024, S. 121 ff.

¹³ Zur Verfassungsgebung und -entwicklung in NRW Kringe, Machtfragen, 1988; Menzel, Entstehung und Entwicklung der Verfassung Nordrhein-Westfalens, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 25 ff.; Dietlein, Landesgrundrechte in Nordrhein-Westfalen, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 254 Rn. 3 ff.; knapper ders., Verfassungsrecht, in: ders./Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 4 ff. sowie Wittreck, NWVBl. Sonderheft 70 Jahre Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2020, 9 ff.

¹⁴ Näher Ennuschat, in: Löwer/Tettinger, NRWVerf. (Fn. 13), Art. 22 Rn. 4 ff. sowie Wittreck, Verfassungsrecht, in: Schlacke/ders. (Hrsg.), Landesrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, § 1 Rn. 61.

¹⁵ Siehe zur bis dahin obwaltenden Deutung Tettinger, in: Löwer/ders., NRWVerf. (Fn. 13), Art. 63 Rn. 8 ff. – Zur Reform nur (kritisch) Pjeroth, NWVBl. 2016, 485 ff.

¹⁶ So namentlich Menzel, in: Löwer/Tettinger, NRWVerf. (Fn. 13), Art. 4 Rn. 12; Wittreck (Fn. 14), § 1 Rn. 65; Dietlein (Fn. 13), § 1 Rn. 28. – Enger praktisch nur Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 4 Rn. 20, 30.

¹⁷ So Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Art. 4 (1976), Anm. 2 ff.; Menzel (Fn. 16), Art. 4 Rn. 13; Kamp (Fn. 16), Art. 4 Rn. 33; Dietlein (Fn. 13), § 1 Rn. 25, 27.

¹⁸ Näher zum Folgenden Wittreck (Fn. 14), § 1 Rn. 64.

¹⁹ Tatsächlich findet sich etwa die Äußerung des Abg. Jacobi (SPD), man könne sich „Änderungen grundsätzlicher Natur“ auf Bundesebene nicht entziehen (LT-Drs. 1, S. 4256). – Die Äußerung gibt Anlass, einmal über unseren Umgang mit der historischen Auslegungsmethode kritisch nachzudenken. Welche Relevanz hat es eigentlich, dass sich in einer verfassungsgebenden Versammlung ein einzelnes Mitglied zu einer Einzelfrage in einer bestimmten Richtung eingelassen hat? Die Einlassung belegt, dass dieses Mitglied die später zur Geltung gelangte Norm in einer bestimmten Weise verstanden wissen wollte. Was die anderen Mitglieder gedacht haben mögen, kann nur der sprichwörtliche „Geisterseher“ (Schiller 1787) ermitteln. Solange sich nicht genau zu dieser Frage eine Debatte von einiger Intensität entwickelt und zu einem klaren Ergebnis führt, ist das letztlich Kaffeesatzleserei. Treffend daher das Fazit von Menzel (Fn. 16), Art. 4 Rn. 5 a.E.: „Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift ist daher für die Lösung konkreter Rechtsfragen der Rezeptionsklausel letztlich kaum ergiebig.“

zu provozieren). Dagegen spricht der Wortlaut, der präzise auf den Stand vom 23.5.1949 rekurriert.²⁰ Gewichtiger ist der Hinweis, dass eine dynamische Verweisung einen gravierenden Verstoß gegen das demokratische Prinzip (vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 1, Art. 2 LVerf.) darstellen müsste, da sich der Landes-Verfassungsgeber durch eine solche der ihm vom Landesvolk übertragenen Gewalt zugunsten des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Bundesebene dauerhaft entäußern würde.²¹

Was heißt das für die Frage der wehrhaften Demokratie? Unstreitig rezipiert die Landesverfassung das Vereinsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG sowie die Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG. Allerdings folgt aus § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VereinsG ohnehin, dass für das Verbot von Vereinen, deren Organisation und Tätigkeit sich auf das Gebiet eines Landes beschränken, die nach Landesrecht bestimmte Behörde zuständig ist; die Rezeptionsklausel hat also in Ansehung von Art. 9 Abs. 2 GG keinen eigenen Gehalt.²² Komplexer ist die Lage in Ansehung der Rezeption von Art. 18 GG.²³ Denn weder Art. 75 LVerf. noch das VGHG NRW enthalten Bestimmungen über eine Verwirkung der im Wege der Rezeption geltenden Landesgrundrechte. Da nach richtiger Auffassung aber das Bundesverfassungsgericht bei seiner Entscheidung nach Art. 18 S. 2 GG i. V. m. §§ 36 ff. BVerfGG nicht über die Landesgrundrechte entscheiden kann,²⁴ tut sich hier eine Lücke auf, die im Ergebnis dann relevant wird, wenn sich der Betroffene gegen die Anwendung von Landesrecht auf seine (fortbestehenden) Landesgrundrechte beruft. Sonderprobleme wirft hier der ohnehin hoch strittige Ausschluss vom aktiven und passiven Wahlrecht auf, der lediglich einfachgesetzlich in § 39 Abs. 2 BVerfGG geregelt ist.²⁵

Folgt man ungeachtet der oben geäußerten Bedenken der herrschenden Meinung, so ist auch das erst 1968 eingeführte Widerstandsrecht gem. Art. 20 Abs. 4 GG von der Re-

zeptionsklausel des Art. 4 Abs. 1 LVerf. umfasst.²⁶ Es wird in der Regel zum Normkomplex der „wehrhaften Demokratie“ in einem weiteren Sinne gezählt.²⁷ Seine Rezeption in die Landesverfassung ist im Grunde redundant, da sie den – ohnehin eher schmalen – Anwendungsbereich der Norm auf Bundesebene weder erweitert noch modifiziert.

II. Verbot der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen

Art. 32 LVerf. stellt hingegen eine Reihe von durchaus spannenden Fragen. Nach dem Vorbild mehrerer älterer Landesverfassungen (konkret Bayern²⁸, Hessen²⁹ und Saarland³⁰) erlaubt er den Ausschluss verfassungsfeindlicher „Vereinigungen und Personen“ von Wahlen und Abstimmungen, sofern sie „es unternehmen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Land oder Verfassung Gewalt anzuwenden“ (Abs. 1). Die Entscheidung über den Ausschluss trifft auf Antrag der Landesregierung oder von mindestens 50 Abgeordneten des Landtags der Verfassungsgerichtshof (Abs. 2; näher Art. 75 Nr. 1 LVerf. sowie §§ 31 ff. VGHG NRW). Die Bestimmung ist bislang noch nicht zur Anwendung gelangt.³¹ Sie

²⁰ Diese Änderung wurde ausdrücklich (mehrfach und damit aussagekräftig) mit der Erwägung motiviert, die Landesgrundrechte auch dann in Geltung zu halten, wenn das – anfangs bekanntlich als Provisorium verstandene – Grundgesetz aufgehoben oder geändert werden würde: Siehe namentlich den Abg. *Jacobi* (SPD): „Aber wir legen in einer gewissermaßen feierlichen Form zunächst einmal die Formulierungen des Bonner Grundgesetzes vom Zeitpunkt seiner Verabschiedung fest.“ (Verfassungsausschuss, Sitzung v. 16.5.1950, S. 670). Vgl. ferner die gleichsinnigen Äußerungen der Abg. *Brockmann* (Zentrum; LT-Drs. 1, S. 4250) sowie *Scholtissek* (CDU; ebd., S. 4257).

²¹ Eindringlich *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 118.

²² So auch *Menzel* (Fn. 16), Art. 4 Rn. 17 (S. 153).

²³ Wie hier *Menzel* (Fn. 16), Art. 4 Rn. 17 (S. 155) sowie *Dietlein* (Fn. 13), § 1 Rn. 52.

²⁴ Näher *Wittreck*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG I, 3. Aufl. 2013, Art. 18 Rn. 25 (dort auch Nachweise zur Gegenauffassung).

²⁵ Zum Problem *Wittreck* (Fn. 24), Art. 18 Rn. 50 sowie *Kliegel*, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 39 Rn. 6.

²⁶ Statt aller *Menzel* (Fn. 16), Art. 4 Rn. 17 (S. 156) sowie *Dietlein* (Fn. 13), § 254 Rn. 56. – Zur Einführung von Art. 20 Abs. 4 GG näher *Wittreck*, in: Dreier, GG II (Fn. 21), Art. 20 IV Rn. 7; die Norm ist Teil des „Kompensationspaketes“ für die umstrittenen Notstandsgesetze.

²⁷ Statt aller *Durner*, Wehrhafte Demokratie, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2025, § 52 Rn. 40 ff.

²⁸ Dort lautet Art. 15 Abs. 1 BayVerf. wie folgt: Wählergruppen, deren Mitglieder oder Förderer darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden, dürfen sich an Wahlen und Abstimmungen nicht beteiligen. – Nach Art. 15 Abs. 2, Art. 62 BayVerf. entscheidet über den Ausschluss der Verfassungsgerichtshof; das Verfahren wird in den Art. 2 Nr. 2, 46 f. BayVerfGHG konkretisiert. Es ist bislang nicht zur Anwendung gelangt; in der einschlägigen Literatur wird seine Bedeutung angesichts der Überlagerung durch Art. 9 Abs. 2 bzw. Art. 21 Abs. 2 GG als gering eingeschätzt: *H. Huber*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 15 Rn. 1 oder *Möstl*, in: Lindner/Möstl/H.-A. Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 15 Rn. 1, 3.

²⁹ Hier lautet Art. 146 Abs. 2 HessVerf. bis heute: „Das Gesetz bestimmt, welche Rechte aus dieser Verfassung durch Entscheidung des Staatsgerichtshofes aberkannt werden können, wenn jemand dieser Pflicht zuwiderhandelt oder einer politischen Gruppe angehört oder angehört hat, welche die Grundgedanken der Demokratie bekämpft.“

³⁰ Ursprünglich war hier ein Verbot „politischer Kampfverbände“ (Art. 8 LVerf.) vorgesehen. Seit 1956 lautet die Bestimmung wie folgt: „Parteien oder andere organisierte Gruppen, die darauf ausgehen, die verfassungsmäßig garantierten Freiheiten und Rechte durch Gewalt oder Mißbrauch formaler Rechtsbefugnisse auszuhebeln oder zu untergraben, sind verboten.“ – Siehe zur Ursprungsfassung *Schranil*, Verfassung des Saarlandes, 1952, Art. 8 Bem. 1 (S. 33); die geltende Fassung erläutert *Wohlfarth*, in: Wendt/Rixecker (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes, 2009, Art. 8 Rn. 9.

³¹ So auch *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf. (Fn. 16), Art. 32 Rn. 1.

wirft mit Händen zu greifende Probleme der Abgrenzung von der Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG³² sowie insbesondere vom Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2–4 GG auf³³. Üblicherweise wird sie – genau wie die oben genannten Parallelbestimmungen – als von den Regeln zum Parteiverbot überlagert oder verdrängt eingestuft.³⁴ Das dürfte richtig sein, sofern „Vereinigungen“ i. S. d. Norm als Parteien i. S. v. § 2 PartG einzustufen sind – hier greifen das Verbotsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 21 Abs. 4 GG sowie das daraus resultierende „Parteienprivileg“. Im Übrigen ist die Lage durchaus etwas komplizierter. Denn „Abstimmungen“ (verstanden als Entscheidungen des Volkes über Sachfragen) sind in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zwar dem Grunde nach möglich, auf Bundesebene aber eben nicht vorgesehen (anders bekanntlich auf Landesebene: Art. 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 67 f. LVerf.³⁵). Hier ackert mithin der Landesverfassungsgeber auf seinem „Hausgut“ bzw. macht von seiner in Art. 28 Abs. 1 GG bekräftigten Verfassungsautonomie Gebrauch.³⁶ Danach ist der Ausschluss von verfassungsfeindlichen Einzelpersonen und sonstigen Vereinigungen von Volksinitiativen oder -entscheiden unproblematisch möglich, und auch die Mitwirkung einer politischen Partei im „Aktionsbündnis“ o. Ä. zur Organisation einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens macht dieses nicht sakrosankt gegen Sanktionen nach Art. 32 LVerf.³⁷

III. Notstandsverordnungen mit Gesetzeskraft

Nach Art. 60 LVerf. kann die Landesregierung „Verordnungen mit Gesetzeskraft“ erlassen, sofern der Landtag durch „höhere Gewalt“ an der Versammlung gehindert ist und diese Verordnungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder zur Beseitigung eines Notstandes notwendig sind.³⁸ Die Norm ist bislang nicht zur Anwendung gelangt und konserviert im Grunde ohne Not einen überwundenen Stand des Staatsorganisationsrechts. In der Sache geht sie auf Art. 55 der Preußischen Verfassung von

1920 zurück,³⁹ buchstabiert diese knapp gehaltene Norm aber deutlich kleinteiliger aus. Letztlich prolongiert die Bestimmung staatsrechtliche Frontverläufe des 19. Jahrhunderts, indem sie in Zeiten des „Notstands“ doch wieder auf das vermeintlich urwüchsige Verordnungsrecht der Exekutive zurückfällt, dieses aber detailverliebt durch parlamentarische Mitwirkungsrechte einzuhegen versucht. Obwohl die „Verordnung mit Gesetzeskraft“ auch noch in den Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes auftaucht,⁴⁰ ist das eine hoch problematische Abweichung von dem in Art. 80 Abs. 1 GG wie in Art. 70 S. 1 LVerf. niedergelegten Grundsatz, dass exekutive Rechtsetzung von einer hinreichend bestimmten parlamentarischen Ermächtigung abhängt.⁴¹

Stellt man die Bestimmung in den größeren Kontext der „Resilienz“ der Landesverfassung im Angesicht autoritär-populistischer Herausforderungen, so muss in zwei Richtungen gefragt werden: Erstens steht die Frage im Raum, ob Art. 60 LVerf. einer (noch) demokratisch legitimierten Regierung Handlungsoptionen einräumt, falls der Landtag – etwa in Folge einer „Negativmehrheit“ rechts- und linksextremer Gruppen – nicht mehr entscheidungsfähig ist. Das gibt der Wortlaut von Art. 60 Abs. 1 LVerf. nur dann her, wenn man die Tatbestandsmerkmale „höhere Gewalt“ und „sich frei zu versammeln“ extrem weit auslegt, was historischer Hintergrund wie systematischer Kontext praktisch ausschließen. Umgekehrt muss zweitens gefragt werden, ob eine von einer autoritär-populistischen Partei dominierte Regierung Art. 60 LVerf. nutzen könnte, um eine ihr faktisch fehlende Landtagsmehrheit zu fingieren. Auch hier fällt die Antwort negativ aus (ergänzt um den Warnhinweis, dass sich eine derartige Regierung nach historischen wie gegenwärtigen rechtsvergleichenden Erfahrungen um entsprechende Bedenken oder auch sie konkretisierende Gerichtsentscheidung nur bedingt scheuen würde). Hilfreich ist Art. 60 LVerf. mithin weder in der einen oder anderen Richtung; er hätte im Rahmen der Reform von 2016 konsequenterweise komplett gestrichen werden sollen.

³² Siehe dazu Wittreck (Fn. 24), Art. 18 Rn. 24.

³³ Dazu jetzt eingehend Wittreck, Parteiverbot, in: HStR III (Fn. 27), § 64 Rn. 23 ff.

³⁴ So Menzel, in: Löwer/Tettinger, NRWVerf. (Fn. 13), Art. 32 Rn. 7 sowie Dietlein (Fn. 13), § 1 Rn. 92.

³⁵ Näher Wittreck (Fn. 14), § 1 Rn. 41 ff. sowie Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf. (Fn. 16), Art. 67 Rn. 1 ff.

³⁶ Siehe aus der Literatur Günther (Fn. 35), Art. 67 Rn. 2; das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung zur verunglückten Berliner Abgeordnetenhauswahl nochmals unterstrichen, dass die Landesverfassungsgerichte in Fragen des Landes-Staatsorganisationsrechts grundsätzlich das letzte Wort haben: BVerfGE, NJW 2023, 2025 Rn. 115 ff.; vgl. nur Wischmeyer, JuS 2023, 892 (893 f.).

³⁷ Näher Wittreck (Fn. 33), § 64 Rn. 82.

³⁸ Vgl. dazu aus der Kommentarliteratur nur Tettinger, in: Löwer/ders., NRWVerf. (Fn. 13), Art. 60 Rn. 1 ff. sowie Heusch, in: ders./Schönenbroicher, NRWVerf. (Fn. 16), Art. 60 Rn. 3.

³⁹ Normtext zugänglich bei Wittreck (Hrsg.), Weimarer Landesverfassungen, 2004, S. 466 ff. – Vgl. dazu aus der zeitgenössischen Literatur Stier-Somlo, Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen, 1921, Art. 55 Anm. 1 ff. (S. 185 ff.) sowie die moderne Darstellung von v. Kienitz, Die Preußische Landesverfassung vom 30. November 1920, 2021, S. 247 ff.; speziell zur Abhängigkeit der Landesverfassung von der Preußischen Verfassung von 1920 Wittreck (Fn. 13), 11 sowie jetzt monographisch Ruhlmann, Das verfassungsrechtliche Erbe des Freistaates Preußen von 1920 in den Landesverfassungen seiner territorialen Nachfolgestaaten in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, 2025.

⁴⁰ Etwa in Art. 119 S. 1 GG; näher Wittreck, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 119 Rn. 10.

⁴¹ Für Art. 80 GG nur Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 1; aus der Landesverfassungsrechtlichen Literatur Mann, in: Löwer/Tettinger, NRWVerf. (Fn. 13), Art. 70 Rn. 4 f.

IV. Richteranklage

In Art. 73 LVerf. hat das Land von der in Art. 98 Abs. 5 GG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, Richterinnen und Richter im Landesdienst vor dem Bundesverfassungsgericht anzuklagen.⁴² Eine solche Anklage setzt einen Antrag der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtags voraus; sie ist bislang – wie in den übrigen Bundesländern – nicht erhoben, allerdings in einem Fall tatsächlich erwogen oder präziser gesagt gefordert worden.⁴³ In der Sache handelt es sich bei der Richteranklage um ein Rechtsinstrument, das – aufbauend auf ersten Überlegungen in der Zwischenkriegszeit – in der frühen Nachkriegszeit parteiübergreifend unter dem frischen Eindruck des Totalversagens der Justiz angesichts des NS-Terrors geschaffen worden ist (zuerst in der Hessischen Verfassung von 1946). Dabei ist die Richteranklage immer mit der in Art. 98 Abs. 4 GG eröffneten Möglichkeit der Richterwahl als „Tandem“ zu sehen (und gerade deshalb von der Richterschaft, die den Braten im Wortsinne gerochen hat, erbittert bekämpft worden): Die Wahl sollte sicherstellen, dass nur solche Personen in die Justiz eintreten (und in ihr aufsteigen), deren demokratische Gesinnung über allen Zweifel erhaben ist; die Anklage sollte den Ausweg weisen, falls sich ungeachtet aller Sicherungen doch herausstellen sollte, dass sich unter dem Schafspelz der Robe ein verfassungsfeindlicher Wolf verbirgt.⁴⁴

Welche Wirkung entfaltet die Richteranklage – im Guten wie im Bösen – für die „Resilienz“ der Landesverfassung? Der Hinweis auf die bislang fehlende Anwendung ist aus Sachgründen geboten, gibt aber keine Antwort auf die Frage. Diese muss wieder in zwei Richtungen gewendet werden: Eröffnet Art. 73 LVerf. einer demokratischen Mehrheit effektive Abwehrmöglichkeiten, falls sich in der Richterschaft verfassungsfeindliche Vorfälle häufen?⁴⁵ Die Hürden sind hoch – der Landtag muss nach Art. 73 S. 1 LVerf. den Antrag auf Anklageerhebung mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl stellen,⁴⁶ und das Bundes-

verfassungsgericht muss ihm mit Zweidrittelmehrheit zustimmen (Art. 98 Abs. 2 S. 1, Abs. 5 S. 1 GG; wiederholt in Art. 73 S. 1 LVerf.: das setzt angesichts von acht Richterinnen und Richtern pro Senat rechnerisch eine Dreiviertelmehrheit von sechs zu zwei voraus⁴⁷). Tatsächlich ist auffällig, dass auch in den jüngeren Fällen, in denen – aus guten Gründen – eine Richteranklage erwogen wurde, die Verantwortlichen letztlich zu den weniger schweren Geschützen des Dienst- und des Disziplinarrechts gegriffen haben.⁴⁸ Solange diese Fälle – gleichgültig, ob als Richteranklage oder als Instrument des Dienstrechts – am Ende des Tages vor unabhängigen Gerichten landen, ist der Unterschied eher symbolisch.

Das muss aber auch für die Kontrollüberlegung in die Gegenrichtung gelten: Angenommen, eine autoritär-populistische Partei erringt im Landtag in Düsseldorf eine Mehrheit und schickt sich nunmehr an, nach dem Muster von *Donald Trump* und seinen Paladinen vermeintlich „aktivistische“ Richterinnen und Richter mit Richteranklagen zu überziehen. Das entfaltet fatale Symbolwirkung, bliebe jedoch angesichts der Möglichkeit von ganzen drei Richterinnen oder Richtern des Bundesverfassungsgerichts, dem Spuk ein Ende zu bereiten, keine wirklich erfolversprechende Option. Gefährlicher dürften die niedrigschwelligeren „Folterinstrumente“ des Richterdienst- und Disziplinarrechts sein, da diese letztlich vor den Richterdienstgerichten nach §§ 51 ff., 77 ff. DRiG landen, auf die eine Landesjustizverwaltung sehr wohl Einfluss nehmen kann, wenn sie bloß eine längere Zeit im Amt ist und gezielt Personalplanung betreibt (dazu C.III).⁴⁹

C. Die „Resilienz“ von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen bekennt sich in Art. 3 LVerf. normtextlich klarer als das Grundgesetz zur Maxime der Ge-

⁴² Siehe dazu im ersten Zugriff – außer den Kommentaren zu Art. 73 LVerf. bzw. Art. 98 GG – Möllers, DRiZ 2022, 216 ff.; A. Meier, JZ 2023, 31 ff.; Payandeh/Rahimian, JuS 2023, 1108 ff. sowie jetzt monographisch Diderich, Die Richteranklage gem. Art. 98 II, V GG, 2025.

⁴³ Konkret hat die Verteidigung eines Verurteilten einen Antrag beim Landtag angeregt, weil diesem (möglicherweise) das rechtliche Gehör i.S.v. Art. 103 Abs. 1 GG versagt worden war: Schultz, MDR 1972, 112 (112); näher Diderich, Richteranklage (Fn. 42), S. 51 f.

⁴⁴ Eingehend mit umfangreichen w. N. zum Vorstehenden Wittreck, Richterwahl und Richteranklage – Triumph und Tragik zweier Instrumente der wehrhaften Demokratie, in: FS für Horst Dreier, 2024, S. 489 ff.

⁴⁵ Siehe dazu nur Wagner, Rechte Richter, 2. Aufl. 2023, S. 69 ff., 175 ff.

⁴⁶ NRW ist damit strenger als Art. 98 Abs. 5 GG, der eine solche qualifizierte Mehrheit nicht fordert; dies gilt nach ganz h. M. als zulässig: Siehe nur Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 98 (2022), Rn. 45 sowie aus der landesverfassungsrechtlichen Literatur Heusch, in: ders./Schönenbroicher, NRWVerf. (Fn. 16), Art. 73 Rn. 3. – Zur Genese Mann, in: Löwer/Tettinger, NRWVerf. (Fn. 13), Art. 73 Rn. 3.

⁴⁷ Unterstrichen von Mellinghoff, in: Schmidt-Bleibtreu/F. Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 15 (2002), Rn. 71.

⁴⁸ Zum Stand der unlängst erörterten „Fälle“: Die designierte Justizministerin der Reuß-Putschregierung Frau Malsack-Winkemann sitzt weiterhin in Untersuchungshaft, nachdem ein erster Antrag, sie in den Ruhestand zu versetzen, vor dem Richterdienstgericht Berlin noch gescheitert war, Dienstgericht Berlin, Urt. v. 13.10.2022 – DG 1/22; mittlerweile ist sie auf einen neuen Antrag der Senatsverwaltung hin ihres Amtes enthoben worden: Dienstgericht Berlin, Urt. v. 15.03.2023 – DG 1/23. – Der ehemalige AfD-Abgeordnete bzw. selbsternannte „AfD-Richter“ Maier ist inzwischen nach § 31 Nr. 3 DRiG in den Ruhestand versetzt worden; der Bundesgerichtshof hat dies mit Urt. v. 5.10.2023 – RiZ (R) 1/23, NVwZ 2023, 1932 bestätigt. – Vgl. dazu als erste Stellungnahmen Gärditz, DVBl. 2023, 367 ff. sowie Nitschke, ZBR 2024, 50 ff.

⁴⁹ Siehe die Kommentierung zu den §§ 66 ff. LRiStAG NRW von Erkelenz, in: Absenger u. a., Richter- und Staatsanwältengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 2019, S. 311 ff.

waltenteilung.⁵⁰ Im Folgenden sollen die drei Gewalten in der „klassischen“ Reihenfolge nacheinander auf Chancen und Risiken in Sachen „Resilienz“ hin analysiert werden.

I. Die Legislative

Die Erste Gewalt wird in der Landesverfassung als *Institution* in Art. 30 ff. LVerf. näher ausbuchstabiert, als *Staatsfunktion* Gesetzgebung in den Art. 65 ff. LVerf.; es kommen weitere Bestimmungen aus dem Haushaltsrecht hinzu (Art. 81 ff. LVerf.), die hier nicht vertieft werden sollen. An dieser Stelle ist zunächst festzuhalten, dass der unmittelbar vom Landesvolk gewählte Landtag als das Zentralorgan der Gesetzgebung gegenüber dem Wahlvolk nicht „resilient“ sein kann und darf. Sieht man von (massiven) Eingriffen in das Wahlrecht wie einem Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 u. 4 GG, einem Verlust des Wahlrechts nach Art. 18 GG i. V. m. § 39 Abs. 2 BVerfGG oder einem Verbot nach Art. 32 LVerf. (oben B.II) ab, so hat das Parlament gegenüber dem Volk nicht „resilient“, sondern responsiv zu sein. Gegen eine manifest antidemokratische Mehrheit im Volk kann keine Macht der Welt ein demokratisch gewähltes Parlament immunisieren.⁵¹

Der eigentlich springende Punkt in Sachen „Resilienz“ des Landtags dürfte demgegenüber das Geschäftsordnungsrecht sein. Denn hier legen die jüngeren Erfahrungen aus dem Bundestag sowie insbesondere den ostdeutschen Landtagen nahe, dass autoritär-populistische Parteien derzeit mit einer beträchtlichen Phantasie, die man wahlweise „juristisch“ oder „kriminell“ nennen kann, überall nach solchen Regelungen fahnden, die ihnen wahlweise die schlichte Erpressung,⁵² die offene Obstruktion⁵³ oder die öffentliche Inszenierung als Opfer der „Altparteien“ erlau-

ben.⁵⁴ Im Hintergrund steht die eingangs umschriebene Einsicht, dass das moderne Geschäftsordnungsrecht zwar keineswegs als „Schönwetterrecht“ diskreditiert werden sollte,⁵⁵ aber in der Grundannahme formuliert worden ist, dass beispielsweise im sog. Ältestenrat (vgl. §§ 9 f., 13 GOLT NRW) alle Parteien bzw. Fraktionen grundsätzlich *bona fide* mitwirken, um eine gemeinwohldienliche Gestaltung der Parlamentsarbeit zu ermöglichen. Hier steht eine kritische Analyse der geltenden Geschäftsordnung für den Nordrhein-Westfälischen Landtag noch aus (sie kann hier nicht Norm für Norm geleistet werden). Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die bewusste Nichtberücksichtigung autoritär-populistischer Parteien als auch die „Nachschärfung“ des Geschäftsordnungsrechts zu ihren Lasten die Frage politischer Klugheit aufwerfen, die der Staatsrechtslehrer nicht mehr fachwissenschaftlich kompetent, sondern nur noch als Bürger beantworten kann.⁵⁶

Da sich die AfD zumindest in ihrem Programm der direkten Demokratie verschrieben hat,⁵⁷ muss in diesem Kontext zuletzt auch auf die möglichen Risiken und Nebenwirkungen der Art. 67 f. LVerf. eingegangen werden, die in Abweichung von der Bundesebene Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vorsehen.⁵⁸ Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in Nordrhein-Westfalen – sieht man von der Abstimmung über die Verfassung selbst im Jahre 1950 (Art. 90 LVerf.)⁵⁹ ab – noch kein Volksentscheid stattgefunden hat. Dem einzigen Volksbegehren, welches das anfangs noch absurd hohe Quorum von 20 % der Stimmberechtigten je gemeistert hat, ist von der Landtagsmehrheit sofort

⁵⁰ Siehe nur *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher, NRWVerf. (Fn. 16), Art. 3 Rn. 1 sowie aus der Literatur zum Grundgesetz *Di Fabio*, Gewaltenteilung, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 27 Rn. 18 ff.

⁵¹ Ebenso resignierend wie hellsehtig *Kelsen*, Verteidigung der Demokratie (1932), in: Jestaedt/O. Lepsius (Hrsg.), Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen zur Demokratietheorie, 2006, S. 229 (237): „Eine Volksherrschaft kann nicht gegen das Volk bestehen bleiben.“ – Siehe dazu nur *H. Dreier*, Kelsens Demokratietheorie: Grundlegung, Strukturelemente, Probleme (1997), in: Jestaedt/Paulson (Hrsg.), Kelsen im Kontext, 2019, S. 67 (92 ff.).

⁵² In Thüringen hat die AfD versucht, ihre Sperrminorität bei der Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses nach Art. 89 Abs. 2 S. 2 ThürVerf. auszunutzen, um einen Sitz im Ausschuss zur Kontrolle der Nachrichtendienste durchzusetzen – ein Ansinnen, das bei einer Partei, deren Landesverband als „gesichert rechtsextrem“ beobachtet wird, gelinde gesagt nachdenklich macht: *Talg/Wittreck*, Bergwacht (Fn. 6).

⁵³ Nicht nur im Bundestag belegt die AfD längst einen Spitzenplatz in Sachen parlamentarischer Anfragen i.S.v. §§ 100 ff. GOBT. Diese dienen offensichtlich nicht der Information der Oppositionsfraktion im Sinne der Schaffung einer Entscheidungsgrundlage für rationales Handeln, sondern schlicht der Bindung von Arbeitskraft auf Seiten von Bundesregierung und Parlament; siehe die knappe Analyse von *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie, 2024, S. 81; eingehender *Hölscheidt*, Der Staat 61 (2022), 129 ff.

⁵⁴ Dies gilt namentlich für die Besetzung von Posten in Ausschüssen und im Präsidium des Parlaments (vgl. §§ 2, 12, 57 f. GOBT bzw. §§ 3 Abs. 1, 13, 49 f. GOLT NRW). Das Bundesverfassungsgericht hat die AfD allerdings dahingehend belehrt, dass Wahlen nun einmal Wahlen seien: BVerfGE 160, 348; 160, 411 und dazu *Kruschke*, DÖV 2023, 109 ff.

⁵⁵ Tatsächlich ist es im 19. Jahrhundert gegen die Obstruktion der monarchischen Exekutive gerichtet und in der Zwischenkriegszeit mit der Obstruktion der extremen Linken wie Rechten konfrontiert; vgl. statt aller m. w. N. *Wittreck*, Genese und Entwicklung des deutschen Parlamentsrechts, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 2 Rn. 24 ff. sowie Rn. 56 ff.

⁵⁶ Bedenkenswert *Rath*, Verfassungsgericht zu AfD-Klage. Juristisch richtig, politisch unklug, taz, 18.9.2024, <https://taz.de/Verfassungsgericht-zu-AfD-Klage!/6034300/>, Abruf v. 10.6.2025.

⁵⁷ Kritische Analyse der Ernsthaftigkeit dieser Position bei *Heußner*, Das rechtspopulistische Verhältnis der AfD zur direkten Demokratie, in: ders. u. a. (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 4. Aufl. 2024, S. 331 ff.

⁵⁸ Näher – außer den Kommentaren zur Landesverfassung – namentlich *Kost*, Direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen, in: ders. (Hrsg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, 2005, S. 183 ff.; aktualisiert durch *dens.*, Die Entwicklung der direkten Demokratie in Nordrhein-Westfalen, in: FS Otmar Jung, 2021, S. 331 ff.

⁵⁹ Dazu bündig *Mann*, in: Löwer/Tettinger, NRWVerf. (Fn. 13), Art. 90 Rn. 7 ff.

nachgegeben worden.⁶⁰ Erneut gilt jedoch, dass der bloße Hinweis auf die bislang mangelnde Relevanz keine überzeugende Antwort auf die Frage nach der möglichen Gefährlichkeit einer geltenden Rechtsregel für das Gemeinwohl darstellt.⁶¹ Hier sind zunächst zwei Extrempositionen „abzuräumen“: Weder ist die direkte Demokratie die „eigentliche“ Demokratie, noch ist sie gegenüber der repräsentativen Ausformung, die auf Bundesebene dominiert, eine „Schwundform“, die es zu deckeln gilt, um den Vorrang oder gar die „Prävalenz“ der Volksvertretung zu wahren.⁶² Aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wie Art. 2 LVerf. folgt, dass Wahlen und Abstimmungen normativ gleichrangig sind; ein nüchterner Blick in die Geschichte lehrt, dass Menschen in beiden Verfahrensoptionen furchtbare Fehlentscheidungen getroffen haben.⁶³

Diese abstrakte Einschätzung dispensiert aber nicht von der kritischen Frage, ob direktdemokratische Instrumente nicht von autoritär-populistischen Parteien zum Nachteil namentlich von Minderheiten instrumentalisiert werden können. In der Tat belegen gerade Untersuchungen zur direkten Demokratie in der Schweiz, dass entsprechend kommunikativ „gerahmte“ Volksentscheide negative Auswirkungen auf religiöse oder sonst als „andersartig“ gelesene Minderheitengruppen haben können – das Stichwort „Minarettverbot“ möge hier genügen.⁶⁴ Dem lassen sich allerdings hinreichend viele Beispiele entgegenhalten, in denen entweder Volksinitiativen und -begehren gerade Minderheitenanliegen thematisiert haben, die im repräsentativen „Normalbetrieb“ unter dem Radar geblieben sind⁶⁵

oder aber umgekehrt Parlamentsmehrheiten das Vorgehen gegen Minderheiten als bequemes Ventil genutzt haben, um ohne Angst vor schmerzhaften Stimmverlusten „Handlungsfähigkeit“ zu demonstrieren (hier denke man gegenwärtig an die Komplexe „Migrationsrecht“ oder „Bürgergeld“). Keine Form der demokratischen Entscheidung ist *per se* immun gegen populistische Verlockungen.

II. Die Exekutive

Die Frage nach der „Resilienz“ der Exekutive lässt sich in drei Teilfragen aufteilen: Wie ist es um den Zugang zur Exekutive bestellt, wie wird man die Amtsinhaber notfalls wieder los, und wie lässt sich ihre Machtausübung effektiv kontrollieren?

Fragt man zunächst nach der Landesregierung (Art. 51 ff. LVerf.), so ist der Zugang zum Amt dem Grunde nach unproblematisch (die Besonderheit, dass in NRW der Ministerpräsident Mitglied des Landtags sein muss [vgl. Art. 52 Abs. 1 LVerf.], ist für sich genommen kritikwürdig,⁶⁶ dürfte aber in Sachen „Resilienz“ keine eigene Rolle spielen). Die Wahl des Ministerpräsidenten erfolgt im ersten Wahlgang mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl (Art. 52 Abs. 1 LVerf.), was der „Kanzlermehrheit“ i. S. v. Art. 63 Abs. 2 S. 1, 121 GG auf Bundesebene entspricht. Für die weiteren Wahlgänge senkt Art. 52 Abs. 2 LVerf. die Anforderungen stufenweise ab, ohne dass hier ein spezielles Manipulationspotential erkennbar wäre.⁶⁷

Die Exit-Option ist in Art. 61 LVerf. in Anlehnung an das Grundgesetz (vgl. Art. 67 GG) als sog. konstruktives Misstrauensvotum ausgestaltet,⁶⁸ allerdings reicht auf Landesebene die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (wohingegen auf Bundesebene wiederum die „Kanzlermehrheit“ i. S. v. Art. 121 GG zu aktivieren ist). Schafft oder verhindert die Regelung Missbrauchspotential? Zunächst verhindert die Frist nach Abs. 2 Zufallsmehrheiten in sog. Randzeiten. Mithin kann eine autoritär-populistische Partei den Ministerpräsidenten bzw. die Landesregierung nur stürzen, wenn die bisherigen Regierungsparteien – man denke an das Ende der „Ampel“ – heillos zerstritten sind. Ist dies der Fall, eröffnet die Ausgestaltung der Landesverfassung allerdings in der Tat den Weg zu einer autoritär-populistischen Minderheitsregierung, die zwar über keine gesetzgeberische Gestaltungsmehrheit verfügte, aber zunächst einmal über die klassischen Machtmittel der Regierung

⁶⁰ Konkret war dies das Volksbegehren gegen die „Kooperative Schule“ 1978: Siehe dazu monographisch *Seifert*, Reformoptimismus und Bürgerwut: Das Volksbegehren gegen die „kooperative Schule“ in Nordrhein-Westfalen, 2014. – Inzwischen ist das Begehrensquorum auf 8 % der Stimmberechtigten abgesenkt worden (siehe Art. 68 Abs. 1 S. 7 LVerf.), was für ein Flächenland immer noch offensichtlich zu hoch ist und inzwischen nicht mehr mit Art. 28 Abs. 1 GG vereinbar sein dürfte; es ist kein Sachgrund erkennbar, warum an Volksbegehren eine andere Relevanzschwelle angelegt werden sollte als an parlamentarische Initiativen, für die einhellig die Fünfprozenthürde als kanonisch gilt. Näher zur geltenden Regelung *Wittreck* (Fn. 14), § 1 Rn. 43 f. sowie *Dietlein* (Fn. 13), § 1 Rn. 164 ff.

⁶¹ Siehe oben B.IV zur Richteranklage.

⁶² Eingehend *H. Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: Feld u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 11 (21 ff.); vgl. auch *Wittreck*, Einleitung: Direkte und repräsentative Demokratie zwischen Konkurrenz und Konkordanz, in: ders. (Hrsg.), Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz?, 2012, S. 9 (13 ff.) sowie *Lübbe-Wolff*, Demophobie, 2023, S. 19 ff.

⁶³ *Horst Dreier* hat deshalb die Demokratie völlig zu Recht als „riskante Ordnung“ bezeichnet: *Ders.*, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung (2010), in: ders., Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014, S. 459 ff.

⁶⁴ Eingehend die Beiträge in *Vatter* (Hrsg.), Vom Schächt- zum Minarettverbot, 2011 sowie *Gross/Rehmet*, Direkte Demokratie und Minderheiten, in: Heußner u. a., Mehr direkte Demokratie (Fn. 57), S. 355 ff.

⁶⁵ In der eidgenössischen Literatur wird hier regelmäßig auf die überwältigende Mehrheit in der Volksabstimmung zur Anerkennung des Bündnerromanischen als Landessprache 1938 verwiesen: *Gross/Rehmet*, Demokratie (Fn. 64), S. 362.

⁶⁶ Statt aller *Schönenbroicher*, in: Heusch/ders., NRWVerf. (Fn. 17), Art. 52 Rn. 3.

⁶⁷ Anders die Lage in Thüringen: Hier ist ab dem dritten Wahlgang nach Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf. als Ministerpräsident gewählt, wer „die meisten Stimmen“ erhält. Vgl. dazu *Steinbeis*, Demokratie (Fn. 53), S. 69 ff. sowie aus der Kommentarliteratur *Leisner-Egensperger*, in: Brenner u. a. (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 3b, 3e.

⁶⁸ Siehe aus der landesverfassungsrechtlichen Literatur nur *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher, NRWVerf. (Fn. 16), Art. 61 Rn. 3 ff.; für die Bundesebene im ersten Zugriff *Epping*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Bd. II, Art. 67 Rn. 2 ff.

(auf das Wesentliche reduziert: Ernennungsrechte, Geld und Waffen) geböte. Allerdings hängt auch über dieser Minderheitsregierung das Damoklesschwert eines neuen Misstrauensvotums. Hier gilt letztlich wie auf Bundesebene: Man sollte die Garantiewirkung des konstruktiven Misstrauensvotums nicht überschätzen: Letztlich beschränkt sich seine Wirkung darauf, Einigungsdruck auf die politischen Gegner der jeweils amtierenden Regierung auszuüben.⁶⁹

Es bleibt die Frage der Kontrolle der Exekutive. Hier dürfte das Sachproblem letztlich nicht auf der Ebene der Landesregierung (oder der Landesverfassung) verortet sein, sondern ein oder eher zwei Stufen darunter. Erste Erfahrungen mit AfD-Landräten und anderen kommunalen Amtsträgern in Ostdeutschland belegen, dass deren schlichte Weigerung, etwa das Migrationsrecht redlich umzusetzen (oder anderweitig ihr ideologisches Programm nicht über geltendes Recht zu stellen)⁷⁰, gebieterisch die Frage nach einer effektiven Durchsetzung der Dienst-, Fach- oder Rechtsaufsicht nach den §§ 11 ff. LOG NRW, §§ 119 ff. GO NRW oder §§ 57 KrO NRW aufwirft (die Verfassung selbst ist hier in Art. 78 LVerf. an sich unauffällig)⁷¹. Leider ist diesbezüglich in NRW ein weitgehender Stillstand der Verwaltungspflege festzustellen⁷²: Aufsichtliche Maßnahmen verursachen politische Kosten in Abhängigkeit von der Hierarchiestufe, auf der sie angesiedelt sind, soziale Kosten innerhalb des Verwaltungsapparats und noch dazu Zeitaufwand, der nach allen vorliegenden Erhebungen in der Regel gescheut bzw. nur dann in Kauf genommen wird, wenn der öffentliche Druck allzu groß wird.⁷³ Für die Resilienz der Landes- bzw. Kommunalverwaltung in Ansehung autoritär-populistischer Akteure sind das keine guten Vorzeichen.

III. Die Judikative

Fragt man schließlich nach der Resilienz der Dritten Gewalt in Nordrhein-Westfalen, so ist im Kern nach der Lan-

desverfassungsgerichtsbarkeit (1.) sowie der übrigen Justiz (2.) zu unterscheiden.

1. Der Verfassungsgerichtshof

Nach der Reform von 2016 (siehe dazu Art. 93 LVerf.) ist das Landesverfassungsgericht im Kern auf dem Stand, der Ende 2024 in Sachen „Resilienz“ für das Bundesverfassungsgericht festgeschrieben worden ist,⁷⁴ geht in einem Punkt sogar darüber hinaus. Die „Kerndaten“ sind in Art. 76 LVerf. geregelt: Sieben Mitglieder (Abs. 1), Wahl für die Dauer von zehn Jahren (Abs. 2 S. 1), Ausschluss der Wiederwahl (Abs. 2 S. 2) und Wahl mit Zweidrittelmehrheit (Abs. 2 S. 1). Die verfassungsrechtliche Absicherung der Wahl mit Zweidrittelmehrheit hat sich auf Bundesebene nicht durchsetzen können – hier ist sie weiterhin nur einfachgesetzlich in den §§ 6 Abs. 1 S. 2, 7 BVerfGG festgeschrieben. In der Tat ist die Wahl mit Zweidrittelmehrheit ambivalent: In politikwissenschaftlicher oder institutionensoziologischer Perspektive stellt sie sicher, dass lediglich solche Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen und gewählt werden, die lagerübergreifend Akzeptanz finden und daher im weitesten Sinne zur „Mitte“ tendieren, was die Konsensfindung im Gericht spürbar erleichtert.⁷⁵ Umgekehrt schafft sie die Möglichkeit von Sperrminoritäten, die entweder eine Richterwahl verhindern oder zumindest verzögern können (darauf reagiert auf Bundesebene der neue „Ausfallmechanismus“ in Art. 93 Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. § 7a BVerfGG) oder aber dazu zwingen, solche Parteien doch mit ihren Vorschlägen zu berücksichtigen, die man eigentlich vom Verfassungsgericht fernhalten möchte.⁷⁶ Die vorerst gescheiterte Dreifachwahl vom 11.7.2025 bündelt die genannten Probleme wie in einem Brennglas.⁷⁷

2. Die „einfache“ Gerichtsbarkeit

Nordrhein-Westfalen hat nicht von der in Art. 98 Abs. 4 GG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen

⁶⁹ Unterstrichen von *Hermes*, in: Dreier, GGK II (Fn. 21), Art. 67 Rn. 11 f.

⁷⁰ Man denke hier nur an das „Werbeverbot“ für die Bundeswehr in Zwickau, das neben BSW und „Freien Sachsen“ maßgeblich von der AfD getragen wurde: <https://www.mz.de/panorama/landratsamt-kassiert-werbeverbot-fur-die-bundeswehr-4021577>, Abruf v. 10.6.2025.

⁷¹ Im Überblick *Hellermann*, Kommunalrecht, in: Dietlein/ders., Öffentliches Recht (Fn. 13), § 2 Rn. 73 ff.

⁷² Für den folgenden Abschnitt danke ich meinem Münsteraner Kollegen *Janbernd Oebbecke* für wertvolle Hinweise; siehe zum Thema zuletzt *dens.*, NWVBl. 2024, 133 ff.

⁷³ Materialreich aus der kommunalverfassungsrechtlichen wie steuerungswissenschaftlichen Literatur anhand verschiedener Referenzgebiete *Wessels*, Inhalt und Grenzen der Steuerung des Landes bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, 2016, S. 55 ff., 175 ff. – Speziell zur Aufsicht in Fragen der Kommunalfinanzen *Oebbecke*, DVBl. 2013, 1409 (1410 f., 1414 f.) sowie *ders.*, Der Gemeindehaushalt 2024, 265 (268 f.).

⁷⁴ Siehe oben bei und in Fn. 5. – Aus der Literatur zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit jüngst *Falk*, HessVBl. 2025, 12 ff.

⁷⁵ *Tschentscher*, Rechtsrahmen und Rechtspraxis der Bestellung von Richterinnen und Richtern zum Bundesverfassungsgericht, in: Sieckmann (Hrsg.), Verfassung und Argumentation, 2005, S. 95 (99, 105 f., 112 f.); *Lübbe-Wolff*, Beratungskulturen, 2. Aufl. 2023, S. 234 ff.

⁷⁶ Siehe *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl. 2025, Rn. 110, 114, 116 ff. – Gegenwärtig gerät der informelle Verteilungsschlüssel (CDU/CSU 3, SPD 3, Grüne und FDP je 1 Posten) unter Druck, weil die Linkspartei für eine Zweidrittelmehrheit gebraucht wird und auf einen Posten pochen könnte: *Hipp*, Plus eins, in: Der Spiegel 23/2025, S. 25. Eine solche Rochade könnte einen noch dazu gesichtswahrenden Weg aus der gegenwärtigen verfahren Situation weisen.

⁷⁷ Siehe nur *Jaeger/Lohse*, FAZ Nr. 159 v. 12.7.2025, 2.

Richterwahlausschuss einzurichten.⁷⁸ Es folgt vielmehr dem klassischen deutschen Grundsatz der Exekutivernenennung, der in der Landesverfassung nur in Art. 58 S. 1 aufscheint, nach dem die Landesregierung die Landesbeamten ernennt – gegen die in Art. 98 Abs. 1 GG angemahnte kategorische Unterscheidung beider Ämter sind damit auch Richterinnen und Richter gemeint.⁷⁹ Tatsächlich hat die Landesregierung von der in Art. 58 S. 2 LVerf. eröffneten Option Gebrauch gemacht, die Ernennung des Justizpersonals auf das Justizministerium zu übertragen, das seinerseits eine Weiterleitung auf die Spitzen der Obergerichte vorgenommen hat, so dass Richterinnen und Richter in Nordrhein-Westfalen von ihresgleichen ernannt und befördert werden.⁸⁰ In der Sache entscheidet das Justizministerium nur noch über die Besetzung dieser Gerichtsspitzen, wobei dieser Auswahlprozess zuletzt – vorsichtig formuliert – eher unerfreuliche mediale wie gerichtliche Aufmerksamkeit gefunden hat.⁸¹

Verknüpft man die rechtsdogmatische mit einer eher rechtssoziologischen Betrachtung, so führt dies zu einer seltsamen Zwitterstellung der Entscheidenden. Denn die Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte genießen bei ihren Personalentscheidungen nicht den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 GG bzw. Art. 3 Abs. 3 LVerf.; sie gelten funktional als Teil der Exekutive.⁸² Gleichwohl können sie weder ihre richterliche Sozialisation abstreifen noch ignorieren, dass sie in Erwartungs- oder

Akzeptanzkorridoren bzw. unter der Beobachtung ihrer *peer group* agieren, was ein personalpolitisches „Durchregieren“ praktisch ausschließt.

Was heißt das für die Resilienz der Gerichtsbarkeit gegenüber etwaigen Machtansprüchen einer autoritär-populistischen Partei? Übernimmt sie die Landesregierung oder zumindest das Justizministerium, so fällt in Nordrhein-Westfalen zunächst der Richterwahlausschuss als Schutzschirm oder Diversitätsgarant weg – im Prinzip könnte das Ministerium alle Personalentscheidungen an sich ziehen und die Ämter „sortenrein“ mit eigenen Parteigängern besetzen. Solange es bei der faktischen Entscheidungskompetenz der Gerichtsspitzen bliebe, dürfte diese als retardierender Faktor wirken (wäre aber zur Disposition des Ministeriums bestellt, da sie nicht gesetzlich abgesichert ist). Sollte das Ministerium bei der Suche nach „Gesinnungstreuen“ allzu offensichtlich fachlich ungeeignete oder verfassungsfeindliche Kandidatinnen und Kandidaten ernennen, könnten sich immerhin noch bei der Auswahl Unterlegene im Wege der sog. Konkurrentenklage unter Berufung auf den Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG⁸³ oder Verfahrensbeteiligte unter Berufung auf den Grundsatz des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG zur Wehr setzen,⁸⁴ doch wäre dies eben der Eigeninitiative der Betroffenen überlassen.

Zuletzt ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf ehrenamtliche Richterinnen und Richter zu werfen. Während hier bislang nur vereinzelte Fälle der Entbindung vom Amt wegen mangelnder Verfassungstreue zu verzeichnen sind,⁸⁵ lassen sich Bestrebungen autoritär-populistischer bis rechtsextremer Parteien beobachten, ihre Anhängerschaft zur Übernahme von Laienrichterämtern zu animieren.⁸⁶ Angesichts der gerade in Großstädten obwaltenden schieren Not, ehrenamtliche Richterinnen und Richter zu gewinnen, sehen die Auswahlverfahren auf Bundes- wie Landesebene derzeit nur einen rudimentären Schutz vor. Im Zweifel greifen erst die Mechanismen der Entbindung vom Amt wie §§ 44 Abs. 2, 44a, 44b DRiG oder § 24 VwGO.

⁷⁸ Die Diskussionen um einen solchen Richterwahlausschuss für NRW haben zwei wichtige Monographien zum Thema hervorgebracht: Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, 1974 (2. Aufl. 1998) sowie Ehlers, Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl, 1998.

⁷⁹ Statt aller Tettinger, in: Löwer/ders., NRWVerf. (Fn. 13), Art. 58 Rn. 9 u. 16.

⁸⁰ Siehe dazu Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2005, S. 346 ff.; Wittreck, Empfehlen sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen? Gutachten G zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/[Bonn 2022], 2020, S. G38 ff.

⁸¹ Konkret war die Leitung des OVG NRW in Münster über vier Jahre vakant. vgl. dazu (u. a.) VG Münster, Beschl. v. 28.9.2023 – 5 L 583/23 sowie OVG NRW, Beschl. v. 29.2.2024 – 1 B 1082/23. – Als regelrechte Ohrfeige für das Ministerium muss man die Folgeentscheidung des BVerfG, Beschl. v. 7.8.2024 – 2 BvR 418/24 werten; vgl. namentlich Rn. 35: „In seiner eidesstattlichen Versicherung hat der Beschwerdeführer angegeben, er sei im September 2022 von einem Bundestagsabgeordneten angerufen worden. Dieser habe ihn von dem Wunsch ‚in Koalitionskreisen in Düsseldorf‘ unterrichtet, dass eine Frau OVG-Präsidentin werde. Dies sei vor allem ein Wunsch der Grünen. Die Unionsseite sei zufrieden, wenn es sich hierbei um eine Frau mit CDU-Mitgliedschaft handle, weshalb die Wahl auf die Beigeladene gefallen sei. Der Wunsch der Koalition sei es deswegen, dass die weiteren Bewerber, der Abteilungsleiter im Justizministerium [...] und der Beschwerdeführer, ihre Bewerbungen zurückzögen. Mit dem Abteilungsleiter würde der Minister sprechen, mit dem Beschwerdeführer zu sprechen sei er, der Bundestagsabgeordnete, beauftragt worden. Eine konkrete Kompensation könne er nicht anbieten, außer dass man sein kooperatives Verhalten in der Zukunft nicht vergessen werde.“ – Siehe dazu die Anmerkung von Masuch, NVwZ 2024, 1837 f.

⁸² Einhellige Auffassung: Kissel/H. Mayer, GVG, 10. Aufl. 2021, § 1 Rn. 41 sowie § 12 Rn. 89.

⁸³ Vgl. oben Fn. 81 zum Streit um die Besetzung der Leitung des OVG NRW; aus der Literatur im ersten Zugriff Wißmann, Öffentliches Dienstrecht, in: Schlacke/Wittreck, Landesrecht NRW (Fn. 14), § 4 Rn. 43 ff.

⁸⁴ Richterinnen und Richter, die erkennbar ungeeignet, nicht unabhängig oder verfassungsfeindlich sind, gelten nicht als gesetzliche Richter i.S.v. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG: BVerfGE 133, 168 (202 f., Rn. 62 f.); 148, 69 (86 f., Rn. 48); Ipsen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 101 (2024), Rn. 53 ff. – Instrukтив in diesem Zusammenhang noch VG Koblenz, Beschl. v. 9.5.2025 – 5 L 416/25.KO – Nichtzulassung eines verfassungsfeindlichen Absolventen zum juristischen Vorbereitungsdienst.

⁸⁵ Siehe BVerfG (K), NJW 2008, 2568 (2570): Amtsentbindung des Mitglieds einer neonazistischen Band nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 VwGO; vgl. dazu knapp Wittreck, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 24 Rn. 5 f. (m. w. N.).

⁸⁶ Materialreich Wagner, Rechte Richter (Fn. 45), S. 243 ff.

D. Ausblick

Wer nach der „Resilienz“ einer Verfassung fragt, kann – und muss – natürlich auf ihren Normtext und dessen Deutung sowie ihren einfachgesetzlichen Unterbau schauen. Das ist vorliegend geschehen. Vielleicht greift dies aber auch zu kurz. *Maximilian Steinbeis* hat in seinem u. a. aus dem „Thüringen-Projekt“ hervorgegangenen Buch „Die verwundbare Demokratie“ das Konzept des „zivilen Verfassungsschutzes“ geprägt.⁸⁷

Leider ist Nordrhein-Westfalen hier nicht besonders gut aufgestellt. Die Verfassung spielt ungeachtet aller Sonntagsreden zum 75. Geburtstag im Land keine besonders prominente Rolle oder ist teils schlicht unbekannt – das reicht von der juristischen Ausbildung bis hin zur Volksvertretung. Zwei Faktoren dürften hier – etwa im Vergleich zu Bayern – eine wesentliche Rolle spielen: Wie dargelegt, gibt es in NRW auf Landesebene keine Praxis der direkten Demokratie, und die Verfassungsbeschwerde zum Schutz der Landesgrundrechte durch den Verfassungsgerichtshof ist erst seit 2019 eröffnet. Beide Instrumente sind aber maßgeblich dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger eine Verfassung tatsächlich im allerbesten Sinne als „Ermächtigung“ verstehen, also als die Chance, ihre Anliegen, Interessen und Rechte auch tatsächlich gegen die „Obrigkeit“ durchzusetzen.⁸⁸ Insofern verspricht eine Senkung der Quoren für Volksbegehren und -entscheide vielleicht mehr zivilen Verfassungsschutz als das „Scharfstellen“ der Instrumente der Kommunalaufsicht.

⁸⁷ *Steinbeis*, Demokratie (Fn. 53), S. 228 ff.

⁸⁸ Näher *Wittreck*, Schließung einer Rechtsschutzlücke oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme?, in: Die Präsidentin des Landtags NRW/Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW (Hrsg.), Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 15 (15).