LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
18. Wahlperiode

E 18/1933

28.10.2026

Hauptausschuss
Klaus Voussem MdL

Einladung

65. Sitzung (öffentlich, Livestream)
des Hauptausschusses
am Donnerstag, dem 5. November 2026,
5 Minuten nach Beendigung der 64. Sitzung,
gegen 11.30 Uhr, Raum E3 A02

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

Tagesordnung

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD,
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP
Drucksache 18/21201

Stellungnahme 18/4230
Stellungnahme 18/4316
Stellungnahme 18/4318
Stellungnahme 18/4346
Stellungnahme 18/4348

Anhörung von Sachverständigen

gez. Klaus Voussem
- Vorsitzender -

F. d. R.

Frank Schlichting
- Ausschussassistent -

Anlage
Verteiler

Anhörung von Sachverständigen
des Hauptausschusses

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP, Drucksache 18/21201

am Donnerstag, dem 5. November 2026
gegen 11.30 Uhr, Raum E3 A02, Livestream

Verteiler

Professor Dr. Gernot Sydow
Universität MünsterMünster

Professorin Dr. Paulina Starski
Universität Freiburg
Institut für Deutsches, Europäisches und Internationales Öffentliches Recht
Freiburg im Breisgau

Professor Dr. Markus Ogorek
Universität zu Köln
Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre
Stv. Direktor der Adenauer School of Government
Köln

Professorin Dr. Laura Münkler
Universität Bonn
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie
Bonn

ex ante e.V. – Resiliente Institutionen für unsere Demokratie
Greven

***

Hauptausschuss

- TOP -

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
18. Wahlperiode

Drucksache **18/21201**

08.09.2026

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU
der Fraktion der SPD
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

A Problem

Der geltende Artikel 37 Absatz 2 der Landesverfassung sieht vor, dass die konstituierende Sitzung des Landtags von dem an Jahren ältesten Mitglied des Landtags geführt wird. Die derzeitige Rechtslage kann damit nicht in jedem Fall die für die konstituierende Sitzung erforderliche Parlamentserfahrung gewährleisten.

Außerdem sollen die den Status des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen als Verfassungsorgan prägenden Elemente in der Landesverfassung selbst deutlicher sichtbar werden und die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen als Hüter der Landesverfassung verfassungsrechtlich abgesichert werden.

Dem Verfassungsgerichtshof kommt eine zentrale Funktion für die Sicherung der verfassungsrechtlichen Ordnung des Landes zu. Zu seinen Zuständigkeiten gehören insbesondere die Entscheidung über verfassungsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Verfassungsorganen des Landes, über Normenkontrollanträge der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags gegen landesrechtliche Normen, über Beschwerden gegen Wahlprüfungsentscheidungen des Landtags und über Individualverfassungsbeschwerden gegen Akte der öffentlichen Gewalt des Landes. In Bezug auf einzelne Verfahrensarten entscheidet der Verfassungsgerichtshof dabei als abschließende Instanz, gegen deren Entscheidungen der Weg zum Bundesverfassungsgericht versperrt ist (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 25.01.2023 – 2 BvR 2189/22, juris Rn. 116 ff.).

Für eine effektive verfassungsgerichtliche Kontrolle, die den Vorgaben der Landesverfassung Geltung verschafft, sind die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofes unerlässlich. Diese Voraussetzungen werden derzeit teilweise auf landesverfassungsrechtlicher und teilweise auf einfachgesetzlicher Ebene gewährleistet. Die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes sowie wesentliche Vorgaben für die Zusammensetzung und Wahl sind in den Artikeln 75 und 76 der Landesverfassung bestimmt. Der Verfassungsgeber hat dabei vor allem in Artikel 76 nur punktuelle Regelungen getroffen und von einer Vollregelung abgesehen. Das Nähere bestimmte nach der bisherigen Regelung des Artikel 76 Absatz 3 der Landesverfassung das Gesetz, insbesondere das Gesetz über den

Datum des Originals: 08.09.2026/Ausgegeben: 11.09.2026

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz - VerfGHG NRW).

Das Zusammenspiel von verfassungsrechtlichen Regelungen und einfachgesetzlicher Ausgestaltung hat sich in der bisherigen Staatspraxis grundsätzlich bewährt. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Stellung des Verfassungsgerichthofes weist jedoch insoweit Lücken auf, als einige grundlegende, für die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts wesentliche Bestimmungen bislang nur implizit vorausgesetzt oder einfachrechtlich geregelt beziehungsweise klargestellt werden und damit dem Zugriff einer einfachen Mehrheit nicht von vornherein entzogen sind. Dies betrifft insbesondere den Status des Verfassungsgerichtshofes als unabhängiges Gericht mit Geschäftsordnungsautonomie und Geschäftsverteilungsbefugnis, die Beschränkung auf einen Senat, die erforderlichen Mehrheiten für Senatsentscheidungen, die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, die Inkompatibilität der Ämter eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofes mit Mitgliedschaften in anderen Verfassungsorganen auf Bundes- oder Landesebene bzw. im Einzelnen benannter Organe der Europäischen Union und die Fortführung der Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes bis zur Ernennung ihrer Nachfolger. Das Fehlen derartiger Regelungen auf der Ebene des Verfassungsrechts erscheint unproblematisch, solange die gelebte Staatspraxis von dem Grundkonsens geleitet wird, dass die Stellung des Verfassungsgerichtshofes als neutraler Akteur im politischen Wettbewerb unangetastet bleibt. Wegen der zentralen Bedeutung des Verfassungsgerichtshofes für die Sicherung der verfassungsrechtlichen Ordnung des Landes ist es aber geboten, auch für den Fall Vorsorge zu treffen, dass dieser Konsens künftig in Frage gestellt und der Versuch unternommen werden sollte, die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit zu beeinträchtigen oder den Verfassungsgerichtshof politisch zu vereinnahmen.

Ferner besteht eine Regelungslücke für den Fall, dass durch die Ausnutzung einer Sperrminorität oder infolge einer aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit nicht gelingenden Einigung im Landtag für die Wahl der Mitglieder des Gerichts dessen Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden kann. Das Zweidrittelerfordernis ist ein zentrales Element, um die Vereinnahmung des Gerichts durch eine einfache Mehrheit zu verhindern und damit dessen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu gewährleisten. An der verfassungsrechtlichen Regelung des Zweidrittelerfordernisses ist daher grundsätzlich festzuhalten. Allerdings ermöglicht dieses einer Sperrminorität von mehr als einem Drittel der Stimmen im Landtag die Blockade der Wahl neuer Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes, die auf Dauer eine delegitimierende und die Arbeitsfähigkeit des Gerichts gefährdende Wirkung entfalten kann. Es ist daher notwendig, für diesen Fall vorsorgliche Regelungen zu treffen, die etwaigen Blockaden entgegenwirken.

B Lösung

Die Leitung der konstituierenden Sitzung wird mit einem neu gefassten Absatz 2 des Artikel 37 dahin gehend neu geregelt, dass künftig nicht mehr das lebensälteste, sondern das am längsten dem Landtag angehörende Mitglied, das hierzu bereit ist (Alterspräsident), den Vorsitz führt. Die Neuregelung stellt sicher, dass die Sitzungsleitung über die hierfür erforderliche Parlamentserfahrung verfügt.

Die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen wird durch die Aufnahme weiterer grundlegender Regelungen zum Verfassungsgerichtshof in die Landesverfassung abgesichert. Hierzu werden Artikel 75 und 76 der Landesverfassung unter grundsätzlicher Beibehaltung der bisherigen Regelungssystematik in ihrer Reihenfolge geändert und punktuell um zusätzliche Vorgaben ergänzt. Die bisher nur einfachgesetzlich vorgesehenen Entscheidungsmehrheiten sowie die Bindung der

öffentlichen Gewalt des Landes an die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen werden in den Verfassungstext überführt. Der Status des Verfassungsgerichtshofes als unabhängiger Gerichtshof des Landes, der sich eine Geschäftsordnung gibt und eigenständig seine Geschäfte verteilt, wird ebenso verankert wie die Begrenzung auf einen Senat und Unvereinbarkeiten des Amtes eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofes mit anderen Ämtern. Außerdem werden die Fortführung der Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit durch die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder bis zur Ernennung des Nachfolgers sowie bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitglieds die Reihenfolge, welches stellvertretenden Mitglied an dessen Stelle tritt, verfassungsrechtlich normiert. Ergänzend hierzu wird ein Ersatzwahlmechanismus zur Beendigung länger andauernden Vakanzen, die infolge nicht gelingender regulärer Richterwahlen entstehen können, vorgesehen. Dieser ermöglicht die Wahl des jeweiligen persönlichen Stellvertreters zum Mitglied durch mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags. Schließlich wird zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes bei Unterschreiten einer Gesamtmitgliederzahl von acht ein weiteres Ersatzwahlverfahren eingeführt, das eine begrenzte Wahl neuer Mitglieder und stellvertretender Mitglieder erlaubt. Das Verfahren ermöglicht ebenfalls die Richterwahl durch mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags.

C Alternativen

Beibehaltung des derzeitigen Rechtszustands.

D Kosten

Durch die Änderungen der Landesverfassung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU der Fraktion der SPD der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP	Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen
Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen	
Artikel 1 **Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**	**Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**
Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S. 127), die zuletzt durch Gesetz vom 18. Dezember 2025 (GV. NRW. 2026. S. 5) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:	
	Artikel 37
	(1) Der Landtag tritt spätestens am zwanzigsten Tag nach der Wahl zusammen. Der neugewählte Landtag wird zu seiner ersten Sitzung vom bisherigen Präsidenten einberufen.
1. Artikel 37 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:	
„(2) Nach dem Zusammentritt eines neuen Landtags führt das am längsten dem Landtag angehörende Mitglied, das hierzu bereit ist (Alterspräsident), den Vorsitz, bis der neugewählte Präsident oder einer seiner Stellvertreter das Amt übernimmt; bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Landtag entscheidet das höhere Lebensalter. Der Alterspräsident hat keine Rechte nach Artikel 39 Absatz 1 und 2.“	(2) Nach dem Zusammentritt eines neuen Landtags führt das an Jahren älteste oder, wenn es ablehnt oder verhindert ist, das jeweils nächstälteste Mitglied des Landtags den Vorsitz, bis der neugewählte Präsident oder einer seiner Stellvertreter das Amt übernimmt.
2. Artikel 75 wird wie folgt gefasst:	**Artikel 75**
„Artikel 75	Der Verfassungsgerichtshof entscheidet:
„(1) Der Verfassungsgerichtshof ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber unabhängiger Gerichtshof des Landes.	1. in den Fällen der Artikel 32 und 33, 2. über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines

(2) Der Verfassungsgerichtshof besteht aus einem Senat, dem sieben Mitglieder, darunter der Präsident und der Vizepräsident, angehören. Die Mitglieder werden durch sieben stellvertretende Mitglieder persönlich vertreten.

(3) Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Drei Mitglieder und ihre Stellvertreter müssen Berufsrichter sein.

(4) Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder dürfen weder dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission, dem Gerichtshof der Europäischen Union, dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Bundesverfassungsgericht noch entsprechenden Organen eines Landes angehören. Beamte und sonstige Angehörige des öffentlichen Dienstes mit Ausnahme der Richter und Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule sind nicht wählbar.

(5) Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder werden vom Landtag ohne Aussprache mit Zweidrittelmehrheit gewählt. Die Amtszeit der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder dauert zehn Jahre. Eine anschließende oder spätere Wiederwahl ist ausgeschlossen. Eine frühere Amtszeit als stellvertretendes Mitglied steht der Wahl als Mitglied nicht entgegen. Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder sollen frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit ihrer Vorgänger gewählt werden.

(6) Nach Ablauf der Amtszeit führen die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers fort. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so tritt bis zur Ernennung des Nachfolgers sein Stellvertreter an seine Stelle, bei dessen Ausscheiden oder Verhinderung das am längsten dem obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind,

3. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags,
4. über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Landtag,

5a. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in dieser Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen enthaltenen Rechte verletzt zu sein,

5b. über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden, die mit der Behauptung erhoben werden können, dass Landesrecht die Vorschriften dieser Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen über das Recht auf Selbstverwaltung verletze,

6. in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen.

Verfassungsgerichtshof angehörende der anderen nicht verhinderten stellvertretenden Mitglieder, bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Verfassungsgerichtshof entscheidet das höhere Lebensalter. Die Nachwahl soll nach dem Ausscheiden eines Mitglieds oder eines stellvertretenden Mitglieds innerhalb eines Monats erfolgen. Kommt die Nachwahl eines Mitglieds innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Amtszeit oder des vorzeitigen Ausscheidens des Vorgängers nicht zustande, kann dessen Stellvertreter vom Landtag mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder zum Mitglied des Verfassungsgerichtshofes gewählt werden. Unterschreitet die Anzahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder insgesamt acht, kann der Landtag mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder weitere Mitglieder und stellvertretende Mitglieder wählen, bis die Anzahl von insgesamt acht Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern wieder erreicht ist.

(7) Sind der Präsident und der Vizepräsident verhindert, nimmt das am längsten dem Verfassungsgerichtshof angehörende Mitglied die Befugnisse des Präsidenten wahr, bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Verfassungsgerichtshof entscheidet das höhere Lebensalter.

(8) Der Verfassungsgerichtshof gibt sich eine Geschäftsordnung und beschließt über seine Geschäftsverteilung.“

3. Artikel 76 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 76

(1) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet:

1. In den Fällen der Artikel 32 und 33,

2. über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans

Artikel 76

(1) Der Verfassungsgerichtshof setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und aus fünf weiteren Mitgliedern. Die Mitglieder werden durch sieben stellvertretende Mitglieder persönlich vertreten.

(2) Die Mitglieder und ihre Stellvertreter werden vom Landtag ohne Aussprache mit Zweidrittelmehrheit auf die Dauer von zehn Jahren gewählt. Wiederwahl ist

oder anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind,

3. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags,

4. über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Landtag,

5. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in dieser Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen enthaltene Rechte verletzt zu sein,

6. über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden, die mit der Behauptung erhoben werden können, dass Landesrecht die Vorschriften dieser Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen über das Recht auf Selbstverwaltung verletze,

7. in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen.

(2) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet unter Mitwirkung aller Mitglieder. Für Verfahren nach Absatz 1 Nr. 5 kann der Verfassungsgerichtshof Kammern aus drei Mitgliedern bilden.

(3) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt. Durch Landesgesetz können für die Verwerfung unzulässiger und die Zurückweisung offensichtlich unbegründeter Anträge, für Kammerentscheidungen und für Entscheidungen von besonderer Dringlichkeit durch mindestens ausgeschlossen. Sie müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Drei Mitglieder und ihre Stellvertreter müssen Berufsrichter sein.

(3) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

drei Mitglieder im Falle der Beschlussunfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes höhere Mehrheitserfordernisse vorgesehen werden. In Verfahren nach Artikel 32 bedarf es zu einer dem Antragsgegner nachteiligen Entscheidung einer Mehrheit von mindestens fünf Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes.

(4) Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes binden die Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes.“

4. Nach Artikel 76 wird der folgende Artikel 76a eingefügt:

„Artikel 76a

Das Nähere zur Verfassung und zum Verfahren des Verfassungsgerichtshofes bestimmt das Gesetz.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeines

Die Änderung betreffend den Alterspräsidenten dient der Stärkung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtags.

Die Bestimmungen der Landesverfassung zu Status, Organisation und Verfahren des Verfassungsgerichtshofes sind in den Artikeln 75 und 76 der Landesverfassung nur in Grundzügen ausgestaltet. Artikel 75 der Landesverfassung benannte bisher die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes, während Artikel 76 der Landesverfassung im Wesentlichen Vorgaben zur Zusammensetzung des Gerichts sowie punktuell zu Wahl und Dauer der Amtszeit seiner Mitglieder und zu deren persönlichen Mindestanforderungen traf. Im Übrigen war bisher nach Artikel 76 Absatz 3 der Landesverfassung der einfache Gesetzgeber zur näheren Ausgestaltung von Verfassung und Verfahren sowie des Wahlverfahrens aufgerufen. Dem ist er im Verfassungsgerichtshofgesetz nachgekommen.

Diese Regelungssystematik mit ihrer Beschränkung auf wesentliche Vorgaben in der Landesverfassung hat sich in der Staatspraxis im Grundsatz bewährt. Sie gewährleistet zudem eine Flexibilität im Hinblick auf erforderliche Anpassungen und bedarf daher insgesamt keiner grundlegenden Überarbeitung. Gleichwohl weisen die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen insoweit Defizite auf, als sie keinen hinreichenden Schutz gegen eine zielgerichtete Schwächung der Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofes bieten. Die unmittelbare Bindung der öffentlichen Gewalten des Landes an die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes ist bisher nicht auf der Ebene des Verfassungsrechts ausdrücklich normiert. Wesentliche Vorgaben zu Status, Autonomie und Struktur sowie zu den Entscheidungsmehrheiten innerhalb des Gerichts werden bislang von den bestehenden Regelungen vorausgesetzt oder sind nur einfachgesetzlich geregelt. Sie unterliegen daher dem Risiko, dass politische Mehrheiten versuchen, sich durch Rechtsänderungen Zugriff auf das Gericht zu verschaffen und dessen Stellung als neutraler Akteur oder seine Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen. Dies betrifft insbesondere den Status des Verfassungsgerichtshofes als unabhängiges Verfassungsorgan, seine Geschäftsordnungsautonomie und Geschäftsverteilungsbefugnis, die Beschränkung auf einen Senat sowie die notwendigen Mehrheiten für dessen Entscheidungen. Des Weiteren besteht das Risiko einer Beeinträchtigung der Arbeit des Gerichts durch Blockaden bei Neuwahlen von Mitgliedern, wenn diese aufgrund des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit durch mehr als ein Drittel der Stimmen verhindert werden bzw. infolge fehlender Einigung nicht gelingen. Verfestigt sich ein solcher Zustand dauerhaft, kann dies eine delegitimierende Wirkung auf Entscheidungen des Gerichts entfalten und seine Arbeitsfähigkeit gefährden.

Solange die gelebte Staatspraxis von dem Grundkonsens geleitet wird, dass die Stellung des Verfassungsgerichtshofes im politischen Wettbewerb unangetastet bleibt und dessen Funktionsfähigkeit übereinstimmend als notwendig angesehen wird, erweist sich die aktuelle Verfassungsrechtslage als ausreichend. Angesichts der zentralen Bedeutung des Verfassungsgerichtshofes für eine effektive verfassungsgerichtliche Kontrolle der Landesgewalten ist es jedoch geboten, auch für den Fall vorzusorgen, dass dieser Grundkonsens in Frage gestellt wird. Vergleichbare Überlegungen bestanden auch auf Bundesebene und haben zu einer Anpassung der Regelungen der Artikel 93 und 94 des Grundgesetzes geführt.

Bestehende Schwachstellen die verfassungsrechtliche Absicherung der Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen betreffend sollen daher durch Ergänzung der Artikel 75 und 76 der Landesverfassung beseitigt und damit dessen Resilienz gestärkt werden. Zugleich werden die

Regelungsinhalte redaktionell so strukturiert, dass in Artikel 75 zunächst die grundlegenden Regelungen zum Status des Verfassungsgerichtshofes sowie dessen Zusammensetzung und der Wahl der Mitglieder enthalten sind, während Artikel 76 sodann künftig die Verfahrensarten sowie die verfassungsrechtliche Verankerung der Entscheidungsmehrheiten, die Möglichkeit Kammern zu bilden und die Bindungswirkung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes für alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Landes enthält.

Die Änderungen verfolgen das Ziel, die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofes auf Ebene der Verfassung zusätzlich abzusichern und die Wehrhaftigkeit der verfassungsrechtlichen Ordnung des Landes damit insgesamt zu festigen. Dabei wird die institutionelle Stellung und die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes – erstens – insbesondere durch die Aufnahme der Bindungswirkung seiner Entscheidungen in die Verfassung und die ausdrückliche Verankerung des Status, der Autonomie und der grundlegenden Struktur des Gerichts sowie der notwendigen Entscheidungsmehrheiten gestärkt. Zweitens werden die bestehenden Regelungen zur Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes ergänzt. Hierzu wird die Fortführung der Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit bis zur Ernennung eines Nachfolgers geregelt und ein Ersatzwahlmechanismus für den Fall dauerhafter Wahlblockaden vorgesehen. Ein weiteres Ersatzwahlverfahren ermöglicht die Wahl neuer Mitglieder und stellvertretender Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes bei Unterschreiten einer Gesamtzahl von acht Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern. Ein neu eingefügter Artikel 76a enthält nunmehr den bisher in Artikel 76 Absatz 3 vorgesehenen Auftrag an den Gesetzgeber das Nähere zur Verfassung und zum Verfahren des Verfassungsgerichtshofes zu regeln.

Mit den Ergänzungen wird die bisherige Grundsystematik beibehalten, die verfassungsrechtlichen Vorgaben auf wesentliche Strukturelemente zu beschränken. Die Gefahr einer unerwünschten „Versteinerung“ von Detailvorgaben zum Verfassungsgerichtshof besteht daher nicht.

B Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1
Zu Nummer 1 (Artikel 37 Absatz 2 Landesverfassung)

Aktuell sieht Absatz 2 des Artikel 37 vor, dass nach dem Zusammentritt eines neuen Landtags das an Jahren älteste oder, wenn es ablehnt oder verhindert ist, das jeweils nächstälteste Mitglied des Landtags den Vorsitz führt, bis der neugewählte Präsident oder einer seiner Stellvertreter das Amt übernimmt. Durch die vorgesehene Änderung wird künftig nicht mehr das lebensälteste, sondern das am längsten dem Landtag angehörende Mitglied, das hierzu bereit ist (Alterspräsident), den Vorsitz führen. Diese Neuregelung stellt sicher, dass ein Mitglied des Parlaments die erste Sitzung leitet, das über ausreichende parlamentarische Erfahrung verfügt, um gerade die zu Beginn einer Wahlperiode oftmals im Fokus stehenden Fragen des Parlamentsrechts ebenso wie der Parlamentspraxis sachgerecht und mit der für die Erfüllung diese Aufgabe gebotenen Souveränität zu vertreten. Ein Abstellen auf das Lebensalter kann dies ungeachtet der langjährigen Geltungsdauer der entsprechenden Regelung nicht in gleicher Weise sicherstellen. Zweckmäßigkeitserwägungen und auch der zu beobachtende Wandel politischer Karrieren gebieten daher eine Neubewertung. Lediglich bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Landtag entscheidet zukünftig das höhere Lebensalter. Zugleich wird klargestellt, dass der Alterspräsident nicht über die in Artikel 39 Absatz 1 und 2 verankerten Rechte des Präsidenten des Landtags verfügt.

Zu Nummer 2 (Artikel 75 Landesverfassung)
Durch den neu gefassten Artikel 75 der Landesverfassung werden die für die Rechtsstellung und Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes sowie die Wahl von dessen Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern zentralen Regelungen zusammenfassend geregelt. Im Zuge der Neufassung werden verschiedene, bislang einfachgesetzliche Vorgaben auf die Ebene der Verfassung gehoben und damit verfassungsrechtlich abgesichert. Daneben erfolgen klarstellende Ergänzungen und die Einführung eines Ersatzwahlmechanismus für den Fall längerfristig blockierter Richterwahlen. Entsprechend dem bisherigen Regelungsansatz werden weiterhin nur die wesentlichen Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen. Eine Vollregelung in der Verfassung wird damit nicht angestrebt. Vielmehr bleibt die Regelungen der Einzelheiten zur Verfassung des Gerichts und zum verfassungsgerichtlichen Verfahren weiter dem Landesgesetz vorbehalten.

Der neu geschaffene Absatz 1 regelt die Rechtsstellung des Verfassungsgerichtshofes, indem die einfachgesetzliche Regelung in § 1 Absatz 1 VerfGHG NRW in die Verfassung aufgenommen wird. Damit wird die Stellung als allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber unabhängiger Gerichtshof ausdrücklich in der Verfassung verankert und besser sichtbar gemacht. Die Regelung sichert die unabhängige Stellung des Verfassungsgerichtshofes gegen einfachgesetzliche Änderungen ab. Sie verdeutlicht zugleich, dass dem Verfassungsgerichtshof als Verfassungsorgan eine gegenüber anderen Landesgerichten herausgehobene Stellung zukommt.

Der neu gefasste Absatz 2 legt in Satz 1, erster Halbsatz, nunmehr ausdrücklich fest, dass der Verfassungsgerichtshof aus nur einem Senat besteht. Dadurch soll einer Einflussnahme auf die Arbeit des Gerichts durch diesbezüglich anderweitige einfachgesetzliche Regelungen verhindert werden. Die Möglichkeit, einfachgesetzlich Kammern für Individualverfassungsbeschwerdeverfahren einzurichten (vgl. § 59 Absatz 1 VerfGHG NRW), wird hierdurch nicht ausgeschlossen. Dies verdeutlicht auch der neu geschaffene Artikel 76 Absatz 2 Satz 2. Daneben enthält Artikel 75 Absatz 2 Satz 1, zweiter Halbsatz, die bisher in Artikel 76 Absatz 1 Satz 1 geregelte Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes und Artikel 75 Absatz 2 Satz 2 regelt die bisher in Artikel 76 Absatz 1 Satz 2 geregelte Vertretung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes durch persönliche Stellvertreter.

Absatz 3 Satz 1 des neu gefassten Artikel 75 enthält die Vorgabe, dass sämtliche Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder die Befähigung zum Richteramt haben müssen; diese Voraussetzung für die Wählbarkeit war bisher in Artikel 76 Absatz 2 Satz 3 geregelt. Die weitere Vorgabe, dass drei Mitglieder und ihre Stellvertreter Berufsrichter sein müssen, wird aus systematischen Gründen und inhaltlich unverändert als Absatz 3 Satz 2 in den neu gefassten Artikel 75 aufgenommen. Die damit vorgegebene Berufsrichterquote betrifft vorrangig die Zusammensetzung beziehungsweise Besetzung des Gerichts und ist daher vorzugswürdig an dieser Stelle zu regeln.

Absatz 4 überführt die bislang nur einfachgesetzlich in § 3 Absatz 2 und 3 VerfGHG NRW geregelten Inkompatibilitäten in die Verfassung und erweitert diese um Angehörige der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Gerichtshofs. Danach können Mitglieder der im Einzelnen benannten Organe der Europäischen Union, der Verfassungsorgane des Bundes oder der Länder nicht zugleich Mitglied des Verfassungsgerichtshofes sein. Die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Bestimmung entspricht – soweit Verfassungsorgane des Bundes und der Länder adressiert sind – der grundgesetzlichen Regelung für das Bundesverfassungsgericht (Artikel 94 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes). Sie ist geboten, um die unabhängige Stellung des Verfassungsgerichtshofes künftig auf Ebene der Landesverfassung abzusichern. Darüber hinaus können einfachgesetzlich weitere Anforderungen für die Wählbarkeit vorgesehen werden (vgl. § 3 Absatz 1 Satz 1 VerfGHG NRW), die jedoch nicht zwingend

verfassungsrechtlich zu verankern sind. Die Regelung in Absatz 4 beschränkt sich insoweit auf die zentralen Voraussetzungen der Wählbarkeit.

Absatz 5 regelt die Wahl der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes. Satz 1 bestimmt das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Wahl. Die Regelung entspricht der bisherigen Bestimmung in Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 mit der Ausnahme, dass die zehnjährige Amtszeit gesondert in dem neuen Satz 2 normiert wird. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Zweidrittelmehrheit ist weiterhin geboten, um die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofes zu gewährleisten (vgl. zum Zweidrittelerfordernis für die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichtes nur Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 94 Rn. 9). Sie wirkt einer einseitigen Besetzung des Verfassungsgerichtshofes durch die jeweilige Regierungsmehrheit entgegen.

Weiter bestimmt Satz 3 wie bislang Artikel 76 Absatz 2 Satz 2, dass eine Wiederwahl ausgeschlossen ist. Dieses Verbot gilt nunmehr ausdrücklich sowohl für eine unmittelbar anschließende wie auch eine spätere Wiederwahl. In Satz 4 wird zur Klarstellung die bisher nur einfachgesetzlich in § 4 Absatz 3 Satz 2 VerfGHG NRW normierte Regelung aufgenommen, dass die Amtszeit als stellvertretendes Mitglied der Wahl als ordentliches Mitglied nicht entgegensteht. Aus der Regelung folgt zugleich im Umkehrschluss, dass die frühere Amtszeit als ordentliches Mitglied eine spätere Wahl als stellvertretendes Mitglied sperrt. Satz 5 übernimmt die bisher lediglich in § 4 Absatz 2 VerfGHG NRW enthaltene Vorgabe, dass die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit ihrer Vorgänger gewählt werden sollen. Diese Regelung soll eine frühzeitige Neuwahl anstoßen und Vakanzen vermeiden.

Mit Absatz 6 wird in den Sätzen 1 und 2, erster Halbsatz, die bislang nur einfachgesetzlich in § 4 Absatz 4 und 5 Satz 1 VerfGHG NRW bestimmte Übergangsregelung in die Verfassung übernommen. Die bisherige Regelung wird dahingehend ergänzt, dass für den Fall des Ausscheidens oder der Verhinderung auch des Stellvertreters das am längsten dem Verfassungsgerichtshof angehörende der anderen nicht verhinderten stellvertretenden Mitglieder an Stelle des vorzeitig ausgeschiedenen Mitglieds tritt, wobei bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Verfassungsgerichtshof das höhere Lebensalter entscheidet. Hierdurch werden vorübergehende oder länger andauernde Vakanzen überbrückt, sodass der Gerichtshof auch im Falle des Ausscheidens eines Mitglieds und des Ausscheidens oder der Verhinderung dessen Stellvertreters handlungsfähig bleibt. Es handelt sich damit um eine für die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes zentrale Bestimmung, die daher auch auf Verfassungsebene zu normieren ist. Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitglieds oder eines Stellvertreters soll die Nachwahl binnen eines Monats erfolgen. Diese Regelung in Absatz 6 Satz 3 entspricht dem Inhalt nach § 4 Absatz 5 Satz 2 VerfGHG NRW und wird zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes nunmehr in der Verfassung normiert. Zur Absicherung der Funktionsfähigkeit dient auch das in Absatz 6 Satz 4 geregelte Ersatzwahlverfahren. Während bei nur kurzfristigeren Verzögerungen der Nachwahl die Regelungen des Absatz 6 Sätze 1 bis 3 zur Anwendung kommen, ist ab einer mehr als zwölfmonatigen Vakanz die Möglichkeit des ergänzenden Wahlverfahrens nach Absatz 6 Satz 4 eröffnet.

Dieses Verfahren enthält erstmals eine Regelung, um etwaige Wahlblockaden zu überwinden und damit die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes sicherzustellen. Auch wenn das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für die unabhängige und unparteiliche Besetzung des Gerichts zentral ist, kann es dazu führen, dass insbesondere in Krisensituationen die Wahl von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes durch eine Sperrminorität von einem Drittel oder durch fehlende Einigung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags mehr als nur vorübergehend blockiert wird und eine zeitnahe Nachbesetzung im regulären Wahlverfahren mit Zweidrittelmehrheit nicht gelingt. Eine dauerhafte Wahlblockade kann die Legitimität der

gerichtlichen Arbeit auch bei einer Fortführung der Amtsgeschäfte oder der Vertretung des jeweiligen Mitglieds des Verfassungsgerichtshofes beeinträchtigen. Nach dem neu eingeführten Ersatzwahlmechanismus kann nunmehr der Landtag, wenn die Nachwahl nach Ablauf der Amtszeit oder des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitglieds innerhalb von zwölf Monaten nicht zustande kommt, dessen persönlichen Stellvertreter mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder zum Mitglied des Verfassungsgerichtshofes wählen. Damit bestimmt Satz 4 ein Verfahren, das die Nachbesetzung des Mitglieds ermöglicht und die Funktionsfähigkeit des Gerichts gewährleistet. Die Wahl durch den Landtag ist in diesem Fall jedoch auf den persönlichen Stellvertreter beschränkt. In dem Ersatzverfahren nach Satz 4 wird damit der Verzicht auf das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit kompensiert durch die Beschränkung des Landtags auf die Möglichkeit zur Wahl des persönlichen Stellvertreters, der seinerseits ursprünglich mit regulärer Zweidrittelmehrheit gewählt wurde. Die Beschränkung auf die Wahl des Stellvertreters verhindert, dass die jeweilige Regierungsmehrheit die Mitglieder durch Abwarten des Jahreszeitraums einseitig bestimmen und das Gericht politisch vereinnahmen kann. Die Wahl der Mitglieder auf Grundlage dieses Verfahrens obliegt weiterhin allein dem Landtag, damit durch den Wahlakt eine hinreichende demokratische Legitimation vermittelt werden kann. Der Landtag ist nicht zur Wahl des Stellvertreters verpflichtet, da andernfalls der mit der Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert nicht erreicht werden könnte (vgl. BVerfG, Beschluss v. 20.09.2016 – 2 BvR 2453/15, juris Rn. 28). Sofern die Wahl des Stellvertreters nicht gelingt, besteht die Vakanz fort. Dieses Ersatzwahlverfahren garantiert damit nicht, dass der Verfassungsgerichtshof nach einjähriger Vakanz wieder vollständig besetzt werden kann. Die gescheiterte reguläre Wahl kann durch dieses Ersatzwahlverfahren auch dann nicht vollständig kompensiert werden, wenn der Stellvertreter zum Mitglied gewählt wird. Hierdurch entsteht jedenfalls eine Vakanz auf der Ebene der stellvertretenden Mitglieder, die im Wege der regulären Wahl mit dem Erfordernis der Zweidrittelmehrheit neu zu besetzen ist. Die Zahl der Mitglieder und gegebenenfalls. auch der stellvertretenden Mitglieder kann somit stetig weiter absinken. Für den Fall, dass die Anzahl der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder insgesamt acht unterschreitet, ist daher in Artikel 75 Absatz 6 Satz 5 ein weiteres Ersatzwahlverfahren vorgesehen, das es dem Landtag ermöglicht, mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder weitere Mitglieder und stellvertretende Mitglieder zu wählen, bis die Anzahl von insgesamt acht Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern erreicht ist. Damit wird die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes auch für den Fall mehrerer blockierter regulärer Wahlen bzw. der Ersatzwahlen gesichert.

Absatz 7 regelt die Vertretung der Präsidentin oder des Präsidenten sowie der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten durch das dienstälteste Mitglied des Verfassungsgerichtshofes und bei gleichem Dienstalter durch das lebensältere Mitglied. Damit wird die bisher in § 6 Absatz 3 VerfGHG NRW enthaltenen Regelung der Vertretung durch das lebensälteste Mitglied modifiziert, um das Mitglied mit der größten Erfahrung mit der Wahrnehmung der Befugnisse der Präsidentin oder des Präsidenten zu betrauen.

Mit Absatz 8 wird die dem Verfassungsgerichtshof als Verfassungsorgan zustehende (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 2020, Art. 75 Rn. 7), derzeit in § 10 Absatz 1 VerfGHG NRW geregelte Geschäftsordnungsbefugnis klarstellend in die Landesverfassung aufgenommen. Daneben wird mit der Neuregelung die Befugnis zur selbständigen Geschäftsverteilung durch den Verfassungsgerichtshof in der Verfassung verankert, die insbesondere auch für die Bildung und die Zuständigkeit von vom Verfassungsgerichtshof gebildeten Kammern (vgl. § 59 Absatz 1 Satz 2 VerfGHG NRW) relevant ist. Beide Vorgaben dienen dazu, Einwirkungen auf die interne Gerichtsorganisation zu unterbinden. Derartige Einwirkungen können die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts in besonderem Maße beeinträchtigen.

Zu Nummer 3 (Artikel 76 Landesverfassung)
Artikel 76 Absatz 1 enthält die bisher in Artikel 75 vorgesehene Aufzählung der Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof. Die Nummerierung wird redaktionell angepasst.

Die bisher in § 25 Absatz 1 VfGHG NRW enthaltene Regelung, dass der Verfassungsgerichthof unter Mitwirkung aller Mitglieder entscheidet, wird in Absatz 2 Satz 1 verfassungsrechtlich abgesichert. Mit dem neuen Absatz 2 Satz 2 wird die bisher in § 59 Absatz 1 VerfGHG NRW vorgesehene Möglichkeit der Kammerbildung für Verfahren der Individualverfassungsbeschwerde verfassungsrechtlich abgesichert. Dies ermöglicht dem Verfassungsgerichtshof diese Verfahren mit drei Mitgliedern zu bearbeiten und kann insofern einer Überlastung des VerfGH durch ein größeres Aufkommen von Individualverfassungsbeschwerden entgegenwirken. Entscheidungen durch die Kammern sind dabei auch im Verfahren der Verfassungsbeschwerde auf gesetzlich zu bestimmende und zu begrenzende Konstellationen beschränkt. Einer generellen Übertragung der Entscheidungskompetenz in Verfassungsbeschwerden auf die Kammern steht dagegen der Grundsatz in Satz 1 entgegen. Die Entscheidung durch Kammern in Verfahren zu Verzögerungsbeschwerden (§ 63c Absatz 1 Satz 1 VerfGHG NRW) soll durch die Begrenzung auf das Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht ausgeschlossen werden.

Mit Absatz 3 Satz 1 wird die bisher in § 25 Absatz 1 VerfGHG NRW vorgesehene Entscheidungsmehrheit verfassungsrechtlich abgesichert. Angesichts der derzeit nur einfachgesetzlich verankerten Regelungen zu Entscheidungsmehrheiten könnte eine politische Mehrheit darauf ausgehen, stattgebende Entscheidungen generell oder für einzelne Verfahren hohen Mehrheitserfordernissen bis hin zur Einstimmigkeit und damit erheblichen praktischen Hürden zu unterwerfen, um die verfassungsgerichtliche Kontrolle faktisch zu erschweren. Vor diesem Hintergrund wird die in § 25 Absatz 1 Satz 1 VerfGHG NRW als Grundsatz geregelte bloße Stimmenmehrheit in der Verfassung normiert und eine Anhebung dieses Quorums dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten. Satz 1 bezieht sich dabei nur auf Prozess- und Sachentscheidungen. Unbenommen bleibt daher die Möglichkeit, für anderweitige (verfahrensrechtliche) Maßnahmen abweichende gesetzliche Mehrheiten vorzusehen, etwa für die Zustimmung zum Antrag auf Entlassung oder Entbindung vom Amte nach § 8 Absatz 3 Satz 4 VerfGHG NRW oder die Erklärung nach § 22 Absatz 2 Satz 2 VerfGHG NRW, dass die Verweigerung der Aussagegenehmigung unbegründet ist. Der neue Satz 2 übernimmt die Vorgabe aus § 25 Absatz 1 Satz 2 VerfGHG NRW, dass ein Antrag bei Stimmengleichheit abgelehnt ist. Mit Satz 3 wird parallel eine verfassungsrechtliche Grundlage für die zum aktuellen Zeitpunkt bestehenden einfachgesetzlichen Ausnahmen vom Grundsatz des § 25 Absatz 1 Satz 1 VerfGHG NRW in § 19 VerfGHG NRW (a-limine-Abweisung ohne mündliche Verhandlung in allen Verfahrensarten), § 59 Absatz 2 Satz 2 VerfGHG NRW (Kammerentscheidung im Verfassungsbeschwerdeverfahren) und § 27 Absatz 6 Satz 1 VerfGHG NRW (Dringlichkeitsentscheidungen) geschaffen. Satz 3 sieht schließlich für sämtliche nachteilige Entscheidungen im Wahlverbotsverfahren nach Artikel 32 Landesverfassung angesichts der mit einer entsprechenden Entscheidung einhergehenden Folgen (vgl. hierzu Lang, in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 5. Edition 2024, Art. 32 Rn. 39 ff.; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 2020, Art. 32 Rn. 5 ff.) abweichend von Satz 1 von Verfassung wegen ein höheres Entscheidungsquorum vor. Nachteilige Entscheidungen im Sinne der Regelung sind grundsätzlich alle Entscheidungen, „die die Rechtsposition des Antragsgegners verschlechtern oder sonst negativ beeinflussen“ können (vgl. zu § 15 Absatz 4 Satz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz BVerfG, Beschl. v. 18. März 2003 – 2 BvB 1/01, juris Rn. 53).

Durch den neu angefügten Absatz 4 wird die erweiterte Bindungswirkung von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes verfassungsrechtlich abgesichert. Hierzu wird die einfachgesetzliche Regelung in § 26 Absatz 1 VerfGHG NRW weitgehend wörtlich übernommen.

Danach sind nicht nur die unmittelbar verfahrensbeteiligten Personen bzw. Organe, sondern alle Verfassungsorgane des Landes sowie alle Gerichte und Behörden des Landes an die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes gebunden. Die in die Verfassung aufgenommene Regelung weicht lediglich insoweit von dem Wortlaut der bisherigen einfachgesetzlichen Regelung in § 26 Absatz 1 VerfGHG NRW ab, als der Zusatz „des Landes“ ans Ende gestellt und damit nicht nur auf Verfassungsorgane, sondern auch auf Behörden und Gerichte bezogen wird. Dies dient der Klarstellung, dass die Landesverfassung eine formale Bindung nur für Stellen des Landes, nicht aber des Bundes oder anderer Länder anordnet.

Durch die normhierarchische Verankerung der Bindungswirkung auf Verfassungsebene ändert sich nichts an deren sachlichem Regelungsgehalt. Insbesondere soll sich daraus weiterhin kein striktes Normwiederholungsverbot für den Gesetzgeber ergeben.

Die verfassungsrechtliche Absicherung der Bindungswirkung erscheint geboten, um zu verhindern, dass durch einfachgesetzliche Änderungen die Bindung der öffentlichen Gewalt – insbesondere der Landesregierung – 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 zentrale Bestimmung dar, über die nicht durch einfache Mehrheit disponiert werden können soll. Die über diese Bindungswirkung hinausgehende Gesetzeskraft von Entscheidungen in bestimmten Verfahrensarten (§ 26 Absatz 2 VerfGHG NRW) soll dagegen wie bislang durch den einfachen Gesetzgeber normiert werden können.

Zu Nummer 4 (Artikel 76a Landesverfassung)
Der neu eingefügte Artikel 76a enthält nunmehr den bisher in Artikel 76 Absatz 3 vorgesehenen Auftrag an den Gesetzgeber das Nähere zur Verfassung und zum Verfahren des Verfassungsgerichtshofes zu regeln.

Artikel 2
Artikel 2 enthält die Regelung über das Inkrafttreten.

Thorsten Schick	Jochen Ott	Wibke Brems	Henning Höne
Matthias Kerkhoff	Ina Blumenthal	Mehrdad Mostofizadeh	Marcel Hafke
Klaus Voussem	Elisabeth Müller-Witt	Jule Wenzel	Thomas Nückel
Dr. Jörg Geerlings	Thomas Kutschaty	Stefan Engstfeld	
		Dagmar Hanses	
und Fraktion	und Fraktion	und Fraktion	und Fraktion

Universität Münster

Prof. Dr. Gernot Sydow, M.A.

Prof. Dr. Gernot Sydow, M.A., Universitätsstr. 14 – 16, D 48149 Münster

Universität Münster
Juristische Fakultät
Institut für internationales und vergleichendes öffentliches Recht

Universitätsstr. 14 – 16
D 48143 Münster

Tel. +49-251-83 21943
Gernot.Sydow@uni-muenster.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/4230

A05

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen:

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP vom 8. 9. 2026, LT-Drs. 18/21201

Zusammenfassung:

(1) Den Alterspräsidenten des Landtags nach der Dauer der Parlamentszugehörigkeit zu bestimmen, ist ein plausibles Kriterium, das angesichts der Funktion des Alterspräsidenten im Vergleich zur bisherigen Anknüpfung an das Lebensalter vorzugswürdig ist. Die bisher informelle Bezeichnung als „Alterspräsident“ in den Verfassungstext aufzunehmen, empfiehlt sich allerdings nicht.

(2) Es überzeugt zur Absicherung der Rolle des Verfassungsgerichtshofs als neutraler Akteur, bestehende gesetzliche Normen zu seiner Stellung und Struktur teilweise auf Verfassungsebene festzuschreiben, ohne dass in dieser Hinsicht wesentliche inhaltliche Veränderungen vorgesehen oder nötig wären.

(3) Die vorgesehenen Besetzungsmechanismen für den Verfassungsgerichtshof knüpfen in überzeugender Weise an bewährte Strukturen an, schreiben sie teilweise auf Verfassungsebene fest und ergänzen sie um einen Ersatzwahlmechanismus bei Wahlblockaden.

(4) Der Vorschlag für den Ersatzwahlmechanismus, der insbesondere auf die persönlichen Stellvertreter setzt, ist eine NRW-spezifische Lösung. Dies wäre angesichts anderer Optionen, die diskutiert werden oder andernorts verwirklicht sind, nicht zwingend. Die vorgeschlagene Lösung ist aber gut vertretbar. Soweit dies vorab gestaltbar ist, gewährleistet sie ihr Ziel, Wahlblockaden zu überwinden.

(5) Die Lesbarkeit der neuen Bestimmungen ließe sich noch erhöhen, wenn die Regelungsgehalte des vorgesehen Art. 75 Landesverfassung redaktionell auf zwei Artikel mit kürzeren Absätzen aufgeteilt würden.

Inhalt

A. Alterspräsident des Landtags 3

I. Dauer der Parlamentszugehörigkeit als überzeugendes Kriterium für die Bestimmung des Alterspräsidenten 3

II. Empfehlenswerte Klarstellung zu den begrenzten Befugnissen des Alterspräsidenten 3

III. Verfassungsrechtliche Adelung der informellen Bezeichnung „Alterspräsident“ 4

B. Bestimmungen zur Resilienz des Verfassungsgerichtshofs 4

I. Überzeugende Aufnahme von Kernregeln zur Gerichtsverfassung in die Landesverfassung 4

II. Überzeugende Norm zur Geschäftsordnungsbefugnis 5

III. Funktionsfähiger Ersatzwahlmechanismus bei längerfristig blockierten Richterwahlen 6

C. Redaktionelle Fragen 7

I. Überzeugende Systematik der Artikel zum Verfassungsgerichtshof 7

II. Verbesserungsfähige Stilistik und Lesbarkeit von Art. 75 Landesverfassung 7

III. Vermeidbare Parallelregelungen in der Landesverfassung und im Gesetz über den Verfassungsgerichtshof 8

A. Alterspräsident des Landtags

I. Dauer der Parlamentszugehörigkeit als überzeugendes Kriterium für die Bestimmung des Alterspräsidenten

Der Alterspräsident des Landtags soll nach dem Reformvorschlag künftig nach der Dauer der Parlamentszugehörigkeit bestimmt werden (Art. 37 Abs. 2 Landesverfassung-Entwurf). Diese Regelung ist angesichts der Funktion des Alterspräsidenten sachlich überzeugender als die bisherige Anknüpfung an das Lebensalter. Denn bei den Erfahrungen, über die ein Alterspräsident für eine sachgerechte Erfüllung seiner begrenzten Aufgabe verfügen sollte, handelt es sich primär um spezifisch parlamentarische Erfahrungen aus bisheriger Parlamentszugehörigkeit. Auf die allgemeine Lebenserfahrung und damit auf das Alter kommt es dafür nicht entscheidend an.

Die Reform fügt sich in entsprechende Neuregelungen für den Deutschen Bundestag und verschiedene Landesparlamente ein.

II. Empfehlenswerte Klarstellung zu den begrenzten Befugnissen des Alterspräsidenten

Neu vorgeschlagen wird die Norm des Art. 37 Abs. 2 S. 2 Landesverfassung, nach der der Alterspräsident nicht die Rechte des Landtagspräsidenten aus Art. 39 Abs. 1, Abs. 2 Landesverfassung hat (Haushaltsbefugnisse, Personalhoheit über die Landtagsverwaltung, Hausrecht, Polizeigewalt etc.). Dass ihm diese Kompetenzen nicht zukommen, ist in jedem Fall überzeugend. Denn der Alterspräsident verfügt über sein Abgeordnetenmandat hinaus nicht über eine zusätzliche Legitimation, die durch Wahl durch die Landtagsmehrheit vermittelt wäre und dann die Ausübung dieser weitreichenden Befugnisse legitimieren würde. Das Amt des Alterspräsidenten hat lediglich dienende Funktion für die konstituierende Sitzung bis zur Wahl des Landtagspräsidenten und keine darüberhinausgehenden Gestaltungsbefugnisse.

Diese Rechtslage ergibt sich bereits aus der geltenden Landesverfassung, und zwar aus mehreren Gründen. Dazu zählt die Reihenfolge der Artikel, nach der auf die Regelung zum Alterspräsidenten (Art. 37 Abs. 2 Landesverfassung) zunächst die Norm zur Wahl des Landtagspräsidenten folgt (Art. 38 Abs. 1 Landesverfassung) und erst dann die Norm zu dessen Befugnissen (Art. 39 Landesverfassung). Das Ergebnis lässt sich auch aus dem Wortlaut der fraglichen Normen der Landesverfassung ableiten: Die Verfassung bezeichnet nämlich nur den nach Art. 38 Abs. 1 Landesverfassung gewählten Landtagspräsidenten als „Präsident“, während in Bezug auf den Alterspräsidenten in Art. 37 Abs. 2 Landesverfassung lediglich die Rede davon ist, dass ein Landtagsmitglied den Vorsitz führt, bis der neugewählte Präsident das Amt übernimmt. Mit „Präsident“ ist daher in Art. 39 Landesverfassung nur der nach Art. 38 Abs. 1 Landesverfassung gewählte Landtagspräsident gemeint, nicht der Alterspräsident.

Diese für alle deutschen Parlamente geltende, völlig eindeutige und in der Verfassungsrechtsprechung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof bestätigte Rechtslage ist 2024 vom Thüringer Abgeordneten und Alterspräsidenten des Thüringer Landtags Jürgen Treutler (AfD) und weiteren Vertretern seiner Partei

in Abrede gestellt worden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich die vorgeschlagene, explizit klarstellende Regelung in Art. 37 Abs. 2 S. 2 Landesverfassung, um ähnliche Vorgänge in NRW von Anfang an zu vermeiden.

III. Verfassungsrechtliche Adelung der informellen Bezeichnung „Alterspräsident“

In terminologischer Hinsicht ist in Bezug auf die vorgeschlagene Neuregelung des Art. 37 Abs. 2 Landesverfassung zu bemerken, dass damit – offenbar in Anlehnung an die Neufassung von § 1 GeschO-BT – erstmals der Begriff des „Alterspräsidenten“ Eingang in den Verfassungstext finden soll. Bislang handelt es sich im Landesrecht von Nordrhein-Westfalen lediglich um eine informelle Bezeichnung, während der Verfassungstext schlicht von einem „Mitglied des Landtags“ spricht, das vorübergehend den Vorsitz führt.

Schon durch die bisherige Fassung der Landesverfassung ist klargestellt, dass mit dieser Funktion als sog. „Alterspräsident“ keinerlei weitergehenden Befugnisse verbunden sind als die dienende Aufgabe, die konstituierende Sitzung so weit zu leiten, bis ein Präsident gewählt ist (s.o.). Es handelt sich demnach nicht um ein Staatsamt, sondern um eine vorübergehende Rolle, die ein aus der Mitte des Landtags zu bestimmendes Mitglied des Landtags kurzfristig wahrnimmt.

Die Aufnahme der informellen Bezeichnung dieses „Alterspräsidenten“ in den Verfassungstext kann man als Aufwertung und verfassungsrechtliche Konturierung seiner Aufgabe in Form eines eigenen Staatsamtes (miss-)verstehen. Da eine solche Aufwertung nicht den Intentionen des Gesetzentwurfs entspricht, dürfte es vorzugswürdig sein, auf die verfassungsrechtliche „Adelung“ der informellen Begrifflichkeit zu verzichten.

Dazu müsste der Klammerzusatz in Art. 37 Abs. 2 S. 1 Landesverfassung-Entwurf gestrichen und in Art. 37 Abs. 2 S. 2 Landesverfassung-Entwurf statt „Der Alterspräsident ...“ schlicht „Dieses Mitglied ...“ formuliert werden.

B. Bestimmungen zur Resilienz des Verfassungsgerichtshofs

I. Überzeugende Aufnahme von Kernregeln zur Gerichtsverfassung in die Landesverfassung

Für die Stellung und Struktur des Verfassungsgerichtshofs ist es ein schlüssiges Konzept, einige zentrale gesetzliche Normen aus dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof auf Verfassungsebene festzuschreiben, ohne dass dafür wesentliche inhaltliche Veränderungen nötig wären. So umreißt Art. 75 Abs. 1 Landesverfassungs-Entwurf die Stellung des Verfassungsgerichtshofs treffend als eigenes Verfassungsorgan und unabhängiger Gerichtshof des Landes. Die Norm wird überzeugend aus § 1 VerfGHG in die Landesverfassung überführt.

Dem Gesetzentwurf gelingt es, einen guten Mittelweg zu finden zwischen der verfassungsrechtlichen Festschreibung zentraler Normen, die so gegen eine schnelle Veränderung durch eine einfache Landtagsmehrheit geschützt werden, und der Gefahr einer hypertrophen Vollregelung für den Verfassungsgerichtshof

in der Landesverfassung. Die Gesamtlösung, die einen Kernbestand an Normen, aber kein Vollregelung zum Verfassungsgerichtshof auf Verfassungsebene vorsieht, überzeugt insofern, als sie eine Versteinerung der gerichtsverfassungsrechtlichen Regelungen vermeidet, aber zugleich Kernregelungen vor dem Zugriff einer einfachen Landtagsmehrheit schützt.

Dazu gehören die Stellung des Verfassungsgerichtshofs als ein gegenüber den anderen Verfassungsorganen des Landes unabhängiger Gerichtshof (Art. 75 Abs. 1 Landesverfassungs-Entwurf), dessen Besetzung mit einem einzigen Senat aus sieben Mitgliedern (Art. 75 Abs. 2), die bereits bislang verfassungsrechtlich normierten Qualifikationsanforderungen (künftig Art. 75 Abs. 3) und eine neue, explizit klarstellende Norm zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für die Verfassungsorgane und alle Gerichte und Behörden des Landes (Art. 76 Abs. 4 Landesverfassung-Entwurf).

Hinzu treten Inkompatibilitätsregelungen, die die bestehenden Normen aus § 3 Abs. 2, Abs. 3 VerfGHG mit leichten, überzeugenden Ergänzungen in die Landesverfassung transferieren. Dass diese Inkompatibilitätsregelungen für die Absicherung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs so entscheidend sind, dass sie auf Verfassungsebene normiert werden müssen, kann man auch anders sehen. Denn der Wahlmodus für die Verfassungsrichter mit Zweidrittelmehrheit und Konstruktion der Nachwahlregelung bei Wahlblockaden, nach der vorrangig erst einmal die ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit gewählten persönlichen Stellvertreter nachgewählt werden, sollte an sich auch bei einfachgesetzlicher Normierung der Inkompatibilitätsregelungen gewährleisten, dass der Landtag sie respektiert.

Diese Inkompatibilitätsbestimmungen in die Verfassung aufzunehmen, erscheint daher nicht als zwingend. Es gibt allerdings auch kein durchgreifendes Argument gegen ihre Aufnahme in die Verfassung, weil die Inkompatibilitätsregelungen aller Voraussicht nach nicht zu den Bereichen gehören, in denen notwendige Gestaltungsmöglichkeiten für den parlamentarischen Gesetzgeber erhalten und eine Versteinerung verhindert werden muss.

II. Überzeugende Norm zur Geschäftsordnungsbefugnis

Die bestehende Norm zum Erlass einer Geschäftsordnung durch den Verfassungsgerichtshof in § 10 Abs. 1 VerfGHG soll künftig in leicht modifizierter, überzeugend knapper Form in Art. 75 Abs. 8 Landesverfassung normiert werden. Das fügt sich in vergleichbare Reformen auf anderen Ebenen ein (vgl. insbesondere die weitgehend entsprechende Neufassung von Art. 93 Abs. 4 GG).

Im Zusammenhang mit dieser Reform hatte *Sauer* (JZ 2025, 12 ff.) grundsätzliche Kritik an der Normierung dieser Geschäftsordnungsbefugnis auf Verfassungsebene geäußert, weil dadurch unklar werde, in welchem Verhältnis die vom Gerichtshof selbst erlassene Geschäftsordnung und die Ausgestaltung der Gerichtsverfassung durch den Gesetzgeber stünden. Dieses Problem könnte sich in der Tat stellen, wenn man eine verfassungsrechtliche Geschäftsordnungsbefugnis des Verfassungsgerichts als umfassende Autonomie in allen Geschäftsordnungsfragen verstehen wollte.

In einer solchen, dann möglicherweise problematischen Weise ist Art. 75 Abs. 8 Landesverfassungs-Entwurf aber weder gemeint noch formuliert. Der Zusammenhang mit Art. 76a Landesverfassung-Entwurf stellt klar, dass das nähere zur Verfassung und zum Verfahren des Verfassungsgerichtshofs weiterhin im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch den Gesetzgeber geregelt werden. Art. 75 Abs. 8 Landesverfassung-Entwurf entzieht damit nicht dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof den Boden, sondern stellt lediglich auf Verfassungsebene klar, dass Fragen der Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung durch den Verfassungsgerichtshof selbst entschieden werden. Dadurch werden eventuell denkbare Übergriffe anderer Verfassungsorgane, die die Wahrnehmung der unabhängigen Rolle des Verfassungsgerichtshofs beschränken könnten, wirksam verhindert.

Art. 75 Abs. 8 Landesverfassungs-Entwurf ist daher eine empfehlenswerte, unproblematische Regelung.

III. Funktionsfähiger Ersatzwahlmechanismus bei längerfristig blockierten Richterwahlen

Für den Fall des Ablaufs der Amtszeit oder des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitglieds ist in Art. 75 Abs. 6 Landesverfassung-Entwurf im Falle längerfristiger Wahlblockaden eine Regelung vorgesehen, die noch stärker als bisher auf die stellvertretenden Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs setzt. Es bleibt dabei bei bewährten Grundstrukturen der NRW-Regelung: Die persönlichen Stellvertreter treten grundsätzlich nur bis zu einer Nachwahl an die Stelle des ausgeschiedenen Mitglieds, wobei regulär relativ zügig eine Nachwahl durch den dazu berufenen Landtag mit Zweidrittelmehrheit erfolgen soll.

Erst für den Fall einer längerfristig, d.h. mehr als zwölf Monate blockierten Wahl im Landtag sind ergänzende Regelungen vorgesehen, nämlich die Möglichkeit der Wahl des bisherigen stellvertretenden Mitglieds zum regulären Mitglied mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder des Landtags.

Schließlich ist für den Fall langfristig komplett blockierter Wahlen, die zu einem allmählichen Absinken der Zahl aller noch vorhandenen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder auf unter acht (von ursprünglich 14) führt, die Möglichkeit vorgesehen, dass der Landtag in begrenztem Maße mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Landtagsmitglieder neue Verfassungsrichter wählt. Soweit dies vorab gestaltbar ist, gewährleistet dieser Vorschlag sein Ziel, Wahlblockaden zu überwinden.

Dieser Reformvorschlag ist eine NRW-spezifische Lösung, die an die seit langem etablierte und bewährte Struktur der Besetzung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs mit Mitgliedern und persönlichen Stellvertretern anknüpft. Das vorliegende Konzept zur Auflösung von Wahlblockaden ist allerdings nicht zwingend; es werden auch andere Reformoptionen diskutiert. Diese sind aber teilweise in NRW nicht realisierbar (insb. der Übergang des Wahlrechts auf ein zweites Wahlorgan wie nach Art. 93 Abs. 2 S. 3 GG für das Bundesverfassungsgericht, weil ein solches zweites Wahlorgan in NRW nicht existiert). Als Alternative zum vorliegenden Entwurf wäre insbesondere denkbar, die Absenkung

des Wahlquorums im Landtag an einen Personalvorschlag aus dem Verfassungsgerichtshof zu binden.

Verfassungsrechtlich gibt es keine zwingenden Argumente für die eine oder andere Option. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat hier eine Gestaltungsaufgabe, die verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen determiniert ist. Wenn er sich dabei für den vorliegenden Vorschlag entscheidet, wählt er eine gut vertretbare Lösung, die verfassungsrechtlich ohne Weiteres zulässig ist und durchaus auch Sachargumente für sich hat. Denn sie stützt sich einerseits auf die hohe Legitimation, über die die stellvertretenden Mitglieder durch ihre Wahl mit Zweidrittelmehrheit verfügen. Und andererseits verzerrt sie nicht die Austarierung der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs in Bezug auf gewisse politische Grundhaltungen der einzelnen Mitglieder.

C. Redaktionelle Fragen

I. Überzeugende Systematik der Artikel zum Verfassungsgerichtshof

Es überzeugt in systematischer Hinsicht, im Zuge dieser sachlichen Änderungen der Landesverfassung auch die Reihenfolge der Art. 75 und 76 Landesverfassung zu tauschen. Denn sinnvollerweise sollten die Bestimmungen zur Verfassung des Gerichtshofs wie nun vorgeschlagen vor den Bestimmungen zu dessen Kompetenzen bzw. den Verfahrensarten stehen. Die vorgeschlagene neue Reihenfolge entspricht auch der geänderten Reihenfolge der Neufassung von Art. 93 und 94 Grundgesetz.

Überzeugend ist es auch, den Gesetzesvorbehalt in einem Art. 76a Landesverfassung zu platzieren, weil er sich auf die Regelungsgehalte beider Verfassungsartikel zum Verfassungsgerichtshof bezieht. Das wird systematisch durch einen eigenen Artikel besser abgebildet, als wenn der Gesetzesvorbehalt – wie bisher – im letzten Absatz des zweiten Artikels steht (was sich dann an sich nur auf die übrigen Absätze dieses Artikels beziehen dürfte).

II. Verbesserungsfähige Stilistik und Lesbarkeit von Art. 75 Landesverfassung

Wer hohe Ansprüche an die Stilistik und Lesbarkeit eines Verfassungstextes stellt, wird mit dem Umfang von Art. 75 Landesverfassungs-Entwurf nicht glücklich sein, insbesondere nicht mit der Länge von dessen Absatz 6. Die Gesetzgebungslehre hatte früher als Orientierungspunkt formuliert, ein Paragraph oder Artikel solle nicht mehr als drei Absätze und ein Absatz nicht mehr als drei Sätze umfassen. Die Länge der Entwurfsfassung für Art. 75 Landesverfassung liegt deutlich darüber.

Eine besser lesbare Fassung ließe sich ohne sachliche Veränderungen oder Kürzungen des Entwurfs durch eine rein redaktionelle Änderung erreichen, nämlich durch Aufteilung des Entwurfs für Art. 75 auf zwei Artikel. Art. 75 Landesverfassung könnte dabei auf Fragen der Gerichtsverfassung im engeren Sinne beschränkt werden (aus dem bisherigen Entwurf für Art. 75 Landesverfassung: Absätze 1 bis 4 und Absatz 8).

Alle personellen Fragen der Vertretungsregeln, der Wahl- und der Ersatzwahlmodi für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs (also Absätze 5 bis 7) wären dann in einen eigenen Artikel zu überführen.

Diese würde es insbesondere ermöglichen, die Regelungsgehalte des Entwurfs für Art. 75 Abs. 6 Landesverfassung (mindestens) auf zwei Absätze aufzuteilen, nämlich einerseits Fortführung der Geschäfte und Nachwahl, andererseits die neuen Normen zum Ersatzwahlmechanismus.

III. Vermeidbare Parallelregelungen in der Landesverfassung und im Gesetz über den Verfassungsgerichtshof

Durch die (sachlich überzeugende) Hochzonung von einzelnen zentralen Normen des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof in die Landesverfassung werden sich diese Normen künftig sowohl in der Landesverfassung wie im Gesetz über den Verfassungsgerichtshof finden. Das ist nicht prinzipiell bedenklich und kann grundsätzlich hingenommen werden.

Denkbar wäre aber auch, den vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung um einen Artikel zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof zu ergänzen, sofern sich dies unter zeitlichen Aspekten im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens noch realisieren lässt. Dabei ginge es ausschließlich darum, gleichzeitig mit der Änderung und Ergänzung der Landesverfassung die dadurch überflüssig werdenden Bestimmungen im Gesetz über den Verfassungsgerichtshof aufzuheben.

Jedenfalls im Zuge einer etwaigen künftigen Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshofs wäre die Aufhebung seiner überflüssigen, weil gedoppelten Normen empfehlenswert.

Münster, den 24. Oktober 2026

(Gernot Sydow)

UNIVERSITÄT BONN

RHEINISCHE
FRIEDRICH-WILHELMS-
UNIVERSITÄT BONN

UNIVERSITÄT BONN · Adenauerallee 24-42 · 53113 Bonn

Landtag Nordrhein- Westfalen
Hauptausschuss

Per Email

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie (Schlegel-Professur)

Prof. Dr. Laura Münkler
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel. 0228/73-5572
lsrechtsphilosophie@jura.uni-bonn.de
https://www.jura.uni-bonn.de/institute-und-lehrstuehle/lehrstuhl-prof-dr-muenkler

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/4316

A05

Bonn, 30.10.2026

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, Drucksache 18/21201
Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses am 5. November 2026

I. Ausgangslage, Zielsetzung und allgemeine Einschätzung der Reform

Ziel der vorgeschlagenen Änderungen der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ist es, die demokratische Funktionsfähigkeit von Parlament und Landesverfassungsgericht (LVerfG) zu sichern. Hierzu sind verfassungsrechtliche Änderungen im Kontext der Leitung der konstituierenden Sitzung des Landtages sowie die Überführung bisher einfachgesetzlich im Verfassungsgerichtshofsgesetz (VerfGHG NRW) geregelter Aspekte in die Landesverfassung NRW (LVerf) geplant. Insofern wird bezweckt, den ordnungsgemäßen Ablauf der konstituierenden Sitzung des Landtages durch Anpassung der Ältestenregelung zu sichern sowie das LVerfG mit Blick auf seine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit resilienter zu gestalten. Hierzu soll insbesondere die Unabhängigkeit des LVerfG explizit verfassungsrechtlich statuiert, die Bindungswirkung der Entscheidung gegenüber sämtlichen Staatsorganen angeordnet, die Geschäftsordnungs- und Geschäftsverteilungsautonomie des Gerichts verfassungsrechtlich abgesichert und ein Ersatzwahlmechanismus eingeführt werden.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen teilen das Anliegen der auf Bundesebene bereits durchgeführten Reformen und sind darüber hinaus in vielerlei Hinsicht mit ähnlichen Initiativen in verschiedenen anderen Bundesländern vergleichbar (etwa Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Saarland).

Die gesetzten Ziele und hierfür ergriffenen Maßnahmen überzeugen grundsätzlich. Ihre praktische Wirksamkeit hängt allerdings von den bestehenden politischen Bedingungen ab. Das Hauptszenario, auf welches sie zugeschnitten sind, ist das einer blockierenden Sperrminorität, nicht hingegen das einer länger bestehenden destruktiven Mehrheit. Letzteres Szenario sollte im Kontext der Änderungen nicht aus dem Blick gelassen werden, damit das gesetzte Ziel der Stärkung der Resilienz von Demokratie auch unter solchen Bedingungen erreicht wird.

II. Konstitutionalisierung zur Resilienzsicherung

Strukturelle Vorgaben zur Gerichtsorganisation sind der Konstitutionalisierung grundsätzlich ohne Weiteres zugänglich. Die Nachteile einer Konstitutionalisierung, insbesondere die Verringerung der Flexibilität und dynamischen Anpassungsfähigkeit an veränderte gesellschaftliche Bedingungen, wiegen in diesem Kontext nicht schwer, da die Strukturen bereits lange erprobt sind und sich bewährt haben. Es überwiegen daher die Vorteile. Vor allem sind die entsprechenden Lehren aus der zu beobachtenden, zügig möglichen autoritären Umgestaltung und Kaperung bzw. Unterminierung demokratischer Institutionen zu ziehen. Mit Blick auf Verfassungsgerichte erweist es sich insoweit insbesondere als notwendig, ein sogenanntes „Court-Packing“ zu verhindern, welches etwa durch Anheben der Mitgliederanzahl oder – weit verstanden – qua Zuweisung zusätzlicher Verfahren erreicht werden kann. Ebenso gilt es eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte, beispielsweise im Wege der Vorgabe der Bearbeitungsreihenfolge, zu verhindern, weil sie sonst ihrer demokratischen Funktion, den politischen Prozess zu kontrollieren, nicht adäquat nachzukommen vermögen. Aus diesem Grund erweisen sich verfassungsrechtliche Vorgaben zur Größe und Besetzung von Verfassungsgerichten sowie eine verfassungsrechtliche Absicherung ihrer Geschäftsverteilungs- und Geschäftsautonomie als sinnvoll. Selbiges gilt für die Betonung der Bindungswirkung der Entscheidungen, auch wenn dies rein deklaratorischen Charakter hat. Das komplexe Problem, ob auch den gerichtlichen Entscheidungsmaßstäben Verbindlichkeit zukommt, wird

durch die gewählte Formulierung nicht aufgeworfen, sodass hieraus keine Friktionen herrühren.

Neben diesen Gesichtspunkten erweist es sich ebenso als sinnvoll, die Amtsfortführung verfassungsrechtlich vorzusehen und einen Ersatzwahlmechanismus für den Fall einer die Wahl destruktiv blockierenden Minderheit bereitzustellen. Die hierfür vorgesehene Frist sowie das Mindestquorum sind verfassungsrechtlich möglich und hinreichend konkret gefasst. Sie sind grundsätzlich geeignet, sollten in ihrer Wirkung im Detail aber reflektiert werden.

III. Einzelne Änderungen

1. (Dienst-)Alterspräsident

Zum Zwecke der Gewährleistung des funktionsgerechten Ablaufs der konstituierenden Sitzung des Landtags soll die Regelung des Art. 37 Abs. 2 LVerf NRW zum sogenannten „Alterspräsidenten“ modifiziert werden. Statt des Lebensalters wird die Dauer der Landtagsangehörigkeit für ausschlaggebend erklärt. Dieser Ansatz überzeugt in Bezug auf das mit der Regelung verfolgte Ziel, die konstituierende Sitzung funktionsgerecht zu organisieren. Schon mit dem Abstellen auf das Lebensalter war die Erwartung verbunden, jemanden mit politisch großer Erfahrung die erste Sitzung leiten zu lassen. Angesichts von veränderten politischen Lebensläufen ist jedoch nicht unbedingt die Person mit dem höchsten Lebensalter diejenige mit der umfangreichsten Erfahrung in den Landtagsabläufen. Daher ist die Umstellung auf das Dienstalter naheliegend und wird dem verfolgten Zweck eher gerecht.

2. Ersatzwahlmechanismus im Blockadefall

Die vorgesehene Zweidrittelmehrheit sorgt grundsätzlich dafür, dass die Besetzung des LVerfG zwar plural, aber eher entpolitisiert erfolgt. Ein auf die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl ausgerichteter Ersatzwahlmechanismus ist für die Überwindung von Blockadesituationen zwar grundsätzlich geeignet, verhindert aber die Politisierung des Gerichts nicht gleichermaßen zuverlässig. Ein vergleichbarer Ersatzwahlmechanismus, wie er im Grundgesetz gewählt wurde, ist aufgrund der institutionellen Unterschiede nicht möglich. Die mit der Herabsetzung auf die Mehrheit der Sitze des Landtages einhergehenden Risiken dürfen trotz

ihrer bestehenden Vorteile indes nicht ausgeblendet werden, gerade sofern kein hiermit einhergehender Kompensationsmechanismus eingeführt wird, der für eine entpolitisierte Vorselektion sorgt. Dieser besteht zwar im Grundsatz darin, dass die zuvor mit Zweidrittelmehrheit gewählten Stellvertreter qua einfacher Mehrheit gewählt werden können. Sofern dieser Mechanismus jedoch auf das jeweils stellvertretende Mitglied beschränkt wird, ist er schnell ausgeschöpft. Sollte die Zahl der vorhandenen Mitglieder acht unterschreiten, versagt diese Schutzvorkehrung zudem. In diesem Fall greift ein Ersatzwahlmechanismus zweiter Ordnung, der gegen eine politische Vereinnahmung keinen geeigneten Schutz bietet. Denn die Verhinderung eines „Institutional Captures“ kann nicht vollkommen sicher ausgeschlossen werden, sofern lediglich eine Herabsetzung des Quorums erfolgt, ohne die Kandidatenauswahl weiter vorzustrukturieren. Dies ist lediglich im Hinblick auf die erste Stufe der Ersatzwahlkandidaten erfolgt, weil hierfür der jeweilige Stellvertreter vorgesehen ist. Mit Blick auf den nachgängigen Mechanismus zweiter Stufe greift diese Regelung nicht mehr, sodass über die Zeit eine langsame Aushebelung denkbar ist. Mit Blick hierauf wäre eine Erweiterung der vorgeschlagenen Resilienzmaßnahmen sinnvoll (siehe IV. 2.).

Darüber hinaus ist die vorgesehene bis zu 12 Monate währende Weiterführung des Amts verfassungsrechtlich zwar möglich, aber ein relativ langer Zeitraum. Ein Vergleich mit anderen Resilienzreformen zeigt, dass hier zumeist nur sechs Monate vorgesehen werden. Angesichts der bestehenden Stellvertreterstruktur sowie rechtlich ermöglichten Weiterführung des Amtes erscheint ein Zeitraum von 12 Monaten jedoch nicht per se als friktionsbehaftet. Insbesondere wird hierdurch nicht die ordnungsgemäße Besetzung des Gerichts oder das Recht auf gesetzlichen Richter unterlaufen. Offenbar wird hiermit zudem darauf abgezielt, einen möglichst langen Zeitraum bestehender demokratiedestruktiver Verhältnisse zu überbrücken. Solange der Ersatzwahlmechanismus nicht weiter ausgebaut wird, sollte hieran festgehalten werden. Im Falle der Optimierung des Ersatzwahlmechanismus auf zweiter Stufe (IV. 2), sollte demgegenüber eine Verkürzung des vorgesehenen Zeitraums in Betracht gezogen werden.

3. Inkompatibilitätsregeln

Die vorgesehenen Inkompatibilitätsregelungen dienen dazu, die horizontale und vertikale Gewaltenteilung sowie Unabhängigkeit des Gerichts abzusichern. Ob es hierzu unbedingt einer Regelung auf Verfassungsebene bedarf, ist fraglich, zumal

die Vorgaben recht ausdifferenziert sind. Da für andere Verfassungsorgane indes ebenfalls Inkompatibilitätsregelungen auf Verfassungsebene normiert werden, kommt es insoweit schlussendlich lediglich zu einer Parallelisierung mit anderen Vorgaben. Zudem sind auch in anderen Landesverfassungen zum Teil differenzierte Inkompatibilitätsvorgaben enthalten.

4. Geschäftsordnungs- und Geschäftsverteilungsautonomie

Die Festschreibung der Geschäftsordnungs- und Geschäftsverteilungsautonomie auf Verfassungsebene erweist sich als überzeugend. Dies gilt selbst, wenn zwischen Geschäftsordnungsautonomie und einfachgesetzlicher Ausgestaltungsmöglichkeit gewisse Reibungen bestehen. Grund für das Bedürfnis, gerade die Geschäftsverteilungsautonomie verfassungsrechtlich abzusichern, ist, dass andernfalls, wie dies in Polen der Fall war, auf die Bearbeitungsreihenfolge des Gerichts politisch Einfluss genommen werden könnte. Dies gilt es, um dessen Unabhängigkeit zu wahren und eine Kontrolle des politischen Prozesses zu gewährleisten, zu verhindern.

Gewisse Schwierigkeiten bereitet insofern allerdings die fortbestehende Möglichkeit, dem LVerfG durch einfaches Gesetz neue Verfahren zuzuweisen, die aufgrund von Art. 76 Abs. 1 Nr. 7 LVerf weiterhin bestünde. Hierdurch könnte das Anliegen der Absicherung der Funktionsfähigkeit des Gerichts potenziell unterminiert werden, weil auch mit einer Aufgabenüberfrachtung die Kontrollfähigkeit ausgehebelt zu werden vermag. Siehe auch IV. 1.

5. Entscheidung mit Stimmenmehrheit – Ausnahme bei Entscheidungen nach Art. 32 LVerf

Die Festschreibung, dass das LVerfG mit Stimmenmehrheit entscheidet, ist ebenso überzeugend wie die Festlegung, dass es im Falle von Entscheidungen nach Art. 32 LVerf eines höheren Entscheidungsquorums bedarf, um eine politische Instrumentalisierung oder auch nur deren Anschein zu verhindern. Hierdurch wird einerseits die Entscheidungsfähigkeit des Verfassungsgerichts abgesichert, andererseits aber berücksichtigt, dass es sich um eine sogenannte „Counter-Majoritarian-Institution“ handelt, was gerade bei der Ausgestaltung von Entscheidungen zu beachten gilt, deren demokratieprinzipielle Wirkung ambivalent ist.

IV. Weitere Regelungsbedürfnisse?

Angesichts der vorstehenden Erwägungen, den zu beobachtenden Mechanismen autoritären „Institutional Captures“ sowie dem Zusammenspiel verschiedener Regelungen erweist es sich als weiterführend, noch ergänzende Maßnahmen in Betracht zu ziehen.

1. Aufhebung der einfachgesetzlichen Erweiterungsmöglichkeit der verfassungsgerichtlichen Zuständigkeit

Die Streichung von Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 LVerf bzw. des geplanten Art. 76 Abs. 1 Nr. 7 LVerf sollte erwogen werden. Grund hierfür ist, dass im Wege der Einführung neuer Verfahrensarten die Funktionsfähigkeit des Gerichts ebenfalls eingeschränkt werden kann. Dies gilt, obgleich hierdurch Zuständigkeitserweiterungen verkompliziert werden. Gerade die mögliche Kombination aus einer Aufgabenerweiterung bei gleichzeitiger Reduktion der Ressourcen (s. IV.4.) erscheint als neuralgischer Punkt, weshalb eine hiergegen gerichtete Absicherung für einen relevanten Resilienzgewinn sorgen würde.

2. Ergänzung Ersatzwahlmechanismus: Vorschlagsliste durch LVerfG und dritte Stufe

In anderen Bundesländern wird/wurde die mit dem Absenken der Mehrheit im Rahmen des Ersatzwahlmechanismus einhergehende mögliche Politisierung der Wahlentscheidung dadurch zu kompensieren versucht, dass nur seitens des LVerfG vorgeschlagene Kandidaten gewählt werden können. Dies hat Vor- und Nachteile, derer man sich politisch gewahr sein sollte. Auf der einen Seite kommt hierdurch dem betroffenen Verfassungsorgan selbst ein Mitspracherecht zu, was nicht optimal ist. Auf der anderen Seite wird hierdurch aber ein Mechanismus geschaffen, der im Falle einer destruktiven Mehrheit für eine höhere demokratische Resilienz sorgt. Gerade mit Blick darauf, dass der Ersatzwahlmechanismus über die zuvor mit Zweidrittelmehrheit gewählten Stellvertreter hinausreicht (2. Stufe), sollte dies in Erwägung gezogen werden.

Im Falle eines längeren Bestehens einer destruktiven Mehrheit bietet der bislang vorgesehene Ersatzwahlmechanismus somit keine hinreichende Resilienz. Aus diesem Grund wird geraten, die zweite Stufe des Ersatzwahlmechanismus so auszugestalten, dass das LVerfG eine ungereihte Liste mit drei bis fünf Vorschlägen unterbreitet, auf deren Basis die Wahl von neuen Richtern mit einfacher Mehrheit zu erfolgen hat. Auf diese Weise wäre die Unabhängigkeit des Gerichts gesichert und eine Politisierung könnte verhindert werden. Da auch dies die Arbeitsfähigkeit des LVerfG noch nicht vollends absichert, weil durch Nicht-Wahl bzw. Nicht-Erreichen der Mehrheit die Nachbesetzung verhindert werden könnte, wäre es weiterführend, eine dritte Stufe einzuführen, die vorsieht, dass im Falle des Scheiterns der Wahl mit der Mehrheit der Stimmen die relative Mehrheit ausschlaggebend ist.

3. Amtsenthebungsmöglichkeit von Verfassungsrichtern

Des Weiteren wird die Möglichkeit einer Amtsenthebung von Verfassungsrichtern, die nicht die Gewähr bieten, die verfassungsmäßige Ordnung zu achten, teils als relevanter Mechanismus einer gesteigerten Resilienz des LVerfG betrachtet. Die Möglichkeit eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Richter ist indes bereits in Art. 73 LVerf vorgesehen. Angesichts der weiten Formulierung ist die Norm auch auf Verfassungsrichter anwendbar.[1] Die im VerfGHG hierzu getroffenen Regelungen erscheinen nicht als geeigneter. Aufgrund der vorhandenen Regelung sowie der vorgesehenen Abstimmungsregeln bedarf es insoweit keiner weiteren Maßnahmen.

4. Absicherung der Arbeitsfähigkeit qua Haushaltsverfahren

Darüber hinaus kann auch eine ungenügende Zuweisung von Haushaltsmitteln die Funktionsfähigkeit des LVerfG tangieren. Zwar ist die Erstellung des Haushalts genuine Angelegenheit des Landtags (Budgetrecht), dem LVerfG verfassungsrechtlich das Recht einzuräumen, seinen Bedarf darzulegen und das Landesfinanzministerium sowie den Landtag dazu zu verpflichten, Abweichungen zumindest zu begründen, schränkt deren Entscheidungshoheit indes nicht in unzumutbarer Weise ein und sichert die Position des LVerfG in Haushaltsangelegenheiten

[1] Hinsichtlich der ähnlich formulierten Regelung des Art. 83 LVerf Bln wird die Anwendung auf Landesverfassungsrichter indes abgelehnt, sodass eine Klarstellung hilfreich wäre.

besser ab. Insofern ist in Erwägung zu ziehen, einen hierauf gerichteten Mechanismus hinzuzufügen.

Prof. Dr. Laura Münkler

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/4318

A05

ex ante

Stellungnahme

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen,
Drucksache 18/21201

Sehr geehrte Damen und Herren,

ex ante e.V. wurde für den o.g. Gesetzentwurf durch den Hauptausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen um eine schriftliche Stellungnahme gebeten. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äußern uns im Folgenden zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfs:

I. Zusammenfassung

Absicherung der zentralen Rolle des Verfassungsgerichtshofs: Art. 75 und 76 Verf NRW bilden die rechtliche Grundlage des Verfassungsgerichtshofs, dessen normativer Bedeutung für die verfassungsmäßige Ordnung Nordrhein-Westfalens durch die Klarstellung seines Status als selbständiges und unabhängiges Verfassungsorgan Rechnung getragen wird (Art. 75 Abs. 1 Verf NRW n.F.). Die künftig detailliertere verfassungsrechtliche Kodifikation zentraler Strukturfragen des Verfassungsgerichtshofs in Art. 75 und 76 Verf NRW n.F. sichert dessen Funktionsfähigkeit weitestgehend ab.

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

Blockade der Wahl: Die Wahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern und das geschäftsführende Verbleiben im Amt verfassungsrechtlich zu kodifizieren (Art. 75 Abs. 6 S. 1, 2 Verf NRW n.F.) ist unserer Ansicht nach geeignet, die Handlungsfähigkeit des Gerichts bei strategischen Blockaden der Wahl von Richterinnen und Richtern des Verfassungsgerichtshofs kurz- bis mittelfristig zu sichern. Darüber hinaus ist positiv zu bewerten, dass ein Ersatzwahlmechanismus in der Verfassung verankert werden soll, um Abhilfe bei langfristigen Blockaden zu leisten.

Dennoch empfehlen wir aus Resilienzperspektive, die Wahlmöglichkeit im Ersatzwahlmechanismus gem. Art. 75 Abs. 6 S. 4 Verf NRW n.F. nicht auf die persönliche Stellvertreterin oder den persönlichen Stellvertreter des ausgeschiedenen Mitglieds zu beschränken, sondern stattdessen auf *alle* übrigen stellvertretenden Mitglieder im Landtag auszuweiten, um Vakanzen am Verfassungsgerichtshof zu vermeiden.

ex ante e.V.
Emsdettener Straße 10
48268 Greven

kontakt@exante-ev.org
www.exante-ev.org

Im weiteren Ersatzwahlverfahren gem. Art. 75 Abs. 6 S. 5 Verf NRW n.F. empfehlen wir darüber hinaus, das Vorschlagsrecht für Kandidatinnen und Kandidaten dem Verfassungsgerichtshof selbst zu übertragen, dessen Vorschläge anschließend vom Landtag mit absoluter Mehrheit gewählt werden können. Die aktuell vorgesehene Regelung birgt anderenfalls das Risiko, dass eine Regierungsmehrheit zumindest einen Teil der Mitglieder einseitig bestimmt und begründet damit die Gefahr einer politischen Vereinnahmung des Gerichts.

Amtsenthebungsverfahren im Falle interner Obstruktion: Die Möglichkeit, bei groben Pflichtverletzungen ein Amtsenthebungsverfahren einzuleiten, schützt den Verfassungsgerichtshof vor einer systematischen Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit durch interne Obstruktion. Um diesen Schutzmechanismus abzusichern, raten wir zur Konstitutionalisierung der einfachgesetzlichen Regelung des § 8 Abs. 3 VerfGHG.

Bindungswirkung und Vollstreckung von Urteilen: Die verfassungsrechtliche Absicherung der Bindungswirkung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs (Art. 76 Abs. 4 Verf NRW n.F.) stärkt dessen Autorität. Darüber hinaus sollte auch eine verfassungsrechtliche Verankerung (oder jedenfalls einfachgesetzliche Novellierung) der Vollstreckungsmöglichkeiten der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs erfolgen, um exekutivem Ungehorsam zu begegnen.

II. Vorbemerkung

Diese Stellungnahme fokussiert sich auf die Folgen des Gesetzentwurfs für die Resilienz des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs. Wir haben die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen auf dessen Fähigkeit untersucht, zukünftigen Versuchen einer politischen Einflussnahme und Vereinnahmung vor allem durch autoritär-populistische Parteien[1] entgegenzutreten. Wir bewerten insbesondere, wie widerstandsfähig der Verfassungsgerichtshof gegenüber politischen Blockade- oder Vereinnahmungsversuchen ist und im Falle der Verabschiedung des Gesetzentwurfs zukünftig wäre.

Ein Vergleich mit zahlreichen anderen Staaten zeigt, dass Verfassungsgerichte international regelmäßig zu den ersten Angriffszielen autoritär-populistischer Akteure zählen: Solange die Verfassungsgerichte unabhängig agieren, können sie die Darstellung autoritär-populistischer Politik als ungebrochene Verkörperung des angeblichen Volkswillens entkräften. Sobald sie allerdings unterworfen sind, kehrt sich die Logik um: Die Macht der Gerichte, Inhalt und Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen zu bestimmen, wird zu einem strategischen Instrument autoritär-populistischer Machterhaltung.[2] Dass entsprechende Risiken auch in

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

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

Deutschland bestehen, haben wir im Rahmen des Justiz-Projekts des Verfassungsblogs systematisch aufgearbeitet.[3]

Das Justiz-Projekt hat auf Grundlage eines (Rechts-)Vergleichs mit Angriffen auf die Unabhängigkeit der Justiz in anderen Staaten und über siebzig Recherchegesprächen mit Richterinnen und Richtern und weiteren Expertinnen und Experten zur deutschen Justiz typische Einfallstore identifiziert, über die die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der Justiz durch verschiedene, oft verbundene Einzelmaßnahmen bedroht werden kann.[4]

Im Rahmen des Justiz-Projekts lag ein besonderer Schwerpunkt auf der Landesverfassungsgerichtsbarkeit.[5] Wir haben den Blick gezielt auf die normativen Grundlagen der 16 Landesverfassungsgerichte gerichtet und ihre institutionelle Absicherung mit Blick auf potenzielle Gefährdungsszenarien durch die autoritär-populistische Strategie analysiert. Durch Gespräche mit Expertinnen und Experten wurden Verwundbarkeiten der Landesverfassungsgerichte analysiert und – sofern möglich und sinnvoll – resilienzsteigernde Reformvorschläge diskutiert. Resilienz wird dabei als die Fähigkeit verstanden, die von der Verfassung vorgesehene Funktionsfähigkeit der Gerichte trotz destruktiver politischer Einflüsse zu bewahren. Dabei darf diese Resilienz nicht mit einer schlichten Absicherung des Status quo verwechselt werden. Vielmehr sollten Resilienzmechanismen dazu beitragen, dass die Arbeits- und Handlungsfähigkeit demokratischer Institutionen erhalten bleibt – idealerweise verbessert wird –, damit in ihnen demokratische Politik gemacht werden kann und demokratisch legitimierte Entscheidungen gefällt werden können. Die von uns in dieser Stellungnahme angelegten Bewertungsmaßstäbe stützen sich maßgeblich auf die Arbeit und Ergebnisse dieses Projekts.[6]

Der gemeinnützige Verein ex ante e.V. baut seit 2026 auf der Arbeit des Thüringen-[7] und Justiz-Projekts auf und versucht durch Workshops, Vorträge und wissenschaftliche Veröffentlichungen, Justiz- und Verwaltungsangehörige für die Risiken einer politischen Blockade und Vereinnahmung zu sensibilisieren und durch den Austausch eine Kultur der Unabhängigkeit in der Justiz zu stärken.

III. Verfassungsgerichtshof

1. Kontext

Art. 75 und 76 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen beinhalten die normativen Grundlagen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen. Der Verfassungsgerichtshof ist Teil eines

[3] Ebd., S. 63 ff.
[4] Ausführlich dazu: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt, 2025, https://doi.org/10.17176/20251129-153444-0.
[5] Das Justiz-Projekt, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/justiz-projekt/; *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 65 ff.
[6] Das Justiz-Projekt, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/justiz-projekt/.
[7] Das Thüringen-Projekt, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/.

vielschichtigen Systems verfassungsgerichtlicher Kontrolle in Deutschland und Ausdruck der Verfassungsautonomie des Landes.[8] Seine normative Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden: Der Verfassungsgerichtshof trägt die Letztentscheidungsgewalt für alle staatsorganisationsrechtlichen Fragen im Land, etwa bei der Klärung grundlegender Kompetenzkonflikte zwischen den Verfassungsorganen des Landes[9] oder auch dem höchst relevanten Bereich der Wahlprüfungen[10]. Aufgrund dieser herausgehobenen Bedeutung des Verfassungsgerichtshofs für die verfassungsmäßige Ordnung Nordrhein-Westfalens ist es ausdrücklich positiv zu bewerten, dass der vorliegende Gesetzentwurf nun dessen Resilienz stärken soll.[11] Dies gilt umso mehr, da Verfassungsgerichte weltweit[12], aber auch in Deutschland[13], zunehmend ins Visier autoritärer Populisten geraten. In Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf ist ausdrücklich positiv zu betonen, dass er die Mehrheit der von uns analysierten Verwundbarkeiten adressiert und konkrete, resilienzsteigernde Änderungen vorsieht. Im Folgenden werden diese systematisch entlang der identifizierten Verwundbarkeiten diskutiert.

2. Möglichkeit der Blockade

Die strategische Blockade der Wahl von Richterinnen und Richtern der Landesverfassungsgerichte ließ sich in den letzten Jahren international immer wieder beobachten[14] und stellt auch in Deutschland angesichts des Erstarkens autoritär-populistischer Fraktionen in den Parlamenten ein plausibles Gefährdungsszenario dar. Dies gilt insbesondere für die Rechtsordnungen, die für die Wahl der Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter eine Zweidrittelmehrheit vorsehen, wie dies gem. Art. 76 Abs. 2 S. 1 Verf NRW (Art. 75 Abs. 5 S. 1 Verf NRW n.F.) auch in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Trotz der damit einhergehenden Gefahr der Blockade durch eine sog. Sperrminorität, ist das Erfordernis einer Zweitdrittelmehrheit zur Wahl und der dadurch bestehende „Zwang zum Kompromiss“ aus Resilienzperspektive spezifisch für die Landesverfassungsgerichte zu befürworten: Das hohe Quorum wirkt einer Politisierung des Gerichts entgegen und macht zugleich eine pluralistische Besetzung dessen wahrscheinlicher. In den von uns geführten Gesprächen mit Expertinnen und Experten wurde betont, dass gerade die Pluralität der Zusammensetzung sich als zentral für die Autorität eines Gerichts erweist. Zudem entfaltet die Zweidrittelmehrheit eine symbolische

[8] BVerfGE 90, 60 (137); *Dreier*, in: Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 28 GG, Rn. 42.
[9] Art. 75 Nr. 2 Verf NRW; vgl. auch *Starck*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 130 Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder, Rn. 48 f.
[10] Art. 75 Nr. 1 Verf NRW; vgl. auch BVerfGE 103, 111; *Starck*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 130 Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder, Rn. 54 ff.
[11] LT-NRW, Drucksache 18/21201, S. 2.
[12] *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 77.
[13] Siehe etwa *Laude/Richter/Talg*, Report Recht gegen rechts: Wie die AfD die Justiz angreift, abrufbar unter https://www.fr.de/politik/am-beispiel-thueringen-beschreiben-lennart-laude-janos-richter-und-juliana-talg-die-strategie-der-partei-den-verfassungsgerichtshof-in-ihrem-sinn-93635625.html.
[14] *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 91.

und psychologische Wirkung: Die Richterinnen und Richter erscheinen weniger regierungsnah, was das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit stärkt.[15]

a) Stellvertretung (Art. 75 Abs. 2 S. 2 Verf NRW n.F.) und geschäftsführendes Verbleiben im Amt (Art. 75 Abs. 6 S. 1 NRW n.F.)

Gleichwohl sollte dem Gefährdungsszenario einer strategischen Blockade der Wahl durch eine (autoritär-populistische) Sperrminorität normativ Rechnung getragen werden. Es ist notwendig, die Gerichte auch im Falle einer länger anhaltenden Blockade der Wahl von Richterinnen und Richtern im Landtag funktionsfähig zu halten. In der von uns durchgeführten Studie zeigte sich, dass eine klare Regelung zum geschäftsführenden Verbleib im Amt sowie Stellvertreterregelungen die Resilienz von Landesverfassungsgerichten deutlich steigern.[16] Es ist deshalb eine positive Entwicklung, dass der zur Diskussion stehende Reformvorschlag vorsieht, nun neben der Stellvertretung auch das geschäftsführende Verbleiben im Amt auf Verfassungsebene zu verankern (Art. 75 Abs. 6 S. 1 Verf NRW n.F.). Dasselbe gilt für die flankierenden Regelungen zur Amtsnachfolge von Stellvertreterinnen und Stellvertretern im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitglieds – und, im Falle des Ausscheidens oder Verhindertseins auch des Nachfolgers, zum Nachrücken des am längsten dem Verfassungsgerichtshof angehörenden stellvertretenden Mitglieds bzw. bei gleicher Dauer des lebensälteren Mitglieds (Art. 57 Abs. 6 S. 2 Verf NRW n.F.).

b) Ersatzwahlmechanismus (Art. 75 Abs. 6 S. 4 Verf NRW n.F.)

Die Stellvertretungsregelungen bzw. das geschäftsführende Verbleiben im Amt ermöglichen kurz- bis mittelfristig, die Funktionsfähigkeit des Gerichts auch bei einer strategischen Blockade aufrechtzuerhalten. Sie stellen jedoch keine dauerhafte Lösung im Falle einer parlamentarischen Blockade dar. Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Entscheidungen klargestellt, dass Landesverfassungsrichterinnen und -richter nach Ablauf ihrer Amtszeit nicht auf unbestimmte Zeit weiterhin an Entscheidungen mitwirken dürfen, da dies gegen das Verfassungsprinzip des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) verstößt.[17] Die zeitnahe Wahl und Ernennung einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers ist daher aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Institutionelle Lösungen, die sich diesem Ziel verschreiben, sollten den Zweck der Zweidrittelmehrheit aufgreifen: einerseits die pluralistische Besetzung des Gerichts, andererseits die demokratische Legitimation der Wahl sicherstellen.

Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf in Art. 75 Abs. 6 S. 4 Verf NRW n.F. einen Ersatzwahlmechanismus vorsieht, um langfristige Blockaden zu überwinden. Im Rahmen dessen erhalten die politischen Akteure mit zwölf Monaten auch ausreichend Zeit, um eigenständig eine Kompromisslösung zu finden, bevor der Ersatzwahlmechanismus greift. Richtigerweise wird

[15] Ebd., S. 92.
[16] Ebd., S. 94.
[17] BVerfGE 82, 286 (69); BVerfG, Beschluss vom 25.01.2023 – Az 2 BvR 2189/22, Rn. 155.

im vorgeschlagenen Mechanismus außerdem das Herabsenken der erforderlichen Mehrheit im Landtag zur Nachwahl eines Mitglieds daran geknüpft, dass der Landtag keine eigenen Kandidatinnen und Kandidaten auswählen kann – wählbar ist in diesem Szenario allein die Stellvertreterin oder der Stellvertreter des ausgeschiedenen Mitglieds. Sollte die Wahl dieser Person nicht gelingen, sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Vakanz fortbesteht.[18] Dieser Fall würde abgesehen von dem Nichterreichen der erforderlichen Mehrheit etwa auch bei einer Verhinderung oder einem Ausscheiden des persönlich stellvertretenden Mitglieds eintreten – eine Situation, die angesichts der langen Amtszeiten nicht fernliegend erscheint. Es ist daher nicht ersichtlich, warum die Wahl im Rahmen von Art. 75 Abs. 6 S. 4 Verf NRW n.F. auf die persönliche Stellvertreterin oder den persönlichen Stellvertreter beschränkt sein soll und die Regelung nicht auch alle übrigen stellvertretenden Mitglieder umfasst. Für alle stellvertretenden Mitglieder gilt schließlich gleichermaßen, dass der Verzicht der Zweidrittelmehrheit bei der Wahl zum Mitglied erfolgreich dadurch kompensiert wird, dass sie – zumindest zu Beginn – bereits mit Zweidrittelmehrheit gewählt worden sind.

Für diese Änderung spricht auch, dass im Falle des *vorzeitigen* Ausscheidens eines Mitglieds und Verhinderung oder Ausscheidens des persönlich stellvertretenden Mitglieds alle stellvertretenden Mitglieder in der in Art. 75 Abs. 1 S. 2 Verf NRW n.F. geregelten Reihenfolge geschäftsführend einspringen können. Es ist nicht nachvollziehbar, warum im Falle des *regulären* Ausscheidens eines Mitglieds und Verhinderung oder Ausscheidens des persönlich stellvertretenden Mitglieds die anderen stellvertretenden Mitglieder nicht wählbar sein sollen (Art. 75 Abs. 1 S. 4 Verf NRW n.F.).

c) Weitergehender Ersatzwahlmechanismus (Art. 75 Abs. 6 S. 5 Verf NRW n.F.)

Mit Art. 75 Abs. 6 S. 5 Verf NRW n.F. einen darüberhinausgehenden Ersatzwahlmechanismus einzuführen, scheint sehr sinnvoll, um sicherzustellen, dass die Mitgliederanzahl am Gericht eine gewisse Personenzahl nicht unterschreitet. Allerdings birgt die vorgesehene Regelung ein ernstzunehmendes Risiko: Aktuell könnte eine Regierungsmehrheit, die die Richterwahlen lange genug blockiert, zumindest einen Teil der Mitglieder einseitig bestimmen, sodass die Gefahr einer politischen Vereinnahmung des Gerichts besteht. Dieser Mechanismus ist zwar dahingehend begrenzt, dass er nur greift, bis die Anzahl von insgesamt acht Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern wieder erreicht ist. So wird eine vollständige einseitige Vereinnahmung verhindert. Gleichzeitig würde er einer Parlamentsmehrheit einen strategischen Anreiz dazu setzen, Neuwahlen bewusst so lange zu blockieren, bis über diesen Mechanismus mit der Regierungsmehrheit nach und nach eigene Kandidatinnen und Kandidaten ernannt werden können.[19]

Dies gilt umso mehr angesichts des Umstands, dass am Verfassungsgerichtshof mehrere Mitglieder zum selben Zeitpunkt gewählt werden – im Jahr 2028 sind fünf Mitglieder und ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter

[18] LT-NRW, Drucksache 18/21201, S. 15.
[19] Vgl. *Talg/Wittreck,* Physiotherapie für die Richterwahl, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/physiotherapie-fur-die-richterwahl/.

nachzubesetzen.[20] Praktische Konstellationen, in denen der Mechanismus des Art. 75 Abs. 6 S. 5 Verf NRW n.F. in Zukunft zum Tragen kommt, scheinen also nicht vollkommen fernliegend: Eine potenzielle Blockadehaltung zum Zeitpunkt der Nachbesetzung könnte bedeuten, dass über Art. 75 Abs. 6 S. 4 Verf NRW n.F. allein die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der regulären Mitglieder ins Amt gewählt werden, sodass sich die Anzahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshof von 14 auf neun reduzieren würde. Wenn danach bloß zwei (stellvertretende) Mitglieder verhindert sein sollten, könnte die Anzahl der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder bereits insgesamt acht unterschreiten und der Mechanismus würde greifen.

Aus den genannten Gründen sprechen wir uns basierend auf der von uns durchgeführten Studie stattdessen dafür aus, im Falle einer langfristigen Blockade das Vorschlagsrecht – angelehnt an das bundesrechtliche Vorbild des § 7a Abs. 2 BVerfGG – dem Verfassungsgerichtshof selbst zu übertragen, dessen Vorschlägen dann mit absoluter Mehrheit durch den Landtag gewählt werden können. Für die demokratische Legitimation des Wahlakts und damit die Autorität des gesamten Gerichts ist dabei entscheidend, dass die eigentliche Wahl auch im Blockadefall dem Plenum des Landtags vorbehalten bleibt.[21] Gleichzeitig soll der Landtag weiterhin jederzeit Vorschläge unterbreiten können, über die dann regulär mit einer Zweidrittelmehrheit entschieden wird.[22]

Der Wechsel des Vorschlagsrechts ist aus unserer Sicht ein wichtiges Mittel, das *ultima ratio* zum Einsatz kommen sollte, um die Handlungsfähigkeit des Gerichts zu sichern. Deshalb ist es richtig, wenn dieser Mechanismus – wie auch aktuell im S. 5 vorgesehen – frühestens nach einer längeren Frist von 12 Monaten greift, sodass er nicht als Mittel verstanden werden kann, politische Aushandlungsprozesse zu umgehen.[23] Im Rahmen der von uns durchgeführten Expertengespräche wurde in diesem Verfahren das Potenzial gesehen, den Auswahlprozess zu entpolitisieren und die Gewinnung fachlich geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten zu erleichtern. Das Übertragen des Vorschlagsrechts auf den Verfassungsgerichtshof könnte zudem bedeuten, dass Richterinnen und Richter einen pluralistischen und breiten Blick in die Auswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten einbringen, da sie ihrerseits – jedenfalls zu Beginn – durch eine breite pluralistische Mehrheit gewählt wurden. Außerdem wäre beim Übergang des Vorschlagsrechts nicht erforderlich, die numerische Begrenzung des Art. 75 Abs. 6 S. 5 Verf NRW n.F. beizubehalten, da die befürchtete einseitige Besetzung durch die Regierungsmehrheit in dieser Konstellation nicht droht.

Die Übertragung des Vorschlagsrechts an den Verfassungsgerichtshof wurde kürzlich im Saarland und in Sachsen-Anhalt beschlossen und wird daneben aktuell in Schleswig-Holstein diskutiert.[24] Im Saarland muss

[20] Wiederwahl von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs, abrufbar unter https://www.verfgh.nrw.de/aktuelles/pressemitteilungen/2018/07_180613/index.php; Dr. Matthias Röhl, abrufbar unter https://www.verfgh.nrw.de/verfassungsgerichtshof/mitglieder/zwi_mitglieder/roehl/index.php.
[21] *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 95.
[22] Ebd., S. 95.
[23] Ebd., S. 95.
[24] Art. 96 Abs. 3 S. 3 Verf SL, Art. 74 Abs. 3 S. 2 Verf ST; LT-SH, Drucksache 20/4532, Art. 51 Abs. 7 S. 1 Verf SH n.F.

der Verfassungsgerichtshof dabei Vorschläge unterbreiten, die er mit zwei Dritteln seiner Mitglieder angenommen hat – eine Regelung, die wir befürworten, da sie sicherstellt, dass die Personenvorschläge konsensfähig sind. Ergänzend dazu sprechen wir uns in Anlehnung an § 7a Abs. 2 S. 2 BVerfGG dafür aus, dass der Verfassungsgerichtshof gleich mehrere Personenvorschläge pro zu besetzender Richterstelle unterbreiten muss, um dem Parlament als Wahlorgan auch im Falle der Anwendung des Ersatzwahlmechanismus eine echte Auswahlentscheidung zu ermöglichen.

3. Reform / Neutralisierung

International gibt es zahlreiche Beispiele dafür, dass die Arbeit von Verfassungsgerichten gezielt unter Druck gesetzt wird. Autoritär-populistische Kräfte stellen sie als zu elitär oder politisch einseitig dar und nutzen, sobald sie an die Regierung gelangen, ihre exekutiven und legislativen Befugnisse, um durch institutionelle Veränderungen Einfluss auf die Gerichte zu nehmen.[25] So wurde dem ungarischen Verfassungsgericht die materielle Prüfungskompetenz bestimmter Gesetzgebungsbereiche qua Verfassungsänderung pauschal entzogen.[26] In Polen wurde unter anderem eine Regelung erlassen, wonach das Gericht seine Verfahren ausschließlich in der Reihenfolge ihres Eingangs zu bearbeiten hatte. Diese Vorgabe wirkte als Steuerungsinstrument, welches das Gericht faktisch blockierte und die Regierung auf längere Zeit vor verfassungsgerichtlicher Kontrolle schützte.[27]

Die Konstitutionalisierung grundlegender Strukturentscheidungen des Landesverfassungsgerichts kann dessen Funktionsfähigkeit absichern, indem die willkürliche Änderung dieser durch einfache Parlamentsmehrheiten verhindert wird.[28] Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass neben der Verfassungsorganqualität (Art. 75 Abs. 1 Verf NRW n.F.),[29] Geschäftsordnungsautonomie und Befugnis zur selbständigen Geschäftsverteilung durch den Verfassungsgerichtshof (Art. 75 Abs. 8 Verf NRW n.F.), auch das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit (Art. 75 Abs. 5 S. 1 Verf NRW n.F.), die Amtszeit (Art. 75 Abs. 5 S. 2 Verf NRW n.F.), Inkompatibilitäten (Art. 75 Abs. 4 Verf NRW n.F.) sowie der Ausschluss der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern für eine anschließende oder spätere Wiederwahl (Art. 75 Abs. 5 S. 3 Verf NRW n.F.) auf Verfassungsrang gehoben werden soll.[30] Dasselbe gilt für die Mitwirkung aller Mitglieder an

[25] Ebd., S. 83.
[26] Ungarns Parlament verabschiedet weitreichende Verfassungsänderung, abrufbar unter https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/156390/ungarns-parlament-verabschiedet-weitreichende-verfassungsaenderung/.
[27] *Scheppele*, Autocratic Legalism, The University of Chicago Law Review 2018, 545, 552 f.
[28] *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 110.
[29] Zwar lässt sich der Verfassungsorganstatus wohl bereits jetzt aus der verfassungsrechtlichen Errichtung und Funktion der Gerichte ableiten. Gleichwohl wurde von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern im Rahmen des Justiz-Projekts in der ausdrücklichen Normierung ein erheblicher politischer Mehrwert gesehen, weil sie auch für eine breitere Öffentlichkeit sichtbar macht, dass die Verfassungsgerichte als unabhängige Organe verfassungsunmittelbar geschützt sind und den anderen Verfassungsorganen gegenüber gleichrangig sind, s. dazu ausführlich *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 111 f.
[30] In ihrer Studie über die Zusammensetzung von Verfassungsgerichten sprach sich die Venedig-Kommission für – wie in Nordrhein-Westfalen vorgesehen – lange, nicht erneuerbare Amtszeiten oder höchstens eine mögliche Wiederwahl aus,

Entscheidungen (Art. 76 Abs. 2 S. 1 Verf NRW n.F.) sowie die Entscheidung durch Stimmenmehrheit (Art. 76 Abs. 3 S. 1 Verf NRW n.F.), die ausschließen, dass besonders hohe Mehrheitserfordernisse die verfassungsgerichtliche Kontrolle praktisch erschweren.

Zu den grundlegenden Entscheidungen, die von der Verfassung geklärt werden sollten, gehören darüber hinaus auch die zulässigen Verfahrensarten.[31] Das bedeutet eine abschließende Entscheidung darüber, in welchen Fällen der Verfassungsgerichtshof zuständig ist. Die Öffnungsklausel in Art. 76 Abs. 1 Nr. 7 Verf NRW n.F. birgt in ihrer aktuellen Form Missbrauchspotenzial, da sie dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit einräumt, den Verfassungsgerichtshof durch neue Zuständigkeiten zu überlasten. Sie sollte daher gestrichen werden.

Dagegen sehen wir es als sehr positive Entwicklung, dass die Verfassung fortan vorsehen soll, dass keine weiteren Senate errichtet werden können (Art. 75 Abs. 2 S. 1 Verf NRW n.F). Dies nimmt eine Gefahr, die beispielsweise in Brandenburg droht: Dort erlaubt die Landesverfassung, durch einfaches Gesetz einen zweiten Senat zu schaffen und damit auf einen Schlag eine große Zahl neu zu besetzender Richterstellen zu schaffen.[32]

Aus unserer Perspektive ist der zuvor besprochene Ersatzwahlmechanismus in Art. 75 Abs. 6 S. 4, 5 Verf NRW n.F. bislang noch unvollständig. Im Übrigen ist die Mehrzahl der grundlegenden Strukturentscheidungen, bei denen es sich um konstitutive Elemente der richterlichen Unabhängigkeit und der institutionellen Funktionsfähigkeit handelt, verfassungsrechtlich abgesichert, während Detailregelungen des Verfahrensrechts einfachgesetzlich verbleiben.

4. Destruktive Richterinnen und Richter

Im Rahmen der von uns durchgeführten Analyse hat sich die systematische Obstruktion und Dysfunktionalisierung von Landesverfassungsgerichten durch einzelne Richterinnen und Richter als plausibles Gefährdungsszenario herauskristallisiert. Zwar haben die von uns geführten Recherchegespräche mit Expertinnen und Experten gezeigt, dass eine einzelne destruktive Richterin oder ein einzelner destruktiver Richter ein Verfassungsgericht nicht allein funktionsunfähig machen kann; gleichwohl lässt sich durch systematische Obstruktion erheblicher Schaden verursachen.[33]

Es ist deshalb aus Resilienzperspektive sinnvoll, im Fall der systematischen Obstruktion durch einzelne Richterinnen und Richter die Möglichkeit eines Amtsenthebungsverfahrens vorzusehen. Dieses Verfahren ist

---

wobei der Ausschluss der Wiederwahl die Unabhängigkeit eines Verfassungsrichters noch weiter steigere: Compilation of Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice (Updated) 2022, S. 28.

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

[32] Zu der Gefahr *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 110; *Göldner*, Nach Alarmruf aus dem Verfassungsgericht: Rot-Schwarz plant Entlastung, abrufbar unter https://www.maz-online.de/brandenburg/brandenburg-rot-schwarz-plant-entlastung-fuer-verfassungsgericht-afd-fordert-zweite-kammer-Z7BMAGVJ5BHNBPOD6SAN4HFRXI.html.

[33] Ebd., S. 101.

bisher in Nordrhein-Westfalen einfachgesetzlich in § 8 Abs. 3 VerfGHG NRW geregelt. Der Gesetzgeber sollte allerdings in Erwägung ziehen, die Amtsenthebung auch verfassungsrechtlich zu verankern.[34]

Es wäre aus unserer Perspektive empfehlenswert, die einfachgesetzliche Regelung in ihrem bisherigen Wortlaut auf Verfassungsebene zu heben. Sie erfasst Pflichtverletzungen innerhalb oder außerhalb der richterlichen Tätigkeit, die so grob sind, dass ihr Verbleiben im Amt ausgeschlossen erscheint. Damit sind ihre Erfordernisse hoch genug, um Missbrauchsanfälligkeit zu vermeiden – und gleichzeitig nicht zu hoch, um sich gegen obstruierendes Verhalten innerhalb des Gerichts zu wehren. Überzeugend ist außerdem, dass der Verfassungsgerichtshof als Antragsberechtigter einen entsprechenden Antrag nur mit hohem Quorum stellen kann und der Landtag hierüber seinerseits mit hohem Quorum entscheidet.

Die verfassungsrechtliche Verankerung kann vor einem destruktiven Verhalten einzelner Richterinnen und Richter – möglicherweise auch im Zusammenspiel mit einem autoritär-populistischen Gesetzgeber – schützen.[35] So würde die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs unterstrichen und gestärkt.

5. Exekutiver Ungehorsam

Es kann eine besonders wirksame Taktik der autoritär-populistischen Strategie sein, Verfassungsgerichtsurteile, die gegen die Regierung ergehen, nicht umzusetzen oder auf andere Weise ins Leere laufen zu lassen. Sogenannter exekutiver Ungehorsam untergräbt das demokratische Prinzip der Gewaltenteilung und macht die charakteristische Schwäche der rechtsprechenden Gewalt gegenüber der Exekutive öffentlich sichtbar.[36]

Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass der Gesetzentwurf die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen betont, indem er die einfachgesetzliche Regelung aus § 26 Abs. 1 VerfGHG in Art. 76 Abs. 4 Verf NRW n.F. verfassungsrechtlich verankert. Um die Autorität des Gerichtshofs darüber hinaus symbolisch zu stärken, wäre zudem eine verfassungsrechtliche Regelung oder zumindest eine einfachgesetzliche Novellierung der Vollstreckungsmöglichkeiten seiner Entscheidungen sinnvoll. Derzeit ist die Vollstreckung in § 29 VerfGHG geregelt: Danach obliegt die Vollstreckung der Entscheidungen der Landesregierung, soweit nicht der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung etwas anderes bestimmt. Angelehnt an § 35 BVerfGG wäre es naheliegend, die Zuständigkeit der Landesregierung aufzulösen. Diese erscheint mit Hinblick auf die gerichtliche Unabhängigkeit wenig überzeugend, setzt sie das Gericht doch in eine Abhängigkeit vom politischen Willen der Exekutive. Stattdessen sollte die Vollstreckung vollständig in den Händen des Gerichtshofs liegen, inklusive der Möglichkeit, im Einzelfall die Art und Weise der Vollstreckung zu bestimmen. Allerdings gilt es anzumerken, dass Autorität nicht allein aus normativer

[34] Vgl. Berlin: Berliner Abgeordnetenhaus Drs. 19/2956, S. 11 f.
[35] Vgl. *Walter/Fetscher*, Vorbild mit Nachbesserungsbedarf, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/vorbild-mit-nachbesserungsbedarf/.
[36] *Brandau/Bruhn*, in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 111 f.

Verbindlichkeit entsteht, sondern auch aus der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Akzeptanz des Gerichts.[37] Diese zu stärken, sollte Ziel weiterer politischer und gesellschaftlicher Bestrebungen sein.

Für ex ante e.V.

Emma Bruhn

[37] Siehe *Schröder*, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts, 2025, S. 44 ff.

UNIVERSITÄT
ZU KÖLN

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/4346

A05

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

Landtag Nordrhein-Westfalen
Hauptausschuss
Herrn Vorsitzenden Klaus Voussem, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

nur per Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre

Der Direktor

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

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

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

Köln, den 3. November 2026

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 18/21201) – Anhörung des Hauptausschusses am 5. November 2026

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

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

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

Mit freundlichen Grüßen

Markus Ogorek

Postanschrift
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

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

KVB Pohligstraße

UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Stellungnahme

zu dem Entwurf zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 18/21201

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

A. Vorsitz des Landtags nach dem Zusammentritt 4
B. Der Verfassungsgerichtshof 5
I. Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs 6
1. Stellung als unabhängiges Gericht 6
2. Geschäftsordnungsautonomie 6
a) Absicherung der Geschäftsordnungsautonomie 7
b) Reichweite der Geschäftsordnungsautonomie 7
c) Zwischenergebnis 8
3. Finanzielle Unabhängigkeit 8
II. Stärkung der funktionalen Wirksamkeit 9
1. Beschlussfähigkeit, Abstimmungsmehrheiten, vorläufiger Rechtsschutz 9
2. Entscheidungswirkung 10
a) Bedeutung der Bindungswirkung 10
b) Bedeutung der Hochzonung 11
3. Vollstreckung der Entscheidung 11
III. Stärkung personeller Funktionsfähigkeit 12
1. Wählbarkeitsvoraussetzungen 12
2. Wahl der Mitglieder 12
a) Beibehaltung der Zweidrittelmehrheit 13
b) Ersatzwahlmechanismus 13
aa) Bewertung des Ersatzwahlmechanismus 14
bb) Alternativen 15
(1) Vorschlagsrecht des Verfassungsgerichtshofs 15
(2) Vorschlagsrecht eines dafür vorgesehenen Gremiums 16
cc) Zwischenergebnis 16
3. Stellvertreterregelungen 16
a) Stellvertretung bei vorzeitigem Ausscheiden 16
b) Vertretung des Präsidenten 17
4. Die Amtsdauer 17
5. Fortführung der Geschäfte 18
a) Verfassungsrechtliche Schranken 19

aa) Erhebliche Überschreitung der Amtszeit 19
bb) Verzögerung durch sachfremde Gründe oder bewusstes Unterlassen.....20
b) Zwischenergebnis 20

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung verfolgt der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das Ziel, die Verfassungsordnung und ihre zentralen Institutionen gegen mögliche Zugriffe autoritär-populistischer Kräfte widerstandsfähiger auszugestalten. Der Entwurf fügt sich damit in die spätestens seit der Grundgesetzänderung zur Stärkung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts intensiv geführte Diskussion um eine Stärkung der institutionellen Resilienz auch auf Landesebene ein.[1] Inhaltlich nimmt der Gesetzgeber zunächst die Regelung des Alterspräsidenten in den Blick, wobei der zentrale Schwerpunkt die Absicherung der Unabhängigkeit der dritten Gewalt bildet.

A. Vorsitz des Landtags nach dem Zusammentritt

Der Zusammentritt des neuen Parlaments ist zugleich der Zeitpunkt, in dem die alte Wahlperiode und damit auch der alte Landtag der Diskontinuität anheimfällt (vgl. Art. 34 Satz 3 LVerf NRW). Ziel ist es, eine parlamentslose Zeit zu verhindern.[2] Die Notwendigkeit der Konstituierung des neuen Parlaments bei gleichzeitig fehlender Bindung an die Binnenorganisation des vorherigen Parlaments – insbesondere die Sitzungsleitung – eröffnet Raum für (bislang) ungeklärte Fragen des Parlamentsrechts und der Parlamentspraxis.[3] Für diesen Zeitraum liegt die Sitzungsleitung in Nordrhein-Westfalen von Verfassungs wegen in der Hand des Alterspräsidenten. Auch das bisherige Präsidium führt die Geschäfte bis zur Wahl des neuen Präsidenten gemäß Art. 38 Abs. 2 LVerf NRW fort, sodass insoweit die bisherigen Zuständigkeiten nicht durch den Diskontinuitätsgrundsatz beendet werden. Der Vorfall bei der Konstituierung des 8. Thüringer Landtags[4] hat deutlich gemacht, dass Kenntnisse über die Reichweite der Befugnisse des Alterspräsidenten und der Abläufe im Parlament entscheidend sind, um dieser dienenden Rolle gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt der Gesetzentwurf eine Änderung der Regelung zum Alterspräsidenten, indem der Bezugspunkt für das „älteste“ Mitglied nicht mehr von der Lebenszeit, sondern der Zugehörigkeit zum Landtag abhängig gemacht wird (vgl. Art. 37 Abs. 2 LVerf NRW-E). Zukünftig soll mit anderen Worten dasjenige Mitglied die konstituierende Sitzung leiten, welches dem Landtag am längsten angehört, bis der neu gewählte Präsident oder einer der Stellvertreter das Amt übernimmt. Bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit entscheidet das höhere Lebensalter. Damit übernimmt der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nahezu wortgleich eine Regelung, die vom Bundestag schon 2017 durch Änderung seiner Geschäftsordnung (§ 1 Abs. 2 GO-BT) erlassen wurde.[5] Gleichzeitig bietet das Abstellen auf das Dienstalter eine gewisse Gewähr dafür, dass der jeweilige Alterspräsident mit den Gepflogenheiten des Parlaments und dem Parlamentsrecht an sich vertraut ist.[6] Rechtlichen Bedenken begegnet diese neue Regelung vor dem Hintergrund der Parlamentsautonomie und der insgesamt sehr eingeschränkten Befugnisse des Alterspräsidenten nicht. Vielmehr schiebt sie einem sonst möglichen Missbrauch durch Aufstellung eines besonders an Lebensjahren gereiften Kandidaten einen Riegel vor.[7]

Was die Befugnisse des Alterspräsidenten anbelangt, bestimmt Art. 37 Abs 2 Satz 2 LVerf NRW-E, dass dem Alterspräsidenten die Rechte nach Art. 39 Abs. 1 und 2 LVerf NRW-E nicht zustehen.

[1] Vgl. LT BE-Drs. 19/2956 (beschlossen); LT SL-Drs. 17/1739 mit dem Abänderungsantrag Drs. 17/2153 (jeweils beschlossen); LT SH-Drs. 20/4531 sowie Drs. 20/4532.
[2] *Glauben*, DÖV 2025, 625 (626).
[3] Vgl. LT NRW-Drs. 18/21201, S. 12.
[4] Vgl. dazu VerfGH TH NVwZ 2024, 1916.
[5] BT-Drs. 18/12376.
[6] Schmidt, JZ 2025, 62 (63).
[7] Schmidt, JZ 2025, 62 (63).

Angesprochen sind damit die Vertretungs-, Haushalts- und Personalbefugnisse sowie das Hausrecht, die von der vorübergehenden Sitzungsleitung separiert werden.[8] Unter dem Gesichtspunkt der Resilienz verdient diese Klarstellung im Vergleich zu der bisher auslegungsbedürftigen Geschäftsordnungsregelung in § 1 Abs. 2 Satz 2 GO-LT uneingeschränkten Beifall. Denn auch wenn der Alterspräsident dem Parlament im Vergleich zu den übrigen Parlamentariern am längsten angehört, bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass er davon absieht, die Konstituierung bewusst zu behindern. Der Entwurf setzt deshalb aus guten Gründen nicht allein auf die Erfahrung des Alterspräsidenten, sondern begrenzt zugleich dessen Befugnisse. Die Gefahr einer Obstruktion durch die Sitzungsleitung selbst ist damit freilich nicht in jeder Hinsicht gebannt.

B. Der Verfassungsgerichtshof

Angriffe auf das oberste Gericht eines Landes können vielfältiger Natur sein.[9] Sie reichen von offenen Versuchen politischer Einflussnahme, etwa durch sog. Court Packing, bis hin zu zunächst technisch anmutenden Änderungen der gerichtlichen Organisations- und Arbeitsbedingungen.[10] Dass derartige Gefährdungen keineswegs nur von theoretischer Natur sind, zeigt der Blick nach Polen. Dort wurde das Ruhestandsalter auch für bereits amtierende Richter des Obersten Gerichts herabgesetzt und die Entscheidung über eine Fortführung ihrer Amtsausübung in das Ermessen des Staatspräsidenten gestellt. Der EuGH stellte einen Verstoß gegen die Grundsätze der Unabsetzbarkeit und der richterlichen Unabhängigkeit fest.[11]

Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber ausgehend von diesen Gefahren die Gelegenheit genutzt, zentrale Strukturmerkmale des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar im Grundgesetz selbst zu verankern.[12] Sie sind damit dem Zugriff einfacher gesetzgeberischer Mehrheiten entzogen und können nur unter den Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 2 GG, also mit Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, sowie innerhalb der durch Art. 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen geändert werden.

Auch auf Landesebene erscheint es konsequent, die für das Funktionieren der Verfassungsgerichtsbarkeit zentralen Regelungen in das Verfassungsrecht „hochzuzonen“. Hierzu zählen insbesondere Vorgaben zu Stellung und Kompetenzen des Gerichts, zu seiner personellen Besetzung und zur Richterwahl, zu seiner Beschlussfähigkeit sowie zur Bindungswirkung seiner Entscheidungen.[13] Demgegenüber können weniger strukturprägende Vorgaben der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs sowie dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleiben, um die notwendige Flexibilität für eine fortentwicklungsfähige Ausgestaltung des Verfahrensrechts zu erhalten.[14] Institutionelle Absicherung und Fortentwicklungsfähigkeit des Verfahrensrechts schließen sich auf diese Weise nicht aus.

Die im Entwurf vorgesehenen Änderungen folgen im Wesentlichen diesem Ansatz. Sie lassen sich drei miteinander verwobenen Regelungsbereichen zuordnen: der Sicherung der institutionellen

[8] Vgl. LT NRW-Drs. 18/21201, S. 12; Art. 38 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 und 2 LVerf NRW.
[9] *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (105ff.); vgl. *Krings*/*Rudolph*, ZG 2024, 249 (249f.).
[10] *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (107f.).
[11] Vgl. EuGH, Urt. v. 24.06.2019 – C-619/18, NVwZ 2019, 1109.
[12] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 24.09.2024, BT-Drs. 20/12977, S. 2.
[13] Vgl. *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 110.
[14] Vgl. *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 113.

Unabhängigkeit, der Stärkung der funktionalen Wirksamkeit und der Gewährleistung der personellen Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs.

I. Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs

Verfassungsgerichte sind in vielerlei Hinsicht Einflüssen von Legislative und Exekutive ausgesetzt,[15] sei es bei der Auswahl geeigneter Richterpersönlichkeiten oder bei der Frage nach den erforderlichen Abstimmungsmehrheiten. Soll der Zugriff anderer Staatsgewalten auf die Verfassungsgerichtsbarkeit begrenzt werden, ist daher zunächst ihre institutionelle Unabhängigkeit in den Blick zu nehmen.

1. Stellung als unabhängiges Gericht

Die Überführung des bisherigen § 1 Abs. 1 VerfGHG NRW, der die Stellung des Verfassungsgerichtshofs als unabhängiges Verfassungsorgan festschreibt, in die Landesverfassung bewirkt zwar im Wesentlichen eine formale Aufwertung. Sie ist dennoch nicht gänzlich ohne Bedeutung. Ihr verfassungsrechtlicher Mehrwert besteht namentlich darin, dass die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs ausdrücklich auch gegenüber dem einfachen Gesetzgeber abgesichert wird. Dementsprechend kann die ausdrückliche verfassungsrechtliche Anerkennung der institutionellen Eigenständigkeit des Gerichts auch ohne unmittelbare materielle Rechtsänderung eine erhebliche symbolische und systemstabilisierende Wirkung entfalten.[16] Vergleichbare Bestimmungen finden sich mittlerweile auch auf Bundesebene – dort in Art. 93 Abs. 1 GG für das Bundesverfassungsgericht – sowie teilweise auch in anderen Landesverfassungen[17].

Darüber hinaus kann die verfassungsrechtliche Hervorhebung der Eigenständigkeit des Verfassungsgerichtshofs eine Verfassungspraxis absichern oder befördern, der zufolge das Gericht bei Änderungen des Verfassungsgerichtshofsgesetzes angehört wird.[18] Eine solche Praxis entspricht dem Vorgehen auf Bundesebene und trägt dazu bei, die institutionelle Eigenständigkeit und Funktionsfähigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit auch jenseits formaler Kompetenzausweisungen abzusichern.

2. Geschäftsordnungsautonomie

Mit der verfassungsrechtlichen Absicherung der Geschäftsordnungsautonomie soll der Verfassungsgerichtshof vor Einwirkungen geschützt werden, die die Funktionsfähigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts in besonderem Maße gefährden.[19] Die Regelung ist keineswegs bloß organisationsrechtlicher Natur.[20] Die Befugnis, die innere Arbeitsweise eigenständig zu ordnen, kann vielmehr eine wesentliche Voraussetzung effektiver verfassungsgerichtlicher Kontrolle bilden. Das zeigt die Entwicklung in Polen. Dort sah die Gesetzesänderung vom Dezember 2015 vor, die Termine zur Verhandlung oder Beratung über Anträge der abstrakten Normenkontrolle nach der Reihenfolge des Eingangs der Verfahren

[15] Als „fragile Institutionen“ bezeichnet sie *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (112 a.E.).
[16] Vgl. *Kloepfer/Jessen*, ZG 2025, 1 (8) zum neuen Art. 93 Abs. 1 GG.
[17] Auf Landesebene: Art. 60 LVerf BY; Art. 112 Abs. 1 LVerf BB; Art. 52 Abs. 1 LVerf MV; Art. 79 Abs. 1 LVerf TH.
[18] Vgl. zur Kooperation auf Bundesebene: *Karpenstein*, NVwZ 2025, 131 (132).
[19] LT NRW-Drs. 18/21201, S. 15.
[20] Zur Bedeutung der Geschäftsordnungsautonomie in der Verfassung: *Harbarth*, JZ 2025, 161 (166f.).

festzusetzen.[21] Eine solche Bindung kann die vorrangige Behandlung besonders dringlicher Verfahren verhindern und dadurch die Wirksamkeit verfassungsgerichtlicher Kontrolle beeinträchtigen.[22]

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

a) Absicherung der Geschäftsordnungsautonomie

Überwiegend wird angenommen, wovon auch der Gesetzentwurf ausgeht,[23] dass sich die Geschäftsordnungsautonomie bereits aus der Stellung des Gerichts als Verfassungsorgan ableiten lässt.[24] Zwingend ist diese dogmatische Herleitung jedoch nicht,[25] sodass es sachgerecht erscheint, eine entsprechende Klarstellung ausdrücklich in der Verfassung zu verankern. Damit folgt der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen dem Beispiel auf Bundesebene (vgl. Art. 93 Abs. 4 GG) sowie der im Jahr 2026 beschlossenen Änderung der saarländischen Landesverfassung (Art. 96 Abs. 4 LVerf SL)[26]. Der eigenständige Wert einer solchen Regelung liegt nicht allein in ihrer rechtlichen Absicherungswirkung. Die ausdrückliche Verfassungsnorm erhöht zugleich die normative Sichtbarkeit der institutionellen Eigenständigkeit des Gerichts und kann damit auch für dessen öffentliche Kommunikation von Bedeutung sein.[27] Sollte es zu ungerechtfertigten legislativen oder exekutiven Eingriffen in die Binnenorganisation des Verfassungsgerichtshofs kommen, kann sich das Gericht unmittelbar auf die Verfassung stützen, ohne seine Geschäftsordnungsautonomie zunächst argumentativ aus seiner Stellung als Verfassungsorgan dogmatisch herleiten zu müssen.

b) Reichweite der Geschäftsordnungsautonomie

Zur Geschäftsordnungsautonomie zählen insbesondere Fragen der Geschäftsverteilung[28], sodass es der Klarstellung im jetzigen Entwurf, dass der Gerichtshof über eine Geschäftsverteilung beschließt, nicht zwingend bedarf. Weniger eindeutig ist dagegen, ob sich das Gericht auf sie auch gegenüber gesetzlichen Regelungen zur Beschlussfähigkeit, zu Abstimmungsmehrheiten oder zur Zulässigkeit von Sondervoten berufen kann.[29] Gerade insoweit erweist sich die Abgrenzung zur gesetzlichen Ausgestaltung des Verfahrensrechts als schwierig. Die Geschäftsordnungsautonomie

[21] Vgl. Venedig-Kommission, Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, CDL-AD(2016)001, 11./12.03.2016, Rn. 54; *Walter*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 1 Rn. 15.
[22] Vgl. Venedig-Kommission, CDL-AD(2016)001, Rn. 55–65; *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (108).
[23] LT NRW-Drs. 18/21201, S. 15.
[24] *Morgenthaler*/*Münkler*, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 01.03.2026, Art. 93 Rn. 25; *Paulus*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 93 Rn. 76f.; *Walter*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed. 01.06.2026, § 1 Rn. 14; *von Coelln*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 17a Rn. 54; *Lechner*/*Zuck*, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 1 Rn. 11; *Lenz*/*Hansel*, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 1 Rn. 12; *Harbarth*, JZ 2025, 161 (166); kritisch dazu: *Sauer*, JZ 2025, 12 (15ff.).
[25] Vgl. *Sauer*, JZ 2025, 12 (15ff.).
[26] Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes vom 29. April 2026, Amtsbl. I S. 383; zum Entwurf LT SL- Drs. 17/1739, S. 2.
[27] *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 111ff.
[28] Vgl. für die Geschäftsverteilung zur Berichterstattung § 20 Abs. 1 GO-BVerfG; *von Coelln*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 17a Rn. 55.
[29] Vgl. *Sauer*, JZ 2025, 12 (18).

darf insbesondere nicht dahin missverstanden werden, dass sie den Verfassungsgerichtshof dazu ermächtigen würde, die gesetzlich zu regelnden Verfahrensrechte der Beteiligten oder wesentliche Entscheidungsbedingungen eigenständig zu determinieren.[30]

Gegen ein zu weites Verständnis spricht, dass es wenig überzeugend erschiene, wenn das Gericht nahezu vollständig über alle wesentlichen Bedingungen der Entscheidungsfindung befinden könnte. Dies träte in ein Spannungsverhältnis zur Gestaltungsverantwortung des verfassungsändernden beziehungsweise einfachen Gesetzgebers und damit dem Grundsatz des Vorbehalt des Gesetzes.[31] Mittelbare Außenwirkungen einer organisatorischen Regelung stehen ihrer Qualifikation als Gegenstand der Geschäftsordnungsautonomie freilich nicht entgegen. Dies betrifft insbesondere die eigenständige Priorisierung dringlicher Verfahren, deren Bedeutung das eingangs dargestellte polnische Beispiel verdeutlicht.

c) Zwischenergebnis

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Geschäftsordnungsautonomie ist ein sinnvoller und daher begrüßenswerter Schritt, um den Verfassungsgerichtshof auch vor vermeintlich niederschwelligen Angriffen zu schützen. Lückenlos ist der Schutz einer institutionellen Unabhängigkeit des Gerichts von politischen Einflüssen dadurch freilich nicht.

3. Finanzielle Unabhängigkeit

Die finanzielle Ausstattung des Gerichtshofs kann ebenfalls zum Ziel autoritär-populistischer Angriffe werden.[32] Eine Unterfinanzierung kann dabei erhebliche Auswirkungen auf die personelle, aber auch auf die sachliche Ausstattung des Gerichtshofs haben.[33] Wenngleich der Verfassungsgerichtshof in NRW bereits über einen eigenen Einzelplan im Haushalt verfügt[34], gibt es dafür und auch für die Feststellung des Finanzbedarfs keine verfassungsrechtliche Absicherung. In Schleswig-Holstein will der Verfassungsgeber dem dortigen Verfassungsgerichtspräsidenten jedenfalls das Recht zusichern, den Entwurf des Haushaltsplans für das Gericht festzustellen (vgl. Art. 51 Abs. 9 Satz 2 LVerf SH-E)[35]. Die Feststellung des Entwurfs gewährleistet noch nicht, dass der darin ausgewiesene Bedarf unverändert in den vom Landtag beschlossenen Haushalt übernommen wird. Sie macht diesen Bedarf jedoch institutionell sichtbar.[36] Denn das Landesverfassungsgericht stellt seinen Bedarf dann selbst fest und verschwindet nicht etwa im Einzelplan des Justizministeriums.[37] Eine vollständige verfassungsrechtliche Absicherung der finanziellen Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs ohne eine Überfrachtung der Verfassung und Beeinträchtigung des Haushaltsrechts des Landtags wird sich wohl nicht erreichen lassen und ist durch die Stellung als unabhängiges Verfassungsorgan auch nicht zwingend erforderlich.

---

[30] Vgl. *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 1 Rn. 79; *Sauer*, JZ 2025, 12 (18).
[31] Vgl. Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 1 Rn. 79.
[32] *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 247ff.
[33] *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 271.
[34] Vgl. Einzelplan 16 für das Jahr 2026, haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2026.ges/daten/html/hp_16.html (zuletzt abgerufen am 26.10.2026).
[35] LT SH-Drs. 20/4532.
[36] Vgl. LT SH-Drs. 20/4532, S. 11; zur Sichtbarkeit des Bedarfs auch Zillessen/Brandau/Laude, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 271.
[37] Vgl. *Benda*/*Klein*, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 123.

Dennoch kann eine Regelung nach schleswig-holsteinischem Vorbild dazu beitragen, ungerechtfertigte finanzielle Beschränkungen des Gerichtshofs frühzeitig aufzuzeigen.

II. Stärkung der funktionalen Wirksamkeit

Beispiele für Angriffe auf die funktionale Wirksamkeit eines obersten Gerichtshofs lassen sich in Polen und Israel finden. In Polen wollte die polnische PiS-Regierung durchsetzen, dass Entscheidungen des Verfassungsgerichts nur noch mit einer Zweidrittelmehrheit getroffen werden dürfen.[38] In einem bereits politisierten Gericht hätte eine solche Anforderung faktisch zu dessen Lähmung geführt.[39] Ähnliche Versuche in Deutschland könnten durch die Konstitutionalisierung der Regelungen zur Beschlussfähigkeit und zu den Abstimmungsmehrheiten verhindert werden.

Als weiterer Angriff auf einen obersten Gerichtshof kann die bereits im Jahr 2014 entbrannte Debatte in Israel um eine „Override Clause“ gewertet werden, mittels derer durch Entscheidungen des dortigen Obersten Gerichtshofs für nichtig erklärte Gesetze durch einen einfachen Parlamentsbeschluss reaktiviert werden könnten.[40] Danach verbliebe die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes letztlich in der Hand des Gesetzgebers selbst: er befände darüber, ob er sich der verfassungsgerichtlichen Entscheidung fügt oder seine eigene Auffassung für maßgeblich erachtet. Dem kann zumindest durch verfassungsrechtliche Regelungen zur Wirkung und Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen Einhalt geboten werden.

1. Beschlussfähigkeit, Abstimmungsmehrheiten, vorläufiger Rechtsschutz

Wie das eingangs gezeigte Beispiel aus Polen zeigt, können gerade grundlegende verfahrensrechtliche Regelungen gezielt als Hebel genutzt werden, um eine effektive Kontrolle durch die dritte Gewalt einzuschränken. Vor diesem Hintergrund ist die „Hochzonung“ der bisher im einfachen Recht verorteten Bestimmung zu den Entscheidungsmehrheiten (vgl. § 25 Abs. 1 VerfGHG NRW) ebenso wie die Bestimmungen zur Beschlussfähigkeit in Art. 76 Abs. 2 und 3 LVerf NRW-E zu begrüßen. Diese Regelungen verhindern, dass eine einfache Parlamentsmehrheit die Funktionsvoraussetzungen des Verfassungsgerichtshofs beliebig verändern kann, und tragen so maßgeblich zur institutionellen Resilienz bei. Die bereichsspezifischen Ausnahmen vom Grundsatz der Stimmenmehrheit für die Entscheidungsfindung bestimmter Verfahren in den nachfolgenden Sätzen des Absatzes 3 sind jeweils sachgerecht. In Abs. 3 Satz 3 schafft der Gesetzgeber die Voraussetzung dafür, dass bisherige Ausnahmen von der Stimmenmehrheit im einfachen Recht erhalten bleiben können. Das angehobene Quorum von fünf der sieben Mitgliederstimmen in Abs. 3 Satz 4 gilt für jede dem Antragsgegner nachteilige Entscheidung im Verfahren nach Art. 32 LVerf NRW bis hin zu einem möglichen Beteiligungsverbot bei Wahlen und Abstimmungen[41] und erweist sich insgesamt als sinnvoll.[42]

Über die Beschlussfähigkeit und die Entscheidungsmehrheiten hinausgehend, sollte auch die Gewährleistung vorläufigen Rechtsschutzes durch den Verfassungsgerichtshof in das

[38] Vgl. Taz, Parlament entmachtet Richter, 23.12.2015, taz.de/!5263905, (zuletzt abgerufen am 20.10.2026).
[39] Vgl. Taz, Parlament entmachtet Richter, 23.12.2015, taz.de/!5263905, (zuletzt abgerufen am 20.10.2026).
[40] *Harel*, The Israeli Override Clause and the Future of Israeli Democracy, 15.05.2018, verfassungsblog.de/the-israeli-override-clause-and-the-future-of-israeli-democracy/ (zuletzt abgerufen am 15.09.2026); *Voßkuhle*, JZ 2026, 105 (108).
[41] *Lang*, in: BeckOK NRW, 13. Ed. 15.08.2026, Art. 32 Rn. 39f.
[42] ***Zum Anwendungsbereich des Fünfstimmenquorums vgl. LT NRW-Drs. 18/21201, S. 9, 16; die Begründung bezeichnet den einschlägigen Satz 4 versehentlich als Satz 3.***

Verfassungsrecht aufgenommen werden. Dass der Verfassungsgerichtshof einstweilige Anordnungen treffen kann, statuiert § 27 Abs. 1 VerfGHG. Die Regelung in Art. 76 Abs. 3 Satz 3 LV NRW-E, die sich zwar auf besonders dringliche Entscheidungen bezieht, in der Sache aber die erforderlichen Entscheidungsmehrheiten zum Gegenstand hat, macht eine Verfassungsgarantie vorläufigen Rechtsschutzes nicht entbehrlich. Als Vorbild für die hier vorgeschlagene Regelung sei auf Art. 51 Abs. 3 LVerf SH-E verwiesen.[43]

2. Entscheidungswirkung

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, auch die Regelung des § 26 Abs. 1 VerfGHG NRW zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs in die Landesverfassung zu überführen. Eine solche Konstitutionalisierung stärkt die Autorität des Gerichts und seiner Entscheidungen sowohl rechtlich als auch symbolisch, indem sie deren Bedeutung unmittelbar im Verfassungstext sichtbar macht. Einen vergleichbaren Weg ist auch der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Resilienzreform des Bundesverfassungsgerichts gegangen (Art. 94 Abs. 4 Satz 1 GG).

a) Bedeutung der Bindungswirkung

Der in § 26 Abs. 1 VerfGHG NRW enthaltenen Regelung soll durch ihre Konstitutionalisierung allerdings keine andere inhaltliche Bedeutung beigemessen werden. Die Begründung verweist auf die nahezu wortgleiche Übernahme der bisherigen Regelung und stellt klar, dass dadurch kein striktes Normwiederholungsverbot für den Gesetzgeber etabliert werden soll.[44] Die Verlagerung der Bindungswirkung vom einfachen Recht in die Landesverfassung könnte den Eindruck erwecken, der Gesetzgeber sei zukünftig nicht nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, sondern unterliege künftig eben einem solchen strikten Normwiederholungsverbot.[45] Letzteres würde bedeuten, dass es dem Gesetzgeber untersagt wäre, eine für verfassungswidrig befundene Regelung mit im Wesentlichen gleichem Inhalt erneut zu erlassen, was seinen Gestaltungsspielraum spürbar einschränken könnte.

Dass eine entsprechende Verfassungsnorm nicht allein nach ihrem Wortlaut im Sinne eines strikten Bindungsverständnisses auszulegen ist, zeigt bereits der Umstand, dass auch der Verfassungsgerichtshof – obwohl selbst Verfassungsorgan – nicht im Sinne einer Präjudizienbindung an seine bisherige Rechtsprechung gebunden ist.[46] Es widerspräche dem Wesen richterlicher Rechtsfortbildung, wenn das Gericht seine Rechtsprechung nicht fortentwickeln dürfte. Die fehlende Präjudizienbindung des Gerichts beantwortet allerdings noch nicht die anders gelagerte Frage nach den Bindungen des Gesetzgebers. Für die Reichweite eines Normwiederholungsverbots sind insbesondere zwei weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen: erstens besteht – unabhängig davon, ob man ein Normwiederholungsverbot annimmt – weitgehende Einigkeit darüber, dass dem Gesetzgeber jedenfalls dann der erneute Erlass einer vergleichbaren Norm verfassungsrechtlich möglich bleibt, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen

[43] Vgl. LT SH-Drs. 20/4532, S. 2, 7
[44] LT NRW-Drs. 18/21201, S. 17.
[45] Vgl. zum Streitstand *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 94 Rn. 304; in Bezug auf die Grundgesetzänderung auch *Sauer*, Sachverständige Stellungnahme, 11.11.2024, S. 12, bundestag.de/resource/blob/1029250/Stellungnahme-Sauer.pdf (zuletzt abgerufen am 03.09.2026).
[46] Vgl. *von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 31 Rn. 41 m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG; *Lenz*/*Hansel*, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 31 Rn. 33.

Rahmenbedingungen geändert haben.[47] Zweitens folgt aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue bereits heute eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zu beachten. Auch ohne ausdrückliche Normierung ist der Gesetzgeber daher gehalten, sich bei einer Neuregelung mit den Entscheidungsgründen des Gerichtshofs inhaltlich auseinanderzusetzen und aus ihnen die notwendigen Folgerungen zu ziehen, um den erneuten Erlass einer verfassungswidrigen Norm zu vermeiden.[48]

b) Bedeutung der Hochzonung

Die verfassungsrechtliche Fixierung der Bindung des Gesetzgebers an Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs dient vor allem der Prävention: sie soll Fälle einer offenen Missachtung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen durch die Legislative verhindern, indem sie die Autorität des Gerichtshofs sichtbar und normativ greifbar im Verfassungstext verankert.[49] Eine einfachgesetzliche Befugnis des Parlaments, verbindliche verfassungsgerichtliche Entscheidungen außer Kraft zu setzen, wäre damit unvereinbar. Die umstrittene Reichweite eines Normwiederholungsverbots ist davon zu trennen. Die Hochzonung sollte nicht als Einführung eines ausnahmslosen Verbots inhaltsgleicher Neuregelungen verstanden werden. Dies stellt die Gesetzesbegründung ausdrücklich klar.

3. Vollstreckung der Entscheidung

Die Missachtung von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs stellt dessen Autorität und letztlich die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Kontrolle grundlegend in Frage. Deutlich wurde dies etwa in einem Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht Gießen, in dem die Stadt Wetzlar durch einstweilige Anordnung verpflichtet wurde, der NPD Zugang zu einer Stadthalle zu gewähren.[50] Trotz Zwangsgeldfestsetzung durch das Verwaltungsgericht und einer eigenen einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts verweigerte die Stadt die Befolgung der Anordnung.[51] Der Fall legt ein strukturelles Problem offen. Da Verfassungsgerichte keine eigenen Vollstreckungsorgane besitzen, sind sie auf die Mitwirkung anderer staatlicher Stellen angewiesen.[52] Gemäß § 29 VerfGHG NRW ist die Landesregierung zur Vollstreckung der Entscheidungen berufen, wenn der Gerichtshof nichts anderes bestimmt. Eine verfassungsrechtliche Zuständigkeitsregelung könnte die Pflicht der Landesregierung stärker betonen, Entscheidungen des Gerichts zu vollstrecken. Ein Beispiel für eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Vollstreckungsregelung bietet Art. 135 Abs. 3 LVerf RP. Auch wenn eine Verfassungsregelung die tatsächliche Durchsetzung nicht garantiert, kann sie durch ihre Symbolkraft und öffentliche Sichtbarkeit einen Beitrag zur Resilienz der Verfassungsgerichtsbarkeit leisten.[53]

---

[47] BVerfGE 77, 84 (103f.); 96, 260 (263); 102, 127 (141f.); *von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed., 01.06.2026, § 31 Rn. 39 (ein Normwiederholungsverbot annehmend); *Lechner/Zuck*, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 31 Rn. 35; *Lenz*/*Hansel*, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 31 Rn. 37 (beide ablehnend gegenüber einem Normwiederholungsverbot), offen dagegen BVerfGE 1, 14 (37).
[48] *Lechner/Zuck*, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 31 Rn. 35; *Lenz*/*Hansel*, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 2024, § 31 Rn. 37; *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 31 Rn. 71ff.
[49] *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 94 Rn. 304.
[50] VG Gießen, Beschl. v. 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI, BeckRS 2017, 144110.
[51] BVerfG, NVwZ 2018, 819 (819).
[52] Vgl. *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 123.
[53] Vgl. *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 123.

Bedeutsam ist dabei nicht allein, dass die Landesregierung die Pflicht zur Vollstreckung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs trifft. Für den Fall, dass die Landesregierung die Umsetzung einer Entscheidung verweigert, kommt der in § 29 VerfGHG NRW zuerkannten Befugnis des Gerichtshofs entscheidende Bedeutung zu, eine abweichende Vollstreckungszuständigkeit festzulegen. Die geplante Verfassungsänderung sollte vor diesem Hintergrund auch diese Befugnis des Verfassungsgerichtshofs aufnehmen und damit die Durchsetzung der verfassungsgerichtlichen Judikate gegenüber einer widerstrebenden Landesregierung absichern.

III. Stärkung personeller Funktionsfähigkeit

Die Veränderung der Zusammensetzung eines Gerichts ist ein naheliegendes Angriffsmittel, um die Kontrollfunktion der dritten Gewalt zu unterminieren. Um dieser Gefahr zu begegnen, insbesondere Versuche eines Court Packings durch die Schaffung neuer Richterstellen zu unterbinden, legt der Entwurf fest, dass der Gerichtshof aus einem einzigen Senat besteht (vgl. Art. 75 Abs. 2 Satz 1, 1. Halbsatz LVerf NRW-E), dem – wie zuvor – sieben Mitglieder angehören. Daneben sind allerdings klare Regeln für die Wählbarkeit und Wahl der Richterpersönlichkeiten, ihre Amtszeit und die Fortführung der Geschäfte essenziell, um autoritär-populistischen Bestrebungen entgegenzuwirken.

1. Wählbarkeitsvoraussetzungen

Mit der Konstitutionalisierung von allgemeinen Anforderungen an und Inkompatibilitätsregelungen für die Richterpersönlichkeiten am Verfassungsgerichtshof lassen sich vor allem zwei Ziele erreichen: ein Mindestmaß an Geeignetheit potenzieller Kandidaten sowie deren personelle Unabhängigkeit. Daneben können die Wählbarkeitsvoraussetzungen disziplinierend auf das Wahlverfahren an sich wirken, indem schon bei der Suche nach geeigneten Kandidaten ein gewisses Anforderungsprofil von den Fraktionen zu beachten ist. Die Beibehaltung der Berufsrichterquote sowie die Befähigung zum Richteramt als Mindestqualifikation (vgl. Art. 75 Abs. 3 LVerf NRW-E) ist vor dem Hintergrund dieser präventiven Schutzrichtung sinnvoll. Aus Gründen der Gewaltenteilung erscheint es darüber hinaus angezeigt, dass Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs nicht zugleich einem Legislativ- oder Exekutivorgan auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene angehören.[54] Um eine solche personelle Verflechtung der Gewalten verfassungsrechtlich zu unterbinden, ist die „Hochzonung“ des § 3 Abs. 2 und 3 VerfGHG NRW unter Einbeziehung der europäischen Ebene zweckmäßig. Im Übrigen reiht sich die nordrhein-westfälische Verfassung damit in eine Vielzahl anderer Landesverfassungen ein, die entsprechende Inkompatibilitätsregelungen in unterschiedlicher Ausgestaltung bereits vorsehen.[55]

2. Wahl der Mitglieder

Im zentralen Spannungsfeld als notwendigem demokratischen Legitimationsakt und Einfallstor für Angriffe auf die personelle Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit des Gerichtshofs steht die Frage der Wahl seiner Mitglieder. Um eine rasche Politisierung des Gerichtshofs allein durch eine einfache

[54] Vgl. *Morgenthaler*/*Münkler*, in: BeckOK Grundgesetz, 66. Ed. 15.08.2026, Art. 93 Rn. 21; *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz, 111. EL. Juni 2026, Art. 93 Rn. 233.
[55] Vgl. Art. 134 Abs. 4 Satz 2 LVerf RP, Art. 81 Abs. 3 Satz 3 LVerf SN; Art. 74 Abs. 4 Satz 1 LVerf ST; Art. 51 Abs. 4 Satz 1 LVerf SH; Art. 79 Abs. 3 Satz 1, 2 LVerf TH, Art. 55 Abs. 3 Satz 2, 3 LVerf NI; Art. 52 Abs. 4 LVerf MV; Art. 65 Abs. 1 Satz 4 LVerf HH; Art. 139 Abs. 2 Satz 4 LVerf HB; Art. 112 Abs. 5 Satz 2 LVerf BB; Art. 68 Abs. 3 Satz 2 LVerf BY; Art. 68 Abs. 3 Satz 6 LVerf BW.

Regierungsmehrheit zu verhindern, ist zunächst sicherzustellen, dass der Wahlmechanismus durch entsprechende Quoren konsensuale Lösungen über das gesamte Parlament hinweg fördert.[56] Zugleich darf das Verfahren aber nicht so ausgestaltet sein, dass eine Sperrminorität einer Fraktion die Neuwahl auf Dauer blockieren und dadurch die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs gefährden kann. Im schlimmsten Fall können politische Auseinandersetzungen über die Besetzung des Verfassungsgerichts – wie das Beispiel der USA zeigt – dazu führen, dass der eigentlich legitimitätsstiftende Wahlakt in sein Gegenteil verkehrt wird und die Autorität des Gerichts Schaden nimmt, ohne dass dieses selbst korrigierend eingreifen könnte.[57]

a) Beibehaltung der Zweidrittelmehrheit

Der Entwurf zur Änderung der nordrhein-westfälischen Verfassung hält – wie etliche andere Landesverfassungen[58] – daran fest, dass für die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist (vgl. Art. 75 Abs. 5 Satz 1 LVerf NRW-E). Zwar würde eine nach einem erfolglosen Wahlgang eintretende Absenkung des Quorums auf die einfache Mehrheit die Wahrscheinlichkeit einer zügigen Nachbesetzung erhöhen. Eine qualifizierte Mehrheit verhindert jedoch, dass ein Verfassungsgericht durch die einfache Regierungsmehrheit einer autoritär-populistischen Partei vollständig politisiert werden kann.[59] Zugleich stärkt die Zweidrittelmehrheit die Autorität der Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichtshofs, da sie als weniger regierungsnah und damit als unabhängiger wahrgenommen werden.[60] Das Erfordernis einer breiten parlamentarischen Akzeptanz und hohen demokratischen Legitimation der Mitglieder des Verfassungsgerichts folgt nicht zuletzt daraus, dass der Gerichtshof die Kompetenz hat, die durch die unmittelbar demokratisch legitimierten Abgeordneten des Landtags beschlossenen Gesetze für nichtig zu erklären. Dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Reform zur Stärkung des Bundesverfassungsgerichts davon abgesehen hat, eine entsprechende Zweidrittelmehrheit im Grundgesetz zu verankern, ist in der Literatur vielfach als verpasste Chance kritisiert worden.[61] Insofern ist das Festhalten an der Zweidrittelmehrheit als Quorum für die Wahl eines Mitglieds aus rechtsstaatlichen Gründen angemessen.

b) Ersatzwahlmechanismus

Das hohe Quorum für die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs erhöht indes die Gefahr einer Blockade. Dem setzt der Gesetzentwurf zwei ergänzende Ersatzwahlverfahren in Art. 75 Abs. 6 Satz 4 und 5 LVerf NRW-E entgegen. Für die Ersatzwahlverfahren wird das reguläre Zweidrittelerfordernis auf eine Mehrheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags abgesenkt. Dieses veränderte Quorum gilt nach Satz 4 nur für die Wahl des persönlichen Stellvertreters zum Mitglied, und auch erst dann, wenn die Nachwahl nicht innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden des Vorgängers zustande

[56] *Kloepfer*/*Jessen*, ZG 2025, 1 (13); *Eichberger*, Die erste von drei Säulen, 16.04.2024, verfassungsblog.de/die-erste-von-drei-saulen (zuletzt abgerufen am 26.10.2026).
[57] Vgl. *Grove*, Harvard Law Review, Vol. 132 (2019), 2240 (2272f.).
[58] Art. 112 Abs. 4 Satz 4 LVerf BB; Art. 84 Abs. 1 Satz 2 LVerf BE; Art. 51 Abs. 3 Satz 2 LVerf SH; Art. 134 Abs. 3 Satz 1 LVerf RP; Art. 96 Abs. 1 Satz 2 LVerf SL; Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LVerf SN; Art. 79 Abs. 3 Satz 3 LVerf TH; bezogen auf zwei Drittel der anwesenden Mitglieder: Art. 52 Abs. 3 LVerf MV; unter zusätzlicher Wahrung der Mehrheit aller Mitglieder des Landtags: Art. 55 Abs. 2 Satz 1 LVerf NI und Art. 74 Abs. 3 Satz 1 LVerf ST.
[59] *Kloepfer*/*Jessen*, ZG 2025, 1 (12f); *Eichberger*, Die erste von drei Säulen, 16.04.2024, verfassungsblog.de/die-erste-von-drei-saulen (zuletzt abgerufen am 26.10.2026).
[60] *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 92.
[61] *Karpenstein*, NVwZ 2025, 131 (135) m.w.N.

kommt. Wird der Stellvertreter gewählt, so muss die auf seiner „stellvertretenden“ Ebene entstehende personelle Lücke durch ein reguläres Wahlverfahren nachbesetzt werden. Das weitere Ersatzwahlverfahren gemäß Art. 75 Abs. 6 Satz 5 LVerf NRW-E kommt dagegen in der Situation zum Zuge, wenn die Anzahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder insgesamt acht unterschreitet. Dann kann der Landtag auch andere Kandidaten mit dem veränderten Quorum wählen, bis die Gesamtzahl von acht Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern wieder erreicht ist.

aa) Bewertung des Ersatzwahlmechanismus

Das auf den persönlichen Stellvertreter bezogene Ersatzwahlverfahren, wie es in Art. 75 Abs. 6 Satz 4 LVerf NRW-E ausgestaltet ist, erweist sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht als problematisch. Mit zunehmender Dauer einer Vakanz erhöht sich – auch vor dem Hintergrund des Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) – der Druck auf das Parlament, eine offene Stelle nachzubesetzen. Nach zwölf Monaten und damit ausreichender Zeit, um einen von zwei Dritteln getragenen Kandidaten zu finden, wird dem Parlament ein personell beschränkter Ausweg aus der Blockade eröffnet. Diese Beschränkung auf den persönlichen Stellvertreter rechtfertigt sich dadurch, dass es diesem – jedenfalls bei Anwendung des Regelwahlverfahrens – in der Vergangenheit bereits gelungen war, eine Zweidrittelmehrheit auf sich zu vereinigen. Die Wahl mit einer absoluten Mehrheit statt einer Zweidrittelmehrheit gewährleistet zwar einen geringeren Grad an parlamentarischem Konsens und mag auf den ersten Blick der Unabhängigkeit des Gerichts nicht zuträglich sein. Zu bedenken ist aber, dass diese Einwände durch die Beschränkung der Regelung auf einen zuvor konsensual gewählten Stellvertreter aufgefangen werden.[62] Gleichzeitig kann der Stellvertreter – gerade im Verhinderungsfall des vertretenen Mitglieds – schon relevante Erfahrungen sammeln und eignet sich daher am ehesten als Nachfolger. Überdies verhindert die personelle Eingrenzung, dass Debatten darüber entstehen, welches der stellvertretenden Mitglieder nun gewählt werden sollte. Schließlich ist die Beschränkung auf den persönlichen Stellvertreter auch mit Blick auf die Kreationsfunktion des Parlaments zulässig, denn die Möglichkeit, ein reguläres Wahlverfahren durchzuführen, wird durch den Ersatzwahlmechanismus nicht beeinträchtigt.[63] Wird das stellvertretende Mitglied auch unter den geringeren Mehrheitsanforderungen nicht zum ordentlichen Mitglied gewählt, kann dies Fragen nach seiner parlamentarischen Unterstützung aufwerfen. Rechtlich stellt die erfolglose Wahl in ein anderes Amt jedoch kein Misstrauensvotum dar und entzieht der zuvor wirksam begründeten Stellung als stellvertretendes Mitglied nicht ihre Legitimation. Diese bleibt bis zum Eintritt eines gesetzlichen Beendigungsgrundes bestehen.

Das in Art. 75 Abs. 6 Satz 5 LVerf NRW-E vorgesehene Ersatzwahlverfahren öffnet die Wahl für Personen außerhalb des Kreises der Stellvertreter. Sein Leitgedanke ist, dass bei einer geringen Gesamtzahl von Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern die erhöhte Gefahr einer Funktionsunfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs besteht. Die Anwendbarkeit des Satzes 5 findet ein Ende, sobald die Gesamtzahl von acht wieder erreicht ist. Bei erneutem Unterschreiten der Schwelle kann das Verfahren erneut zur Anwendung gelangen. Dieser Gesichtspunkt steht der Qualifikation der Regelung als lediglich kurzfristige oder notwendig nachrangige Notlösung jedoch entgegen.

[62] Vgl. LT NRW-Drs. 18/21201, S. 15.
[63] Vgl. *B. Grünewald*/*Tremml*, in: BeckOK Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 21. Ed. 01.06.2026, § 7a Rn. 14; *Haratsch*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 7a Rn. 2 m.w.N..

Im Detail wirft die Entwurfsfassung freilich einige Fragen auf. So dürfte angesichts des systematischen Zusammenhangs mit Art. 75 Abs. 6 Satz 1 LVerf NRW davon auszugehen sein, dass bei der Frage, ob die Gesamtzahl von acht Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern erreicht ist, auch solche Personen einzubeziehen sind, die ihre Amtsgeschäfte nach Ablauf der regulären Amtszeit fortführen. Art. 75 Abs. 6 Satz 1 LVerf NRW bewirkt daher keine Begrenzung der Amtsfortführung. Der Amtsablauf als solcher lässt die Gesamtzahl daher nicht sinken. Umgekehrt können vorübergehende Verhinderungen die Entscheidungsfähigkeit beeinträchtigen, obwohl weiterhin mindestens acht Mitglieder und stellvertretende Mitglieder im Amt sind. Die im Entwurf gewählte Schwelle vermag daher nicht in jedem Fall die Beschlussfähigkeit abzusichern.

Bei der Bewertung ist darüber hinaus eine strategisch handelnde Regierungsmehrheit in den Blick zu nehmen. Wenn diese eine konsensuale Nachbesetzung gezielt verhindert und die Gesamtzahl durch nicht kompensiertes Ausscheiden unter acht sinkt, kann sie anschließend eigene Kandidaten ohne Zweidrittelkonsens wählen. Es ist deshalb in Erwägung zu ziehen, zusätzliche Anforderungen an das Ersatzwahlverfahren zu implementieren. Zu denken ist hier zum Beispiel an vorgeschaltete reguläre Wahlversuche oder eine Begrenzung der freien Kandidatenauswahl. Es versteht sich von selbst, dass diese Mechanismen die Wiederherstellung der Entscheidungsfähigkeit nicht unangemessen verzögern dürfen.

Zu bedenken ist schließlich das Verhältnis der beiden Ersatzwahlverfahren zueinander. Nach Art. 75 Abs. 6 Satz 5 LVerf NRW können auch stellvertretende Mitglieder ohne Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Werden diese später nach Art. 75 Abs. 6 Satz 4 LVerf NRW zum Mitglied gewählt, trägt das Argument einer bereits zuvor erfolgten Wahl mit Zweidrittelmehrheit nicht mehr. Soll diese Vorlegitimation den Verzicht auf das reguläre Quorum rechtfertigen, bedarf es daher auch insoweit einer klarstellenden Begrenzung oder einer eigenständigen Rechtfertigung.

bb) Alternativen

Neben dem im Entwurf vorgesehenen Ersatzwahlmechanismus wurden allerdings auch andere Modelle zur Überwindung einer Wahlblockade diskutiert. Insbesondere wird die Übertragung des Vorschlagsrechts auf den Verfassungsgerichtshof selbst [64] oder andere Gremien vorgeschlagen.

(1) Vorschlagsrecht des Verfassungsgerichtshofs

Dem Verfassungsgerichtshof selbst könnte neben dem zuständigen Ausschuss ein eigenes Vorschlagsrecht eingeräumt werden. Diesem Modell stehen jedoch mehrere gewichtige Gründe entgegen. Zunächst droht der Vorwurf eines Selbstergänzungsrechts, insbesondere dann, wenn der Anspruch auf breit konsensuale Mehrheitsentscheidungen von Anfang an aufgegeben wird und der Ersatzmechanismus faktisch zum Regelverfahren werden sollte.[65] Die Mitglieder des Gerichts erhalten damit einen maßgeblichen Einfluss auf die Vorauswahl ihrer künftigen Kolleginnen und Kollegen. Die abschließende Wahlentscheidung verbleibt jedoch beim Landtag, dem nach dem schleswig-holsteinischen Modell für jede nachzubesetzende Stelle jeweils zwei Personen vorgeschlagen werden müssen; daneben bleibt das reguläre Wahlverfahren mit Zweidrittelmehrheit eröffnet.[66] Von einem echten Selbstergänzungsrecht kann angesichts des weiterhin erforderlichen

[64] Vgl. etwa für das Verfassungsgericht in Schleswig-Holstein, LT SH-Drs. 20/4532, S. 3.
[65] *Haratsch*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 66. EL Dezember 2025, § 7a Rn. 2.
[66] Vgl. § 6a Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und 3 LVerfGG SH-E, LT SH-Drs. 20/4531 (neu), S. 2; Art. 51 Abs. 7 LVerf SH-E, LT SH-Drs. 20/4532, S. 3, 9 f.

parlamentarischen Wahlakts nicht die Rede sein. Ein gerichtliches Vorschlagsrecht erscheint auch deshalb nicht fernliegend, weil es die freie Kandidatenwahl einer lediglich absoluten Parlamentsmehrheit begrenzen kann. Dieser Vorteil ist insbesondere gegenüber der offenen Ersatzwahl nach Art. 75 Abs. 6 Satz 5 LVerf NRW-E zu berücksichtigen. Ungeachtet dessen besteht die Gefahr, dass politische Konflikte durch die Übertragung des Vorschlagsrechts in den Verfassungsgerichtshof selbst hineingetragen werden, was dessen Autorität und Unabhängigkeit beeinträchtigen kann.[67] Schließlich würden die – ehrenamtlich tätigen – Richterinnen und Richter mit einer zusätzlichen Aufgabe belastet, die über die Übernahme des richterlichen Ehrenamts hinausgeht.[68] Die besseren Argumente sprechen nach alledem dafür, dem Verfassungsgerichtshof kein generelles Vorschlagsrecht zuzuerkennen.

(2) Vorschlagsrecht eines dafür vorgesehenen Gremiums

Da eine zweite legitimationsvermittelnde „Kammer“ wie der Bundesrat auf Landesebene fehlt, kommt als eine Alternative die Übertragung des Vorschlagsrechts auf ein anderes Gremium in Betracht. Bei einem neu zu gründenden Gremium besteht allerdings die Gefahr, dass bereits über dessen Besetzung politischer Streit entbrennt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwiefern die jeweiligen Mitglieder ihrerseits für die Auswahl von Verfassungsrichterinnen und -richtern geeignet sind.

cc) Zwischenergebnis

Die im Entwurf vorgesehenen Ersatzwahlverfahren können in ihrer Grundrichtung überzeugen. Auch wenn gegen ihre Verfassungsmäßigkeit keine durchgreifenden Bedenken bestehen, bieten sich im Hinblick auf Art. 75 Abs. 6 Satz 5 LVerf NRW-E ergänzende Sicherungen an, die einen Missbrauch der Norm durch eine strategisch handelnde Mehrheit erschweren. Wenngleich dadurch auch bei dem veränderten Quorum keine Garantie für eine erfolgreiche Nachwahl besteht, verbleibt die Aufgabe der Suche nach geeigneten Kandidaten nach dem Entwurf beim Parlament. Dadurch wird eine Verlagerung politischer Konflikte auf andere Gremien ausgeschlossen.

3. Stellvertreterregelungen

Eine zusätzliche Absicherung der personellen Stabilität des Verfassungsgerichtshofs kann durch Regelungen zur Stellvertretung und zum Verhinderungsfall erreicht werden.

a) Stellvertretung bei vorzeitigem Ausscheiden

Während eine Vakanz beim Ablauf der Amtsdauer im besten Fall durch eine planbare und nahtlos übergreifende Neubesetzung verhindert werden kann, entsteht bei dem vorzeitigen Ausscheiden eines Mitglieds plötzlicher und unvorhergesehener Vertretungsbedarf. Diese bestehende Lücke füllt der Art. 75 Abs. 6 Satz 2 LVerf NRW-E durch die Anordnung von Stellvertretungsregeln. Zunächst springt der persönliche Stellvertreter ein, bei dessen Verhinderung oder Ausscheiden das dienstälteste der anderen nicht verhinderten stellvertretenden Mitglieder, bis der Nachfolger ernannt ist. Bei gleichem Dienstalter entscheidet das höhere Lebensalter. Die verfassungsrechtliche Absicherung dieser bisher nur im einfachen Recht vorgesehenen Stellvertretung beim vorzeitigen Ausscheiden (vgl. § 4 Abs. 5 VerfGHG NRW) ist überzeugend. Dadurch schafft der

[67] *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 95.
[68] *Zillessen*/*Brandau*/*Laude*, Das Justiz-Projekt, 2025, S. 96.

Verfassungsgeber eine klare Reihenfolge für die Zuständigkeit des Vertreters und gleichzeitig wird mit der Vorgabe, dass die Nachwahl binnen eines Monats nach dem Ausscheiden erfolgen soll, deutlich, dass es sich dabei nur um eine Übergangslösung handeln soll.

Verfassungspolitisch zweckmäßig erscheint in diesem Regelungskomplex auch, den allgemeinen Verhinderungsfall, der bisher nur in § 7 Abs. 1 VerfGHG NRW vorgesehen ist, zu konstitutionalisieren. Denn auch im Fall, dass ein ordentliches Mitglied nur vorübergehend an der Amtsausübung gehindert ist, können klare Regeln auf Ebene der Verfassung helfen, die Legitimität des jeweiligen Stellvertreters nicht in Frage zu stellen.

b) Vertretung des Präsidenten

Eine Vakanz in dem Amt des Präsidenten des Gerichtshofs kann unmittelbare Auswirkungen auf die alltägliche Arbeit des Gerichts haben. Denn der Präsident nimmt neben der Vertretung des Gerichtshofs nach außen (§ 6 Abs. 1 VerfGHG NRW) und verwaltungsbezogenen Aufgaben auch verfahrensrechtlich eine Sonderrolle ein.[69] Er führt nach § 6 Abs. 1 VerfGHG NRW den Vorsitz und ist daher zunächst für die Bearbeitung des eingehenden Schriftverkehrs, Zustellungen an die Verfahrensbeteiligten oder Entscheidungen über Akteneinsicht zuständig.[70] Dementsprechend ist es konsequent, seine Vertretung verfassungsrechtlich zu regeln, um so die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs als solchen zu sichern. Der Art. 75 Abs. 7 LVerf NRW-E übernimmt dabei in Kongruenz zum Alterspräsidenten die bisherige Regelung des § 6 Abs. 3 VerfGHG NRW mit der Maßgabe, dass im Verhinderungsfall des Präsidenten und Vizepräsidenten das dienstälteste Mitglied die Aufgaben des Präsidenten übernimmt.

4. Die Amtsdauer

Die Amtsdauer soll mit dem Fraktionsentwurf zukünftig inhaltlich unverändert in Art. 75 Abs. 5 Satz 2 LVerf NRW-E geregelt werden. Die Länge der Amtsdauer von zehn Jahren hat eine stabilisierende Wirkung auf das Verfassungsorgan. Zunächst verhindert sie zusätzlichen organisatorischen und inhaltlichen Aufwand durch häufige Richterwechsel, insbesondere in lang andauernden Verfahren.[71] Darüber hinaus kann eine autoritär-populistische Partei selbst bei einer Zweidrittelmehrheit nicht ohne weiteres in einer einzigen Legislaturperiode den Gerichtshof personell vollständig vereinnahmen. Diese Sicherungswirkung hängt allerdings auch davon ab, ob die Amtszeitenden zeitlich gestaffelt sind. Die zehnjährige Amtsdauer allein gewährleistet dies nicht. Eine allgemeine Höchstaltersgrenze kennt das geltende VerfGHG NRW nicht.

Der Gefahr einer nachträglichen Einführung einer Höchstaltersgrenze mit dem Ziel, laufende Amtszeiten zu verkürzen, setzen bereits die verfassungsrechtlich festgelegte zehnjährige Amtszeit und die richterliche Unabhängigkeit Grenzen (vgl. Art. 76 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 LVerf NRW). Eine zusätzliche Altersregelung würde diesen Schutz klarstellen und weiter absichern. Gerade Altersregelungen wurden in der Vergangenheit etwa in Ungarn und Polen als Instrument genutzt, um Einfluss auf eine unabhängige Justiz zu nehmen. In Ungarn wurde durch ein im Jahr 2011 erlassenes Gesetz das Ruhestandsalter für Richter, Staatsanwälte und Notare pauschal von 70 auf

[69] *Bertram*, in: FS Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 50.
[70] *Bertram*, in: FS Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 49f.; *Neubauer*, Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, 2026, S. 56.
[71] Vgl. ***Benda/Klein***, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, § 5 Rn. 133.

62 Jahre herabgesetzt.[72] In Polen wurde – wie eingangs erwähnt – durch eine im Jahr 2018 in Kraft getretene Gesetzesänderung das Ruhestandsalter auch amtierender Richter des Obersten Gerichts herabgesetzt und die Entscheidung über eine Fortführung ihrer Amtsausübung in das Ermessen des Staatspräsidenten gestellt.[73] Selbst wenn das plötzliche Absenken des Ruhestandsalters in dem vorgenannten Fall als Verstoß gegen den Grundsatz der Unabsetzbarkeit des Richters gewertet wurde,[74] sollte die Altersfrage dem Zugriff einer einfachen Regierungsmehrheit entzogen sein. Dabei sind mehrere Regelungen denkbar. Während ein Gesetzentwurf aus Schleswig-Holstein zur Änderung der Landesverfassung ausdrücklich bestimmt, dass die Amtsdauer unabhängig vom Lebensalter gelten soll,[75] hat der Bundesgesetzgeber sich für eine Obergrenze von 68 Jahren entschieden (Art. 93 Abs. 3 Satz 1 GG). Für Nordrhein-Westfalen bietet sich angesichts der bisherigen Rechtslage eine Klarstellung nach schleswig-holsteinischem Vorbild an, wonach die zehnjährige Amtsdauer unabhängig vom Lebensalter gelten soll.

Neben der Altersfrage sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Möglichkeiten und Anforderungen einer vorzeitigen Entlassung sowie der Entbindung aus dem Amt in den Blick nehmen. § 8 Abs. 3 VerfGH NRW begrenzt diese Möglichkeiten auf besonders schwere Pflichtverletzungen bzw. dauernde Unfähigkeit zur richterlichen Tätigkeit und verlangt einen entsprechenden Antrag des Verfassungsgerichtshofs mit Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern sowie eine Zweidrittelentscheidung des Landtags. Gegenwärtig sind diese Sicherungen lediglich auf der Ebene des einfachen Rechts verankert. Zwar begrenzen verfassungsrechtliche Vorgaben, wie z.B. die richterliche Unabhängigkeit und die verfassungsrechtlich verankerte Amtszeit, schon jetzt einen schrankenlosen gesetzgeberischen Zugriff. Dennoch erscheint es naheliegend, auch die Voraussetzungen und Verfahrenssicherungen betreffend die vorzeitige Amtsbeendigung verfassungsrechtlich abzusichern, um so ein Herabsetzen des geltenden Schutzstandards wenn nicht unmöglich zu machen, so doch zu erschweren.

5. Fortführung der Geschäfte

Die Fortführung der Geschäfte ist bislang lediglich im einfachen Recht (§ 4 Abs. 4 VerfGHG NRW) geregelt. Danach führen die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs nach Ablauf ihrer regulären Amtszeit die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers fort. Hätte es eine einfache Regierungsmehrheit in der Hand, diese Regelung zu streichen, könnte die Funktionsfähigkeit des Gerichts erheblich beeinträchtigt werden. Denn grundsätzlich entscheidet der Verfassungsgerichtshof unter Mitwirkung aller seiner Mitglieder (§ 25 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG NRW; Art. 76 Abs. 2 Satz 1 LVerf NRW-E). Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen darf das Gericht nach geltendem Recht auch bei Mitwirkung von nur sechs Richtern entscheiden, wenn anders die Beschlussfähigkeit des Gerichtshofs nicht rechtzeitig hergestellt werden kann (vgl. § 7 Abs. 2 VerfGHG NRW). Dass diese Ausnahme auch nach erfolgter Verfassungsänderung fortgelten soll, lässt sich dem Gesetzesentwurf nicht ausdrücklich entnehmen und sollte daher klargestellt werden. Können dagegen zwei Sitze weder durch Mitglieder noch durch Stellvertreter besetzt werden, ist eine Entscheidung des Senats nach den allgemeinen Beschlussfähigkeitsregeln nicht mehr möglich.[76] Die besonderen Regelungen für Kammerentscheidungen und dringliche einstweilige Anordnungen, wie sie in § 59 und § 27 Abs. 6 VerfGHG NRW niedergelegt sind, sind

[72] EuGH, Urt. v. 06.11.2012 – C-286/12, BeckRS 2012, 82346.
[73] Vgl. EuGH, Urt. v. 24.06.2019 – C-619/18, NVwZ 2019, 1109.
[74] EuGH, Urt. v. 24.06.2019 – C-619/18, NVwZ 2019, 1109 (Rn. 73ff.).
[75] LT SH-Drs. 20/4532, Entwurf vom 05.06.2026, S. 3, 8.
[76] Vgl. *Lukosek*/*Kuhn*, in: Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 93 Rn. 72.

hiervon zu unterscheiden. Die Konstitutionalisierung der in § 4 Abs. 4 VerfGHG NRW getroffenen Regelung nach dem Vorbild auf Bundesebene (vgl. Art. 93 Abs. 3 Satz 2 GG) in Art. 75 Abs. 6 Satz 1 LVerf NRW-E ist daher zu begrüßen.

Verzögerungen erscheinen weiterhin möglich im Zeitraum zwischen der erfolgreichen Wahl und der Ernennung des Gewählten. Die Gewählten erhalten gemäß § 5 VerfGHG eine Ernennungsurkunde, die vom Ministerpräsidenten unterzeichnet wird. Erst mit dieser Ernennung endet die Amtsfortführung nach Art. 75 Abs. 6 Satz 1 LVerf NRW-E. Das Ersatzwahlverfahren, welches der Entwurf vorsieht, erfasst eine durch das Unterlassen der Übergabe der Ernennungsurkunde verursachte Verzögerung nicht. Es erscheint daher naheliegend, dass in die Verfassung selbst eine ausdrückliche Ernennungsfrist vorgesehen werden sollte. Eine solche Frist sieht der bereits erwähnte schleswig-holsteinische Gesetzentwurf für die Aushändigung der Ernennungsurkunde vor.[77]

a) Verfassungsrechtliche Schranken

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

aa) Erhebliche Überschreitung der Amtszeit

Wann genau eine erhebliche Überschreitung der Amtszeit vorliegt, ist höchstrichterlich bislang nicht abschließend geklärt. Im Fall der Berliner Wiederholungswahl ließ das Bundesverfassungsgericht die Rechtmäßigkeit einer Amtszeitüberschreitung von mehr als 15 Monaten im Einzelfall offen. Einen Verstoß gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG stellte es nicht fest, weil eine systematisch normwidrige Praxis nicht erkennbar war. Eine abschließende Billigung der konkreten Gerichtsbesetzung unter dem Gesichtspunkt des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG liegt darin nicht.[80] Auch zeitlich unbestimmte Regelungen, die lediglich die Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers anordnen, erachtet das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich zulässig.[81] Maßgeblich ist dabei, dass die zuständigen Organe nicht von ihrer Verpflichtung entbunden werden, die vakante Stelle zeitnah neu zu besetzen.[82] Das Bundesverfassungsgericht stellt insoweit insbesondere auf bestehende Fristenregelungen für die Neuwahl ab.[83] Diesem Erfordernis trägt der Entwurf durch die Regelung des Art. 75 Abs. 5 Satz 5 LVerf NRW Rechnung, wonach die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit ihrer Vorgänger gewählt werden sollen. Darin kommt – neben

[77] Vgl. § 7 Abs. 1 Satz 4 LVerfGG SH-E, LT SH-Drs. 20/4531 (neu), S. 2; vorgesehen ist eine Frist von zwei Wochen nach der Wahl.
[78] BVerfGE 82, 286 (300f.); 165, 296 (351) Rn. 155; offengelassen in BVerfGE 2, 1 (9).
[79] BVerfGE 82, 286 (300f.); 165, 296 (352) Rn. 158; offengelassen in BVerfGE 2, 1 (9).
[80] BVerfGE 165, 296 (352f.) Rn. 158f.
[81] BVerfGE 82, 286 (300); 165, 296 (350f.) Rn. 153ff.
[82] BVerfGE 165, 296 (351) Rn. 155.
[83] BVerfGE 82, 286 (300f.).

dem Ersatzwahlmechanismus – der gesetzgeberische Wille zum Ausdruck, die personelle Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs sicherzustellen.

bb) Verzögerung durch sachfremde Gründe oder bewusstes Unterlassen

Daneben kann eine Verzögerung aus sachfremden Gründen oder das bewusste Unterlassen einer Wahl eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter darstellen.[84] Das Bundesverfassungsgericht benennt insoweit ausdrücklich parteipolitische Gründe als sachfremd, ohne diesen Begriff näher zu konturieren.[85] Das Scheitern einer Neuwahl trotz ernsthafter Einigungsbemühungen begründet nicht ohne Weiteres eine verfassungswidrige Amtsfortführung. Eine gezielte, sachfremde Verzögerung kann dagegen auch bei einer Blockade durch eine parlamentarische Minderheit verfassungsrechtlich relevant werden. Das Recht auf den gesetzlichen Richter schützt nicht nur vor der Manipulation einzelner Verfahren, sondern auch vor sachfremden Einflüssen auf die Gerichtsbesetzung und vor Gefährdungen richterlicher Unabhängigkeit.[86] Die politische Einordnung der blockierenden Fraktion entscheidet deshalb nicht über die Sachfremdheit der Verzögerung. Maßgeblich sind vielmehr deren konkrete Gründe und die fortgesetzten Bemühungen um eine Nachbesetzung. Zudem wird regelmäßig erst nach einem gewissen Zeitablauf von einer Blockadesituation gesprochen werden können, da es zum Wesen parlamentarischer Willensbildung gehört, dass Verständigungsprozesse über Personalentscheidungen Zeit in Anspruch nehmen.[87] Die fehlende Einigung ist daher für sich genommen noch kein Beleg für eine sachfremde Verzögerung. Umgekehrt entfällt deren mögliche verfassungsrechtliche Relevanz nicht allein deshalb, weil die übrigen Fraktionen die erforderliche Mehrheit ohne die blockierende Minderheit nicht erreichen können.

Bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit einer länger dauernden Amtsfortführung hat der Verfassungsgerichtshof seine ordnungsgemäße Besetzung von Amts wegen zu prüfen. Ob er anstelle eines geschäftsführenden Mitglieds dessen Stellvertreter heranziehen darf, richtet sich nach den einschlägigen einfach- und verfassungsrechtlichen Regelungen. Das Bundesverfassungsgericht hat eine entsprechende Auslegung und analoge Anwendung der damaligen saarländischen Vertretungsregelungen durch den dortigen Verfassungsgerichtshof gebilligt.[88] Eine allgemeine Austauschbefugnis folgt daraus nicht; für Nordrhein-Westfalen bedarf es einer eigenständigen Herleitung unter Einbeziehung der vorgesehenen verfassungsrechtlichen Amtsfortführung.

b) Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt, dass gegen die verfassungsrechtliche Absicherung der Amtsfortführung als solche keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwände verfangen. Ob eine Amtsfortführung im Einzelfall die vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gezogenen Grenzen wahrt, richtet sich nach ihrer Dauer sowie den konkreten Umständen der unterbliebenen Nachbesetzung. Letztlich muss sich in der Praxis zeigen, ob es tatsächlich Fälle geben wird, in denen eine Blockade so lange aufrechterhalten wird, dass ungeachtet der beiden

[84] BVerfGE 82, 286 (300f.); 165, 296 (352) Rn. 158; offengelassen BVerfGE 2, 1 (9).
[85] BVerfGE 2, 1 (9); 82, 286 (301); 165, 296 (352) Rn. 158.
[86] BVerfGE 82, 286 (296, 298, 300f.); 95, 322 (327).
[87] Vgl. *Lechner/Zuck*, in: Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 4 Rn. 5; *Kischel*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 60.
[88] BVerfGE 82, 286 (304f.).

Ersatzwahlverfahren eine aus verfassungsrechtlicher Sicht überlange Fortführung der Amtsgeschäfte in Rede steht. Insbesondere löst der bloße Ablauf der regulären Amtszeit wegen der angeordneten Amtsfortführung das Ersatzwahlverfahren nach Art. 75 Abs. 6 Satz 5 LVerf NRW-E nicht aus. Art. 75 Abs. 6 Satz 4 LVerf NRW-E eröffnet seinerseits lediglich eine Wahlmöglichkeit, ohne deren Erfolg zu gewährleisten.

Köln, den 3. November 2026

Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M.

universität freiburg

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/4348

A05

03.11.2026

Institut für Deutsches, Europäisches und Internationales Öffentliches Recht

Prof. Dr. Paulina Starski
Direktorin
paulina.starski@jura.uni-freiburg.de

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD,
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen (LT NRW-Drucksache 18/21201)

I. Einleitung 3
II. *Case Study* Polen 12
1. Das Verfassungstribunal vor 2015 12
2. Verfassungsrechtliche Garantien 13
3. Die Übernahme des Verfassungstribunals 14
4. Folgen der Übernahme 16
5. Zwischenergebnis 17
III. Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 2024 19
IV. Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs 20

1. Gegenwärtige rechtliche Ausgangslage 20
2. Im Einzelnen 22
a) Genereller Ansatz 22
b) Alterspräsident, Art. 37 Abs. 2 LVerf NRW 28
c) Verfassungsrechtliche Stellung des Verfassungsgerichtshofes 32
d) Grundlagen der Organisationsstruktur 32
e) Richter*innenschaft (Amtszeit, Inkompatibilität, Ausschluss der Wiederwahl) 34
f) Richter*innenschaft (Berufsrichter*innenquote) 35
aa) Abweichung von der Quote bei Vertretung durch ein anderes als das persönlich stellvertretende Mitglied (Art. 75 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 LVerf NRW-E) 35
bb) Abweichung im Fall der Ersatzwahlverfahren (Art. 75 Abs. 6 S. 4 und 5 LVerf NRW-E) 37
cc) Bewertung 39
dd) Weiterer Klarstellungsbedarf 44
g) Richter*innenwahl und Ersatzwahlmechanismen 45
aa) Kurzfristige Verzögerungen; Fortführung der Amtsgeschäfte; Vertretung 45
bb) Satz 4: „Erstes“ Ersatzwahlverfahren ab zwölfmonatiger Vakanz 47
cc) Satz 5: „Zweites“ Ersatzwahlverfahren für den Fall eines Absinkens auf weniger als acht Mitglieder und stellvertretende Mitglieder 50
dd) Zwischenfazit: Gesamtschutzzusammenhang 52
h) Bindungswirkung 53
i) Geschäftsordnungsautonomie des VerfGH 55
j) Über den Gesetzesvorschlag hinausgehende Änderungsmöglichkeiten? 57
k) Abänderbarkeit des VerfGHG NRW 58
V. Schlussfolgerungen 59

I. Einleitung[1]

Die Beratungen des Hauptausschusses, zu denen die Verfasserin diese Stellungnahme beisteuern darf, betreffen einen Gegenstand, der uns unweigerlich zu dem *Böckenförde*-Diktum zurückführt: Der freiheitliche Staat „lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“.[2] Diese Abhängigkeit der Stabilität von Verfassungsordnungen von gesellschaftlichem Rückhalt und die hiermit verbundene Kontingenz der Verfassungsstrukturen kann auch im Wege detailliertester und durchdachtester Verfassungsänderungen nicht vollends beseitigt werden.[3] Insbesondere der jeweilige verfassungsändernde Gesetzgeber einer betreffenden Verfassungsordnung kann indes institutionelle Vorkehrungen treffen, die eine Demontage der Verfassungsstaatlichkeit verlangsamen können. Verfassungsarchitekturen können insofern „stabiler“ gemacht werden.

Das Vorhaben des in diesem Rahmen zu begutachtenden Gesetzentwurfs hat mit Blick auf die jüngste Eskalation um das polnische Verfassungsgericht eine erschreckende Aktualität erlangt. An dieser Stelle nur in aller Kürze: Der polnische Präsident *Karol Nawrocki* verweigerte vier der sechs im März 2026 gewählten Verfassungsrichter*innen die Eidabnahme. Sie legten sodann ihren Eid vor dem Parlamentspräsidenten ab.[4] Der Präsident des Verfassungsgerichts behinderte im Weiteren die Arbeitsaufnahme der betreffenden Richter. Am 30. Oktober 2026

---

[1] Die Verfasserin dankt *Florentine Schreiter* (Ass. iur.) und *Sebastian Pfeifer* (Ref. iur.) für die kritische Durchsicht dieser Stellungnahme. Alle hier zitierten Internetseiten wurden am 3. November 2026 abgerufen.

[2] *Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Recht, Staat, Freiheit, 2006, 112 f. Zum Diktum im Kontext der Resilienz des demokratischen Verfassungsstaats *Starski*, Politische Parteien und Demokratie, in: Bruns (Hrsg.), Demokratie und Recht (im Erscheinen), 49 (63). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 zu den Gesetzentwürfen in BT-Drs. 20/12977 und 20/12978 zur Anhörung des Rechtsausschusses am 13.11.2024, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029374/Stellungnahme-Starski.pdf>, Fn. 1.

[3] *Levitsky/Ziblatt*, How Democracies Die, 2018, 205. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 2.

[4] *Czurczak*, Nawrocki uderzył w rząd, Żurek nie czekał z ripostą. „Celowo manipuluje“, interia v. 19. Oktober 2026, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-nawrocki-uderzyl-w-rzad-zurek-nie-czekal-z-riposta-celowo-ma,nId,23560686>. Siehe zu den Hintergründen ferner *Reuters*, Polish president turns back from Senegal trip as top court chief suspended, reuters.com v. 30. Oktober 2026, <https://www.reuters.com/world/africa/polish-president-turns-back-senegal-trip-top-court-chief-suspended-2026-10-30/>; *Tilles*, Polish justice minister orders criminal investigation into presidential advisers over judge dispute, notesfrompoland.com v. 14. April 2026, <https://notesfrompoland.com/2026/04/14/polish-justice-minister-orders-criminal-investigation-into-presidential-advisors-over-judge-dispute/>; *Diekmann*, Es eskaliert: Streit um Verfassungsgericht löst Staatskrise in Polen aus, t-online v. 2. November 2026, <https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/id_101508284/polen-streit-um-verfassungsgericht-loest-staatskrise-aus.html>; *Rojek-Socha*, Nowi sędziowie przejęli TK? Prezes Święczkowski i jego zastępca zawieszeni w czynnościach, prawo.pl v. 30. Oktober 2026, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/spor-o-trybunal-konstytucyjny-anna-korwin-piotrowska-zawiesza-w-czynnosciach-swieczkowskiego,1556200.html>.

wurde auf der Website des Verfassungsgerichts verlautbart, dass der Präsident des Verfassungstribunals und sein Stellvertreter suspendiert worden seien. Eine der neugewählten Richter*innen, *Anna Korwin-Piotrowska*, übernehme geschäftsführend die Leitung des Gerichts. Die Suspendierungsverfügung erging von ebenjener Richterin, da es sich um die dienstälteste Richterin handelte.[5] In der Folge kam es zu Protesten rechtsnationalistischer und rechtsextremistischer Demonstrant*innen vor dem Gerichtsgebäude, der (suspendierte) Gerichtspräsident ließ ein Tor zum Verfassungsgericht aufbrechen und wurde dann durch die Polizei am Zugang gehindert.[6] Die Rechtmäßigkeit der Verfügung *Korwin-Piotrowskas* ist zumindest zweifelhaft, die Leitung des Verfassungsgerichts bislang offen.[7] Diese

---

[5] *Dąbrowska*, Święczkowski przyszedł pod Trybunał Konstytucyjny. Polityk PiS chce karać policjantów! Awantura trwa, Super Express v. 1. November 2026, <https://polityka.se.pl/wiadomosci/karol-nawrocki-przyjechal-pod-trybunal-konstytucyjny-tlumy-protestuja-relacja-na-zywo-aa-zTfY-dkiR-XS4S.html>. Ferner *Skoumal*, Co dzieje się w Trybunale Konstytucyjnym? Interwencja policji i „zamach stanu" krok po kroku, rp.pl v. 30. Oktober 2026, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art45423931-co-dzieje-sie-w-trybunale-konstytucyjnym-interwencja-policji-i-zamach-stanu-krok-po-kroku>; *Styczek*, Zawieszony Święczkowski, prezydent w siedzibie TK, protesty przed gmachem. To wydarzyło się w nocy, tvn24.pl v. 31. Oktober 2026, <https://tvn24.pl/polska/trybunal-konstytucyjny-najwazniejsze-informacje-to-wydarzylo-sie-w-nocy-podsumowujemy-st9315322>; *Czurczak*, Nocne decyzje sędzi Anny Korwin-Piotrowskiej. Jest komunikat, interia v. 1. November 2026, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-nocne-decyzje-sedzi-anny-korwin-piotrowskiej-jest-komunikat,nId,23566989>; *Puhl*, Polen: Der Präsident stürmt das Verfassungsgericht, Spiegel online v. 31. Oktober 2026, <https://www.spiegel.de/ausland/polen-der-praesident-stuermt-das-verfassungsgericht-a-a71ba561-d842-4a66-953e-a017cbbf25ea>; *tagesschau.de*, Polen: Streit um das Verfassungsgericht, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/polen-verfassungsgericht-streit-100.html>.

[6] Hier und vorhergehend *LTO*, Machtkampf um Polens Justiz: Gerichtspräsident lässt Tor zum Verfassungsgericht aufbrechen, lto.de v. 30. Oktober 2026, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/machtkampf-um-polens-justiz>. Siehe auch *Hartung*, Polen: Präsident Nawrocki drängt sich mit Gewalt ins Verfassungsgericht, t-online v. 31. Oktober 2026, <https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_101506212/polen-praesident-nawrocki-draengt-sich-mit-gewalt-ins-verfassungsgericht.html>; *dpa/AFP*, Heftiger Machtkampf in Polen: Präsident Nawrocki verschafft sich mit Körpereinsatz Zugang zum Verfassungsgericht, tagesspiegel.de <https://www.tagesspiegel.de/internationales/dpa-heftiger-machtkampf-in-polen-prasident-nawrocki-verschafft-sich-mit-korpereinsatz-zugang-zum-verfassungsgericht-16221913.html>; *Associated Press*, Tensions over Poland's top court ignite as the country's prime minister and president square off, cnn.com v. 31. Oktober 2026, <https://www.cnn.com/2026/10/31/europe/poland-protests-president-nawrocki-latam-intl>.

[7] Ebd.; zur rechtlichen Bewertung und zum weiteren Verlauf ferner *Locke*, Machtkampf in Polen, faz.net v. 31. Oktober 2026, mit der Einschätzung des Warschauer Rechtsprofessors Matczak, man könne „den Rechtsstaat nicht mit Gewalt wiederherstellen", <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/machtkampf-in-polen-accg-201638508.html>; *Diekmann*, Es eskaliert: Streit um Verfassungsgericht löst Staatskrise in Polen aus, t-online v. 2. November 2026, <https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/id_101508284/polen-streit-um-verfassungsgericht-loest-staatskrise-aus.html>; *Rojek-Socha*, Sędzia Korwin-Piotrowska: Święczkowski i Sochański bez wstępu do Trybunału, prawo.pl v. 2. November 2026 (zur Gegenverfügung Święczkowskis), <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zarzadzenie-korwin-piotrowskiej-dotyczace-pracy-trybunalu-konstytucyjnego-sedziow-pracownikow-swieczkowskiego,1556233.html>; *Nalepa*, Święczkowski zwrócił się do policjantów. „Zobaczymy się za parę miesięcy", polsatnews.pl v. 3. November 2026,

Vorgänge machen die Herausforderungen deutlich, mit denen nachfolgende Regierungen bei dem Versuch konfrontiert sind, ein einmal verfassungswidrig vereinnahmtes Verfassungsgericht wieder in ein reguläres Verfassungsleben zu überführen.[8]

Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens beansprucht seit 1950 Geltung und prägt den Verfassungsraum Nordrhein-Westfalens. Die Organe, die sie geschaffen hat, haben sich in wechselnden politischen Konstellationen als funktional erwiesen. Dieser generelle Stabilitätsbefund entbindet indes nicht von der Notwendigkeit zu analysieren, an welcher Stelle innerhalb des Verfassungsgefüges rechtskonstruktive Lücken bestehen, die Türöffner für Demontagepraktiken sein könnten. Die Erosion mehrerer europäischer Verfassungsordnungen im vergangenen Jahrzehnt lehrt, dass solche Lücken bzw. „Konstruktionsfehler" der Verfassungsordnung erst sichtbar werden, wenn Kräfte an die Macht gelangen, die sich anschicken, eine politische Ordnung *contra constitutionem* umzuformen.[9] Sind diese Kräfte bereits an der Macht, können Vorkehrungen und vorbeugende Schutzmaßnahmen nicht mehr getroffen werden.[10] Resilienzsteigerungsmaßnahmen[11] kommen zu dem Zeitpunkt dann zu spät.

Der Vergleich autokratischer Transformationen der jüngeren Vergangenheit – in der Literatur oftmals unter dem Stichwort der „demokratischen Regression"[12]

<https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2026-11-03/bogdan-swieczkowski-znow-niewszedl-do-tk-i-zwrocil-sie-do-policji-polecenia-uzurpatorow/>; *Sehl*, Chaos im Machtkampf um Verfassungsgericht: Die lange Gruselnacht von Warschau, lto.de v. 2. November 2026 (zur fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlage der Suspendierung), <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/polen-verfassungsgericht-machtkampf-justiz-pis-partei-tusk-nawrocki>.

[8] Vgl. auch *Safjan/Stępień/Zdziennicki/Zoll*, Statement by Former Presidents of the Constitutional Tribunal on the Crisis in the Constitutional Tribunal, VerfBlog, 2. November 2026, <https://verfassungsblog.de/statement-by-former-presidents-of-the-constitutional-tribunal-on-the-crisis-in-the-constitutional-tribunal/>.

[9] *Blokker*, Populist Counter-Constitutionalism, Conservatism, and Legal Fundamentalism, 15 European Constitutional Law Review (2019), 519 ff.; *Sadurski,* Constitutional democracy in the time of elected authoritarians, 18 I•CON (2020), 324 (326).

[10] Die Verfasserin hat diese Überlegungen in ihrer Stellungnahme zu den Entwürfen auf Bundesebene entfaltet, *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 2 f.

[11] Zum Begriff der Resilienz *Walz/Merten/Rosenthal/Niedringhaus/Helgest*, From latest buzzword to conceptual framework: Unraveling the complexities of democratic resilience, ZfVP 2025 (online).

[12] Grundlegend *Schäfer/Zürn*, Die demokratische Regression, 2021. Zum Terminus des „democratic backsliding" *Wolkenstein*, What is democratic backsliding, 30 Constellations (2023), 261 ff.; *Bermeo*, On Democratic Backsliding, 27 Journal of Democracy (2016), 5 ff.; *Riedl/Friesen/McCoy/Roberts*, Democratic Backsliding, Resilience, and Resistance, 77 World Politics (2025), 151 ff.; *Haggard/Kaufman*, The Anatomy of Democratic Backsliding, 32 Journal of Democracy (2021), 27 ff.; *Waldner/Lust*, Unwelcome Change: Coming to terms with democratic backsliding, 21 Annual Review of Political Science (2018), 93 ff.; *Carothers/Hartnett*, Misunderstanding Democratic Backsliding, 35 Journal of Democracy (2024), 24 ff. Rechtsvergleichend *Bunce/Pepinsky/Riedl/Roberts* (Hrsg.), Global Challenges to Democracy: Comparative Perspectives on Backsliding, Autocracy, and

untersucht –, lässt ein wiederkehrendes Muster erkennen. Einige sprechen vor diesem Hintergrund sogar von einem „autocrat's playbook"[13]. Im Rahmen vieler Publikationen ist jüngst analysiert worden, wie sich Gesetze und Institutionen gegen eine freiheitliche und demokratische Ordnung wenden lassen. Der Missbrauch des Rechts, nicht sein Bruch, ist das Kennzeichen dieser Strategien.[14] Begleitet wird dieser Missbrauch zugleich oftmals – im Rahmen eines „Kombinationsansatzes" – von „offenen Verfassungsbrüchen". In diesen Kontext ist auch der Begriff des „illiberalen Konstitutionalismus" einzuordnen.[15] Die Angriffe auf die Verfassungsstaatlichkeit modernen Gepräges folgen einer eigenen Grammatik: Populistische Parteien bedienen sich verfassungsrechtlicher Begriffe und bringen Volkssouveränität und Mehrheitsherrschaft gegen die Gewaltenteilung in Stellung. Dass dem einfachen Gesetzgeber verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind und Politik insofern verfassungsrechtlich eingehegt wird, stellen sie grundsätzlich in Frage.[16] Den eigentlichen Beginn einer Demontage von Verfassungsordnungen markiert zumeist der Zugriff auf die Judikative, zuvörderst auf Verfassungsgerichte (im Sinne einer „political capture"),[17] die sich politischen Agenden in den Weg

---

Resilience, 2025; *Huq/Ginsburg*, The Comparative Constitutional Law of Democratic Backsliding: A Report on the State of the Field, Droit Public Comparé 2023, Rn. 1 ff. Zur Rolle politischer Parteien in diesen Prozessen *Starski*, Politische Parteien und Demokratie, in: Bruns (Hrsg.), Demokratie und Recht (im Erscheinen), 49 (50, 57 ff.). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 5 und 6.

[13] Bezüglich Polen und Ungarn: *Kochenov/Bárd*, The Four Elements of the Autocrats' Playbook, VerfBlog, 18. September 2018, <https://verfassungsblog.de/the-four-elements-of-the-autocrats-playbook>; im Hinblick auf die Vereinigten Staaten von Amerika, etwa: *Cummings*, The Autocratic Legal Playbook, 73 UCLA Law Review (2026), 850. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 7.

[14] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Verfassungsmissbrauch" und passim; unter Verwendung des Begriffs „Pseudolaw" siehe auch: *Naím*, The Revenge of Power. How Autocrats Are Reinventing Politics for the 21st Century, 1. Aufl. 2022, 7 ff. Zum Konzept des „autoritären Legalismus", der die Offenheiten und die Formensprache der Verfassungsordnung gegen die Demokratie wendet, *v. Achenbach*, Verfassungstreue in der föderalen Ordnung, Leitsätze zum Referat auf der 86. Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bielefeld 2026, Thesen 5 bis 7.

[15] *Drinóczi/Bień-Kacała*, Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland, 20 German Law Journal (2019), 1140 (1148 ff.).

[16] Hier und vorhergehend *Blokker*, Populism as a constitutional project, 17 I•CON (2019), 535 ff.; *Fournier*, From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism, 20 German Law Journal (2019), 362 (365 ff.); *Pollicino*, Populist Constitutional Grammar – Between Manipulative Borrowing and Bad (Judicial) Masters, in: Krygier/Czarnota/Sadurski (Hrsg.), Anti-Constitutional Populism, 2022, 462 ff.; *Abrams*, The Rise of Despotic Majoritarianism, 9 Democratic Theory (2022), 73 ff.; *Czarnota*, Sources of Constitutional Populism, in: Krygier/Czarnota/Sadurski (Hrsg.), Anti-Constitutional Populism, 2022, 495 (497 f.); zusammenfassend *Starski*, Politische Parteien und Demokratie, in: Bruns (Hrsg.), Demokratie und Recht (im Erscheinen), 49 (59 ff.). Ferner *Koncewicz*, The Capture of the Polish Constitutional Tribunal and Beyond: Of Institution(s), Fidelities and the Rule of Law in Flux, Review of Central and East European Law 43 (2018), 116 ff.

[17] Vgl. *Di Gregorio*, Constitutional courts in the context of constitutional regression, in: Belov (Hrsg.), Courts, Politics and Constitutional Law, 2019, 209 ff.; *Kochenov/Bárd*, The Four Elements of the Autocrats' Playbook, VerfBlog, 18. September 2018,

stellen können. Der Angriff auf Gerichte mündet in einer Nivellierung der Gewaltenteilung („checks and balances“).[18] Das Wirken der Legislative und Exekutive wird nicht mehr effektiv judikativ eingehegt. Die Bindung an Recht und Gesetz und die Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) als rechtsstaatliche Grundprinzipien werden aufgrund ihrer faktischen Nichtdurchsetzbarkeit entwertet. Ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle unterminiert, lassen sich die tragenden Säulen der Verfassungsordnung mit einfachen Mehrheiten beseitigen.[19]

Der Bund hat aus Erfahrungen mit dem „autocrat’s playbook“[20] anderer Staaten Lehren gezogen, die im Dezember 2024 in einer Änderung der Art. 93 und 94 GG[21] mündeten [dazu unten III.].

Der vorliegende und hier zu begutachtende Gesetzentwurf überträgt die im Rahmen des betreffenden Prozesses gewonnenen Lehren auf die Landesebene. Das ist folgerichtig. Eines der zentralen Bauprinzipien des Grundgesetzes ist die Bundesstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 GG). Kennzeichen dieser föderalen Struktur ist eine Distribution von Kompetenzen, die eine vertikale Gewaltenteilung bedingt.[22] Die Länder gelten als Staaten im verfassungsrechtlichen Sinne – ohne über

---

<https://verfassungsblog.de/the-four-elements-of-the-autocrats-playbook>. Zu den Instrumenten dieser Strategie *Scheppele*, Autocratic Legalism, 85 The University of Chicago Law Review (2018), 545 ff.; *Landau*, Abusive Constitutionalism, 47 U.C. Davis Law Review (2013), 189 ff.; *Blokker*, Populist Counter-Constitutionalism, Conservatism, and Legal Fundamentalism, 15 European Constitutional Law Review (2019), 519 ff.; *Rohlfing/Wind*, Death by a thousand cuts: measuring autocratic legalism in the European Union’s rule of law conundrum, 30 Democratization (2023), 551 ff.; Sammelband von *Gárdos-Orosz/Szente* (Hrsg.), Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond, 2021. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 7 und 9. Zur legalen Manipulierbarkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit und zum Recht der Verfassungsgerichtsbarkeit als Gestaltungsspielraum autoritärer Mehrheiten *v. Achenbach*, Verfassungstreue (Fn. 14), Thesen 6 und 32.

[18] *Montesquieu*, De l’esprit des lois, 1748, Buch XI, Kap. 4 („il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir“).

[19] Näher *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 2 ff.

[20] Siehe Fn. 13.

[21] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) v. 20.12.2024, BGBl. 2024 I Nr. 439.

[22] *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 111. EL Juni 2026, Art. 20 Bundesstaat, Rn. 20. Zur Ergänzung der horizontalen durch eine vertikale Gewaltenteilung als Kennzeichen bundesstaatlicher Ordnungen *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 2, 44; dies., ebd., Art. 30 Rn. 8.

umfassende äußere Souveränität zu verfügen.[23] Ihnen weist das Grundgesetz Verfassungsautonomie zu (Art. 28 GG).[24]

Effektive landesverfassungsrechtliche Strukturen stabilisieren – und dies ist zentral – die bundesdeutsche Verfassungsstaatlichkeit.

Der VerfGH NRW entscheidet in einzelnen Verfahrensarten als abschließende Instanz, gegen deren Entscheidungen der Weg zum Bundesverfassungsgericht versperrt ist.[25] Das Landesverfassungsrecht ist grundsätzlich kein Entscheidungsmaßstab für Judikate des BVerfG.[26] Nur ausnahmsweise entscheidet das BVerfG im Falle der Ersatzzuständigkeit für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten innerhalb eines Landes (Landesbinnenstreit) nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG anhand von Landesverfassungsrecht.[27] Als Ausnahme ist indes nicht der (inzwischen wohl weitgehend bedeutungslose) Art. 99 Abs. 1 GG zu werten: Zwar entscheidet das BVerfG hier am Maßstab des Landesverfassungsrechts, es wird jedoch kraft Landesgesetzes „als Landesverfassungsgericht“[28] bzw. als Verfassungsgericht „für das Land“[29] tätig. Anders als im Falle des Art. 94 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG stellt dies somit kein genuin bundesverfassungsgerichtliches Verfahren dar,[30] sondern vielmehr eine Organleihe.[31]

Die Landesverfassungsräume einerseits und der Verfassungsraum des Bundes andererseits stehen nach der Rechtsprechung des BVerfG „grundsätzlich selbstständig nebeneinander“.[32] Den Ländern kommt Verfassungshoheit und

---

[23] Zur Staatseigenschaft der Länder als verfassungsrechtlicher Kategorie BVerfGE 36, 342 (360 f.); *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 79 ff.; *Kersten*, DÖV 46 (1993), 896 (896); *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 64. Bereits *Jellinek*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, 278 („nichtsouveräne Gliedstaaten“).

[24] BVerfGE 147, 185 (210, Rn. 46) – Urteil des Zweiten Senats vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16; siehe auch *Rozek*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 26. Zur Staatlichkeit der Länder, die aus dem Grundgesetz selbst zu entfalten ist, *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 80 f.; *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie, 2014, S. 21 ff., 46.

[25] LT-Drs. 18/21201, 1 unter Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 25.1.2023 – 2 BvR 2189/22, juris Rn. 116 ff.

[26] *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/*Bethge*, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 69 Rn. 145.

[27] *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 111. EL Juni 2026, Art. 93 Rn. 145 und Art. 94 Rn. 131.

[28] So bezeichnet in BVerfGE 103, 332 (344 ff.), kritisch hinsichtlich der Begriffswahl: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 99 Rn. 7.

[29] So in BVerfGE 27, 240 (244).

[30] *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 111. EL Juni 2026, Art. 94 Rn. 131.

[31] *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 99 Rn. 3.

[32] BVerfGE 4, 178 (189); jüngst BVerfG, Beschl. v. 24.7.2025 – 2 BvR 686/25, juris Rn. 9; hierzu *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 86; zur Dualität der Rechtsordnungen im

Verfassungsautonomie zu.[33] Art. 28 Abs. 1 GG setzt sie voraus und zieht ihr über das ihm inhärente Homogenitätsgebot Schranken. Kongruenz oder gar Uniformität der verfassungsrechtlichen Strukturen verlangt Art. 28 Abs. 1 GG nicht.[34] Welche Regelungen Bestandteil einer Landesverfassung sein sollen, gibt das Grundgesetz nicht vor.[35] Wie ein Land die Unabhängigkeit seiner Verfassungsgerichtsbarkeit absichert, ist deshalb zunächst eine Entscheidung, die ihm für seinen Verfassungsraum überlassen bleibt. Die Verfassungsautonomie der Länder steht ihrerseits unter dem Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG.[36]

Zugleich stehen die beiden Verfassungsräume – Bundesverfassungsordnung (Grundgesetz) und Landesverfassungsordnung (Landesverfassung) – nicht beziehungslos zueinander. Der Bundesstaat des Grundgesetzes ist auf ein Ineinandergreifen der Autonomiesphären und ein Ergänzungsverhältnis angelegt. Einheit entsteht in ihm nicht von selbst; sie bedarf normativer Verschränkungen und einer gemeinschaftlichen Anstrengung der Glieder.[37] Hier setzt das Gebot der Bundestreue an. Als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz verpflichtet es Bund und Länder ebenso wie die Länder untereinander zu gegenseitiger Rücksichtnahme und zum Zusammenwirken.[38] Zu dem hiermit verbundenen Pflichtenkanon zählen Verständigungs- und Koordinationsgebote sowie Frustrations- und Missbrauchsverbote.[39] Das Frustrationsverbot ist in der Dogmatik interföderaler Bindungswirkungen besonders konturiert: Kompetenzgemäß gesetzte Hoheitsakte eines Landes sind von den übrigen Gliedern des Bundesstaates als verbindlich zu achten; diese haben sich Betätigungen zu enthalten, welche die Wirkungen solcher Akte innerhalb der Rechtsordnung des handelnden Landes vereitelten.[40] Die Bundestreue begründet dabei keine eigenständigen Kompetenzen. Sie ist akzessorischer

---

Bundesstaat *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie, 2014, 43 ff.

[33] BVerfGE 4, 178 (189); 36, 342 (361); *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 13; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 111. EL Juni 2026, Art. 28 Rn. 3; *Kersten*, DÖV 46 (1993), 896 (896). Bereits *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 86, 119.

[34] BVerfGE 9, 268 (279); *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 86.

[35] *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 86 m.w.N.

[36] *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie, 2014, 42 f. Vgl. BVerfGE 36, 342 (361).

[37] *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie, 2014, 45 f.

[38] BVerfGE 1, 299 (315); 8, 122 (140); 32, 199 (218); *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 103, 106, 108.

[39] *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 108; *Starski*, Bundestreue, Unionstreue und Europarechtsfreundlichkeit, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, § 79 Rn. 16 f.

[40] *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie, 2014, 68 ff., 113 f., 121 ff.

Natur, modifiziert und ergänzt anderweitig begründete Rechtsverhältnisse und wirkt als Auslegungsdeterminante.[41]

Für die Resilienz der Landesverfassungsgerichtsbarkeit folgen daraus zwei Dinge: Die Absicherung des VerfGH liegt in der Verantwortung des Landes. Der Bund kann Lücken, die die Landesverfassung lässt, mit den Mitteln des Grundgesetzes nicht schließen; Art. 28 Abs. 1 GG greift erst, wenn das rechtsstaatliche Mindestmaß unterschritten ist.[42] Funktionsstörungen eines Landesverfassungsgerichts bleiben jedoch kein Binnenproblem des betroffenen Landes. Ein Landesverfassungsgericht, das lahmgelegt oder politisch vereinnahmt ist, bleibt Teil des bundesstaatlichen Gefüges: Seine Entscheidungen sind von Bund und Ländern im Rahmen des Beachtungs- und Frustrationsverbots zu achten. Über Art. 100 Abs. 3 GG[43] ist es in den „Verfassungsverbund"[44] eingebunden. Die polnische Erfahrung zeigt, dass ein gekapertes Verfassungsgericht zum Legitimitätsbeschaffer fortgesetzten Verfassungsbruchs werden kann [unten II.4]. Die verfassungsrechtliche Absicherung des VerfGH lässt sich deshalb auch als Beitrag des Landes zur Stabilität des verfassungsrechtlichen Gesamtgefüges verstehen.

Die polnischen Erfahrungen nach dem Regierungswechsel von 2023 und insbesondere – wie bereits oben erwähnt – die jüngsten Entwicklungen lehren zudem, dass die Wiederherstellung des Rechtsstaats nach seiner Demontage sich komplexer erweist als die Demontage selbst.[45] Dies lässt es als geboten erscheinen, dass gewählte Mehrheiten daran gehindert werden, grundlegende Institutionen mit einfacher Mehrheit zu beseitigen. Es besteht dementsprechend ein Bedürfnis nach schützenden verfassungsrechtlichen Hürden.[46] Genau dies ist das Anliegen des in diesem Rahmen zu begutachtenden Entwurfs.

---

[41] BVerfGE 42, 103 (117); 167, 59 (83 Rn. 63); *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 107, 109.

[42] *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 86; zum rechtsstaatlichen Mindestmaß, das die Länder bei der Ausgestaltung ihres Staatswesens zu wahren haben, *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie, 2014, 113 f. Dass die Gesetzgebung der Länder unterhalb der Schwelle des Art. 28 Abs. 3 GG keiner Kontrolle des Bundes unterliegt und demokratische Regression die Gliedstaaten ebenso treffen kann wie den Bund, betont *v. Achenbach*, Verfassungstreue (Fn. 14), Thesen 1 und 18.

[43] Hierzu BVerfGE 96, 345 (360 ff.; 368 ff.).

[44] Im Hinblick auf die EU *Pernice*, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes (2007), in: ders., Der Europäische Verfassungsverbund: ausgewählte Schriften zur verfassungstheoretischen Begründung und Entwicklung der Europäischen Union, 2020, 625 (626 ff.).

[45] *Starski/Vöhler*, Introduction, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law. Challenges, Dilemmas and Strategies in Poland and Beyond, 2027 (im Erscheinen), 11 (24); *Masing*, Epilogue, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 335 (335).

[46] *Masing*, Epilogue, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 335 (335).

Dieser verfolgt zwei Anliegen, die auf den ersten Blick inkonnex erscheinen: Er regelt zum einen die Leitung der konstituierenden Sitzung des Landtags neu (Art. 37 Abs. 2 LVerf NRW-E). Zum anderen sichert er die Stellung des VerfGH verfassungsrechtlich ab (Art. 75 bis 76a LVerf NRW-E). Beide Anliegen sind in ihrer Grundausrichtung indes durchaus verbunden: Die jeweilige konstituierende Sitzung ist die „Stunde Null" eines Parlaments.[47] In ihr muss der neu gewählte Landtag handlungsfähig werden, bevor seine institutionelle Binnenstruktur effektiv aufgestellt ist. Die Vorgänge im Thüringer Landtag im September 2024 haben gezeigt,[48] dass gerade dieser Moment für Strategien der Obstruktion[49] anfällig ist [dazu unten IV.2.b)]. Oftmals ist die neuralgische Phase der konstituierenden Sitzung von Konventionen und informellen Abreden gekennzeichnet, deren Fortbestand in der jetzigen politischen Konstellation fraglich ist. Es ist damit zu rechnen, dass Konventionen und Usancen von politischen Kräften „aufgekündigt" werden. Die Neuregelung des Alterspräsidenten zählt damit ebenso wie die Absicherung des VerfGH zum Projekt der Resilienzsteigerung einer funktionalen Landesverfassungsordnung.

Ausgehend von dieser Kontextualisierung stellt sich die Choreographie dieser Stellungnahme wie folgt dar:

Im Rahmen von Teil II. werden zu Anschauungszwecken die Grundparameter der Demontage der polnischen Verfassungsstaatlichkeit skizziert, vor deren Hintergrund sich Resilienzsteigerungsvorhaben tiefergehend erfassen lassen.

Teil III. ruft die zentralen Aspekte der Grundgesetzänderung vom Dezember 2024 in Erinnerung.

---

[47] *Starski*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR IV, 4. Aufl. 2026, § 74 Rn. 51 ff.

[48] Siehe unten, im Einzelnen dargestellt in: *Michl*, Demokratische Diskontinuität, VerfBlog, 23. September 2024, <https://verfassungsblog.de/demokratische-diskontinuitat/>; ferner die Sachverhaltsdarstellung in VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24. Der VerfGH betont dort zugleich den Zusammenhang zwischen der Funktionsfähigkeit des Landtags und derjenigen des Landesverfassungsgerichts: Ohne einen funktionsfähigen Landtag komme „auch keine (Nach-)Wahl von Mitgliedern und Stellvertretern des Verfassungsgerichtshofs zustande (§ 3 ThürVerfGHG)" (juris Rn. 114) – ein Hinweis auf den inneren Zusammenhang der beiden Regelungsgegenstände des vorliegenden Entwurfs.

[49] Zum Begriff der Obstruktion *Koller*, Die Obstruktion, 1910, 113. Im parlamentarischen Kontext siehe grundlegend: *Jellinek*, Die parlamentarische Obstruktion, in: *Jellinek*, Ausgewählte Schriften und Reden, Neudruck der Ausgabe Berlin 1911, 1970, 419, siehe auch: *Hölscheidt*, Obstruktion im Parlament, Der Staat 62 (2022), 129; *Lerch/Zillessen*, Parlamentarische Obstruktion – Demokratie in der Zwickmühle des autoritären Populismus, VerfBlog, 29. Januar 2024, <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-obstruktion/>. Zu Geschäftsordnungsregeln, parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen und Missbrauchstatbeständen für parlamentarische Rechte als Instrumenten autoritären Legalismus *v. Achenbach*, Verfassungstreue (Fn. 14), These 31.

Teil IV. wendet sich einer Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs zu; beide Regelungsgegenstände – Alterspräsident und VerfGH – werden dort nacheinander behandelt.

Zentrale Erkenntnisse fasst Teil V. zusammen.

II. *Case Study* Polen

Im Folgenden wird als Referenzpunkt bestehender Risikopotentiale bei der verfassungsrechtlichen Absicherung von Verfassungsgerichten der Vergleich zur Republik Polen gezogen. Dabei stellen die folgenden Ausführungen eine gekürzte Version der *Case Study,* die die Verfasserin in ihrer Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen zur Stärkung der Resilienz und Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts im November 2024 im Rechtsausschuss des Bundestages abgegeben hat, dar.[50] Aus ihnen lassen sich indes Lehren ziehen, die ebenfalls die Funktionalität eines Landesverfassungsgerichts betreffen.

1. Das Verfassungstribunal vor 2015

Das 1982 errichtete polnische Verfassungstribunal (*Trybunał Konstytucyjny*) trat zunächst wenig in Erscheinung, entwickelte sich nach 1989 jedoch zu einem Wegbereiter des polnischen Rechtsstaats.[51] Die polnische Verfassung von 1997 stärkte seine Stellung: Entscheidungen des Verfassungstribunals konnten nicht länger vom *Sejm* überstimmt werden; hinzu trat verfassungsprozessual die Einführung einer auf Legislativakte beschränkten Verfassungsbeschwerde.[52] Gleichwohl blieb das öffentliche Vertrauen in die Verfassungsgerichtsbarkeit gerade aufgrund problematischer Erfahrungen mit der Judikative in der Zeit sozialistischer Herrschaft fragil. Das Verhältnis der Partei *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS; „Recht und Gerechtigkeit“) zum Verfassungstribunal war stets angespannt. So beanstandete das Tribunal während der ersten Regierungszeit von PiS wiederholt zahlreiche von dieser

---

[50] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2). Viele der im Folgenden aufgeführten Nachweise finden sich bereits dort wieder.

[51] Zur Rolle des Verfassungstribunals in der Zeit der Transformation *Brzezinski/Garlicki*, Judicial Review in Post-Communist Poland: The Emergence of a Rechtsstaat?, Stanford Journal of International Law 31 (1995), 13 ff. Ausführlich zur Zeit vor 1989 *Wyrzykowski*, Der Verfassungsgerichtshof der Volksrepublik Polen, 112 Archiv des öffentlichen Rechts (1987), 93 ff. Zur Periode nach 1989 *Tuleja*, The Polish Constitutional Tribunal, in: v. Bogdandy/Huber/Grabenwarter (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume III, 2020, 619 (621 ff.); *Szwast/Szwed/Starski*, The Evolution and *Gestalt* of the Polish Constitution, in: v. Bogdandy/Huber/Ragone (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume II: Constitutional Foundations, 2023, 431 (449 ff.). Ferner *Garlicki*, Constitutional Court of Poland: 1982–2009, in: Pasquino/Billi (Hrsg.), The Political Origins of Constitutional Courts, 2009, 13 ff. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 21 bis 23.

[52] *Tuleja*, The Polish Constitutional Tribunal, in: v. Bogdandy/Huber/Grabenwarter (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume III, 2020, 619 (624). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 24.

Partei orchestrierte Gesetzgebungsvorhaben.[53] Letztendlich wurde das Verfassungstribunal zum zentralen Angriffsobjekt der PiS-Politik. Es wurde paralysiert und nach politischer Übernahme wieder funktional gemacht, so dass es dann die Regierungsmacht zu stabilisieren half.

2. Verfassungsrechtliche Garantien

Die polnische Verfassung gewährleistet die institutionelle Unabhängigkeit des Verfassungstribunals, die individuelle Unabhängigkeit der Verfassungsrichter*innen, die Richterzahl, die Amtsdauer der Richter*innen, sieht einen Wiederwahlausschluss vor, regelt Inkompatibilitäten sowie die Dimensionen der Bindung an Entscheidungen des Verfassungstribunals.[54] Im Vergleich zur inzwischen geltenden Rechtslage zum BVerfG [dazu unten III.] sichert sie weder Geschäftsordnungsautonomie, Amtsfortführung bis zur Nachbesetzung, Altersgrenze noch Senatsstruktur ab; ein Ersatzwahlmechanismus fehlt ebenfalls.[55] Demgegenüber finden sich Regelungen zur Richterimmunität,[56] den Arbeitsbedingungen, der Vergütung, der relevanten Entscheidungsmehrheit sowie Vorgaben zur Bestellung der Gerichtsspitze.[57] Insgesamt finden sich in der Verfassung somit zahlreiche Einzelgarantien, die die Funktionalität des Verfassungstribunals absichern.

---

[53] *Civil Development Forum (FOR)*, Rule of law in Poland 2020: A diagnosis of the deterioration of the Rule of law from a comparative perspective, 2020, 12 f. Vgl. zu Beanstandungen *Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 60 f. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 27 und 28; zur Prägung der PiS durch die Konflikte mit dem Verfassungstribunal in den Jahren 2005 bis 2007 und zu den Effekten des Richterwahlverfahrens der Verfassung von 1997 *Dalla Pellegrina/Kantorowicz/Garoupa/Lewkowicz*, Judicial transformation: The case of the Polish Constitutional Tribunal, 65 European Journal of Political Research (2026), 433 ff.

[54] Institutionelle Unabhängigkeit: vgl. Art. 173 Abs. 1 PolVerf; Zahl der Richter*innen: Art. 75 Abs. 2 LVerf NRW-E vgl. Art. 194 Abs. 1 S. 1 PolVerf; Amtsdauer: Art. 75 Abs. 5 S. 2 LVerf NRW-E (10 Jahre) vgl. Art. 194 Abs. 1 PolVerf (9 Jahre); Ausschluss der Wiederwahl: Art. 75 Abs. 5 S. 3 LVerf NRW-E vgl. Art. 194 Abs. 1 PolVerf; Unvereinbarkeit mit anderen Ämtern: Art. 75 Abs. 4 LVerf NRW-E vgl. Art. 195 Abs. 3 PolVerf; Wahl der Richter*innen: Art. 75 Abs. 5 S. 1 LVerf NRW-E vgl. Art. 194 Abs. 1 PolVerf; Bindungswirkung: Art. 76 Abs. 4 LVerf NRW-E vgl. Art. 190 Abs. 1 PolVerf; Individuelle Unabhängigkeit: vgl. Art. 195 Abs. 1 PolVerf. Für eine Gegenüberstellung mit den Vorgaben des Grundgesetzes siehe bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 29.

[55] Altersgrenze – Art. 93 Abs. 3 S. 1 GG (im Gesetz zur Regelung des Verfassungstribunals einfachgesetzlich festgeschrieben, inklusive Mindestalter); Geschäftsordnungsautonomie – Art. 93 Abs. 4 GG; Stellung als Verfassungsorgan – Art. 93 Abs. 1 GG; Gliederung in Senate – Art. 93 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 31.

[56] Zu der Immunitätsabsicherung *Tuleja*, The Polish Constitutional Tribunal, in: v. Bogdandy/Huber/Grabenwarter (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume III, 2020, 619 (630 f.). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 32.

[57] Die Unabhängigkeit des Verfassungstribunals wird vermöge verschiedener Vorschriften abgesichert, die in einer Wechselbezüglichkeit stehen. Zu diesen zählen: Art. 190 Abs. 1 – Bindungswirkung der Entscheidungen (*obowiązującą*); Art. 190 Abs. 2 – Pflicht zur Veröffentlichung der Entscheidungen; Art. 190 Abs. 5 – Quorum (einfache Mehrheit der

3. Die Übernahme des Verfassungstribunals

Zwischen November 2015 und Dezember 2016 brachte die PiS-geführte Mehrheit das Tribunal unter politische Kontrolle („political capture“[58]).[59] Ausgangspunkt war die vorgezogene Wahl von fünf Richtern durch die Koalition der Vorgängerregierung: Drei Vakanzen gehörten noch ihrer Legislaturperiode an (sog. Novemberrichter), zwei erst der folgenden (sog. Dezemberrichter).[60]

Präsident *Duda* – im Mai 2015 neu gewählt – verweigerte sämtlichen gewählten Richtern die Vereidigung; die neue Mehrheit erklärte ihre Wahl für nichtig und besetzte alle fünf Stellen erneut.[61] Das Tribunal bestätigte hingegen die Rechtsgrundlage für die Wahl der drei „Novemberrichter“ und beanstandete diejenige der beiden „Dezemberrichter“. Die Vereidigungsverweigerung gegenüber den rechtmäßig Gewählten erklärte es für verfassungswidrig.[62] Da Gerichtspräsident *Rzepliński* den drei „doppelten“ Richtern keine Fälle zuwies, arbeitete das Tribunal mit zwölf statt fünfzehn Richtern.[63]

Parallel zielten zahlreiche einfache Gesetze,[64] die von der die Regierung stützenden parlamentarischen Mehrheit verabschiedet wurden, auf die Paralyse des

---

Stimmen); Art. 194 Abs. 1 – 15 Richter*innen, Einzelwahl im *Sejm* (keine relevante Mehrheit genannt), Amtsdauer (9 Jahre) und Ausschluss der Wiederwahl; Art. 194 Abs. 2 – Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten des Gerichts; Art. 195 Abs. 1 – Unabhängigkeit der Richter*innen; Art. 195 Abs. 2 – Arbeitsbedingungen und Vergütung; Art. 195 Abs. 3 – Unvereinbarkeitsklausel; Art. 196 – Immunität; Art. 197 – Öffnungsklausel für einfachgesetzliche Regelung zu Organisation und Verfahren. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 33.

[58] Siehe oben, Fn. 17.

[59] Eine umfassende Darstellung der Ereignisse findet sich in Europäische Kommission, Begründeter Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen, 20.12.2017, COM(2017) 835 final. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 34.

[60] Vgl. *Kustra*, Poland’s constitutional crisis. From court-packing agenda to denial of Constitutional Court’s judgments, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie xii — Studi Polacco-Italiani di Toruń xii (2016), 343 (345 ff.); *Śledzińska-Simon*, Midnight Judges: Poland’s Constitutional Tribunal Caught Between Political Fronts, VerfBlog, 23. November 2015, <https://verfassungsblog.de/midnight-judges-polands-constitutional-tribunal-caught-between-political-fronts>. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 35. Allgemein zur Strategie des „court packing“ *Kosař/Šipulová*, Comparative Court-Packing, 21 I•CON (2023), 80 ff.

[61] *Tuleja*, The Polish Constitutional Tribunal, in: v. Bogdandy/Huber/Grabenwarter (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume III, 2020, 619 (660). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 40.

[62] Poln. Verfassungstribunal, Urt. v. 3.12.2015, K 34/15 (Tenor Nr. 5, Nr. 8 lit. b und c; siehe Rn. 6.16) (in englischer Sprache abrufbar <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8866-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym>). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 43 und 44.

[63] *Sadurski*, Poland’s Constitutional Breakdown, 2019, 64. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 45.

[64] *Bernatt/Ziolkowski*, Statutory Anti-Constitutional Constitutional Amendments, 2019; *Kustra-Rogatka*, Poland’s Judicial Reform Before the European Courts: What Makes a Court

Verfassungstribunals hin: Hierzu zählten insbesondere erhöhte Plenumsquoren,[65] eine verpflichtende chronologische Fallbearbeitung, Zweidrittelmehrheit,[66] Wartefristen für mündliche Anhörungen,[67] Mitwirkungsrechte des Generalstaatsanwalts sowie politische Disziplinarbefugnisse.[68] Das Tribunal verwarf wesentliche Maßnahmen unter Anwendung des bisherigen Verfahrensrechts; die Regierung verweigerte verfassungswidrig die Veröffentlichung der betreffenden Urteile.[69] Nach der von Unregelmäßigkeiten geprägten Ernennung *Przyłębskas* zur Präsidentin ermöglichte deren Fallzuteilung regierungsfreundliche Mehrheiten innerhalb des Tribunals.[70] Zugleich wurden die verfahrensrechtlichen Blockaden weitgehend beseitigt.[71]

---

a Non-Majoritarian Institution?,. 11 European Papers – A Journal on Law and Integration (2026), 419 (424); siehe auch *Starski*, The Power of the Rule of Law: The Polish Constitutional Tribunal's Forceful Reaction, VerfBlog, 17. März 2016, <https://verfassungsblog.de/the-power-of-the-rule-of-law-the-polish-constitutional-tribunals-forceful-reaction/>; *Starski*, Poland at Crossroads – The Constitutional Tragedy Continues…Part I <https://www.juwiss.de/1-2016/>; Poland at Crossroads – The Constitutional Tragedy Continues…Part II <https://www.juwiss.de/3-2016/>. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 48. Zu den Angriffsstrategien *Matczak*, The Clash of Powers in Poland's Rule of Law Crisis: Tools of Attack and Self-Defense, 12 Hague Journal on the Rule of Law (2020), 421 ff.

[65] *Tuleja*, The Polish Constitutional Tribunal, in: v. Bogdandy/Huber/Grabenwarter (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume III, 2020, 619 (662 ff.). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 81.

[66] Nach dem Wortlaut der relevanten Verfassungsbestimmung ist nur eine Mehrheit erforderlich, siehe Art. 190 Abs. 5 PolVerf. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 51.

[67] Entscheidet das Plenum, greift eine Frist von sechs Monaten, bei übrigen Entscheidungen drei Monate. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 52.

[68] Art. 31a Abs. 1 des Gesetzes zum Verfassungstribunal in der Fassung vom 31.12.2015. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 54.

[69] *Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 75 ff. Die Veröffentlichung wurde erst im Juni 2018 nachgeholt, vgl. ebd., 78 f. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 57.

[70] Hier und vorhergehend *Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 69. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 61; empirisch zur Verschiebung des Abstimmungsverhaltens nach 2015, zum Ausschluss einzelner Richter von der Rechtsprechung und zur Abweichung von der alphabetischen Fallzuteilung *Dalla Pellegrina/Kantorowicz/Garoupa/Lewkowicz* (Fn. 53), 433 ff. Der Beitrag kommt zu folgendem Befund: „Our findings reveal a significant increase in the alignment between the court and the executive branch following the parliamentary elections of October 2015, highlighting a substantial judicial transformation" (S. 458).

[71] Vgl. *Tuleja*, The Polish Constitutional Tribunal, in: v. Bogdandy/Huber/Grabenwarter (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law, Vol. III, 2020, 619 (667). Siehe Gesetz zur Organisation und zu den Verfahren vor dem Verfassungstribunal vom 30.11.2016, Nr. 2072; ferner Gesetz zum Status der Richter*innen vom 30.11.2016, Nr. 2073. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 62.

4. Folgen der Übernahme

Die Ausschaltung einer unabhängigen Verfassungskontrolle eröffnete den Weg für umfassende „Justizreformen".[72] Der EGMR stellte 2021 in der Entscheidung *Xero Flor* fest, dass das Tribunal bei Beteiligung „doppelter" Richter*innen kein auf Gesetz beruhendes Gericht gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK sei.[73]

Das Tribunal legitimierte Eingriffe in den Landesjustizrat und die Bestellung der Spitze des Obersten Gerichts.[74] Die verfassungsgerichtlich getragene erhebliche Einschränkung zulässiger Schwangerschaftsabbrüche 2020[75] löste landesweite Proteste aus.[76] Gegenüber EuGH und EGMR erklärte das Verfassungstribunal unionsrechtliche Vorgaben beziehungsweise Art. 6 Abs. 1 EMRK in deren Auslegung durch den EGMR für verfassungswidrig.[77] Schließlich dient das gekaperte Tribunal der nunmehr oppositionellen PiS zur Blockade rechtsstaatlicher Wiederherstellungsmaßnahmen der 2023 gewählten Regierung (zu der aktuellen Zuspitzung der Lage siehe bereits oben).[78]

Inzwischen hat der EuGH im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) festgestellt, dass das Verfassungstribunal wegen der rechtswidrigen Wahl dreier Richter*innen, der Unregelmäßigkeiten bei der Bestellung seiner Präsidentin und seiner gegen das Unionsrecht gerichteten Rechtsprechung die

---

[72] Umfassende Analyse bei *Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 63.
[73] EGMR, Urt. v. 7.5.2021, Beschwerde-Nr. 4907/18 – *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 65.
[74] Vgl. *Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 81 f. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 67; zum Piloturteil des EGMR in *Wałęsa* sowie den Herausforderungen einer Wiederherstellung der richterlichen Unabhängigkeit *Piątek*, Restoring the Rule of Law in Poland: Towards the Most Appropriate Way to Put an End to the Systemic Violation of Judicial Independence, 21 European Constitutional Law Review (2025), 139 ff. („In reality, there is no ideal way to go through this process, nor is there any chance of preserving all aspects of the rule of law to the fullest possible extent." – S. 162).
[75] Poln. Verfassungstribunal, Urt. v. 22.10.2020, K 1/20. Aus der Literatur *Furgalska/de Londras*, Rights, Lawfare and Reproduction: Reflections on the Polish Constitutional Tribunal's Abortion Decision, 55 Israel Law Review (2022), 285 ff.; *Bucholc*, Abortion Law and Human Rights in Poland: The Closing of the Jurisprudential Horizon, 14 Hague Journal on the Rule of Law (2022), 73 ff.; *Gliszczyńska-Grabias/Sadurski*, The Judgment That Wasn't, 17 European Constitutional Law Review (2021), 130 ff. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 68.
[76] *Kubal*, The Woman's Complaint, 31 Journal of Contemporary Central and Eastern Europe (2023), 585 ff. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 69.
[77] Poln. Verfassungstribunal, Urt. v. 24.11.2021, K 6/21 und Urt. v. 10.3.2022, K 7/21. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 75.
[78] So verweigerte der ehemalige polnische Präsident *Duda* die Gegenzeichnung für ein Gesetz zur Reformierung des Landesjustizrates; er strengte eine verfassungsrechtliche Kontrolle bei dem Verfassungstribunal an, siehe: Polish Press Agency, President stalls judiciary council reform (v. 2. August 2024), <https://www.pap.pl/en/news/president-stalls-judiciary-council-reform>. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 76.

Anforderungen an ein unabhängiges, zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht nicht erfüllt.[79] Die Rekonstruktion des Gerichts bleibt gleichwohl aufgrund der Mehrheitsverhältnisse blockiert. Die seit 2023 regierende Koalition ließ frei werdende Richterstellen zunächst bewusst unbesetzt. Als der *Sejm* im März 2026 sechs neue Richter*innen wählte, hatten PiS-Abgeordnete das Wahlverfahren zuvor beim Tribunal angegriffen. Präsident *Nawrocki* verweigert vier der Gewählten bislang die Vereidigung.[80] Das „autocrat's playbook" von 2015 scheint sich damit unter umgekehrten Vorzeichen zu wiederholen. Der seitens PiS akribisch verfolgte Umbau der Justiz diente – so auch die expliziten Verlautbarungen von PiS – dazu, eine als „Kaste" wahrgenommene Richter*innenschaft zu beschneiden, die sich der Verwirklichung des vermeintlichen Mehrheitswillens in den Weg stellen könnte.[81] Im polnischen Diskurs steht dem seither das Konzept der „wahren Verfassung" gegenüber, verstanden als die Verfassung in der Lesart des Tribunals vor seiner Vereinnahmung.[82]

5. Zwischenergebnis

Entscheidend für die Demontage der polnischen Verfassung war weniger verfassungsrechtliche Regelungsarmut als die Bereitschaft zu offenen Verfassungsverstößen (im Sinne einer Art „open defiance") samt einer missbräuchlichen

---

[79] EuGH, Urt. v. 18.12.2025, Rs. C-448/23 – *Kommission/Polen*; hierzu *Szwed*, Rebuilding the Polish Constitutional Tribunal, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 93 (97); zu den verschiedenen Strategien des Umgangs mit dem Verfassungstribunal (inkrementelle Nachbesetzung oder „zeroing out") *Schultz/Sawicki*, Polish(ing) a Broken Tribunal. How to Restore Constitutional Justice After a Populist Government, 24 Central Europe (2026), Heft 1, DOI: 10.1080/14790963.2026.2646844; *Wójcik*, Rebuilding the Rule of Law in Poland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2025, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/21873.pdf>.

[80] *Szwed*, Rebuilding the Polish Constitutional Tribunal, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 93 (105 ff.); zur Rolle des Präsidenten bei der Eidabnahme Venice Commission, Opinion on the powers of the President in the context of the oath-taking of the judges of the Constitutional Tribunal and of other judicial appointments, Opinion No. 1294/2026, CDL-AD(2026)031, Rn. 98 (Recommendations) (kein allgemeines Vetorecht des Präsidenten; verweigert der Präsident die Eidabnahme müsse der Eid auch ohne seine physische Anwesenheit geleistet werden können), <https://www.coe.int/documents/268333607/300678634/CDL-AD(2026)031-e.pdf>.

[81] *Gersdorf/Pilich*, Judges and Representatives of the People: a Polish Perspective, 16 European Constitutional Law Review (2020), 345 (347 ff.); *Stambulski*, Constitutional Populism and the Rule of Law in Poland, in: Krygier/Czarnota/Sadurski (Hrsg.), Anti-Constitutional Populism, 2022, 336 ff.; *Skąpska*, Abuse of the Constitution as a Means of Political Change: Sociological Reflections on the Crisis of Constitutionalism in Poland, 4 Polish Sociological Review (2019), 421 ff.; *Starski*, Politische Parteien und Demokratie, in: Bruns (Hrsg.), Demokratie und Recht, (im Erscheinen), 49 (61 f.).

[82] *Szwast/Szwed/Starski*, The Evolution and Gestalt of the Polish Constitution, in: v. Bogdandy/Huber/Ragone (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume II: Constitutional Foundations, 2023, 431 (459); *Brzozowski*, Whatever works, in: Gárdos-Orosz/Szente (Hrsg.), Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond, 2021, 174 ff. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 12 und 14.

Invokation des Rechts. Die rechtswidrige Vorbesetzung durch die Vorgängerregierung beschädigte zusätzlich das notwendige Vertrauen in die Verfassungsgerichtsbarkeit.[83] Strukturelle Anfälligkeiten lagen in der alleinigen Richterwahl durch den *Sejm* mit einfachgesetzlich bestimmter absoluter Mehrheit[84] sowie der manipulationsanfälligen Kammerorganisation. Ein Verfahren, das von jeder Seite des politischen Konflikts gelähmt oder politisiert werden kann, widerstrebt auf Dauer den Interessen aller Rechtsunterworfenen.[85]

Eine verfassungsrechtlich gesicherte qualifizierte Wahlmehrheit samt Ersatzwahlmechanismus hätte – das lehrt der Fall Polen – Übernahmen erschweren können.[86] Für Deutschland und das BVerfG erscheinen deshalb die Absicherung der Senatsstruktur sowie die Festschreibung von Richterzahl und Altersgrenze sachgerecht. Letztere begegnen zugleich den am polnischen Obersten Gericht erprobten Eingriffen durch vorzeitige Pensionierung und Gerichtserweiterung.[87] Derartige Absicherungen ergeben auch auf der landesverfassungsrechtlichen Ebene Sinn.

Verfassungsrechtliche Garantien bleiben dabei auf politische Beachtung angewiesen und können eine Kultur systematischer Rechtsmissachtung und Rechtsmissbrauchs allein nicht überwinden. Bemerkenswert ist, dass die polnische Reformdebatte inzwischen bei derselben Frage angelangt ist, die der vorliegende Entwurf für Nordrhein-Westfalen beantwortet: Der polnische Senat – die zweite Kammer

---

[83] Dies förderte eine Kultur der Rechtswidrigkeit („culture of illegality"); zum Begriff *Jakab*, We Have Found the Enemy: It Is Us, All of Us Together, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 177 (184 ff.). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 78.

[84] Relevant ist hier Art. 17 Abs. 2 Gesetz zum Verfassungstribunal vom 25.6.2015 („Judges of the Tribunal shall be chosen individually for a nine-year term of office by an absolute majority vote in the Sejm, in the presence of at least half of the statutory number of Sejm Deputies." – <https://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/archive>); Art. 6 Abs. 4 Gesetz zum Verfassungstribunal vom 22.7.2016 („A resolution of the Sejm on the election of a judge of the Tribunal shall require an absolute majority of votes cast in the presence of at least half of the total number of Sejm Deputies"; siehe hierzu Venice Commission, Poland – The Constitutional Tribunal Act of 22 July 2016, CDL-REF(2016)052, 3, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)052-e>). Anders noch Art. 5 Abs. 4 Gesetz zum Verfassungstribunal 1997 in der Fassung von 2010 („simple majority of votes in the presence of at least half of the total number of deputies" – Übersetzung zu finden unter <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1997/en/94667>). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 79.

[85] *Szwed*, Rebuilding the Polish Constitutional Tribunal, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 93 (109).

[86] So bereits Venice Commission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, CDL-AD(2016)001, Rn. 140. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 80; vgl. auch *Dalla Pellegrina/Kantorowicz/Garoupa/Lewkowicz* (Fn. 53), 433 ff.

[87] Vgl. *Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 106–115; EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen*. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 84.

neben dem *Sejm* – berät einen Verfassungsentwurf,[88] der für die Richter*innenwahl eine Dreifünftelmehrheit vorsieht und bei deren Scheitern die absolute Mehrheit genügen lässt.[89]

III. Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 2024

Im Dezember 2024 verabschiedete der Bundestag ein Gesetzespaket zur Stärkung der Resilienz des BVerfG mit wesentlichen Änderungen der Vorschriften zum BVerfG in Art. 93 und 94 des Grundgesetzes sowie der Verweisnormen und Verankerung des Ersatzwahlmechanismus im BVerfGG.[90] Zu beiden Gesetzesentwürfen hat die Verfasserin als Sachverständige im Rechtsausschuss des Bundestages ausführlich Stellung genommen.[91] Der Inhalt der Änderungen auf Bundesebene wird daher an dieser Stelle nur in der gebotenen Kürze wiedergegeben:

Art. 93 Abs. 1 GG verankert nunmehr den Status des BVerfG als Gerichtshof des Bundes, der von anderen Verfassungsorganen unabhängig und im Verhältnis zu diesen selbständig ist. Abs. 2 schreibt die Gliederung in zwei Senate mit je acht Richter*innen fest, die je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt werden. Die Amtszeit von zwölf Jahren erhielt ebenso Verfassungsrang wie die Altersgrenze und der Ausschluss der Wiederwahl (Abs. 3). Gleiches gilt für die Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung der Nachfolge und für die Geschäftsordnungsautonomie des Plenums (Abs. 4). Die Bindungswirkung der Entscheidungen des BVerfG findet sich nunmehr in Art. 94 Abs. 4 GG.[92]

Für den Fall blockierter Richter*innenwahlen eröffnet Art. 93 Abs. 2 S. 3 GG dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit, das Wahlrecht auf das jeweils andere Wahlorgan zu übertragen (sog. Ersatzwahlmechanismus). Hiervon hat der Bundesgesetzgeber in § 7a Abs. 5 BVerfGG Gebrauch gemacht. Kommt binnen drei

---

[88] Senat Rzeczypospolitej Polskiej, XI kadencja, Druk nr 55: „W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy Sejm większością 3/5 głosów wybiera 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli wyboru tego nie uda się dokonać, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Sejm dokonuje wyboru 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów.“ Hierzu *Schultz*, Polish(ing) Broken Tribunal: The New Polish Coalition Government's Package to Restore the Constitutional Tribunal – a Wobbly Constitutional Reset?, VerfBlog, 22. März 2024, <https://verfassungsblog.de/polishing-broken-tribunal/>. Die erste Lesung fand am 22. Januar 2025 statt. Siehe <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,243.html>.

[89] *Szwed*, Rebuilding the Polish Constitutional Tribunal, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 93 (107); zur Forderung nach einer qualifizierten Mehrheit ebd., 109.

[90] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) v. 20.12.2024, BGBl. 2024 I Nr. 439; Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Untersuchungsausschussgesetzes v. 20.12.2024, BGBl. 2024 I Nr. 440.

[91] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1029374/Stellungnahme-Starski.pdf>.

[92] Zu den einzelnen Regelungen *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 15 ff.

Monaten nach dem Wahlvorschlag des BVerfG keine Wahl zustande, kann das andere Wahlorgan die Wahl vornehmen; die gewählte Person gilt als vom originär zuständigen Organ gewählt. Das einfachgesetzliche Zweidrittelerfordernis bleibt dabei erhalten.[93] Der Mechanismus setzt also nicht am Quorum an, sondern am Wahlorgan. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zum vorliegenden Entwurf [dazu unten IV.2.g)].

Eine Zweidrittelmehrheit für die Wahl der BVerfG-Richter*innen wurde aufgrund von Bedenken im politischen Raum bewusst nicht in Verfassungsrecht überführt und bleibt in §§ 6 f. BVerfGG geregelt.[94] Dies wurde von zahlreichen Stimmen kritisch beäugt. So wird die Grundgesetzänderung als nur teilweise Stärkung des Schutzes der Funktionsfähigkeit des BVerfG bewertet. Es habe an der politischen Entschlossenheit gefehlt, eine naheliegende und weitergehende Lösung zu wählen.[95]

In ihrer Stellungnahme vom November 2024 hat die Verfasserin empfohlen, die Vor- und Nachteile einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Zweidrittelquorums sorgfältig abzuwägen. Von diesem Quorum hängt die Überparteilichkeit des Gerichts maßgeblich ab.[96] Für Nordrhein-Westfalen stellt sich diese Frage nicht. Das Quorum steht bereits in der Landesverfassung [dazu sogleich IV.1].

IV. Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs

Im Folgenden werden die Regelungen des Gesetzesvorschlags bewertet. Dazu wird zunächst die gegenwärtige rechtliche Situation dargestellt [1.], bevor die Einzelregelungen analysiert werden [2.].

1. Gegenwärtige rechtliche Ausgangslage

Art. 37 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesverfassung NRW – LVerf NRW)[97] bestimmt gegenwärtig, dass in der konstituierenden Sitzung des Landtags „das an Jahren älteste Mitglied“ den Vorsitz führt, „bis der neugewählte Präsident oder einer seiner Stellvertreter das Amt übernimmt.“

Die Regelungen der LVerf NRW zum Verfassungsgerichtshof (VerfGH) und seiner institutionellen Architektur sind eher zurückhaltend: Art. 75 LVerf NRW regelt

---

[93] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 20 ff.
[94] *Deutscher Bundestag*, Änderung im Grundgesetz zum Bundesverfassungsgericht beschlossen, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw41-de-grundgesetz-1020990?#tab-1026356>.
[95] *Masing*, Epilogue, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 335 (335).
[96] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 23 f.
[97] Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 28.6.1950 (GV. NRW. S. 127), zul. geänd. durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.12.2025 (GV. NRW. 2026 S. 5), in Kraft getreten am 16.1.2026.

katalogartig die Zuständigkeiten des VerfGH, Art. 76 Abs. 1 LVerf NRW seine Zusammensetzung aus Präsidenten, Vizepräsidenten und fünf Mitgliedern sowie jeweils einem persönlichen Stellvertreter.

Art. 76 Abs. 2 LVerf NRW legt fest, dass die Wahl der Richter*innen durch den Landtag mit Zweidrittelmehrheit stattfindet. Er regelt des Weiteren den Ausschluss der Wiederwahl, die Voraussetzung der Befähigung zum Richteramt sowie eine Berufsrichter*innenquote i.H.v. drei Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern. Die sonstige rechtliche Ausgestaltung der Konstitution des VerfGH bleibt dem einfachen Gesetzgeber überlassen.

Im Vergleich zum Grundgesetz vor den Änderungsgesetzen vom 20. Dezember 2024 zeigt sich, dass in Art. 94 Abs. 1 S. 3 GG a.F. bereits die Inkompatibilität mit politischen Ämtern verfassungsrechtlich geregelt war, allerdings nicht in Bezug auf EU-Organe. Das nordrhein-westfälische Landesrecht trifft diese Inkompatibilitätsregeln gegenwärtig nur einfachgesetzlich in § 3 Abs. 3 Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz – VerfGHG NRW).[98] Ein zentraler Unterschied zum GG – vor und nach dessen Änderung – besteht ferner darin, dass die Wahl der VerfGH-Richter*innen durch Zweidrittelmehrheit auf Verfassungsebene festgelegt ist. Hinsichtlich der Richter*innen des BVerfG bleibt die Bestimmung des Wahlquorums weiterhin – so die bewusste Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers – dem einfachen Gesetzgeber überlassen [vgl. oben III.]. In der LVerf NRW ist die Zweidrittelmehrheit bereits auf Verfassungsebene verankert. Dies lässt es sinnvoll erscheinen, auf gleicher Regelungsstufe – mithin mit Verfassungsrang – einen Ersatzwahlmechanismus zu etablieren, um Blockadesituationen durch Sperrminoritäten zu verhindern. Sperrminoritäten erweisen sich bei der Wahl von Verfassungsrichter*innen aufgrund folgender Effekte als problematisch: Kandidat*innen, die der Minderheit genehm sind, passieren; alle anderen können sich nicht erfolgreich durchsetzen. Das Gericht füllt sich so allmählich mit Personen, die der blockierenden Minderheit weniger „Ärger“ versprechen.[99] Ein Ersatzwahlmechanismus relativiert das Blockadepotential der Sperrminorität, ohne das Zweidrittelerfordernis als Regelfall preiszugeben.

Im Übrigen bleibt die rechtliche Ausgestaltung des Wahlverfahrens, der Organisation und Arbeit des VerfGH gem. Art. 76 Abs. 3 LVerf NRW dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Dieser hat von der Gesetzgebungsbefugnis mit dem VerfGHG NRW Gebrauch gemacht.

---

[98] Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen v. 14.12.1989 (GV. NRW. S. 708), zul. geänd. durch Gesetz vom 19.11.2024 (GV. NRW. S. 902), in Kraft getreten am 30.11.2024.

[99] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Systemsprenger“.

2. Im Einzelnen

Die Einzelbewertung der anvisierten Verfassungsänderungen beginnt mit dem Regelungsansatz des Entwurfs [a)] und der Neuregelung zum Alterspräsidenten [b)]. Danach wendet sie sich dem VerfGH zu: Beleuchtet werden seine verfassungsrechtliche Stellung [c)], seine Organisationsstruktur [d)], die Vorgaben zur Richterschaft [e) und f)], die Richter*innenwahl samt der Ersatzwahlmechanismen [g)], die Bindungswirkung der Entscheidungen des VerfGH [h)] und seine Geschäftsordnungsautonomie [i)]. Den Schluss bildet eine Skizzierung von Regelungsoptionen jenseits des Entwurfs [j)] sowie eine knappe Erörterung der Abänderbarkeit des VerfGHG NRW [k)].

a) Genereller Ansatz

In einem Schwerpunkt regelt der Gesetzentwurf die Bestimmungen zum Alterspräsidenten in Art. 37 Abs. 2 LVerf NRW im Ersten Abschnitt des Dritten Teils der LVerf NRW neu. Daneben werden umfassende Änderungen an den Vorschriften über den VerfGH im Vierten Abschnitt des Dritten Teils vorgenommen.

Bezüglich des VerfGH sollen zentrale Bestimmungen von der einfachgesetzlichen Ebene (VerfGHG NRW) auf Verfassungsebene gehoben werden (Strategie der „Konstitutionalisierung“). Diese Strategie ist vor dem Hintergrund der Rigidität der Verfassung des Landes NRW zu verstehen.

Die LVerf NRW ist als ranghöchste Norm des Landesrechts nur erschwert abänderbar. Die Modalitäten einer Verfassungsänderung regelt Art. 69 LVerf NRW. Nach Art. 69 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW bedarf es eines Gesetzes, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Dieses Textänderungsgebot schließt eine Verfassungsdurchbrechung durch einfaches Gesetz aus.[100] Materiell untersagt Art. 69 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW Änderungen, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes widersprechen – ein landesverfassungsrechtliches Pendant zu Art. 79 Abs. 3 GG, das zugleich das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG rezipiert.

Der reguläre Prozess einer Verfassungsänderung führt über den Landtag: Das Änderungsgesetz durchläuft das ordentliche Verfahren nach Art. 65 ff., 71 LVerf NRW, bedarf jedoch nach Art. 69 Abs. 2 LVerf NRW der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl, sodass Enthaltungen und Abwesenheiten faktisch wie Gegenstimmen wirken. Die starke Stellung der Minderheit,[101] die das Zweidrittelerfordernis mit sich bringt, erzeugt einen Konsenszwang: Verfassungsänderungen in Nordrhein-Westfalen sind – wie die fraktionsübergreifende Revision

[100] Vgl. zur Parallelnorm des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG *Hain*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 6.
[101] *Wittreck*, LT-Stellungnahme 16/3801, 1.

des Jahres 2016 zeigt[102] – regelmäßig Gemeinschaftsprojekte von Regierung und Opposition.

Scheitert die Zweidrittelmehrheit, können Landtag oder Landesregierung nach Art. 69 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW einen Volksentscheid herbeiführen; daneben eröffnet Art. 69 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW die Möglichkeit eines Volksbegehrens nach Art. 68 LVerf NRW. Der verfassungsändernde Volksentscheid setzt nach Art. 69 Abs. 3 S. 3 LVerf NRW kumulativ die Beteiligung von mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten und die Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden voraus. Diese Bestimmung stellt ein prohibitives Quorum auf, das bislang nie erreicht wurde. Diese skizzierten Hürden einer Verfassungsänderung wirken verfassungsstabilisierend.

Das „Hochhieven“ von Regelungen auf die verfassungsrechtliche Ebene stärkt bestehende Strukturen somit normativ.

Diese Strategie der „Konstitutionalisierung“ fügt sich in den konventionsrechtlichen Rahmen ein. Dass dieser Rahmen auch für den verfassungsändernden Landesgesetzgeber und den VerfGH rechtlich relevant ist, ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Als Partei eines völkerrechtlichen Vertrages ist die Bundesrepublik Deutschland für das Handeln aller ihrer Organe verantwortlich (Art. 1 EMRK); der bundesstaatlichen Binnengliederung kommt völkerrechtlich keine Beachtlichkeit zu (Art. 27 WVK, Art. 4 Abs. 1 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit).[103] Bundesstaatlichkeit vermag es nicht, Völkerrechtsbrüche zu rechtfertigen oder zu exkulpieren. Die EMRK gilt vermöge des Rechtsanwendungsbefehls des Vertragsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG im Range eines einfachen Bundesgesetzes.[104] Sie beinhaltet unmittelbar anwendbare Bestimmungen und ist von allen deutschen Gerichten und Behörden anzuwenden.[105] Die in der *Reichskonkordats*-Entscheidung entwickelte Grenze – keine Bindung der Länder an Verträge des Bundes in Materien ausschließlicher Landeskompetenz – greift hier nicht: Die EMRK verpflichtet nicht den Bund zu einem Tätigwerden in Landesmaterien, sondern bindet als innerstaatlich geltendes Bundesgesetz unmittelbar jeden Träger

---

[102] Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/12350 v. 28.6.2016.

[103] Art. 1 EMRK; Art. 27 WVK; Art. 4 Abs. 1 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit (UN Doc. A/RES/56/83, Annex). Zur Bindung der Länder an die vom Bund im Rahmen seiner Kompetenzen geschlossenen völkerrechtlichen Verträge *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 114 f.; *Starski*, Bundestreue, Unionstreue und Europarechtsfreundlichkeit, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, § 79 Rn. 22.

[104] Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 7. August 1952, BGBl. 1952 II S. 685; BVerfGE 74, 358 (370); 82, 106 (114); 111, 307 (316 f.) – *Görgülü*; 128, 326 (367) – *Sicherungsverwahrung*. Zur Bindung der Länder an die vom Bund geschlossenen völkerrechtlichen Verträge bereits oben Fn. 103.

[105] Bericht der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin, 2024, Kap. 6 (Kapitelverantwortliche: *Starski*), 267 (6.2.1.1.3.) und 276 f. (6.2.5.); BVerfGE 111, 307 (316 f.); 128, 326 (367); 141, 1 (19); 148, 296 (351).

öffentlicher Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG).[106] Dies spiegelt auch die Rechtsprechung wider: Der *Görgülü*-Beschluss, der die Berücksichtigungspflicht begründet hat, betraf Entscheidungen eines Landesgerichts.[107] Zu erwähnen ist ferner die Rechtsprechung zur Sicherungsverwahrung, die konventionsrechtlich veranlasste Gestaltungsaufträge ausdrücklich auch an die Landesgesetzgeber richtete.[108]

Nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, der sich aus einer Gesamtschau von Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 24 bis 26 und Art. 59 Abs. 2 GG ergibt, sind die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR als Auslegungshilfe für Inhalt und Reichweite der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes heranzuziehen.[109] Dieser Maßstab erreicht das Landesverfassungsrecht auf zwei Wegen: Zum einen rezipiert Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW die Grundrechte des Grundgesetzes als Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht; sie gelten damit zusätzlich als Landesgrundrechte.[110] Die Inkorporation überträgt allerdings den Wortlaut, nicht die Substanz der grundgesetzlichen Verbürgungen: Die Kompetenz zur autonomen Auslegung der rezipierten Grundrechte liegt beim VerfGH.[111] Diese Auslegungsautonomie löst die Landesgrundrechte jedoch nicht von der konventionsfreundlichen Lesart: Der VerfGH ist als Träger deutscher öffentlicher Gewalt selbst

---

[106] BVerfGE 6, 309 (361 f.) – *Reichskonkordat*; abgrenzend *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 114 f. Zur Bindung aller Träger deutscher öffentlicher Gewalt BVerfGE 111, 307 (322 ff.).

[107] BVerfGE 111, 307 (Ausgangsverfahren vor dem OLG Naumburg).

[108] Zum Abstandsgebot als Gestaltungsauftrag an Bund und Länder BVerfGE 128, 326 (387 f.) („Bundes- und Landesgesetzgeber stehen gemeinsam in der Pflicht, ein normatives Regelungskonzept zu schaffen, welches den dargelegten Anforderungen genügt." – S. 388); zur konventionsrechtlich geprägten und grundrechtlich determinierten Auslegung im Landesbeamtenrecht BVerfGE 148, 296 (350 ff.).

[109] Zur normativen Basis der Völkerrechtsfreundlichkeit BVerfGE 143, 101 (135 f.); Bericht der Kommission (Fn. 105), 266 (6.2.1.1.1.) und 268 (6.2.1.1.4.); zur EMRK als Auslegungshilfe für Grundrechte und rechtsstaatliche Grundsätze BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307 (317, 329); 128, 326 (367 ff.); Bericht der Kommission (Fn. 105), 276 f. (6.2.5.).

[110] Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW; *v. Coelln*, in: Ogorek/Dauner-Lieb (Hrsg.), BeckOK Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 13. Edition, Stand: 15.08.2026, Art. 4 Rn. 25; zu den Inkorporationsklauseln der Landesverfassungen (Art. 4 LVerf NRW; Art. 3 Abs. 2 NV; Art. 2 Abs. 1 LV BW; Art. 5 Abs. 3 LV MV) *Starski*, Die Kündigung des staatsvertraglichen Fundaments der Rundfunk- und Medienordnung unter besonderer Berücksichtigung des Medienstaatsvertrags sowie des Jugendmedienschutzstaatsvertrags, Gutachten, Mai 2026, 58 f.; *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 26 ff., insb. Rn. 27 (dynamische Rezeption; normative Eigenständigkeit der rezipierten Grundrechte als Landesrecht).

[111] *v. Coelln*, in: Ogorek/Dauner-Lieb (Hrsg.), BeckOK Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 13. Edition, Stand: 15.08.2026, Art. 4 Rn. 27; *Starski*, Die Kündigung des staatsvertraglichen Fundaments der Rundfunk- und Medienordnung unter besonderer Berücksichtigung des Medienstaatsvertrags sowie des Jugendmedienschutzstaatsvertrags, Gutachten, Mai 2026, 59 (im Erscheinen); *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 27 (keine Pflicht zur Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG bei abweichender Auslegung des rezipierten Landesgrundrechts).

Adressat der Berücksichtigungspflicht. Die Grundrechte des Grundgesetzes binden das Land unabhängig von ihrer Rezeption unmittelbar nach Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, sodass ihr konventionsrechtlich informierter Gewährleistungsgehalt im Verfassungsraum des Landes als Mindeststandard gilt (Art. 31, 142 GG),[112] welcher insbesondere die Handlungsspielräume des einfachen Gesetzgebers begrenzt. Die konventionsfreundliche Auslegung gelangt mithin auf diesem Weg in den Landesverfassungsraum. Zum anderen verpflichtet Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Länder auf die rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes, die ihrerseits konventionsrechtlich angereichert sind; die Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 EMRK an ein auf Gesetz beruhendes, unabhängiges Gericht sind insofern Bestandteil des rechtsstaatlichen Mindestmaßes, das die Landesverfassungsgerichtsbarkeit zu wahren hat. Jedenfalls ist ein Landesverfassungsgericht, das den Anforderungen des Art. 6 EMRK nicht entspricht, eine Gegebenheit, die in einem völkerrechtsfreundlichen Bundesstaat keinen Platz hat. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit dringt auch in die Sphäre der Verfassungsautonomie der Länder ein. Dass die Rechtsprechung des EGMR zum polnischen Verfassungstribunal nicht gegen Deutschland ergangen ist, steht ihrer Heranziehung nicht entgegen: Das BVerfG attestiert den Urteilen des EGMR eine „Leit- und Orientierungsfunktion“ über den entschiedenen Fall hinaus, die gerade Judikate gegenüber anderen Konventionsstaaten für die Auslegung korrespondierender nationaler Garantien erschließt.[113] Zu beachten bleibt, dass „Berücksichtigung“ nicht „unreflektierte Adaption“ bedeutet. Vorgaben des EGMR sind schonend in das nationale Verfassungsgefüge einzufügen und bei Auslegungs- und Abwägungsspielräumen zur Entfaltung zu bringen.[114] Für die hier interessierenden organisationsrechtlichen Garantien des Art. 6 Abs. 1 EMRK bestehen solche Spielräume ohnehin kaum; sie verlangen nicht eine bestimmte Ausgestaltung, sondern die gesetzliche Fixierung und Einhaltung der gewählten Ausgestaltung [dazu sogleich].

Der verfassungsändernde Landesgesetzgeber hat die konventionsrechtlichen Anforderungen an Errichtung und Besetzung des VerfGH daher zu beachten. Art. 6 Abs. 1 EMRK verlangt ein „auf Gesetz beruhendes“ Gericht („tribunal established by law“). Diese Konventionsgarantie fordert, dass die Existenz des Gerichts auf

---

[112] BVerfGE 103, 332 (347) (unmittelbare Bindung der Länder an die Grundrechte des Grundgesetzes nach Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, die ein „Hineinlesen“ in die Landesverfassung entbehrlich macht); zum Verhältnis von Landes- und Bundesgrundrechten nach Art. 31, 142 GG BVerfGE 96, 345 (365). Zur – problematischen – Figur der „in die Landesverfassungen hineinwirkenden Bundesverfassung“ BVerfGE 13, 54 (80); kritisch *Starski*, Die Kündigung des staatsvertraglichen Fundaments der Rundfunk- und Medienordnung unter besonderer Berücksichtigung des Medienstaatsvertrags sowie des Jugendmedienschutzstaatsvertrags, Gutachten, Mai 2026, 59 (im Erscheinen).

[113] BVerfGE 111, 307 (320); 128, 326 (368); 148, 296 (Rn. 109 ff.); zur Maßgeblichkeit nicht gegen Deutschland ergangener Urteile des EGMR Bericht der Kommission (Fn. 105), 277 (6.2.5.).

[114] BVerfGE 111, 307 (323 ff., 329); 128, 326 (371) („unreflektierte Adaption“); Bericht der Kommission (Fn. 105), 269 (6.2.2.1.) und 271 (6.2.2.3.3.).

eine Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers zurückgeht.[115] Die Art. 6 Abs. 1 EMRK inhärente Garantie reicht über den Errichtungsakt hinaus: Die Mitgliedschaft im Gericht und auch die Verfahrensregeln, nach denen ein Gericht operiert, hat der Gesetzgeber zu determinieren. Der EGMR spricht insofern von einer „judicial organisation […] emanating from parliament".[116] Art. 6 Abs. 1 EMRK zielt mit dieser normativen Substanz darauf, Gerichtsverfassung und Verfahren dem Zugriff von Exekutive und Gerichtsleitung zu entziehen und so Willkür entgegenzuwirken.[117] Es handelt sich um eine selbständige Teilgarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK: Ist sie verletzt, kommt es – anders als bei den übrigen Elementen des fairen Verfahrens – auf die Auswirkungen im konkreten Fall nicht mehr an; das Verfahren gilt ohne Möglichkeit des Gegenbeweises als unfair.[118] Für Verfassungsgerichte gilt die Garantie, soweit deren Verfahren für zivilrechtliche Ansprüche oder strafrechtliche Anklagen im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK entscheidend sind. Der EGMR hat sie in *Xero Flor* in diesem Sinne auf das polnische Verfassungstribunal angewandt [oben II.4].[119] Art. 6 Abs. 1 EMRK ist in der Gestalt, die ihm die Rechtsprechung des EGMR gegeben hat, vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit und der Leit- und Orientierungsfunktion der Rechtsprechung des EGMR auch für die Landesverfassungsgerichtsbarkeit von Relevanz [oben in diesem Abschnitt].[120] Die Konvention verlangt damit die gesetzliche – nicht

---

[115] EGMR 12.7.2007, 74613/01 Rn. 64 – *Jorgic*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 59; zu den Anforderungen an ein auf Gesetz beruhendes unabhängiges Gericht BVerfGE 148, 69 (96 ff.). Vgl. ferner *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 62, 64.

[116] EGMR 22.6.2000, 32492/96 Rn. 98 – *Coëme u.a.*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 59. Ebenso *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 62, 64.

[117] *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 59. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 64.

[118] *Spano*, 27 European Law Journal (2021), 211 (221); *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. Zum dreistufigen „Schwellentest" (manifester Bruch nationalen Rechts oder Verletzung einer fundamentalen Ernennungsregel; keine effektive Überprüfung durch nationale Gerichte) *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 65.

[119] Grundlegend zur Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf verfassungsgerichtliche Verfahren EGMR 23.6.1993, 12952/87 Rn. 55 ff. – *Ruiz-Mateos*; EGMR (GK) 16.9.1996, 20024/92 Rn. 39 ff. – *Süßmann* (Verfassungsbeschwerde zum BVerfG); EGMR 7.5.2021, 4907/18 Rn. 187 ff. – *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (Verfahren vor dem polnischen Verfassungstribunal); zur Übertragung des Schwellentests auf die fehlerhafte Wahl von Verfassungsrichtern *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 65 mit Fn. 354; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61.

[120] Vgl. EGMR 7.5.2021, 4907/18 Rn. 246 – *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* („As regards ‚by law', the Court clarified that the third component also meant a ‚tribunal established in accordance with the law'. It observed that the relevant domestic law on judicial appointments should be couched in unequivocal terms, to the extent possible, so as not to allow arbitrary interferences in the appointment process […]."); zur polnischen Disziplinarkammer EGMR 5.2.2026, 46238/20 Rn. 80 ff. – *Morawiec*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK,

zwingend verfassungsrechtliche – Fundierung von Errichtung, Besetzung und Verfahren. Der hier zu begutachtende Entwurf geht darüber hinaus, indem er die tragenden Bestimmungen der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzieht. Das ist konventionsrechtlich nicht geboten, aber konsistent: Wo die Konvention Schutz vor der Exekutive und vor dem Ermessen der Justizorgane verlangt, zielt die Konstitutionalisierung auf Schutz vor einer einfachen parlamentarischen Mehrheit.

Über den Ansatz der Konstitutionalisierung hinausweisend soll der bestehenden Regelung zur Richter*innenwahl ein Ersatzwahlmechanismus beigefügt werden (Kernaspekt des Vorschlags), was ebenfalls sinnvoll und erforderlich erscheint, um mit Blockadesituationen durch Sperrminoritäten umzugehen.

Der bisherige Ansatz, nur strukturwesentliche Aspekte auf Verfassungsebene und Details auf Landesgesetzebene zu regeln, wird damit beibehalten. In der Tat erscheint es wichtig, einer „Überkonstitutionalisierung“ Einhalt zu gebieten.[121]

Die beiden Regelungskomplexe des Gesetzentwurfs – die Neufassung der Alterspräsidentenregelung einerseits und der Bestimmungen über den VerfGH andererseits – sind durch einen gemeinsamen Gedanken verbunden: Sie betreffen jeweils eine Situation, in der die Funktionsfähigkeit eines Verfassungsorgans in einer kritischen Phase gesichert werden muss – beim Landtag in der Stunde seiner Konstituierung, beim VerfGH im Fall blockierter Richter*innenwahlen. Beide Momente sind, da sie jeweils einen Beginn und den Aspekt der Kontinuität betreffen, für die Stabilität einer Verfassungsordnung neuralgisch. In beiden Fällen reagiert der hier zu bewertende Entwurf auf Erfahrungen, die in anderen Verfassungsordnungen bereits gemacht wurden.

Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass der Verfassungstext in einer Wechselwirkung zu dem politischen und gesellschaftlichen Kontext steht. Gerade diese Wechselwirkung ist wichtig für die „Verfassungskultur“. So hat z. B. *Britz* jüngst – unter Rückgriff auf das Sondervotum der Richterin *Hermanns* – darauf hingewiesen, dass der normative Rahmen, der die richterliche Unabhängigkeit sichert, die Grundlage für eine politische Kultur des Respekts vor den Gerichten bildet. Gerade diese Kultur nimmt Schaden, wenn der Rahmen geschwächt wird.[122] Die

---

4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. Vgl. auch *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 65, Fn. 354; Bericht der Kommission (Fn. 105), 277 (6.2.5.).

[121] Zur „Konstitutionalisierung der Politik“ siehe *Grimm*, Die Historiker und die Verfassung. Ein Beitrag zur Wirkungsgeschichte des Grundgesetzes, 1. Aufl. 2022, 305 ff. Der Begriff der Überkonstitutionalisierung (oder „overconstitutionalization“) wurde von *Dieter Grimm* insbesondere im Hinblick auf die Europäische Union geprägt, siehe nur: *Grimm*, The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case, 21 European Law Journal (2015), 460.

[122] *Britz*, Constitutional Culture and Constitutional Communication in Phases of Transition, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 191 (194) unter

Verlagerung strukturwesentlicher Regelungen in die Landesverfassung ist in diesem Sinne auch kulturprägend. Sie markiert, was nicht zur Disposition wechselnder einfacher Mehrheiten steht. Der Entwurf zählt damit zu den Strategien, die vor den klassischen Instrumenten der wehrhaften Demokratie[123] ansetzen. Parteiverbot und Finanzierungsausschluss greifen erst ab einem bestimmten Grad der Radikalisierung; als Mittel gegen inkrementelle Strategien der Verfassungsdemontage sind sie ungeeignet.[124] *Elkins* hat für Vorkehrungen dieser Art den Begriff der „pre-emptive constitution" geprägt und zählt gehärtete Amtszeiten ausdrücklich zu ihren Instrumenten.[125]

b) Alterspräsident, Art. 37 Abs. 2 LVerf NRW

Der Gesetzentwurf überträgt die Sitzungsleitung in der konstituierenden Sitzung dem dienstältesten Parlamentsmitglied, während die geltende Fassung dafür das lebensälteste Mitglied vorsah. Der Entwurf folgt damit inhaltlich dem Beispiel von Änderungen auf Bundesebene und in weiteren Landesparlamenten, die dies jedoch in den jeweiligen Geschäftsordnungen taten.[126] Diese Geschäftsordnungsänderungen wiesen Spannungen zu verfassungsrechtlichen Fragen der Diskontinuität auf, weil das neue Parlament regelmäßig bis zur Annahme einer eigenen Geschäftsordnung nach den (teils absichtlich geänderten) Verfahrensregeln des alten Parlaments agiert und so durch Regelungen betreffend den Alterspräsidenten gebunden wird.[127] Einige landesrechtliche Änderungen waren insoweit – wenn auch erfolglos – Gegenstand gerichtlicher Verfahren.[128] Ein solches Spannungsverhältnis zwischen Verfassung und autonomem parlamentarischen Innenrecht

---

Verweis auf das Sondervotum der Richterin *Hermanns* zu BVerfG, Beschl. v. 22.3.2018 – 2 BvR 780/16, Rn. 18.

[123] Zum Instrumentarium *Schliesky*, Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR XII, 3. Aufl. 2014, § 277; *Schupmann*, Democracy despite Itself: Liberal Constitutionalism and Militant Democracy, 2024; *Schaefer*, Resilienz der Verfassung – Zur Konzeption des neuen Art. 21 GG, 146 AöR (2021), 401 ff.

[124] *Starski*, Politische Parteien und Demokratie, in: Bruns (Hrsg.), Demokratie und Recht, (im Erscheinen), 49 (67). Zur Herausforderung des Schemas verfassungsmäßig/verfassungswidrig durch Maßnahmen, die je für sich verfassungsgemäß sind, und zum Vorschlag eines Maßstabs der Verfassungstreue *v. Achenbach*, Verfassungstreue (Fn. 14), Thesen 27, 29 und 30.

[125] *Elkins*, Militant democracy and the pre-emptive constitution: from party bans to hardened term limits, 29 Democratization (2024), 174 ff.

[126] Zu den Änderungen der GO-BT auf Bundesebene, der LTGO in Baden-Württemberg und der GO-LT Thüringen siehe nur *Schwarz*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 66. Edition, Stand: 15.08.2026, § 1 GO-BT Rn. 23 ff. m.w.N. In Schleswig-Holstein wird der Alterspräsident bereits seit 1992 nach dem Dienstalter bestimmt, vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 LTGO SH; auch in Sachsen-Anhalt wird auf die Parlamentszugehörigkeit abgestellt, § 58 Abs. 2 S. 1 LTGO ST.

[127] Zu den maßgeblichen Vorschriften in der „Stunde Null" der Konstituierung siehe *Starski*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR IV, 4. Aufl. 2026, § 74 Rn. 51 ff.

[128] Vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19.3.2021 – 1 GR 93/19, Rn. 77 ff. (bereits keine Antragsbefugnis des Antragstellers hinsichtlich der Regelung des Alterspräsidenten); VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24.

des vorhergehenden Parlaments ist in Nordrhein-Westfalen jedoch ausgeschlossen: Die gegenwärtige und vorgeschlagene Regel hat Verfassungsrang. Sie bindet den neu konstituierten Landtag insoweit nicht nur faktisch durch Verwendung alter Verfahrensregeln oder kraft Usus,[129] sondern schon von Verfassungs wegen.

Die ursprüngliche Anknüpfung an das Lebensalter beruhte auf dem historisch überkommenen Konnex von Lebensalter und der zu erwartenden würdevollen und von Autorität getragenen Sitzungsleitung.[130] Dies entspricht jedoch nicht mehr der Verfassungsrealität auf Bundesebene und in mehreren Landesparlamenten.[131] Darüber hinaus hat der Alterspräsident lediglich eine Reservefunktion, die „durch seine funktionelle Notwendigkeit geprägt" ist, um den Sitzungsbetrieb bis zur Wahl des Landtagspräsidenten zu leiten.[132] Insofern ist es sinnvoll, für eine funktionell-organisatorische Aufgabe auch auf die Seniorität und Erfahrung im Parlamentsbetrieb und damit das Dienstalter abzustellen, statt auf das Lebensalter.[133]

Die Vorgänge im Thüringer Landtag verdienen in diesem Zusammenhang eine nähere Betrachtung, weil sie der Verfassungsänderung einen interföderal vergleichenden Kontext geben: In der konstituierenden Sitzung des 8. Thüringer Landtags am 26. September 2024 weigerte sich der nach dem Lebensalter bestimmte Alterspräsident, einen vor der Wahl des Landtagspräsidenten eingebrachten Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung zur Abstimmung zu stellen. Er lehnte es ferner ab, die Beschlussfähigkeit des Landtags festzustellen, und entzog Abgeordneten das Wort.[134] Nach mehreren Stunden wurde die Sitzung unterbrochen.[135]

---

[129] Zur Problematik bei der Konstituierung des Bundestages siehe *Starski*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR IV, 4. Aufl. 2026, § 74 Rn. 51 ff., insbesondere Rn. 55 (Eröffnung der Sitzung durch den Alterspräsidenten und vorläufige Anwendung der alten GOBT als Parlamentsgewohnheitsrecht); *Köhler*, Die Rechtsstellung des Alterspräsidenten des Deutschen Bundestages, 22 Zeitschrift für Parlamentsfragen (1991), 177 (180 f.); *Payandeh*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 7 Rn. 9, 11. Aus Anlass der Thüringer Vorgänge *Michl*, Demokratische Diskontinuität: Zur vermeintlichen Fortgeltung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags, VerfBlog, 23. September 2024, <https://verfassungsblog.de/demokratische-diskontinuitat/>.

[130] Vgl. dazu im Hinblick auf den Bundestag: *Köhler*, Die Rechtsstellung des Alterspräsidenten des Deutschen Bundestages, 22 Zeitschrift für Parlamentsfragen (1991), 177 (177 f.).

[131] Vgl. hier und vorhergehend VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24, juris Rn. 62.

[132] VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24, juris Rn. 63 unter Verweis auf VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19.3.2021 – 1 GR 93/19, LVerfGE 32, 3 (16 f.) = BeckRS 2021, 4742.

[133] Vgl. auch die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 18/21201, 12.

[134] Thüringer Landtag, Plenarprotokoll 8/1, 26. und 28.9.2024, 8–25, abrufbar unter: <https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/99387/1_plenarsitzung_arbeitsfassung.pdf>.

[135] Zum Ablauf *Michl*, Demokratische Diskontinuität: Zur vermeintlichen Fortgeltung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags, VerfBlog, 23. September 2024, <https://verfassungsblog.de/demokratische-diskontinuitat/>; ferner die Sachverhaltsdarstellung in VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24.

Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik war die Konstituierung eines Parlaments an seiner Sitzungsleitung gescheitert. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof verpflichtete den Alterspräsidenten im Eilverfahren, den Namensaufruf der Abgeordneten durchzuführen, die Beschlussfähigkeit festzustellen und die vorläufige Tagesordnung – die den Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung als Tagesordnungspunkt vorsah – im Plenum zur Abstimmung zu stellen; die weitergehenden Anträge, über den Geschäftsordnungsantrag selbst abstimmen zu lassen und Wahlvorschläge sämtlicher Fraktionen zuzulassen, wies er mangels Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig zurück, weil sie der Willensbildung des Plenums vorgegriffen hätten.[136] Das Gericht stellte dabei klar, dass dem Alterspräsidenten als vorläufigem Sitzungsleiter eine bloße Reservefunktion zukommt. Er ist zur Neutralität verpflichtet und darf dem Landtag die Entscheidung über seine Geschäftsordnung nicht vorenthalten.[137] Am 28. September 2024 konnte die Sitzung fortgesetzt und der Landtagspräsident gewählt werden. Das Szenario war vorgezeichnet: Insbesondere *Steinbeis* hatte im Zusammenhang mit dem Thüringen-Projekt wenige Monate vor der Wahl beschrieben, dass ein nach dem Lebensalter bestimmter Alterspräsident das Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion so lange für ausschließlich erklären könnte, bis deren gesamte Fraktion durchgefallen ist,

---

[136] VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24. Tenor: „Der Antragsgegner wird verpflichtet, bei der Fortsetzung der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags den Namensaufruf der Abgeordneten durchzuführen, daran anknüpfend die Feststellung über die Beschlussfähigkeit des Landtags zu treffen und sodann die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 im Plenum zur Abstimmung zu stellen." Die weitergehenden Anträge (Feststellung der Tagesordnung, Abstimmung über den Geschäftsordnungsantrag, Zulassung von Wahlvorschlägen sämtlicher Fraktionen) verwarf der VerfGH mangels Rechtsschutzbedürfnisses, weil sie „bereits eine bestimmte Willensbildung des Landtags" antizipierten (juris Rn. 47); die Entscheidung hierüber obliege „allein dem Plenum des Landtags im Rahmen seiner Parlamentsautonomie" (juris Rn. 47). Zum Ablauf ferner *Jaschinski/Zillessen/Talg/Brandau*, Dämmert's jetzt?, VerfBlog, 27. September 2024, <https://verfassungsblog.de/daemmert-es-jetzt/>.

[137] VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24, juris Rn. 62 ff. Dort heißt es: Das Amt des Alterspräsidenten „entspringt allein der Notwendigkeit, dass ein neu gewähltes Parlament noch über keine Leitungsorgane verfügt und sich zunächst eine Binnenorganisation geben muss" (juris Rn. 61); es sei „allein durch seine funktionelle Notwendigkeit geprägt, das Verfahren bis zur Wahl des Landtagspräsidenten durchzuführen und das Amt an den gewählten Präsidenten zu übergeben" (juris Rn. 62 f.). „Darüber hinausgehende Befugnisse hat der Alterspräsident nicht. Er ist weder demokratisch legitimiert – er übt seine Funktion nicht aufgrund eines Wahlakts aus – noch ist eine bestimmte Qualifikation Voraussetzung für dieses Amt. Der Alterspräsident ist, anders als der Landtagspräsident, gerade nicht oberster Repräsentant des Landtags. […] Aus dieser Stellung folgt insbesondere, dass er weder zu einer Entscheidung über die Auslegung der Geschäftsordnung befugt ist noch Anträge des Plenums ablehnen darf" (juris Rn. 64). Zur Zulässigkeit einer Änderung der Geschäftsordnung bereits vor der Wahl des Landtagspräsidenten juris Rn. 76 ff.: Die Thüringer Verfassung treffe „keine Regelung zur Reihenfolge der einzelnen Konstituierungshandlungen" (juris Rn. 82); die Feststellung der Tagesordnung obliege allein dem Plenum, ein „Prüfungs- oder gar Absetzungsrecht des Alterspräsidenten" (juris Rn. 72) sei mit der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie unvereinbar.

und dass ihn daran kaum jemand würde hindern können.[138] Er hat zugleich daran erinnert, dass der Missbrauch dieses Amts eine deutsche Tradition hat: 1932 nutzte der NSDAP-Abgeordnete *Litzmann* die Eröffnungsrede des Reichstags zur Agitation für *Hitler*.[139] Der Bundestag stellte 2017 auf das Dienstalter um.[140] In diesem Zusammenhang wurde kritisiert, dass die Mehrheit diesen Schritt seinerzeit mit der „Erfahrung" des Alterspräsidenten begründete, statt die Vorbeugung gegen eine Politisierung des Amts offen zu benennen.[141] Die Begründung des vorliegenden Entwurfs argumentiert ähnlich.[142] Nach den Thüringer Erfahrungen spricht nichts dagegen, das (weitere) Schutzanliegen explizit darzulegen.

Der Thüringer Streit drehte sich im Kern um die Frage, ob die Geschäftsordnung des vorhergehenden Landtags fortgilt und wann der neue Landtag sie ändern darf. Es ging mithin um das Reglement der „Stunde Null".[143] Diese Frage stellt sich in Nordrhein-Westfalen für die Sitzungsleitung nicht. Die Regelung zum Alterspräsidenten hat Verfassungsrang [dazu bereits oben in diesem Abschnitt]. Indes lassen sich aus den Thüringer Erfahrungen Lehren ziehen: Die konstituierende Sitzung eines Parlaments ist für Obstruktion in besonderem Maße anfällig. Das Parlament verfügt in diesem Moment weder über seinen gewählten Präsidenten noch über eine selbst beschlossene Geschäftsordnung. Obstruktion – verstanden als „planmässige Verhinderung oder Verschleppung der Verhandlung"[144] – findet hier ein Einfallstor, das in der regulären Parlamentsarbeit so nicht besteht. Das Lebensalter als Anknüpfungspunkt bietet hiergegen keinen Schutz. Es ist eine Zufallsgröße. Sie kann die Sitzungsleitung einer Person zuweisen, die weder über Erfahrung im Parlamentsbetrieb verfügt noch ihrer Rolle als neutrale Sitzungsleitung gerecht werden will.

Die Anknüpfung an das Dienstalter beseitigt dieses Risiko nicht vollständig. Auch das dienstälteste Mitglied kann einer Fraktion angehören, die die Konstituierung verschleppen möchte. Sie modifiziert aber die Wahrscheinlichkeiten. Langjährige Parlamentszugehörigkeit geht regelmäßig mit Vertrautheit mit den Regeln und

---

[138] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Nach der Wahl".
[139] Für die vollständige Ansprache siehe: Verhandlungen des Reichstags, 7. Wahlperiode 1932, Bd. 455, 1. Sitzung am 6. Dezember 1932, 1 f., abrufbar unter: <https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_w7_bsb00000139_00009.html>.
[140] Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 15.5.2017 zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18/12376. Siehe Die Zeit, Große Koalition will AfD-Alterspräsidenten verhindern, 28. März 2017, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/bundestag-afd-norbert-lammert-alterpraesidentschaft-regelung>.
[141] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Nach der Wahl".
[142] LT-Drs. 18/21201, 12.
[143] *Starski*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR IV, 4. Aufl. 2026, § 74 Rn. 51 ff.
[144] *Koller*, Die Obstruktion, 1910, 113; vgl. auch *Hölscheidt*, Obstruktion im Parlament, Der Staat 62 (2022), 129 ff.; *Starski*, in: Kischel/Kube (Hrsg.), HStR IV, 4. Aufl. 2026, § 74 Rn. 29 f.

Gepflogenheiten des Hauses einher und erleichtert eine sachgerechte Sitzungsleitung in der „Stunde Null“. Hinzu kommt die Klarstellung in Art. 37 Abs. 2 S. 2 LVerf NRW-E, dass der Alterspräsident nicht über die Rechte des Präsidenten nach Art. 39 Abs. 1 und 2 LVerf NRW verfügt. Sie fixiert auf Verfassungsebene einen Grundsatz, den der Thüringer Verfassungsgerichtshof für die dortige Rechtslage erst im Wege der Auslegung gewinnen musste.[145] Der Alterspräsident leitet die Sitzung bis zur Wahl des Präsidenten. Weitergehende Befugnisse hat er nicht. Dass das Amt nach dem neuen Wortlaut nur übernimmt, wer „hierzu bereit ist“, rundet die Regelung ab.

c) Verfassungsrechtliche Stellung des Verfassungsgerichtshofes

Der neu gefasste Art. 75 Abs. 1 LVerf NRW-E bestimmt den VerfGH ausdrücklich als allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber unabhängigen Gerichtshof des Landes. Die Regelung übernimmt § 1 Abs. 1 VerfGHG NRW. Sie entspricht Art. 93 Abs. 1 GG in der Fassung vom 20. Dezember 2024. Dass der VerfGH Verfassungsorgan des Landes ist, folgt bereits aus der geltenden Verfassungslage.[146] Mit dieser Stellung ist seine Unabhängigkeit gegenüber Landtag und Landesregierung untrennbar verbunden. Die ausdrückliche Verankerung begründet insoweit keine rechtliche Änderung. Sie macht die Rechtslage aber im Verfassungstext selbst sichtbar und gibt dem Gericht einen expliziten Maßstab an die Hand, an dem einfachgesetzliche Eingriffe in seine institutionelle Unabhängigkeit künftig unmittelbar scheitern. Die explizite Verankerung der Stellung als unabhängiges Verfassungsorgan geht mit einer (Verfassungs-)Symbolik einher, die überdies gesellschaftlich und politisch wirksam ist und eine Signalwirkung zeitigt. Auch diese Aspekte sind – gerade in den heutigen Zeiten radikalisierter gesellschaftlicher Diskurse – nicht zu vernachlässigen. Für Art. 93 Abs. 1 GG hat die Verfasserin dies ebenso bewertet.[147] Die dortigen Befunde sind auch auf den VerfGH übertragbar.

d) Grundlagen der Organisationsstruktur

Art. 75 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW-E legt erstmals ausdrücklich fest, dass der VerfGH aus einem Senat mit sieben Mitgliedern besteht. Die Anzahl der Mitglieder war bereits in Art. 76 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW verankert. Neu ist die verfassungsrechtliche Beschränkung auf einen Senat. Sie verhindert, dass der einfache Gesetzgeber durch die Errichtung weiterer Spruchkörper die Zahl der zu wählenden Richter*innen erhöht und so die Zusammensetzung des Gerichts verschiebt. Hierin liegt der

---

[145] Der VerfGH Thüringen leitet dies aus der Funktion des Alterspräsidenten ab, der „allein eine ‚dienende Aufgabe‘ gegenüber dem Parlament [hat], indem er die Handlungs- und Arbeitsfähigkeit des neu gewählten Landtags herbeiführt“: VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24, juris Rn. 64.

[146] *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 7; *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 127 (VerfGH NRW als Verfassungsorgan); vgl. auch LT-Drs. 18/21201, 13.

[147] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 15 f.

eigentliche Gewinn der Vorschrift. Sie nimmt dem einfachen Gesetzgeber das Instrument eines „court packing“,[148] welches eine politische Einvernahme von Gerichten ermöglicht, aus der Hand. Der Blick nach Polen zeigt, von welch zentraler Bedeutung eine verfassungsrechtlich fixierte Organisationsstruktur eines Verfassungsgerichts bzw. eines obersten Gerichts ist. Das polnische Verfassungstribunal kennt keine Senate. Seine Präsidentin konnte die Besetzung der Spruchkörper deshalb von Fall zu Fall bestimmen und politisch heikle Verfahren mit den von der PiS gewählten Richter*innen besetzen [oben II.3]. Beim Obersten Gericht ging die Regierungsmehrheit den umgekehrten Weg und schuf zwei zusätzliche Kammern, deren Stellen sie nach eigenen Vorstellungen besetzte [oben II.5]. Aus diesen Erfahrungen hat die Verfasserin für das BVerfG den Schluss gezogen, dass die Senatsstruktur verfassungsrechtlich verankert werden sollte.[149] Dasselbe gilt für die Festschreibung des einen Senats in Art. 75 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW-E. Ungarn liefert das Lehrbuchbeispiel für den umgekehrten Weg: *Orbán* ließ 2010 die Zahl der Verfassungsrichter*innen von elf auf fünfzehn erhöhen und konnte so vier Richter*innen seiner Wahl auf einen Schlag platzieren.[150] Die Zahl der Mitglieder ist in Nordrhein-Westfalen seit jeher verfassungsfest. Der Entwurf versperrt nunmehr auch den Weg, vermöge der Etablierung zusätzlicher Spruchkörper eine politische Einvernahme des Verfassungsgerichts zu bewerkstelligen.

Die Möglichkeit, für die Behandlung von Individualverfassungsbeschwerden Kammern aus drei Mitgliedern zu bilden (§ 59 Abs. 1 VerfGHG NRW), bleibt nach Art. 76 Abs. 2 S. 2 LVerf NRW-E erhalten. Das ist sachgerecht. Kammerentscheidungen entlasten das Gericht bei einem größeren Aufkommen von Verfassungsbeschwerden[151] und schützen es vor einer arbeitstechnischen Paralyse, welche negative Effekte für die Rezeption von Gerichten in der Gesellschaft haben kann.[152] Zugleich setzt der in Art. 76 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW-E verankerte Grundsatz der Mitwirkung aller Mitglieder dieser Entlastung eine Grenze. Eine generelle Übertragung der Entscheidungskompetenz auf Kammern ist ausgeschlossen. Da Bildung und Zuständigkeit der Kammern nach Art. 75 Abs. 8 LVerf NRW-E der Geschäftsverteilung des Gerichts selbst unterliegen, bleibt die Fallzuteilung dem

---

[148] Hierzu *Braver*, Court-Packing: An American Tradition?, 61 Boston College Law Review (2020), 2747 ff.; *Kosař/Šipulová*, Comparative court-packing, 21 I•CON (2023), 80 ff. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 94. Nach dem Maßstab der Verfassungstreue könnte die Einrichtung eines neuen Senats des BVerfG verfassungswidrig sein, *v. Achenbach*, Verfassungstreue (Fn. 14), These 31.

[149] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 16.

[150] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Zum Beispiel Ungarn“.

[151] LT-Drs. 18/21201, 16.

[152] Zum Problemkomplex *Magalhães/Garoupa*, Judicial Performance and Trust in Legal Systems: Findings from a Decade of Surveys in over 20 European Countries, 101 Social Science Quarterly (2020), 1743 (1755); *Roussey/Defains*, Trust in judicial institutions: an empirical approach, 8 Journal of Institutional Economics (2012), 351 ff.

Zugriff der Politik entzogen. Gerade dies war in Polen der neuralgische Punkt, der letztendlich einer politischen Einvernahme des Tribunals Tür und Tor öffnete.[153]

*e) Richter*innenschaft (Amtszeit, Inkompatibilität, Ausschluss der Wiederwahl)*

Die Amtszeit von zehn Jahren ist bisher in Art. 76 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW geregelt und wird in sprachlich leicht veränderter Form nach Art. 75 Abs. 5 S. 2 LVerf NRW-E verschoben. Der Ausschluss der Wiederwahl wird von Art. 76 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW in Art. 75 Abs. 5 S. 3 LVerf NRW-E verlagert und präzisiert.

Die Inkompatibilität mit anderen Ämtern wurde bereits in § 3 Abs. 2 und 3 VerfGHG NRW geregelt und erhält nun Verfassungsrang. Neu ist insofern, dass die bisherige Inkompatibilitätsliste um Institutionen der Europäischen Union (Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Gerichtshof der Europäischen Union) ergänzt wurde. Diese Erweiterung des Katalogs erscheint zur Vermeidung von Interessenkonflikten sinnvoll.

Das Wiederwahlverbot wird präzisiert: Art. 75 Abs. 5 S. 3 LVerf NRW-E schließt sowohl eine anschließende als auch eine spätere Wiederwahl aus. Satz 4 stellt klar, dass eine frühere Amtszeit als stellvertretendes Mitglied der Wahl zum Mitglied nicht entgegensteht; dies entspricht § 4 Abs. 3 S. 2 VerfGHG NRW. Die Gesetzesbegründung zieht hieraus den Umkehrschluss, dass eine frühere Amtszeit als Mitglied eine spätere Wahl zum stellvertretenden Mitglied sperrt.[154] Dieser Schluss ist konsequent. Er beugt einer Umgehung des Wiederwahlverbots über den Umweg der Stellvertretung vor. Das Verbot der Wiederwahl begrenzt die Amtszeit strikt auf die bereits auf Verfassungsebene bestimmten zehn Jahre (Art. 76 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW bzw. Art. 75 Abs. 5 S. 2 LVerf NRW-E). Regelungen zur Amtszeit sind, solange sie nur im einfachen Recht stehen, ein bevorzugter Hebel politischer Einflussnahme. Die Herabsetzung des Ruhestandsalters am polnischen Obersten Gericht ist das bekannteste Beispiel für eine derartige Einvernahmepraxis [oben II.5].[155] Die Verankerung von Amtszeiten auf Verfassungsebene ist deshalb zu begrüßen, wie es für Nordrhein-Westfalen bereits weitgehend der Fall ist. Eine in vielen Ländern zulässige Wiederwahl von Landesverfassungsrichter*innen kann insbesondere in Verbindung mit einer Sperrminorität zum Hebel der Einflussnahme werden: Wer auf eine Wiederwahl hofft oder andernfalls auf unbestimmte Zeit geschäftsführend weiterarbeiten muss, hat einen Anreiz, der blockierenden Minderheit nicht mit unbequemen Urteilen aufzufallen.[156] Das Wiederwahlverbot beseitigt die im vorherigen Satz genannte Gefahr zwar nur teilweise – das

---

[153] *Sadurski*, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, 69 f.
[154] LT-Drs. 18/21201, 14.
[155] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 17.
[156] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Systemsprenger".

auf unbestimmte Zeit Weiterführen der Geschäfte wird dadurch nicht verhindert – aber doch in erheblichem Umfang.

*f) Richter*innenschaft (Berufsrichter*innenquote)*

Eine Berufsrichter*innenquote bleibt erhalten: Nach Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E müssen drei von sieben Mitgliedern und deren Stellvertreter*innen Berufsrichter*innen sein (bisher geregelt in Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW).

Fraglich ist allerdings, inwieweit die Quote in den Fällen der Vertretung nach Art. 75 Abs. 6 S. 1–3 LVerf NRW-E [aa)] und in den Fällen der Ersatzwahlverfahren nach S. 4 und 5 [bb)] gilt. Hierzu verhält sich der Gesetzesentwurf nicht und lässt somit offen, ob dies ein Problembereich oder eine bewusst hingenommene Abweichung i.S.e. *lex specialis* für Blockadefälle ist.

aa) Abweichung von der Quote bei Vertretung durch ein anderes als das persönlich stellvertretende Mitglied (Art. 75 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 LVerf NRW-E)

Die Regelung für die Vertretung bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitglieds stellt bisher jeweils auf das stellvertretende Mitglied ab (vgl. § 4 Abs. 5 S. 1 VerfGHG NRW). Durch die zweite Variante des neu angefügten Abs. 6 Satz 2 Hs. 2, der den Fall regelt, dass das stellvertretende Mitglied selbst ausscheidet oder verhindert ist, ergibt sich nunmehr ein im Folgenden ausgeführtes Spannungsverhältnis zu der in Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW) geregelten Berufsrichter*innenquote.

Die Berufsrichter*innenquote dient dazu, die besondere gerichtsbezogene Erfahrung von Berufsrichter*innen in das Verfassungsgericht einfließen zu lassen.[157] So konstatiert das BVerfG für die Komposition seiner selbst: „Das Gebot der Berufung

---

[157] Vgl. zu der Bundesrichterregelung für das BVerfG (§ 2 Abs. 3 S. 1 BVerfGG): BVerfGE 65, 152 (157) (die Mitwirkung von Bundesrichtern soll deren „besonderen Erfahrungsschatz und die damit verbundenen Kenntnisse und Fähigkeiten“ für das Gericht nutzbar machen); VerfGH Thüringen, Beschl. v. 13.6.2007 – VerfGH 25/05, juris Rn. 16 (zur Übertragung auf Landesverfassungsgerichte) („Auch der Zweck der verfassungsrechtlichen Regelung wird durch die Bestimmung des ThürVerfGHG nicht verfehlt. Die Aufnahme berufsrichterlicher Mitglieder in den Thüringer Verfassungsgerichtshof hat den Zweck sicherzustellen, dass Personen, die aus berufsrichterlicher Alltagserfahrung schöpfen können, in ausreichender Zahl dem Gerichtshof angehören. Ist ein solcher Erfahrungsschatz zum Zeitpunkt der Wahl gewährleistet, verblasst er mit dem Eintritt in den Ruhestand nicht. Der berufsrichterliche Blick bleibt jedenfalls solange erhalten, wie er nicht durch die Aufnahme anderweitiger, mit der Stellung als Richter auf Lebenszeit nicht vereinbarer Tätigkeiten gestört wird.“); *Grünewald/Tremml*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 2 Rn. 18. Nach *Hömig*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 2 Rn. 13, 15 legt § 2 Abs. 3 S. 1 BVerfGG – über Art. 94 Abs. 1 S. 1 GG a.F. (nunmehr Art. 93 Abs. 2 S. 1 GG) hinausgehend – die Mindestzahl an Bundesrichtern fest, um deren besonderen gerichtsbezogenen Erfahrungsschatz für das BVerfG nutzbar zu machen; vgl. ferner *Lenz/Hansel*, BVerfGG, 4. Aufl. 2024, § 2 Rn. 4 f. („Balance zwischen richterlicher Professionalität und Öffnung zu Politik und Gesellschaft“).

von Bundesrichtern in das Bundesverfassungsgericht hat den Sinn, daß diese den ihnen eigenen besonderen Erfahrungsschatz und die damit verbundenen Kenntnisse und Fähigkeiten in die Senate einbringen sollen […].“[158]

Die Quote ist derart ausgestaltet, dass einem Mitglied, das Berufsrichter*in ist, ein persönliches stellvertretendes Mitglied zugeordnet ist, das selbst Berufsrichter*in ist. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, der die „Mitglieder und ihre Stellvertreter“ zusammenhängend benennt.

Während in der Situation des Abs. 6 S. 2 Hs. 1 noch das dem*der ausgeschiedenen oder verhinderten Richter*in zugeordnete stellvertretende Mitglied eingesetzt wird, das gem. Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW) selbst Berufsrichter*in sein muss, ist dies im Fall von Abs. 6 S. 2 Hs. 2 nicht gewährleistet: Hier tritt nach der Neuregelung das dienstälteste und bei Dienstaltersgleichheit nach Lebensjahren älteste stellvertretende Mitglied an die Stelle des ausgeschiedenen oder verhinderten Mitglieds. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass es sich dabei um eine*n Berufsrichter*in handelt. Dies ist jedoch nicht zwingend. Zwar dürfte es sich bei der expliziten Berufsrichter*innenquote wie im Falle des BVerfG[159] nur um einen Mindestanteil für Berufsrichter*innen handeln,[160] im schlimmsten Fall stünden für die Auswahl nach Dienstalter aber unter den verbleibenden stellvertretenden Mitgliedern nur zwei weitere Berufsrichter*innen vier Nicht-Berufsrichter*innen gegenüber. Auf Ebene der die Geschäfte führenden Mitglieder würde es so zu einer Unterschreitung der als Mindestanteil verstandenen Berufsrichter*innenquote kommen.

Fraglich ist, ob der derzeitige Gesetzesentwurf dahingehend auszulegen wäre, dass bei der Auswahl des Vertreters nach Abs. 6 S. 2 Hs. 2 die Berufsrichter*innenquote Beachtung finden müsste. Der Gesetzesentwurf verhält sich hierzu nicht. Für eine zwingende Anwendung spräche zunächst der Wortlaut des Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW): Danach „müssen“ drei Mitglieder und ihre Stellvertreter Berufsrichter sein. Dies könnte sich ebenso auf das nach

---

[158] BVerfGE 65, 152 (157).

[159] Siehe nur *Grünewald/Tremml*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 2 Rn. 18. Ebenso *Hömig*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 2 Rn. 13 („Mindestzahl“, die überschritten werden kann). So auch das Gericht selbst, BVerfGE 65, 152 (157): „Jedem Senat müssen hiernach (mindestens) drei Bundesrichter angehören.“ A.A. – fester Anteil bzw. Höchstzahl von drei Bundesrichtern je Senat – *Voßkuhle*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 94 Rn. 5. In der Praxis gehören derzeit beiden Senaten des BVerfG jeweils vier Bundesrichter an, *Grünewald/Tremml*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 2 Rn. 18.1 (Stand: Mai 2026).

[160] In dieser Hinsicht offen in der Kommentierung von *Dauner-Lieb*, in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK LVerf NRW, 13. Edition, Stand: 15.08.2026, Art. 76 Rn. 10, die nur darauf verweist, dass die Quote mit der Verfassungsreform in der 16. WP eingeführt wurde, um den Wegfall der davor geborenen Mitglieder zu kompensieren, bei denen es sich sämtlich um Berufsrichter*innen handelte. Zur Reformgeschichte und zum Kompensationszweck ferner *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 127; LT-Drs. 16/12350, 22; LT-Drs. 16/12400, 110.

Abs. 6 S. 2 Hs. 2 als Vertretung für das Mitglied agierende stellvertretende Mitglied beziehen. Der Wortlaut des Abs. 6 S. 2 Hs. 2 ließe dagegen etwas anderes vermuten, da er ausschließlich auf die Dauer der Zugehörigkeit am Gerichtshof bzw. das Lebensalter abstellt. Er verlangt hingegen nicht, dass die Berufsrichter*innenquote hierbei zu beachten wäre. Auch Sinn und Zweck der Norm sprächen gegen eine Anwendbarkeit: Abs. 6 S. 2 regelt ausschließlich die Vertretung in einer Übergangszeit, das stellvertretende Mitglied wird hierdurch gerade nicht zum (Voll-)Mitglied (wie im Falle des Abs. 6 S. 4). Die Norm soll damit allein der Absicherung der Funktionsfähigkeit bei kurzfristigen Verzögerungen der Nachwahl dienen [siehe unten IV.2.g)aa)].[161] Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW), welcher die Voraussetzungen der Richter*innenschaft regelt, dürfte sich insofern auf die Wahl neuer (stellvertretender) Mitglieder beziehen, für den Vertretungszeitraum des Abs. 6 S. 2 jedoch keine Beachtung finden.

Nichtsdestotrotz verbleibt angesichts des hierzu schweigenden Gesetzentwurfs eine Restunsicherheit.

bb) Abweichung im Fall der Ersatzwahlverfahren (Art. 75 Abs. 6 S. 4 und 5 LVerf NRW-E)

Für die Situation der Nachwahl eines stellvertretenden Mitglieds nach S. 4 stellt sich die Frage der Berufsrichter*innenquote nicht. Das „erste“ Ersatzwahlverfahren ist auf den*die persönliche*n Stellvertreter*in des ausgeschiedenen oder verhinderten Mitglieds beschränkt.[162] Dieses stellvertretende Mitglied muss gem. Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW) ohnehin selbst Berufsrichter*in sein. Anders liegt es aber im Fall des „zweiten“ Ersatzwahlverfahrens nach S. 5: Ist die Berufsrichter*innenquote innerhalb der verbleibenden sieben Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder nicht mehr erfüllt, ist fraglich, ob das mit abgesenktem Quorum zu wählende Mitglied Berufsrichter*in sein müsste, um den Vorgaben des Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW) zu genügen.

Diese Frage dürfte sich bereits stellen, wenn beispielsweise von sieben verbleibenden Mitgliedern und Stellvertreter*innen nur zwei Berufsrichter*innen unter den Mitgliedern sind und nun ein weiteres (Voll-)Mitglied gewählt werden soll – selbst dann, wenn unter den übrigen fünf drei stellvertretende Mitglieder Berufsrichter*innen sind, von denen aber keines (im Wege des Art. 75 Abs. 6 S. 4 LVerf NRW-E) (Voll-)Mitglied geworden ist. Das Gleiche gilt für den Fall, in dem ein stellvertretendes Mitglied gewählt werden soll, unter den sieben verbleibenden aber nur zwei stellvertretende Mitglieder Berufsrichter*innen sind.

---

[161] LT-Drs. 18/21201, 14.
[162] LT-Drs. 18/21201, 15.

Die möglichen Konstellationen, in denen (stellvertretende) Mitglieder ausscheiden und nicht nachbesetzt werden, stellvertretende Mitglieder nach Art. 75 Abs. 6 S. 4 LVerf NRW-E zu (Voll-)Mitgliedern werden oder aber über Abs. 6 S. 2 Hs. 2 an die Stelle eines anderen Mitglieds treten, sind vielfältig. Rein rechnerisch ist sogar ein Szenario denkbar, in dem von ursprünglich 14 Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern genau die drei Berufsrichter*innen und deren Stellvertreter*innen (also die sechs Berufsrichter*innen) sowie eine weitere Person ausgeschieden sind. Ebenso ist es etwa nicht ausgeschlossen, dass sechs von sieben verbleibenden (stellvertretenden) Mitgliedern Berufsrichter*innen sind, wobei die drei Stellvertreter*innen, die Berufsrichter*innen sind, nach Abs. 6 S. 2 Hs. 2 LVerf NRW-E an die Stelle von Mitgliedern, die nicht Berufsrichter*innen sind, getreten sind. Auf Ebene der sieben noch vorhandenen Richter*innen bestünde in diesem Fall eine „Überrepräsentation“ von Berufsrichter*innen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Berufsrichter*innenquote wohl als Mindestquote zu interpretieren ist.[163]

Fraglich ist dennoch vor diesem Hintergrund, wie die mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagene Fassung auszulegen wäre. Zu untersuchen wäre, ob die Berufsrichter*innenquote danach im Rahmen des „zweiten“ Ersatzwahlverfahrens anzuwenden wäre. Hierfür ist erneut der Wortlaut des Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW) anzuführen, der die Quotierung zwingend vorschreibt („müssen“). Anders als im Rahmen des Abs. 6 S. 2 wird hier keine Vertretungsregel normiert. Vielmehr würden durch das Ersatzwahlverfahren neue (stellvertretende) Mitglieder gewählt, die für die reguläre Dauer von zehn Jahren im Amt wären. Einzig das Quorum ist im Vergleich zu einer regulären Wahl nach Art. 75 Abs. 5 S. 1 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW) abgesenkt. Ihrem Sinn und Zweck nach dürften die Voraussetzungen der Wählbarkeit aus Art. 75 Abs. 3 LVerf NRW-E (Art. 76 Abs. 2 S. 3 und 4 LVerf NRW) daher ebenso Anwendung finden. Dies gilt umso mehr, als die Voraussetzung der Befähigung zum Richteramt wohl zweifellos auch im Rahmen des Ersatzwahlverfahrens zur Anwendung käme. Dass diese und die Berufsrichter*innenquote zusammen in Art. 75 Abs. 3 LVerf NRW-E geregelt sind, spricht systematisch dafür, dass Abs. 3 in seiner Gesamtheit auch im Ersatzwahlverfahren Geltung beanspruchen würde.

Auch hier verbleibt jedoch mangels Erwähnung im Gesetzentwurf eine Rechtsunsicherheit.

---

[163] Für das BVerfG wird aus der Gegenüberstellung von „Bundesrichtern“ und „anderen Mitgliedern“ (Art. 94 Abs. 1 S. 1 GG a.F., nunmehr Art. 93 Abs. 2 S. 1 GG) zugleich eine Obergrenze abgeleitet: Nicht alle Mitglieder eines Senats dürfen zuvor Bundesrichter gewesen sein; ein Senat allein aus Bundesrichtern wäre mit der in der Verfassung angelegten gemischten Zusammensetzung unvereinbar, *Hömig*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 2 Rn. 13 (mindestens zwei Mitglieder je Senat mit anderem beruflichem Hintergrund); *Grünewald/Tremml*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 2 Rn. 18. Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E enthält eine derartige Gegenüberstellung nicht; eine „Überrepräsentation“ von Berufsrichter*innen ist dort verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen.

cc) Bewertung

Die aufgezeigten Unklarheiten stellen die Berufsrichter*innenquote als solche nicht in Frage. Sie geben aber Anlass zu einer Klarstellung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber.

Für die bloße Vertretung nach Abs. 6 S. 2 Hs. 2 erscheint eine Abweichung von der Quote hinnehmbar. Sie ist auf eine Übergangszeit angelegt und ändert an der Zusammensetzung des Gerichts nichts. Zwar sprechen Systematik und Telos bereits in der mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Fassung für eine Unanwendbarkeit [siehe oben IV.2.f)aa)]. Eine ausdrückliche Regelung könnte jedoch in Betracht gezogen werden, um das Restrisiko einer gegenteiligen Auslegung zu vermeiden.

Als Formulierung käme eine Ergänzung des Art. 75 Abs. 6 S. 2 LVerf NRW-E in Betracht, die die Nichtgeltung ausdrücklich anordnet: „Absatz 3 Satz 2 findet auf die Vertretung nach Halbsatz 2 keine Anwendung."

Will der verfassungsändernde Gesetzgeber die Quote auch in der Vertretungssituation so weit wie möglich wahren, bietet sich alternativ eine Vorrangregel an, die die Quote nicht aufgibt, sondern nur lockert: „Ist das ausgeschiedene oder verhinderte Mitglied Berufsrichter, tritt an seine Stelle vorrangig das am längsten dem Verfassungsgerichtshof angehörende der anderen nicht verhinderten stellvertretenden Mitglieder, das Berufsrichter ist." Eine solche Vorrangregel wahrt die Quote, soweit dies personell möglich ist, und gefährdet die Funktionsfähigkeit nicht, weil sie bei Fehlen eines*einer Berufsrichter*in unter den verbleibenden stellvertretenden Mitgliedern auf die allgemeine Dienstaltersregel zurückfällt. Sie entspricht zudem der Logik des Abs. 6 S. 2 Hs. 1, der mit dem persönlichen stellvertretenden Mitglied bereits eine*n Berufsrichter*in an die Stelle eines*einer Berufsrichter*in treten lässt. Beide Wege beseitigen die Restunsicherheit. Welcher von ihnen gewählt wird, ist eine rechtspolitische Entscheidung; angesichts des bloß vorübergehenden Charakters der Vertretung erscheint die ausdrückliche Nichtgeltung ebenso vertretbar wie die Vorrangregel.

Es spricht vieles dafür, dass die Quote auch bei Besetzungen nach dem „zweiten" Ersatzwahlverfahren zu beachten wäre [siehe oben IV.2.f)bb)]. Allerdings verbleibt insofern eine Rechtsunsicherheit.

Die skizzierten Unsicherheiten sind auch vor dem Hintergrund konventionsrechtlicher Vorgaben problematisch.

So betont der EGMR ausgehend von Art. 6 EMRK, dass ein Gericht „composed of judges selected on the basis of merit – that is, judges who fulfil the requirements of technical competence and moral integrity to perform the judicial functions

required of it in a State governed by the rule of law“ sein muss.[164] Ferner heißt es: „The Court moreover notes that in order to establish whether a court can be considered to be ‚independent' within the meaning of Article 6 § 1, regard must be had, *inter alia*, to the manner of appointment of its members […], which, as discussed above […], pertains to the domain of the establishment of a ‚tribunal'.“[165] Eine Zusammensetzung, über die die Exekutive oder Justizorgane bestimmen könnten und die *per se* unklar wäre, widerspräche der EMRK.[166]

Es bedarf hier einer Vergewisserung des konventionsrechtlichen Maßstabs: Eine Berufsrichter*innenquote verlangt die EMRK nicht. Wie die Spruchkörper zusammengesetzt sind – ob allein mit Berufsrichter*innen oder unter Beteiligung von Laien und Angehörigen besonderer Berufsgruppen –, überlässt der EGMR mit Rücksicht auf die gewachsenen nationalen Gerichtsverfassungen den Vertragsstaaten; ebenso wenig schreibt er einen bestimmten Bestellungs- oder Wahlmodus vor.[167] Auch eine Wahl durch das Parlament oder andere politisch zusammengesetzte Gremien steht mit der Konvention in Einklang, sofern das Verfahren gesetzlich determiniert ist.[168] Zentral ist, dass die Regeln über Auswahl, Ernennung und Zusammensetzung gesetzlich fixiert sind und im Einzelfall auch tatsächlich eingehalten werden.[169] Diese Regeln müssen zudem gewährleisten, dass nur fachlich qualifizierte und persönlich integre Personen in das Richteramt gelangen.[170] Die Entscheidung über die Besetzung des Spruchkörpers darf – wie erwähnt – nicht in das Belieben der Exekutive oder der Gerichtsorgane gestellt

---

[164] EGMR 1.12.2020 (GK), 26374/18 Rn. 220 – *Guðmundur Andri Ástráðsson*. Hierzu *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 63.

[165] EGMR 1.12.2020 (GK), 26374/18 Rn. 232 – *Guðmundur Andri Ástráðsson*. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 63, 66.

[166] *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 68.

[167] *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 66 ff.

[168] *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61.

[169] EGMR 7.5.2021, 4907/18 Rn. 243 ff. – *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*; EGMR 5.2.2026, 46238/20 Rn. 79 ff. – *Morawiec*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61.

[170] EGMR 1.12.2020 (GK), 26374/18 Rn. 219 f., 232 – *Guðmundur Andri Ástráðsson*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 63, 66.

sein.[171] Dementsprechend ist es mit Art. 6 Abs. 1 EMRK unvereinbar, Richter*innen ohne nachvollziehbaren, gesetzlich vorgesehenen Grund auszutauschen.[172]

Für die Berufsrichter*innenquote folgen daraus zwei Dinge: Die Quote selbst ist eine zulässige, aber konventionsrechtlich nicht gebotene nationale Ausgestaltung. Ist sie aber einmal normiert, gehört sie zu den gesetzlichen Vorgaben, deren Einhaltung Art. 6 Abs. 1 EMRK im konkreten Fall verlangt. Eine Verfassungslage, die offenlässt, ob die Quote im Ersatzwahlverfahren gilt, erzeugt damit genau jene Unsicherheit über die Besetzung des Gerichts, die die Garantie des auf Gesetz beruhenden Gerichts vermeiden soll. Zwar wäre eine Besetzung unter Verkennung der Quote nicht ohne Weiteres konventionswidrig: Nach dem vom EGMR in *Guðmundur Andri Ástráðsson* entwickelten dreistufigen Prüfprogramm führt ein Besetzungsfehler nur dann zur Konventionswidrigkeit, wenn er einen offenkundigen Verstoß gegen das nationale Recht darstellt oder eine für die Ernennung wesentliche Verfahrensregel verletzt und wenn die nationalen Gerichte diesen Fehler nicht wirksam überprüft und behoben haben.[173] Die reine Ungeklärtheit einer Auslegungsfrage erreicht diese Schwelle regelmäßig nicht. Es sollte aber idealerweise aufgrund verschiedener konfligierender Abwägungsparameter beim verfassungsändernden Gesetzgeber selbst liegen, die Frage zu entscheiden, statt sie einer späteren gerichtlichen Klärung – im Zweifel durch den VerfGH in eigener Sache – zu überlassen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es vorzugswürdig, die Geltung der Quote für das Ersatzwahlverfahren nach Art. 75 Abs. 6 S. 5 LVerf NRW-E ausdrücklich zu regeln. Diesbezüglich sind drei Regelungsoptionen denkbar: Erstens, die Geltung der Quote auch im Falle des Ersatzwahlverfahrens; zweitens, die Anordnung der

---

[171] EGMR 25.10.2011, 54809/07 Rn. 42, 44 – *Richert*; EGMR 9.1.2013, 21722/11 Rn. 154 f. – *Oleksandr Volkov*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. Zum willkürlichen Richterwechsel ohne Begründung *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 73.

[172] EGMR 3.5.2011, 30024/02 Rn. 178 ff. – *Sutyagin*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 67.

[173] EGMR 1.12.2020 (GK), 26374/18 Rn. 244 ff. – *Guðmundur Andri Ástráðsson*; zur unionalen Perspektive EuGH 24.6.2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 Rn. 76 („Der Grundsatz der Unabsetzbarkeit erfordert insbesondere, dass die Richter im Amt bleiben dürfen, bis sie das obligatorische Ruhestandsalter erreicht haben oder ihre Amtszeit, sofern diese befristet ist, abgelaufen ist. Dieser Grundsatz beansprucht zwar nicht völlig absolute Geltung, doch dürfen Ausnahmen von ihm nur unter der Voraussetzung gemacht werden, dass dies durch legitime und zwingende Gründe gerechtfertigt ist und dabei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. So ist allgemein anerkannt, dass Richter abberufen werden können, wenn sie wegen Dienstunfähigkeit oder einer schweren Verfehlung nicht mehr zur Ausübung ihres Amtes geeignet sind, wobei angemessene Verfahren einzuhalten sind.“) – *Kommission/Polen*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 65, 67.

Nichtgeltung im Rahmen des Ersatzwahlverfahrens; drittens, die Bestimmung einer abgesenkten Quote. Im Einzelnen:

Option 1 – uneingeschränkte Geltung der Quote: Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E gilt auch für Wahlen nach Abs. 6 S. 5; jede zu wählende Person muss Berufsrichter*in sein, solange die Quote auf der betroffenen Ebene unterschritten ist. Diese Option sichert am stärksten gegen eine Auffüllung des Gerichts mit Nicht-Berufsrichter*innen. Sie kann jedoch, weil die Quote auf je sieben Mitglieder und stellvertretende Mitglieder bezogen ist, der Bestand nach S. 5 aber nur acht Personen umfasst, eine „Überrepräsentation“ [oben IV.2.f)bb)] perpetuieren und die Nachbesetzung in der Krise zusätzlich erschweren.

Option 2 – ausdrückliche Nichtgeltung: Die Quote wird für das „zweite“ Ersatzwahlverfahren suspendiert. Diese Option ermöglicht die einfachste Nachbesetzung. Sie schließt eine „Überrepräsentation“ von Berufsrichter*innen nicht aus, perpetuiert diese jedoch nicht. Sie eröffnet der absoluten Mehrheit gerade im Blockadefall einen größeren Gestaltungsspielraum.

Option 3 – abgesenkte Quote: Für das Ersatzwahlverfahren wird eine geringere Quote festgelegt (etwa: mindestens zwei Berufsrichter*innen unter den Mitgliedern). Diese Option vermittelt zwischen Schutz und Funktionsfähigkeit. Die so gewählten Personen bleiben zwar für die volle Amtszeit im Amt. Da für spätere reguläre Wahlen die allgemeine Quote wieder gilt, wirkt die Absenkung aber nur so lange fort, bis der Regelbestand wieder erreicht ist. Zudem müsste der Verfassungstext eine zweite, parallele Quote normieren, was zu unvorhergesehenen Folgefragen und zu Rechtsunsicherheit führen könnte.

Die Konstellationen, in denen sich der VerfGH zum Zeitpunkt der Unterbesetzung, welcher der Art. 75 Abs. 6 S. 5 LVerf NRW-E begegnen soll, wiederfinden kann, sind vielfältig [siehe oben IV.2.f)bb)]. Eine Regelung für jeden Einzelfall kann die Verfassung nicht leisten. Sie würde sich dem Risiko aussetzen, keine allgemeingültige Regelung für unvorhergesehene Fälle anbieten zu können. Vielmehr muss der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Entscheidung dahingehend treffen, welchen Wert er der Berufsrichter*innenquote in dem Extremfall eines auf sieben Richter*innen ausgedünnten Verfassungsgerichts zusprechen möchte.

Unabhängig davon, welche Option gewählt wird, bedarf der Charakter der Quote selbst der Klärung. Sie ist als Wahlvorgabe und nicht als Besetzungsvoraussetzung zu verstehen – als „Optimierungsgebot“: Sie bindet die Auswahl des nächsten zu wählenden (stellvertretenden) Mitglieds dahingehend, dass ein*e Berufsrichter*in zu wählen ist, solange der vorgesehene Anteil nicht erreicht ist. Sie kann hingegen nicht so verstanden werden, dass das Gericht nicht mehr verfassungsmäßig besetzt wäre, sobald die Quote – etwa durch das Ausscheiden eines

Mitglieds – unterschritten wird.[174] Anderenfalls wäre der VerfGH bereits bei elf oder zwölf verbleibenden Richter*innen nicht mehr ordnungsgemäß besetzt und damit handlungsunfähig. Die Frage stellt sich mithin nicht erst im Ersatzwahlverfahren, sondern bei jeder Vakanz auf einem Berufsrichter*innensitz. Sinnvoll erschiene eine Klarstellung zumindest in der Gesetzesbegründung.

Zur Bewertung der bezeichneten drei Optionen sind folgende Gesichtspunkte zu bedenken:

Zunächst verliert die Quote an praktischer Bedeutung, wenn der VerfGH massiv unterbesetzt ist. Verfügt das Gericht nur noch über sieben Mitglieder und stellvertretende Mitglieder, steht seine Funktionsfähigkeit im Vordergrund. Eine starre Anwendung der Quote könnte in dieser Lage die Nachbesetzung zusätzlich erschweren.

Gleichwohl spricht gerade in politisch instabilen Lagen einiges dafür, an der Quote festzuhalten: Berufsrichter*innen unterliegen bereits kraft ihres Hauptamtes besonderen Neutralitätspflichten. Sie weisen regelmäßig eine größere Distanz zum politischen Betrieb auf. Ihre Präsenz im VerfGH kann einer (weiteren) Politisierung des Gerichts entgegenwirken. Dieses Argument darf freilich nicht überdehnt werden. Es wirft den übrigen Mitgliedern keine mangelnde Neutralität vor. Auch sie müssen nach Art. 75 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW-E die Befähigung zum Richteramt besitzen und sind der richterlichen Unabhängigkeit verpflichtet. Die Quote ist vielmehr ein strukturelles Element, das die Zusammensetzung des Gerichts gegen eine einseitige Besetzung absichert.

Gleichzeitig kann das Festhalten an der Quote eine „Überrepräsentation“ von Berufsrichter*innen herbeiführen oder – sofern diese bereits bei erstmaliger Unterbesetzung von weniger als acht Richter*innen vorlag – perpetuieren [siehe oben IV.2.f)bb)]. Dies würde durch eine abgesenkte Quote vermieden werden, ohne vollständig auf eine Berufsrichter*innenquote zu verzichten.

Jedenfalls sollte die Gesetzesbegründung das Verhältnis der Quote zu beiden Regelungen klarstellen. Dies ist gerade auch vor dem Hintergrund überstaatlicher Verbürgungen geboten.

---

[174] Ebenso für das BVerfG: Scheidet ein als Bundesrichter gewähltes Mitglied aus, bleibt die Mindestzahl gewahrt, wenn dem Senat ein weiterer Bundesrichter als „anderes Mitglied“ angehört; der Nachfolger kann dann auch aus dem Kreis der „anderen Mitglieder“ gewählt werden, BVerfGE 65, 152 (156 ff.); *Hömig*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 2 Rn. 13; *Grünewald/Tremml*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 2 Rn. 19 (ein ausscheidender Bundesrichter müsse nicht zwingend durch einen Bundesrichter ersetzt werden); zur abweichenden Lesart als fester Anteil *Lenz/Hansel*, BVerfGG, 4. Aufl. 2024, § 2 Rn. 4.

dd) Weiterer Klarstellungsbedarf

Über die Vertretungs- und Ersatzwahlfälle hinaus wirft die Quote, die der Entwurf aus Art. 76 Abs. 2 S. 4 LVerf NRW inhaltlich unverändert übernimmt, drei Folgefragen auf, die bereits nach geltendem Recht offen sind, die der Entwurf nicht beantwortet und die zumindest die Gesetzesbegründung aufgreifen sollte.

Erstens bleibt der Begriff „Berufsrichter“ – wie bisher – unbestimmt. Offen ist, ob nur Richter*innen im aktiven Dienst oder auch solche im Ruhestand erfasst sind, ob Richter*innen des Bundes und anderer Länder einbezogen sind und ob Richter*innen auf Probe oder kraft Auftrags genügen. Für das BVerfG ist der Kreis durch den Verweis auf die obersten Gerichtshöfe des Bundes einfachgesetzlich bestimmt;[175] für den VerfGH NRW fehlt eine entsprechende Konturierung. Art. 76a LVerf NRW-E weist die Einzelheiten zwar dem Gesetzgeber zu, gibt ihm aber keinen Rahmen vor.

Zweitens ist der maßgebliche Zeitpunkt ungeklärt. Bei einer Amtszeit von zehn Jahren und ausgeschlossener Wiederwahl ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass ein*e Berufsrichter*in während der Amtszeit die Altersgrenze des Hauptamtes erreicht. Entfiele mit dem Eintritt in den Ruhestand die Berufsrichtereigenschaft, wäre die Quote planmäßig unterschritten. Es sollte daher klargestellt werden, dass die Voraussetzungen des Art. 75 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW-E im Zeitpunkt der Wahl vorliegen müssen – etwa durch die Formulierung „Berufsrichter sind oder waren“.

Drittens fehlt für die nach Art. 76 Abs. 2 S. 2 LVerf NRW-E zulässigen Dreierkammern eine verfassungsrechtliche Vorgabe zur Besetzung.[176] Einfachgesetzlich besteht sie: Nach § 59 Abs. 1 S. 1 VerfGHG NRW muss einer Kammer mindestens ein*e Berufsrichter*in angehören. Versteht man die Quote als strukturelles Element der Zusammensetzung des Gerichts, stellt sich die Frage, ob diese Vorgabe – wie die Quote selbst – auf Verfassungsebene gehoben werden soll oder ob sie bewusst dem einfachen Gesetz und der Geschäftsverteilung nach Art. 75 Abs. 8 LVerf NRW-E überlassen bleibt. Beides ist vertretbar; es sollte jedoch entschieden und begründet werden.

---

[175] Vgl. § 2 Abs. 3 S. 1 BVerfGG („aus der Zahl der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes“); *Grünewald/Tremml*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 2 Rn. 18. Zu § 2 Abs. 3 S. 2 BVerfGG (mindestens dreijährige Tätigkeit an einem obersten Gerichtshof des Bundes): Sie soll einer Wahl erst kurz zuvor ernannter Bundesrichter*innen auf die Bundesrichterquote vorbeugen, *Lenz/Hansel*, BVerfGG, 4. Aufl. 2024, § 2 Rn. 4; *Hömig*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 2 Rn. 13. Auch für das BVerfG ist nicht abschließend geklärt, ob das Statusamt im Zeitpunkt der Wahl lediglich innegehabt oder tatsächlich ausgeübt werden muss, vgl. *Grünewald/Tremml*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 2 Rn. 18.1.

[176] Vgl. LT-Drs. 18/21201, 15 f.

*g) Richter*innenwahl und Ersatzwahlmechanismen*

Einen Kernaspekt der Gesetzesänderung stellt der Vorschlag eines Ersatzwahlmechanismus in Art. 75 Abs. 6 LVerf NRW-E dar. Abs. 6 beinhaltet und ergänzt zunächst allgemeine Regelungen, die gegenwärtig in § 4 VerfGHG NRW geregelt sind [aa)] und sieht in einer Abstufung zwei aufeinanderfolgende Ersatzwahlverfahren vor, die sich nach der Dauer einer Blockade richten [bb) und cc)].

aa) Kurzfristige Verzögerungen; Fortführung der Amtsgeschäfte; Vertretung

Kurzfristige oder „vorübergehende“[177] Verzögerungen der Nachwahl sowie die Fortführung der Amtsgeschäfte werden im Gesetzentwurf durch Abs. 6 S. 1–3 geregelt. Dieser erste Zeitraum beschränkt sich auf wenige Monate (vgl. bereits die Soll-Monatsfristen für Nachwahlen vorzeitig oder nach Ablauf ihrer Amtszeit ausgeschiedener Mitglieder in § 4 Abs. 2, Abs. 5 S. 2 VerfGHG NRW; Soll-Monatsfrist künftig in Art. 75 Abs. 6 S. 3 LVerf NRW-E).

In diesem Regelfall der Übergangszeit führen bereits nach geltender Rechtslage die Mitglieder die Amtsgeschäfte „bis zur Ernennung des Nachfolgers“ fort, vorzeitig ausgeschiedene Mitglieder werden durch persönliche Stellvertreter*innen vertreten (§ 4 Abs. 4, Abs. 5 S. 1 VerfGHG NRW). Die Fortführung der Amtsgeschäfte wird in Art. 75 Abs. 6 S. 1 LVerf NRW-E nun auch auf stellvertretende Mitglieder ausgeweitet. Die bisherige Vertretungsregel wird durch Art. 75 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 LVerf NRW-E ebenfalls erweitert: Fällt auch das stellvertretende Mitglied durch Ausscheiden oder Verhinderung aus, so tritt zunächst das dienstälteste oder im Falle von Dienstaltersgleichheit das lebensälteste stellvertretende Mitglied vertretungsweise an die Stelle des (stellvertretenden) Mitglieds. Die Regelungen betreffen die Funktions- und Handlungsfähigkeit des VerfGH und sollen daher auf Ebene der LVerf NRW gesichert werden.[178] Im Hinblick auf die thüringische Verfassung ist darauf hingewiesen worden, dass sich eine weitere Angriffsfläche ergibt: Dort bedürfen die Ernennungsurkunden der gewählten Richter*innen der Unterschrift der Landtagspräsidentin, und deren Verweigerung könnte nach dem Vorbild des ehemaligen polnischen Präsidenten *Duda* zu einem politischen Instrument werden.[179] Die Fortführungsregel in Art. 75 Abs. 6 S. 1 LVerf NRW-E mildert die Folgen einer solchen Verzögerung, weil die bisherigen Mitglieder bis zur Ernennung im Amt bleiben. Das Nachbesetzungsverfahren selbst bleibt insoweit auf die Loyalität der beteiligten Organe angewiesen.[180]

---

[177] LT-Drs. 18/21201, 14.
[178] LT-Drs. 18/21201, 14.
[179] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Die silberne Keule“.
[180] Zum Konzept der Verfassungsorgantreue siehe nur *Poscher*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1. Aufl. 2021, § 3 Rn. 124 ff.

Die vorgeschlagene Verschiebung hält die systematische Reihenfolge von § 4 Abs. 4, 5 VerfGHG NRW in Art. 75 Abs. 6 S. 1–3 LVerf NRW-E bei. Die Ergänzung der Vertretungs- und Fortführungsregelungen zu stellvertretenden Mitgliedern ist eine sinnvolle und praxisnahe Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des VerfGH. Sie ist darüber hinaus auch aus Gründen der Klarstellung zu begrüßen: Wortlaut und Systematik von § 4 Abs. 4 und Abs. 5 S. 1 VerfGHG NRW lassen bisher offen, ob „vorzeitiges" Ausscheiden sich nur auf ein Ausscheiden vor Ende der Amtsperiode oder auch auf den Zeitraum der Fortführung der Amtsgeschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers bezieht. Bezugspunkt der Vorzeitigkeit könnte sowohl das Ende der Amtsperiode als auch die Ernennung des Nachfolgers sein. Mit der Erweiterung der Regeln zu stellvertretenden Mitgliedern in S. 1 und S. 2 Hs. 2 lässt das Telos der Vorschriften erstere Deutung kaum noch zu. Eindeutiger Zweck der Neuregelung ist nicht mehr nur die Vertretung im Regelfall, sondern gerade die Vertretung im Falle einer Blockade. Ein Aufrücken nach S. 2 Hs. 2 findet daher auch für den Fall des Ausscheidens während der Fortführung der Amtsgeschäfte statt. Wie wertvoll diese Klarstellung ist, zeigt wiederum der Blick nach Thüringen: Dort ist unklar, ob die stellvertretenden Mitglieder auch dann einspringen, wenn ein Mitglied nicht bloß verhindert ist, sondern ausscheidet (siehe § 8 Abs. 1 Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof[181]); ein Gericht könnte durch Blockade mit zunehmendem Zeitablauf so ausgedünnt werden, dass seine Beschlussfähigkeit in Frage stände.[182] Art. 75 Abs. 6 S. 2 LVerf NRW-E lässt diese Frage nicht offen.

Die Erweiterung der Vertretungsregeln in S. 2 Hs. 2 bringt jedoch auch Unklarheiten hinsichtlich der Berufsrichter*innenquote mit sich, zu denen sich die Gesetzesbegründung nicht verhält [oben IV.2.f)].

---

[181] Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz – ThürVerfGHG) v. 28.6.1994 (GVBl. S. 781), zuletzt geändert durch das vom Landtag am 21.5.2026 beschlossene Vierte Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetzes (LT-Drs. 8/2767, 8/3401). Nach § 3 Abs. 2 S. 2 ThürVerfGHG führen Mitglieder und Stellvertreter nach Ablauf ihrer Amtszeit die Amtsgeschäfte „bis zur Wahl des Nachfolgers" fort; § 8 Abs. 1 ThürVerfGHG regelt die Vertretung für den Fall der Verhinderung oder Befangenheit. Ob diese Vertretungsregelung auch das endgültige Ausscheiden eines Mitglieds erfasst, ist nicht abschließend geklärt: verneinend *Gundling*, Selbstergänzung zur Vermeidung politischer Blockaden des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, VerfBlog, 1. Februar 2024, <https://verfassungsblog.de/selbsterganzung-zur-vermeidung-politischer-blockaden-des-thuringer-verfassungsgerichtshofs/> (die Vertretung eines Mitglieds, das dem Gerichtshof nicht mehr angehört, sei unmöglich); zum Ganzen *Reutter*, Wie der Verfassungsgerichtshof sich selbst schützen kann: Risiken und Nebenwirkungen einer Schutzstrategie, VerfBlog, 5. März 2024, <https://verfassungsblog.de/wie-der-verfassungsgerichtshof-sich-selbst-schutzen-kann/>.

[182] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Systemsprenger".

bb) Satz 4: „Erstes“ Ersatzwahlverfahren ab zwölfmonatiger Vakanz

Nach S. 4 kann der Landtag, wenn die Nachwahl eines Mitglieds binnen zwölf Monaten nach Ablauf der Amtszeit oder nach dem vorzeitigen Ausscheiden nicht zustande kommt, dessen persönliches stellvertretendes Mitglied mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder zum Mitglied wählen. Die Wahl ist auf diese Person beschränkt. Hierin liegt die Kompensation für den Verzicht auf die Zweidrittelmehrheit: Gewählt werden kann nur, wer bereits einmal mit dem regulären Quorum gewählt wurde.[183] Der Landtag ist zur Wahl nicht verpflichtet. Die Gesetzesbegründung verweist hierzu auf den legitimatorischen Mehrwert eines freien Wahlakts.[184] Scheitert die Wahl, besteht die Vakanz fort. Dass auch eine bloß hingenommene Vakanz Schaden anrichtet, zeigt die polnische Gegenwart. Die Regierungsmehrheit ließ frei gewordene Stellen am Verfassungstribunal zunächst unbesetzt, um das Gericht nicht zu legitimieren. Die Venedig-Kommission hielt dem entgegen, dass eine Lähmung des Tribunals die Krise nicht löse und einer künftigen anderen Mehrheit lediglich das Argument liefere, ebenso zu verfahren.[185] Der Entwurf verzichtet auf eine Pflicht zur Ersatzwahl. Er gibt dem Landtag aber ein Verfahren an die Hand, das ihn dem Vorwurf der bewussten Lähmung enthebt.

Der Mechanismus unterscheidet sich damit grundlegend von § 7a Abs. 5 BVerfGG. Auf Bundesebene wird das Wahlrecht bei einer Blockade auf das jeweils andere Wahlorgan verlagert; das Zweidrittelerfordernis bleibt dort erhalten [oben III.].[186] Ein solcher Organwechsel scheidet im Einkammersystem des Landes aus. Der Entwurf setzt deshalb an anderer Stelle an und senkt das Quorum bei gleichzeitiger Beschränkung des wählbaren Personenkreises. Das ist eine vertretbare Übertragung des Grundgedankens, der die Grundgesetzänderungen von Ende 2024 prägt. Die von der Verfasserin zum Bundesrecht angesprochene Gefahr eines „Wettlaufs“ zwischen zwei Wahlorganen[187] stellt sich auf Landesebene nicht. Dafür fehlt dem Landesmechanismus der Gedanke einer „Organsubstitution“.[188] Die

---

[183] LT-Drs. 18/21201, 15.
[184] LT-Drs. 18/21201, 15 unter Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 20.9.2016 – 2 BvR 2453/15, juris Rn. 28 („Der mit der Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert könnte jedoch nicht erreicht werden, wenn es eine Pflicht zur Wahl eines bestimmten Kandidaten gäbe.“).
[185] *Szwed*, Rebuilding the Polish Constitutional Tribunal, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 93 (105) unter Verweis auf Venice Commission, Opinion No. 1203/2024, CDL-AD(2024)035, Rn. 67. So lautet es in Rn. 67 der Stellungnahme der Venice Commission: „Regardless of what the view of the Constitutional Tribunal may be, crippling the Constitutional Tribunal will do little to resolve the constitutional crisis and will only give a different ruling political majority in future arguments to do the same. Polish citizens are not served by such a constitutional vacuum“.
[186] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 21 ff.
[187] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 22 f.; siehe auch *Stein*, zitiert bei MPG, Bundesverfassungsgericht: Geplanter Schutz hat Lücken, 11.10.2024, <https://www.mpg.de/23544576/schutz-des-bundesverfassungsgerichts>.
[188] Zur Ausübung des Beschlussrechts des originär zuständigen Wahlorgans durch das jeweils andere Wahlorgan nach § 7a Abs. 5 BVerfGG und zur strukturellen Parallele zu

Beschränkung auf ein bereits mit Zweidrittelmehrheit gewähltes stellvertretendes Mitglied gleicht dies in gewissem Umfang aus.

Außerdem garantiert das Verfahren nicht die vollständige Besetzung des Verfassungsgerichtshofs, da sich die Vakanz auf Ebene der stellvertretenden Mitglieder verlagert.[189]

Es stellt sich jedoch die Frage nach der Notwendigkeit des „ersten" Ersatzwahlverfahrens. Hintergrundgedanke des Gesetzentwurfs ist, dass die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Gerichts auch in Situationen von Obstruktionsversuchen gesichert bleiben soll.[190]

Eine Erleichterung der Nachwahl des Mitglieds durch Absenken des Quorums ermöglicht zwar eine zügigere Nachwahl. Allerdings wäre das Gericht auch vorher durch die Regelungen des Abs. 6 S. 1–3 weiter handlungsfähig: Das stellvertretende Mitglied (oder nach S. 2 Hs. 2 das dienstälteste oder nach Lebensjahren älteste stellvertretende Mitglied) tritt an die Stelle des ausgeschiedenen oder verhinderten Mitglieds. Dies tut es nach S. 1 „bis zur Ernennung des Nachfolgers".

Isoliert betrachtet wird durch die Regelung nach S. 4 in Bezug auf das vom Gesetzesvorschlag vorgebrachte Ziel der Funktionsfähigkeit nichts verloren, aber nichts gewonnen: Ein*e Stellvertreter*in rückt bereits im Normalfall nach S. 1 und 2 auf und übernimmt die Aufgaben des verhinderten Mitglieds. Käme nun durch eine Sperrminorität keine erfolgreiche Nachwahl des Mitglieds zustande, so übernähmen die Stellvertreter*innen weiterhin nach S. 2 die Arbeit und täten dies nach S. 1 auch über ihre Amtsperiode hinaus, solange ihre eigene Stellvertreter*innenposition nicht nachbesetzt wurde. Dass im Falle einer Blockadesituation der Wahl von Mitgliedern dennoch Stellvertreter*innen mit Zweidrittelmehrheit gewählt würden, ist zwar unwahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen. Auch in diesem Fall bliebe das Gericht arbeitsfähig, weil das neugewählte stellvertretende Mitglied sofort für das ausgeschiedene bzw. verhinderte Mitglied aufrücken würde.

Eine solche Situation, in der das stellvertretende Mitglied das ausgeschiedene oder verhinderte Mitglied dauerhaft vertritt, wird von der Gesetzesbegründung zu Art. 75 Abs. 6 S. 4 LVerf NRW-E offenbar auch hingenommen: Der Gesetzentwurf erwähnt, dass der Landtag nicht zu einer Ersatzwahl des persönlichen stellvertretenden Mitglieds verpflichtet sei und es – neben anderen Gründen – so zu einem stetigen Absinken der Gesamtzahl kommen könne.[191] Auch in diesem Fall

---

Art. 115e Abs. 1 GG *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 21 f. mit Fn. 132; zu den damit verbundenen Unklarheiten *Klatt/Weber*, Vertretene Organe: Unklarheiten der geplanten Resilienzregelungen für das Bundesverfassungsgericht, VerfBlog, 22. Oktober 2024, <https://verfassungsblog.de/vertretene-organe/>.

[189] LT-Drs. 18/21201, 15.

[190] LT-Drs. 18/21201, 14.

[191] LT-Drs. 18/21201, 15.

übernähme der*die Stellvertreter*in weiterhin nach S. 2 die Aufgaben des ausgeschiedenen oder verhinderten Mitglieds.

Der Mehrwert, den S. 4 bietet, ist daher auf die Statusänderung von stellvertretendem Mitglied hin zum (Voll-)Mitglied beschränkt. Diese „Aufwertung“ im Status geht nicht mit einem erkennbaren qualitativen Unterschied der Arbeitsleistung einher, der sich positiv auf die Funktionsfähigkeit auswirken würde. Die Gesetzesbegründung geht jedoch davon aus, dass eine dauerhafte Wahlblockade „die Legitimität der gerichtlichen Arbeit auch bei einer Fortführung der Amtsgeschäfte oder der Vertretung des jeweiligen Mitglieds des Verfassungsgerichtshofes beeinträchtigen“[192] könne. Insofern käme der Wahl nach S. 4 eher eine legitimatorische als eine funktionserhaltende Funktion zu. Letztendlich wird so verhindert, dass einer Ausnahme Permanenz zukommt, was für die Stabilität von Verfassungsordnungen von besonderer Relevanz ist. Dass diese legitimatorische Funktion nicht gering zu schätzen ist, zeigt das Berliner Beispiel: Dort waren die Amtszeiten von sechs der neun Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs – zum Teil bereits seit 2021 – abgelaufen, bevor das Abgeordnetenhaus im Juli 2024 sechs neue Richter*innen wählte.[193] Der Status eines Gerichts kann in der Wahrnehmung beeinträchtigt werden, je länger seine Mitglieder über die reguläre Amtszeit hinaus weiterarbeiten müssen: Für eine faktisch unbegrenzte Amtszeit fehle ihnen – so *Steinbeis* – die demokratische Legitimation, und die Garantie des gesetzlichen Richters werde immer schwerer darzulegen.[194]

Die Funktion des „ersten“ Ersatzwahlverfahrens zeigt sich in der Gesamtkonzeption und dem Zusammenspiel beider Ersatzwahlmechanismen, die ein stufiges Vorgehen von S. 4 auf S. 5 vorsehen. Der Landtag ist zwar nicht dazu verpflichtet, zuerst nach S. 4 mit der Ersatzwahl von Stellvertreter*innen solche Personen

---

[192] LT-Drs. 18/21201, 15.

[193] Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Pressemitteilung v. 4.7.2024, Abgeordnetenhaus wählt sechs neue Richterinnen und Richter für den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, <https://www.berlin.de/gerichte/sonstige-gerichte/verfassungsgerichtshof/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1463099.php>; beck-aktuell v. 5.7.2024, Sechs neue Richterinnen und Richter für den Berliner Verfassungsgerichtshof; LTO, Ende der Hängepartie am Berliner Verfassungsgericht, <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/lucy-chebout-wahl-berlin-verfassungsrichterin-verfgh> (vier Mitglieder warteten seit 2021 auf ihre Ablösung). Zur Verzögerung der Richterwahlen in Berlin *Reutter*, Richterinnen und Richter am Berliner Verfassungsgerichtshof, LKV 2018, 489 ff.; zu wiederholten Vakanzen im Präsidentenamt des Thüringer Verfassungsgerichtshofs *Reutter*, Wie der Verfassungsgerichtshof sich selbst schützen kann: Risiken und Nebenwirkungen einer Schutzstrategie, VerfBlog, 5. März 2024, <https://verfassungsblog.de/wie-der-verfassungsgerichtshof-sich-selbst-schutzen-kann/>. Berlin hat auf diese Erfahrungen inzwischen mit einem Konstitutionalisierungsbestreben hinsichtlich der wesentlichen Strukturmerkmale seines Verfassungsgerichtshofs reagiert, vgl. den Gesetzentwurf des Senats zur Änderung des Art. 84 VvB, Abghs-Drs. 19/2956. Das Abgeordnetenhaus hat das Gesetz in zweiter Lesung angenommen, Beschlussprotokoll 84. Plenarsitzung v. 23.4.2026, lfd. Nr. 17.

[194] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Systemsprenger“.

nachzubesetzen, die einerseits über Erfahrung im VerfGH verfügen und andererseits durch ihre ursprüngliche Wahl mit einer Zweidrittelmehrheit stärker demokratisch legitimiert sind. Die Regelung des Gesetzesvorschlags macht dem Landtag jedoch gerade dieses Angebot und ermöglicht ihm so im Blockadefall ein Vorgehen, das eine stärkere demokratische Rückbindung aufweist als eine isolierte Ersatzwahl mit abgesenktem Quorum allein nach S. 5.

cc) Satz 5: „Zweites" Ersatzwahlverfahren für den Fall eines Absinkens auf weniger als acht Mitglieder und stellvertretende Mitglieder

Im Rahmen des „zweiten" Ersatzwahlverfahrens (Art. 75 Abs. 6 S. 5 LVerf NRW-E) ist ebenfalls eine Absenkung des Quorums auf mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags (absolute Mehrheit) vorgesehen. Der Landtag kann in diesem Fall weitere Mitglieder und stellvertretende Mitglieder wählen, bis die Gesamtzahl von acht wieder erreicht ist. Anders als nach S. 4 ist der Kreis der wählbaren Personen nicht beschränkt.

Die Ersatzwahl mit abgesenktem Quorum ist nur zulässig, solange und soweit die Gesamtzahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder acht Personen unterschreitet. Dadurch wird zum einen ein demokratisch schwächer legitimiertes „Auffüllen" des Gerichts „nur" mit absoluter Mehrheit verhindert. Ebenfalls wird dadurch sichergestellt, dass im Fall der Verhinderung eines Mitglieds noch eine Person dessen Rolle einnehmen könnte, um die Mindestanzahl von sieben Mitgliedern gem. Art. 75 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW-E einhalten zu können. Das vorgeschlagene „zweite" Ersatzwahlverfahren bewegt sich somit in einem Bereich, der einerseits die Minimalanforderungen zur Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Gerichts erfüllt. Andererseits geht es dadurch den – im Vergleich zum Regelfall der Zweidrittelmehrheit – in Bezug auf die verringerte demokratische Legitimation am wenigsten invasiven Weg, weil er eine Wahl von Richter*innen bei abgesenktem Quorum nur insoweit zulässt, als dies für die Minimalanforderungen der Funktions- und Arbeitsweise erforderlich ist.

Die „erste" Ersatzwahl ist für den Landtag – wie oben dargelegt – nicht zwingend. Ebenso wenig ist die Wahl nach dem „zweiten" Ersatzwahlverfahren rechtlich an die vorherige Aktivierung der „ersten" Stufe geknüpft. Diese rechtliche Unabhängigkeit beider Verfahren ist zur Funktionserhaltung sinnvoll. Wenngleich es bei mehrmonatigen Blockadesituationen regelmäßig praxistauglicher sein wird, stellvertretende Mitglieder nach Ablauf des Zwölfmonatszeitraums nachzuwählen, so sind auch Situationen denkbar, in denen die Tatbestandsvoraussetzungen des „zweiten" Verfahrens vor denen des „ersten" gegeben sind. Das wäre dann der Fall, wenn vor Verstreichen der Jahresfrist sieben (stellvertretende) Mitglieder ausschieden. Die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit für diesen Fall an den Ablauf des Zeitraums von zwölf Monaten zu knüpfen, wäre der Zweckerfüllung abträglich.

Dem Handlungsspielraum, den eine (noch) demokratische Regierung bei der Sicherung der Funktionsfähigkeit erhält, steht jedoch das Missbrauchspotential der geplanten Quorumsabsenkung durch eine demokratiefeindliche Regierung gegenüber. Das Missbrauchspotential beruht nicht auf der rechtlichen Unabhängigkeit beider Verfahren, sondern allein auf der Absenkung des Quorums für das „zweite" Verfahren: Eine demokratiefeindliche Regierung, die zwar mehr als die Hälfte, aber noch keine zwei Drittel der Stimmen des Landtags auf sich vereint, könnte das Ausscheiden (stellvertretender) Mitglieder auch mutwillig herbeiführen – etwa durch Änderungen des VerfGHG NRW, die ihr mit einfacher Mehrheit weiterhin offenstehen (Einführung oder Absenkung einer Altersgrenze, Erweiterung der Inkompatibilitäts- und Ausschlussgründe mit Wirkung für amtierende Mitglieder, Ausweitung der Entlassungs- oder Amtsenthebungstatbestände), oder durch politischen Druck, der Richter*innen zum Rücktritt bewegt [vgl. oben II.3 und II.4 zu Polen] –[195] und eigenes Personal mit abgesenktem Quorum nachbesetzen. Derartige Eingriffe stießen zwar auch an konventionsrechtliche Grenzen – die Ersetzung von Richter*innen ohne Begründung oder aus gesetzlich nicht geregelten Gründen verletzt Art. 6 Abs. 1 EMRK[196] –, doch bietet die Konvention gegen eine Mehrheit, die sich die gesetzliche Grundlage selbst schafft, nur subsidiären Schutz. Im Falle des S. 4 wäre ohnehin nur das (mutmaßlich noch demokratische) stellvertretende „Alt"-Mitglied wählbar. Es machte hierbei also kaum einen Unterschied, ob eine solche demokratiefeindliche Regierung bei der gezielten Entfernung von Richter*innen zunächst (im Sinne einer rechtlichen Verknüpfung) zwölf Monate warten müsste, um eine*n Alt-Stellvertreter*in nachwählen zu können, oder unmittelbar zur Nachwahl ansetzen könnte. Die Begrenzung der Nachwahl nach S. 5 auf acht Personen hegt dieses Missbrauchspotential ein, beseitigt es aber nicht: Gegen Kräfte, die die Voraussetzungen des S. 5 bereits einmal mutwillig herbeigeführt haben, bietet auch die Achtergrenze keinen vollständigen Schutz, weil ihnen eine erneute Entfernung der verbleibenden Richter*innen zuzutrauen ist. Sie zwingt solche Kräfte aber zu wiederholten, offen rechtsmissbräuchlichen Eingriffen und verhindert, dass das Gericht in einem einzigen Zugriff mit absoluter Mehrheit vollständig neu besetzt wird. Die Problematik ist nicht rein theoretischer Natur. Der in Polen beratene Verfassungsentwurf[197] sieht als Rückfallquorum ebenfalls die

---

[195] Die Amtszeit ist in Art. 75 Abs. 5 S. 2 LVerf NRW-E auf zehn Jahre festgelegt und damit dem einfachen Gesetzgeber entzogen; Altersgrenzen, Entlassungs- und Amtsenthebungstatbestände sowie weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen (vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 VerfGHG NRW und LT-Drs. 18/21201, 13 f.) bleiben dagegen nach Art. 76a LVerf NRW-E dem Landesgesetz vorbehalten.

[196] EGMR 3.5.2011, 30024/02, Rn. 178 ff. – *Sutyagin*; zur Abberufung von Richtern im Disziplinarverfahren EGMR 9.1.2013, 21722/11 Rn. 137, 139 – *Oleksandr Volkov*; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 60 f. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 67.

[197] Senat Rzeczypospolitej Polskiej, XI kadencja, Druk nr 55, abrufbar unter <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13161/druk/055.pdf> (bereits oben II.5, Fn. 88).

absolute Mehrheit vor, und zwar ohne vergleichbare Begrenzung.[198] Die Beschränkung des S. 5 auf das Funktionsminimum von acht Personen ist vor diesem Hintergrund die entscheidende – wenn auch keine lückenlose – Sicherung. Sie sollte nicht aufgeweicht werden. Die Bundesrepublik hat diese Lehre früh gezogen: Als in den 1950er Jahren ein Richterposten am BVerfG zwei Jahre lang unbesetzt blieb, schlug die Bundesregierung vor, im zweiten Wahlgang die einfache Mehrheit genügen zu lassen. Der Vorschlag scheiterte, weil er den Einigungszwang vollständig beseitigt hätte; stattdessen wurde 1956 die Dreiviertelmehrheit auf zwei Drittel abgesenkt und dem Gericht ein Vorschlagsrecht eingeräumt.[199] Der Entwurf vermeidet diesen Fehler, indem er die Absenkung des Quorums an eine Vakanzdauer und an das Funktionsminimum knüpft.

dd) Zwischenfazit: Gesamtschutzzusammenhang

Die bisher einzeln bewerteten Regelungen lassen sich zu einem Gesamtschutzzusammenhang bündeln. Die polnische *Case Study* [oben II.] zeigt, dass isolierte Garantien nicht schützen: Die polnische Verfassung sicherte Richterzahl, Amtsdauer und Wiederwahlausschluss, ließ aber das Verfahren der Richterwahl (absolute Mehrheit kraft einfachen Gesetzes) und die Binnenorganisation (Kammerbildung, Geschäftsverteilung) ungesichert – und genau an diesen Stellen setzte die Übernahme an. Eine qualifizierte Wahlmehrheit allein hätte das Tribunal ebenso wenig geschützt, wenn die Organisation des Gerichts dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers offen gestanden hätte.

Der Entwurf verankert drei Schutzelemente, die einander funktional ergänzen: Die Berufsrichter*innenquote ist – zusammen mit den Wählbarkeitsvoraussetzungen und den Inkompatibilitäten (Art. 75 Abs. 3 und 4 LVerf NRW-E) – das personelle Element; sie bestimmt, wer dem Gericht angehören kann. Die Begrenzung auf einen Senat mit sieben Mitgliedern samt Geschäftsordnungs- und Geschäftsverteilungsautonomie (Art. 75 Abs. 2 und 8 LVerf NRW-E) ist das organisationale Element; sie bestimmt, wie das Gericht arbeitet, und schließt Gerichtserweiterung und Kammermanipulation aus. Die Zweidrittelmehrheit mit Amtsfortführung und gestuftem Ersatzwahlmechanismus (Art. 75 Abs. 5 und 6 LVerf NRW-E) ist das verfahrensbezogene Element; sie bestimmt, wie die Mitglieder bestellt werden.

Die betreffenden Elemente stehen in einem Verhältnis der Wechselbezüglichkeit zueinander. Das zeigt sich am „zweiten“ Ersatzwahlverfahren: Dort tritt das verfahrensbezogene Element zurück, weil das Quorum auf die absolute Mehrheit sinkt. Umso mehr Gewicht kommt dann dem organisationalen Element (Begrenzung auf das Funktionsminimum von acht Personen) und dem personellen Element (Berufsrichter*innenquote) zu. Das ist der tiefere Grund, weshalb die Quote gerade im

---

[198] *Szwed*, Rebuilding the Polish Constitutional Tribunal, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 93 (107).
[199] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Von der Obstruktion zur Blockade“.

Ersatzwahlverfahren nicht ohne Weiteres suspendiert werden sollte [oben IV.2.f)cc)]: Die Resilienz des Gerichts beruht nicht auf einer einzelnen Garantie, sondern auf dem Zusammenspiel verschiedener, sich ergänzender Garantien.

h) Bindungswirkung

Die Bindungswirkung von Entscheidungen des VerfGH NRW ist bisher nur einfachgesetzlich in § 26 Abs. 1 VerfGHG NRW geregelt und soll durch Art. 76 Abs. 4 LVerf NRW-E auf Landesverfassungsebene gehoben werden.

Hierbei weicht der Wortlaut dahingehend ab, dass die Worte „des Landes“ an das Satzende gestellt werden und sich damit auch auf „Gerichte und Behörden“ beziehen. Dies dient laut Gesetzesbegründung der Klarstellung, dass die formale Bindung nur für Stellen des Landes gilt, nicht hingegen für solche des Bundes und anderer Länder.[200]

Dass Entscheidungen des VerfGH NRW keine Bindungswirkung für Stellen des Bundes oder anderer Länder haben können, dürfte sich bereits aus der föderalen Ordnung ergeben. So wird den Ländern ein eigenständiger Verfassungsraum zugewiesen.[201] Die Hoheitsgewalt der Länder endet an ihren territorialen Grenzen, auch wenn sich aus der Bundestreue Frustrationsverbote ergeben können.[202] Die sprachliche Klarstellung erscheint zur allgemeinen Verständlichkeit der Landesverfassung jedoch sinnvoll. Die Einschränkung reicht dabei nur so weit, wie sie nach der Gesetzesbegründung reichen soll: Allein die Einrichtungen des Bundes und anderer Länder werden durch Entscheidungen des VerfGH NRW nicht formal gebunden. Daraus folgt nicht, dass diese Entscheidungen für Bund und andere Länder ein rechtliches Nullum wären. Vielmehr greift insoweit ein aus dem Bundesstaatsprinzip abgeleitetes Rücksichtnahmegebot (siehe bereits oben).[203] Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verpflichtet Bund und Länder, bei der Wahrnehmung eigener Kompetenzen auf die Belange des jeweils anderen Verfassungsraums Rücksicht zu nehmen. Für die Verfassungsgerichtsbarkeit folgt daraus eine wechselseitige Respektierung: Das BVerfG legt seiner Prüfung die Auslegung des Landesverfassungsrechts durch das zuständige Landesverfassungsgericht zugrunde und setzt sich nicht an dessen Stelle; die Landesverfassungsgerichte sind ihrerseits an die Entscheidungen des BVerfG gebunden (§ 31 Abs. 1

---

[200] LT-Drs. 18/21201, 17.
[201] Siehe bereits oben I. (bei Fn. 32 bis 36): BVerfGE 4, 178 (189); *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 86.
[202] *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie, 2014, 68 ff., 113 f., 121 ff.
[203] Siehe bereits oben I. (bei Fn. 37 bis 41): BVerfGE 1, 299 (315); 12, 205 (254 f.); 32, 199 (218); *Starski*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 4. Aufl. (im Erscheinen), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 103 ff., 108; *Starski*, Bundestreue, Unionstreue und Europarechtsfreundlichkeit, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, § 79 Rn. 13 ff.

BVerfGG). Zwischen den Landesverfassungsgerichten besteht keine Bindung, wohl aber eine Obliegenheit wechselseitiger Beachtung, die der Kohärenz der Verfassungsrechtsprechung dient und durch die Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG institutionell abgesichert ist.[204] Die Worte „des Landes“ in Art. 76 Abs. 4 LVerf NRW-E grenzen somit allein die formale Bindungswirkung ab. Die Wirkungen, die Entscheidungen des VerfGH NRW kraft Bundesverfassungsrechts gegenüber anderen Hoheitsträgern entfalten, bleiben unberührt. Dies sollte die Gesetzesbegründung ggf. klarstellen.

Grundsätzlich entspricht der Umfang der Bindungswirkung dem des Prüfungsumfangs („Kongruenz von Prüfungsreichweite und Bindungswirkung“).[205] Die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts darüber, dass ein Gesetz landesverfassungsmäßig ist, hindert insofern keine Überprüfung der Norm am Bundesverfassungsrecht im Rahmen eines Normenkontrollantrags i.S.d. Art. 100 Abs. 1 GG.[206] Strittig ist im Einzelnen, inwieweit sich der Prüfungsmaßstab und damit die Bindungswirkung über die Landesverfassung hinaus (mittelbar) auf Art. 28 Abs. 2 GG erstreckt.[207]

Offen bleibt zudem der Gegenstand der Bindungswirkung. Ob sich die Bindung nur auf die Entscheidungsformel oder auch auf die tragenden Gründe erstreckt, ist für das BVerfG seit jeher umstritten.[208] Für den VerfGH NRW hat das VG Düsseldorf unter Berufung auf die Kommentarliteratur angenommen, dass auch die tragenden Gründe an der Bindungswirkung teilhaben.[209] Art. 76 Abs. 4 LVerf NRW-E

---

[204] Vgl. BVerfGE 96, 345 (368 ff.); vgl. BVerfGE 60, 175 (209); zum Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens BVerfGE 12, 205 (254 f.).

[205] VG Düsseldorf, Urt. v. 10.6.2016 – 1 K 4093/11, juris Rn. 29; vgl. auch *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 31 Rn. 328.

[206] *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/*Bethge*, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 31 Rn. 328.

[207] So VG Düsseldorf, Urt. v. 10.6.2016 – 1 K 4093/11, 1. Leitsatz („Die Bindungswirkung (§ 26 Abs. 1 VGHG NRW) einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW über eine Kommunalverfassungsbeschwerde erstreckt sich über den Prüfungsmaßstab der Landesverfassung hinaus mittelbar auf Art. 28 Abs. 2 GG, da der Verfassungsgerichtshof sicherzustellen hat, dass die Selbstverwaltungsgarantie der Landesverfassung das von Art. 28 Abs. 2 GG gebotene materielle Schutzniveau gewährleistet. (Rn. 31).“); a.A. VG Münster, Urt. v. 19.4.2016 – 1 K 1532/11, BeckRS 2016, 45247, juris Rn. 22 ff. („Dies folgt zunächst daraus, dass der Verfassungsgerichtshof NRW in den angeführten Entscheidungen nicht entschieden hat, ob die Vorschriften des GFG 2011 gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen oder nicht; Art. 28 Abs. 2 GG wird vielmehr allein im Rahmen der Auslegung des Art. 79 Satz 2 LV NRW herangezogen.“ – juris Rn. 26).

[208] *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 111. EL Juni 2026, Art. 94 Rn. 306. Zur Umstrittenheit der Bindungswirkung bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 17 mit Fn. 105.

[209] VG Düsseldorf, Urt. v. 10.6.2016 – 1 K 4093/11, juris Rn. 27 („Die Bindungswirkung der Entscheidungen des VerfGH NRW erstreckt sich nicht nur auf die Entscheidungsformel, sondern auch auf die tragenden Gründe der Entscheidung.“) unter Verweis auf *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 87. Zur Parallelnorm des § 31 Abs. 1 BVerfGG BVerfGE 19, 377 (392); 40, 88 (93); zur Kontroverse *Detterbeck*, NJW 1996, 426 (428 ff.).

übernimmt den Wortlaut des § 26 Abs. 1 VerfGHG NRW und lässt diese Frage unberührt. Zu Art. 94 Abs. 4 GG hat die Verfasserin denselben Befund erhoben: Die Verfassungsnorm lässt den Streit unentschieden.[210] Eine Entscheidung dieser Streitfrage ist vom verfassungsändernden Gesetzgeber auch nicht zu erwarten. Sie bleibt der Rechtsprechung überlassen. Der Gesetzentwurf stellt lediglich klar, dass sich aus der Bindungswirkung weiterhin kein striktes Normwiederholungsverbot für den Landtag ergeben soll.[211]

Ungeachtet dieser fortdauernden Diskussion ist die Verankerung der Bindungswirkung in Art. 76 Abs. 4 LVerf NRW-E zu begrüßen. Sie stellt klar, dass das Sich-Hinwegsetzen über eine Entscheidung des VerfGH einen Bruch der Landesverfassung darstellt. Diese Aufwertung hat die Verfasserin für Art. 94 Abs. 4 GG aus denselben Gründen begrüßt.[212] Die Erfahrung Polens mahnt zugleich zur Bescheidenheit und Demut vor den faktischen Limitierungen des Rechts. Dort ist die Bindungswirkung in Art. 190 Abs. 1 der Verfassung festgeschrieben.[213] Als Instrument gegen das Verfassungstribunal diente die verfassungswidrige Nichtveröffentlichung der Urteile [oben II.3]. Wo der Verfassungsbruch zur Methode politischer Machtausübung wird, verlieren Verfassungsnormen ihren einhegenden Charakter,[214] was im weiteren Verlauf noch angesprochen werden soll [unten IV.2.j)].

i) Geschäftsordnungsautonomie des VerfGH

Art. 75 Abs. 8 LVerf NRW-E bestimmt, dass sich der VerfGH eine Geschäftsordnung gibt und über seine Geschäftsverteilung beschließt. Die Geschäftsordnungsbefugnis ist bisher in § 10 Abs. 1 VerfGHG NRW geregelt. Die Befugnis zur eigenständigen Geschäftsverteilung wird dort nicht ausdrücklich genannt. Beide Befugnisse folgen bereits aus der Stellung des VerfGH als Verfassungsorgan des Landes.[215] Ihre Aufnahme in die Verfassung hat daher klarstellenden Charakter. Sie ist gleichwohl keine bloße Förmlichkeit. Die Geschäftsverteilung entscheidet über die Besetzung der Kammern nach § 59 Abs. 1 VerfGHG NRW und damit darüber, wer über eine Verfassungsbeschwerde befindet. In Polen hat die Fallzuteilung durch die Gerichtspräsidentin den Ausschlag für die politische Instrumentalisierung

---

[210] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 17.
[211] LT-Drs. 18/21201, 17.
[212] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 18.
[213] Art. 190 Abs. 1 PolVerf; hierzu *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 18.
[214] Vgl. *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 18. Zur nur bedingten Leistungsfähigkeit verfassungsgerichtlicher Kontrolle gegenüber anti-demokratischen Entwicklungen *v. Achenbach*, Verfassungstreue (Fn. 14), These 32.
[215] *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 7; LT-Drs. 18/21201, 15; vgl. *Dauner-Lieb*, in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK LVerf NRW, 13. Edition, Stand: 15.08.2026, Einführung Rn. 28 (Bindung der übrigen Landesorgane an die Rechtsprechung des VerfGH nach § 26 Abs. 2 VerfGHG NRW); zur bundesrechtlichen Parallele *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 1 Rn. 14 ff.

des Verfassungstribunals gegeben [oben II.3]. Eine verfassungsrechtliche Absicherung der internen Gerichtsorganisation schließt vergleichbare Einwirkungen durch den einfachen Gesetzgeber aus. Die Verfasserin hat die Parallelregelung in Art. 93 Abs. 4 GG befürwortet.[216] Mit der ausdrücklichen Nennung der Geschäftsverteilung geht der Entwurf einen Schritt über das Grundgesetz hinaus. Das ist sachgerecht.

Die Absicherung entspricht zugleich den konventionsrechtlichen Anforderungen. Ein Gericht „beruht" im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK nur dann „auf Gesetz", wenn auch feststeht, welcher Spruchkörper für welche Verfahren zuständig ist und nach welchen Regeln Verfahren abgegeben, verbunden oder getrennt werden.[217] Eine Zuteilung einzelner Verfahren nach einem ungebundenen Ermessen der Gerichtsleitung verträgt sich damit nicht.[218] Den Maßstab des auf Gesetz beruhenden Gerichts hat der EGMR in *Xero Flor* gerade auf das polnische Verfassungstribunal angewandt und die Mitwirkung eines unter Verstoß gegen das nationale Recht gewählten Richters beanstandet.[219] Eine Geschäftsverteilung, die der Gerichtshof selbst nach abstrakt-generellen Regeln beschließt, genügt diesem Maßstab; eine Fallzuteilung im Ermessen der Gerichtsspitze oder nach Vorgaben der Exekutive stünde mit ihm in Widerspruch.[220]

---

[216] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 17.

[217] EGMR 22.6.2000, 32492/96 Rn. 99, 107 f. – *Coëme u.a.* („The Court reiterates that organisation of the judicial system and jurisdiction in criminal cases cannot be left to the discretion of the judicial authorities […]" – Rn. 107); *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 60. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 64, 73.

[218] EGMR 5.10.2010, 19334/03 Rn. 64 ff. – *DMD Group* („The Court is of the view that, in such circumstances, the paramount importance of judicial independence and legal certainty for the rule of law call for particular clarity of the rules applied in any one case and for clear safeguards to ensure objectivity and transparency, and, above all, to avoid any appearance of arbitrariness in the assignment of particular cases to judge […]" – Rn. 66); *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 60; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 73.

[219] EGMR 7.5.2021, 4907/18 – *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (siehe Tenor nach Rn. 303); *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 61.

[220] EGMR 25.10.2011, 54809/07 Rn. 42, 44 – *Richert* („The Court notes that under the provisions of the Law on the Structure of Courts of Law it was, and remains, possible to assign judges to sit on benches in courts other than their own. However, certain legal requirements have to be met in order to safeguard judicial independence, to prevent the composition of benches being manipulated in any way and to guarantee a fair hearing. Presidents of courts are empowered to second a judge, provided that he or she agrees thereto and that the board of the assembly of judges of that court gives its assent. Moreover, the applicable provision of the Law on the Structure of Courts limits the period for which such an assignment can be made to thirty days per year." – Rn. 44); EGMR 9.1.2013, 21722/11 Rn. 143, 154 f. – *Oleksandr Volkov* („Accordingly, such an important issue as the appointment of the presidents of the courts was relegated to the level of domestic practice, which turned out to be a matter of serious controversy among the authorities. It appears that Judge P. continued to perform the duties of the president of the HAC beyond the statutory time-limit, relying essentially on the fact that procedures for (re)appointment had not

j) Über den Gesetzesvorschlag hinausgehende Änderungsmöglichkeiten?

Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf strukturwesentliche Aspekte. Zwei Regelungsgegenstände, die sich in Polen als Angriffspunkte erwiesen haben, bleiben außerhalb des Entwurfs. Sie sollen hier kurz angesprochen werden:

In Polen gehörte die Verweigerung der Veröffentlichung missliebiger Urteile zu den wirksamsten Mitteln, mit denen die Regierung das Verfassungstribunal ins Leere laufen ließ.[221] Ermöglicht wurde dies durch ein einfachgesetzlich geschaffenes Verfahren, das die Veröffentlichung von einem Antrag des Gerichtspräsidenten beim Premierminister abhängig machte.[222] Nach § 26 Abs. 2 S. 3 VerfGHG NRW ist die Entscheidungsformel durch den Ministerpräsidenten im Gesetz- und Verordnungsblatt zu veröffentlichen, soweit ein Gesetz als mit der Landesverfassung vereinbar oder unvereinbar oder für nichtig erklärt wird. Die Veröffentlichung dürfte – wie nach ganz überwiegender Auffassung zum Bundesverfassungsrecht – deklaratorischen Charakter haben.[223] Eine unterlassene Publikation könnte den Eintritt der Gesetzeskraft daher nicht verhindern. Für das BVerfG hat die Verfasserin vor diesem Hintergrund keinen Bedarf für eine ausdrückliche Regelung gesehen.[224] Der dortige Befund lässt sich auch auf den VerfGH übertragen. Eine verfassungsrechtliche Klarstellung der deklaratorischen Natur der Veröffentlichung wäre gleichwohl unschädlich. Sie nähme einer Landesregierung, die den Wirkungen einer Entscheidung entgehen will, von vornherein ein potentiell im gesellschaftlichen Diskurs wirksam werdendes Argument. Wie sehr diese Frage auch eine rechtsstaatlich gesinnte Regierung in Versuchung führt, zeigt die polnische Gegenwart. Die seit 2023 amtierende Koalition veröffentlicht seit 2024 keine Entscheidungen des Verfassungstribunals mehr und verweist auf die konventionswidrige Besetzung des Tribunals.[225] Die Venedig-Kommission hat dies scharf

---

been provided for by the laws of Ukraine, while the legislative basis for his authority to act as president of the HAC was not sufficiently established.“ – Rn. 154); *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2026, Art. 6 EMRK, Rn. 60 f. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 73.

[221] Venice Commission, Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, Opinion 860/2016 (14.10.2016), CDL-AD(2016)026, 16 ff. (Rn. 74 ff.). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 112.

[222] Art. 80 Abs. 4 des Gesetzes zum Verfassungstribunal vom 22.7.2016; für verfassungswidrig erklärt durch poln. Verfassungstribunal, Urt. v. 11.8.2016, Az. K 39/16. Hierzu *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 18 f.

[223] Zum Bundesrecht *v. Ungern-Sternberg*, in: BeckOK BVerfGG, 21. Ed. 01.06.2026, § 31 Rn. 55; *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/*Bethge*, BVerfGG, 66. EL Dezember 2025, § 31 Rn. 312. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 116.

[224] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 19.

[225] Venice Commission, Opinion No. 1203/2024, CDL-AD(2024)035, Rn. 64.

kritisiert:[226] Eine Regierung, die über die Rechtskraft von Urteilen bestimmt, verletze die richterliche Unabhängigkeit in eklatanter Weise.[227]

Das polnische Gesetz von 2016 schrieb dem Verfassungstribunal die Bearbeitung der Verfahren in der Reihenfolge ihres Eingangs vor und verlieh dem Gerichtspräsidenten die Befugnis, hiervon abzuweichen.[228] Auf diese Weise ließ sich die Prüfung neuer Gesetze der Regierungsmehrheit auf unbestimmte Zeit hinausschieben. In Deutschland entscheidet ein Verfassungsgericht selbst darüber, in welcher Reihenfolge es seine Verfahren bearbeitet. Das ist Ausprägung der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 1 GG.[229] Diese Garantie gilt auch für die Mitglieder des VerfGH. Ein Landesgesetz, das dem VerfGH eine chronologische Abarbeitung vorschriebe, hätte vor dieser Garantie keinen Bestand. Eine ausdrückliche Regelung in der LVerf NRW erscheint deshalb nicht erforderlich.

k) Abänderbarkeit des VerfGHG NRW

Das VerfGHG NRW bleibt ein einfaches Landesgesetz. Seine Änderung ist mit einfacher Mehrheit des Landtags möglich. Ein zweites Gesetzgebungsorgan, dessen Zustimmung für erforderlich erachtet werden könnte, existiert auf Landesebene nicht. Die Überlegungen der Verfasserin zur Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungen des BVerfGG[230] lassen sich daher nicht übertragen. Umso größere Bedeutung kommt der Entscheidung zu, welche Regelungen in die Verfassung gehoben werden. Nur sie genießen den Schutz der Zweidrittelmehrheit nach Art. 69 Abs. 2 LVerf NRW.

Mit dem Entwurf werden die strukturwesentlichen Regelungen zum VerfGH dem Zugriff einer einfachen Mehrheit entzogen [oben IV.2.a)]. Erfasst wird damit das, was sich in Polen als zentrales Einfallstor erwiesen hat: das „legislative bombardment“[231] mit einfachen Gesetzen [oben II.3]. Was im VerfGHG NRW verbleibt, betrifft im Wesentlichen das Verfahren. Auch Verfahrensrecht kann freilich zur

---

[226] Venice Commission, Opinion No. 1203/2024, CDL-AD(2024)035, Rn. 64; so bereits in Venice Commission, Opinion 860/2016 (14.10.2016), CDL-AD(2016)026, Rn. 81 („Anyway, no valid system of constitutional justice can be conceived of where the validity of the judgments of the Court depends on the goodwill of political authorities.“). Zur Publikationsverpflichtung bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 18 f.
[227] *Szwed*, Rebuilding the Polish Constitutional Tribunal, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 93 (101 f.) mit Nachweis der Stellungnahme der Venedig-Kommission.
[228] Art. 38 Abs. 3 und 5 des Gesetzes zum Verfassungstribunal vom 22.7.2016; hierzu Venice Commission, Opinion 860/2016 (14.10.2016), CDL-AD(2016)026, 12 (Rn. 47); für verfassungswidrig erklärt durch poln. Verfassungstribunal, Urt. v. 11.8.2016, Az. K 39/16. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 19 f., Fn. 118, 119 und 121.
[229] BVerfG (Beschwerdekammer), Beschl. v. 20.8.2015 – 1 BvR 2781/13, NJW 2015, 3361 (3363); *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 20.
[230] *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 24 f.
[231] *Sadurski*, Poland’s Constitutional Breakdown, 2019, 70. Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 47.

Lähmung eines Gerichts eingesetzt werden. Die polnischen Gesetze zu Plenumsquoren und Wartefristen belegen dies.[232] Ein Teil solcher Vorgaben wäre in Nordrhein-Westfalen künftig an Art. 76 Abs. 2 und 3 LVerf NRW-E zu messen. Im Übrigen bleibt der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit und der nunmehr verfassungsrechtlich verankerten Geschäftsordnungsautonomie.

Weitergehende Sicherungen wären denkbar. Einige Rechtsordnungen kennen „Organgesetze", die unterhalb der Verfassung stehen und gleichwohl nur mit qualifizierter Mehrheit geändert werden können.[233] Ein solcher Gesetzestyp ist der nordrhein-westfälischen Verfassungsordnung fremd. Seine Einführung bedürfte einer Verfassungsänderung und ginge über das Anliegen des vorliegenden Entwurfs hinaus. Ob er gewollt ist, muss der verfassungsändernde Gesetzgeber selbst entscheiden.

V. Schlussfolgerungen

Die vorhergehende Kontextualisierung und Analyse bringt die Verfasserin zu diesen Schlussfolgerungen:

1. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird ein wichtiger Schritt zur Steigerung der Resilienz des nordrhein-westfälischen VerfGH und damit der Stabilität der nordrhein-westfälischen Verfassungsordnung gemacht. Der Entwurf greift die Grundgedanken der das BVerfG betreffenden Grundgesetzänderung vom Dezember 2024 auf und passt sie den Besonderheiten der Landesverfassung NRW an. Die vorgesehenen Maßnahmen ergeben bereits in der vorliegenden Form Sinn. Es ist zu empfehlen, das Verfahren zügig abzuschließen. Die Schwachstellen einer Verfassung lassen sich nur so lange beheben, wie die dafür notwendigen Mehrheiten noch generiert werden können.[234] Der verfassungsändernde Gesetzgeber in NRW sollte dieses Zeitfenster nutzen.

2. Die Neuregelung des Alterspräsidenten in Art. 37 Abs. 2 LVerf NRW-E ist weit mehr als eine bloße Korrektur aus Gründen der Zweckmäßigkeit. Die Vorgänge im Thüringer Landtag im September 2024 haben gezeigt, dass die konstituierende Sitzung eines Landtags bzw. Parlaments ein Einfallstor für Obstruktion sein kann. Die Anknüpfung an das Dienstalter und die Klarstellung der begrenzten Befugnisse des Alterspräsidenten senken dieses

---

[232] *Tuleja*, The Polish Constitutional Tribunal, in: v. Bogdandy/Huber/Grabenwarter (Hrsg.), The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume III, 2020, 619 (662).
[233] Siehe etwa Art. 81 der Verfassung Spaniens; zu Organgesetzen *Duden*, Schützt das Bundesverfassungsgericht!: Rechtsvergleichende Überlegungen, VerfBlog, 7. Februar 2024, <https://verfassungsblog.de/schutzt-das-bundesverfassungsgericht>; *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 24 f.
[234] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme, 2024, Kap. „Harte Bälle".

Risiko, auch wenn sie es nicht vollends ausradieren können. Beides ist zu begrüßen.

3. Eine politische Einvernahme des Verfassungsgerichts lässt sich normativ nicht vollständig ausschließen. Das zeigt die polnische Erfahrung. Dort war die Verfassung reich an Unabhängigkeitsgarantien; entscheidend war die Bereitschaft zum offenen Verfassungsbruch. Verfassungsrechtliche Absicherungen bleiben auf eine politische Kultur angewiesen, die sie respektiert. Sie können demokratische Zerfallsprozesse aber verlangsamen und offensichtliche Vulnerabilitäten schließen. Dies gelingt dem Entwurf. *Jakab* hat die Erosion des Rechtsstaats in Polen und Ungarn als Problem der politischen und rechtlichen Kultur der gesamten Gesellschaft beschrieben. Sie setzt dort ein, wo das „kulturelle Immunsystem" gegen illiberale Angebote schwach ist.[235]

4. Das „erste" Ersatzwahlverfahren nach Art. 75 Abs. 6 S. 4 LVerf NRW-E hat weniger eine funktionserhaltende als eine legitimatorische Funktion. Die Funktionsfähigkeit des VerfGH ist durch die Vertretungsregeln der Sätze 1 bis 3 bereits gewährleistet. Sein Wert erschließt sich erst im Zusammenspiel mit dem „zweiten" Verfahren nach S. 5, dem es eine demokratisch stärker rückgebundene Alternative vorschaltet.

5. Das „zweite" Ersatzwahlverfahren nach Art. 75 Abs. 6 S. 5 LVerf NRW-E ist auf das zur Sicherung der Funktionsfähigkeit Notwendige beschränkt. Darin liegt seine Stärke. Sein Missbrauchspotential folgt aus der Absenkung des Quorums und wird durch die Begrenzung auf acht Personen eingehegt, aber nicht beseitigt. Das ist der Preis, den der Entwurf für die Handlungsfähigkeit in Blockadelagen zahlt.

6. Das Verhältnis der Berufsrichter*innenquote zu den Vertretungsregeln in Art. 75 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 LVerf NRW-E und zum Ersatzwahlverfahren nach S. 5 bedarf der Klärung. Eine ausdrückliche Regelung im Verfassungstext ist – gerade auch vor dem Hintergrund konventionsrechtlicher Garantien – vorzugswürdig. Für die Vertretung nach Abs. 6 S. 2 Hs. 2 kommen die ausdrückliche Anordnung der Nichtgeltung oder eine Vorrangregel zugunsten von Berufsrichter*innen in Betracht; für das Ersatzwahlverfahren nach S. 5 sind die Geltung der Quote, ihre Nichtgeltung oder eine abgesenkte Quote denkbar. Welchen Weg der verfassungsändernde Gesetzgeber wählt, ist eine rechtspolitische Entscheidung; sie sollte ausdrücklich getroffen und begründet werden. Zugleich sollte klargestellt werden, dass die Quote die Wahl steuert, ihre Unterschreitung aber die ordnungsgemäße Besetzung

[235] *Jakab*, We Have Found the Enemy: It Is Us, All of Us Together, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 177 (183 f., 190). Bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), Fn. 78.

des Gerichts nicht berührt. Daneben sollten der Begriff des Berufsrichters und der maßgebliche Zeitpunkt für die Erfüllung der Quote geklärt werden.

7. Die Schutzmechanismen des Entwurfs sind interdependent: Die Berufsrichter*innenquote ist das personelle, die auf einen Senat mit sieben Mitgliedern fixierte Struktur das organisationale und die Zweidrittelmehrheit mit Ersatzwahlmechanismus das verfahrensbezogene Element der Resilienz des VerfGH. Die polnische Erfahrung lehrt, dass isolierte Garantien nicht genügen; Schutz entsteht erst aus dem Zusammenspiel. Wo ein Element zurücktritt – wie das Quorum im „zweiten" Ersatzwahlverfahren –, müssen die anderen sichernden Elemente umso verlässlicher greifen. Auch deshalb sollte die Quote im Ersatzwahlverfahren nicht ohne Weiteres aufgegeben werden; jedenfalls bedarf ihre Geltung einer ausdrücklichen Entscheidung.

Die Resilienz einer Verfassungsordnung kann nicht allein der Verfassungstext sicherstellen. Das Verfassungsgefüge muss von politischen Akteuren und der Öffentlichkeit getragen werden; entscheidend ist eine gesamtgesellschaftliche verfassungsstabilisierende Praxis. Fehlt dieser Rückhalt, helfen auch die klügsten Absicherungen der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht weiter.[236] Die Bereitschaft, sich den Regeln einer rechtlich gebundenen Demokratie zu unterwerfen, lässt sich nicht allein durch Recht garantieren. Sie muss gelernt werden.[237] Dies bedeutet indes nicht, dass Recht und die jeweilige Verfassungsarchitektur keinen Beitrag zur Stabilisierung der Verfassungsordnung leisten können. Kluge Absicherungen vermögen es, Prozesse der Verfassungsdemontage zu verlangsamen bzw. sich diesen in den Weg zu stellen. Dies schafft Zeit, um destruktiven Kräften effektiv entgegenwirken zu können.[238] Gerade vor diesem Hintergrund ist das hier zu begutachtende Verfassungsänderungsprojekt zu begrüßen. Es wird die Verfassungsordnung Nordrhein-Westfalens zu stabilisieren helfen.

---

[236] In diesem Sinne bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 27. Skeptisch gegenüber der Erwartung, der Föderalismus stabilisiere die Demokratie gegen autoritäre Mehrheiten, *v. Achenbach*, Verfassungstreue (Fn. 14), Thesen 8, 9 und 33.

[237] *Masing*, Epilogue, in: Starski/Vöhler (Hrsg.), Reinstating the Rule of Law (im Erscheinen), 335 (338).

[238] So bereits *Starski*, Stellungnahme v. 11. November 2024 (Fn. 2), 27 (Schlussfolgerung Nr. 5).