

SCHÖNENBROICHER



Bürgerkommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Bürgerkommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Klaus Schönenbroicher
Leitender Ministerialrat im Innenministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen
Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum



Landeszentrale
für politische Bildung
Nordrhein-Westfalen



BOORBERG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07617-4
E-ISBN 978-3-415-07642-6

© 2024 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz
zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.
Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen,
Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und
Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © Martina Berg – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | E-Book-Umsetzer: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

tischen Besatzungsmacht begründet wurden, und nicht durch entsprechende freie institutionenbegründende Akte der Deutschen.

Zur Begründung eines Staates ist allerdings auch nicht erforderlich, dass eine geschriebene Verfassung vorliegt, während auf der anderen Seite das bloße Vorliegen einer Verfassungsurkunde allein nicht den Beweis erbringen könnte, dass das, dem sie zugrunde liegt, schon Staatsqualität hätte.

Erst am 6. Juni 1950 beschloss der Landtag mit 110 Stimmen der CDU und des Zentrums gegen 97 Stimmen der SPD, FDP und KPD die Verfassung, die in einem Volksentscheid vom 18. Juni 1950 bestätigt wurde. Die Verzögerung beruhte darauf, dass der Landtag das Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 abgewartet und die weiteren Verfassungsberatungen auf den Text des Grundgesetzes abgestimmt hatte.

Die Landesverfassung trat am 11. Juli 1950 in Kraft. Sie ist – erfreulicherweise! – bis heute weitgehend unverändert geblieben.

Manche bezeichnen den Verfassungstypus, dem sie entspricht, als „abgespeckte Vollverfassung“, was bedeuten soll, dass sie zwar eingehende Regelungen zur Staatsorganisation und zu Gemeinschaftswerten wie Ehe, Familie und Kindern enthält, aber keinen eigenen Grundrechtskatalog.

Allerdings ist diese Entscheidung des Verfassungsgebers von 1950 richtig, weil das vor der Landesverfassung in Geltung gesetzte Grundgesetz vom 23. Mai 1949 für die Bundesrepublik als Gesamtstaat einen ausgefeilten Grundrechtskatalog enthält und die Grundrechte, in der Ausprägung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in Nordrhein-Westfalen ebenso direkt und strikt gelten wie etwa in Bayern oder Berlin (dazu unter C.II.). Dass die Verfassungsmütter und -väter in NRW es also unterließen, einen nur Verwirrung stiftenden grundrechtlichen „Sonderweg“ neben dem Grundgesetz zu beschreiben, ist als Zeichen verfassungspolitischer Weisheit aufzufassen.

II. „Gliedstaat“ – Bedeutung und staatsrechtliche Stellung des Landes

Nach Art. 1 Abs. 1 ist Nordrhein-Westfalen ein „Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland“.

Im föderalen System des Grundgesetzes stehen Bund und Länder einander selbstständig gegenüber. Es ist nicht so, dass der Bund den 16 Ländern gleichsam „übergeordnet“ oder vorgesetzt wäre.

Vielmehr stehen Bund und Länder sich selbstständig und gleichberechtigt gegenüber, und die Länder haben eine Reihe von grundlegenden Kompetenzen neben dem Bund in Berlin, insbesondere die Verfassungshoheit und die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz im Rahmen der ihnen vom Grundgesetz zugewiesenen Zuständigkeiten.

Die Länder (manche sagen auch: „Bundesländer“, andere hören den Begriff nicht gern, weil er als pejorativ und nicht der Begrifflichkeit des Grundgesetzes entsprechend aufgefasst wird), sind „Staaten“, allerdings nicht im Sinne souveräner Staaten nach dem Völkerrecht, sondern verstanden als Gliedstaaten nach der Maßgabe des Grundgesetzes; daher auch der Begriff „Gliedstaat“.

Dies unterscheidet die deutschen Länder etwa von den 396 Gemeinden oder „Kommunen“ in Nordrhein-Westfalen, denn letztere gehören in der bundesstaatlichen Ordnung zum Verwaltungsbereich der Länder, und sie besitzen keinerlei Staatsqualität (dazu unter B.I.4.).

1. Verfassungshoheit

„Verfassungshoheit“ bedeutet, dass die Länder sich die grundlegenden Regelungen über das Zusammenleben selbst geben dürfen, allerdings mit zwei wesentlichen Einschränkungen:

- Zum einen stellt nur das Grundgesetz eine „Vollverfassung“ auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland dar, und nur der Deutsche Bundestag als Verfassungsgeber des Grundgesetzes besitzt die sog. „Kompetenz-Kompetenz“ zur umfassenden Vollregelung der gesamtstaatlichen Ordnung. Jedwede Regelungsmacht der Länder besteht von vornherein nur innerhalb der gesamtstaatlichen deutschen Verfassungsordnung des Grundgesetzes.
- Zum anderen haben die Länder bei ihrer eigenen Verfassungs- und Gesetzgebung nach Art. 28 Abs. 1 GG ein „Mindestmaß an Homogenität“ einzuhalten, was bedeutet, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen muss. Allerdings hatten diese Zusammenhänge bei Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949 und der Landesverfassung im Jahre 1950 in der Staatspraxis eine noch viel größere Bedeutung als heute, weil heute der Grad der uniformen Verrechtlichung ungleich höher ist als damals. Ein bekanntes Beispiel für eine abweichende Regelung auf Verfassungsebene stellt die Vorschrift in Art. 52 Abs. 1 dar, wonach der NRW-Ministerpräsident aus der Mitte des Landtags gewählt werden muss, während dies für den Bundeskanzler nicht gilt (dazu H.II.1.a)).

2. Gesetzgebungshoheit

a) Grundsätze

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, also die Frage, auf welchen Politikfeldern der Bundestag bzw. der Landtag Gesetze erlassen dürfen, ist ausschließlich in den Art. 73 ff. des Grundgesetzes geregelt.

Die Landesverfassung enthält keinen Gesetzgebungskatalog, weil der Landesgesetzgeber keine „Kompetenz-Kompetenz“ zur Regelung dieses Gegenstandes besitzt.

Das Grundgesetz weist den Ländern in Art. 30 GG die sog. „Residual-Kompetenz“ zu, d.h. alle Gesetzgebungszuständigkeiten, die nicht ausdrücklich nach Art. 73 und 74 GG – als sog. ausschließliche bzw. konkurrierende Zuständigkeit – dem Bund zugewiesen sind, stehen den Ländern zu.

Der Bund darf nur von den enumerativ im Grundgesetz aufgeführten Kompetenztiteln Gebrauch machen, dazu zählen etwa das Bürgerliche Recht, das Strafrecht, das Gerichtsverfassungs- und Prozessrecht und weite Bereiche des Wirtschaftsrechts.

Im Gegensatz zu dem verfassungsgesetzlichen Regel-Ausnahme-Schema, wonach den Ländern grundsätzlich die Gesetzgebungszuständigkeit zu steht, steht die Tatsache, dass die Gesetzgebungskataloge in den Art. 73 und 74 GG schon bei Erlass des Grundgesetzes 1949 einen staatspraktischen Schwerpunkt der Gesetzgebung beim Bund verorteten, und dass dieser staatspraktische Überhang zugunsten des Bundesgesetzgebers und zulasten der Länder in den folgenden Jahrzehnten eher noch zugenommen hat. Man spricht insoweit vom „unitarischen“ Zug in der föderalen Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes.

b) Föderalismusreformen

Daran haben auch die Reformpakete im Rahmen diverser „Föderalismusreformen“ wenig geändert. Politische Absichten bei diesen Grundgesetzänderungen war stets, den Ländern mehr Gesetzgebungszuständigkeiten und größere Spielräume für eigenes Handeln zu geben, insbesondere den Landesvolksvertretungen. Ob dieses Ziel erreicht wurde, wird kontrovers diskutiert.

Die sicherlich wichtigste und ambitionierteste dieser Reformen, die sog. „Föderalismusreform I“ aus dem Jahre 2006, hatte zum Ziel, den politischen Einfluss der Landesexekutive über den Bundesrat zurückzudrängen, andererseits aber den Ländern mehr Politikfelder zur eigenständigen gesetzgeberischen Gestaltung zu überantworten.

Beispielhaft wies der Verfassungsgeber des Bundes den Ländern das Versammlungsrecht als Gesetzgebungsmaßnahmen zu, wobei allerdings gerade auf diesem Rechtsgebiet die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlamentsgegenstellers durch eine sehr detaillierte und dichte Verfassungsgerichtsprechung – die sog. „Brokdorf-Judikatur“ des Bundesverfassungsgerichts – eng begrenzt sind. Der Landesgesetzgeber hat insoweit auch erst im Jahre 2022 von seiner ihm 2006 verliehenen Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht und ein eigenes Versammlungsgesetz für Nordrhein-Westfalen erlassen, welches das bis dahin geltende Versammlungsgesetz des Bundes aus dem Jahre 1953 ersetzt⁹.

c) Art. 31 GG

Hat der Bund von einer seiner Gesetzgebungszuständigkeiten Gebrauch gemacht, so dürfen die Länder keine entgegenstehenden landesrechtlichen Regelungen treffen.

Art. 31 GG als grundlegende grundgesetzliche Kollisionsnorm bestimmt insoweit in vorbildlicher rechtsförmlicher Klarheit und Strenge: Bundesrecht bricht Landesrecht.

Jede Art von geschriebenem oder ungeschriebenem Bundesrecht hat Vorrang vor dem Landesrecht, insbesondere gehen Rechtsverordnungen des Bundes, die nach Art. 80 GG erlassen wurden, Parlamentsgesetzen der Länder vor (dazu auch F.II.3.). Für Verwaltungsvorschriften von Bundesbehörden gilt dies aber nicht, denn Verwaltungsvorschriften sind nach zutreffender Ansicht in Rechtsprechung und Literatur bloßes Innenrecht – Handlungsanweisungen – der Verwaltung (von oberen an untere Behörden), ohne äußere Gesetzesqualität gegenüber den Bürgern (dazu unter F.IV.).

d) Der Bundesrat – ein Bundes-Exekutivorgan der Gesetzgebung

Wichtig ist, dass das Land über den Bundesrat Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes nehmen kann.

Der Bundesrat ist nach Art. 50 GG ein Bundesorgan, in dem jedoch die Landesregierungen (Exekutive) vertreten sind, nicht die Parlamente der Länder (Legislative), deshalb ist der Bundesrat auch keine parlamentarische Kontrollinstanz (Art. 51 GG).

Nach Art. 76 GG kann ein Land eine Gesetzgebungsinitiative zur Änderung des Bundesrechts im Bundesrat starten, also durchaus (im Falle politischer Mehrheiten) Zugriff auf die Bundesgesetzgebung nehmen. Die

⁹ Dazu Schönenbroicher, Versammlungsgesetz NRW, 2. Aufl. 2023.

Bundesgesetze sind entweder zustimmungspflichtig oder nicht zustimmungspflichtig (Art. 77 GG). Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat ist in den Art. 76 und 77 GG genau und detailliert geregelt und ist weder für die Bundesregierung noch für die Landesregierungen „dispositiv“. Kommt eine Einigung über ein zustimmungspflichtiges Gesetz zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat nicht zustande, so sieht das Grundgesetz einen sog. Vermittlungsausschuss zur möglichen Konsensfindung vor. Unzulässig ist es, sich das im Grundgesetz vorgesehene parlamentarische Verfahren im Bundesrat zu „ersparen“ und Gesetzesentwürfe direkt in den Vermittlungsausschuss zu steuern¹⁰.

3. Verwaltungshoheit

a) Grundsätze

Das grundgesetzliche Regel-Ausnahme-Schema zugunsten der Länder findet sich auch in den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Verwaltung, also über die Ausführung der Gesetze durch dazu eingerichtete Behörden, die nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung handeln.

Dieser Grundsatz besagt, dass die Behörden, sollen Eingriffsmaßnahmen gegen die Bürger getroffen werden, nur auf der Grundlage formeller Parlamentsgesetze handeln dürfen (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes).

Art. 83 GG legt insoweit fest, dass die Verwaltung (Ausführung) auch der Bundesgesetze grundsätzlich (falls nicht im Grundgesetz Ausnahmen verfügt sind) Sache der Länder ist (sog. Verwaltungsverbandskompetenz). Art. 84 GG bestimmt, dass die Ausführung der Bundesgesetze durch Behörden der Länder geschieht, es sei denn, das Grundgesetz trifft insoweit abweichende Regelungen. Beispielsweise wird das (anlagenbezogene) Immissionsschutzgesetz des Bundes durch die Behörden der Länder ausgeführt, in Nordrhein-Westfalen sind dies die fünf Bezirksregierungen und die Kreise und kreisfreien Städte (dazu unter H.V.1.).

b) Bundeseigene Verwaltung als Ausnahmefall

Der Bund darf bundeseigene Verwaltungen nur aufbauen und betreiben, soweit das Grundgesetz ihm dies erlaubt.

Beispiele dafür sind etwa die Arbeitsvermittlung, das Bundesamt für die Prüfung von Asylansprüchen oder die Bundeswehrverwaltung. In jüngerer Zeit hat der Bund durch eine Grundgesetzänderung die Verwaltung

10 BVerfG, DVBl. 2010, 308 (sog. Koch-Steinbrück-Papier).

der Bundesautobahnen an sich gezogen und dafür eine eigene „Autobahn AG“ gegründet, zuvor gehörte diese Aufgabe der Planung, des Baus und des Erhalts von Autobahnen zur Zuständigkeit der Länder und wurde in Nordrhein-Westfalen durch die Bezirksregierungen und den Landesbetrieb Straßen wahrgenommen, einen öffentlich-rechtlichen Betrieb nach § 14a Landesorganisationsgesetz (dazu H.V.3.).

c) Bundesauftragsverwaltung

Die Aufteilung der Verwaltungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern ist in den Details sehr komplex und in weiten Bereichen nur noch von juristischen Fachleuten zu durchschauen, auch dies eine Ausprägung einer „alt gewordenen“ föderalen Verfassungsordnung von Grundgesetz und Landesverfassung, nach fast 80 Jahren bundesstaatlicher Praxis.

So sieht das Grundgesetz etwa die Figur der sog. Bundesauftragsverwaltung in Art. 85 GG vor, wonach der Bund auf entsprechend bestimmten Regelungsfeldern direkte (fachliche) Weisungen an die zuständigen Landes-Ausführungsbehörden richten darf. Dies spielte vor einigen Jahrzehnten auf dem Felde des Atomrechts eine große Rolle, als im Land Hessen eine parlamentarische Mehrheit unter Beteiligung der Grünen zustande kam und die von CDU und FDP gebildete Bundesregierung der Auffassung war, dass die Atomaufsicht durch die hessischen Behörden in Teilen nicht der Rechtslage nach dem Atomgesetz des Bundes entsprach. Spätestens mit dem parteiübergreifenden sog. „Atomausstieg“ des Jahres 2011 mit Wirkung zum Ende April 2023 hat sich das früher sehr umstrittene Thema der „Bundesauftragsverwaltung im Atomrecht“ indes (einstweilen?) erledigt.

d) Das Verbot der Mischverwaltung

Juristisch grundsätzlich verboten ist die sog. „Mischverwaltung“, also das gleichsam „gemeinsame“ Wahrnehmen von denselben Verwaltungsaufgaben durch Bundes- oder Landesbehörden. Das demokratische Prinzip erfordert, dass der Wähler im Wahlakt Handlungen der Regierung sanktionieren kann. Dazu muss bei jedem staatlichen Akt klar sein, welcher Minister, welche Verwaltung dafür verantwortlich ist. Dieses Prinzip wird bei der „Mischverwaltung“ verletzt: Sind mehrere zuständig, und ist nicht klar, wer für was die Verantwortung trägt, dann kann im Falle von Fehlern und Mängeln jeder Mit-Verantwortliche auf den anderen verweisen und behaupten, dieser trage allein die Schuld; der Wähler kann keine Sanktionsentscheidung treffen, weil es ihm regelmäßig unmöglich ist, hinter die Kulissen zu schauen und die objektive Verantwortungslage festzustellen.

Es gibt in der Staatspraxis freilich immer wieder Anläufe, das Verbot der Mischverwaltung zu relativieren oder in der Staatspraxis kleinzureden, durch Betonung angeblicher „Synergieeffekte“ bei der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung.

Dem ist aber nicht zu folgen. Die klare und lückenlose Aufteilung der Behördenzuständigkeiten ist wegen des demokratischen Prinzips und der Offenlegung von Entscheidungsprozessen von Verfassungs wegen gefordert. Für jede Verwaltungsaufgabe muss die zuständige Behörde klar bestimmt sein; diese Behörde muss ihre Aufgabe wahrnehmen und die notwendigen Entscheidungen treffen; das Handeln der Behörde muss nach dem hierarchischen Prinzip der Verwaltung dem zuständigen Minister und Ministerium zugerechnet werden können; und der Bürger muss durch diese klaren Verantwortungszuweisungen die Möglichkeit haben, im Wahlakt entsprechende Sanktionen zu treffen.

Nur auf diese Weise lässt sich das demokratische Prinzip der Zurechenbarkeit politischer Machtausübung und der Gelegenheit zur Ahndung durch den Wahlbürger im Wahlakt in der Staatspraxis verwirklichen. Es ist unmittelbar einsichtig, dass, würde das Grundgesetz ohne Weiteres die Mischverwaltung erlauben, diese, nach dem Demokratieprinzip zwingend notwendige Entscheidungs-Zurechenbarkeit nicht mehr gegeben wäre. Soweit das Bundesverfassungsgericht – etwa im Fall der Aufgabenwahrnehmung auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts zur Steigerung der Beschäftigung und zur Begrenzung von Sozialausgaben – die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung jeweils entsprechend zuständiger Bundes- und Landesbehörden untersucht, achtete es in der Vergangenheit regelmäßig darauf, dass für Ausnahmen von dem Trennungsprinzip nur rechtfertigende Gründe mit Verfassungsrang vorgetragen werden durften¹¹.

4. Finanzhoheit

Das Grundgesetz gewährleistet dem Land Nordrhein-Westfalen auch die Finanzhoheit.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes in den Art. 104 ff. GG zielt darauf ab, das Land finanziell in die Lage zu versetzen, die ihm verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Erst dadurch kann die staatliche Eigenständigkeit des Landes real werden, können sich Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten.

¹¹ Vgl. etwa BVerfGE 119, 331.

Finanzhoheit bedeutet, dass das Land die Einnahmen und Ausgaben in jährlichen Haushaltsgesetzen zu prognostizieren bzw. zu erfassen hat. Haupteinnahmequellen des Landes sind die direkten und indirekten Steuern, deren Erhebung und Vereinnahmung im Grundgesetz geregelt ist. Auf der Ausgabenseite stehen insbesondere die Ausgaben für das Personal (über 400.000 Beamte und Angestellte) und für sozialstaatliche Unterstützungs- und Subventionsprogramme. Die Einzelheiten der Finanzhoheit sind in den Art. 81 ff. geregelt (dazu unter I.III.8.). Soweit es die Kommunen betrifft, sind Art. 78 Abs. 3 und Abs. 79 zu beachten (dazu unter I.IV.).

III. Dezentralisierungsprinzip (Art. 1 Abs. 1 Satz 2)

Art. 1 Abs. 1 Satz 2 legt fest, dass das Staatsgebiet des Landes aus kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften besteht. „Landesunmittelbare“ Grundstücke oder Territorien sind daher kraft Verfassung verboten.

Zugleich enthält die Vorschrift das Bekenntnis zur „gegliederten Demokratie“ und den Ausschluss eines zentralistischen Staatsaufbaus etwa nach dem Vorbild der französischen Republik.

Weitere Regelungen zur kommunalen Selbstverwaltung werden in Art. 78 und 79 getroffen (dazu unter I.I.2.).

IV. Staatssymbole (Art. 1 Abs. 2), Landeshauptstadt

Unangemessen spröde zeigt sich der Landesverfassungsgeber in Art. 1 Abs. 2, und zwar hinsichtlich allem, was mit Flaggen, Wappen und Aspekten wie der Bestimmung einer Landeshauptstadt zu tun hat.

Die Nationalsozialisten waren bekanntlich u. a. mit einem heute nahezu pathologisch-geistesgestört anmutenden Fahnen- und Symbolwahn geschlagen, und vermutlich dürfte der nachwirkende Abscheu der Verfassungsväter und -mütter vor entsprechenden Regelungen insbesondere damit zusammenhängen.

Doch hätte der Verfassungsgeber seit 1950 genügend Abstand und Zeit gehabt, auf der rechtsförmlich richtigen Ebene des Verfassungsgesetzes sachgerechte Festlegungen zu den Staatssymbolen des Landes zu treffen. Dass dies bislang unterlassen wurde, ist sicherlich kein Akt landesstaatlicher Stärke und Selbstgewissheit.

Während das Grundgesetz und die bayerische Verfassung etwa klare Regelungen zu Flaggen und Farben enthalten (einerseits „Schwarz-Rot-