

SCHÖNENBROICHER



Bürgerkommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

 | BOORBERG

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



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, Nebel-
hornstraße 8, 86807 Buchloe | E-Book-Umsetzer: abavo GmbH, Nebel-
hornstraße 8, 86807 Buchloe

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

Vorwort

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1950 ist nicht nur ein wertvolles Zeitdokument. Sie bildet vielmehr die Grundordnung des Landes mit den meisten Einwohnern und der stärksten Wirtschaft in Deutschland. Zu ihr liegen mehrere juristische Kommentare vor, welche aber für Fachleute in Verwaltung, Parlament und Justiz geschrieben sind.

Mit der vorliegenden Veröffentlichung soll die Landesverfassung auch einem breiten Publikum in Schulen, Erwachsenenbildung und vielen anderen Bereichen nahegebracht werden. Es wurde bewusst auf eine allgemein verständliche, doch keineswegs anspruchslose Darstellung Wert gelegt. Juristische oder politologische Vorkenntnisse sind für die Lektüre des Buches und für das Verständnis für die Zusammenhänge nicht erforderlich. Notwendig sind jedoch Konzentration und ggfls. vertiefende Lektüre; dazu finden sich in den Fußnoten Hinweise auf Literatur und Rechtsprechung.

Der Verfasser verbindet mit dem schmalen Buch die Hoffnung, für unser Land Nordrhein-Westfalen und für seine Verfassung werben zu können.

Mein Dank gilt der Landeszentrale für politische Bildung, die dieses Werk angeregt und in ihre Schriftenreihe aufgenommen hat.

Besonders danken möchte ich meinem verehrten Kollegen im Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Professor Dr. Andreas Kost, für die vielen anregenden, hoch interessanten und kollegialen Fachgespräche, die wir in den letzten Jahren zu allen Aspekten der Verfassungsstaatlichkeit Nordrhein-Westfalens geführt haben.

Daneben gilt mein Dank Frau Christine Class vom Richard Boorberg Verlag in Stuttgart für die verlegerische Betreuung des Buches und für die Geduld, die der Verlag mit dem Autor in den letzten Jahren leider haben musste.

Düsseldorf, im März 2024

Prof. Dr. jur. Klaus Schönenbroicher

Inhaltsverzeichnis

Ausgewählte Literatur zur Landesverfassung	15
A. Geschichte und Staatlichkeit	
des Landes Nordrhein-Westfalen	17
I. Nordrhein-Westfalen – eine staatliche Neuschöpfung der Briten.	17
1. Die Gründung des Landes durch die britische Besatzungsmacht	17
2. Die Entstehung der Verfassung	20
II. „Gliedstaat“ – Bedeutung und staatsrechtliche Stellung des Landes.	21
1. Verfassungshoheit.	22
2. Gesetzgebungshoheit	23
a) Grundsätze.	23
b) Föderalismusreformen	23
c) Art. 31 GG	24
d) Der Bundesrat – ein Bundes-Exekutivorgan der Gesetzgebung	24
3. Verwaltungshoheit	25
a) Grundsätze.	25
b) Bundeseigene Verwaltung als Ausnahmefall	25
c) Bundesauftragsverwaltung	26
d) Das Verbot der Mischverwaltung.	26
4. Finanzhoheit.	27
III. Dezentralisierungsprinzip (Art. 1 Abs. 1 Satz 2)	28
IV. Staatssymbole (Art. 1 Abs. 2), Landeshauptstadt.	28
V. Ausblick: Zur „Staatlichkeit“ des „Bindestrich-Landes“ Nordrhein-Westfalen im 21. Jahrhundert	30
1. Nordrhein-Westfalen – ein „Kunstprodukt“?	30
2. Der Neugliederungsauftrag in Art. 29 GG.	31
3. „Abwanderung“ von Macht und Kompetenzen nach „Brüssel“?	31
B. Strukturprinzipien und Struktur der Landesverfassung	33
I. Strukturprinzipien (Art. 2, 3), Organisationsbestimmungen	33
1. Demokratieprinzip (Art. 2).	33
2. Gewaltenteilungsprinzip	36

3.	Gesetzgebung.....	38
4.	Verwaltung.....	38
5.	Rechtsprechung.....	39
II.	Grundrechte und institutionelle Gewährleistungen.....	41
III.	Staatszielbestimmungen.....	41
IV.	Verfassungserwartungen.....	44
C.	Grundrechte der Landesverfassung (Art. 4).....	47
I.	Verfassungshistorischer Hintergrund der Grundrechtsbestimmung in der Verfassung.....	47
II.	Die Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes als nordrhein-westfälisches Landesrecht (Art. 4 Abs. 1).....	50
1.	Erläuterung des Art. 4 Abs. 1.....	50
2.	Juristische Streitigkeiten um die Rezeptionsklausel.....	52
3.	Die neue Landesverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof (Art. 75 Nr. 5a).....	54
III.	Datenschutzgrundrecht (Art. 4 Abs. 2).....	55
IV.	Exkurs: Die Wirkungsweise der Grundrechte in der deutschen Rechtsordnung.....	56
1.	Bindungswirkung der Grundrechte.....	57
2.	Öffentlich-rechtliche Rechtsstreitigkeiten in Deutschland als Grundrechtsstreitigkeiten.....	58
3.	Die Methode der juristischen Prüfung von Grundrechtsfällen in der Praxis.....	59
a)	Erste Stufe: Schutzbereich.....	59
b)	Zweite Stufe: Eingriff.....	60
c)	Dritte Stufe: Schranke und sog. „Schranken-Schranke“.....	61
4.	Beispielsfall: Der berühmte „Liquor-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juni 1963.....	63
a)	Sachverhalt.....	64
b)	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	65
D.	Die Regelungen zum Gemeinschaftsleben in der Landesverfassung – ein Kern- und „Herzens“anliegen des Verfassungsgebers.....	69
I.	Ehe, Familie, Frauen, Kinder und Jugend (Art. 5–8).....	69
1.	Ehe, Familie, Frauen.....	70
a)	Ehe.....	71
b)	Familie.....	73

2.	Kinder und Jugend	74
a)	Schutzauftrag betreffend Kinderschändungen.	75
b)	Förderung des Spracherwerbs	76
II.	Schule (Art. 7–15)	77
1.	Einführung	77
2.	Erziehungsaufträge an Eltern und Staat	78
3.	Schulpflicht (Art. 8 Abs. 2), Schulgeld (Art. 9)	80
4.	Schulorganisation: „innere“ und „äußere“ Schulsachen, öffentliche und private Schulen	81
5.	Schulformen (Art. 10)	83
a)	Primarstufe	83
b)	Sekundarstufe	83
6.	Schularten (Art. 12)	83
a)	Gemeinschaftsschulen	84
b)	Bekenntnisschulen	84
c)	Weltanschauungsschulen	85
III.	Wissenschaft (Art. 16)	85
IV.	Kunst, Kultur, Sport (Art. 18)	87
1.	Kultur.	88
2.	Kulturförderung	88
3.	Denkmalschutz	88
4.	Sport	89
V.	Kirchen, Religionen und Religionsgemeinschaften, Sonn- und Feiertagsschutz (Art. 13–17, 19–23, 25)	90
1.	Staat und Kirche	90
2.	Vereinigungsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art. 19)	92
a)	Begünstigte der Kirchenartikel	92
b)	Vereinigungsfreiheit	94
c)	Selbstbestimmungsrecht	94
3.	Sonn- und Feiertagsschutz (Art. 25)	96
VI.	Wirtschaftsordnung, Mittelstand, Recht der Arbeit (Art. 24–29)	98
1.	Die Wirtschaftsordnung des Grundgesetzes und der Landesverfassung.	98
2.	Eine gerechte Ordnung der Arbeitswelt	100
3.	Klein-, Mittel- und Großbetriebe, Genossenschaften und Vermögensbildung	101

E.	Der Landtag – die Landesvolksvertretung	105
I.	Die Funktionen des Landtags als Verfassungsorgan im Rahmen der Gewaltenteilung.	105
	1. Repräsentationsfunktion	105
	2. Rechtsetzungsfunktion	106
	3. Wahlfunktion	106
	4. Kontrollfunktion.	107
	a) Allgemeines.	107
	b) Die „Opposition“	107
	c) Kontrollinstrumente des Landtags	108
	aa) Parlamentarische Informationsrechte	108
	bb) Zitier- und Interpellationsrecht	110
	cc) Petitionswesen, Petitionsrecht (Art. 41a)	110
	dd) Haushaltshoheit	112
	ee) Konstruktives Misstrauensvotum.	112
	5. Selbstorganisationsfunktion	112
II.	Wahl der Abgeordneten und Zusammensetzung des Landtags (Art. 2, 30–37).	113
	1. Wahlperiode: Fünf Jahre	113
	2. Wahl der Abgeordneten	113
	3. Beginn und Ende der Wahlperiode	115
	4. Der Grundsatz der Diskontinuität	115
III.	Präsidium und Organisation des Landtags (Art. 36–40).	116
	1. Präsidium und Präsident	116
	2. Die Landtagsverwaltung.	118
	3. Der Ältestenrat	118
IV.	Die Rechtsstellung der Abgeordneten und Fraktionen (Art. 30, 46–50)	119
	1. Freies Mandat der Abgeordneten.	119
	2. „Lobbyarbeit“	120
	3. Fraktionen	121
	4. Statusrechte der Abgeordneten	122
V.	Die parlamentarische Praxis im Plenum und in den Ausschüssen (Art. 30, 42–45).	123
VI.	Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung des Landtags (Art. 44)	124
	1. Beschlussfähigkeit des Landtags	124
	2. Beschlussfassung des Landtags	125
	a) Mehrheitsprinzip	125
	b) Abstimmungsvorgang, „Hammelsprung“	126

c) Wirkung der Abstimmung: Die Unverrückbarkeit der parlamentarischen Willensbildung.	127
VII. Die Rolle der Exekutive im Landtag	128
1. Zutritts- und Rederechte der Landesregierung im Landtag.	128
2. Ordnungsgewalt des Vorsitzenden	129
3. „Zitation“ in die Sitzung	129
VIII. Die Budgethoheit des Landtags (Art. 81 ff.).	130
F. Die wesentlichen Steuerungsinstrumente im gewaltenteiligen demokratischen Rechtsstaat: Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift; Gesetzgebungsverfahren (Art. 56, 65–66, 70–71)	131
I. Bedeutung und Steuerungsfunktion des Gesetzes in der gewaltenteiligen Demokratie	131
II. Gesetzgebungskompetenzen, Arten von Gesetzen, Kollisionsregeln	133
1. Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz.	133
2. Bedeutung und Rang der Gesetze – Stufenbau der Rechtsordnung	134
3. Kollisionsregel im Bundesstaat: Art. 31 GG	135
4. Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie	136
III. Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens aufgrund eines Regierungsentwurfs bzw. aus der Mitte des Parlaments.	138
1. Grundzüge.	138
2. Gesetzentwurf der Landesregierung.	139
3. Gesetzentwurf aus der „Mitte des Parlaments“	142
4. Der Gang des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag von der Einbringung bis zum Gesetzesbeschluss	144
IV. Ausfertigung, Verkündung, Inkrafttreten von Gesetzen (Art. 71), Fehlerfolgen bei Gesetzen.	148
1. Ausfertigung	148
2. Verkündung.	150
3. Inkrafttreten (Art. 71 Abs. 3)	150
V. Rang und Bedeutung der Rechtsverordnung in der rechts- staatlichen Normenhierarchie und Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung (Art. 70)	151
1. Historische Hintergründe, Bedeutung und Sinn von Rechtsverordnungen	151
a) Historische Hintergründe: Die verfehlte Regelung in der Weimarer Reichsverfassung zu einer	

	„Diktaturgewalt des Reichspräsidenten“ in Form von „Notverordnungen“	151
	b) Sinn und Bedeutung des Art. 70	156
2.	Delegation von Rechtsetzungsmacht.	157
3.	Inhaltliche Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigung, Wesentlichkeitstheorie.	158
4.	Adressaten der Rechtsverordnungsermächtigung.	159
VI.	Rang und Bedeutung der Verwaltungsvorschriften der Exekutive (Art. 56 Abs. 2)	159
G.	Elemente direkter Demokratie (Art. 2, 67, 68)	161
I.	Verfassungsrechtlicher Hintergrund: Repräsentative und plebiszitäre Demokratie in Deutschland	161
II.	Staatspraxis des Landes.	165
III.	Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 68)	165
1.	Volksbegehren (Art. 68 Abs. 1)	165
a)	Gegenstand eines Volksbegehrens.	165
b)	Quorum	167
c)	Entscheidung der Landesregierung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens.	167
d)	Verfahren im Landtag nach Bejahung der Zulässigkeit und Erreichen des Quorums	168
2.	Volksentscheid	168
IV.	Volksinitiative (Art. 67)	169
1.	Gegenstand	169
2.	Quorum	170
3.	Befassung im Landtag mit der Volksinitiative	171
4.	Rechtsschutz	171
H.	Die Landesregierung und die Verwaltung des Landes	173
I.	Die Landesregierung als Staatsleitungsorgan und als gesetzesevollziehende Verwaltung (Gubernativ- und Administrativfunktion)	173
II.	Zusammensetzung und Verantwortlichkeit der Landesregierung.	174
1.	Der Ministerpräsident	175
a)	Wahl, staatsrechtliche Stellung und Aufgaben	175
b)	Geschäftsführender Ministerpräsident.	176
c)	Minderheitsregierung	177
d)	Konstruktives Misstrauensvotum	177

	e) Keine „Vertrauensfrage“ in Nordrhein-Westfalen.	179
	2. Die Landesminister (Art. 52, 64)	179
III.	Die Regierungsprinzipien: Richtlinienkompetenz, Kabinettprinzip, Ressortprinzip (Art. 54, 55).	181
	1. Geschäftsleitungskompetenz und Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten (Art. 54 Abs. 2 und 55 Abs. 1)	181
	2. Ressortprinzip (Art. 55 Abs. 2).	182
	3. Kabinettt- oder Kollegialprinzip (Art. 55 Abs. 3).	183
IV.	Außenvertretung des Landes (Art. 57), Vertretung im Bundesrat, Notverordnungsrecht	185
V.	Die Verwaltung des Landes (Art. 77, 77a, 87)	186
	1. Allgemeine Grundzüge der Ordnung der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung	186
	2. Organisation und Handlungsprinzipien der gesetzessvollziehenden Verwaltung nach Art. 77	188
	3. Das Landesorganisationsgesetz	188
	a) Oberste und obere Landesverwaltung.	189
	b) Mittelebene	189
	c) Ausgangsebene	190
	d) Landesbetriebe und Einrichtungen	191
	4. Mittelbare Landesverwaltung	191
	a) Kommunen	191
	b) Körperschaften etc.	192
	c) Der Westdeutsche Rundfunk (WDR)	192
VI.	Der Landesrechnungshof	193
VII.	Der Landesbeauftragte für den Datenschutz	196
I.	Die kommunale Selbstverwaltung	199
I.	Kommunale Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz und nach der Landesverfassung	199
	1. Die Kommunen im Staatsaufbau	199
	2. Kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und in der Landesverfassung	200
	3. Rechtshistorische Hintergründe der kommunalen Selbstverwaltung	201
II.	Tatbestandsmerkmale des Art. 78 Abs. 1 und 2	204
	1. „Gemeinden“ und „Gemeindeverbände“	204
III.	Körperschaftsstatus, Selbstverwaltungsgarantie, Gemeindehoheiten	205
	1. Körperschaftsstatus als Gebietskörperschaften	205

2.	Selbstverwaltungsgarantie.....	206
3.	Gebietshoheit.....	206
4.	Organisationshoheit.....	207
5.	Personalhoheit.....	208
6.	Planungshoheit.....	208
7.	Rechtsetzungshoheit.....	208
8.	Haushalts- und Finanzhoheit.....	208
IV.	Selbstverwaltung durch „ihre gewählten Organe“.....	209
1.	Kommunalverfassungsrecht.....	209
2.	Kommunalwahlrecht.....	211
V.	Begrenzung der kommunalen Selbstverwaltung durch Gesetze.....	212
VI.	Charakter der kommunalen Aufgaben: Art. 78 Abs. 2 und 4 ...	214
1.	Auftragsangelegenheiten.....	214
2.	Selbstverwaltungsaufgaben.....	215
3.	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.....	216
VII.	Konnexitätsprinzip und Kommunalfinanzen (Art. 78 Abs. 3, 79).....	220
1.	Einnahmen und Ausgaben.....	220
2.	Konnexitätsprinzip.....	221
3.	Erschließung eigener Steuerquellen.....	222
J.	Die Rechtspflege (Justiz)	225
I.	Allgemeines zur Organisation der Rechtspflege in Nordrhein-Westfalen (Art. 72–74).....	225
II.	Das höchste Gericht des Landes: Der Verfassungsgerichtshof in Münster (Art. 75–76).....	225
1.	Zuständigkeiten (Art. 75).....	226
2.	Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs (Art. 76)....	227
	Stichwortverzeichnis	229