

NomosStudienbuch

Schlacke | Wittreck [Hrsg.]

Landesrecht Nordrhein-Westfalen

Studienbuch

2. Auflage



Nomos

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Sabine Schlacke
Prof. Dr. Fabian Wittreck [Hrsg.]

Landesrecht Nordrhein-Westfalen

Studienbuch

2. Auflage

Prof. Dr. Christoph Görisch, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW/Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Sabine Schlacke**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Dr. Daniel Schnittker**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Hendrik Schoen**, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW | **Prof. Dr. Gernot Sydow**, M.A., Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Hinnerk Wißmann**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Fabian Wittreck**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5829-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9963-1 (ePDF)

2. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort zur 2. Auflage

Die freundliche Aufnahme des Werkes und zahlreiche Änderungen des Landesrechts erfordern eine Zweitaufgabe. Zu berücksichtigen waren insbesondere die Verfassungsnovelle und die Novelle des Justizgesetzes, die zur Stärkung und Ausweitung des Rechtsschutzes durch Einführung der Verfassungsbeschwerde und des Normenkontrollverfahrens für untergesetzliche Landesvorschriften führten. Ferner waren der Erlass des Landesdatenschutzgesetzes und des E-Government-Gesetzes, die umfangreiche Novelle der Bauordnung sowie Änderungen des Informationsfreiheitsgesetzes zu verarbeiten. Auch galt es, Rechtsprechung etwa zum Burka-Verbot in der Justiz oder zur Stichwahl bei Kommunalwahlen zu berücksichtigen.

Die 2. Auflage enthält ein neues Kapitel zum Bauplanungsrecht, das das Bauordnungsrecht komplettiert. Es liegt nunmehr ein Lehrbuch vor, das das Öffentliche Baurecht vollständig abdeckt und damit sämtliche examensrelevante Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts behandelt. Um den Umfang eines Studienbuches nicht zu sprengen, waren Kürzungen im Umweltrecht (Herausnahme des Wasser- und Kreislaufwirtschaftsrechts) erforderlich.

Für akribisches Korrekturlesen danken die Herausgeber den studentischen Hilfskräften Bartsch, Ehm, Fischer, Haake, Heidler, Kühle, Kuhn, Kundy, Rubbert, Schneider, Spitzer, Täuber, Tappeiner, Weßeling, Wimmer und Wolff sowie den Wiss. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Albrecht, Dudeck, Friedrich, Rabeneick und Wagner.

Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge sind stets willkommen und zu richten an Prof. Dr. Sabine Schlacke (sabine.schlacke@uni-muenster.de) oder Prof. Dr. Fabian Wittreck (fwitt_01@uni-muenster.de).

Münster, im April 2020

Sabine Schlacke

Fabian Wittreck

Vorwort zur 1. Auflage

Für das rechtswissenschaftliche Studium und das Studium der öffentlichen Verwaltung gewinnt das Landesrecht zunehmend an Bedeutung. Der vorliegende Band schließt die Lücke in der Nomos-Studienbuch-Reihe für das Landesrecht Nordrhein-Westfalen und behandelt die Kernbereiche der staatlichen Pflichtfachprüfung im öffentlichen Recht: Verfassungsrecht (*Wittreck*), Verwaltungsrecht (*Sydow*), Kommunalrecht (*Görisch*), Polizei- und Ordnungsrecht (*Wittreck*) und Bauordnungsrecht (*Schoen*). Er umfasst mit dem öffentlichem Dienstrecht (*Wißmann*), dem Umweltrecht (*Schlacke*) und dem Landesplanungsrecht (*Schlacke*) darüber hinaus Rechtsgebiete, die vor allem für die juristischen Schwerpunktbereiche der nordrhein-westfälischen Universitäten sowie für das Fachhochschulstudium im Bereich der öffentlichen Verwaltung bedeutsam sind.

Das Studienbuch stellt die genannten Materien kompakt dar und behandelt aktuelle Fragestellungen. Eine Examensorientierung wird durch integrierte Klausurhinweise und Beispielfälle mit Lösungsskizzen erreicht. Konzeptionell wurden das Schrifttum vor jedem Kapitel und die Rechtsprechung auf diejenigen Belege konzentriert, die für das Studium und die Examensvorbereitung weiterführend sind. Neben Studierenden an den Universitäten und Fachhochschulen sowie Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren erhalten auch Praktikerinnen und Praktiker aus Justiz, Verwaltung, Anwaltschaft, Verbänden und interessierte Nichtjuristinnen und -juristen durch das Buch einen aktuellen und systematischen Überblick über das öffentliche Recht des Landes. Der Band berücksichtigt insbesondere die aktuellen Rechtsänderungen der Landesverfassung, Kreis- und Landesbauordnung sowie des Justiz-, Ordnungsbehörden-, Polizei-, Landesnaturschutz-, Landeswasser- und Landesplanungsgesetzes.

Die Herausgeber danken den Autoren für ihre Beiträge. Für redaktionelle und wissenschaftliche Unterstützung danken sie Frau Alt, Herrn Schnittker, Herrn Schüren und Herrn Weuthen. Dank gilt ferner den studentischen Hilfskräften Frau Greb, Frau Janssen, Frau Militz, Frau Richter, Frau Zimmermann und Herrn Hinz.

Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge sind stets willkommen und zu richten an Prof. Dr. Sabine Schlacke (sabine.schlacke@uni-muenster.de) oder Prof. Dr. Fabian Wittreck (fwitt_01@uni-muenster.de).

Münster, im Januar 2017

Sabine Schlacke

Fabian Wittreck

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 2. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	6
Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1 Verfassungsrecht	27
§ 2 Verwaltungsrecht	84
§ 3 Kommunalrecht	121
§ 4 Öffentliches Dienstrecht	180
§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht	210
§ 6 Bauordnungsrecht	290
§ 7 Bauplanungsrecht	333
§ 8 Landesplanungsrecht	368
§ 9 Umweltrecht	389
Stichwortverzeichnis	431

Inhalt

Vorwort zur 2. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	6
Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1 Verfassungsrecht	27
I. Systematischer Standort und Relevanz	28
1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort	28
2. Praktische Relevanz der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen	29
3. Landesverfassungsrecht als Prüfungsgegenstand	29
II. Historische Hinweise	30
1. Folien der Verfassungsstaatlichkeit in Nordrhein-Westfalen	30
2. Entstehung und Entwicklung der Landesverfassung	31
III. Europa- und bundesrechtlicher Rahmen	35
1. Unionsrecht	35
2. Europäische Menschenrechtskonvention	35
3. Grundgesetz und Bundesrecht	36
IV. Grundlagen des Landes	40
1. Nordrhein-Westfalen als Gliedstaat	40
2. Nordrhein-Westfalen als Demokratie	40
3. Nordrhein-Westfalen als Rechtsstaat	41
V. Verfassungsorgane	41
1. Landtag	41
2. Landesregierung	48
3. Verfassungsgerichtshof	52
VI. Volks- und Parlamentsgesetzgebung	53
1. Elemente direkter Demokratie in der Landesverfassung	53
2. Das Gesetzgebungsverfahren	56
3. Verfassungsänderung	57
4. Insbesondere: Haushaltsgesetzgebung	58
VII. (Selbst-)Verwaltung	59
1. Der Aufbau der Landesverwaltung	59
2. Kommunale Selbstverwaltung	59
VIII. Wirtschafts- und Lebensordnung	61
1. Ehe und Familie	61
2. Schule und Erziehung	62
3. Religionsverfassungsrecht	64
4. Wirtschaftsordnung	65
5. Sonstige Staatszielbestimmungen	66
IX. Grundrechte	67
1. Die Rezeption der Bundesgrundrechte	67
2. Weitere Grundrechtsgewährleistungen der Landesverfassung	69

X. Verfassungsprozessrecht	70
XI. Aufbauhinweise und -schemata	75
XII. Fall: „Amtsvormundschaft“	77
§ 2 Verwaltungsrecht	84
I. Grundlagen und Rechtsquellen	84
1. Landeskompetenzen für Verwaltungsorganisation und Verwal- tungsverfahren	84
2. Rechtsgrundlagen der Verwaltungsorganisation	85
3. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts	86
4. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsprozessrechts	86
II. Verwaltungsorganisation	86
1. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Verwaltungsorganisation	86
2. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	87
a) Verwaltungsträger	87
b) Behörden als Organe der Verwaltungsträger	88
c) Behördeninterne Binnengliederung: Abteilungen, Referate und Ämter	88
3. Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung	89
a) Dreistufig-hierarchischer Grundaufbau	89
b) Aufsichts- und Weisungsverhältnisse	90
c) Stabilität der Grundstrukturen und Reformansätze	91
4. Aufbau der mittelbaren Landesverwaltung	92
a) Landesrechtlicher Rückgriff auf die tradierte Formentrias aus Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	92
b) Errichtung von Trägern mittelbarer Landesverwaltung	94
c) Körperschaftsaufsicht	95
III. Verwaltungsverfahrensrecht	96
1. Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG NRW	96
2. Vollstreckungsverfahren nach VwVG NRW	98
a) Anwendbare Normen für Vollstreckungsmaßnahmen	98
b) Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	99
c) Kosten der Zwangsvollstreckung	99
3. Zustellungen nach LZG NRW	100
4. Kosten für Amtshandlungen (GebG NRW)	100
5. Elektronisches Verwaltungsverfahren	101
a) Gesetzliche Regelungen für die elektronische Verwaltung auf Bundes- und Landesebene	101
b) Regelungen in Bezug auf den innerbehördlichen Bereich	103
c) Die elektronische Staat-Bürger-Kommunikation im Landesrecht NRW	104
IV. Informationszugangs- und Datenschutzrecht	106
1. Informationszugangsrecht	106
a) Konzeptionelle Grundlagen des Informationsfreiheitsrechts	107

b) Antragsgebundenes Informationsrecht und antragsunabhängige Veröffentlichungspflichten	107
c) Verpflichtete	108
d) Ausnahmen vom Informationszugangrecht – Grundsätzliches	108
e) Ausnahmen vom Informationszugangrecht – Einzelfragen und Rechtsprechungsfälle	109
2. Landesdatenschutzrecht	111
a) Anwendungsbereich des Landesdatenschutzgesetzes	111
b) Zusammenspiel mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung	112
c) Kerninhalte des Landesdatenschutzgesetzes NRW	113
3. Institutionelle Absicherung: Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	113
a) Institutionelle Stellung	113
b) Aufgaben und Befugnisse	114
V. Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsrechtsschutz	116
1. Verwaltungsinterner Rechtsschutz: Widerspruchsverfahren	116
a) Regelungskompetenzen für das Widerspruchsverfahren	116
b) Abschaffung und partielle Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens	116
c) Behördenzuständigkeit für das Widerspruchsverfahren	118
2. Organisation der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	119
3. Landesrechtliche Sonderregelungen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren	119
§ 3 Kommunalrecht	121
I. Grundlagen	121
1. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen	121
2. Systematische Einordnung	123
a) Stellung der Kommunen im Staatsaufbau	123
b) Rechtsquellen des Kommunalrechts	125
II. Kommunale Selbstverwaltung als Verfassungsgarantie	126
1. Institutionelle (bzw. existenzielle) Rechtssubjektsgarantie	128
2. Objektive (bzw. funktionale) Rechtsinstitutionsgarantie	129
a) Gemeinden	129
b) Gemeindeverbände	136
3. Subjektive (bzw. prozessuale) Rechtsstellungsgarantie	137
III. Innere Ordnung der Gemeinden („Gemeindeverfassung“)	140
1. Gemeindliche Hauptorgane und ihre Befugnisse	140
a) Rat	141
b) Bürgermeister	152
2. Kommunalverfassungsstreit	156

3.	Unmittelbare Bürgerbeteiligung	158
a)	Systematische Einordnung	158
b)	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	158
IV.	Öffentliche Einrichtungen der Gemeinden	162
1.	Begriff der öffentlichen Einrichtungen	162
2.	Benutzungsanspruch	164
3.	Anschluss- und Benutzungszwang	166
V.	Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	168
1.	Zulässigkeitsvoraussetzungen gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit ..	169
2.	Organisationsformen gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	171
VI.	Aufsicht über die Gemeinden	172
1.	Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht	173
2.	Aufsichtsmittel	174
a)	Präventive Aufsichtsmittel	174
b)	Repressive Aufsichtsmittel	174
3.	Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	175
VII.	Grundzüge der Kreisverfassung	177
VIII.	Zusammenfassende Klausurhinweise	178
§ 4	Öffentliches Dienstrecht	180
I.	Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts	180
1.	Bedeutung und Begriff des öffentlichen Dienstes	180
2.	Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Dienstes	182
a)	Verfassungsrechtliche Vorgaben	182
b)	Gesetzgebungskompetenzen	183
c)	Maßgebliche Gesetze	184
3.	Tatsächliche Größenordnung	185
4.	Aufgaben des öffentlichen Dienstrechts	186
II.	Das Beamtenverhältnis	186
1.	Unterscheidung von Beamtenbegriffen	186
a)	Beamte im statusrechtlichen Sinn	186
b)	Haftungsrechtlicher und strafrechtlicher Beamtenbegriff	187
2.	Die Begründung des Beamtenverhältnisses	189
a)	Form und Rechtsqualität	189
b)	Voraussetzungen der Ernennung	190
3.	Insbesondere: Grundsätze der Personalauswahl – Ziel der diskri- minierungsfreien Bestenauslese	191
4.	Beendigung des Beamtenverhältnisses	196
III.	Rechtliche Stellung im Beamtenverhältnis	197
1.	Ausgangspunkt: Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamten- tums	197
2.	Pflichten der Beamten	198
a)	Treupflichten	198

b) Weisungsfolgepflicht, Remonstrationspflicht, Amtsverschwiegenheit	199
c) Streikverbot	200
3. Rechte der Beamten	201
a) Anspruch auf Schutz und Fürsorge	201
b) Insbesondere: Alimentation	202
c) Vollzeit und Teilzeit	203
d) Nebentätigkeiten	203
4. Schadensersatz und Regress, Dienstunfähigkeit	204
IV. Disziplinarrecht	206
1. Grundlagen	206
2. Disziplinarverfahren	207
a) Behördliches Disziplinarverfahren	207
b) Gerichtliches Disziplinarverfahren	208
V. Überblick: Privatrechtliche Dienstverhältnisse	208
VI. Schluss	209
§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht	210
I. Standort und Relevanz	210
1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort	210
2. Strukturelle Kopplungen mit anderen Rechtsgebieten	212
3. Klausur- und Examensrelevanz des Polizei- und Ordnungsrechts ...	213
II. Historische Hinweise	215
1. „Gute Policey“	215
2. Herausbildung der modernen Polizei	216
3. Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen	216
III. Gefahrenabwehrverfügung und -verordnung	218
IV. Organisation und Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden	222
1. Landespolizei	223
2. Ordnungsbehörden	226
3. Sonderordnungsbehörden	227
4. Gefahrenabwehrbehörden des Bundes	228
V. Grundbegriffe	228
1. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	228
2. Gefahr	230
3. Störer	235
4. Verhältnismäßigkeit und Ermessen	238
VI. Gefahrenabwehrbefugnisse	240
1. Maßnahmen nach den Generalklauseln	240
2. Standardmaßnahmen	241
3. Versammlungsrecht	246
4. Datenerhebung und -schutz	250
VII. Zwang	251

VIII. Kostentragung und Haftung	255
1. Gefahrenabwehrrechtliches Kostenrecht	255
2. Haftungsansprüche nach Gefahrenabwehrrecht	259
IX. Besonderheiten im Rechtsschutz	260
X. Aufbauhinweise und -schemata	264
XI. Fall: „Affentorplatz“	280
§ 6 Bauordnungsrecht	290
I. Grundlagen	290
1. Einordnung des Bauordnungsrechts	290
2. Rechtsquellen des Bauordnungsrechts	291
3. Anwendungsbereich der LBauO	292
a) Regelungsgegenstände	292
b) Ausgenommene Anlagen	294
II. Formelles Bauordnungsrecht	295
1. Organisation und Zuständigkeiten	295
2. Zulassungsebene	296
a) Genehmigungsbedürftige Vorhaben	296
b) Entscheidungsformen und ihre Wirkungen	301
c) Entscheidungsverfahren und Form der Sachentscheidung	305
d) Tatbestand und Rechtsfolgen des § 74 I LBauO	310
3. Eingriffsebene	313
a) Rechtsgrundlagen und tatbestandliche Anforderungen	314
b) Exkurs: Bestandsschutz	317
c) Rechtsfolgenseite	318
d) Durchsetzung von Bauordnungsverfügungen	321
III. Materielles Bauordnungsrecht	322
1. Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung	322
2. Anforderungen an die Bauausführung	323
a) Allgemeines Verunstaltungsverbot	323
b) Besondere Anforderungen an Werbeanlagen	324
c) Weitere Anforderungen	325
3. Stellplatzpflicht	326
4. Materielle Grundnorm: § 3 I LBauO	327
5. Abweichung im Einzelfall	327
IV. Rechtsschutzfragen	327
1. Rechtsschutz der Bauherrschaft	327
2. Rechtsschutz Dritter	329
a) Nachbarlicher Rechtsschutz	329
b) Gemeindlicher Rechtsschutz	331
§ 7 Bauplanungsrecht	333
I. Begriff, Funktion und Rechtsquellen des Bauplanungsrechts	333

II. Bauleitplanung	334
1. Einordnung und Ebenen der Bauleitplanung	334
2. Inhalte, Arten und Rechtsnatur der Bauleitpläne	334
a) Flächennutzungsplan	334
b) Bebauungspläne	335
3. Anforderungen an die rechtmäßige Aufstellung von Bauleitplänen	338
a) Gegenstand und Rechtsgrundlage der Bauleitplanung sowie Verbandszuständigkeit	339
b) Formelle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Bauleitplänen	339
c) Materielle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Bauleitplänen	344
4. Fehlerfolgen, Verwerfungskompetenz und Geltungsdauer	347
a) Planerhaltung	347
b) Verwerfungskompetenz und Geltungsdauer	349
5. Sicherung der Bauleitplanung	350
III. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	352
1. Systematik und Anwendungsbereich der §§ 29 ff. BauGB	353
a) Bauliche Anlage	353
b) Bauplanungsrechtlich relevantes Verhalten (Vorhaben)	354
2. Vorhaben im beplanten Bereich	354
a) Qualifizierter Bebauungsplan	354
b) Einfacher Bebauungsplan	356
c) Vorhabenbezogener Bebauungsplan	356
d) Ausnahmen und Befreiungen	356
e) Unzulässigkeit im Einzelfall	357
f) Vorhaben während der Planaufstellungsphase	358
3. Vorhaben im unbeplanten Innenbereich	358
a) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	358
b) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	359
c) Schutz zentraler Versorgungsbereiche	361
4. Vorhaben im Außenbereich	361
a) Zulässigkeit privilegierter Vorhaben	362
b) Sonstige, nicht privilegierte Vorhaben	363
c) Teilprivilegierte Vorhaben	363
d) Außenbereichssatzung	364
IV. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne und sonstige Satzungen nach dem BauGB	364
1. Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags	365
2. Begründetheit eines Normenkontrollantrags	366
3. Entscheidungsinhalt	367

§ 8 Landesplanungsrecht	368
I. Einführung	368
1. Begriffliches: Raumplanung	368
2. Ebenen der horizontalen Raumplanung	369
II. Rechtsquellen	370
III. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	371
IV. Arten nordrhein-westfälischer Raumordnungspläne	372
V. Zuständigkeiten	373
VI. Die Erfordernisse der Raumordnung und ihre Bindungswirkungen	374
1. Ziele der Raumordnung	374
2. Grundsätze der Raumordnung	375
3. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung	375
VII. Allgemeine Anforderungen an Raumordnungspläne	376
1. Fall: „Regionalplanfestlegung ‚Güterumschlagshafen‘“	376
2. Allgemeine verfahrenrechtliche Anforderungen	376
a) Planerische Inhalte	377
b) Abwägungsgebot	379
VIII. Anforderungen an Raumordnungspläne in Nordrhein-Westfalen	379
1. Landesentwicklungsplan: Inhalt, Organisation und Aufstellungsverfahren	379
2. Regionalpläne: Inhalt, Organisation und Aufstellungsverfahren	380
3. Lösungsskizze: Fall: „Regionalplanfestlegung, Güterumschlagshafen“	381
a) Formelle Rechtmäßigkeit	381
b) Materielle Rechtmäßigkeit	381
c) Ergebnis	383
IX. Sicherung der Raumordnung	383
X. Verhältnis von Raumordnung und örtlicher sowie fachlicher Planung	385
1. Landesplanung und Bauleitplanung	385
2. Landesplanung und Klimaschutzplanung	386
XI. Rechtsschutz gegenüber Raumordnungsplänen	387
1. Rechtsschutz gegen den Landesentwicklungsplan	387
2. Rechtsschutz gegen Regionalpläne	387
3. Fall: Abwandlung (→ Rn. 34)	388
XII. Klausurhinweise	388
 § 9 Umweltrecht	 389
I. Naturschutz- und Landschaftspflegerecht	390
1. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	390
2. Landschaftsplanung	392
a) Überörtliche Ebene: Landschaftsrahmenpläne	393
b) Örtliche Ebene: Landschaftspläne	393

3. Eingriffe in Natur und Landschaft	395
4. Gebietsschutz und Netz Natura 2000	398
a) Naturschutzgebiete	398
b) Nationalparke	399
c) Biosphärenreservate	399
d) Landschaftsschutzgebiete	399
e) Naturparke und Naturdenkmäler	400
f) Biotopschutz, Naturmonumente und Schutz von Teilen der Landschaft	400
g) Rechtsform und Verfahren der Unterschutzstellung, Rechts- schutz	401
h) Prüfungsschema für die Rechtmäßigkeit einer Naturschutzge- bietsVO	402
i) Netz Natura 2000	403
j) Erholung in Natur und Landschaft	404
5. Naturschutzvereinigungen: Mitwirkung und Rechtsschutz	406
a) Mitwirkung	406
b) Zugang zu Rechtsschutz	408
c) Zulässigkeit einer Verbandsklage (Prüfungsschema)	410
6. Fall: „Naturschutzgebiet ‚Grüne Oase‘“	411
7. Vorkaufsrecht und eigentumsrechtliche Entschädigung	413
8. Behördenorganisation, Zuständigkeiten und Vollzugsbefugnisse ...	414
II. Immissionsschutzrecht	415
1. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	416
2. Geltungsbereich, Begrifflichkeiten und Regelungsbereiche des LImSchG	417
a) Verhaltensbezogener Immissionsschutz	417
b) Anlagenbezogener Immissionsschutz	418
c) Überwachung und Vollzug	419
3. Fall: „Kakadus im Wohngebiet“	419
III. Klimaschutzrecht	421
1. Einführung	421
2. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	423
3. Grundkonzeption, Ziele und Instrumente des KSG NRW	425
4. Organisation und Zuständigkeiten	428
5. Verhältnis der Klimaschutzziele und des Klimaschutzplans zur Raumordnung	428
Stichwortverzeichnis	431

Abkürzungsverzeichnis

aA	andere Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
AbfallR	Abfallrecht (Zeitschrift)
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
aE	am Ende
aF	alte Fassung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG BAföG NRW	Ausführungsgesetz zum Bundesausbildungsförderungsgesetz
Alt.	Alternative
apf	Ausbildung – Prüfung – Fortbildung (Zeitschrift)
Amtl. Begr.	Amtliche Begründung
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
ArchivG NRW	Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts im Lande Nordrhein-Westfalen
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauPrüfVO	Verordnung über bautechnische Prüfungen
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayV	Bayerische Verfassung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGE	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BBergG	Bundesberggesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundes-Bodenschutzverordnung
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	(Bundes-)Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründet
BekanntmVO	Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht
ber.	berichtigt
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Beschl.	Beschluss
BestG NRW	Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen
BfN	Bundamt für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof

BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Bh.	Beiheft
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BImSchV	Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
Brem. LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BRS	Baurechtssammlung (Zeitschrift)
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BürgerentscheidDVO	Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW/Bad-Würt	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWaldG	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CCLR	Carbon and Climate Review (Zeitschrift)
DepV	Deponieverordnung
ders.	derselbe
dh	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSchG NRW	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz)
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
ebd.	ebenda
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EEG NRW	Landeseignungs- und Entschädigungsgesetz NRW
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich

EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
EigVO	Eigenbetriebsverordnung für das Land NRW
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
engl.	englisch
Entsch.	Entscheidung
EntSchVO	Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse Nordrhein-Westfalen
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
et al.	et alii/und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWS	Entwässerungssatzung
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GBL	Gesetzesblatt
GBO	Grundbuchordnung
GDSG NRW	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten im Gesundheitswesen (Gesundheitsdatenschutzgesetz)
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
gem.	gemäß
GeschO	Geschäftsordnung
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK	Gemeinschafts-Kommentar
GkG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grds.	grundsätzlich
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGR	Handbuch der Grundrechte
HGZ	Hessische Städte- und Gemeindezeitung

h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Hmb	Hamburg
HochschulG NRW	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz)
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HWRL	Hochwasserschutzrichtlinie
idR	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
ieS	im engeren Sinne
i.F.	im Folgenden
IFG NRW	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz)
insb.	insbesondere
iSd	im Sinne des/der
iSv	im Sinne von
i.Ü.	im Übrigen
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR nF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JustG	Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KHG	Krankenhausgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
KOM	Europäische Kommission
KommJur	Kommunaljurist
KommWahlG/KWahlG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz)
KrO	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen
KSG	Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen
KUV	Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts
KWahlO	Kommunalwahlordnung
LABfG	Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz)
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt- und Verbraucherschutz
LBauO	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung)
LBG	Landesbeamten-gesetz Nordrhein-Westfalen
LDG NRW	Landesdisziplinar-gesetz Nordrhein-Westfalen
LHO NRW	Landeshaushalts-ordnung Nordrhein-Westfalen
LImSchG	Landesimmissionsschutz-gesetz Nordrhein-Westfalen
lit.	Buchstabe
Lit.	Literatur

LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LNatSchG	Landesnaturenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOG	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz)
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung
LVerf NRW	Landesverfassung NRW
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
LVLG	Gesetz über den Landesverband Lippe
LVWG	Landeswassergesetz Nordrhein-Westfalen
LZG NRW	Verwaltungszustellungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeszustellungsgesetz)
MBL	Ministerialblatt
MeldeG	Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
m.a.W.	mit anderen Worten
m.Anm.v.	mit Anmerkung von
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
mwN/m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NachbG NRW	Nachbarrechtsgesetz Nordrhein-Westfalen
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
nF	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen
OBG	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen
OGewV	Oberflächengewässerverordnung
OHG	Offene Handelsgesellschaft
o.J.	ohne Jahr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PFB	Planfeststellungsbeschluss
PIBPr	Plenum Beschlussprotokoll

PlanzVO	Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts
PIVereinfG	Gesetz zur Vereinfachung von Planungsverfahren für Verkehrswege (Planvereinfachungsgesetz)
POG	Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PresseG NRW	Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
ProdSG	Produktionssicherheitsgesetz
PrV	Preußische Verfassung (1920)
PStVO	Verordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes Nordrhein-Westfalen
RGZ	Amtliche Sammlung der Rechtsprechung des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh-Pf	Rheinland-Pfalz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
Rs.	Rechtssache
RVRG	Gesetz über den Regionalverband Ruhr
Rn.	Randziffer
S.	Seite (n)/Satz (Sätze)
Sachs-Anh	Sachsen-Anhalt
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SchulG	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
s. o.	siehe oben
sog	sogenannte(r)
SRAachenG	Städteregion Aachen Gesetz
SpkG NRW	Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen
StärkungspaktG	Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen
StGB	Strafgesetzbuch
StiftG NRW	Stiftungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StrWG	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
s.u.	siehe unten
SUP	Strategische Umweltprüfung
teilw.	teilweise
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TierSchG	Tierschutzgesetz
TöB	Träger öffentlicher Belange
TVG	Tarifvertragsgesetz
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Teilzahl/Teilziffer
ua	unter anderem/und andere (r/s)
UBA	Umweltbundesamt
UmWRG	Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)

UNTS	Vertragsserie der Vereinten Nationen (UN Treaty Series)
Urt.	Urteil
u.s.f.	und so fort
usw.	und so weiter
uU	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von/vom
v.a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfasser (in)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verwenden weiter diese bisherige Bezeichnung, § 184 VwGO)
VGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz)
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VV	Verwaltungsvorschrift
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG NRW	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
zB	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
zT	zum Teil
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustVO StV	Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung
ZustVU	Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz Nordrhein-Westfalen
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen

§ 1 Verfassungsrecht

von Fabian Wittreck

Literatur

Dietlein, Johannes, Die Verfassungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen 25 Jahren, JöR 51 (2003), 343 ff.; *ders.*, Verfassungsrecht, in: *ders./Johannes Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019, § 1 (S. 1–125); *ders.*, Landesgrundrechte in Nordrhein-Westfalen, in: *Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 254 (S. 1025–1064); *Grauert, Rolf*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 3. Aufl. 2012; *Grimm, Dieter/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht (StVwR NW), 1986; *Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus* (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2. Aufl. 2020; *Kleinrahn, Kurt/Dickersbach, Alfred/Kühne, Jörg-Detlef* (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 1977 ff. (Stand: 2. Erg.-Lieferung 1994); *Kringe, Wolfgang*, Machtfragen. Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946–1950, 1988; *ders.*, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Spielregel der Demokratie. Entstehung – Inhalt – Bewährung, 1990; *Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter J.* (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002; *Loschelder, Wilhelm/Salzwedel, Jürgen* (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine systematische Darstellung, 1962; *Mann, Thomas*, Fünfzig Jahre Landesverfassungsgerichtsbarkeit in NRW, NWVBl. 2002, 85 ff.; *Martina, Dietmar*, Die Grundrechte der nordrhein-westfälischen Landesverfassung im Verhältnis zu den Grundrechten des Grundgesetzes, 1999; *Mayen, Thomas*, Die Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2019, 265 ff.; *Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), 30 Jahre Verfassung Nordrhein-Westfalen, 1980; *Nordrhein-Westfälisches Hauptstaatsarchiv* (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Vorläufer – Vorbilder – Entstehung, 1984; *Pauli, Laura Katharina*, Verfassungsrechtliche Grundlagenfragen zur Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen, DÖV 2019, 271 ff.; *Pieroth, Bodo*, Die Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen 2013–2016. Eine kritische Bilanz, NWVBl. 2016, 485 ff.; *Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 1990; *Präsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002; *Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Der Landtag NRW. Verfassungskommission. Bericht der Kommission zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung, 2016; *Präsidentin des Landtags NRW/Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW* (Hrsg.), Symposium in der Villa Horion. Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra, 2015; *Sachs, Michael*, Zur Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 1997, 161 ff.; *Teipel, Joachim*, Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen seit 1994, NWVBl. 2002, 92 ff.; *Thierse, Stefan/Hohl, Karina*, Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, in: *Werner Reutter* (Hrsg.), Landesverfassungsgerichte, 2017, S. 243 ff.; *Wedel, Dirk/Kleinke, Andreas/Hollands, Martin*, Erweiterung des Rechtsschutzes in Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2019, 125 ff.

I. Systematischer Standort und Relevanz

- 1 Eine Einführung in das Landesverfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen¹ muss zunächst bündig Aufschluss über ihr Begriffsverständnis geben². Wenn hier von „Verfassungsrecht“ statt von „Staatsrecht“ gesprochen wird, tut der doppelte Hinweis Not, dass mit der bewussten Wahl der einen oder anderen Redeweise erstens verbreitet eine Verortung im politischen Spektrum verbunden ist: Wer prononciert von „Staat“ spricht, ordnet sich dem eher konservativen Lager zu, weil er davon ausgeht, dass der deutsche Staat seit jeher existiert und sich im Laufe der Jahrhunderte unterschiedliche Verfassungen lediglich „übergestreift“ hat – auf die preußische Pickelhaube folgten in dieser Optik der republikanische Zylinder, das Braunhemd und nach 1945 (um im Bilde zu bleiben) Freizeit- und Funktionsbekleidung. Die bewusste Redeweise von „Verfassung“ impliziert hingegen, dass der konkrete Staat „Bundesrepublik Deutschland“ vom Grundgesetz geschaffen worden ist und von diesem auch abschließend eingegrenzt wird; sie steht für eine im weitesten Sinne eher liberale Position. Die vorliegende Einführung – zweiter wichtiger Hinweis – verwendet nach diesem Versuch, den Leser bösgläubig zu machen, beide Begriffe nebeneinander, präferiert in der Sache aber die zweite Position.

1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort

- 2 Im Zentrum steht die 2016 teilnovellierte (→ Rn. 10 ff.) Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (i.F.: LV) – sie allein gilt als **Verfassung im formellen Sinne** und vereint auf sich die drei typischen Merkmale moderner Verfassungen: Vorrang vor dem einfachen Recht (in der LV nicht explizit geregelt; vgl. aber Art. 75 Nr. 3 LV zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs für die Überprüfung von Gesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung, → Rn. 69), erschwerte Abänderbarkeit (Art. 69 LV, → Rn. 47 f.) sowie das Zustandekommen in einem besonderen Verfahren (vgl. Art. 90 LV zur Volksabstimmung über die ursprüngliche Verfassung, → Rn. 49).
- 3 Davon zu unterscheiden ist die **Verfassung im materiellen Sinne**; zu ihr zählen alle Bestimmungen, die in NRW Erwerb, Ausübung und Verlust von formalisierter politischer Macht regeln. Erwähnung verdienen wenigstens:
- das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz – VGHG³; → Rn. 39 f., 68 ff.)
 - das Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz⁴; → Rn. 26)
 - das Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (AbgG NRW⁵; → Rn. 30 ff.)

1 Einschlägige Kommentare: *Kleinrahn/Dickersbach/Kühne* (Hrsg.), LV; *Löwer/Tettinger* (Hrsg.), LV; *Grawert*, LV; *Heusch/Schönenbroicher* (Hrsg.), LV; *insuffizienter* hingegen *Dästner*, LV. Vgl. ferner *Grimm*, in: ders./Papier (Hrsg.), StVwR NW, S. 1 ff. sowie *J. Dietlein*, Verfassungsrecht, § 1.

2 Gebündelt zum Folgenden *H. Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2009, S. 7 ff.

3 Vom 14.12.1989, GV. NRW. S. 708, berichtet GV. NRW. 1993 S. 588.

4 IdF d. Bek. vom 16.8.1993, GV. NRW. S. 516.

5 Vom 5.4.2005, GV. NRW. S. 252.

- das Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen⁶ (→ Rn. 32)
- das Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG⁷; näher → Rn. 41 ff.)
- sowie die Geschäftsordnung des Landtags (GeschO-LT⁸; → Rn. 25 ff.).

2. Praktische Relevanz der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Neben den unmittelbar am politischen Prozess beteiligten Akteuren – Landtag, Landesregierung und Verfassungsgerichtshof (→ Rn. 25 ff.) – richtete sich die Landesverfassung lange im Grunde nur noch an ihre Kommentatoren sowie die Gruppe der (Stadt-)Kämmerer. Im markanten Gegensatz zu traditionsreichen und auch im akademischen Unterricht ungleich intensiver traktierten Verfassungen wie derjenigen des Freistaates Bayern ist die nordrhein-westfälische Landesverfassung **im Alltag** der Bürgerinnen und Bürger praktisch **nicht präsent**, ihr Inhalt auch weitgehend unbekannt. Das hat eine Reihe von Gründen, von denen hier zwei herausgehoben werden sollen: Gleich zwei Rechtsinstitute, die an zentraler Stelle dafür verantwortlich zeichnen, dass eine Verfassung einen „Sitz im Leben“ hat, sind in NRW entweder schwach ausgeprägt oder fehlten bis vor kurzem ganz: **Instrumente direkter Demokratie** und die **Individualverfassungsbeschwerde**. Erstere sind zwar vorhanden (→ Rn. 41 ff.), waren aber über Jahrzehnte mit derart hohen Hürden versehen, dass es auf Landesebene im Grunde keine Praxis von Volksbegehren und Volksentscheid gibt (anders ist dies mittlerweile auf Gemeindeebene in Sachen Bürgerbegehren/Bürgerentscheid; → § 3 Rn. 60 ff.). Letztere fehlte bis Anfang 2019 ganz (→ Rn. 12, 65 f., 73), weswegen die Bevölkerung keine Gelegenheit hatte, den VerfGH in Münster als ein Gericht wahrzunehmen, das nach der Maxime „justice seen to be done“ tatsächlich als effektiver Wähler ihrer Rechte in Erscheinung tritt. Die spitze Redeweise von den Kämmerern rührt daher, dass der mit Abstand häufigste Entscheidungstyp des VerfGH die **Kommunalverfassungsbeschwerde** war (dazu auch der Fall, s. u. XII), bei der es unter dem Banner der kommunalen Selbstverwaltung regelmäßig an erster Stelle um Geld geht.

3. Landesverfassungsrecht als Prüfungsgegenstand

Hand aufs Herz: Der Leser oder die Leserin dieser Zeilen hofft mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit, dass der Prüfungskelch „Landesverfassungsrecht“ an ihm/ihr vorübergehen möge. In der Regel erfüllt sich diese Hoffnung auch – einmal mehr im Vergleich zum Freistaat Bayern ist die Landesverfassung in Nordrhein-Westfalen aus den gerade erwähnten Gründen eher selten Gegenstand der universitären Zwischen-, Schwerpunkt- oder der staatlichen Pflichtfachprüfung⁹. Nun kann man

6 Vom 18.12.1984, GV. NRW. 1985 S. 26.

7 Vom 1.10.2004, GV. NRW. S. 542.

8 Die GO wird jeweils zu Beginn der Legislaturperiode beschlossen (dabei aber idR unverändert fortgeschrieben); aktuelle Fassung unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1/Geschaeftsordnung/Geschaeftsordnung.jsp. – Die Rechtsnatur derartiger „Geschäftsordnungen“ ist umstritten. Zum Teil werden sie als autonome Satzungen angesehen, zum Teil als Rechtssätze *sui generis*, die einer Satzung am nächsten stehen sollen. In jedem Fall handelt es sich nicht um formelle Gesetze.

9 Der Verf. hat sich vor Jahren erdreistet, ein Volksbegehren nach Art. 68 LV zum Gegenstand einer Hausarbeit zu machen, und im Dezembertermin 2016 wurde eine (fiktive) Änderung der LV geprüft.

auf diesen Befund auf zweierlei Weise reagieren: Man kann der Maxime „Mut zur Lücke“ folgen und beherzt weiterblättern oder sich zumindest mit einem Mindestbestand an Wissen ausstatten, um im Fall der Fälle nicht mit gänzlich heruntergelassener Hose dazustehen. Die folgenden Ausführungen setzen auf den zweiten Ansatz und verstehen sich als Versuch, Sie mit einer **Notration Landesverfassungsrecht** zu versehen, die es Ihnen erlaubt, auf der Basis von Grund- oder besser Systemkenntnissen sowie mithilfe des Verfassungstextes auch solche Fragestellungen zu lösen, bei denen man die von der Rechtsprechung bislang verfochtenen Antworten nicht auswendig parat hat. Dabei folgt die Schwerpunktsetzung dem Ansatz, dass gezielt diejenigen Fragen vertieft werden, die sich entweder überhaupt nur auf Landesebene stellen (wie direkte Demokratie oder das sog. Konnexitätsprinzip, → Rn. 41 ff. bzw. Rn. 55), vom Grundgesetz deutlich abweichen oder zuletzt Gegenstand von Auseinandersetzungen bzw. verfassungsgerichtlichen Entscheidungen waren (so die parlamentarischen Informationsrechte oder zuletzt die Sperrklausel für die Kommunalwahlen). Ferner heischt natürlich die nunmehr eingeführte **Individualverfassungsbeschwerde** nach besonderer Aufmerksamkeit; dies gilt namentlich dann, wenn der VerFGH sich in einer konkreten Entscheidung von der Karlsruher Rechtsprechung abgrenzen sollte (→ Rn. 65 f., 73).

II. Historische Hinweise

1. Folien der Verfassungsstaatlichkeit in Nordrhein-Westfalen

- 6 NRW ist sicher kein Land ohne Geschichte¹⁰, aber – etwa im deutlichen Unterschied zu den Hansestädten, Bayern und Baden-Württemberg – ein **Land ohne eigene Verfassungstradition**. Während namentlich die süddeutschen Länder schon im frühen 19. Jahrhundert moderne Verfassungsurkunden erlassen, die insbesondere subjektive Rechte der „Untertanen“ garantieren (Bayern, Baden und Württemberg 1818/1819)¹¹, und auch im weiteren Verlaufe an der Spitze der Entwicklung hin in Richtung der Verfassungsstaatlichkeit marschieren, fehlt ein solcher Identitäts-Nucleus in NRW praktisch völlig. Im **Alten Reich** (also bis 1803) ist das Gebiet des heutigen Bundeslandes durch eine Vielzahl von kleineren bis kleinsten Herrschaften gekennzeichnet, unter denen die „geistlichen“ Territorien (namentlich die Fürstbischöfe von Köln, Münster und Paderborn) einen besonders prominenten Platz einnehmen¹². Nach der Neuordnung Deutschlands unter französischem Einfluss dominieren zwei napoleonische „Modellstaaten“, nämlich im Westen das Großherzogtum Berg (Hauptstadt Düsseldorf) und im Osten das **Königreich Westphalen** (Hauptstadt Kassel), dessen Name allerdings missverständlich ist, weil dieses Staatswesen zwar Teile (Ost-)Westfalens umfasst, seinen Schwerpunkt aber in Nordhessen, Südniedersachsen und Sachsen-Anhalt hat¹³. Immerhin erhält das letztgenannte Königreich von Napoleon eine Verfassung (1807), die inzwischen in der Forschung ungeachtet aller Schwächen als außerordentlich modern anerkannt wird¹⁴. Allerdings kann sie eingedenk

10 Bündig *Nomm*, Geschichte Nordrhein-Westfalens, 2009; vgl. ferner die Chronologie in: Kontinuität und Wandel, S. 235 ff.

11 Zusammenfassend mwN *Wittreck*, HGR VIII, § 231 Rn. 20 ff.

12 Instruktive Karte bei *Nomm*, Geschichte Nordrhein-Westfalens, 2009, S. 128.

13 Siehe *Conrad*, in: Loschelder/Salzwedel, Verwaltungsrecht NRW, S. 3 (17 ff.).

14 Näher *Ham*, ZNR 26 (2004), 227 ff.

ihrer kurzen Lebensdauer kaum Wirkung entfalten. Nach dem Sturz Napoleons und der Neuordnung Europas durch den Wiener Kongress (1815) gelangt das Gebiet praktisch gänzlich an **Preußen**, das den Westteil als Rheinprovinz und den Ostteil als Provinz Westfalen organisiert, aber namentlich in den katholisch geprägten Landstrichen als bestenfalls notdürftig verhüllte Besatzungsmacht empfunden wird¹⁵. Als selbstständige Herrschaft ist daneben nur noch das Fürstentum **Lippe** um Detmold zu verzeichnen, dessen Sonderstatus noch in Art. 89 LV durchscheint¹⁶. Entscheidend ist, dass weder Preußen noch Lippe zu denjenigen deutschen Fürstentümern zählen, die im 19. Jahrhundert als „Champions“ der Verfassungsstaatlichkeit oder gar Demokratie gelten können. Während Preußen an seinem berühmt-berühmter Dreiklassenwahlrecht festhält und erst in der Revolution von 1848 eine geschriebene Verfassungs-urkunde erhält (1850 im Zuge der Restauration revidiert)¹⁷, gelangt Lippe nach verschiedenen letztlich gescheiterten Versuchen einer „landständischen“ Verfassung vor der Revolution 1918 überhaupt nicht zu einer Verfassung modernen Typs¹⁸. In der **Zwischenkriegszeit** gelten danach auf dem Gebiet des heutigen NRW die Verfassung des Freistaates Preußen sowie diejenige des Landes Lippe (jeweils von 1920)¹⁹. Beide werden nach 1945 vereinzelt als – positive oder negative – Folie herangezogen²⁰. Wichtiger dürfte sein, dass Preußen (angefangen mit der administrativen Trennung von Rheinland und Westfalen) ganz maßgeblich die Verwaltungsstruktur des Landes geprägt hat (→ Rn. 51 f.); wirkmächtig ist auch bis heute das Konkordat des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl von 1929 (→ Rn. 61)²¹.

2. Entstehung und Entwicklung der Landesverfassung

Die Entstehung des Landes NRW wie seiner Verfassung verdanken sich der Initiative der britischen Besatzungsmacht²². Als Motiv spielte dabei die Abwehr französischer Begehrlichkeiten auf das **Ruhrgebiet** eine nicht unmaßgebliche Rolle. Die „Logik“ des Landes liegt danach in der Zusammenführung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes mit stärker agrarisch geprägten Regionen wie dem Münster- oder Sauerland, um die Versorgung der Ballungsräume zu sichern. Da auf diese Weise das „rote“ Ruhrgebiet mit einem Kranz von Regionen umgeben wurde, die nach der politischen Farbenlehre schwarz bis tiefschwarz waren, wurde – heute gerne ausgeblendet – die von den Briten betriebene Gründung des Landes von der Sozialdemokratie anfangs erbittert bekämpft (tatsächlich wurde NRW dann bis 1966 von der CDU regiert). „Ge-

15 Aufschlussreich *Ribhegge*, Preußen im Westen, 2008.

16 Eingehend *Kiewning*, Hundert Jahre lippische Verfassung 1819–1919, 1935 (ungeachtet des Erscheinungsjahres brauchbar). – Zu Art. 89 LV nur *Enmuschat*, in: Löwer/Tettinger, LV, Art. 89 Rn. 3 ff.

17 Siehe *Lotzenburger*, Die Grundrechte in den deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts, 2015, S. 183 ff.

18 Siehe *Falkmann*, Das Staatsrecht des Fürstentums Lippe, in: Marquardsen (Hrsg.), Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. III.2.1, 1884, S. 177 (182 ff.).

19 Eine moderne Gesamtdarstellung der preußischen Verfassung von 1920 fehlt (eine vom Verf. betreute Münsteraner Dissertation wird diese Lücke 2020 schließen); vgl. zur Entstehung *Wittreck*, in: Lehnert (Hrsg.), Hugo Preuß 1860–1925, 2011, S. 317 ff. – Für Lippe maßgeblich *Schaletzki*, Pragmatismus und Beständigkeit. Die Verfassung des Freistaates Lippe, Diss. iur. Würzburg 2008.

20 Hinweise darauf jeweils im Text; vgl. dazu wie zu weiteren möglichen Vorbildern lehrreich Nordrhein-Westfälisches Hauptstaatsarchiv (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 17 ff.

21 Eingehend *Golombek*, Die politische Vorgeschichte des Preußenkonkordats (1929), 1970.

22 Maßgeblich zum folgenden *Kringe*, Machtfragen. Vgl. ferner *Köhler*, in: 30 Jahre Verfassung NRW, S. 9 ff.; *J. Dietlein*, Verfassungsrecht, § 1 Rn. 3 ff.

burtsurkunde“ des Landes ist die Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung vom 23. August 1946²³, die zunächst die Provinz Westfalen mit dem Nordteil der Rheinprovinz (der Süden zählt heute zu Rheinland-Pfalz) vereinte; damit einher ging die Auflösung Preußens durch das Gesetz Nr. 46 des Kontrollrats vom 25. Februar 1947²⁴. Weitere Vorgaben enthält die Verordnung Nr. 57 vom 17. November 1946, die namentlich die Befugnisse von Landtag und Landesregierung skizziert²⁵. Das Projekt eines vorläufigen Landesgrundgesetzes im Umfang von 28 Artikeln gelangt Ende 1946 zunächst nicht über das Entwurfsstadium hinaus²⁶. Auch der eigentliche Verfassungsgebungsprozess erweist sich als langwierig; er beginnt 1947 mit einer Vielzahl von Entwürfen teils offizieller, teils parteipolitischer Natur und wird eingedenk der parallelen Genese des Grundgesetzes sogar „eingefroren“. Danach stellt sich rasch heraus, dass ein überparteilicher Konsens nicht mehr zu erzielen ist; am Ende wird die Verfassung im Landtag mit der knappen Mehrheit von 110 (CDU und Zentrum) gegen 97 Stimmen (SPD, KPD und FDP) angenommen. Den Unmut der Überstimmten ziehen insbesondere die aus ihrer Sicht einseitig christlich-weltanschaulich geprägten Bestimmungen im zweiten Teil (Art. 5–29 LV) auf sich (→ Rn. 56 ff.). Tatsächlich zählt die LV ungeachtet ihrer Verabschiedung 1950 im Grunde zu den frühen Nachkriegslandesverfassungen des südwestdeutschen Typs aus den Jahren 1946/47, die stark von der katholischen Soziallehre bzw. der sog. Naturrechtsrenaissance geprägt sind²⁷.

- 8 Im Land **Lippe** wurde 1946 zunächst noch ein eigenständiger Verfassungsentwurf erarbeitet, der sich eng an die Landesverfassung von 1920 anlehnte, aber nicht mehr in Kraft trat²⁸. Zunächst der Provinz Hannover (also dem späteren Niedersachsen) zugeordnet, wurde Lippe durch Verordnung der Militärregierung erst 1947 NRW zugeschlagen²⁹, wobei sich der alte und neue Landespräsident *Drake* als geschickter Verhandler erwies, der namentlich eine für Lippe sehr attraktive Regelung zur Vermögenseinwanderung erreichte³⁰.
- 9 Die weitere **Entwicklung** der Landesverfassung verläuft in vergleichsweise unruhigen Bahnen und zeichnet sich durch eine Vielzahl an durchweg punktuellen Eingriffen aus, mit denen der verfassungsändernde Gesetzgeber jeweils auf einzelne Herausforderungen oder als Defizit wahrgenommene aktuelle Entwicklungen reagiert hat³¹. Zu nennen sind (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)³²:

23 ABl. der Britischen Militärregierung Nr. 13, S. 305.

24 ABl. des Kontrollrats, S. 262.

25 ABl. der Britischen Militärregierung Nr. 15, S. 344.

26 Abgedruckt in LT-Drs. 0/50; vgl. dazu *Kringe*, Machtfragen, S. 175 ff.

27 Zum Kontext *Wittreck*, in: Casper/Gabriel/Reuter (Hrsg.), Kapitalismuskritik im Christentum, 2016, S. 300 ff.

28 Vom 11.9.1946; abgedruckt bei *Schaletzki*, Pragmatismus und Beständigkeit. Die Verfassung des Freistaates Lippe, Diss. iur. Würzburg 2008, S. 162 ff.

29 VO Nr. 77 v. 21.1.1947 (ABl. der Britischen Militärregierung Nr. 16, S. 411).

30 Vgl. das Gesetz über die Vereinigung des Landes Lippe mit dem Land NRW v. 5.11.1948 (GS. NW. S. 12).

31 Eingehend zu den Änderungen bzw. Änderungsversuchen *Gärtner*, in: Kontinuität und Wandel, S. 141 ff.

32 Gedrängte Übersicht (bis einschl. 2011) bei *Grawert*, LV, S. 38. Vgl. die Überblicksdarstellungen von *Kleinrahm*, JöR 11 (1962), 313 ff.; *Sachs*, NWVBl. 1997, 161 ff.; *J. Dietlein*, JöR 51 (2003), 343 (345 ff.); *Wittreck*, NWVBl.-Sonderheft 2020, iE.

- 1978 die Einfügung von Art. 4 II LV (Datenschutz; → Rn. 67)³³
- 2002 die Einführung sog. Kinderrechte (Art. 6 LV; → Rn. 58)³⁴
- 2002 die Einführung der Volksinitiative (Art. 67 a LV aF; jetzt Art. 67 LV nF); Senkung der Quoren für Volksbegehren (Art. 68 I 7 LV; → Rn. 41 ff.) sowie der „vollplebiszitären“ Verfassungsänderung (Art. 69 III 2–3 LV; → Rn. 48)³⁵
- 2004 die Einführung des sog. Konnexitätsprinzips bei der Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden (Art. 78 III LV; → Rn. 55 sowie der Fall unter XII.)³⁶
- 2011 die Reform der Schulartikel (Art. 8–12 LV; → Rn. 59 f.)³⁷
- 2016 die Wiedereinführung einer 2,5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht (Art. 78 I 2–4 LV nF)³⁸
- 2019 die Verankerung der zunächst nur einfachgesetzlich gewährleisteten Individualverfassungsbeschwerde in der Verfassung (Art. 75 Nr. 5 a LV nF; → Rn. 12, 65 f., 73)³⁹.

Hingegen ist NRW neben Hessen das einzige westliche Bundesland, das seine Landesverfassung nach der Wiedervereinigung keiner „Generalüberholung“ unterzogen hat⁴⁰. Eine solche war auch nicht das Ziel der letzten größeren Reformrunde: Die 2013 eingesetzte **Kommission zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung** war von Anfang an auf die Durchsicht ausgewählter Abschnitte der Verfassung beschränkt⁴¹ und hat auch hier nur Änderungen angeregt, die man je nach Standpunkt als „behutsam“ oder „zaghaft“ einstufen kann⁴². Der Anstoß zur Reform ist zumindest kurios (man mag auch sagen: peinlich; wem das zu hart ist, der darf in Ansehung der Parlamentsmitglieder von selbstbezüglich sprechen): Nach der Selbstauflösung des 15. Landtags 2012 stellten dessen Mitglieder entsetzt fest, dass ihr Amt abrupt endete und nicht – wie auf Bundesebene und in den meisten übrigen Ländern – bis zum Zusammentritt des neuen Landtags fort dauerte⁴³. Unschöne Folgen: Wegfall der Bezüge und des Zugriffs auf alle anderen Ressourcen. Dieses nicht unmittelbar aus der Verfassung ablesbare Ergebnis war Folge der Eins-zu-Eins-Fortschreibung einer Institution

33 ÄndG. v. 19.12.1978 (GV. NRW. S. 632).

34 ÄndG. v. 29.1.2002 (GV. NRW. S. 52).

35 ÄndG. v. 5.3.2002 (GV. NRW. S. 108). Dazu P. Neumann, NWVBl. 2003, 1 ff.

36 ÄndG. v. 22.6.2004 (GV. NRW. S. 360); s. dazu Schink, NWVBl. 2005, 85 ff. sowie N. Meier/Greiner, NWVBl. 2005, 92 ff.

37 ÄndG. v. 5.10.2011 (GV. NRW. S. 494); s. im Vorfeld Pieroth/Barczak, NWVBl. 2011, 121 ff.

38 ÄndG. v. 14.6.2016 (GV. NRW. S. 441). Zuvor hatte der VerfGH die 5 %-Klausel verworfen: VerfGH OVG 47, 304. Vgl. dazu Hömig, JA 1999, 278 ff. sowie mwN J. Dietlein, JöR 51 (2003), 343 (358 f.). Kritisch zur Neuregelung Barczak, NWVBl. 2017, 133 ff.; der VerfGH hat sie wiederum verworfen: NVwZ 2018, 159; vgl. dazu Elster, NWVBl. 2018, 139 ff.; H. Meyer, NVwZ 2018, 172 f.; Lenz, NVwZ 2019, 1797 ff.

39 ÄndG. v. 11.4.2019 (GV. NRW. S. 201); dazu Mayen, NWVBl. 2019, 265 ff.; Pauli, DÖV 2019, 271 ff. sowie Deutschmann, ZJS 2019, 207 ff.

40 Übersicht bei von Braunschweig, Verfassungsentwicklung in den westlichen Bundesländern, 1993, S. 87 ff.; Menzel, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 365 f.

41 Näher der Abschlussbericht: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-12400.pdf>.

42 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 25.10.2016 (GV. NRW. S. 859). Pointiert kritisch Pieroth, NWVBl. 2016, 485 ff.; deutlich positiver in der Würdigung Wißmann, NWVBl. 2016, 490 f. (beide waren sachverständige Mitglieder der Kommission, benannt von den „Piraten“ resp. der FDP).

43 Vgl. Michael, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 49 Rn. 46 ff.; zu den Vorgängen Goos, BRJ 1 (2012), 26 (26 f.).

der **Preußischen Verfassung von 1920** (im Folgenden PrV). Diese hatte – einer älteren und in der Zwischenkriegszeit noch verbreiteten Tradition folgend – einen sog. **Hauptausschuss** vorgesehen, der zwischen den Tagungen des Landtags oder eben nach seiner vorzeitigen Auflösung als eine Art Notparlament die Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung wahrnehmen sollte (Art. 40 LV aF; praktisch wortlautgleich mit Art. 26 PrV). Somit waren das Fortamtieren der Landtagsmitglieder bis zum Zusammentritt des neuen Landtags (Art. 34 S. 3 LV nF) sowie die Abschaffung des Hauptausschusses (vgl. Art. 40 LV nF) als Reforminhalte quasi „gesetzt“.

- 11 Im Übrigen beschränken sich die weiteren Änderungen erstens auf das **Parlamentsrecht** bzw. das Verhältnis von Landtag und Landesregierung sowie zweitens auf die Korrektur erkennbarer Fehlleistungen des ursprünglichen Verfassungsgebers: Neben dem Hauptausschuss wurden die Möglichkeiten der Landesregierung gestrichen, gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Bedenken zu erheben (Art. 67 LV aF) sowie im Wege des „Stichentscheids“ nach Art. 68 III LV aF einen abgelehnten Gesetzentwurf zum Volksentscheid zu stellen. Beide Bestimmungen waren unter den Bedingungen eines parlamentarischen Regierungssystems dysfunktional und in ihrer Weltsicht irgendwo an der Grenze vom 19. zum 20. Jahrhundert verhaftet, gingen sie doch davon aus, dass die Regierung das – wie auch immer bestimmte – Gemeinwohl gegenüber dem Parlament als einem Vertreter von Partikularinteressen zu wahren habe (Gleiches gilt für die ähnlich obsolete Ministeranklage, Art. 63 LV aF). Die meisten Änderungen beschränken sich schließlich darauf, den **Verfassungstext** der längst geübten **Parlamentspraxis anzupassen**; das betrifft Art. 30 LV nF (Fragerecht der Abgeordneten, Ausschüsse und Zusammenschluss zu Fraktionen), Art. 37 LV nF (Zusammentritt des Landtags), Art. 40 LV nF (Unterrichtung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union⁴⁴), Art. 45 I 2 LV nF (Ordnung in der Sitzung), Art. 50 LV nF (Bezüge der Abgeordneten). Weitere Eingriffe betreffen **Folgeänderungen** zur Abschaffung des bisherigen Hauptausschusses (Art. 48 IV, 60 II, III LV nF). Ferner finden sich kleinere Änderungen im Bereich Volksbegehren und Volksentscheid (→ Rn. 41 ff.) sowie in der Zusammensetzung und Kompetenzausstattung des VerfGH (→ Rn. 39 f.). Nur vermeintlich kosmetisch, in der Sache aber dem sprichwörtlichen „Kirchturmdenken“ verhaftet ist hingegen der Übergang vom Bezug zum „Volkswohl“ (Art. 30 II LV aF) bzw. vom Wohl des „deutschen Volkes“ (Art. 53 LV aF) auf das **Wohl** allein **des Landes**. Hat man diese symbolische Engführung auf die Froschperspektive wirklich be- und durchdacht?
- 12 Mangels parteiübergreifenden Konsenses **abgelehnt** wurden hingegen die Streichung von Art. 52 I LV (in Deutschland einzigartig: Wahl des Ministerpräsidenten nur aus der Mitte des Landtages), die Senkung des Wahlalters, spezielle Oppositionsrechte, die „Schuldenbremse“ sowie die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene⁴⁵. Diese wurde erst nach dem Regierungswechsel 2017 durch Einfügung

44 Vergleichend Wittreck, ZG 26 (2011), 122 ff. sowie Voßkuhle, FS Papier, 2013, S. 195 ff.

45 Knappe Zusammenfassung red, Landtag Intern 4/2016, 14. – Speziell für die Landesverfassungsbeschwerde Wittreck, in: Rechtsschutz, S. 15 ff.

von §§ 53 ff. VGHG (2018) bzw. Art. 75 Nr. 5 a LV nF (2019) Realität (→ Rn. 65 f., 73).

III. Europa- und bundesrechtlicher Rahmen

1. Unionsrecht

Das Recht der Europäischen Union entfaltet gegenüber nationalem Recht jedweder Rangstufe einen sog **Anwendungsvorrang**⁴⁶; dies gilt dem Grunde nach auch für die deutschen Landesverfassungen, so dass sich die Länder gegenüber europäischen Vereinheitlichungsimperativen nicht auf Staatsziele o.ä. ihrer Verfassungsurkunden berufen können. Da die Union „länderblind“ ist, Deutschland hinsichtlich der Erfüllung seiner europarechtlichen Pflichten also quasi als Einheitsstaat betrachtet und behandelt⁴⁷, finden sich auch praktisch keine unionsrechtlichen Rechtssetzungsakte, die direkt an die Landesverfassungsorgane adressiert sind⁴⁸. Umgekehrt lässt sich das mit der Europäisierung verknüpfte Problem der doppelten Machtverlagerung – der Bund kann nach Art. 23/24 GG dem Grunde nach Länderkompetenzen übertragen, und für den Bund handelt dabei nach außen primär die Exekutive – auf Landesverfassungsebene kaum steuern (vgl. auf Bundesebene Art. 23 IV-VI GG, die den beschriebenen Mechanismus zugunsten der Länder abzumildern versuchen⁴⁹). Der neue Art. 40 LV sieht nach dem Vorbild anderer Länder eine **Unterrichtungs-** (Abs. 1) sowie eine **Berücksichtigungspflicht** (Abs. 2) der Landesregierung vor, sofern sie auf Landes- oder Bundesebene am europäischen Einigungsprozess mitwirkt. Art. 40 II 2 LV stellt allerdings klar, dass die Landesregierung bei einer Abstimmung im Bundesrat vom Votum des Landtags abweichen und bspw. der Übertragung von Landeskompetenzen auf die Union zustimmen kann; sie muss ihr Votum lediglich begründen.

2. Europäische Menschenrechtskonvention

Auch die unmittelbaren Auswirkungen der EMRK auf das nordrhein-westfälische Landesverfassungsrecht sind überschaubar⁵⁰. Als völkerrechtlicher Vertrag gilt die EMRK nach herrschender Auffassung **im Range einfachen Bundesrechts** (für Einzelaussagen wird darüber hinaus entweder Verfassungs- oder Überverfassungsrang angenommen, str.). Sie hat demnach Vorrang vor dem Landesrecht (auch dem Landesverfassungsrecht) nach Art. 31 GG (→ Rn. 17 f.)⁵¹; zugleich sind deutsche Gerichte lediglich gehalten, die Entscheidungen des EGMR zu „berücksichtigen“⁵². Mit der zunehmenden Entfaltung der Menschenrechtsrechtsprechung dieses Gerichts dürfte auch die Zahl der Norm- oder Jurisdiktionskonflikte zwischen EMRK/EGMR und Bestimmungen bzw. Organen des Landes NRW zunehmen. In diesen Fällen fehlt der Landesverfassung die Durchsetzungskraft, wie sich zuletzt an der Kopftuch II-Entscheidung ab-

46 Statt aller mwN *Hufeld*, HStR X, § 215 Rn. 4 ff.

47 S. *Wittreck*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 70–74 Rn. 21.

48 Vgl. die frühe Darstellung von *Große-Sender*, in: *Kontinuität und Wandel*, S. 221 ff.

49 Instruktiv noch *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher, LV, Art. 57 Rn. 10 zum Büro des Landes NRW in Brüssel.

50 Vgl. VerfGH, *Entsch. v. 8.5.2015 – VerfGH 5/12* zum erfolglosen Versuch, direkt aus Art. 13, 14 EMRK eine Zuständigkeit des VerfGH abzuleiten.

51 *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 12.

52 BVerfGE 111, 307 (Ls. 1); dazu statt aller *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 6. Aufl. 2016, § 3 Rn. 8 ff.

lesen lässt, die bekanntlich das Schulgesetz des Landes NRW betraf, das an fraglicher Stelle ua auf die Bestimmung des Art. 7 I LV (Erziehungsziel „Ehrfurcht vor Gott“; → Rn. 61) gestützt wurde⁵³.

3. Grundgesetz und Bundesrecht

- 15 Das Grundgesetz setzt den Landesverfassungen in einer ganzen Reihe von Bestimmungen Grenzen⁵⁴, von denen hier nur die wichtigsten aufgegriffen werden können. Zentral dürften zunächst Art. 1 III, 28 I 1 sowie Art. 31 GG sein. **Art. 1 III GG** bindet alle Landesstaatsgewalt unmittelbar an die Grundrechte des Grundgesetzes (zu den weitgehend parallellaufenden Landesgrundrechten → Rn. 64 ff.); damit korrespondiert die Befugnis des Bundesverfassungsgerichts, Akte der Landesstaatsgewalt einschließlich der Landesverfassungsurkunden wegen Verstoßes gegen die Bundesgrundrechte zu verwerfen⁵⁵. Komplexer und wertungsoffener ist das sog **Homogenitätsgebot** des Art. 28 I 1 GG; danach muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen. Die Bestimmung geht erkennbar von der Überzeugung aus, dass unter dem Dach eines funktionsfähigen Bundesstaates nur solche Gliedstaaten existieren können, die bestimmte Grund- oder Mindestkonsense der Verfassungsstaatlichkeit teilen. Da die Verwendung des Wortes „Grundsätze“ die Norm hochgradig wertungsoffen macht, muss sie zunächst in einen engen Zusammenhang mit zwei anderen Grundgesetzbestimmungen gestellt werden, nämlich der sog **Ewigkeitsklausel** des Art. 79 III GG sowie dem „**Europaartikel**“ (Art. 23 GG; in Sonderheit Abs. 1). Liest man die drei Normen im systematischen Zusammenhang, so wird klar: Nur das, was für den Bund in dem Maße identitätsstiftend ist, dass er davon dauerhaft iSv Art. 79 III GG nicht abweichen kann, darf er auch den Ländern iSv Art. 28 I 1 GG zur Vorgabe bzw. zur Geschäftsgrundlage seiner Mitwirkung in der Europäischen Union machen⁵⁶. Zugleich sind alle drei Normen eng auszulegen, um der Gefahr vorzubeugen, jeweils den augenblicklichen *status quo* als veränderungsfest oder eben bundesrechtlich geboten auszuweisen. Als **Faustformel** ist zu fragen: Weicht die Regelung in der Landesverfassung (bzw. die Neuregelung im Grundgesetz) soweit vom „Normalmodell“ ab, dass das Land bzw. der Bund danach nicht mehr als Demokratie, Rechtsstaat oder Sozialstaat zählen könnte? Hier hilft übrigens der **Rechtsvergleich**; man sollte sich hüten, Bestimmungen als „schlechthin undemokratisch“ zu brandmarken, die in unzweifelhaft demokratisch verfassten Staaten beanstandungsfrei in Geltung stehen ...

Beispiel:

Es fällt unmittelbar auf, dass NRW – wie alle Bundesländer – Volksbegehren und Volksentscheid kennt, der Bund aber nicht (Ausnahmen in Art. 29 II 1, III, VI GG). Das ist iSv Art. 28 I 1 GG unschädlich, da der Bund ausweislich des Wortlauts von Art. 20 II 2 GG („Wahlen und Abstimmun-

53 BVerfGE 138, 296 (349 f., Rn. 130); s. dazu nur *Volkman*, Jura 2015, 1083 ff.

54 Zusammenfassend *Vitzthum*, VVDStRL 46 (1988), 7 (28 ff.); *Menzel* (Fn. 40), S. 160 ff., 183 ff.; *Möstl*, AoR 130 (2005), 350 ff.; *Wittreck*, in: Hein ua (Hrsg.), *Grenzen der Verfassung*, 2018, S. 209 ff.

55 Vgl. zuletzt BVerfGE 139, 321 – *Zeugen Jehovas II* und dazu *Muckel*, NVwZ 2015, 1426 ff. sowie *Beckermann*, DÖV 2016, 112 ff. (betr. Art. 61 S. 2 Brem. LV); aus der Rechtsprechung zum einfachen Landesrecht BVerfGE 150, 244 – *Kennzeichenerfassung I*.

56 *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 53, 174 f.

gen“) nicht daran gehindert wäre, Volksabstimmungen des Bundesvolkes einzuführen. Also muss diese Möglichkeit auch den Ländern offenstehen, ohne dass sie – absurder Gedanke – danach nicht mehr als „Demokratien“ zählen könnten.

Namentlich Demokratie und Rechtsstaat kennen zahlreiche **Einzelausprägungen**, die über das gesamte Grundgesetz verteilt sind; hier kann im Einzelfall durchaus fraglich sein, ob sie iSv Art. 28 I 1 GG zum „Sollminimum“ zählen⁵⁷: Zum Demokratieprinzip gehören etwa neben der Mehrheitsregel und der Maxime „Herrschaft auf Zeit“ unzweifelhaft einzelne Wahlrechtsgrundsätze sowie die Forderung nach einer demokratischen Legitimation von Staatsgewalt, kaum aber das durchaus umstrittene Legitimationskonzept des Bundesverfassungsgerichts mitsamt seinen Detailausprägungen und -verästelungen⁵⁸. Zum Rechtsstaatsprinzip wird man diesbezüglich den Grundgedanken der Gewaltenteilung, den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes, Elemente des Rückwirkungsverbots sowie zumindest die sachliche richterliche Unabhängigkeit iSv Art. 97 I GG rechnen müssen. Ferner gilt es (auch und gerade in der Klausur) zu beachten, dass **Art. 28 I 2 GG** für das Wahl- und Parlamentsrecht **Detailvorgaben** enthält, die etwa gegenüber Art. 28 I 1 GG iVm Art. 38 I GG spezieller sind⁵⁹.

Es bleibt schließlich **Art. 31 GG** („Bundesrecht bricht Landesrecht“). Die außerordentlich missverständliche Norm müsste eigentlich „Kompetenzgerechtes Bundesrecht jeder Rangstufe bricht ihm widersprechendes kompetenzgerechtes Landesrecht jeder Rangstufe“ lauten⁶⁰. Was bedeutet das? Zunächst haben die Kompetenznormen der Art. 70 ff. GG als *leges speciales* Vorrang vor Art. 31 GG (auch in der Prüfung in der Klausur). Ferner kommt die Bestimmung nur dann zur Anwendung, wenn Bundes- und Landesrecht sog widersprüchliche Normbefehle aussenden⁶¹ (unter Geltung der WRV war man noch überwiegend der Auffassung, auch inhalts-, ja wortlautgleiches Landesrecht werde gebrochen, was die inzwischen obsoleete Übergangsvorschrift des **Art. 142 GG** erklärt, die häufig gemeinsam mit Art. 31 GG zitiert wird, aber in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden sollte⁶²). Schließlich bricht tatsächlich eine Rechtsverordnung des Bundes eine Norm der Landesverfassung, und „brechen“ heißt nach ganz überwiegender Auffassung „vernichten“ (man spricht von **Geltungsvorrang**, in Abgrenzung vom sog Anwendungsvorrang des Unionsrechts [→ Rn. 13]; der Hauptunterschied: fällt eine Norm mit Anwendungsvorrang weg, kann die nachrangige Norm wieder Wirkung entfalten; im Falle des Geltungsvorrangs ist sie weiterhin nichtig und müsste neu erlassen werden)⁶³.

Beispiel:

Nähme NRW ein Grundrecht auf „Freie Fahrt für freie Bürger“ in die Landesverfassung auf (nun gut, das Beispiel wirkt in Bayern aus mehreren Gründen irgendwie plausibler ...), würde dieses

57 Näher mwN *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 53 ff.

58 S. im Überblick *Pieroth*, JuS 2010, 473 ff.; kritisch insb. *Petersen*, JöR 58 (2010), 137 (153 ff.).

59 Statt aller *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 55.

60 *Maurer*, HGR III, § 82 Rn. 46 f.; *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 19.

61 BVerfGE 36, 342 (363); 96, 345 (364); 121, 317 (348 f., Rn. 99); *Pietzcker*, HStR VI, § 134 Rn. 54.

62 Dichteste Darstellung bei *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 8 ff., 27 ff.

63 Siehe *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht, 1995, S. 362 ff.; *Wittreck*, DVBl. 2000, 1492 (1495 f.). – Vereinzelt wird vertreten, der Respekt vor den Landesverfassungen lege hier einen bloßen Anwendungsvorrang des Bundesrechts nahe: *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 201 ff., 239; *Maurer*, HGR III, § 82 Rn. 69.

durch ein generelles Tempolimit auf Autobahnen in der StVO (einer Rechtsverordnung des Bundes) unproblematisch gebrochen.

- 18 Seine tatsächliche Bedeutung entfaltet Art. 31 GG allerdings erst dann, wenn man ihn zusammen mit den **Kompetenznormen** der Art. 70 ff. GG liest. Dabei gilt es zunächst, den Fehler zu vermeiden, Art. 31 GG quasi als „Sanktionsnorm“ der Kompetenzen zu verstehen (diese Ansicht findet sich noch in der älteren Literatur⁶⁴). Wie dargelegt, sind die Kompetenzbestimmungen vorrangig, so dass es zu Normkonflikten iSv Art. 31 GG nur noch kommen kann, wenn ausnahmsweise Bund wie Land zuständig sind, was die Art. 70 ff. GG ja grundsätzlich vermeiden sollen. Hält man das fest, so bleiben – Überraschung – eigentlich nur noch die **Landesverfassungen als Gegenstand der Brechung** nach Art. 31 GG⁶⁵. Denn bei Erlass der Landesverfassungen sind die Länder nach überwiegender und richtiger Auffassung entweder nicht an die Art. 70 ff. GG gebunden⁶⁶ (schlichte Kontrollüberlegung: welcher Titel der Art. 70 ff. GG soll für die Garantie von Grundrechten einschlägig sein, die sich nun einmal als typische Querschnittsmaterien darstellen?) oder können sich wahlweise auf Art. 70 I GG oder Art. 28 I 1 GG stützen⁶⁷ (denn Kehrseite der Vorgaben des Homogenitätsgebots ist unstreitig die sog **Verfassungsautonomie** der Länder – als echte Staaten können sie ihre Verfassungsordnung überall dort frei gestalten, wo der Bund nicht aus guten Gründen im Einzelfall Vorgaben macht⁶⁸). Diese Kompetenz, in den Grenzen von Art. 28 I 1 GG was auch immer in die Verfassung schreiben zu können, gerät aber dann rasch an die Grenzen, wenn dem Land die Kompetenz zum Erlass der Folge- und Umsetzungsregeln im einfachen Recht fehlt. Es kann dann das Normprogramm der Landesverfassung nicht in die Praxis umsetzen oder näher ausbuchstabieren, sondern sieht sich regelmäßig dem einfachen Bundesrecht gegenüber, das im Falle eines Normwiderspruchs nach Art. 31 GG mit Brechungswirkung vorgeht.

Beispiel:

Art. 24 II, III LV enthalten Vorgaben für die (gleiche) Lohnbemessung und den Urlaub; den Normen dürfte durch entsprechende Bundesgesetze, die sich auf Art. 72 I, 74 I Nr. 12 GG stützen können, weitgehend nach Art. 31 GG derogiert sein⁶⁹.

- 19 Das heißt zugleich: Die üblicherweise an Art. 142 GG angesetzte Diskussion um sog Mehr- oder **Mindergewährleistungen** in den Grundrechtskatalogen⁷⁰ setzt hier regelmäßig falsche Akzente. Denn meist werden Mindergewährleistungen (Bsp.: das Land

64 Zuletzt wohl *Clemens*, in: Umbach/ders. (Hrsg.), GG, 2002, Art. 31 Rn. 17 ff.

65 Eingehend *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 50 ff.; *ders.*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 56 ff.

66 Näher mwN *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 29; *Wittreck*, in: *H. Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 70–74 Rn. 32.

67 Für Art. 70 I GG *Uhle*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), GG, Art. 70 (2008), Rn. 39 ff., 108, 120; auf Art. 28 I 1 GG stellt ab *Sachs*, in: *FS Stern*, 1997, S. 475 (497 f.).

68 BVerfGE 36, 342 (360 f.); näher *Boehl*, Verfassunggebung im Bundesstaat, 1997, S. 171 ff.; *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 42 ff.

69 Sie stützen über die Formulierung? Eine Norm derogiert tatsächlicher *einer* anderen Norm (Dativ!), nicht eine andere Norm (Akkusativ). Lateinerinnen und Lateiner erkennen in der Sentenz „*lex superior derogat legi inferiori*“ das Dativ-i der konsonantischen Deklination. Zur Vertiefung: *Drews*, Latein für Angeber, 2012.

70 Siehe *Stiens*, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 38 ff., 224 ff.; zusammenfassend *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. III, 2. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 44 ff.

kennt ein unter dem Grundgesetz geschütztes Grundrecht entweder nach dem Verfassungswortlaut gar nicht oder stellt Versammlungen in geschlossenen Räumen unter einen einfachen Gesetzesvorbehalt) als problematisch eingestuft, **Mehrgewährleistungen** (Bsp.: das Land „erfindet“ neue Grundrechte wie das berühmte bayerische Grundrecht auf „Aneignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang“ [Art. 141 III 1 BayV]⁷¹ oder erstreckt den Schutz einzelner subjektiver Rechte weiter als das Grundgesetz) hingegen nach der Maxime „mehr Grundrechtsschutz“ als geradezu gewünscht ausgewiesen⁷². Das Gegenteil dürfte richtig sein: Denn die schlichte „mehr ist mehr“-Optik blendet aus, dass Grundrechte nicht zuletzt der Abgrenzung der Freiheitssphären der Bürger untereinander dienen, weshalb das „Mehr“ des einen das „Weniger“ für die anderen darstellen kann. Hingegen enthalten Minderergewährleistungen auf Landesebene regelmäßig nicht den Normbefehl, den nach Bundesrecht gebotenen Schutz zu unterlassen, sondern laufen insofern eingedenk der Bindung nach Art. 1 III GG schlicht leer. Bei landesverfassungsrechtlichen Mehrgewährleistungen ist demgegenüber stets skrupulös zu prüfen, ob sie Bundesgrundrechte Dritter verkürzen oder mit einfachem Bundesrecht iSv Art. 31 GG kollidieren. Unproblematisch sind Mehrgewährleistungen regelmäßig nur dann, wenn sie Sachbereiche betreffen, für die das Land auch zur einfachgesetzlichen Regelung zuständig ist.

Beispiel:

Ist die explizite Garantie der Hochschulselbstverwaltung in Art. 16 I LV⁷³; hier ist der Bund nach der Föderalismusreform I nur noch für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse zuständig (Art. 72 I iVm Art. 74 I Nr. 33 GG; vgl. auch die Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 III Nr. 6 GG).

In Ansehung der genannten Normen ist die Landesverfassung im Kern unauffällig. Einzelne Normen erweisen sich bei näherer Prüfung allerdings als problematisch; zwei seien herausgegriffen: 20

- Art. 72 I LV, demzufolge die Gerichte des Landes „im Namen des Deutschen Volkes“ urteilen, wird durch die Vorschriften der Prozessordnungen gebrochen, die die Wendung „Im Namen des Volkes“ vorschreiben⁷⁴.
- Die Verfassungsänderung durch Volksabstimmung kommt nach Art. 69 III 3 LV zustande, wenn sich die Hälfte der Abstimmungsberechtigten daran beteiligt und zwei Drittel der Abstimmenden zustimmen. Die Norm kombiniert danach ein sog. Beteiligungsquorum mit einem sog. Zustimmungsquorum. Wie in der einschlägigen Forschung mittlerweile anerkannt sein dürfte, werfen Beteiligungsquoren allerdings das Problem des sog. negativen Stimmgewichts auf, das vom BVerfG für das alte Bundeswahlrecht moniert worden ist⁷⁵: Danach verstößt es gegen gleich mehrere Wahlgrundsätze (Art. 38 I 1 GG; vgl. Art. 28 I 2 GG sowie Art. 31 I LV), wenn sich

71 Näher J. Müller, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayV, 5. Aufl. 2014, Art. 141 Rn. 23 ff.
 72 So etwa Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 229 ff.; zugespitzt (und wenig problembewusst) Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, Art. 4 Rn. 7: „unproblematisch zulässig“.
 73 Näher J. Dietlein, in: HGR VIII, § 254 Rn. 36.
 74 Näher mN Mann, in: Löwer/Tettinger, LV, Art. 72 Rn. 7.
 75 BVerfGE 121, 266 (300); näher mit zwingenden Argumenten Jung, in: Feld ua (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 40 (59, 60 ff.).

eine Stimme *für* eine Partei oder hier einen Abstimmungsvorschlag im Ergebnis *gegen* die Intention des Stimmenden auswirkt. So aber verhält es sich im Falle des Art. 69 III 3 LV: Wer gegen die Verfassungsänderung ist und dies auch in seiner Abstimmung mit „Nein“ zum Ausdruck bringt, hilft möglicherweise den Anhängern des „Ja“ über die Hürde. Er ist vielmehr klug beraten, die Abstimmung zu boykottieren (was dem Grunde nach auch die Geheimheit der Abstimmung aufhebt oder doch zumindest gefährdet – wer zur Urne strebt, stimmt mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit mit „Ja“). Das **Beteiligungsquorum** ist danach mit Bundesverfassungsrecht unvereinbar und Art. 69 III 3 LV insofern **nichtig**⁷⁶.

IV. Grundlagen des Landes

- 21 Anders als das Grundgesetz eröffnet die LV nicht mit dem Grundrechtsteil, sondern mit einem Abschnitt „Von den Grundlagen des Landes“. Dieser weist Überschneidungen mit den grundgesetzlichen **Staatsstrukturprinzipien** in Art. 20 I-III GG auf, erfüllt aber eine andere Funktion, da NRW zwar (seit 2002) eine Art „Ewigkeitsklausel“ kennt (Art. 69 I 2 LV), sich dabei aber auch normtextlich eng an das Homogenitätsgebot des Art. 28 I 1 GG hält (→ Rn. 15 f., 48). Insofern kommt den „Grundlagen“ weit weniger grundlegende Bedeutung zu, da sie andernorts getroffene Entscheidungen lediglich seitens des Landes nachvollziehen. Man könnte auch anders formulieren: Art. 1–3 LV bleiben *blass*.

1. Nordrhein-Westfalen als Gliedstaat

- 22 Laut Art. 1 I 1 LV ist NRW ein **Gliedstaat** der Bundesrepublik Deutschland, der sich seinerseits in Gemeinden und Gemeindeverbände gliedert (→ Rn. 54 f.). Die Bestimmung vollzieht landesseitig nach, was bereits dem Grundgesetz zu entnehmen war (vgl. die Ursprungsfassung des Art. 23 GG mit der Auflistung der beteiligten Länder) und von NRW spätestens mit der Annahme des Grundgesetzes nach Art. 144 I GG bestätigt worden ist. Insofern ist die Direktionskraft der Norm gering; ihr ist weder für das Verhalten des Landes gegenüber dem Bund noch für die Binnenfunktionsweise der Landesverfassung in Ansehung von Landesangelegenheiten etwas zu entnehmen, was nicht bereits aus dem Grundgesetz folgt. Allerdings leitet der VerfGH – in durchaus fragwürdiger Weise – aus Art. 1 I 1 LV seine Befugnis ab, Landesgesetze an den Kompetenznormen der Art. 70 ff. GG zu messen (→ Rn. 72)⁷⁷.

2. Nordrhein-Westfalen als Demokratie

- 23 Art. 2 LV ähnelt Art. 20 II 2 GG und stellt wie dieser klar, dass als Optionen der Willensbekundung des Volkes mittelbare und unmittelbare Demokratie normativ gleichberechtigt nebeneinanderstehen. Für die konkrete Ausgestaltung ist im Kern Art. 68 LV maßgeblich, der von Art. 2 LV wiederum keine interpretationsleitenden Vorgaben

⁷⁶ Nachgerade naiv die Kommentierung von C. Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, Art. 69 Rn. 17 – hier werden über zwanzig Jahre Literatur- und Rechtsprechungsentwicklung großzügig ignoriert.

⁷⁷ VerfGH OVG 43, 205 (213 f.); zustimmend *Grauert*, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in NRW, S. 153 (170 ff.); kritisch J. Dietlein, JöR 51 (2003), 343 (351). – Der VerfGH sieht die Norm überdies – trotz der zwischenzeitlichen Einfügung von Art. 69 I 2 LV – als Rezeptionsklausel mit Blick auf das Homogenitätsgebot nach Art. 28 I 1 GG, zuletzt VerfGH, Urt. v. 18.2.2009 – VerfGH 24/08, Rn. 43.

erhält. Die Volkssouveränität (vgl. Art. 20 II 1 GG) wird lediglich vorausgesetzt. In enger Anlehnung an die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat der VerfGH aus dem landesverfassungsrechtlichen Demokratieprinzip ein Modell demokratischer **Legitimation** von Staatsgewalt abgeleitet, das namentlich der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst Grenzen setzt⁷⁸.

3. Nordrhein-Westfalen als Rechtsstaat

Art. 3 LV normiert schließlich Teilgehalte des Rechtsstaatsgebots iSv Art. 20 III, 28 I 1 GG⁷⁹. Konkret spricht Art. 3 LV die **Gewaltenteilung** an und ordnet zumindest normtextlich trennscharf die Staatsfunktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung jeweils distinkten Organen zu (Volk bzw. Volksvertretung/Landesregierung, Gemeinden und Gemeindeverbände/unabhängige Richter). Auch hier gilt, dass die Norm **weitere Teilpositivierungen** des Rechtsstaats weder ausschließt (hierher zählen namentlich die weitgehend bundesrechtlich überlagerten Art. 72–74 LV⁸⁰) noch diesen eine Auslegungsrichtung vorgibt; der konkrete Befund weist auch NRW als einen Staat aus, der weniger durch strikte Gewaltenteilung als Gewaltenschränkung gekennzeichnet ist, die teils sogar noch exekutivlastiger ausfällt (oder zumindest ausfiel) als mit Blick auf das Grundgesetz⁸¹.

V. Verfassungsorgane

1. Landtag

Der Landtag ist in Art. 30–50 LV näher konturiert; es kommen an einschlägigen Normen die GeschO-LT nach Art. 38 I 2 LV sowie als einfache Gesetze das Abgeordnetengesetz, das Untersuchungsausschussgesetz, das Landeswahlgesetz und das Wahlprüfungsgesetz hinzu. Der an den Anfang des Dritten Teils gestellte Abschnitt unterstreicht, dass auch auf Landesebene das unmittelbar vom Volk legitimierte Parlament als „**Gravitationszentrum** des demokratischen Verfassungsstaates“ (*Horst Dreier*) fungiert; er ist in der jüngsten Verfassungsreform einem vergleichsweise intensiven *aggiornamento* unterzogen worden. In der Sache sind nur wenige Abweichungen von der Rechtsstellung des Bundestages bzw. der Abgeordneten nach dem Grundgesetz zu verzeichnen.

Nach Art. 30 I 1 LV besteht der Landtag aus vom Volk gewählten Abgeordneten; sie erfreuen sich gem. Art. 30 II LV wie die Bundestagsabgeordneten eines freien Mandats. Art. 30 I 2 LV umreißt nunmehr ihre Aufgaben (Gesetzgebung, Wahl des Ministerpräsidenten und Kontrolle der Regierung) und unterstreicht in Hs. 2, dass das Parlament darüber hinaus „ein öffentliches Forum für die politische Willensbildung“ sein soll. Wie das Grundgesetz schweigt Art. 30 LV über die Zusammensetzung des Landtags sowie das Wahlsystem; Art. 31 I LV enthält zwar die Art. 38 I 1 GG entsprechen-

78 VerfGH OVGE 39, 292 – *Sparkassen*. Vgl. dazu *Sachs*, JuS 1988, 68 f. Weniger rigide VerfGH OVGE 46, 295 – *Garzweiler II*.

79 Näher *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher, LV, Art. 3 Rn. 1 ff.

80 Dazu bündig *Mann*, in: Löwer/Tettinger, LV, Vorbem. zu Art. 72–74.

81 Hier verdienen das gerade abgeschaffte Recht der Landesregierung zur Gegenvorstellung (Art. 67 LV aF) sowie das fortbestehende Notverordnungsrecht nach Art. 60 LV Erwähnung; → Rn. 46.

den Wahlgrundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit, Geheimheit und Freiheit der Wahl⁸², verweist aber letztlich auf das Landeswahlgesetz (Art. 31 IV LV). Erst diesem lässt sich entnehmen, dass der Landtag eine **Sitzzahl** von 181 hat (§ 14 II 2 LWahlG), die sich allerdings durch ein komplexes System von Überhang- und Ausgleichsmandaten noch substantiell steigern kann (der gegenwärtige 17. Landtag hat etwa 199 Mitglieder, der 16. brachte es gar auf 237)⁸³. Angesichts der Größe und Vielgestaltigkeit des Landes hat sich der Gesetzgeber – im Grunde ähnlich wie auf Bundesebene – für ein **Kombination** aus Persönlichkeits- und Listenwahlsystem entschieden. Nach § 13 I LWahlG ist das Land zunächst in 128 Wahlkreise eingeteilt, in denen mit der Erststimme Kandidatinnen und Kandidaten im Wege der relativen Mehrheitswahl gewählt werden (§§ 14 I, 32 LWahlG). Zu diesen 128 Mitgliedern treten weitere, die mit der Zweitstimme auf der Grundlage von Landeslisten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden (§§ 14 II 1, 33 LWahlG). Dabei gilt die wiederum von der Bundesebene vertraute **Fünfprozenthürde** (§ 33 II 2 u. 3 LWahlG). Nach einem komplexen Verfahren (bitte lesen, aber nicht zu merken versuchen: § 33 IV-VI LWahlG) werden diese Zweitstimmen mit den Erststimmen abgeglichen, wobei zunächst Überhang- und sodann Ausgleichsmandate vergeben werden (erstere für die Parteien, die mehr Direktmandate errungen haben, als ihnen nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen, letztere für die übrigen, die dadurch möglicherweise benachteiligt würden). Der Vorstoß, das **Wahlalter** auf 16 Jahre zu senken (derzeit gem. Art. 31 II LV 18 Jahre), ist in der Verfassungskommission ohne Erfolg geblieben⁸⁴. Ferner kennt NRW nach Art. 32 LV als Element der „wehrhaften Demokratie“ (auf Bundesebene insb.: Art. 9 II, 18, 21 II-IV, 98 II u. V GG) ein **Wahlverbot** in Gestalt der Möglichkeit des VerfGH, „Vereinigungen und Personen, die es unternehmen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Land oder Verfassung Gewalt anzuwenden“, von der Wahl auszuschließen; es ist bislang nicht zur Anwendung gelangt⁸⁵. Hingegen kommt das gestufte Verfahren der **Wahlprüfung** (Art. 33 LV) zwar regelmäßig zur Anwendung⁸⁶, führt aber mit hoher Erwartungssicherheit zu dem Ergebnis, dass entweder kein Fehler vorliegt oder dieser zumindest für den Ausgang der Wahl nicht von Belang war. Dabei prüft zunächst der Landtag selbst die Wahlen (Art. 33 I, II LV); diese anfechtbare Entscheidung in eigener Sache ist einmal mehr ein Relikt des 19. Jahrhunderts und entsteht in Reaktion auf die Praxis der monarchischen Obrigkeit, die Wahlprüfung durch die Exekutive als Waffe einzusetzen, um unliebsame Parlamentsmitglieder in einem möglichst frühen Stadium „auszusortieren“⁸⁷. Eingedenk der mit Händen zu greifenden Interessen der Parlamentsmitglieder am Fortbestand ihres Mandats wird ihrer eigenen Prüfung eine zweite durch den VerfGH nachgelagert (Art. 33 III LV). Faktisches Eingeständnis, dass die-

82 Dazu näher *Thiesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, Art. 31 Rn. 7 ff.

83 Im Detail *J. Dietlein*, Verfassungsrecht, § 1 Rn. 87 ff.

84 Näher der Abschlussbericht: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-12400.pdf>, S. 68 ff.

85 Vgl. dazu einerseits *Dickersbach*, in: Kleinrahm/ders./Kühne, LV, Art. 30 (1976), Anm. 2 ff. sowie andererseits *Thiesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, Art. 32 Rn. 2 ff.

86 Knapp *Grawert*, LV, Art. 33 Anm. 5. Zuletzt VerfGH, Entsch. v. 18.12.2018 – VerfGH 16/17.

87 *Wittreck*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 2 Rn. 28 ff.

se Prüfung in der Regel zu nichts führt, ist die (nach dem Vorbild auf Bundesebene, vgl. Art. 93 I Nr. 4 c GG, §§ 13 Nr. 3 a, 96 a ff. BVerfGG) eingeführte Möglichkeit einer Vereinigung, den VerfGH gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Landtag anzurufen (Art. 75 Nr. 4 LV)⁸⁸.

Der Landtag wird auf fünf Jahre gewählt (Art. 34 S. 1 LV). Bis 1969 war die **Legislaturperiode** auf vier Jahre beschränkt; NRW folgt hier dem auch in anderen Ländern zu beobachtenden Trend zu längeren Wahlperioden, die Parlament wie Regierung nach Abzug der Einarbeitungsphase am Anfang wie des Wahlkampfes am Ende mehr Netto-Arbeitszeit verschaffen soll⁸⁹. Die Wahlperiode beginnt mit der ersten Tagung des neuen Landtags (Art. 36 LV), die spätestens am zwanzigsten Tage nach der Wahl zu erfolgen hat (Art. 37 LV). Diese wiederum wird im letzten Vierteljahr der Wahlperiode des laufenden Landtags durchgeführt (Art. 34 S. 2 LV). Im Gegensatz zum Bundestag besitzt der Landtag ein **Selbstaufhebungsrecht**; der entsprechende Beschluss erfordert die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl (Art. 35 I LV; auf Bundesebene: „Kanzlermehrheit“ gem. Art. 121 GG)⁹⁰. Eine solche hat bislang nur einmal (2012) stattgefunden; die bereits geschilderten traumatischen Erfahrungen dabei (→ Rn. 10) verarbeitet nunmehr als sehr spezielle Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips Art. 34 S. 3 LV, der ausdrücklich anordnet, dass die Wahlperiode auch im Falle der Auflösung erst mit dem Zusammentritt des neuen Landtags endet. Die Möglichkeit der Auflösung durch Volks- bzw. Stichentscheid (Art. 35 II bzw. Art. 68 III LV aF) ist 2016 weggefallen (→ Rn. 11).

Eminent wichtig ist die Frage der **Binnenorganisation** des Landtags, da eine Versammlung von über hundert Personen zunächst einmal ganz gewisslich eines ist: handlungs- und entscheidungsunfähig⁹¹. Dabei hat sich die LV bislang nur zu den Entscheidungsorganen sowie zur Möglichkeit der Detailregelung verhalten (vgl. Art. 38 f. LV), gedenkt nunmehr aber auch der Binnengliederung des Landtags. Dabei kann die ungefüge Masse der Abgeordneten nach zwei Kriterien auf- und eingeteilt werden: Legt man das Kriterium der Parteizugehörigkeit oder weltanschaulichen Ausrichtung zugrunde, so gliedert sich das Parlament in **Fraktionen** (jetzt Art. 30 V LV; vgl. ferner §§ 11 ff. GeschO-LT bzw. das Fraktionsgesetz⁹²), also Zusammenschlüsse aller Abgeordneten einer politischen Partei im Plenum eines Parlaments.

Hinweis: Mit der Unterscheidung von Fraktion und Partei tun Sie sich chronisch schwer – zumindest dann, wenn Ihr Interesse am politischen Prozess nicht über das Normalmaß hinausgeht. Einen plastischen Beispielsfall stellt der Vorwurf gegen *Frau-ke Petry* dar, in Sachsen Fraktionsgelder (also öffentliche Mittel, die der Landtag für

88 Bislang hatten solche Vereinigungen nur die Möglichkeit, anschließend die gesamte Wahl anzufechten, was die Verfassungsgerichte regelmäßig negativ beschieden haben, da ein möglicher Fehler sich nicht auf das Gesamtergebnis ausgewirkt habe. Vgl. etwa BVerfG (K), NVwZ 2009 – *Die Partei* und dazu *Pauland/Rolfson*, Jura 2010, 677 ff. Zum neuen Verfahren auf Bundesebene *Schlaich/Korioth*, BVerfG, 11. Aufl. 2018, Rn. 345 a ff.

89 Näher *Gärtner*, in: *Kontinuität und Wandel*, S. 148 ff., 159 ff.

90 Siehe im Detail *Müller-Terpitz*, in: *Löwer/Tettinger*, LV, Art. 35 Rn. 5 ff.

91 Grundsätzlich *H.H. Klein*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 17 Rn. 1 f.

92 Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz – FraktG NRW) v. 18.12.2001, GV. NRW. S. 866.

die Arbeit der *Fraktion* bereitgestellt hat – übrigens eine üble Quelle der trüben Parteienfinanzierung) für Zwecke der *Partei* AfD missbraucht zu haben – offenbar haben beide irgendwie miteinander zu tun, sind aber unterschiedliche und zu trennende Größen.

Stellt man hingegen auf den jeweiligen Sachverstand der Mitglieder und ihre Interessen sowie auf abgrenzbare Sach- und Politikbereiche ab, so drängt sich die Zuordnung der Parlamentsmitglieder zu **Ausschüssen** auf, also kleineren und damit entscheidungsfähigen Gremien, die sich auf möglichst sachlicher Ebene mit inhaltlichen Fragen auseinandersetzen und die tatsächlichen Entscheidungen fällen, die anschließend im Plenum nur noch nachvollzogen werden⁹³. Dass ein modernes Parlament nur auf diese arbeitsteilige Weise funktioniert, erkennt nunmehr Art. 30 IV LV ausdrücklich an (vgl. ferner §§ 48 ff. GeschO-LT sowie Art. 41, 41 a LV zum Untersuchungs- und Petitionsausschuss; der Hauptausschuss gem. Art. 40 LV ist hingegen weggefallen).

- 29 Demgegenüber ist seit jeher (und in langer parlamentarischer Tradition) in Art. 38 LV die Besetzung der Spitzenposition des Landtags geregelt⁹⁴. Danach wählt der Landtag den **Präsidenten**, seinen Stellvertreter und die übrigen Mitglieder des Präsidiums (Art. 38 I 1 LV); die Befugnisse des Präsidenten werden in Art. 39 LV näher erläutert. Die bisherige Praxis, dass der Präsident des „alten“ Landtags die erste Sitzung einberuft und sie bis zur Wahl des Präsidiums leitet⁹⁵, ist nunmehr in Art. 37 LV so geregelt, dass der Vorgänger auf die Einberufung beschränkt ist, wohingegen nach dem Vorbild anderer Bundesländer ein **Alterspräsident** die Sitzungsleitung übernimmt⁹⁶. Es entspricht parlamentarischer Gepflogenheit, dass die stärkste Fraktion den Präsidenten/die Präsidentin stellt, wohingegen die übrigen Fraktionen mit je einem Posten als Vizepräsident/Vizepräsidentin bedacht werden. Wie der VerFGH dazu entschieden hat, korrespondiert dieser Praxis allerdings keine einklagbare Rechtsposition.

Rechtsprechungshinweis: VerFGH, Beschl. v. 25.10.2016 – VerFGH 6/16. Danach hat die Fraktion der „Piraten“ keinen Anspruch darauf, dass nach dem Rücktritt des ursprünglich einvernehmlich gewählten Vizepräsidenten erneut ein „Pirat“ zum Vizepräsidenten gewählt wird; die Abgeordneten sind frei, wem sie ihr Vertrauen schenken.

- 30 Die **Rechtsstellung der Abgeordneten** entspricht ebenfalls weitgehend derjenigen auf Bundesebene⁹⁷. Art. 46 I LV enthält das Verbot der Benachteiligung und Behinderung, das sich insbesondere an den Arbeitgeber richtet (vgl. Art. 48 II GG). Art. 46 II LV regelt den Urlaubsanspruch zur Vorbereitung der Wahl sowie den Freistellungsanspruch zur Ausübung des Mandats (vgl. Art. 48 I GG). Art. 46 III LV behält die Möglichkeit der Beschränkung der Wählbarkeit von Amtsträgern des Landes vor (vgl. auf Bundesebene Art. 137 I GG); von dieser sog Inkompatibilitäts- oder Unvereinbarkeitsklausel

93 Eingehend *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 26; für NRW *J. Dietlein*, *Verfassungsrecht*, § 1 Rn. 110 ff.

94 Näher *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, LV, Art. 38 Rn. 3 ff. sowie *J. Dietlein*, *Verfassungsrecht*, § 1 Rn. 120.

95 S. *Dickersbach*, in: Kleinrahm/ders./Kühne, LV, Art. 37 (1976), Anm. 3; *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, LV, Art. 38 Rn. 22.

96 S. Abschlussbericht: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-12400.pdf>, S. 32 f.

97 Näher *Löwer*, in: ders./Tettinger, LV, Art. 30 Rn. 41 ff.

hat NRW in den §§ 23–26 AbgG Gebrauch gemacht⁹⁸. Gleichsinnig bestimmen §§ 4 I, 36 II DRiG im Interesse der Gewaltenteilung, dass ein Richter nicht Aufgaben der gesetzgebenden und rechtsprechenden Gewalt zugleich ausüben kann; an Stelle der möglichen Beschränkung der Wählbarkeit lässt die Norm jedoch im Falle der Annahme des Mandats ebenfalls das Richteramt ruhen⁹⁹. Auch Indemnität (Art. 47 LV) und Immunität (Art. 48 LV) der Abgeordneten laufen weitgehend den grundgesetzlichen Bestimmungen parallel (vgl. Art. 46 GG)¹⁰⁰. Zum Verständnis beider Rechtspositionen gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass es sich nicht um Privilegien der Abgeordneten handelt, sondern um Garantien, die den einzelnen Parlamentarier nur um des ganzen Parlaments willen schützen: Die **Indemnität** (wörtlich Schadlosigkeit) schirmt die freie Rede im Plenum und in den Ausschüssen ab; die Abgeordneten sollen nicht fürchten müssen, für die Anprangerung von (und sei es vermeintlichen) Missständen anschließend zivil- oder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden. Eingedenk dieses Schutzwecks wird auch unmittelbar klar, dass der Schutz über das Mandatsende hinausreichen muss und unentziehbar ist, denn sonst wäre er nichts wert. Die **Immunität** wiederum soll verhindern, dass die Exekutive über den Umweg der ihr unterstehenden Strafverfolgungsbehörden (vgl. § 147 GVG) Einfluss auf die Zusammensetzung des Plenums gewinnt – dahinter stehen konkrete Verletzungserfahrungen aus dem 19. Jahrhundert¹⁰¹, die sich auf das Parlamentarische Regierungssystem (in dem eben auch der Justizminister wenigstens mittelbar vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist) nicht bruchlos übertragen lassen. Gleichwohl bleibt ein Restrisiko von Übergriffen, das die Norm zumindest teilweise zu rechtfertigen vermag.

Hinweis: Das illustriert der letzte Immunitäts-Streitfall auf Bundesebene, der sich ausgerechnet in NRW entzündet hat: Just drei Tage vor der Landtagswahl wurden Privatwohnungen wie Büros des dem Bundestag angehörenden Schattenjustizministers der Opposition wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung durchsucht – ein Schelm, wer Übles dabei denkt ... (BVerfGE 103, 81 – *Pofalla I*). – Nach überwiegender Auffassung kommt dem Parlament bei der Entscheidung, ob es Strafverfolgungsmaßnahmen genehmigt oder nicht, ein weiter Entscheidungsspielraum zu, der lediglich durch das Willkürverbot begrenzt wird. Der einzelne Abgeordnete hat deshalb keinen Anspruch darauf, dass eine Abwägung stattfindet, bei der seine persönlichen Interessen in den Vordergrund gestellt werden. Er hat lediglich einen Anspruch auf willkürfreie Entscheidung. Diesen kann er ggf. aber auch im Wege des (Landes-)Organstreitverfahrens gegenüber dem Parlament gerichtlich durchsetzen¹⁰².

Auch das Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 49 I LV) und das Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbot (Art. 49 II LV) entsprechen der Regelung auf Bundesebene (vgl. dort Art. 47 GG). Moderner als das Grundgesetz ist schließlich die Regelung des Art. 50 LV, der seit der Reform von 2016 ausdrücklich ein Recht auf „angemessene

98 Siehe *Thiesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, Art. 46 Rn. 6 ff.

99 Im Detail *Schmidt-Räntsch*, DRiG, 6. Aufl. 2009, § 36 Rn. 2 ff.

100 Eingehend *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/ders. (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 13 Rn. 1 ff., 8 ff.; für die Landesebene *Löwer*, in: ders./Tettinger, LV, Art. 47 Rn. 2 ff. bzw. Art. 48 Rn. 4 ff.

101 *Wittreck*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 2 Rn. 34.

102 VerfGH, Beschl. v. 29.7.2005 – VerfGH 8/05, Rn. 14 f.

Bezüge“ anerkennt¹⁰³, wohingegen das Grundgesetz weiterhin von einer „Entschädigung“ spricht, also von einem Teilzeitparlamentarier ausgeht, der lediglich für die tatsächlichen Sitzungswochen „Diäten“ (wörtlich Tagegelder) erhält¹⁰⁴. **Art. 30 III LV** nennt ferner das Rederecht, das Antragsrecht, das Fragerecht sowie das Recht auf die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen.

- 31 Breiten Raum nimmt unter diesen Rechten in der jüngeren Rechtsprechung des VerfGH (wie des BVerfG) das parlamentarische **Frage- und Kontrollrecht** ein¹⁰⁵, weshalb es hier etwas eingehender dargestellt werden soll.

Beispiels- bzw. Ausgangsfall:

Das Land NRW ist größter Anteilseigner der Portigon AG (ehemals: Westdeutsche Landesbank). 2016 gerät das Geldhaus in den Verdacht, an sog Cum-Ex-Geschäften beteiligt gewesen zu sein, also an der Hinterziehung von Umsatzsteuer mitgewirkt zu haben. Abgeordnete des Landtages richten daraufhin entsprechende Anfragen an das zuständige Finanzministerium. Die Portigon AG lässt ihre Vertreter vortragen, etwaige Auskünfte des Ministeriums an das Parlament verletzen die iÜ strafbewehrte Schweigepflicht nach den §§ 93, 116, 394 f., 404 AktG. Diese Bestimmungen gingen namentlich dem neuen Art. 30 III LV nach Art. 31 GG vor. Zu Recht?

Das Fragerecht (auch **Interpellationsrecht**) ist nunmehr in Art. 30 III LV festgeschrieben (näher §§ 89 ff. GeschO-LT), wird aber vom BVerfG wie vom VerfGH aus obersten Verfassungsprinzipien abgeleitet, indem das Frage- oder Informationsrecht in einen engen Zusammenhang mit dem Recht der Kontrolle der Regierung (vgl. Art. 30 I LV) gestellt wird. Denn hinreichende Informationen über das Regierungshandeln sind unabdingbare Voraussetzung für die Möglichkeit einer effektiven Kontrolle. Dann aber dienen Frage- wie Kontrollrecht gleichermaßen sowohl der Durchsetzung der Gewaltenteilung oder präziser der gewaltenübergreifenden Kontrolle als einem zentralen Gehalt des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 III, 28 I 1 GG) als auch der demokratischen Legitimation aller Staatsgewalt als ebenso zentralem Gehalt des Demokratieprinzips nach Art. 20 I u. II GG. Diese „Anseilung“ wird sich für den Ausgangsfall als wichtig erweisen.

Kommt es über die Antwortpflicht der Regierung oder über eine als unzureichend empfundene Antwort zum Streit, so ist wie folgt zu prüfen: Zunächst muss überhaupt eine hinreichend konkrete Frage vorliegen – die mündliche Formulierung im Rahmen einer Plenar- oder Ausschussdebatte reicht etwa regelmäßig nicht¹⁰⁶. Sodann muss die Frage sowohl zum Zuständigkeitsbereich der Landesregierung als auch des Landtages zählen – die Regierung muss m.a.W. über die Informationen verfügen und der Landtag muss auf sie etwa durch Gesetzgebung o.ä. sinnhaft reagieren können. Daran fehlt es, wenn ohne konkrete Zielsetzung lediglich in Erfahrung gebracht werden soll, mit welchen Fragen sich die Regierung beschäftigt oder beschäftigt hat¹⁰⁷. Als **Gegenrech-**

103 S. Abschlussbericht: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-12400.pdf>, S. 56 f.

104 Zur historischen Verortung wie zum geltenden Recht übersichtlich *Schulze-Fielitz*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 48 Rn. 1, 21 ff.

105 Zuletzt VerfGH, Urt. v. 15.12.2015 – VerfGH 12/14, Rn. 101 ff. sowie VerfGH, Urt. v. 28.1.2020 – VerfGH 5/18 – *Anfrage der AfD zu „gefährlichen Orten“*; BVerfGE 147, 50 (Rn. 130 ff.). – Monographisch *Teuber*, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007; knapper *Hahn-Lorber*, NWVBl. 2013, 429 ff.

106 VerfGH, Urt. v. 15.12.2015 – VerfGH 12/14, Rn. 71.

107 VerfGH, Urt. v. 15.12.2015 – VerfGH 12/14, Rn. 110 f.