

SCHÖNENBROICHER



# Bürgerkommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

# Bürgerkommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

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



Landeszentrale  
für politische Bildung  
Nordrhein-Westfalen



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

ISBN 978-3-415-07617-4

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

© 2024 Richard Boorberg Verlag

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

Titelfoto: © Martina Berg – [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com) | Satz: abavo GmbH, Nebel-  
hornstraße 8, 86807 Buchloe | E-Book-Umsetzer: abavo GmbH, Nebel-  
hornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

## Vorwort

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

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

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

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

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

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

Düsseldorf, im März 2024

Prof. Dr. jur. Klaus Schönenbroicher



# Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Ausgewählte Literatur zur Landesverfassung**

Dästner

Christian Dästner, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2002

Geller/Kleinrahm

Kurt Kleinrahm/Alfred Dickersbach/Jörg-Detlef Kühne (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Loseblatt-Kommentar, Stand 1994

Grawert

Rolf Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2012

Heusch/Schönenbroicher

Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020

Isensee/Kirchhof

Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12 Bände, 3. Aufl. 2003 ff.

Löwer/Tettinger

Wolfgang Löwer/Peter Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002

Vogels

Alois Vogels, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1951



# **A. Geschichte und Staatlichkeit des Landes Nordrhein-Westfalen**

## **I. Nordrhein-Westfalen – eine staatliche Neuschöpfung der Briten**

### **1. Die Gründung des Landes durch die britische Besatzungsmacht**

„Am Anfang war Napoleon“ – so beginnt Thomas Nipperdey den ersten Band seiner monumentalen „Deutschen Geschichte 1800–1866“. Im übertragenen Sinne kann man mit einiger Berechtigung sagen: Am Anfang Nordrhein-Westfalens waren die Briten. Denn die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen am 23. August 1946 war ein Werk der britischen Besatzungsmacht, die in diesem Teil des besiegten, staatsrechtlich nach der (späteren) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aber nicht untergegangenen Deutschen Reiches die alleinige Macht und Kontrolle ausübte.

Das Deutsche Reich hatte am 1. September 1939 die Welt in den zweiten verheerenden Weltkrieg innerhalb eines halben Jahrhunderts gestürzt. Der Großteil der deutschen Bevölkerung war dem Dämon Hitler in den Vorbereitungen bereitwillig gefolgt, vor allem bei der planmäßig seit 1934 betriebenen Aufrüstung der Wehrmacht; ebenso bei der Ausgrenzung, Entrechtung und Ermordung der Juden und anderer Bevölkerungsteile, die nicht dem wahnwitzigen „arischen“ Menschheitsideal der Nationalsozialisten entsprachen.<sup>1</sup>

Der Krieg in Europa endete am 8. Mai 1945 mit der bedingungslosen Kapitulation der Deutschen Wehrmacht. Die vier Besatzungsmächte beendeten, hoffentlich für alle Zeiten, Größenwahn und Großmachtswahn Deutschlands, eines kleinen Landes in der Mitte Europas, dem als letztem

---

1 Empfohlen sei der Besuch der Villa Marlier in Berlin, des Gedenkkentrums der sog. Wannsee-Konferenz. Die Verstrickung auch der staatlichen regulären Verwaltungen wie beispielsweise Polizei, Finanzverwaltung und Reichsbahn in die Ermordung der deutschen und europäischen Juden wird dort anhand zahlreicher Originaldokumente nachgewiesen und veranschaulicht. Die Geschichte der Beteiligung der Polizei an der Vernichtung der Juden ist mittlerweile sehr gut erforscht, vgl. statt aller etwa Lichtenstein, Himmlers grüne Helfer, Die Schutz- und Ordnungspolizei im Dritten Reich, 3. Aufl. 2021, hg. vom Polizeipräsidium Essen; Fleermann, Die Kommissare. Kriminalpolizei in Düsseldorf und im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1920–1950, 2018. Aus der Lit. allgemein und grdl. vgl. Aly, Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus, 2005.

und gegen erheblichen Widerstand im 19. Jahrhundert die nationale Einigung gelungen war und dass sich seit Jahrhunderten von Feinden umstellt sah – allerdings, und auch das gehört zur Wahrheit, über Jahrhunderte auch Spielball und „Aufmarsch- und Kampfgebiet“ fremder Mächte war, vor allem des imperialen Frankreich im 17. und 19. Jahrhundert (sog. „Reunionspolitik“ und „Raubkriege“)<sup>2</sup>.

Die Frage war nun, ab dem Sommer 1945, wie die vier Besatzungsmächte USA, Vereinigtes Königreich (Großbritannien), Frankreich und Sowjetunion mit den besiegten Deutschen umgehen würden, insbesondere, ob die Fehler des sog. Versailler Vertrages wiederholt werden würden.

Die gewaltigen Reparationslasten des Versailler Vertrages und die Frage, wie damit umzugehen sei, hatten die Innen- und Außenpolitik der Weimarer Republik dominiert. Reichskanzler Brüning (Zentrum) hatte ab 1930 sogar eine harte und bewusst so angelegte Austeritäts- und Verelendungspolitik verfolgt, um bei den Siegermächten dem Eindruck entgegenzutreten, das Reich erhole sich wirtschaftlich, und um eine vollständige Beseitigung der Reparationslasten zu erreichen<sup>3</sup>.

Dass die Reparationsbestimmungen des Versailler Vertrages verfehlt waren, und dass sie zu weiterem Hass und einem weiteren Krieg führen konnten, hatte indes, unter vielen anderen, und keineswegs nur Deutschen, der berühmte britische Volkswirt John Maynard Keynes schon 1919 kommen sehen und gegen den Versailler Vertrag auch in Buchform scharf protestiert<sup>4</sup>.

Umso erfreulicher erscheint aus heutiger Sicht, dass die für das heutige Nordrhein-Westfalen „zuständige“ britische Besatzungsmacht 1945 aus den Fehlern nach dem Ersten Weltkrieg gelernt hatte.

Die britische Besatzungspolitik, die sehr detailliert erforscht worden ist, und über die man daher heute sehr viel weiß<sup>5</sup>, war eindeutig auf die innere Demokratisierung Deutschlands aus, durch wohlmeinende Erziehung der Deutschen selbst, und sie war auf Verständigung aus, nicht auf Triumph und ein weiteres finanzielles „Auspressen“ eines ohnehin zerstörten Landes. Aus der sehr gut dokumentierten Quellenlage der britischen Besatzungszeit

---

2 Dazu vgl. etwa Vierhaus, Staaten und Verbände, 1990, S. 236 ff.

3 Vgl. Grimm, Weimars Ende und Untergang, in: Dreier/Waldhoff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, 2018, S. 263 (268).

4 Keynes, Krieg und Frieden. Die wirtschaftlichen Folgen des Versailler Vertrags (1920), dt. Ausgabe 2014.

5 Vgl. nur Steininger, Die Ruhrfrage 1945/46 und die Entstehung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1988.

wird deutlich, dass die Briten 1945 nicht mit Hass und Vergeltungssucht, sondern mit dem gleichsam „väterlich-fürsorglichen“ Plan antraten, die obrigkeitshörigen („überlieferte Servilität“) und weltpolitisch notorisch überambitionierten Deutschen (endlich) zu Demokratie, Zivilität und einem rationalen Blick auf sich und die Welt zu führen.

Diesen Plan setzten sie auf vielfache Weise um, beispielsweise mit der Gründung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie dem damaligen „Nordwestdeutschen Rundfunk (NWDR)“, aus dem später der „Westdeutsche Rundfunk (WDR)“ als „Staatssender“ für Nordrhein-Westfalen hervorging (dazu unter H.V.4.c). Diese öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollten einen Erziehungs- und Bildungsauftrag verfolgen, sie sollten für Demokratie und gesellschaftliche und individuelle Freiheit eintreten, und sie sollten, durch Beteiligung gesellschaftlich relevanter Kräfte und Organisationen, auch Einrichtungen der Zivilgesellschaft sein, und keine bloßen staatlichen Macht-, Einschüchterungs- und Propagandainstrumente wie in der NS-Zeit.<sup>6</sup>

Heute wird vielfach übersehen oder leider nicht mehr gewürdigt, wie sehr sich der Neu-Start 1919 und 1945 unterschieden hat. Obwohl die alleinige Kriegsschuld Deutschlands am Zweiten Weltkrieg unbestreitbar und unstrittig ist, und obwohl Deutschland mit der Ermordung der Juden schwerste Schuld auf sich lud, behandelten die drei westlichen Siegermächte (zumindest aber die USA und das Vereinigte Königreich) Deutschland im Jahre 1945 sehr viel fairer und klüger als im Jahre 1919<sup>7</sup>. Wären die Einsichten bei den alliierten Entscheidungsträgern 1919 schon so weit gewesen wie 1945, wäre der Welt vielleicht das Grauen der Nazi-Barbarei und des Zweiten Weltkriegs erspart geblieben.

Konkret begründet wurde das Land durch die Verordnung Nr. 46 der Britischen Militärregierung vom 23. August 1946. Durch diese Verordnung wurden die früheren preußischen Provinzen bzw. Provinzteilgebiete „Westfalen, Regierungsbezirke von Aachen, Düsseldorf und Köln in der Rheinprovinz“ zu dem neuen Land Nordrhein-Westfalen zusammenge-

---

6 Informativ dazu: Tracey, *Mit dem Rundfunk Geschichte gemacht* – Sir Hugh Greene, 1984, S. 104 ff.

7 Als Beispiel, wie sehr auch in der SPD der Versailler Vertrag abgelehnt wurde, mag statt aller auf den preußischen Innenminister Albert Grzesinski und dessen Reden und Lebenserinnerungen verwiesen werden, vgl. Kolb (Hrsg.), *Albert Grzesinski, Im Kampf um die deutsche Republik. Erinnerungen eines Sozialdemokraten*, 2. Aufl. 2009, S. 116: „Es wäre politisch richtiger gewesen, Hindenburg 1918 den Waffenstillstandsvertrag unterzeichnen zu lassen.“ Ferner Krause-Vilmar (Hrsg.), *Albert Grzesinski. Politische Reden 1919–1933*, 2022, S. 41, 70.

fasst. Die Briten nannten dies, mit ihrem typisch britischen Sinn für feinen Humor: „Operation Marriage“. Die Deutschen hatten sie erst kurz zuvor vor vollendete Tatsachen gestellt, weil sie wussten, dass die Deutschen auch über dieses Thema zerstritten waren, und weil sie keine deutsche Obstruktion wegen der Uneinigkeit der Deutschen wollten<sup>8</sup>.

Im Januar 1947 kam durch eine weitere britische Verordnung das Land Lippe hinzu.

Am 24. Juli 1946 setzten die Briten die erste Landesregierung unter dem Zentrumspolitiker Rudolf Amelunxen ein, im Dezember 1946 begründeten sie den Landtag, zu welchem am 20. April 1947 die ersten freien Wahlen stattfanden. Der erste frei gewählte Ministerpräsident Karl Arnold von der CDU bildete eine Koalition aus CDU, SPD, Zentrum und – heute kaum glaublich – KPD, die Opposition bildete nur die FDP.

Am 20. Mai 1949 beschloss der Landtag die Zustimmung zum Grundgesetz vom 23. Mai 1949. Damit wurde das Land Nordrhein-Westfalen als eigener Staat Teil des Bundesstaats Bundesrepublik Deutschland.

Die Bundesrepublik wiederum folgte dem nicht untergegangenen, aber mit der Kapitulation handlungsunfähig gewordenen Deutschen Reich nach.

Insbesondere in den 1980er-Jahren gab es Bestrebungen in der westdeutschen Politik, die frühere sowjetische Besatzungszone und nunmehrige „Deutsche Demokratische Republik“ völkerrechtlich aufzuwerten bzw. sogar diplomatisch anzuerkennen. Diese Auffassung konnte sich jedoch nicht durchsetzen, weil ihr insbesondere die Präambel des Grundgesetzes und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegenstanden, wonach an dem Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes und an dem Ziel der deutschen Wiedervereinigung festzuhalten war. Dies hat vor allem dazu beigetragen, dass die Wiedervereinigung der früheren drei westlichen Besatzungszonen – der „Bundesrepublik Deutschland“ – mit der sowjetischen Besatzungszone – der „DDR“ – vom Abend der Öffnung der Berliner Mauer am 9. November 1989 bis zum formellen Beitritt der „DDR“ zur Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG am 3. Oktober 1990 in nur zehn Monaten bewirkt werden konnte.

## **2. Die Entstehung der Verfassung**

Das Land selbst ist älter als seine Verfassung. Das liegt, wie gezeigt, daran, dass das Land, der Landtag und die Landesregierung, durch Akte der bri-

---

<sup>8</sup> Vgl. die Nachweise dazu bei Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 1 Fn. 6, 55, 63.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Verfassungshoheit

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

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

## **2. Gesetzgebungshoheit**

### **a) Grundsätze**

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

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

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

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

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

### **b) Föderalismusreformen**

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

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