

Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung NRW, Kommentar, W. Reckinger, Siegburg, 2. überarbeitete Aufl. 2020. Ln. 1062 S. Euro 169,00 ISBN 978-3-7922-0249-4 (Print); Euro 79,00 978-3-7922-0250-0 (Digital).

Der Aegidiikirchplatz 5 in Münster hat in den vergangenen Jahrzehnten schon viel erlebt, seit er Sitz des im Jahre 1952 gegründeten VerFGH geworden ist. Seine Präsidenten Paulus van Husen, Wilhelm Pötter, Diether Bischoff (Stüer, NWVBl. 1987, 1), Max Dietlein (Stüer, NWVBl. 1994,451), Michael Bertrams („Ruhestand ist, wenn man sich auf den Rücksitz seines Wagens setzt und niemand fährt los“) und Ricarda Brandts (Stüer, NWVBl. 2013, 269) haben ihm jeweils ein eigenständiges Gepräge gegeben.

Bei großen Jubelfeiern wie etwa nach der gewonnenen Verfassungsbeschwerde der Stadt Meerbusch am 13.09.1975 (– VerFGH 73/74, OVGE MüLü 30, 306) wurde für alle aus dem Rheinland angereisten Teilnehmer auf dem Aegidiikirchplatz auch schon einmal Sekt serviert. Dort, wo sonst nur die Maiandachten und im September die traditionsverpflichteten Lambertusspiele („o Bur, wat kost´t dien hei“) stattfanden. In der zum Jahresbeginn 1970 durch den Zusammenschluss von acht ehemals selbständigen Gemeinden entstandenen Städteneugründung am Rhein wurde sodann mit einem großen Festumzug in Meerbusch noch eine ganze Woche nachgefeiert. Immerhin hat auch das BVerfG später den wesentlichen Leitgedanken erhöhter Anforderungen bei Rückneugliederungen übernommen (BVerfGE 82, 310 - einstweilige Anordnung; BVerfGE 86, 90 - Papenburg). Aber auch eine getrübe Stimmung wie im Anschluss an die mündliche Verhandlung zu Sennestadt am 28.09.1973 (VerFGH, Urt. v. 02.11.1973 – VerFGH 17/72, DVBl 1974, 515; Stüer, KomPolBl 1973, 1112) oder bittere Tränen wie bei Kettwig und Wattenscheid oder sogar Ohnmachtsanfälle, die bei der Verkündung des abweisenden Urteils zur Eingemeindung Hohenlimburgs nach Hagen einen Notfalleinsatz erforderlich machten. Gelegentlich hat sich auch schon einmal ein Stadtdirektor einer eingemeindeten Stadt erschossen. Ein anderes Stadtoberhaupt wollte nach der Verkündung der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde partout nicht wieder ins Amt zurück. Er hatte sich inzwischen auf das Züchten der Rose „Loki“ spezialisiert und konnte erst durch eine vernichtende Kommentierung des Spruchs aus Münster in der örtlichen Tageszeitung die Fortsetzung seines aus seiner Sicht wohlverdienten Ruhestandes erreichen. Zeichnete sich ein Erfolg der Verfassungsbeschwerde ab, wurde – wie etwa in Kirchhellen - auch schon einmal über Straßennamen der nach dem Nikolausurteil erfolgreichen Verfahrensbevollmächtigten gegen „Glabotki“ spekuliert (VerFGH, Urt. v. 06.12.1975 – VerFGH 13/73 – OVGE MüLü 31, 284). Es war eine Zeit, in der die Eingemeindung von Meerbusch und Monheim nach Düsseldorf aus der Sicht der damaligen Landesregierung bereits dadurch scheinbar plausibel begründet werden konnte, dass man sich an den Fensterscheiben der Königsallee mit seiner Begleiterin – ohne einzukaufen – die Nasen platt drücken konnte, wie es der Wasserrechtler Jürgen Salzwedel in der mündlichen Verhandlung formulierte. Der VerFGH sah es allerdings im Meerbusch-Urteil etwas anders und verhalf beiden Kommunen zu einer dauerhaften Selbständigkeit (VerFGH, Urt. v. 13.09.1975 – VerFGH 43/74, OVGE MüLü 30, 306; zuvor – B. v. 21.12.1974 – VerFGH 44/74, OVGE MüLü 30, 276 - einstweilige Anordnung; Stüer, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz StuGR 1975, 109; ders. DVBl 1977, 1).

Überhaupt konnte Gebietsreform in NW in den 70 Jahren so schön sein (zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973; Stüer, DöV 1978, 78): Teilnehmer des sog. „Zehnerclubs“, der in Nordrhein-Westfalen die Gebietsreform vorbereitete, wissen Erstaunliches zu berichten. Da soll in trauter Runde in einem Düsseldorfer Kaminzimmer eine Landkarte aufgehängt und bei einigen Flaschen guten Rotweins unter Leitung des damaligen Innenministers Willi Weyer das Schicksal der nordrhein-westfälischen Gemeinden besiegt worden sein. Denn noch ehe die Neujahrsglocken zu Beginn des Jahres 1975 die mehr als 2.300 Kommunen zu 396 Städten und Gemeinden zusammenschrumpfen ließen und die früheren 57 Landkreise zu 31 neuen Großkreisen zusammenführte, hatten sich die Mitglieder des „Zehnerklubs“ in geheimer Mission und im Dampf dicker Zigarren des damaligen nordrhein-westfälischen Innenministers auf ein Konzept geeinigt, das bei den Gewinnern der Reform auf große Befürworter und Freunde stieß, aber von den Verlierern ebenso erbittert bekämpft wurde. Als Erster hatte von der Öffentlichkeit unbemerkt der Vertreter der SPD-Fraktion den großen Filzstift in die

Hand genommen und die neue Landeshauptstadt Düsseldorf abgegrenzt. Ihm folgte der Vertreter der CDU-Fraktion, der sich mit dem Filzstift an die Neuabgrenzung von Köln als der größten Stadt im Lande heranmachte. Er grenzte natürlich die neue Millionenstadt so ab, dass die kleinere Heimatgemeinde des Landtagsabgeordneten selbstständig bleiben konnte. Als Nächster ergriff der Vertreter der FDP-Fraktion das etwas klobige Schreibgerät. Der Filzstift machte bei dem guten Tropfen noch mehrmals die Runde, bis das Land im Wesentlichen aufgeteilt worden war. Auch hochrangige Vertreter des Innenministeriums sollen sich – so wird berichtet – an dem kommunalen Monopoly beteiligt haben. So schön und beglückend kann Gebietsreform sein. Die zulageberechtigten Ministerialen waren wohl nicht ganz ohne Grund so fürstlich behandelt worden. Denn sie mussten sich anschließend jeweils die Begründung für die Kunstwerke der Düsseldorfer Kamingsprache ausdenken. Und das war nicht immer einfach. Wer die Gesetzesbegründungen zu sehr auf ihre Stimmigkeit überprüfte, stieß auf wenig Gegenliebe. „Mal ist der eine Gesichtspunkt maßgeblich, mal ist der andere Gesichtspunkt maßgeblich, mal ist es auch überhaupt keiner von ihnen“, erhielten Kritiker in den Gesetzesbegründungen zur Antwort. Das überzeugte.

Eingemeindungsgefährdete Städte unternahmen derweil auch schon mal einen kleinen Ausflug in die Umgebung, um Einwohner einzukaufen und sich so die Selbständigkeit zu erhalten. 1.000 DM sollen damals für eingemeindungsbereite Einwohner gezahlt worden sein. So wurde gelegentlich auch um Absprachen im Zusammenhang mit Eingemeindungen gestritten. Monheim wollte nach der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde die für die Rheineinleitung Hitdorf vereinbarten 5 Millionen DM kassieren, mit der sie Leverkusen vor einer Eingemeindung in die Millionenstadt Köln gerettet hatte. Indes wollte sich in der Rheinischen Chemiemetropole nach der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde von Monheim so richtig niemand mehr an das schriftlich Fixierte erinnern. Der Rechtsstreit landete am Ende beim 15. Senat des OVG Münster, wo er nach einer höchst kontroversen Zeugenvernehmung mit hälftiger Entschädigungssumme verglichen wurde.

Aber auch viele andere bedeutsame Verfahren landeten auf dem Richtertisch des VerfGH. Die Gesamtschule etwa, die er zugunsten der Bestandsgarantie der Hauptschule entschied (VerfGH, Urt. v. 23.12.1983 – VerfGH 22/82, NVwZ 1984, 731). Aber auch zum kommunalen Finanzausgleich (VerfGH, Urt. v. 09.07.1998 – VerfGH 16/96, VerfGH 17/97, DVBl 1998, 1280), zur Leistungsbilanz der Landesregierung oder zum Stärkungspaketgesetz (VerfGH, Urt. v. 30.08.2017 – VerfGH 34/14, justiz online - KommunalSoli) hat der VerfGH NW in den letzten Jahrzehnten maßgebliche Entscheidungen getroffen.

Inzwischen hat sich das Rad der Verfassungswirklichkeit mehrfach weitergedreht. Der Gesetzgeber hat darauf mit einer Reform der Landesverfassung reagiert. Auch die Zusammensetzung des VerfGH ist grundlegend verändert. Seit Anfang 2017 werden alle sieben Mitglieder und ihre Stellvertreter vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit für 10 Jahre gewählt, wobei die Wiederwahl ausgeschlossen ist und nur Personen mit Befähigung zum Richteramt gewählt werden können. Drei Mitglieder und ihre Stellvertreter müssen Berufsrichter sein.

Die Zahl der Eingänge beim VerfGH ist im Jahr 2019 mit 96 Verfahren im Vergleich zu den Vorjahren (2018: 6; 2017: 17; 2016: 21; 2015: 18) stark gestiegen. Grund hierfür ist die zum 01.01.2019 eröffnete Individualverfassungsbeschwerde. Denn seit Jahresbeginn 2019 haben Bürgerinnen und Bürger in 92 Verfahren von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof zu erheben, um ihre durch die Landesverfassung garantierten Rechte gegenüber dem Land durchzusetzen.

Die Verfassungsbeschwerde kann jedermann mit der Behauptung erheben, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in der Landesverfassung enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Eine Überfülle an Stoff, dem sich die Kommentierung mit Bravour widmet. Schon die erste Auflage stand vor gewaltigen Aufgaben. Wenn vor dem Gericht um die Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium (Urt. v. 09.02.1999 – VerfGH 11/98, DVBl 1999, 714), die Verschuldung des Landes (VerfGH, Urt. v. 12.03.2013 – VerfGH 7/11, NWVBl 2013, 242) oder eine kommunalwahlrechtliche Sperrklausel (VerfGH, Urt. v.

21.11.2017 – VerfGH 21/16 NVwZ 2018, 159) gestritten worden ist, gerät die Verfassung des Landes auch bei breiteren Kreisen in den Blick.

Das neben den beiden Herausgebern aus Carsten Günther, Manuel Kamp, Mathias Roßbach, Markus Söbbeke, Martin Struttmann und Hans-Josef Thesling bestehende sachkundige Autorenteam, zu dem in der 2. Auflage Wolfgang Durner hinzu getreten ist, hat Hervorragendes geleistet. Die bisherigen Kommentierungen sind aktualisiert und um die neuen „Geschäftsfelder“ des Landesverfassungsrechts angereichert worden. Eingehend kommentiert sind dabei auch die geänderte Zusammensetzung des VerfGH, der nicht mehr wie früher aus dem Präsidenten des OVG und den beiden lebensältesten OLG-Präsidenten des Landes besteht. Das war vor allem in Zeiten der kommunalen Gebietsreform nicht ganz unproblematisch, weil die OLG-Präsidenten ihren beruflichen Schwerpunkt in einer zivilrechtlichen Betrachtung hatten und daher dem Gesetzgeber vielleicht einen doch recht großen Spielraum zur Beurteilung des Gemeinwohls einräumten, wie es er damalige OLG-Präsident Hense in einem Interview zu Beginn der Neugliederungswelle einmal formulierte.

Grundlegend neu aufgenommen ist das Recht der Individual-Verfassungsbeschwerde in Art. 75 Nr. 5a VerfNW und eingehend überarbeitet das Recht der kommunalen Verfassungsbeschwerde in Art. 75 Nr. 5b VerfNW. Hier liegt einer der Schwerpunkte des mit Rechtsprechung und Literatur reichhaltig dokumentierten und durch ein gutes Stichwortverzeichnis leicht erschießbaren Werkes. Die zum 01.01.2019 eingeführte Individual-Verfassungsbeschwerde muss sich gegenüber der Verfassungsbeschwerde zum BVerfG behaupten. Dabei steht das Landesrecht im Mittelpunkt. Ausgeschlossen sind alle Akte des Bundes, anderer Bundesländer sowie der EU. Auch gegen die Entscheidung eines Gerichts des Landes scheidet eine Verfassungsbeschwerde aus, wenn diese Entscheidung durch ein Bundesgericht in der Sache ganz oder teilweise bestätigt worden ist. Gleiches gilt für die Entscheidung eines Gerichts des Landes, soweit diese nach einer Zurückverweisung unter Bindung an die Maßstäbe des Bundesgerichts ergangen ist (BVerfGE 96, 345). Im Übrigen ist die Landesverfassungsbeschwerde weitgehend der Verfassungsbeschwerde zum BVerfG nachgebildet (Stüer, DVBl 2012, 651).

Der VerfGH NW hat inzwischen auf der Grundlage der geänderten Verfassungsbestimmungen seine Arbeit aufgenommen. Die erste Verfassungsbeschwerde erhob am 07.02.2019 ein Beschwerdeführer in Untersuchungshaft, der vortrug, die Strafgerichte hätten nicht hinreichend geprüft, dass für ihn keine Fluchtgefahr bestünde und ihre Entscheidungen nicht ausreichend begründet. Der Verfassungsgerichtshof teilte diese Kritik nicht und wies die Beschwerde zurück (VerfGH, B. v. 22.5.2019 – VerfGH 1/19). Erfolgreich war die zweite Verfassungsbeschwerde, die eine blinde Beschwerdeführerin erhob. Sie wollte Blindengeld vor den Verwaltungsgerichten erstreiten, die ihr aber Prozesskostenhilfe versagten. Auf die Verfassungsbeschwerde hin hob der Verfassungsgerichtshof die Entscheidungen erster und zweiter Instanz auf und verwies das Verfahren an das Verwaltungsgericht Köln zur erneuten Prüfung zurück (VerfGH, B. v. 02.04.2019 – VerfGH 2/19). Ebenso erfolgreich war die Verfassungsbeschwerde gegen die Ablehnung eines Befangenheitsantrags (VerfGH B. v. 21.02.2020 – VerfGH 32/19). Erfolglos blieb demgegenüber die Verfassungsbeschwerde gegen die Corona-Schutzverordnung (VerfGH, B. v. 09.06.2020 – VerfGH 67/20). Niemand, der mit den Grundlagen des Verfassungsrechts in NRW wissenschaftlich aber auch in der Bearbeitung eines praktischen Falls befasst ist, kann an den Leitlinien dieses großen Standardwerks vorbeigehen.

Und mit einer Empfehlung an Beschwerdeführer und Antragsteller schließen die Überlegungen ab: Quer durch die verfassungsrechtlichen Themen der Gebiets- und Funktionalreform, des kommunalen Finanzausgleichs, der Schulorganisation und des Staatsorganisationsrechts wird sich wohl bei einer beabsichtigten Reise nach Münster - speziell für Verfassungsbeschwerden - der bereits vom Apostel Paulus im ersten Brief an die Thessalonicher (Kapitel 5, 17 und 21) überlieferte Ratschlag bewähren: „Betet ohne Unterlass“. Und – etwas angeschärft: „Prüfet alles und das Beste behaltet“.

RA & FAVerWR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück