

liche Stellenwert des parlamentarischen Fragerechts. Genau das tut der Verfasser jedoch viel zu oberflächlich (S. 23/27). Aus der verfassungsrechtlichen Verankerung (Art. 38 Abs. 1 GG) und binnenrechtlichen Ausgestaltung des parlamentarischen Fragerechts (§§ 104 und 75 Abs. 3 GO-BT und § 28 GGO) hätte unter Auswertung des umfangreichen juristischen Schrifttums und der umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dessen konstitutive Bedeutung für die Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts, immerhin einer Kernfunktion des Parlaments überhaupt, und ihre minderheitenschützende Funktion herausgearbeitet werden müssen. Dass der Verfasser dem nicht gerecht geworden ist, rächt sich bitter und hat fatale Konsequenzen: es lässt ihn bei der Erörterung seines Spezialinteresses, der Auswirkungen Kleiner Anfragen auf die Ministerialbürokratie nämlich zu einer nicht mehr hinnehmbaren Geringschätzung des Gewichts des parlamentarischen Fragerechts gelangen. Nicht nur, dass er sich dabei völlig kritiklos und naiv die hergebrachten Narrative der Ministerialbürokratie zu eigen macht (»Überlastung«, »Grenzen der Belastbarkeit«, »Abhaltung von anderen [wichtigeren?!? welchen?!?] Aufgaben«, »Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit« etc. pp.), gründet er diese Erkenntnisse auch nur auf einen Rücklauf von 76 Antworten auf 302 angeschriebene Referatsleiter in drei ausgewählten Bundesministerien (S. 64). Weit wichtiger und ärgerlicher, weil gänzlich unwissenschaftlich ist aber sein dabei durchschimmerndes Selbstverständnis als selbsternannter Interessenvertreter der Ministerialbürokratie. Warum eigentlich? Und warum nicht Interessenvertreter des höchsten Verfassungsorgans? Was ist das für ein politologisches Selbstbild? Ihm sei versichert, dass eine selbstbewusste Ministerialbürokratie auf diese Art von Hilfestellung gar nicht angewiesen ist, sondern nicht zuletzt unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum »Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung« Mittel und Wege kennt, auch mit einer hohen Anzahl Kleiner Anfragen zurechtzukommen (vgl. z.B. nur BT-Drucks. 19/15224 v. 14.11.2019). Noch weniger würde sich eine selbstbewusste, aber auch politisch sensible Ministerialbürokratie zu den (bürokratischen Allmachtsphantasien entsprungenen) »Arzneien« bequemen wollen, die ihr selbsternannter Verfechter (unter wiederum kritikloser Übernahme entsprechender offenbar in der Wissenschaft tatsächlich entwickelter »Rezepte«) in Geschäftsführung ohne Auftrag ventiliert (S. 98/108): Begrenzung, Reduzierung von Teilfragen, Erhöhung der Bearbeitungszeit, Behebung der »mangelnden Fachkenntnisse« von Fragestellern usw. Allen Ernstes verlangt der Autor, die Abgeordneten müssten »für die Bedürfnisse der Ministerialverwaltung sensibilisiert werden« (S. 109)! Verkehrte Welt! Wer hat eigentlich wen zu kontrollieren? Das Parlament die Bürokratie oder die Bürokratie das Parlament? Die Bürokratie würde in Teufels Küche kommen, wenn sie sich derartige Forderungen zu eigen machen würde. Sie hätte sich zu Recht des Vorwurfs zu erwehren, sich wohl unliebsamer parlamentarischer Kontrolle entziehen zu wollen! Es geht nicht darum, die Bürokratie (mit wissenschaftlichem »Beistand«) vor vermeintlich »übergriffen« parlamentarischen Anfragen zu schützen, sondern das Parlament vor unqualifizierten Informationen. Die Exekutive ist »Dienstleister« des Parlaments, nicht umgekehrt! Sie stellt das übrigens auch tagtäglich unter Beweis: unter anderem

durch die getreue, nach bestem Wissen und Gewissen erfolgende Beantwortung Kleiner Anfragen von Abgeordneten!

Ministerialrat a.D. Dr. Michael Fuchs, M.A.,
Magister rer. publ., Berlin

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

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* (*Stürer*, NWVBl. 1987, 1), *Max Dietlein* (*Stürer*, NWVBl. 1994, 451), *Michael Bertrams* (»Ruhestand ist, wenn man sich auf den Rücksitz seines Wagens setzt und niemand fährt los«) und *Ricarda Brandts* (*Stürer*, 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; *Stürer*, *KompBl* 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 von ihm verfasste 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, OVG MüLü 30, 306; zuvor – Beschl. v. 21.12.1974 – VerfGH 44/74, OVG MüLü 30, 276 – einstweilige Anordnung; *Stüer*, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz StuGR 1975, 109; ders. DVBl 1977, 1).

Überhaupt konnte Gebietsreform in NW in den 70er 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 zusammenschumpfen 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 roten Filzstift in die Hand genommen und die neue Landeshauptstadt Düsseldorf abgegrenzt. Ihm folgte der Vertreter der CDU-Fraktion, der sich mit einem schwarzen 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 Kamingespräche 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 überzeugt.

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 Mio. DM kassieren, mit der die Stadt mit dem Schellenturm 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. Prozessbeobachter vermuteten damals sogar, dass sich am Aegidiikirchplatz der traditionserprobten Domstadt eher selten die Balken des Gerichtssaals so deutlich geboten haben.

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 einer 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 der damalige OLG-Präsident *Hense* zu einem gewissen Erstaunen der juristischen Fachwelt in einem Fernsehinterview 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 erschließbaren Werkes. Die zum 01.01.2019 eingeführte Individual-Verfassungsbeschwerde muss sich allerdings 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, Beschl. v. 22.05.2019 – 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, Beschl. v. 02.04.2019 – VerfGH 2/19). Ebenso erfolgreich war die Verfassungsbeschwerde gegen die Ablehnung eines Befangenheitsantrags (VerfGH Beschl. v. 21.02.2020 – VerfGH 32/19). Erfolglos blieb demgegenüber die Verfassungsbeschwerde gegen die Corona-Schutzverordnung (VerfGH, Beschl. 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 speziell für die Gebietsreform – etwas angescharft: »Prüfet alles und das Beste behaltet«.

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

Helmut Ridder/Michael Breitbach/Dieter Deiseroth, Versammlungsrecht. Kommentar. 2. Aufl. 2020. 1699 S. br. Euro 178,00. Nomos, Baden Baden. ISBN 978-3-8487-0538-2

27 Jahre nach der Erstauflage ist nun die zweite Auflage des Versammlungsrechts-Kommentars von *Ridder u.a.* erschienen. Das Werk sticht nicht nur durch die exzeptionell lange von der ersten zur zweiten Auflage vergangene Zeitspanne aus der gängigen versammlungsrechtlichen Literatur heraus. Auch die Entstehungszeit der zweiten Auflage mit 8 Jahren von 2012 bis 2020 ist ungewöhnlich; sie erklärt sich wohl durch den zwischenzeitlichen Tod des Mitherausgebers *Deiseroth* und durch die Vielzahl der beteiligten Autoren. Im letztgenannten Punkt hebt sich der Kommentar ebenfalls von der bislang das Versammlungsrecht dominierenden Literatur ab: Dort genügen ein bis zehn Autoren, wogegen im neuen *Ridder* sage und schreibe 24 beteiligt sind. Diese haben das weitaus umfangreichste Nachschlagewerk zum Versammlungsrecht hervorgebracht, das in Deutschland existiert: Mit fast 1.700 Seiten liegt der Umfang bei mehr als dem Doppelten herkömmlicher Standardwerke. Bemerkenswert ist zudem die politische Ausrichtung: Die Autoren wurden überwiegend gewonnen aus dem Umfeld von seitens der SPD vorgeschlagenen Verfassungsrichtern, der Universität Bremen und aus Kreisen der feministischen Rechtswissenschaft, wobei darunter neben ausgewiesenen Experten auch viele sind, die bislang im Versammlungsrecht weder als Praktiker noch wissenschaftlich hervorgetreten waren.

Inhaltlich knüpft die zweite Auflage mit einem ausführlichen geschichtlichen Überblick (mehr als 200 Seiten) an die Tradition der Erstauflage an, wobei zum Teil sogar noch Texte des 2007 verstorbenen ehemaligen Mitherausgebers *Ridder* Verwendung finden. Rechnet man die später bei den Kommentierungen der einzelnen §§ oft vorangestellten historischen Einleitungen hinzu, so macht die Verfassungs- und Gesetzgebungsgeschichte insgesamt etwa 1/6 des Gesamtumfangs aus. Mit dem Kapitel »Transnationalisierung« ordnet der Kommentar das Versammlungsrecht auch in den internationalen Kontext ein.

Aus dem aktuellen deutschen Recht werden Art. 8 GG und die Bestimmungen der Landesverfassungen zur Versammlungsfreiheit, das Versammlungsgesetz des Bundes, die Ver-