

8. Rezensionen

Landesverfassungsgerichte im Fokus: Ein wichtiger Beitrag zu einer vernachlässigten Institution

Gabriele Abels

Werner Reutter (Hrsg.) 2020: Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern: Theoretische Perspektiven, methodische Überlegungen und empirische Befunde, Springer VS, Wiesbaden.

Verfassungsgerichtsbarkeit genießt in Deutschland ein sehr hohes Ansehen. Regelmäßig nimmt das Bundesverfassungsgericht in Umfragen zum Institutionenvertrauen einen Spitzenplatz ein. Die Zahl der jährlich eingereichten Verfassungsbeschwerden ist nach wie vor hoch. Der „Gang nach Karlsruhe“ ist im Wettbewerb der Verfassungsorgane und politischen Akteure ebenfalls keine Seltenheit. Und sowohl in der Rechtswissenschaft, aber auch in der Politikwissenschaft kommt der Exegese von Entscheidungen des Verfassungsgerichts ein großer Stellenwert zu und sie werden bezüglich ihrer rechtlichen sowie politischen Konsequenzen intensiv kommentiert. Einzig: Diese hohe Aufmerksamkeit kommt bislang nahezu exklusiv dem *Bundesverfassungsgericht* zu. Hingegen sind die Verfassungsgerichte der 16 Länder „Institutionen, die lange Zeit weder medial noch politikwissenschaftlich Aufmerksamkeit auf sich zogen“ (S. 2). Dieser gravierenden politikwissenschaftlichen Forschungslücke hat sich *Werner Reutter* in den letzten Jahren zugewandt. Im Unterschied zu dem ebenfalls von *Reutter* 2017 editierten Band, der sich der Darstellung der 16 Landesverfassungsgerichte widmet, ist der nun vorgelegte Band stärker theoretisch und methodisch angelegt, ohne dass die empirisch vorhandene und durchaus folgenreiche Vielfalt der Landesverfassungsgerichte vernachlässigt wird. Die Forschung muss sich zweifelsohne, wie *Reutter* konstatiert, von der Forschung zu nationalen Verfassungsgerichten und den grundlegenden Forschungsperspektiven inspirieren lassen, aber die Besonderheiten dieser Institutionen auf subnationaler Ebene beachten.

Die 17 Beiträge des Bandes sind vier thematischen Teilen zugeordnet. Die drei Beiträge im ersten Teil „Theoretische Perspektiven und methodische Überlegungen“ widmen sich der Frage nach dem demokratietheoretischen und rechtsstaatlichen Potential. Sie konstatieren, dass Landesverfassungsgerichte einen wichtigen Beitrag zur bundesstaatlichen Ordnung (*Höreth*) und zum Demokratieprinzip (*Kneip*) leisten. In dem methodischen Beitrag (*Lembcke und Pócza*) wird ein Index vorgeschlagen, der im Rahmen des JUDICON-Projekts entwickelt wurde, um die Stärke der Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte zu messen; am Beispiel des Bundesverfassungsgerichts wird das Vorgehen und Potential verdeutlicht. Dieser Index sei auch für die Verfassungsgerichte der Länder produktiv nutzbar, was allerdings im Beitrag selber leider nicht weiter ausgeführt wird. Insofern steht die konsequente Anwendung auf und Anpassung an die Landesverfassungsgerichte noch aus.

Im Teil „Historische, institutionelle und soziologische Voraussetzungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern“ sind höchst unterschiedliche Beiträge versammelt. Eine Analyse der personellen Kontinuitäten belegt, dass erschreckend viele Landesverfassungsrichter in der Nachkriegszeit der NS-Judikatur entstammten und ihre Karrieren in der bundesdeutschen Demokratie bruchlos fortsetzen (*Rütters*). Weitere Beiträge befassen sich mit dem verfassungsrechtlichen Status der Gerichte, der in den Bundesländern verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich sehr unterschiedlich ausgestaltet ist und ebenso zu beachtlichen Differenzen in der Gerichtsorganisation führt (*Reutter*), sowie schließlich mit der behavioralen Dimension. So werden erstmals Sondervoten und ihre Bedeutung untersucht (*Thierse*) ebenso wie die Wahlen zum Richteramt, für die überraschenderweise keine starke Parteipolarisierung feststellbar sei (*Reutter*). Hinsichtlich des flächendeckenden Einzugs der AfD in die Länderparlamente und der damit einhergehenden parteipolitischen Polarisierung könnte sich dies künftig durchaus ändern. Dies ist in der Forschung weiter zu beobachten.

Der Teil 3 „Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Politik“ ist mit sechs Beiträgen der umfangreichste. In der Gesamtschau werden hier durchaus beachtliche Unterschiede zwischen den deutschen Landesverfassungsgerichten deutlich; aber auch Effekte, die aus Verfahrensarten und den Verhandlungsgegenständen (*policies*) resultieren. Hier werden zum einen die institutionellen Wirkungen von Gerichtsentscheiden in Bezug auf Landesparlamente im Zusammenhang mit Organklagen (*Carstensen*) sowie auf die Ausgestaltung von direkter Demokratie in den Bundesländern (*Pautsch*) und auf das Wahlrecht (*Plöhn*) untersucht. Letzterer Beitrag geht sehr knapp auf Geschlechterquoten ein. Solche gesetzlichen Quoten haben in den letzten Jahren in Reformen des Landeswahlrechts in einigen Bundesländern durchaus eine gewisse Konjunktur erlebt, sind aber dann in den Landesverfassungsgerichten (Brandenburg, Thüringen) gekippt worden. Diese Reformen bzw. jüngsten Gerichtsentscheide wurden im Beitrag leider (noch) nicht berücksichtigt. Die Beiträge verdeutlichen, dass Landesverfassungsgerichte durchaus als „Frühwarnsystem“ (*Cartensen*), das auf Funktionsprobleme der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie aufmerksam macht, fungieren können.

Zum anderen werden in diesem Teil die Effekte in Bezug auf kommunale Gebietsreformen (*Obrecht*), Finanzverfassung (*Renzsch*) sowie das Haushalts- und Steuerrecht (*Hildebrandt*) analysiert. Hierbei zeigt sich die Rolle von Landesverfassungsgerichten als Wächter über den Rechtsstaat, als Streitschlichter und teils als „negativer Gesetzgeber“.

Die Beiträge im letzten Teil setzen die Befunde in einen internationalen und vergleichenden Kontext. So werden zunächst Effekte in Bezug auf die europäische Integration untersucht. Dabei wird aufgezeigt, dass die verfassungsrechtliche Interpretation der Integration zwar vorrangig dem Bundesverfassungsgericht obliegt und Landesverfassungsgerichte insofern keinen Beitrag leisten. Allerdings könnten auch Landesverfassungsgerichte (und nicht nur Fachgerichte der Länder) über das Instrument des sogenannten Vorabentscheidungsverfahrens beim Gerichtshof der EU aktiv werden, wie von *Lindner* für den Bayerischen Verfassungsgerichtshof exemplarisch gezeigt wird.

Die beiden letzten Beiträge nehmen Entwicklungen außerhalb des deutschen Kontextes in den Blick. Sie beleuchten die sich erst allmählich entwickelnde Verfassungsgerichtsbarkeit in den Schweizer Kantonen (*Witzig und Vatter*) bzw. die durchaus einflussreichen State Supreme Courts in den US-Bundesstaaten (*Reutter*). Die beiden Fälle sind für sich durchaus interessant. Doch angesichts dessen, dass der Fokus eigentlich auf den deutschen Bundesländern liegt (und der Sammelband mit weit mehr als 400 Seiten ohnehin sehr umfangreich ist), wären die letzten beiden Beiträge durchaus verzichtbar. Denn es wird, außer in kursorischen Bemerkungen, nicht die Frage nach deren Modellcharakter oder nach Diffusion von Modellen über Staatsgrenzen hinweg gestellt, was deren Ertrag für den deutschen Fall begründen könnte.

Gerade in der Zusammenschau belegen die beiden von *Reutter* herausgegebenen Bände die große und durchaus wachsende Bedeutung der Landesverfassungsgerichte. Diesen Institutionen sollte gerade in der Föderalismusforschung mehr Aufmerksamkeit zukommen. Denn für das Prinzip demokratischer Gewaltenteilung sind eben nicht nur die Landesregierungen und die Landesparlamente, welche – ebenfalls lange vernachlässigt – zuletzt etwa mehr Aufmerksamkeit erhielten, sondern auch die Landesverfassungsgerichte relevant. Sie müssen und können, wie der Band zeigt, in Bezug auf ihren Beitrag zur Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Recht untersucht werden.

