

auftauchende Argumentation mit einer Gesetzgebungskompetenz qua Analogie lehnt *Herbst* ausdrücklich ab (§ 17).

Im vierten Teil werden „Kompetenzausübungsschranken“ behandelt. *Herbst* diskutiert die Bundestreue (§ 19), die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (§ 20) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (§ 21), wobei er nur die Bundestreue als wirksame und dogmatisch herleitbare Ausübungsschranke ansieht – obwohl das BVerfG zwischenzeitlich versucht hatte, weitere Gesichtspunkte zur Begrenzung der Ausübung einer an sich vorhandenen Kompetenz heranzuziehen. Auch die Aktivierung der Kollisionsnorm des Art. 31 GG als Kompetenzausübungsschranke lehnt *Herbst* mit überzeugenden Gründen ab (§ 22).

Im abschließenden fünften Teil betritt der Autor ein Terrain, das bislang noch kaum ausgeleuchtet wurde: den „Kompetenzbezogenen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers“. Hier geht es vor allem um die Änderungen, die die Rechtsprechung des BVerfG seit der Abschaffung der Bedürfniskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 a. F. GG erfahren hat. Der in der neuen Fassung verbliebene Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers wird von *Herbst* abschließend verallgemeinert zu einem Einschätzungsspielraum von Bundes- und Landesgesetzgeber; diesen versieht er allerdings mit sich aus dem GG ergebenden Einschränkungen. Hierunter sind neben den Freigabepflichten (zum Beispiel Art. 72 Abs. 4) die besonderen Beschränkungen zu nennen, die das GG dem Gesetzgeber in der Vorgabe der Verfolgung besonderer Ziele nach Art. 72 Abs. 2 auferlegt, die außerhalb dieser Regelung konkurrierender Gesetzgebungskompetenz gerade nicht besteht. Nur aus dem Grundsatz der Bundestreue kann sich nach Auffassung von *Herbst* die Verpflichtung von Bundes- oder Landesgesetzgeber ergeben, die jeweils verfolgten Ziele darzulegen, damit der jeweils andere Gesetzgeber die kompetenzielle Beurteilung der Regelung vornehmen und gegebenenfalls verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz suchen kann (S. 362 f.).

Die Arbeit bietet eine in der Tat gelungene „Rekonstruktion“ der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und liefert Maßstäbe, die Praktiker der Gesetzgebung in Bund und Ländern in der Rechtsprechung bislang mühsam suchen mussten. Die Gesetzgebungspraxis im Bundestaat dürfte sie erleichtern helfen.

*Matthias Wiemers*

## Verfassungskommentar für Rheinland-Pfalz: Nützliches und Bewährtes in Neuauflage

*Brocker, Lars, Michael Droege und Siegfried Jutzi (Hrsg.): Verfassung für Rheinland-Pfalz. Handkommentar, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, 1204 Seiten, € 148,-.*

Als 2001 unter der Herausgeberschaft von Landtagspräsident *Christoph Grimm* und Justizminister *Peter Caesar* eine neue Kommentierung der rheinland-pfälzischen Verfassung<sup>1</sup> erschien, war dies aus Sicht von Praxis und Wissenschaft dringend notwendig. Der einzige Kommentar zur Landesverfassung von *Adolf Süsterhenn* und *Hans Schäfer*<sup>2</sup> stammte aus dem

- 1 *Christoph Grimm* / *Peter Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, Baden-Baden 2001. Vgl. auch die Besprechung von *Erich Röper*, Offiziöser Kommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, in: ZParl. 33. Jg. (2002), H. 1, S. 215 – 216.
- 2 *Adolf Süsterhenn* / *Hans Schäfer*, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, mit Berücksichtigung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Koblenz 1950.

Jahre 1950 und war somit fast nur noch von historischem Wert, denn in der Zwischenzeit war die Verfassung bereits durch 34 Gesetze geändert worden. Insbesondere die beiden großen Änderungsgesetze nach der Verfassungsreformdiskussion der 1990er Jahre<sup>3</sup> – erster Schritt: die Bereinigung der Verfassung durch das Änderungsgesetz vom 15. März 1991; zweiter Schritt: Verabschiedung des „Verfassungsreformgesetzes“ vom 8. März 2000 – machten eine völlige Neubearbeitung notwendig, da durch die beiden Gesetze insgesamt 94 Artikel der Verfassung betroffen waren. Die redaktionelle Arbeit an diesem fast tausendseitigen *Grimml/Caesar* hatten damals *Lars Brocker* und *Siegfried Jutzi* auf sich genommen. Die beiden erfahrenen Kenner und Praktiker des rheinland-pfälzischen Staatsrechts – *Brocker* Präsident des Oberverwaltungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz und früherer Direktor beim Landtag, *Jutzi* Ministerialdirigent im rheinland-pfälzischen Justizministerium und Honorarprofessor an der Mainzer Universität – haben zusammen mit *Michael Droege* – Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Johannes Gutenberg Universität Mainz – nun eine Neukommentierung herausgebracht.

Ihr Wunsch, mit diesem neu konzipierten Nachfolgewerk des *Grimml/Caesar* der gestiegenen Bedeutung des Landesverfassungsrechts Rechnung zu tragen und die Kommentierung nicht zuletzt auch im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sowie der Literatur auf den neuesten Stand zu bringen, kann als voll gelungen bezeichnet werden. Dabei halten sich die Autoren an ein vereinbartes gemeinsames Gliederungssystem: Im Überblick (Abschnitt A) werden die Bedeutung der Vorschrift dargestellt und verfassungsvergleichende Informationen gegeben. Dem schließen sich die Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen in Abschnitt B an. Abgeschlossen werden die einzelnen Kommentierungen mit dem Abschnitt C, in dem das Verhältnis zu anderen Teilen der Landesverfassung sowie des Bundes- und supranationalem Recht erörtert wird. Den Anmerkungen werden noch folgende informative Angaben vorangestellt: Vergleichbare Regelungen des Grundgesetzes; Ergänzende Normen des Landesrechts; Entstehungsgeschichte; Literatur. Die umfangreichen Belege sind als Fußnoten gestaltet, was das Lesen sehr erleichtert.

Ziel des neuen Kommentars ist die umfassende Kommentierung der einzelnen Bestimmungen, um den Bedürfnissen von Wissenschaft und Praxis Rechnung zu tragen. Bei den systematischen Kommentierungen wird selbstverständlich nicht nur die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz und des Bundesverfassungsgerichtes herangezogen, sondern auch zentrale Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte sowie die einschlägige Literatur.

Über die Hälfte der 45 Autorinnen und Autoren sind als Staatsrechtslehrer an Universitäten in und außerhalb von Rheinland-Pfalz tätig. Daneben haben eine große Anzahl ausgewiesener Experten und Praktiker insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der anderen Gewalten des Landes mitgewirkt. Diese gelungene Mischung hat sicher auch dazu beigetragen, dass „ein gleichermaßen breiter wie spezifischer und sachkundiger Blick auf die Verfassung“ (Vorwort der Herausgeber, S. 5) gewährleistet ist.

Nur wenige Mitarbeiter haben schon beim *Grimml/Caesar* mitgewirkt, unter anderem der anerkannte Kenner des Rechts der Untersuchungsausschüsse *Paul J. Glaben*, Leiter des wissenschaftlichen Dienstes des rheinland-pfälzischen Landtags. Er hat in souveräner Weise

3 Vgl. *Richard Ley*, Entstehung und Entwicklung des Landes Rheinland-Pfalz und seiner Verfassung, in: *ders.* / *Siegfried Jutzi* (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Rheinland-Pfalz, 4. Auflage, Baden-Baden 2005, A / Rn. 87 ff.

unter anderem seine Kommentierungen auch dieser Regelungen auf den neuesten Stand gebracht. Dies gilt ebenso für *Gerhard Robbers*, der auf seinem Spezialgebiet, dem Staatskirchenrecht, die entsprechenden Bestimmungen weiterhin kommentiert. Die meisten der früheren Mitarbeiter haben den Themenbereich gewechselt, so unter anderem der Mitherausgeber *Lars Brocker*, der dieses Mal – entsprechend seiner neuen Position – den Abschnitt „Die Rechtsprechung“ übernommen hat.

Besonders lesenswert sind die Erläuterungen zum Verfassungsgerichtshof. Im Gegensatz zum Vorgängerkommentar haben nicht Richter des Oberverwaltungsgerichtes beziehungsweise Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes diese wichtigen Bestimmungen bearbeitet, sondern eine Persönlichkeit, die vor dem Richtertisch steht. Als zuständiger Abteilungsleiter und Vertreter des öffentlichen Interesses hat *Jutzi* über Jahre in vielen Prozessen wertvolle Erfahrungen gesammelt und ist auch durch eine Vielzahl von wissenschaftlichen Veröffentlichungen in diesem Bereich anerkannt. Seine umfassenden Erläuterungen zeigen zudem, dass ihm zudem seine langjährige Lehrtätigkeit auf dem Gebiet des Landesverfassungsrechts einschließlich des Verfassungsprozessrechts zugute kommt. Dass die Kommentatoren anscheinend bis zur letzten Minute ihre Manuskripte auf den neuesten Stand gebracht haben, kann zum Beispiel an der Kommentierung des Bonner Staatsrechtslehrers *Klaus F. Gärditz* verdeutlicht werden: Er hat bei seinen Erläuterungen der Bestimmungen über die Regierungsbildung einen Aufsatz, der Ende 2013 erschienen ist, noch berücksichtigt.

Die Neukonzeption dürfte den Bedürfnissen von Wissenschaft und Praxis voll entsprechen. Es ist zu hoffen, dass trotz des hohen Preises die Entscheidungsträger das Werk immer dann zu Rate ziehen werden, wenn kleine und große Probleme des rheinland-pfälzischen Staats- und Verfassungsrecht zur Entscheidung anstehen. Da es in anderen Bundesländern in vielen Bereichen ähnliche Regelungen gibt, sind die Kommentierungen jedoch nicht nur für Rheinland-Pfalz von eminent praktischer Bedeutung

*Richard Ley*

### **Austausch von Landtagsabgeordneten: breite Bestandsaufnahme, komplexe Berechnungen, forsches Urteil**

*Heinsohn, Till: Mitgliederfluktuation in den Parlamenten der deutschen Bundesländer. Eine Bestandsaufnahme und Ursachenforschung (Reihe: Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre, Band 17), LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin 2014, 289 Seiten, € 39,90.*

Mit der Frage nach Umfang, Gründen und Ursachen parlamentarischer Mitgliederfluktuation in deutschen Landesparlamenten zwischen 1946 und 2012 führt *Heinsohn* seine Leser wissenschaftlich exakt durch seine von *Markus Freitag* und *Marc Debus* begleitete und von der DFG geförderte Dissertation an der Universität Bern. Begrifflich sauber ersetzt er den gängigen Begriff der Elitenzirkulation durch parlamentarische Mitgliederfluktuation. In einer Makro- und Mikroebene vereinenden Analyse bildet er „das Ausmaß und die Variation parlamentarischer Mitgliederfluktuation in den deutschen Bundesländern zwischen 1946 und 2012 umfassend über die Untersuchungseinheiten hinweg vergleichbar ab“ (S. 73).