

Marcus Obrecht

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Verfassungsgerichtsbarkeit in den drei Ländern, die das Gebiet des heutigen Baden-Württemberg ausmachen, wieder eingeführt.¹ Ein „Hüter der Verfassung“ galt als Antithese zum Unrechtsstaat der Nationalsozialisten. Neben der Wiederaufnahme einer längeren – mit dem Frühkonstitutionalismus begründeten – Tradition kam es zu einer Weiterentwicklung der alten Staatsgerichtsbarkeit des 19. Jahrhunderts. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Landesgerichtsbarkeit im Schatten der Bundesgerichtsbarkeit steht (Bachof 1968, S. 1 u. 19; Grupp 1993, S. 82; Starck & Stern 1983, S. 1f.). Das pessimistische Diktum eines früheren Gerichtspräsidenten machte die Runde, wonach der *Verfassungsgerichtshof* (*VerfGH*) in seiner Bedeutung „kurz hinter dem jeweiligen Wasserwirtschaftsamt angesiedelt“ sei (zit. nach Freund 1994, S. 4). Zugleich beeinflussten die bereits bestehenden Verfassungsgerichtshöfe in der Entstehungsphase der Bundesrepublik auch die Einrichtung des *Bundesverfassungsgerichts* (*BVerfG*) (Feuchte 1983, S. 97). Für Baden-Württemberg lässt sich zudem aufgrund der zeitlichen Abfolge eine doppelte Einflussnahme ausmachen: Zunächst gründeten die drei Südweststaaten jeweils eigene Staatsgerichtshöfe, bevor das Grundgesetz verabschiedet wurde. Beim Zusammenschluss der drei Länder 1953 spielten dann die Erfahrungen mit der jeweils eigenen Verfassungsgeschichte, dem noch jungen *BVerfG* und dem Grundgesetz eine wichtige Rolle.

Entscheidende Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit sind diejenigen: (a.) nach dem Verhältnis des Gerichts zu Exekutive und Legislative. Antworten auf diese Frage zeigen oft eine romantische Sicht des Politischen, wonach das Verfassungsgericht über der Tagespolitik zu stehen habe, im Streit der Parteien die Position des neutralen Schiedsrichters einnehme oder als Inkarnation des Allgemeinwohls zu verstehen sei. Andere Stimmen verweisen auf den ständigen Konflikt zwischen Regierung, Gesetzgeber und Verfassungs-

1 Mein herzlicher Dank gilt Herrn Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Jäger, Richter, und Herrn Dr. Jens Hofmann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Verfassungsgerichtshof für die freundlichen Gespräche über Tätigkeit und Funktionen des Gerichtshofes. Herrn Dr. Hofmann danke ich zudem für die Überlassung statistischer Daten.

idee und sehen die Institution als „politisches Verfassungsorgan“, das innerhalb dieser Konstellation im Sinne der *checks and balances* auftritt (Collings 2015); (b.) nach den Funktionen und dem Gewicht des Landesverfassungsgerichts für die Gesellschaft. Einige Autoren vermuten, dass die Bedeutung mit dem Umfang der Länderkompetenzen und der Konflikthaftigkeit der politischen Auseinandersetzung zunimmt (Starck & Stern 1983, S. 16).

1 Geschichte und rechtliche Voraussetzungen

Die Tradition einer Staatsgerichtsbarkeit reicht in Baden und Württemberg bis weit in das 19. Jahrhundert hinein. Die nach dem Wiener Kongress in allen deutschen Ländern eingeführten „landständischen Verfassungen“ (Art. XIII Deutsche Bundesakte vom 08.06.1815) berücksichtigten den Konflikt zwischen monarchischem und ständischem Prinzip, aber nur das Königreich Württemberg richtete mit seiner Verfassung vom 25. September 1819 eine Institution „Zum gerichtlichen Schutz der Verfassung“ ein (§§ 195ff.). Im Großherzogtum Baden gab es nach der Verfassung von 1819 zwar eine Ministeranklage, erst 1868 wurde aber durch ein verfassungsänderndes Gesetz ein Staatsgerichtshof geschaffen. Auch nach 1918 wurden diese Institutionen im republikanischen Staatswesen wieder eingeführt (Badische Verfassung vom 21.03.1919 und Württembergische Verfassung vom 25.09.1919).

Mit dem Nationalsozialismus kam es zur Aufhebung der Länderhoheit und die Staatsgerichtsbarkeit schied aus dem Verfassungsleben aus. Begründet wurde dieser Vorgang mit dem Primat des Politischen (Huber 1939, S. 357f.). Die Besatzungsmächte führten nach dem Zweiten Weltkrieg wieder eine föderale Ordnung ein; sie gliederten den Südwesten Deutschlands in drei Länder, die im Wesentlichen den Gebieten von Baden und Württemberg entsprachen: Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und (Süd)Baden. Allerdings kamen die alten Landesgrenzen nicht mehr zur Geltung, da in der amerikanischen Besatzungszone die nördlichen Teile Württembergs und Badens in einem Land zusammengefasst wurden (Württemberg-Baden). (Süd)Baden und Württemberg-Hohenzollern schlug man der französischen Besatzungszone zu. Die moderne Verfassungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg findet ihre Ursprünge deshalb in diesen verschiedenen territorialen Einheiten.

Die Landesverfassungen von Württemberg-Baden vom 28. November 1946, von Württemberg-Hohenzollern vom 18. Mai 1947 und von Baden vom 22. Mai 1947 sahen einen Staatsgerichtshof im Rahmen eines auf „[...] Geschlossenheit zielenden Verfassungsschutzsystems [...]“ (Feuchte 1986, S. 99) vor, wobei die Rolle der Gerichte nicht einheitlich konzipiert war (Feuchte 1983). Erstaunlicherweise war die Einrichtung sowohl in Württemberg-Baden wie in Württemberg-Hohenzollern unter den politischen Parteien unumstritten. Selbst die kommunistischen Vertreter stimmten zu, was mit einem konsensualen politischen Klima in den beiden Ländern erklärt wird, das bis zur Berliner Blockade 1948 anhielt (Zacherl 1983, S. 44). Dahingegen gab es in der Beratenden Versammlung des Landes Baden im Frühjahr 1947 Kritik der kommunistischen Delegierten: So monier-

te der Abgeordnete der KPD, Eckert, in seiner Rede vor dem Plenum am 14. April 1947 die Verletzung des Volkssouveränitätsgedankens, der alleine im direkt gewählten Landtag seinen Ausdruck finde. Eine vom Volkswillen unabhängige Institution sei eine „Diktatur der Beamtenhierarchie“ und der „Juristenkaste“, eine „Oligarchie im Talar“ (Eckert zit. nach: Zacherl 1983, S. 44). Die Kommunisten waren allerdings nur mit 4 von 61 Abgeordneten in der Versammlung vertreten und konnten die Einrichtung des Staatsgerichtshofes nicht verhindern.

Der baden-württembergische VerFGH entstand in einer Mischung von Fusion und Neugründung: Am 25. April 1952 bildete der von der *Verfassungsgebenden Landesversammlung* (VLV) gewählte Ministerpräsident Reinhold Maier eine vorläufige Regierung. Damit hatten die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu existieren aufgehört. Es entstand der große Südweststaat „Baden-Württemberg“ (Rebmann 1971, S. 170ff.; Matz 2003, S. 519ff.). Da das Land erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gegründet wurde, traten Fragen zur Arbeitsteilung und zum Kompetenzrahmen eines Landesverfassungsgerichts gegenüber dem BVerfG auf. Die Rechtswissenschaft antwortete mit der Lehre von den zwei Verfassungsräumen: Weil es im föderalen System der Bundesrepublik zwei selbständig nebeneinander bestehende Verfassungsräume gibt, können die Länder oberste Verfassungsorgane einrichten. Folgerichtig gingen die Zuständigkeiten der bis dahin bestehenden Verfassungsgerichte von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern mit dem Überleitungsgesetz vom 15. Mai 1952 auf einen „Vorläufigen Staatsgerichtshof“ über, der bis 1955 bestand (Art. 16 Abs. 2 Überleitungsgesetz, GBIBW 1952, S. 3ff.).

Über die Ausgestaltung und Funktionen des Staatsgerichtshofes entschied wie über die neue Verfassung die VLV. In deren *Verfassungsausschuss* (VA) standen die Vorschläge der Regierungskoalition (SPD, FDP/DVP u. BHE) und der christdemokratischen Opposition zur Diskussion. Die Vorschläge der CDU orientierten sich an den württemberg-badischen und württemberg-hohenzollerschen Erfahrungen, diejenigen der Regierungskoalitionen lehnten sich an Art. 93 GG an. Bei den Zuständigkeiten des Gerichts zielte die CDU im Unterschied zu den Regierungsparteien auf eine breite Kompetenzausstattung, insbesondere im Rahmen der Organstreitigkeiten. Das Ergebnis der Verhandlungen zeigte eine starke Anlehnung an die entsprechenden Zuständigkeiten des BVerfGes für Verfassungsstreitigkeiten und die abstrakte sowie konkrete Normenkontrolle. Hinzu kamen Kompetenzen in den Bereichen der Ministeranklage, der vorläufigen Kontrolle von parlamentarischen Anträgen zur Verfassungsänderung und bei Klagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen einer möglichen Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung durch ein Landesgesetz. Insbesondere die letzte Kompetenz sollte sich im Rahmen der Gemeindereform Anfang der 1970er Jahre und bis heute als wichtiger Gegenstand der Spruchpraxis erweisen (s. u.). Nach Diskussionen gab es ebenso Einigkeit beim Verfahren der Richterwahl, die nach dem Vorschlag der Regierungsfractionen dem Landtag obliegen sollte. Der Vorschlag der CDU, die Zuständigkeit auf mehrere Institutionen und Akteure zu verteilen, hatte keinen Erfolg.

Auch der Plan zur Einrichtung eines Verfassungsgerichtes erhielt in der Abstimmung trotz der vorausgegangenen Differenzen breite politische Unterstützung. Lediglich die kommunistischen Delegierten stimmten dagegen. Die VLV nahm die Grundordnung am 11. November 1953 mit 102 von 114 Stimmen an; 5 Abgeordnete lehnten den Text ab und 7 enthielten sich der Stimme. Damit konnte die Verfassung am 19. November 1953 in Kraft treten (Feuchte et al. 1987, S. 564ff.; Feuchte 1986, Bde. III, VI, VII). Mit Art. 68 LV wurde ein Verfassungsgericht geschaffen. Es behielt den Namen seiner Vorgängerinstitutionen „Staatsgerichtshof“ bis zum 5. Dezember 2015, seither lautet er: „Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg“; das ist der Name, der auch im Folgenden benutzt wird. Erstmals änderte sich damit die Bezeichnung eines Verfassungsorgans seit Bestehen des Landes. Dies geschah auf Wunsch der Richter,² die die Benennung an die 2013 eingeführte „Landesverfassungsbeschwerde“ anzupassen wünschten. Der Stellvertretende Präsident des Verfassungsgerichtshofs, Franz-Christian Mattes, gab zu bedenken, dass der traditionelle Name aus einer Zeit stamme, als das Organ „ausschließlich für staatsinterne Vorgänge“ zuständig war und dass er nun „als irreführend empfunden werden könne“ (zit. nach Müller 2015).

2 „Möge Gott ihnen Kraft und Weisheit schenken“³ – Zusammensetzung und Wahl der Richterinnen und Richter

Verfassungsrichter werden manchmal auch als „heimliche Aristokratie“ bezeichnet, weil sie politische Konflikte beenden und damit die Volkssouveränität abschwächen. Die Bedingungen ihrer Wahl bzw. Einsetzung sind nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung. Die Verfassungsgeberin in Baden-Württemberg entschied sich für ein parlamentarisches Verfahren: Der VerfGH besteht aus drei Gruppen mit jeweils drei ordentlichen Richtern, die vom Landtag für die Dauer von neun Jahren gewählt werden (Art. 68 Abs. 3 LV). Das Plenum fungiert dabei als *Committee of the whole house*. Drei der Mitglieder müssen Berufsrichter sein, drei benötigen die „Befähigung zum Richteramt“, bei weiteren dreien liegt diese Voraussetzung nicht vor. Zu jedem ordentlichen Mitglied wird zudem ein Stellvertreter gewählt; in jeder Gruppe können sich die Stellvertreter gegenseitig vertreten. Die Stellvertreterregelung geht auf Erfahrungen am Ende der Weimarer Republik zurück, als Gerichte durch gezielte Verhaftung von Richtern arbeitsunfähig gemacht wurden. Aus der Gruppe der Berufsrichter wählt der Landtag den Vorsitzenden mit der Amtsbezeichnung „Präsident des Verfassungsgerichtshofes“ und seinen Stellvertreter für die Dauer ihrer Mitgliedschaft. Auch hier ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhält (§ 2 VerfGHG). Der Präsident ist nicht Vorgesetzter der anderen Mitglieder, sondern *primus*

2 Um die Lesbarkeit zu gewährleisten, benutze ich im Weiteren das generische Maskulinum; Frauen sind also auch dann mit gemeint, wenn sie nicht erwähnt sind.

3 Landtagspräsident Neinhuis in seiner Ansprache zur ersten Vereidigung der neu gewählten Richter am 20.07.1955 (LT BW PIPr 1/73. Sitzung, Sondersitzung).

inter pares. Er führt die Geschäfte des Gerichts und leitet die Verhandlungen. Ihm kommt es auch zu, die Berichterstatter zu bestimmen (§ 15 Abs. 3 VerfGHG).

Die Richterwahl soll frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit des Vorgängers vorgenommen werden. Ist der Landtag zu diesem Zeitpunkt aufgelöst, findet die Wahl innerhalb eines Monats nach dem ersten Zusammentritt des Parlaments statt. Bei einem vorzeitigen Ausscheiden muss ein Nachfolger innerhalb von drei Monaten gewählt werden. Die Wahl erfolgt ohne Aussprache in geheimer Abstimmung (§ 97a Abs. 3 GOLT) sowie einzeln mit der Mehrheit der Stimmen (§ 2 Abs. 2 u. 3 VerfGHG). Ein Richter aus jeder Gruppe ist alle drei Jahre neu zu bestellen (Art. 68 Abs. 3 LV), wobei Wiederwahl möglich ist (§ 3 Abs. 1 VerfGHG). Bei der erstmaligen Wahl der Richter 1955 entschied das Los über die Amtsdauer von neun, sechs oder drei Jahren (Art. 89 LV und § 2 VerfGHG; LT BW PIPr 1/70 vom 22.06.1955, S. 3323). Die Wahl in drei Abschnitten trägt zum Konsensprinzip des Gerichts bei: Neue Mitglieder werden langsam in das Gremium sozialisiert. Die Vereidigung vor dem Landtag markiert den Beginn des Amtes (§ 4 VerfGHG).

Inkompatibilitäten bestehen mit mehreren Ämtern und Mandaten: So darf ein Richter (oder sein Stellvertreter) nicht gleichzeitig dem Bundestag, der Bundesregierung, einem Landesparlament oder einer Landesregierung angehören, auch eine gleichzeitige Funktion als politischer Staatssekretär oder politischer Beamter ist nicht möglich.

Die durchschnittliche Amtsdauer der ordentlichen Mitglieder beträgt rund 10 Jahre, wobei Richter mit der Befähigung zum Richteramt mit rund 12 Jahren deutlich länger und Richter ohne die Befähigung zum Richteramt mit durchschnittlich rund 8 Jahren deutlich kürzer im Amt bleiben; Berufsrichter amtierten durchschnittlich rund 9,5 Jahre am Verfassungsgerichtshof (Tab. 2.1). Der statistische Mittelwert von 10 Jahren ist gleichwohl irreführend, denn die Wiederwahl stellt eher die Regel als die Ausnahme dar. In den Durchschnittswerten berücksichtigt sind auch solche Zeiten, die durch den Tod eines Amtsinhabers verkürzt waren oder die aufgrund beruflicher Veränderungen nur wenige Monate dauerten. In manchen Fällen war das Richteramt nur Durchgangsstation wie bei Monika Wulf-Mathies, die zur EU-Kommission ging, oder bei Ferdinand Kirchhof, der zum Bundesverfassungsrichter gewählt wurde. Rekordhalter bei der Amtsdauer sind der Tübinger Rechtswissenschaftler Otto Bachof, der es auf 27 Jahre brachte, und der noch im Amt sich befindende Politikwissenschaftler Wolfgang Jäger, der bisher fast 28 Jahre ununterbrochen dem Gremium angehört. In der Literatur wird die Kontinuität gelobt, da die alle drei Jahre stattfindende partielle Wahl kombiniert mit einem häufigen Wechsel zu einer ständigen Einarbeitung neuer Richter führen würde. Auch wird auf die Schwierigkeit verwiesen, die Ämter mit geeigneten Kandidaten zu besetzen (Schinkel 1996, S. 36). Zugleich erlaubt die zeitlich begrenzte Amtsdauer und die Periodizität der Wahl dem Landtag beständigeren Einfluss auf die Besetzung zu nehmen als im Falle einer Ernennung der Richter auf Lebenszeit.

Tabelle 2.1 Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg: durchschnittliche Amtsdauer in Jahren nach Richtergruppen^{a)}

Kategorie	Anzahl der Richter	Jahre
Berufsrichter	21	9,5
mit Befähigung zum Richteramt	13	12,4
ohne die o.g. Voraussetzung	20	8,1
Mittel	-	10,0

a) Auf Grundlage aller ordentlichen Mitglieder seit der ersten Richterwahl.

Quelle: Autor, eigene Erhebung.

Das demokratische Element der Richterwahl wird als wichtiger Beitrag zum „Gleichgewicht“ der Gewalten verstanden (Landtagspräsident Neinhaus, zit. nach LT BW PIPr 1/73, Sondersitzung vom 20.07.1955). Dem Landtag steht es dabei frei, die obersten Gerichte zu ersuchen, über das Justizministerium Listen mit geeigneten Kandidaten für die Gruppe der Berufsrichter vorzulegen (§ 2 Abs. 5 VerfGHG). Gleichwohl kontrollieren die Fraktionen über ihre Vertrauensleute das Verfahren, was auf eine Praxis in der VLV zurückgeht: Bei der Wahl zum Vorläufigen Staatsgerichtshof wurde so verfahren, dass ein Vorschlag der vier Oberlandesgerichtspräsidenten in den Fraktionsspitzen und im Ältestenrat abgestimmt wurde (VLV Protokolle, 13. Sitzung, 15.10.1952, S. 444). Den Richterwahlen liegen seither interfraktionelle Vorschläge zugrunde, die in der Regel breite Zustimmung finden. In seltenen Fällen hielten sich nicht alle Abgeordneten an die Absprachen und verpassten einzelnen Kandidaten einen „Denkzettel“, ohne allerdings die Wahlen scheitern zu lassen.⁴ Konkurrierende Vorschlagslisten gab es nur, als Parteien in das Parlament kamen, die den demokratischen Grundkonsens nicht mittragen wollten. So 1970 in der 5. WP die NPD, die einmalig den Sprung in den Landtag schaffte (LT BW PIPr 5/74 vom 18.06.1970, S. 4198ff.). Lediglich 1983 kam es zu einer Kampfabstimmung bei der Wahl des Präsidenten Karlheinz Keller und des Vizepräsidenten Helmut Fuchs, nachdem ein Antrag der SPD, den Punkt von der Tagesordnung zu nehmen, abgelehnt worden war. Beide kamen nur mit der Mehrheit der Christdemokraten ins Amt (Feuchte 1987, S. 363f.).

4 Siehe die Wiederwahl von Gisela Freudenberg (SPD) (LT BW PIPr 7/81 vom 19.07.1979, S. 5539 u. S. 5543); bereits bei der Wahl von Freudenberg hatten sich 22 Abgeordnete enthalten und es gab 5 Nein-Stimmen bei 83 Abstimmenden (LT BW PIPr 6/106 vom 30.01.1976, S. 7377).

Tabelle 2.2 Berufliche Herkunft der ordentlichen Richter nach Jahr der Ernennung
(Berufsrichter und Richter mit Befähigung zum Richteramt)

Jahr der Ernennung	1955- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2009	2010- 2016	1955- 2016
Ordentliche Gerichtsbarkeit	3	1	4	1	2	1	-	12
Arbeitsgerichtsbarkeit	-	-	-	-	-	-	1	1
Verwaltungs- gerichtsbarkeit	1	1	1	2	-	3	-	8
Finanzgerichtsbarkeit	-	-	-	-	-	-	-	-
Sozialgerichtsbarkeit	-	-	-	-	-	-	-	-
Freiberuflichkeit	1	-	-	-	-	1	1	3
Wahlamt / Mandat	1	1	-	1	1	-	-	4
Wissenschaft	1	-	-	1	-	2	1	5
Sonstiges	1	-	-	-	-	-	-	1

Quelle: Autor, eigene Erhebung.

Das durchschnittliche Alter der Richter bei der Berufung beträgt 55 Jahre, der Abschied vom Amt findet mit 65 Jahren statt. Auffallend ist jedoch, dass das Senioritätsprinzip im letzten Jahrzehnt an Bedeutung verloren hat. Während das mit 58 Jahren hohe Einstiegsalter bei den Richterwahlen in der Periode von 1955 bis 1959 durch einen Mangel an jüngeren Bewerbern verursacht sein könnte, erfolgte eine Erstberufung in den folgenden Jahrzehnten in der Regel ebenfalls erst mit durchschnittlich 55 Jahren. Die neuere Praxis scheint jüngeren Anwärtern größere Chancen zu bieten, jedenfalls ist das Durchschnittsalter der zwischen 2010 und 2016 berufenen Richter auf 46 Jahre gefallen. Das bis heute bei der Berufung jüngste Mitglied war der damalige Bezirksleiter Baden-Württemberg und spätere Vorsitzende der IG Metall Franz Steinkühler, der 1975 im Alter von 37 Jahren gewählt wurde. Als ältester Neurichter wurde 1955 der ehemalige Zentrums- und dann CDU-Politiker sowie Justizminister von Württemberg-Baden Josef Beyerle mit 76 Jahren in das Amt gewählt. Die Würde des Doyens kommt Karl Schiess zu, der CDU-Politiker und ehemalige Innenminister von Baden-Württemberg gab erst mit 83 Jahren das Amt auf.

Tabelle 2.3 Herkunft der ordentlichen Richter nach Berufsgruppen und Jahr der Ernennung^{a)}

Periode der Ernennung / Berufliche Herkunft ^{b)}	1955-2019	1955-1959		1960-1969		1970-1979		1980-1989		1990-1999		2000-2009		2010-2019	
	-	R	O	R	O	R	O	R	O	R	O	R	O	R	O
Rechtspflege	5	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-	1	-
Arbeitnehmervertreter u.ä.	7	-	1	-	-	-	3	-	-	-	2	-	-	-	1
Unternehmervertreter u.ä.	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wissenschaft	8	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	2	-	1	1
Amts- und Mandatsträger ^{c)}	10	2	-	1	-	-	3	2	1	-	1	-	-	-	-
Kirchen	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Sonstige ^{d)}	3	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2	-	-	-	-

a) Bei Ernennung aus dem Ruhestand wurde die letzte berufliche Tätigkeit verbucht.

b) R = mit Befähigung zum Richteramt; O = ohne Befähigung zum Richteramt.

c) Minister, Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende u. ä.

d) Sonstige: 1 Schulleiter, 1 Apothekerin, 1 Pädagogin.

Quelle: Autor, eigene Erhebung.

In der Literatur wird manchmal gefordert, dass alle juristischen Fachrichtungen im Gremium vertreten sein sollten (Schinkel 1996, S. 29). Tatsächlich kamen die meisten Berufsrichter in den Anfangsjahren aus der Ordentlichen Gerichtsbarkeit, erst später war die Verwaltungsgerichtsbarkeit stärker präsent, bis sich das Verhältnis zum Teil sogar umdrehte (Tab. 2.2 und 2.3). Ein Vertreter der Arbeitsgerichtsbarkeit ist erst in jüngerer Zeit in das Gremium gewählt worden. Die Kompetenz für andere Fachrichtungen bringen oftmals die Wissenschaftler mit.

Der Einfluss der Fraktionen auf die Richterbestellung in allen drei Kategorien wird durch die Möglichkeit der Ernennung von Laienrichtern sowie die relativ offene Regelung der Auswahlkriterien verstärkt. Das Laienelement verweist auf die Hoffnung, dass bei der Urteilsfindung der „gesunde Menschenverstand“ genauso bedeutend ist wie die fachliche Expertise (Gebhard Müller in der 50. Sitzung des VA am 12.05.1953; Feuchte 1986, Bd. VI, S. 310). Die juristischen Materien fordern den Laienrichtern allerdings oft ein erhebliches Einfühlungsvermögen ab. Vor allem in den Anfangsjahren des Gerichts wurde eine breite gesellschaftliche Repräsentation angestrebt (Tab. 2.3). Dies zeigte sich zum einen durch einen gewissen Regionalproporz und zum anderen in den korporatistischen Elementen der Bonner Republik: Gewerkschafts- und Unternehmervertreter fanden sich im Gericht wieder. Das enge Verhältnis der SPD zu den Gewerkschaften verdeutlicht bis heute die Präsenz von Arbeitnehmervertretern. Weshalb seit den 1970er Jahren das Unternehmerlager nicht mehr direkt im Gremium vertreten ist, mag auch mit dem Bedeutungsgewinn der Parteien und damit ihrer Patronagemacht zusammenhängen. Alleine zehn Richter stammen unmittelbar aus dem politischen Bereich und waren zuvor Amts-

oder Mandatsträger. Es wäre allerdings verkürzt, von einer Kolonialisierung des Gerichts durch die Parteien zu sprechen; auch eine „Politisierung“ (Schinkel 1996, S. 33) lässt sich kaum nachweisen. Das Vorschlagsrecht unterliegt bestimmten Machtverschiebungen: So spielt heute der Regionalproporz keine Rolle mehr. Im Fraktionenparlament konnten die Grünen in den letzten Jahren zu Lasten der Sozialdemokraten an Einfluss auf die Richterbank gewinnen: sie setzten sich für einen höheren Anteil von Frauen im Gremium ein. Immer gilt die Suche nach gemäßigten Kandidaten, die Fraktionsspitze schlägt in der Regel konsensfähige Persönlichkeiten vor. Zugleich besteht durch die lange Verweildauer eine gewisse Kontinuität in der Ausübung des Amtes. Auch dies schränkt die Zusammensetzung nach politischen Kriterien ein.

3 **Rechtsgrundlagen und Organisation**

Als Rechtsquelle des VerfGHes steht zuvorderst die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2015. Stellung, Zusammensetzung und Zuständigkeiten sind im zweiten Hauptteil „Vom Staat und seinen Ordnungen“ geregelt. Der VerfGH steht an fünfter Stelle unter dem Kapitel „Die Rechtspflege“. Hier findet er erstmals Erwähnung in Art. 68 LV (hinzu kommen: Art. 31 Abs. 2, Art. 42 Abs. 1, Art. 57, Art. 64 Abs. 1 und Art. 76 LV). Der VerfGH ist damit Verfassungsorgan, seine Organisationsform entspricht der eines Gerichtes. Weitere Rechtsquellen sind das *Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG)* vom 13. Dezember 1954 (zuletzt geändert durch Gesetz zur Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde vom 13.11.2012 – GBIBW, S. 569), die *Geschäftsordnung (GO)* und der (jährlich aufgestellte) *Geschäftsverteilungsplan (GVP)*. Logistisch und inhaltlich kümmert sich eine Geschäftsstelle mit drei wissenschaftlichen Mitarbeitern um die Angelegenheiten. Das Gericht verfügt über Räumlichkeiten beim Oberlandesgericht in Stuttgart, das mit seiner Verwaltung die Tätigkeit unterstützt (§ 2 GO).

Die mit der Einführung der Verfassungsbeschwerde steigende Arbeitslast führte verstärkt zur Nutzung arbeitsteiliger Elemente: So beschließt der Verfassungsgerichtshof jährlich vor Beginn des Geschäftsjahres über Zahl und Zusammensetzung verschiedener Kammern (§ 9 GO). Diese sollen die Verfahren beschleunigen, unter anderem um unzulässige und offensichtlich unbegründete Anträge herauszufiltern, welche anschließend vom Vorsitzenden mit der Zustimmung zweier Kollegen entschieden werden (§ 17 Abs. 2 VerfGHG und § 68 Abs. 4 VerfGHG). Eine solche „Filterung“ erlaubt dem Gericht erst, in anderer Sache wirksam tätig zu werden.

Die „ministerialfreie Stellung“ ermöglicht dem Gericht, seine Angelegenheiten auf Grundlage der Verfassung und der Gesetze eigenständig zu regeln. Die Unabhängigkeit gründet im Trenngedanken: Vertreter der Exekutive, der Legislative oder sonstige Akteure dürfen auf Verfahren und Entscheidungen keinen Einfluss nehmen. Diese Unabhängigkeit wird seit 2015 auch symbolisch deutlich. Anders als die übrigen Verfassungsorgane verfügte der VerfGH nicht über einen eigenen Etat. Dieser wurde erst mit der neu

eingeführten Verfassungsbeschwerde eingerichtet. So weist 2016 der Einzelplan 16 Verwaltungseinnahmen in Höhe von 20.000 Euro bei 314.000 Euro Personal-, 59.000 Euro Verwaltungs- und 5.000 Euro Investitionsausgaben auf. Dem Finanzplan entsprechend stehen dem Gericht 1,5 Beamtenstellen zur Verfügung (www.statistik-bw.de/shp/2015-16).

Da das Gericht kein Selbstbefassungsrecht besitzt, kann es nur im Rahmen eines „fristgebundenen Antrags“ tätig werden. Die Anrufung kann von jedem Berechtigten per begründeten schriftlichen Antrag erfolgen. Hierbei sind auch die erforderlichen Beweismittel anzugeben. Das Verfahren wird vom Präsidenten des Gerichtes dominiert: Er führt den Vorsitz und ihm obliegt die Verfahrensleitung (§ 13 GO). Wird ein Verfahren eingeleitet, bestellt der Vorsitzende sodann einen oder mehrere Berichterstatter (§ 14 GO). Deren Aufgabe besteht in der Erstellung eines schriftlichen Votums und eines Entscheidungsentwurfs (§ 14 Abs. 2 GO). In der Regel kommt dem Votum des Berichterstatters besonderes Gewicht zu, da er Experte für das zu verhandelnde Anliegen ist und die anderen Richter seiner tieferen Kenntnis der Materie vertrauen können. Der Vorsitzende lädt schließlich auch zu den Beratungen, den Terminen der (seltenen) mündlichen Verhandlungen und den Verkündigungsterminen.

Im Plenarverfahren entscheiden die Richter nach Inhalten und Erkenntnissen der Verhandlung und der Beweisaufnahme. Sie stimmen nach Lebensalter aufsteigend ab, der jüngere Richter also vor dem älteren. Der Berichterstatter hat das Privileg als erster abzustimmen, als letztes gibt der Vorsitzende seine Stimme ab (§ 22 Abs. 2 VerfGHG), bei knappen Mehrheiten erhält diese ein besonderes Gewicht; es reicht die einfache Mehrheit. Sondervoten werden nicht ab- und Abstimmungsergebnisse nicht bekannt gegeben. Urteile haben Gesetzeskraft (§ 23 VerfGHG) und werden vom Präsident im Gesetzblatt veröffentlicht (§ 23 Abs. 1 VerfGHG). Entscheidungen des Verfassungsgerichts befinden sich damit hierarchisch an oberster Stelle der Normenpyramide und liegen auf der Ebene der Staatsleitung.

Tabelle 2.4 Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg: Verfahren nach Entscheidungstyp und Wahlperiode^{a)}

	WP	1 u. 2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	An- zahl ^{b)}	1952- 1960	1960- 1964	1964- 1968	1968- 1972	1972- 1976	1976- 1980	1980- 1984	1984- 1988	1988- 1992	1992- 1996	1996- 2001	2001- 2006	2006- 2011	2011- 2016
(a) Organstreitverfahren	22 (5)	1 (0)	1 (0)	-	2 (0)	-	1 (0)	1 (0)	3 (0)	3 (1)	-	2 (0)	2 (0)	3 (1)	3 (2)
(b) Abstrakte Normenkontrollen	6 (1)	-	-	-	-	2 (0)	1 (1)	1 (0)	-	1 (0)	-	-	1 (0)	-	-
(c) Konkrete Normenkontrollen	12 (2)	5 (1)	2 (0)	1 (0)	2 (1)	-	1 (0)	-	-	1 (0)	-	-	-	-	-
(d) Vorbeugende Normenkontrollen	1 (0)	1 (0)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(e) Kommunale Normenkontrollen	119 (20)	5 (2)	2 (0)	1 (0)	-	93 (13)	8 (1)	1 (0)	-	-	4 (2)	5 (2)	-	-	-
(f) Abgeordnetenanklage	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(g) Ministeranklage	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(h) Wahlprüfungsverfahren	16 (2)	-	1 (1)	1 (1)	2 (0)	-	1 (0)	-	1 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	3 (0)	1 (0)	3 (0)
(i) Anfechtung Volks- abstimmungen, Zulassung und Zustandekommen Volksbegehren	19 (0)	-	-	-	-	-	-	-	2 (0)	-	-	-	-	-	17 (0)
(j) Verfassungsbeschwerden	59 (9)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59 (9)
(k) Verzögerungs- beschwerden ^{c)}	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstiges	3 (0)	-	-	-	-	-	-	-	1 (0)	-	-	2 (0)	-	-	-
Gesamt (erfolgreich)	257 (39)	12 (3)	6 (1)	3 (1)	6 (1)	95 (13)	12 (2)	3 (1)	7 (0)	6 (1)	5 (2)	10 (2)	6 (0)	4 (1)	82 (11)

a) Gezählt wurden alle veröffentlichten Entscheidungen des Gerichtes seit 1955.

b) In Klammern: die Anzahl der erfolgreichen Entscheidungen; Verfahren, die mit einem Vergleich endeten, wurden als „erfolgreich“ gewertet.

c) Grundlage ist hier: § 61 VerfGG i.V.m. §§ 97b bis 97d des BVerfGG.

Quelle: Autor. Eigene Erhebung.

4 Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes

Ein erster Teil der Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes ist geprägt von den Traditionen der badischen und württembergischen Staatsgerichtshöfe (Organstreitigkeiten, Verfassungsschutzverfahren), ein zweiter Teil knüpft an die Praxis der Weimarer Republik an (Wahl- und Mandatsprüfungen), ein dritter Teil entspricht neueren Aufgabenzuweisungen (konkrete Normenkontrolle, präventive Kontrolle von Verfassungsänderungen, Verfassungsbeschwerde). Die Zuständigkeiten des Gerichts lassen sich in sechs Hauptgruppen einteilen (Tab. 2.4).

4.1 Organstreitverfahren

In Organstreitverfahren (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV) zeigt sich der klassische Zuständigkeitsbereich der alten Staatsgerichtshöfe (Heyde 1983, S. 9). Dabei geht es um die Auslegung der Landesverfassung bei Konflikten über den Umfang von Rechten und Pflichten eines obersten Staatsorganes oder anderer Beteiligter, die durch die Landesverfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Grupp lobt diese Verfahren, weil hier zum Ausdruck komme, „[...] welche Relevanz *die Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns* selbst dann besitzt, wenn niemand in seinen Rechten beeinträchtigt ist, sondern *ausschließlich die Wahrung von Verfahrens- und Formvorschriften und die Achtung organschaftlicher Kompetenzen* in Frage steht“ (Grupp 1993, S. 86; Hervorhebungen im Original). Organstreitverfahren verweisen damit auf die „Demokratisierung“ staatlicher Entscheidungsverfahren, zumal sie ein Instrument der Opposition sind: Von 22 Organstreitverfahren stammten 16 aus der Feder der parlamentarischen Minderheit (Tab. 2.4 und 2.5). Ihre Erfolgsaussichten sind nicht gering (5).

In seinem Urteil aus der 7. WP vom 16. April 1977 äußerte sich der Verfassungsgerichtshof erstmals zum Recht der Untersuchungsausschüsse (GR 2/76, ESVGH 27, S. 1; DÖV 1977, S. 524). Die CDU regierte seit 1972 mit absoluter Mehrheit. Dem Gericht lag ein Antrag von Abgeordneten der SPD-Fraktion vor, der gegen die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gerichtet war. Das Gremium sollte klären, inwiefern „[...] Mißstände im Kulturministerium und im nachgeordneten Bereich vorliegen [...]“ Nach der Landesverfassung reicht hierzu ein Antrag eines Viertels der Mitglieder des Hohen Hauses (Art. 35 Abs. 1 LV), dieses Quorum wurde auch erreicht. Allerdings verletzte der Antrag das „Bestimmtheitsgebot“, so das Verfassungsgericht, wonach der Gegenstand der Untersuchung im Beschluss genau festzulegen sei (Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LV). Dieses Gebot dürfe nicht zu streng ausgelegt werden, die Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes habe aber zum Ziel, dem Prinzip der Gewaltenteilung Rechnung zu tragen. Die Legislative könne das parlamentarische Kontrollrecht als eigenes Tätigkeitsfeld nicht einer Teilkörperschaft (dem Untersuchungsausschuss) zur freien Ausübung überlassen. Deshalb muss im Einsetzungsbeschluss der Untersuchungsgegenstand genau gefasst werden, eine allgemeine Untersuchung der Regierungstätigkeit erfülle diese Erfordernis nicht (Feuchte 1978, S. 185).

Tabelle 2.5 Opposition und Verfahren nach Entscheidungstyp und Wahlperiode^{a), b)}

WP	Organstreit- verfahren	Abstrakte Normen- kontrollen	Konkrete Normen- kontrollen	Wahlprüfungs- entscheidungen	Gesamt (erfolgreich)
7.	1 (0)	1 (1)	-	-	2 (1)
8.	1 (1)	1 (0)	-	-	2 (1)
9.	2 (0)	-	-	-	2 (0)
10.	3 (1)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	6 (1)
11.	-	-	-	-	-
12.	2 (0)	-	-	-	2 (0)
13.	2 (0)	1 (0)	-	-	3 (0)
14.	3 (1)	-	-	1 (0)	4 (1)
15.	2 (2)	-	-	-	2 (2)
Σ	16 (5)	4 (1)	1 (0)	2 (0)	23 (6)

a) In den ersten sechs Wahlperioden und bei den nicht in der Tabelle aufgenommenen Verfahrensarten waren Oppositionsfraktionen nicht aktiv.

b) In Klammern: die Anzahl der erfolgreichen Entscheidungen; Verfahren, die mit einem Vergleich endeten, wurden als „erfolgreich“ gewertet.

Quelle: Autor, eigene Erhebung.

Auch das Urteil vom 15. März 1985 (GR 1/83, VBIBW 1985, S. 213; ESVGH 35, S. 161) war für die Antragsteller aus den Reihen der Opposition kein Erfolg: Es ging um die Herausgabe von Steuerakten durch das Finanzministerium. Der betroffene Untersuchungsausschuss zur Parteienfinanzierung war bereits in der 8. WP unter der christdemokratischen Alleinregierung von Ministerpräsident Lothar Späth eingesetzt worden. Nach dem Zusammentritt des neuen Landtags erklärte der VerfGH den Organstreit für erledigt. Dies ist nach § 24 Satz 2 VerfGHG möglich, wenn mit dem Zusammentritt des neuen Landtags „[...] ein schutzwürdiges Interesse an [...] [einer] Weiterverfolgung nicht besteht.“ Dieses Interesse verneinte das Gericht mit dem Hinweis auf ein Urteil des BVerfG über den Flick-Untersuchungsausschuss. Immer wieder gab es Konflikte bezüglich der Weiterführung eines Organstreits über das Ende der WP hinaus, hier entschied das Verfassungsgericht meist für das Diskontinuitätsprinzip (Urteile vom 26.10.1989, GR 4/87, VBIBW 1990, S. 92 u. GR 3/87, VBIBW 1993, S. 51). Auch zur Frage, ab wann ein Untersuchungsausschuss zur Untersuchung des Regierungshandelns eingesetzt werden darf, bezog das Gericht im Jahre 2007 Stellung. Die SPD-Fraktion sowie 37 weitere Abgeordnete waren im Parlament mit einem Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum beabsichtigten Kauf von Kunst- und Kulturgütern des Hauses Baden gescheitert und erhoben deshalb Klage. Der VerfGH gab der parlamentarischen Mehrheit recht: So scheidet bei Vertragsverhandlungen der Regierung eine parlamentarische Untersuchung aus, wenn diese noch nicht abgeschlossen sind. Denn der „[...] Verhandlungspartner [könne] aus der öffentlichen Diskussion im Untersuchungsausschuss Rückschlüsse auf die Position der

Landesregierung in den anstehenden Verhandlungen zieh[en]" (Urteil vom 26.07.2007, GR 2/07).

Erstmals erfolgreich war die Opposition hingegen bei einem Streit um das Untersuchungsrecht in der 10. WP mit dem Urteil vom 13. August 1991 (GR 1/91, VBIBW 1991, S. 414). Nach wie vor regierte die CDU alleine und wieder ging es um das Bestimmtheitsgebot (Art. 35 Abs. 1 S. 2). In diesem Verfahren vertrat der VerfGH die Meinung, dass das Untersuchungsziel mit der Benennung von „Mitgliedern der Landesregierungen Späth der 9. und 10. Legislaturperiode“ ausreichend präzisiert sei (GR 1/91, VBIBW 1991, S. 414). Zuvor hatte die Opposition bereits 1981 einen ersten Teilerfolg errungen. Auf Betreiben des SPD-Landesvorstandes und der sozialdemokratischen Fraktion im Landtag erkannte das Gericht in seinem Urteil vom 6. März 1981 in einigen Fällen auf einen Verstoß gegen das Demokratiegebot und den Grundsatz auf Chancengleichheit. Die Landesregierung hatte im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit mehrere Druckerzeugnisse in den Monaten vor der Landtagswahl 1980 herausgegeben. Das Gericht hatte zu entscheiden, inwiefern in der Vorwahlzeit „[...] von einer werbenden Einflußnahme zugunsten oder zu Lasten einzelner Parteien, also von einem parteiergreifenden Einwirken von Staatsorganen in die Wahl der Volksvertretungen [auszugehen ist]" (Feuchte 1987, S. 328). Einige Publikationen entsprachen einer „werbenden Einflussnahme“ und galten damit als Eingriff der Landesregierung in den Wahlkampf (VBIBW 1981, S. 136; Feuchte 1987, S. 328).

Der bisher spektakulärste Erfolg kam aber nicht der Opposition, sondern der Regierung zugute: Kurz nach dem historischen Regierungswechsel in der 15. Legislaturperiode, in der erstmals ein Mitglied der Grünen zum Ministerpräsidenten eines Bundeslandes gewählt wurde, bewertete der VerfGH in seinem Urteil vom 6. Oktober 2011 den von der vormaligen CDU/FDP-Regierung mit einer Garantieübernahme des Landes verbundenen Aktienkaufvertrag der EDF und der Neckarpri GmbH als Umgehung des parlamentarischen Haushaltsrechts. Das dem Parlament vorbehaltene Budgetrecht, so das Gericht, stelle „[...] ein wirksames Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle [...]“ dar und sei ein „[...] Kernelement der demokratischen Legitimierung und Gewaltenteilung [...]“. An das von der Regierung benutzte Notbewilligungsrecht seien strenge Voraussetzungen anzulegen: „Kursschwankungen am Kapitalmarkt sowie vermeintlich günstige Zinsphasen können keine Rechtfertigung dafür sein, auf eine vorrangige Entscheidung des für Budgetfragen zuständigen Parlaments zu verzichten [...] Eine von Eilaspekten losgelöste Notbewilligungsbefugnis des Finanzministers findet in der Landesverfassung keine Stütze.“ Auch für Bürgschaften nach Art. 84 LV bestehe ein zwingendes Beteiligungsrecht des Parlaments, was von der CDU/FDP-Regierung ignoriert worden sei (GR 2/11; <http://verfgh.baden-wuerttemberg.de/de/entscheidungen>). Einige Repräsentanten der ehemaligen Mehrheit mutmaßten, der VerfGH habe nur deshalb strenge Kontrollmaßstäbe angelegt, weil die CDU nicht mehr die Regierung stelle, und zogen die Unabhängigkeit des Gerichts in Zweifel. Dessen Präsident reagierte auf die „Unterstellung“: „Der Vorwurf, der Staatsgerichtshof sei regierungs- oder gar CDU-abhängig, haben mich und die Staatsanwaltschaft tief getroffen. Dieser Vorwurf rüttelt tief an den Grundfesten unseres Staates“ (Eberhard Stolz, zit. nach Soldt 2012, S. 8).

Dem VerfGH kommt im Rahmen der Organstreitverfahren eine wichtige Rolle für die Weiterentwicklung des Parlamentsrechts zu. Er bestimmte den Umfang, in dem Fraktionen im Verfahren des Organstreits Anträge stellen können, präzisierte die Minderheitenrechte zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und bei der Zeugenbefragung und definierte Fristen zur Verjährung des Antragsrechts (Hammer 2003, S. 110f. u. S. 113ff.).

4.2 Normenkontrollverfahren

Im Prüfungsrecht gegenüber dem Gesetzgeber besteht für die Verfassungsgerichtsbarkeit der „Testfall“ für die Funktion des Letztentscheids (Starck & Stern 1983, S. 9) und damit für die Position des Gerichts als Vetospieler. Die Normenkontrollverfahren des Verfassungsgerichtshofes lassen sich in abstrakte, konkrete, vorbeugende und kommunale Normenkontrollen unterteilen. Letztere bilden den Schwerpunkt der gerichtlichen Arbeit.

Bei der *abstrakten Normenkontrolle* (Art. 68 Abs. 1 Nr. 2 LV) entscheidet der VerfGH bei Zweifeln oder Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung. Antragsberechtigt sind die Regierung oder ein Viertel der Mitglieder des Landtages. Die abstrakte Normenkontrolle ist ein genuines Oppositionsinstrument, es hat zum Ziel, unliebsame Mehrheitsbeschlüsse des Parlaments rückgängig zu machen. So kamen vier von sechs über den untersuchten Zeitraum verstreute abstrakte Normenkontrollen aus der Feder der Opposition, nur eine war allerdings erfolgreich. Alle Verfahren betreffen konfliktuelle Politikfelder: das Landeswahlrecht (2 Entscheidungen), die Bildungspolitik (1), die Gesundheitspolitik (1) und die Institutionenpolitik (2).

Das einzige erfolgreiche Verfahren stammte aus der 7. WP und betraf eine Bestimmung des Landeswahlgesetzes, wobei deutlich wurde, dass zunächst verfassungskonforme Regeln durch Veränderungen des Rahmens problematisch werden können. Der VerfGH entschied am 14. Juli 1979, dass die unechte Teilortswahl und die Verhältniswahl bis zu einem gewissen Grade nicht vereinbar sind. Die Fraktionen SPD und FDP sowie die Große Kreisstadt Ditzingen hatten eine entsprechende Regelung des novellierten Kommunalwahlrechts angefochten, da diese eine Bevorzugung großer Parteien darstelle. „Unecht“ wurde die Teilortswahl genannt, weil die Kandidaten von der gesamten Bürgerschaft gewählt werden. Die Aufteilung des Wahlgebietes in unterschiedlich große Wahlbezirke und die Beschränkung des Verhältnisausgleichs auf die Wahlbezirke führte wegen der unberücksichtigten Reststimmen zu Schwierigkeiten beim Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG u. Art. 72 Abs. 1 LV). Die Verfassung sieht für die Wahl der Gemeinderäte grundsätzlich die Verhältniswahl vor. Den Kommunen bleibt allerdings vorbehalten, durch Gemeindegliederung Teilorten eine Vertretung im Gemeinderat zu ermöglichen (Art. 72 LV Abs. 2). Ursprüngliche Absicht der Verfassungsgeber war es, die im Landesteil Württemberg traditionelle Form der Teilortswahl zu erhalten, die nur in wenigen Fällen praktiziert und weitgehend unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeitswahl vorgenommen wurde. Nach der Gemeindereform Anfang der 1970er Jahre führten jedoch rund 65 Prozent aller Gemeinden Teilortswahlen satzungsgemäß durch, darunter

auch Großstädte. Die Entwicklung der Parteiendemokratie führte zugleich zu einer Verdrängung der Persönlichkeitswahl. Bei den Gemeinderatswahlen von 1975 entstanden erhebliche Unstimmigkeiten bezogen auf das Gesamtergebnis zwischen den gewählten Vertretern und der für die einzelnen Gruppen/Parteien abgegebenen Stimmen, die schließlich zur Reform des Wahlgesetzes führten, welche den anfechtenden Parteien unzulänglich erschien (GR 4/78, ESVGH 29/160, BWVPr 8, 1979, S. 182; Feuchte 1987, S. 337f.).

Bei der *konkreten Normenkontrolle* (Art. 68 Abs. 1 Nr. 3 LV) wird dem Gerichtshof von einem Gericht des Landes ein Landesgesetz vorgelegt, das dieses mit der Landesverfassung als nicht vereinbar ansieht. Das Verfahren wird selten genutzt, lediglich zwölf Fälle sind seit 1952 nachweisbar. Auf die 1950er Jahre entfallen hiervon alleine fünf Verfahren, als die Rechtsunsicherheit über den Fortbestand der jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften groß, die Erfahrung mit der neuen Landesverfassung gering und die Rechtsprechung des VerfGH neu war. In diesem Rahmen verwiesen die Verfassungsrichter in einem ihrer ersten Urteile im Jahre 1956 auf die Übereinstimmung der grundgesetzlich definierten Grundrechte mit denjenigen des Landesverfassungsrechts (Urteil vom 21.07.1956, GR 1/56). Auch zeigte sich eine gewisse Form des *judicial self restraint*, welches das Gericht seit Beginn seiner Tätigkeit ausübte: Die gerichtliche Vorlage von Rechtsverordnungen wurde unter dem Hinweis auf ein fehlendes Prüfungsrecht zurückgewiesen. Das Gericht wollte nicht selbständig seinen Rechtsprechungsbereich ausdehnen (Urteil vom 17.01.1966, GR 3/65, ESVGH 16/14; Urteil vom 09.08.1977, GR 1/77; BWVPr 10/1977, S. 224).

Bei der *vorbeugenden Normenkontrolle* (Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LV) prüft der Gerichtshof auf Antrag der Regierung oder eines Viertels der Mitglieder des Landtages, ob ein Antrag auf Änderung der Landesverfassung zulässig ist. Die Verfassung Baden-Württembergs zeichnet sich durch eine hohe Stabilität aus: Verfassungsnovellierungen sind selten; in 60 Jahren kam es lediglich zu 23 Änderungen. Der Gerichtshof entschied nur einmal 1959 in einem entsprechenden Verfahren, in dem es um die Verschiebung des Wahltermins zum Landtag ging (Urteil vom 07.09.1959, GR 1-4/59).

Bei der *kommunalen Normenkontrolle* (Art. 76 LV) entscheidet das Gericht über einen Antrag einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes. Diese können prüfen lassen, ob Landesrecht ihre Rechte auf Selbstverwaltung, auf kommunale Eigenständigkeit oder auf ausreichende Finanzausstattung verletzt. Die kommunale Normenkontrolle ist das mit Abstand häufigste Verfahren. Seit Beginn der Rechtsprechung konnten 119 Entscheidungen nachgewiesen werden, davon allerdings alleine 96 im Rahmen der Gemeindereform in den 1970er Jahren; zuletzt wurde die kommunale Normenkontrolle nur noch sporadisch genutzt und tritt nun in der numerischen Bedeutung hinter die individuelle Verfassungsbeschwerde zurück (s. u.).

Eine Renaissance des Gerichtes bewirkte dieses Instrument insbesondere im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Landes Anfang der 1970er Jahre (Rebmann 1971, S. 229ff.). Manche Autoren sehen in der diesbezüglichen Rechtsprechung eine eigenständige Profilierung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit (Freund 1994, S. 3; Schinkel 1996, S. 47; Grupp 1993, S. 85), andere loben die ausgewogenen Urteile (Feuchte 1978, S. 204).

Die Reform umfasste alle Ebenen der Verwaltung und ging „[...] bis an die Grenze des politisch Machbaren“ (Feuchte 1978, S. 199). Sie war gleichzeitig Gebiets- und Funktionalreform. Der Versuch der Rationalisierung wird deutlich, wenn man das Ergebnis der Kreisgebiets- und Gemeindegebietsreform betrachtet: Von 63 Kreisen blieben noch 35 Landkreise und 9 Stadtkreise, von den bis 1968 bestehenden 3379 Gemeinden 1975 nur noch 1.107 übrig. Verfassungsrechtlich stieß die Reform kaum auf Schwierigkeiten. In seinem Urteil vom 8. September 1972 (GR 6/71; GR 7/71) stellte der VerfGH fest, dass die Verfassung keine Gewährleistung für den Fortbestand einzelner Landkreise oder der Kreisstruktur vorsehe. Der Gesetzgeber habe zur Sicherung des öffentlichen Wohls dahingegen einen weiten Gestaltungsspielraum. Auch die spätere Rechtsprechung zur Gemeinde reform folgte dieser richterlichen Linie (Feuchte 1978, S. 202).

Die Zusammenführung einzelner Gebietskörperschaften führte für viele Gemeinden zum Verlust ihrer administrativen und finanziellen Selbständigkeit, was nicht alle widerspruchslos hinnehmen wollten. Sie erkannten in der kommunalen Verfassungsbeschwerde eine Waffe gegen ihre Auflösung im Neugliederungsgesetz und weckten den VerfGH aus seinem „Dornröschenschlaf“ (Grupp 1993, S. 85). Dieser hatte 96 Anträge auf Normenkontrolle zur Entscheidung vorliegen, davon betrafen 81 Gemeindezusammenschlüsse, in 15 Fällen ging es um gesetzlich angeordnete Verwaltungsgemeinschaften, wobei die selbständig bleibenden Gemeinden Aufgaben an die Gemeinschaft abgeben mussten. Von den 81 Klagen gegen Gemeindezusammenschlüsse waren nur 8 erfolgreich, vier aus materiellrechtlichen, vier aus verfahrensrechtlichen Gründen (Burski 1976, S. 810f.; s.a. Feuchte 1978, S. 203f.).

Wichtig wurde die kommunale Normenkontrolle auch bei mehreren Grundsatzurteilen seit 1993. Diese betrafen die finanzielle Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände durch das Land und den Finanzausgleich kommunaler Gebietskörperschaften untereinander (Urteil v. 10.11.1993, GR 3/93, VBIBW 1994, S. 52, ESVGH 44, S. 1; Urteil vom 04.05.1998, GR 1/96, VBIBW 1998, S. 295, ESVGH 48, S. 161; Urteil vom 05.10.1998, GR 4/97, VBIBW 1999, S. 18, ESVGH 49, S. 5; Urteil vom 10.05.1999, GR 2/97). Der Verfassungsgerichtshof stärkte hierbei die verfassungsrechtliche Finanzgarantie der Gemeinden. Ihnen komme eine finanzielle Mindestausstattung zu. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben muss das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände so ausstatten, dass sie ihre Aufgaben „angemessen und kraftvoll erfüllen können.“ Der Gesetzgeber habe aber zu entscheiden, wie das Land dieser Verpflichtung nachzukommen habe. Ihm komme ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Auch stehe die Finanzgarantie unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und damit der Steuereinnahmen (Hammer 2003, S. 116ff.).

4.3 Anklageverfahren

Bisher ist es weder zu einer Ministeranklage des Landtages (Art. 57 LV) noch zu einer Abgeordnetenanklage (Art. 42 LV) gekommen. Das Rechtsinstitut stammt aus dem Tradi-

tionsbestand des Staatsgerichtshofes und hatte eine gewisse Bedeutung als „legales Druckmittel“ bei der Parlamentarisierung der europäischen politischen Systeme im 19. Jahrhundert (Beyme 1999, S. 65ff.), wenngleich es kaum praktische Relevanz hatte. Gleichwohl wurde die Ministeranklage immer wieder diskutiert und galt als wichtigste Garantie der Verfassung (Scheuner 1976, S. 8). Insbesondere die Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems mit seinen parteiengestützten Regierungen machte die Ministeranklage als politisches Mittel unpopulär. Erstaunlicherweise führte diese Einsicht nicht zu einer größeren Diskussion bezüglich der Abschaffung dieser Kompetenz. Das Institut wurde ohne längere Diskussion in der VLV übernommen. Es sollte nach den Worten des Abgeordneten Gönnerwein (DVP/FDP) die „Aufgabe einer Generalprävention“ erfüllen (Protokolle VLV, Bd. 1, 10. Sitzung, 25.06.1952, S. 285). Die fehlende praktische Bedeutung der Anklageverfahren macht deutlich, dass der VerfGH keine strafprozessuale Funktion besitzt. Ministerrücktritte und Mandatsverzichte von Abgeordneten erfolgen im bundesrepublikanischen Parteienstaat in der Regel durch öffentlichen Druck und/oder infolge parteipolitischer Erwägungen, nicht durch das Schwert der Justitia.

4.4 Wahlprüfungsangelegenheiten

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Wahlen obliegt dem Landtag. Dieser entscheidet, ob ein Abgeordneter seinen Sitz verloren hat (Art. 31 Abs. 1 LV). Die Wahlprüfungsentscheidungen des Hohen Hauses können beim VerfGH angefochten werden (Art. 31 Abs. 2 LV i.V.m. § 14 LWPrG). Damit ist das Gericht Letztentscheider bei der Wahlprüfung. Kritisiert wird an diesem Verfahren, dass die interessierte Instanz – das Parlament – zunächst das Wort hat. Dessen Zwischenschaltung führe lediglich zu einer Verzögerung des Verfahrens (Bachof 1968, S. 16).

Seit Bestehen der Institutionen gab es 16 diesbezügliche Verfahren, wovon 2 für die Antragsteller erfolgreich waren, beide bereits in den 1960er Jahren.⁵ Aufgrund der Regelmäßigkeit der Wahlzyklen beschäftigt sich das Gericht aber immer wieder mit Wahlprüfungsangelegenheiten. Die Entscheidungen hatten teilweise Konsequenzen für die Konzeption des parlamentarischen Regierungssystems: So erkannte das Gericht am 13. Dezember 1969 (GR 1/69, GR 2/69) die Vereinbarkeit der meisten Ämter des öffentlichen Dienstes mit dem Abgeordnetenmandat an und stärkte damit den Landtag in seiner Form als Teilzeitparlament, während zeitgleich das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung von dieser Konzeption abrückte. Die Richter betonten bei dieser Gelegenheit, dass sie nicht über eine rechtspolitische Frage, sondern lediglich über die Interpretation der Verfassung zu entscheiden hätten. Sie verwiesen damit zugleich auf die Verantwortung des Gesetzgebers, die Frage der Vereinbarkeit von Mandat und öffentlichem Amt

⁵ Siehe zur Ungültigkeit der Landtagswahl vom 15. Mai 1960 in den Wahlkreisen Waiblingen I u. II, in denen CDU und FDP gemeinsame Kandidaten aufgestellt hatten, und zum Urteil vom 22. Mai 1965, die Briefwahlstimmen betreffend, Rebmann 1971, S. 205ff.

politisch zu entscheiden (Feuchte 1978, S. 182f.; Rebmann 1971, S. 207f.). Dies geschah erst im Jahr 2008 mit einer großen Parlamentsreform. Sie brachte mit der 15. WP ab dem Jahr 2011 den Abschied vom Teilzeitparlamentarismus und seit 2016 die strikte Unvereinbarkeit von Amt und Mandat.

In einem weiteren wichtigen Urteil vom 23. Februar 1990 äußerte sich der Verfassungsgerichtshof zur Wahlrechtsgleichheit und dem Erfolgswert der Stimmen. Das baden-württembergische Wahlrecht ist durch ein Mischsystem von Persönlichkeits- und Verhältniswahl gekennzeichnet. Im Wahlkreis ist derjenige Bewerber (direkt) gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Zugleich wird mit der Wahlstimme die Partei des Bewerbers gewählt. Der VerfGH verwies darauf, dass dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit dadurch Rechnung zu tragen sei, dass übermäßige Unterschiede in der Wahlkreisgröße zu vermeiden sind. Insgesamt sah das Gericht das Wahlsystem als verfassungskonform an, dies gilt auch für den Zweitstimmenausgleich auf Ebene der Regierungsbezirke und die Zuteilung der Zweit- und Ausgleichsmandate (Urteil vom 23.02.1990, GR 2/ 88, VBIBW 1990, S. 214; ESVGH 40, S. 161; Hammer 2003, S. 114ff.).

4.5 Kontrolle direktdemokratischer Verfahren

Mit seiner Kompetenz bei Anfechtungen von Volksabstimmungen sowie von Entscheidungen über Zulassung und Zustandekommen von Volksbegehren (§§ 21, 27 Abs. 3 und 38 Volksabstimmungsgesetz vom 27.02.1984; Gesetzblatt S. 178) bestimmt das Gericht über Streitfragen bei direktdemokratischen Verfahren. Landesweite Volksabstimmungen sind selten, seit 1953 gab es insgesamt fünf (Hin & Schäfer 2011, S. 40ff.). Demzufolge hatte das Gericht bis vor kurzem wenig zu entscheiden. Von den 19 nachgewiesenen Fällen betrafen 17 (erfolglose) Anfechtungen der Volksabstimmung zum Bahnhofsumbau in der Landeshauptstadt Stuttgart („Stuttgart 21“). Eine demokratietheoretisch interessante Entscheidung traf der VerfGH in seinem Urteil vom 18. März 1986: Das Innenministerium hatte die Zulassung eines Volksbegehrens für ein Gesetz zurückgewiesen, mit dem die Landesregierung im Bundesrat dazu verpflichtet werden sollte, „[...] im Rahmen der ihr durch Grundgesetz und Landesverfassung zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse alles zu unternehmen [...]“, damit keine neuen atomaren, bakteriologischen und chemischen Waffen auf dem Landesgebiet gelagert oder stationiert würden. Bereits vorhandene Massenvernichtungswaffen sollten entfernt werden. Der Vorstoß stammte von der Bürgerinitiative „Volksbegehren für den Frieden“. Das Gericht lehnte den Versuch ab, ein imperatives Mandat direktdemokratisch durchzusetzen. Die Stimmabgabe im Bundesrat könne nicht rechtlich verpflichtend durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Darüber hinaus verwies das Gericht auf die Bundestreue und die fehlende Zuständigkeit des Landesgesetzgebers in außenpolitischen Fragen (GR 1/85, VBIBW 1986, S. 335 und VBIBW 1986, S. 416; Feuchte 1987, S. 329f.).

4.6 Verfassungsbeschwerden

Im Rahmen der Diskussion um die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde fragte die Badische Zeitung, ob diese denn mehr „[...] als grün-rote Lyrik aus dem Poesiealbum des Gehörtwerdens [sei]“ (Wieselmann 2013, S. 7). Die baden-württembergischen Verfassungsgeber von 1953 schufen zunächst keine eigenständige Landesverfassungsbeschwerde. Auch finden sich in den Ursprüngen der Landesverfassung weder ein ausführlicher Grundrechtskatalog noch weitgehende Staatszielbestimmungen. Erstaunlich muten diese Entscheidungen insofern an, da damit eine Chance auf eine stärkere und raschere Identifizierung der Bürger mit dem (umstrittenen) neuen Staatswesen ausgelassen wurde (Hammer 2003, S. 99).

Baden-Württemberg gehört zu den Bundesländern mit einem „Mischsystem“, bei dem auf die Bundesgrundrechte verwiesen wird und eigene Grundrechtselemente ergänzend erwähnt werden. In Art. 2 Abs. 1 LV heißt es: „Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Recht.“ Neben dieser „Transformationsklausel“ sieht die Verfassung weitere Rechte vor, die im Grundgesetz nicht geregelt sind, etwa das „Recht auf Heimat“ (Art. 2 Abs. 2 LV). Erst spät mit der Aufnahme von Staatszielbestimmungen im Rahmen der beiden Verfassungsänderungen von 1995 und 2000 gewann die Landesverfassung „[...] sehr viel mehr den Charakter eines echten Staatsgrundgesetzes“ (Hammer 2003, S. 106). Folgerichtig steht auch die Landesverfassungsbeschwerde seit dem 1. April 2013 jedem Bürger offen (§§ 55-59 VerfGHG). Die Einführung der Verfassungsbeschwerde auf Landesebene durch das Gesetz vom 13. November 2012 war in der Literatur immer umstritten: Grundsätzliche Zweifel wurden genährt durch den bereits vorhandenen – und durch das BVerfG als umfassend interpretierten – Schutz durch das Grundgesetz (Freund 1994, S. 3). Befürchtet wurde zudem, dass die Einheitlichkeit der Rechtsprechung nicht gewährleistet werden könne (Bachof 1968, S. 3). So kommt Grupp zum Schluss, dass „[...] weder die Rechtsschutzfunktion der Landesverfassungsgerichte erheblich gestärkt noch die Befugnis zu objektiver Rechtskontrolle durch die Vergrößerung ihres Aufgabenkreises maßgeblich verbessert würde“ (Grupp 1993, S. 84). Das Verfassungsgericht selbst übte sich diesbezüglich in der Form des *judicial self restraint* und lehnte 1988 von sich aus eine Erweiterung seiner Kompetenzen ab: Im Zusammenhang mit einem von einem Bürger eingereichten Antrag stellte das Gericht fest, dass es keine Zuständigkeit beim Individualrechtsschutz besitze, auch nicht in der Form einer Verfassungsbeschwerde. Eine solche könne man weder aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 23 LV noch aus dem Recht auf justizförmigen Rechtsschutz des Art. 67 LV ableiten (Urteil vom 28.01.1988, GR 1/86, VBIBW 1989, S. 92). Bei den parlamentarischen Verhandlungen zur Einführung der Verfassungsbeschwerde hielt einzig die Oppositionsfraktion der FDP/DVP an dieser Position fest. Sie erachtete die Beschwerde als überflüssig, die Rechtsprechung des BVerfGs hinterlasse keine Lücken. Zudem seien weitere Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene hinzugekommen wie die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen (Zuck 2014, S. 1).

Die Befürworter der Landesverfassungsbeschwerde erhofften sich hingegen eine Entlastung des BVerfGes oder neue und andere Akzente durch eine eigenständige Rechtsprechung abseits der „Sogwirkung der bundesverfassungsrichterlichen Auslegung“ (Krappel 2013, S. 130). Die grün-rote Landesregierung argumentierte staatsrechtlich und verfassungspolitisch: Die Beschwerde sei „Ausdruck der Verfassungsstaatlichkeit“, die Einführung eine „überfällige Konsequenz aus der Staatlichkeit Baden-Württembergs“, mithin werde die „Korrektur grundrechtswidrigen Staatshandelns“ im Land selbst durch den VerfGH vorgenommen und nicht mehr an das BVerfG ausgelagert (LT BW Drs. 15/2153, S. 1 u. 10f.; Krappel 2013, S. 122). Justizminister Rainer Stickelberger (SPD) erhoffte sich eine stärkere Identifikation der Bürger/innen mit der Verfassung „[...] wie es einer modernen Bürgergesellschaft entspricht“ (Baas 2012). Und Verfassungsgerichtspräsident Bernhard Stolz sprach von einer Öffnung des Gerichts gegenüber den Bürgern (Rath 2012).

Seit Einführung des Verfahrens erwies sich die Beschwerdemöglichkeit als neuer Schwerpunkt der gerichtlichen Tätigkeit. Alleine 59 Entscheidungen wurden noch in der 15. WP getroffen, in der das Verfahren eingeführt wurde. Hiervon waren immerhin 15 Prozent (9) erfolgreich. Herausragende Bedeutung kam der Individualklage in der kurzen Zeit ihres Bestehens im Rahmen der Bildungspolitik zu. Hier waren mehrere Klagen aus dem Umfeld privater Schulträger erfolgreich. Insbesondere bei der Frage über die Höhe des zumutbaren Schulgeldes, das von den Eltern zu zahlen ist, die ihre Kinder auf eine Ersatzschule schicken, entschied das Gericht zugunsten einer besseren Finanzausstattung der Privatschulen. Geklagt hatte eine Waldorfschule bei Esslingen (Urteil vom 06.07.2015, VB 130/13).

Der geringe Geschäftsanfall des Gerichts wurde in der Vergangenheit immer wieder mit dem Fehlen der Individualklage begründet (Hammer 2003, S. 108; Rebmann 1971, S. 204f.). Nicht zu Unrecht, denn tatsächlich stieg das Arbeitsvolumen mit dem neuen Verfahren stark an, wozu auch die Föderalismusreform beigetragen haben könnte, da der Zuwachs an landesrechtlichen Kompetenzen vermehrt Konflikte erwarten lässt. Zugleich sollten nach Zuck präventive Funktionen nicht unterschätzt werden: „Für die Bürgerinnen und Bürger ist die Gewissheit über das Bestehen schon der bloßen Möglichkeit eines Verfahrens zur Durchsetzung ‚ihres‘ Gerechtigkeitsverständnisses ein unverzichtbares Attribut für die Aufrechterhaltung von demokratischem Konsens und der Gewährleistung von sozialem Frieden [...] In der demokratie-pädagogischen Funktion der Landesverfassungsbeschwerde liegt deshalb ihre eigentliche Bedeutung“ (Zuck 2014, S. 2). Die Verfassungsbeschwerde wäre somit ein probates Mittel, das Verhältnis Staat/Verwaltung und Bürger zu klären.

5 Relevanz nach Politikfeldern

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Gerichtes hat sich mit der Einführung der Verfassungsbeschwerde im Jahr 2013 verändert (Tab. 2.4). Standen seit Beginn der Institution die Organstreitigkeiten und die kommunalen Verfassungsbeschwerden im Mittelpunkt, findet nun eine Akzentverschiebung hin zur Individualklage statt.

Tabelle 2.6 Verfahren nach Politikfeldern

	Politikfeld	Anzahl ^{a)}
1	Finanzen, Haushalt	15
2	Kultus, Jugend, Familie, Soziales, Gesundheit	7
3	Bildung, Wissenschaft, Kultur	9
4	Inneres, Justiz, Polizei, Beamtenrecht	17
5	Umwelt, Klima, Energiewirtschaft	8
6	Arbeit, Sozialordnung	5
7	Verkehr	^{b)} 22
8	Wahlprüfung, Wahlgesetz, Wahlrechtsangelegenheiten	^{b)} 46
9	private Beschwerden gegen Anordnungen, Bescheide und Gerichtsentscheidungen	53
10	Selbstverwaltungsrecht Gemeinden / Reform Gebietskörperschaften	^{c)} 112
11	Verfassungsrecht, Institutionenpolitik	15
12	Sonstiges	18
13	Medien	2
14	Wirtschaft	2

a) Verfahren, die mehreren Politikfeldern zugeordnet werden konnten, wurden mehrfach gezählt.

b) Davon 15 Verfassungsbeschwerden gegen Volksabstimmung „Stuttgart 21“.

c) Davon 96 Verfahren im Zuge der Verwaltungsreform Anfang der 1970er Jahre.

Quelle: Autor, eigene Erhebung.

Rein numerisch konnten seit 1955 257 veröffentlichte Entscheidungen nachgewiesen werden. Hiervon waren 39 erfolgreich (15 Prozent). Rechnet man die Entscheidungen auf die 64 Jahre seit Beginn der 1. WP um, dann ergeben sich rund 4 Entscheidungen pro Geschäftsjahr oder 17 pro Legislaturperiode. Die Zahlen verdeutlichen die Arbeitslast allerdings nur unzureichend, da einzelne Phasen mit einer starken Häufung an Fällen zu verzeichnen sind, wie bei der Territorialreform Anfang der 1970er Jahre, die als eine Art „Wiedergeburt“ in die Annalen des Gerichts einging, oder die Zeit nach 2012 mit der Einführung der Verfassungsbeschwerde. Es bleibt zu vermuten, dass auch in Zukunft die Individualklage das häufigste Tätigkeitsfeld des Gerichts darstellt.

Auffallend ist die relative Bedeutungslosigkeit der abstrakten Normenkontrolle und der „politischen Anträge“ von Seiten der Opposition (Tab. 2.5). Von einer konsequent konfrontativen Oppositionsstrategie kann nicht die Rede sein. Dabei waren die 23 nachgewiesenen Entscheidungen nach Anstoß durch die parlamentarische Minderheit nicht ohne Aussichten auf Erfolg: immerhin konnte sich die Opposition in sechs Fällen vor Gericht behaupten (26 Prozent). Der Verzicht auf eine stärkere Nutzung dieses Verfahrens verdeutlicht zum einen das traditionell eher konsensual geprägte politische System in Baden-Württemberg, zum anderen aber auch einen gewissen Bedeutungsverlust des Landesgesetzgebers.

Die statistische Erhebung der von den Urteilen und Beschlüssen betroffenen Politikfelder zeigt die Bedeutung der Rechtsprechung für das Selbstverwaltungsrecht der Gemein-

den (112), wenngleich die hohe Zahl vor allem auf die Rechtsprechung Anfang der 1970er Jahre zurückzuführen ist (Tab. 2.6). Hoch ist auch der Anteil an „privaten Beschwerden gegen Anordnungen, Bescheide[n] und Gerichtsentscheidungen“ (53); dieser Bereich wird in Zukunft deutlich ansteigen, da hier vor allem die Verfassungsbeschwerden ansetzen; gleiches gilt auch für Wahlrechtsprüfungen und Wahlrechtsangelegenheiten (46). Alle anderen Politikfelder lassen sich kaum interpretativ zusammenfassen und zeugen lediglich von der Kompetenzordnung im bundesrepublikanischen Föderalismus.

Mündliche Verhandlungen sind selten. Dann kommt das Fernsehen und filmt den Einzugs der Richter, bis die Kameras wieder den Saal verlassen müssen. Medial steht das Gericht eher im Hintergrund, zu komplex sind die verhandelten Materien, zu gering der Anteil des Politischen an der Entscheidungsbegründung. Auch der auf Konsens ausgerichtete Entscheidungsmodus mag ein Grund für das geringe Medieninteresse sein: Konflikte innerhalb des Gremiums entstehen – wenn überhaupt – aus divergierenden Rechtsüberzeugungen heraus. Bei den Verhandlungen geht es nach Aussagen eines Beteiligten um argumentative Überzeugung, wobei der widerstreitende juristische Sachverstand in Konsens mündet. Sehr selten seien deshalb abweichende Meinungen, die aber zugunsten des Einstimmigkeitsprinzips zurückgestellt werden. So bleibt am Ende symbolisch der einstimmige Beschluss in Richtung Publikum, wonach es keine konkurrierende Auslegung des Rechts gibt.

6 Zusammenfassung

Die oben gestellte Frage nach der Rolle des Gerichts im Machtdreieck Exekutive, Legislative und Judikative lässt sich dahingehend beantworten, dass das kollegiale Entscheidungsorgan zur Lösung institutioneller und organschaftlicher Konflikte im Land beiträgt, insbesondere über die Organstreitverfahren. Der Verfassungsgerichtshof ist damit ein zentraler „Akteur“. Sein Einfluss auf das nachrangige Verwaltungshandeln ist ebenfalls nicht zu unterschätzen. Gerade mit dem neuen Instrument der Verfassungsbeschwerde wird er zusätzlich an Gewicht gewinnen. Die von Praktikern formulierten Befürchtungen aus den 1960er Jahren, wonach sich das nur selten zusammentretende Gericht kaum zu einem „homogenen Spruchkörper“ entwickeln könne und eine kontinuierliche sowie bedeutende Rechtsprechung in Grundsatzfragen nicht zu erwarten sei (Bachof 1968, S. 19), haben sich kaum bewahrheitet. Gleichwohl war die „Sichtbarkeit“ der Institution – zumindest bis zur Einführung der Verfassungsbeschwerde – gering. Gründe hierfür sieht Burgess in der nur langsamen und schrittweisen Tätigkeit sowie den juristischen Interpretationsverfahren: „[...] because it is essentially incremental and is often couched in the formal technicalities of legal realism, judicial review has a much lower public profile than formal constitutional amendment which directly engages public debate“ (Burgess 2006, S. 159). Laut Präsident Eberhard Stolz funktioniert das Gericht „[...] nach dem Prinzip der englischen Schutzflotte: Es reicht schon weithin, dass es da ist, dass man weiß, es könnte eingreifen [...]“ (zit. nach Wieselmann 2013, S. 7). Tatsächlich ist es auf der Ebene der Effizienzpolitik ein Vetospieler, der im Wesentlichen präventiv und mäßigend wirkt, zumal im Rahmen einer

Landespolitik, die eher zu vermittelnden als zu extremen Problemlösungen neigt (Obrecht & Haas 2012). Hinzu kommt eine gewisse Entlastung des BVerfGes.

Die Funktionen des VerfGHes für die Gesellschaft zeigen sich insbesondere im Rahmen einer unabhängigen Verfassungsinterpretation, die zur Anpassung der Grundordnung an veränderte Umstände beiträgt. Der Gerichtshof ist dabei weniger ein machtpolitischer Ort als eine Demonstration des demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsatzes, wonach kein Staatsorgan das letzte Wort besitzt. Es ist eine Institution des Gleichgewichts. Auf der Ebene der Symbolpolitik trägt das Gericht dazu bei, demokratische Einstellungen und Werte zu festigen. Es stellt insbesondere den für alle verbindlichen Konsens der Gesellschaft bereit. Damit entsteht eine besondere Leistung bei der staatlichen Integration (Feuchte 1983, S. 101; Stern 1978, S. XV). Inwiefern diese Funktionen auch von den Bürgern wahrgenommen werden, lässt sich kaum einschätzen. Die in Umfragen regelmäßig hohen Werte des Vertrauens in das BVerfG lassen allerdings vermuten, dass Institutionen mit einem gewissen Neutralitätsanspruch besondere Wertschätzung genießen.

Literaturverzeichnis

- Baas, M. (2012). „Die Regierung hört hin“. *Badische Zeitung* vom 09.05.2012, S. 26. Online: <<http://www.badische-zeitung.de/kreis-loerrach/die-regierung-hoert-hin--59235096.html>>. Zugriffen: 9. Mai 2016.
- Bachof, O. (1968). Der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg. In Rechtswissenschaftliche Abteilung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen (Hrsg.), *Tübinger Festschrift für Eduard Kern* (S. 1-19). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Beyme, K. v. (1999). *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. 3. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism. Theory and practice*. London: Routledge.
- Burski, U. v. (1976). Die Gemeinde-Reform Rechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs. *Die öffentliche Verwaltung* 29(23), 810-813.
- Collings, J. (2015). *Democracy's guardians. A history of the German Federal Constitutional Court 1951-2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Feuchte, P. (1978). Die verfassungsrechtliche Entwicklung im Land Baden-Württemberg 1971-1978. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 27, 167-237.
- Feuchte, P. (1983). *Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Feuchte, P. (1986). *Quellen zur Entstehung der Verfassung von Baden-Württemberg*. 9 Bde. Kohlhammer: Stuttgart.
- Feuchte, P. (1987): Die verfassungsrechtliche Entwicklung im Land Baden-Württemberg 1978-1987. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 36, 315-364.
- Feuchte, P., Hollerbach, A., Katz, A., Maurer, H., & Sander, O. (Hrsg.) (1987). *Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Kommentar*. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer.
- Freund, L. (1994). 40 Jahre Staatsgerichtshof Baden-Württemberg. *Baden-Württembergische Verwaltungspraxis* 21(1), 1-3.
- Grupp, K. (1993). Über Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Betrachtungen zum 40jährigen Bestehen des Staatsgerichtshofes für das Land Baden-Württemberg. Unter Mitarbeit von Dieter Kraus. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 14(3), 82-87.

- Hammer, F. (2003). Die verfassungsrechtliche Entwicklung im Land Baden-Württemberg 1987-2002. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 51, 97-120.
- Heyde, W. (1983). Überblick über die Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten mit Tabellen über die Häufigkeit der Verfahren (einschließlich Schleswig-Holstein). In C. Starck & K. Stern (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Bd. 2* (S. 1-15). Baden-Baden: Nomos.
- Hin, M., & Schäfstoß, N. (2011). Vor der Volksabstimmung über das S 21-Kündigungsgesetz am 27.11.2011. Ergebnisse früherer Abstimmungen in Baden-Württemberg. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 11, 40-43.
- Huber, E. R. (1939). *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*. 2. Aufl. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- Krappel, T. (2013). Landesverfassungsbeschwerde und verfassungsrechtliche Kontrollkompetenz im Bundesstaat. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 34(4), 121-130.
- LT BW (1988ff.). Landtag Baden-Württemberg. Parlamentsdokumentation. Online: <<http://www.landtag-bw.de/cms/home/dokumente/parlamentsdokumentation.html>>.
- Matz, K.-J. (2003). Grundlagen und Anfänge von Baden-Württemberg 1948-1960. In H. Schwarzmeyer & M. Schaab (Hrsg.), *Handbuch der baden-württembergischen Geschichte. Bd. 4* (S. 519-590). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Müller, A. (2015). „Landtag erfüllt Richter-Wunsch.“ *Stuttgarter Zeitung* vom 26.06.2015. Online: <<http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.print.36abc24c-9368-40ac-ab91-f7fa22a671b4.presentation.print.v2.html>>. Zugriffen: 10. Mai 2016.
- Obrecht, M., & Haas, T. (2012). Der Landtag von Baden-Württemberg. In S. Mielke & W. Reutter (Hrsg.), *Landesparlamentarismus* (S. 67-104). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rath, C. (2012). „Mehr Arbeit fürs Gericht“. *Badische Zeitung* vom 16.05.2012, S. 7. Online: <<http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/mehr-arbeit-fuers-gericht--59477267.html>>. Zugriffen: 9. Mai 2016.
- Rebmann, K. (1971). Die verfassungsrechtliche Entwicklung des Landes Baden-Württemberg 1957 bis 1971. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 20, 169-240.
- Scheuner, U. (1976). Die Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert. In C. Starck (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Erster Band*. (S. 1-62). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Schinkel, M. (1996). *Verfassung, Zuständigkeit und Verfahren des Baden-Württembergischen Staatsgerichtshofes*. Freiburg im Breisgau: Albert-Ludwigs-Universität.
- Soldt, R. (2012). Eberhard Stolz. Verfassungsgärtner. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 172 vom 25.07.2012, S. 8. Online: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/rechtspersonen/eberhard-stolz-verfassungsgaertner-11831933.html>>. Zugriffen: 9. Mai 2016.
- Starck, C., & Stern, K. (1983). Einführung. In C. Starck & K. Stern (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Bd. 1* (S. 1-24). Baden-Baden: Nomos.
- Stern, K. (1978). *Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder. Textsammlung mit Einführung*. Hamburg: Joachim Heitmann.
- VLV Protokolle. (1952/53). Protokolle der Verfassungsgebenden Landesversammlung und des Landtages. Online: <[digital http://digital.wlb-stuttgart.de](http://digital.wlb-stuttgart.de)>.
- Wieselmann, B. (2013). „Dafür sorgen, dass an Stelle von Unrecht Recht tritt“. *Badische Zeitung* vom 03.04.2013, S. 7. Online: <<http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/dafuer-sorgen-dass-an-stelle-von-unrecht-recht-tritt--70556983.html>>. Zugriffen: 6. Mai 2016.
- Zacherl, C. (1983). *Verfassungsgerichtsbarkeit in Württemberg-Baden. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte der unmittelbaren Nachkriegszeit 1946-1952*. Freiburg: Hochschulverlag.
- Zuck, R. (2014). Die Bedeutung der baden-württembergischen Landesverfassungsbeschwerde für einen lebendigen Bundesstaat. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 35(1), 1-4.

Landesverfassungsgerichte

Entwicklung – Aufbau – Funktionen

Reutter, W. (Hrsg.)

2017, XXI, 422 S. 12 Abb., Hardcover

ISBN: 978-3-658-16093-7