

Werner Reutter

**Landesverfassungsgerichte und
Justizialisierung von Politik in den
deutschen Bundesländern**

- Kodierbuch II: Zur Stärke von Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten -

Erstellt von:

PD Dr. Werner Reutter

(Humboldt-Universität zu Berlin)

Email: werner.reutter@rz.hu-berlin.de

im Rahmen des Forschungsprojektes „Landesverfassungsgerichte und
Justizialisierung von Politik in den deutschen Bundesländern“

(gefördert von der DFG; GZ: RE 1376/4-1)

Stand: 6. Juli 2020

I. Einführende Erläuterungen

1. Das vorliegende Kodierbuch wurde im Rahmen eines von der DFG geförderten und an der Humboldt-Universität zu Berlin angesiedelten Forschungsprojektes zum Thema: „Landesverfassungsgerichte und Justizialisierung von Politik in den deutschen Bundesländern“ (GZ: RE 1376/4-1). Die Landesverfassungsgerichte werden unterschiedlich bezeichnet. Sie heißen Staatsgerichtshof (BW [bis 2015], HB, HE, NI), Verfassungsgerichtshof (BW [ab 2015], BY, BE, NRW, RP, SL, SN, TH), Verfassungsgericht (HH, BB) oder Landesverfassungsgericht (MV, ST, SH).

2. Für dieses Projekt wurden insgesamt drei Kodierbücher erstellt:

- Das Kodierbuch I beschreibt den Datensatz zu den Wahlvorgängen von Richterinnen und Richtern (weitere Erläuterungen dort).
- Das Kodierbuch II enthält Angaben zum Inhalt und zur Stärke verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. In ihm wird erläutert, nach welchen Regeln Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten inhaltsanalytisch erschlossen und kodiert werden.

Auf der Projektwebseite (URL: <http://hu-berlin/lverfg>) werden die Daten für die Allgemeinheit in Excel-Dateien ebenso zugänglich gemacht wie die erwähnten Kodierbücher. Eine Aktualisierung der Daten ist nicht vorgesehen; sie kann jedoch unregelmäßig erfolgen. Der Stand der Daten ist vermerkt. Sollten Daten fehlen, wurde dies markiert durch die Ziffer „8888“. In ähnlicher Weise gekennzeichnet sind Einträge, die für den jeweiligen Fall nicht zutreffen, wie etwa der Name eines dissentierenden Richters bei Entscheidungen, bei denen kein Sondervotum abgegeben wurde; in diesem Fall wird die Ziffer „9999“ (nicht anwendbar) eingetragen.

3. Eine einheitliche Datengrundlage existiert nicht. Die Daten mussten aus unterschiedlichen Quellen zusammengetragen werden. Die wichtigsten Quellen waren: die Homepages der Verfassungsgerichte sowie die seit 1993 veröffentlichte Entscheidungssammlung der Landesverfassungsgerichte.

4. Anzahl und Auswahl der zu kodierenden Entscheidungen ergeben sich aus der Relevanz, der Zugänglichkeit sowie dem festgelegten Untersuchungszeitraum.

- Die Relevanz von Judikaten bestimmt sich nach dem Prinzip der Selbstselektion. Ausgewählt wurden Entscheidungen, die die Verfassungsgerichte selbst für besonders wichtig erachten und veröffentlichten.
- Einbezogen wurden daher alle Entscheidungen, die in einer seit 1993 von ausgewählten Landesverfassungsgerichten herausgegebenen Entscheidungssammlung meist in gekürzter Form veröffentlicht wurden.¹ Die in die Sammlung aufgenommenen Entscheidungen stellen zwar lediglich einen Teil der in dieser Periode gefällten Urteile und Beschlüsse der Landesverfassungsgerichte dar, doch sind alle als relevant anzusehen, weil sie von dem jeweiligen Verfassungsgericht in der

¹ Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder. Herausgegeben von den Mitgliedern der Gerichte. Band 1 bis 26. Berlin etc.: Walter de Gruyter: 1993ff.

Sammlung veröffentlicht wurden. Für die nicht in der Sammlung vertretenen drei Verfassungsgerichte wurden die Entscheidungen wie folgt bestimmt: Beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof wurden alle 104 Entscheidungen aufgenommen, die seit 1997 vom Verfassungsgerichtshof online veröffentlicht wurden; für den Staatsgerichtshof NRW wurden 70 Entscheidungen ausgewählt, zu denen seit 1994 Pressemitteilungen herausgegeben wurden; für den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz wurden alle seit 2010 online veröffentlichten 23 Entscheidungen aufgenommen.

- Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 1992-2017. Im Jahre 1992/93 sind in den neuen Bundesländern und in Berlin Verfassungsgerichte errichtet worden; das bei Projektbeginn zuletzt abgeschlossene Kalenderjahr ist 2017.

5. Die nachfolgenden Kodierregeln beruhen im Wesentlichen auf dem im Rahmen des Projektes „Judicial Constraints on Legislation in Central Europe“ (JUDICON) erstellten Codebook „Strength of the Constitutional Court’s Decisions“. Die dort beschriebenen Kodierregeln wurden für die vorliegende Untersuchung über die „Landesverfassungsgerichte und die Justizialisierung in den deutschen Bundesländern“ ergänzt und angepasst.²

Ein Judikat kann im vorliegenden Projektzusammenhang zwei Entscheidungen beinhalten: die Mehrheitsmeinung sowie gegebenenfalls ein Sondervotum.³ Die kleinste Kodiereinheit stellen Entscheidungen dar eines Landesverfassungsgerichtes dar, die nach formalen und inhaltlichen Kriterien erschlossen werden.

- (1) Die formale Entscheidungsbeschreibung erfasst: das Land, die Entscheidungsnummer (Aktenzeichen), das Datum der Entscheidung, die Entscheidungsart (Urteil, Beschluss, sonstiges Verfahrensende), die Verfahrensart sowie der Antragsteller oder die Antragstellerin
- (2) Der Entscheidungstyp gibt an, ob es sich um eine Entscheidung eines Gerichtes oder um ein Sondervotum eines Richters oder einer Richterin handelt.
- (3) Mit dem Entscheidungsgegenstand werden die von dem Urteil betroffenen Gesetze bzw. einzelne Rechtssätze erfasst.
- (4) Entscheidungstenor: Diese Dimension bezieht sich darauf, ob und inwieweit ein Antrag abgelehnt oder angenommen wurde. Im Einzelnen werden folgende Werte vergeben (für Verfassungsbeschwerden gelten gesonderte Regeln, siehe unten):
 - Eine Entscheidung erhält einen Wert von 0 Punkten, wenn ein Antrag für unzulässig oder unbegründet betrachtet wird.
 - Wird dem Antrag formal nicht stattgegeben und enthält die Entscheidung lediglich einen unverbindlichen Appell an den Gesetzgeber, wird ihr ein Wert von 0.25 zugewiesen
 - Den Wert von 1.0 erhält eine Entscheidung, wenn ein Gesetz ausschließlich aus formalen Gründen für verfassungswidrig erklärt wird.

² „A short guide to the methodology of the JUDICON research project“ und „Strength of the Constitutional Court’s decisions. Codebook. English version (29th April 2016), o.O. Codebook und weitere Informationen des am Centre for Social Sciences der Ungarischen Akademie angesiedelten Projektes finden sich unter: http://www.judicon.tk.mta.hu/uploads/files/SCCD_codebook_v05.pdf.

³ Das Judicon-Projekt zerlegt Judikate nach den in den Entscheidungen zu findenden Begründungszusammenhängen. Dem wird hier nicht gefolgt.

- Den Wert von 2.0 erhält eine Entscheidung, wenn das Gericht ein Gesetz verfassungskonform auslegt, also im Sinne der Landesverfassung interpretiert.
 - Einen Wert von 5.0 erhält eine Entscheidung, wenn ein Gesetz oder ein Rechtssatz als materiell verfassungswidrig erklärt wird; in diesem Fall muss der Gesetzgeber aktiv werden und eine neue Norm erlassen.
 - Den Höchstwert von 7 Punkten erhält eine Entscheidung, wenn das Verfassungsgericht eine Verfassungsnorm abstrakt auslegt oder neu erfindet.
- (5) Reichweite: Mit diesem Indikator wird der festgestellte Grad der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes erfasst. Wird ein gesamtes Gesetz für verfassungswidrig erklärt, wird der Entscheidung der Maximalwert von 2.0 zugewiesen; wird eine einzelne Norm verworfen, gibt es einen Wert von 1.0; wird ein Rechtssatz für verfassungswidrig erklärt, erhält die Entscheidung den Wert 0.0.
 - (6) Wirkung: Auch die zeitliche Wirkungsrichtung einer Entscheidung ist zu erfassen, d.h. ob die Norm rückwirkend (*ex tunc*), ab dem Zeitpunkt der Entscheidung (*ex nunc*) oder erst in Zukunft (*pro futuro*) als verfassungswidrig gilt.
 - (7) Verfassungsbezug: Hier wird angegeben, welcher Artikel und welcher Abschnitt (welche Abschnitte) in der jeweiligen Landesverfassung betroffen ist (sind).
 - (8) Vorgaben (Anweisung): Diese Dimension beinhaltet Aufforderungen an den Gesetzgeber, legislativ tätig zu werden. Auch dies kann in einer Entscheidung abgeschichtet erfolgen: ein Verfassungsgericht kann keine Anweisung geben (0 Punkte), lediglich allgemeine Leitsätze aussprechen (1 Punkt) oder dem Gesetzgeber verbindliche Vorgaben machen (2 Punkte).

Die so ausgewerteten und kodierte Dimensionen oder „Schichten“ eines Urteils werden zu einem Gesamtindex addiert.⁴ Die Addition der Einzelwerte ergibt einen maximalen Wert von 12 Punkten, die sich nach den in der Tabelle 1 angegebenen Maßstäben aufteilen.

Judikaten lassen sich dann danach unterscheiden, ob sie „schwach“, „durchschnittlich“ oder „stark“ sind.

- Schwache Entscheidung (0 bis 4 Punkte):
 - Eine solche Entscheidung darf höchstens eine verfassungskonforme Auslegung der in Frage stehen Rechtsnorm beinhalten (Id), lediglich einzelne Normen eines Gesetzes betreffen (IIb), nur in der Zukunft wirksam werden (IIIa) sowie lediglich unverbindliche Hinweise an den Gesetzgeber enthalten (IVa).
- Mittlere Entscheidung (5 bis 8 Punkte)
 - Eine solche Entscheidung muss die materielle Verfassungswidrigkeit einer Rechtsnorm feststellen (Ie), einzelne Normen eines Gesetzes oder ein gesamtes Gesetz für verfassungswidrig erklären (IIb/IIc), sofort oder zu einem späteren Zeitpunkt wirksam werden (IIIa/IIIb) sowie lediglich unverbindliche oder keine Hinweise an den Gesetzgeber enthalten (IVa/IVb).
- Starke Entscheidung: 9 bis 12 Punkte
 - Eine solche Entscheidung muss mindestens die materielle Verfassungswidrigkeit einer Rechtsnorm feststellen (Ie), einzelne Normen eines Gesetzes oder ein gesamtes Gesetz für verfassungswidrig erklären (IIb/IIc), kann auch rückwirkend in

⁴ Nicht übernommen wurde die von Lembcke (2017, S. 412) aufgeführte Dimension der „Begründung“, die auch bei Pócza et al. (2017, S. 8) ohne Wert bleiben.

Kraft treten (IIIa/IIIb/IIIc) und beinhalten verbindliche Hinweise an den Gesetzgeber entweder in Leitsätzen oder als Vorgaben (IVb/IVc).

Tabelle 1: Dimensionen und Stärke landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen

I. Entscheidung	(Ia) Verfassungskonformität (0.0)	(Ib) Appell an Gesetzgeber (0.25)	(Ic) Formale Verfassungswidrigkeit (1.0)	(Id) Verfassungskonforme Auslegung (2.0)	(Ie) Materielle Verfassungswidrigkeit (5.0)	(If) Abstrakte Auslegung der Verfassung (7.0)
II. Reichweite	(IIa) Teil des Rechtssatzes (0.0)		(IIb) Normen des Gesetzes (1.0)	(IIc) Gesetz insgesamt (2.0)		
III. Wirkung	(IIIa) Pro futuro (0.0)		(IIIb) Ex nunc (0.5)	(IIIc) Ex tunc (1.0)		
IV. Anweisung	(IVa) Keine Anweisung / unverbindliche Hinweise (0.0)		(IVb) Hinweise in Leitsätzen (1.0)	(IVc) Verbindliche Vorgaben (2.0)		

Quelle: eigene Darstellung; nach Oliver Lembcke (2017), Thüringer Verfassungsgerichtshof, in: Werner Reutter (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichte. Entwicklung – Aufbau – Funktionen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 412; Kálmán Pócza, Gabor Dobos und Attila Gyulai (2017). How to measure the strength of judicial decisions? A methodological framework, in: *German Law Journal*, 18. Jg. Heft 6, S. 1557-1586.

II. Erläuterungen der Dateneinträge und Kodierregeln zur Stärke von Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten

(1.) Entscheidungsbeschreibung

(a) Land_Nr.

Die aufgeführten Abkürzungen für die Bundesländer entsprechen den Abkürzungen, die in der EU für Regionen festgelegt wurden. Geordnet sind die Bundesländer in alphabetischer Reihenfolge auf Grundlage der ausgeschriebenen Namen.

Die dem Land angefügte Nummer dient ausschließlich datenerhebungstechnischen Zwecken.

<i>Code</i>	<i>Land</i>	<i>Abkürzung</i>
1	Baden-Württemberg	BW
2	Bayern	BY
3	Berlin	BE
4	Brandenburg	BB
5	Hansestadt Bremen	HB
6	Freie und Hansestadt Hamburg	HH
7	Hessen	HE
8	Mecklenburg-Vorpommern	MV
9	Niedersachsen	NI
10	Nordrhein-Westfalen	NW
11	Rheinland-Pfalz	RP
12	Saarland	SL
13	Sachsen	SN
14	Sachsen-Anhalt	ST
15	Schleswig-Holstein	SH
16	Thüringen	TH

(b) Nr. Entscheidung (Aktenzeichen)

- Nr. der Entscheidung (wie vom Verfassungsgericht angegeben)

(c) Datum

- Tag der Entscheidung (wie auf Judikat angegeben)

(d) Entscheidungsart

<i>Code</i>	<i>Entscheidungsart</i>	<i>Abk.</i>	<i>Erläuterung</i>
1	Beschluss	B	ohne Verhandlung
2	Urteil	U	mit Verhandlung
3	Sonstige Verfahrenserledigungen	S	Rücknahme, Verwerfungsbeschluss etc.

(e) Verfahrensart

<i>Code</i>	<i>Verfahrensart</i>	<i>Abkürzung</i>
1	Organstreitverfahren	AbsNk
2	Abstrakte Normenkontrolle	konNK
3	Konkrete Normenkontrolle	OStV
4	Wahl- und Mandatsprüfung	WahlMp
5	Verfahren der direkten Demokratie	VdD
6	Kommunale Verfassungsbeschwerde	KomVb
6a	Klagen von Bezirken in Berlin, Hamburg und Bremen	Kl Bezirke
7	Individualverfassungsbeschwerde	Ivb
8	Anklage gegen Mitglieder der Regierung	AnklMdR
9	Anklage gegen Mitglieder eines Landesparlamentes	AnklMdL
10	Zulässigkeit von Verfassungsänderungen ^{a)}	ZulVerfä
11	Zuständigkeit in Untersuchungsausschussverfahren	ZustUA
12	Sonstige	Sonst

a) Anmerkung: Bei Zulässigkeit von Verfassungsänderungen ist die Wirkung immer *ex nunc*.

(f) Antragsteller

<i>Code</i>	<i>Antragsteller</i>
1	Abgeordnete
2	Fraktion
3	Oppositionsfraktion
4	Regierungsfraktion
5	Gemeinde / Gemeindeverband
5a	Bezirke (BE, HH, HB)
5b	Bezirksverordnetenversammlung
5c	Fraktionen in BVV
6	Landesparlament
7	Partei
8	Fachgericht
9	Wahlberechtigte(r)
10	„Jedermann“ (bei Verfassungsbeschwerden)
11	Verein (bei Volksbegehren, -entscheid)
12	Sonstige

(2) Entscheidungstyp*(a) Entscheidung*

E	Entscheidung
SV	Sondervotum / abweichende Meinung

- Entscheidung (E) oder Sondervotum (SV)

(b) Richter (nur bei Sondervoten)

- Name des Richters oder der Richterin, der oder die ein Sondervotum abgegeben hat

(3) Entscheidungsgegenstand

- Aktenzeichen
- Gegenstand: gibt an, welches Gesetz bzw. welche Artikel oder Rechtssätze eines Artikels Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung waren

(4) Entscheidungstenor

Gibt an, ob und in welchem Ausmaß einem Antrag stattgegeben und damit ein Gesetz oder Teile eines Gesetzes für verfassungswidrig erklärt wurde(n).

<i>Code</i>	<i>Tenor der Entscheidung</i>	<i>Erläuterung</i>	<i>Punkte</i>
1000	Unzulässig ^{a)}	Antrag ist unzulässig	0
1100	Unbegründet ^{a)}	Antrag ist unbegründet, Gesetz damit verfassungskonform	0
1200	Unbegründet (Kompetenz) ^{a)}	Antrag wird aus Kompetenzfragen zurückgewiesen	0
3000	Formale Verfassungswidrigkeit	Gesetz ist aus formalen Gründen verfassungswidrig; die Mängel lassen sich heilen	1
4000	Verfassungskonforme Auslegung	Gesetz wird verfassungskonform ausgelegt	2
5000	Materielle Verfassungswidrigkeit	Gesetz ist aus materiellen Gründen verfassungswidrig	5
2100	Verfassungsbeschwerde begründet	Verfassungsbeschwerde ist begründet, weil die Anwendung des Gesetzes fehlerhaft war; keine Folgen für Gesetzgeber	0
4000	Gesetzeslücke	Im Gesetz besteht eine Regelungslücke	1
4500	Einstweilige Anordnung	Einstweilige Anordnung, die das Inkrafttreten eines Gesetzes verhindert	1
6100	Verfassungsauslegung	Das Urteil enthält eine abstrakte Verfassungsauslegung	7
9999	Nicht anwendbar		

a) Wird der Antrag abgelehnt, sind nur die ersten vier Schritte zu kodieren. In die restlichen Zellen wird die Ziffer „9999“ eingetragen.

Hinweise zur Kodierung des Entscheidungstenors

- Beendet das Verfassungsgericht das Verfahren, ohne die Verfassungswidrigkeit der in Frage stehenden Norm festzustellen, wird der Code 1100 vergeben
- Beendet das Verfassungsgericht das Verfahren, indem die Verfassungswidrigkeit der in Frage stehenden Norm festgestellt wird, wird ebenfalls der Code 1100 vergeben, weil die Entscheidung den Gesetzgeber nicht einschränkt
- Beendet das Verfassungsgericht das Verfahren und definiert verfassungsrechtliche Anforderungen, wird der Code 2000 vergeben
- Wird das Inkrafttreten des Gesetzes per Einstweiliger Anordnung aufgeschoben, bitte Code 4500 eingeben

- Bestehen Konflikte zwischen nationalem Gesetz und internationalem Recht, bitte Code 5000 eingeben
- Abstrakte Verfassungsklausel wird nur kodiert, wenn sie die Kompetenzen des Gesetzgebers betreffen

(5.) Reichweite der Entscheidung

<i>Code</i>	<i>Abkürzung</i>	<i>Reichweite</i>	<i>Punkte</i>
1	Rechtssatz	Teil eines Rechtssatzes	0
2	Artikel	Ein oder mehrere Artikel eines Gesetzes (aber nicht gesamtes Gesetz)	1
3	Gesetz	Gesetz insgesamt	2
4	9999	Nicht anwendbar ^{a)}	

a) Antrag wurde aus formalen Gründen abgelehnt oder Gesetz für verfassungskonform erklärt

(6.) Zeitliche Wirkung

<i>Code</i>	<i>Abkürzung</i>	<i>Wirkung</i>	<i>Punkte</i>
1	Pro Futuro	In Zukunft	0
2	Ex nunc	Von nun an	0.5
3	Ex tunc	Von Anfang an nichtig	1.0
4	9999	Nicht anwendbar ^{a)}	

a) Antrag wurde aus formalen Gründen abgelehnt oder Gesetz für verfassungskonform erklärt

(7.) Empfehlungen (Anweisung)

<i>Code</i>	<i>Abkürzung</i>	<i>Wirkung</i>	<i>Punkte</i>
1	Keine Empfehlung	Keine Vorgaben für Gesetzgeber	0.0
2	Geringe Empfehlung I ^{a)}	Lediglich zeitliche Vorgaben mit Hinweisen zur Novellierung (in Begründung)	0.0
3	Geringe Empfehlung II	Lediglich zeitliche Vorgaben mit Hinweisen zur Novellierung (im Urteilstenor)	0.5
4	Weitreichende Empfehlung	Inhaltliche Vorgaben	1.0
	Verfassungsrechtliche Vorgabe	Formulierung einer verfassungsrechtlich verbindlichen Vorgabe	2.0
5	9999	Nicht anwendbar ^{a)}	

a) Antrag wurde aus formalen Gründen abgelehnt oder Gesetz für verfassungskonform erklärt

Kodierungshinweise

1. Keine Empfehlung

-
- a. Hinweise an Gesetzgeber ohne weitere Ratschläge, so dass keine Einschränkung vorliegt
 - b. Keine Empfehlung
- 2. Geringe Empfehlung I**
- a. Verfassungsrechtliche Vorgaben in der Begründung
 - b. Begründung enthält enumerativ aufgezählte mögliche Alternativen der Auslegung verfassungsrechtlicher Vorgaben in der Begründung
 - c. Das Verfassungsgericht erklärt eine Norm für verfassungswidrig, weil die Norm Regelungslücken enthält und macht gleichzeitig zeitliche Vorgaben, bis wann die Lücken zu füllen sind.
 - d. Das Verfassungsgericht erklärt eine Norm rückwirkend (ex tunc) für verfassungswidrig und macht gleichzeitig sanktionsbewehrte zeitliche Vorgaben, bis wann die Lücken zu füllen sind.
- 3. Geringe Empfehlung II**
- a. Verfassungsrechtliche Vorgaben im Leitsatz
 - b. Leitsatz enthält enumerativ aufgezählte mögliche Alternative der Auslegung verfassungsrechtlicher Vorgaben
- 4. Weitreichende Empfehlung**
- a. Verfassungskonforme Auslegung im Tenor
 - b. Verfassungsrechtliche Hinweise in den Leitsätzen, die über die Erklärung der Nichtigkeit, der Ablehnung oder der Zurückweisung hinausgehen (nicht bloß zeitliche Wirkung!)
- 5. Verfassungsrechtliche Vorgaben**
- a. Verfassungswidrigkeit wird nicht festgestellt, aber das Verfassungsgericht formuliert verfassungsrechtliche Vorgaben in den Leitsätzen (Der Entscheidungstenor muss mit “2000” kodiert werden)
 - b. Das Verfassungsgericht kommt zu einer abstrakten Verfassungsinterpretation.

Kodierform: z.B. 1/a oder 2/b“

(8.) Verfassungsbezug

- Angabe der im Tenor genannten Verfassungsartikel

(9.) Gesamtindex

- Ergibt sich aus der Summe der ermittelten Einzelpunkte.