

Klemens H. Schrenk
Markus Soldner (Hrsg.)

Analyse demokratischer Regierungssysteme

Festschrift für Wolfgang Ismayr
zum 65. Geburtstag



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Inhaltsübersicht

<i>Klemens H. Schrenk/Markus Soldner</i> Vorwort der Herausgeber	11
<i>Klemens H. Schrenk/Markus Soldner</i> Analyse und Vergleich demokratischer Regierungssysteme	13
 <i>Teil I</i> Theorien, Methoden, Ansätze und Typologien der Regierungssystemanalyse	
<i>Susanne Pickel</i> Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs	31
<i>Hans-Joachim Lauth</i> Demokratietypen auf dem Prüfstand: Zur Reichweite von Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft	47
<i>Markus Soldner</i> „Semi-präsidentielle“ Regierungssysteme? Überlegungen zu einem umstrittenen Systemtyp und Bausteine einer typologischen Rekonzeptualisierung	61
<i>Anton Pelinka</i> Die Europäische Union – eine Konkordanzdemokratie? Zur typologischen Verortung der EU	83
<i>Aurel Croissant</i> Analyse defekter Demokratien	93
<i>Thomas von Winter</i> Interessengruppen und Demokratie im Wandel verbändetheoretischer Paradigmen	115
<i>Oscar W. Gabriel</i> Zwischen Markt und Staat: Sozialkapital und die Zukunft der Demokratie	129
<i>Wolfgang Zeh</i> Legitimationsprobleme im frühen Medienabsolutismus	151
<i>Stefan Wolf</i> Philosophie des „nächsten Schritts“: Politikberatung in der Wissensgesellschaft	165

*Teil II***Analyse des deutschen Regierungssystems**

<i>Roland Sturm</i> Das europäisierte deutsche Regierungssystem	185
<i>Thomas Knoll</i> Das Bundeskanzleramt – Funktionen und Organisation	201
<i>Volker Busse</i> Regierungsinternes Gesetzgebungsvorbereitungsverfahren	221
<i>Hermann Groß/Jörg Bohnefeld</i> Regieren aus der zweiten Reihe: Der Parlamentarische Staatssekretär im Bund	237
<i>Norbert Lammert</i> Relevanz und Reputation des Parlaments: Der Bundestag	257
<i>Heinrich Oberreuter</i> Institutionen: Ideen im Wandel	263
<i>Karl-Siegbert Rehberg</i> Parlament und Kunst – Bernhard Heisig in der Volkskammer und im Deutschen Bundestag	273
<i>Sönke Petersen</i> Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag	287
<i>Jürgen von Oertzen</i> Die Macht der Fraktionsarbeitskreise	303
<i>Helmar Schöne</i> Ungewählte Repräsentanten? Aufgaben, Selbstverständnis und Karrieren von Fraktionsmitarbeitern im Deutschen Bundestag	321
<i>Uwe Jun</i> Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006	335
<i>Klemens H. Schrenk</i> Die Vertretungen der Länder beim Bund	359
<i>Julia von Blumenthal</i> Governance im Bundesstaat: Föderale und unitarische Tendenzen in der Landespolitik am Beispiel der Kopftuchfrage	375
<i>Reimut Zohlnhöfer</i> Wirtschaftspolitische Gesetzgebung nach der Föderalismusreform I: Schluss mit dem Reformstau?	389
<i>Dietrich Herrmann</i> Politikwissenschaftliche Forschung zum Bundesverfassungsgericht	401

<i>Inhaltsübersicht</i>	9
<i>Otmar Jung</i> Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur	427
<i>Angela Behring</i> Kommunale Handlungsspielräume in der Kinder- und Jugendpolitik	443
 <i>Teil III</i>	
Analyse und Vergleich europäischer Regierungssysteme	
 <i>Jürgen Hartmann</i>	
Much Ado about Nothing? Zur Verpackungsehrlichkeit des europäischen Verfassungsprojekts	463
<i>Silvia von Steinsdorff</i>	
Verfassungsgerichte als Demokratie-Versicherung? Ursachen und Grenzen der wachsenden Bedeutung juristischer Politikkontrolle	479
<i>Thomas Saalfeld</i>	
Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich: Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze	499
<i>Florian Grotz/Till Weber</i>	
Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa: Ein internationaler Vergleich	525
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa	545
<i>Solveig Richter</i>	
Defekte Demokratien in Südosteuropa: Die Hypothek eigener Staatlichkeit	563
<i>Ellen Bos</i>	
Parteien und Parteiensysteme in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas – zwischen Konsolidierung und Krise	587
<i>Wolf Linder</i>	
Gesellschaftliche Spaltung und direkte Demokratie am Beispiel der Schweiz	599
<i>Gert Pickel</i>	
Politische Kultur und Demokratieforschung	611
 Autorenverzeichnis	 627

Politikwissenschaftliche Forschung zum Bundesverfassungsgericht*

1. Einleitung

Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielte als Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung in Deutschland traditionell nur eine marginale Rolle. Ein Grund hierfür ist zweifellos die disziplinäre Abschottung zwischen Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft, die aus der Tradition der deutschen Staatsrechtslehre und den vor allem quantitativ bescheidenen Anfängen der Politikwissenschaft in Deutschland herrührt und mit den Grenzen der Studiengänge und der Fakultäten eher verstärkt wurde. Forschung über das Prinzip Verfassungsgerichtsbarkeit und über die Institution Bundesverfassungsgericht blieb über lange Zeit im Wesentlichen eine Domäne der Rechtswissenschaft (zu dieser Problematik umfassend Beyme 2001; Ooyen/Möllers 2006b).

Es hat den Anschein, als sei in der Vergangenheit die Verfassungsgerichtsbarkeit von Politikwissenschaftlern mit großer Zurückhaltung derjenigen behandelt worden, die vor der Institution mangels empfundener eigener fachlicher Zuständigkeit ein hohes Maß an Ehrfurcht haben. Für die Verfassungsgerichtsbarkeit galten – so steht es in deutscher Rechts tradition (die Politikwissenschaft ist bekanntlich jünger) – stets die Juristen, insbesondere die Staatsrechtslehrer als Deuter in Hauptzuständigkeit. Dass diese, wie einer ihrer prominenten Vertreter treffend der eigenen Zunft ins Stammbuch schreibt, sich lange überwiegend im Bundesverfassungsgerichtspositivismus ergeben haben,¹ qualifiziert sie keineswegs mehr als alleinige Deuter, ragen doch zumindest die Entscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in die Sphäre des Politischen und, so kann argumentiert werden, sind auch die ureigenen Mechanismen der Verfassungsgerichtsbarkeit offen für die politikwissenschaftliche Analyse.

Insofern haben sich Politikwissenschaftler in den vergangenen Jahren bemüht, sich dem Phänomen „Verfassungsgerichtsbarkeit“ auf eigene Weise zu nähern; gleichzeitig sind auch Staatsrechtler offener für sozialwissenschaftliche Fragestellungen. Die klassische Dichotomie zwischen Politik und Recht scheint am Wanken. Ein Beispiel für die Vielfalt politikwissenschaftlicher Forschung ist eine jüngst erschienene Ansammlung von Einzelbeiträgen in „Das Bundesverfassungsgericht im politischen System“ (Ooyen/Möllers 2006a).

* Dieser Beitrag entstand im Kontext des Dresdner Sonderforschungsbereichs 537 „Institutionalität und Geschichtlichkeit“. Den SFB-Kollegen, insbesondere Hans Vorländer als Leiter des Projekts „Verfassung als institutionelle Ordnung des Politischen“, sei für die stimulierende Atmosphäre und mancherlei Anregung gedankt.

¹ Klassisch: Schlink (1989); etwas hoffnungsvoller jüngst Schlink (2007) – Freilich sind auch Politikwissenschaftler nicht frei von dieser Seuche.

Von dem Versuch einer adäquaten Synthese oder Gesamtdarstellung des Bundesverfassungsgerichts aus politikwissenschaftlicher Sicht sind wir jedoch noch weit entfernt.

Im Folgenden wird versucht, einige wichtige Felder zu umreißen, die bisher von der politikwissenschaftlichen Forschung zum Bundesverfassungsgericht bearbeitet wurden, sowie einige eigene Überlegungen vorzustellen, wo weitere Arbeit geleistet werden könnte.

2. Macht

Die Judikative – und damit auch das Verfassungsgericht – verfügt im Gegensatz zu Exekutive oder Legislative über „neither sword nor purse“ (Hamilton, *Federalist Papers* 78), ihre Macht ist insofern „en quelque façon nulle“ (Montesquieu 1964: 588 [L. XI, ch. VI]). Eine konkrete Erzwingungs- oder Kontrollmacht hat die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht, sie kann aber insofern als mächtig gelten, als ihre Entscheidungen in der Regel befolgt werden.² Ihre Macht könnte somit als *Deutungsmacht* (Hans Vorländer) charakterisiert werden, die „als eine spezifische Form von Macht verstanden werden [kann], die sich auf symbolische und kommunikative Geltungsressourcen stützt und die sich in der Durchsetzung von Leitideen und Geltungsansprüchen manifestiert“ (Vorländer 2006b: 17). Das analytische Unterscheidungskriterium für die Deutungsmacht ist jedoch, dass „sie im Unterschied zu Verfügungs- oder Kontrollmacht weitgehend auf ihre symbolischen Sinnressourcen angewiesen ist und nur zu einem geringen Anteil auf alternative Machtressourcen zurückgreifen kann“ (Schulz 2006: 69).

In der öffentlichen Debatte ist von der Macht des Verfassungsgerichts eigentlich nur die Rede, wenn es sich um (vermeintlichen) Missbrauch von Macht handelt,³ oder – aus der Perspektive des Gerichts selbst –, wenn es – nicht selten defensiv – versucht, seine eigene Macht klein zu reden, vielleicht ließe sich sogar sagen: seine Macht, jedenfalls den als illegitim verstandenen Machtgebrauch zu „verschleiern“. Der Schleier, hinter dem sich das Verfassungsgericht mit seiner Macht verbirgt, ist in diesem Fall die Verfassung, der Verfassungstext. Das Verfassungsgericht bestreitet den oft gemachten Vorwurf, es mache Politik oder überschreite seine Kompetenzen; es behauptet hingegen, lediglich die Verfassung zu interpretieren sowie im Rahmen und nach den Vorgaben der Verfassung zu handeln.⁴ Jutta Limbach, die an die Spitze des Bundesverfassungsgerichts berufene Rechtssoziologin, geht offener mit dem Machtbegriff um als ihr Vorgänger Benda, sie erkennt das Bundesverfassungsgericht wohl „als politischen Machtfaktor“, umschreibt aber die Macht des Verfas-

² Mit Verweis auf den unvermeidlichen Max Weber: Brodocz (2006b: 96).

³ So schon am 12.12.1952, als das Bulletin der Bundesregierung vor dem Hintergrund einer ungeliebten Entscheidung verlautbarte: Mit dem Beschluss sei „das Bundesverfassungsgericht sowohl über die Bestimmungen des Grundgesetzes wie auch über die des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes hinausgegangen, indem es aus eigener Machtvollkommenheit Recht setzte“ (vgl. Herrmann 2006: 161f.); sowie 1995 die Allensbacher Demoskopin Renate Köcher, die hinter dem „vordergründigen Streit“ um das Kreuz, um die Grenzen der Meinungsfreiheit oder die Einschätzung der Gefahren von Drogen einen anderen Konflikt erkannte. Dahinter stehe die „Auseinandersetzung um die Macht, über die Werteordnung des Grundgesetzes und die Beibehaltung der Gewaltenteilung, in der das Bundesverfassungsgericht Hüter, nicht Herrscher der Verfassung“ sei (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.10.1995: 5). Vgl. hierzu auch Schneider (1999); Reissenberger (1997).

⁴ Geradezu paradigmatisch für dieses Gegenüber der klassische Wortwechsel zwischen Ernst Benda und Helmut Schmidt, dokumentiert in Schreiber (1979: 121f., 125f., 134f.).

sungsgerichts lediglich durch die vom Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen (Limbach 1999a).⁵

Die Ausübung seiner Macht ist für das Verfassungsgericht solange unproblematisch, wie die von ihm vorgelegten Deutungsangebote in der „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ (Häberle 1975, 2006b) plausibel nachvollzogen werden können. Anders jedoch, wenn seitens der Fachöffentlichkeit – wie etwa im Fall des „Halbteilungsgrundsatzes“ (BVerfGE 93, 121; dazu u. a. Wieland 1998) – oder der breiten Öffentlichkeit – man denke an „Soldaten sind Mörder“ (BVerfGE 93, 266) oder Kruzifix (BVerfGE 93, 1) – die Angebote auf Widerstand stoßen, sich als unpraktikabel erweisen – hier seien die Entscheidungen zur Parteienfinanzierung erwähnt – oder die politischen Gewalten dauerhaft und mit hinreichend großen Mehrheiten eine andere Lösung präferieren – hier ist die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs das paradigmatische Beispiel (BVerfGE 88, 203). In solchen Fällen kann das Bundesverfassungsgericht eine frühere Entscheidung korrigieren oder modifizieren (meist in völlig, zumindest aber weitgehend neuer personeller Besetzung); siehe Parteienfinanzierung (BVerfGE 85, 264) und „Halbteilungsgrundsatz“ (BVerfGE 115, 97).

Es kommt allerdings vor, dass das Gericht selbst bei heftiger Kritik von außen seine Linie nicht ändert, sei es aus Mangel aus Gelegenheit, weil keine „passende“ Klage das Gericht erreicht, sei es, weil die Mehrheit der Senatsmitglieder nach wie vor von der Richtigkeit der Rechtsprechung überzeugt ist. In einer solchen Situation kann es einen ähnlich gelagerten Fall auf der engsten möglichen argumentativen Grundlage entscheiden, indem es besondere Spezifika eines Einzelfalls für entscheidungsrelevant (und somit praktisch nicht übertragbar auf künftige Fälle) erklärt. Es kann auch, wie im Fall LER, der das Potenzial zu einer für das Gericht unangenehmen kritischen Rezeption hatte, faktisch einen Vergleich anregen (BVerfGE 104, 305; vgl. Lhotta 2002). Ein solcher Vergleichsvorschlag setzt aber die tatsächliche Zustimmung aller Beteiligten voraus, will das Gericht nicht Gefahr laufen, seine Autorität zu verlieren. Vergleich, Vermittlung, Mediation müssen daher die Ausnahme bleiben, nicht zuletzt, weil Vergleichsvorschläge rechtsdogmatisch problematisch und im Übrigen vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz nicht vorgesehen sind.

Für Beobachter nicht weniger überraschend als der Ausgang der LER-Kontroverse vor dem Ersten Senat war das Urteil des Zweiten Senats im Kopftuchstreit 2003 (BVerfGE 108, 282): Formal gab das Gericht der Klägerin Recht, weil das Land Baden-Württemberg es unterlassen hatte, seine Kopftuchregelung auf der Basis eines Gesetzes vorzunehmen – eine *juristisch* spitzfindige und wenig überzeugende Argumentation. *Politisch* spielte das Gericht den Ball erfolgreich zurück in die Öffentlichkeit und in die Politik und nahm sich selbst zunächst aus der Schusslinie. Es konnte damit hoffen, dass der Konflikt entweder von anderen Akteuren einer Lösung zugeführt werden oder dass über die Zeit der Konflikt aus dem Rampenlicht rücken würde. In jedem Fall hatte es erreicht, dass nun – regional mit unterschiedlichen Akzenten – große öffentliche Debatten über die Kopftuchfrage einsetzten, ohne dass das Gericht selbst für eine der Streitparteien zum Buhmann wurde.

Eine große Bedeutung gerade im Konzept der Deutungsmacht hat die *Geltungsdimension*: Inwieweit kann den Deutungsangeboten des Verfassungsgerichts Geltung verschafft werden? Das Verfassungsgericht selbst kann es nicht; es ist auf die Implementation seiner Entscheidungen durch andere Akteure angewiesen. In aller Regel sind dies Regierungen (durch exekutives Handeln/Änderung bzw. Entwicklung von Verwaltungspraxis), Parla-

⁵ Eine konkrete Auseinandersetzung mit den Vorwürfen des Machtmissbrauchs oder der Kompetenzüberschreitung unterlässt die seinerzeitige Gerichtspräsidentin. Ein Beitrag von Limbachs Nachfolger an der Spitze des Zweiten Senats bestätigt den mittlerweile gelasseneren Umgang der Verfassungsrichter mit den Begriffen „Politik“ und „Macht“ (Hassemer 2008).

mente (durch Gesetzgebung und Mittelbewilligung), vor allem aber Gerichte. Die Implementation der Verfassungsgerichtsentscheidungen ist, wie unter anderem Gawron und Rogowski in etlichen Studien gezeigt haben, alles andere als ein Automatismus; vielmehr hängt die Implementation von einer hochkomplexen Gemengelage ab, die sich aus dem Verhältnis zwischen den einzelnen Akteuren ergibt, und dieses Verhältnis ist oftmals bestimmt auch von inneren – vom Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht unabhängigen – Interessenlagen der jeweiligen Akteure.⁶

Wir finden erstaunlich wenig Literatur über den kritischen Fall, dass – ja gibt es denn so etwas? – Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht befolgt werden. Der Fall des Oberlandesgerichts Naumburg, das wiederholt Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wie schon zuvor des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geradezu offensiv ignoriert hatte – und dies bis dato immer noch tut –, ist da nur ein besonders eklatanter Fall.⁷

Häufiger anzutreffen ist eine andere Variante: Das Ausweichen oder Umgehen von Entscheidungen oder Entscheidungstenor. Prominentestes Beispiel ist der Kreuzifix-Beschluss von 1995, in Folge dessen der Freistaat Bayern nicht die inkriminierte Bayerische Volksschulordnung, sondern das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz ergänzte, darin die Regel zum Anbringen des Kreuzifixes bekräftigte und lediglich mit einer problematischen Widerspruchsmöglichkeit versah. Damit folgte der Freistaat Bayern dem Anschein nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, inhaltlich bekräftigte er die vom Bundesverfassungsgericht kassierte Norm und verstieß damit gegen den Tenor der Entscheidung (Detterbeck 1996). Die auf eine Popularklage folgende Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs billigte das effektive Ausweichen des bayerischen Gesetzgebers.⁸ Eine gegen die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gerichtete Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht wurde nicht zur Entscheidung angenommen;⁹ somit hat das Bundesverfassungsgericht nach der kritischen Rezeption in der Öffentlichkeit zunächst darauf verzichtet, dem Kreuzifix-Beschluss Geltung zu verschaffen.

Die Kreuzifix-Fälle sind eine gute Illustration für eine weitere spannende Frage: Inwieweit sind Entscheidungen aus Karlsruhe tatsächlich das „Letzte Wort“ – ganz im Sinne des abgewandelten Spruches „Karlsruhe locuta, causa finita“?¹⁰ Zwar mag der einzelne Fall seinen Abschluss gefunden haben, aber eine Streitfrage bleibt ungeachtet einer Verfassungsgerichtsentscheidung in der öffentlichen Diskussion – im konkreten Fall die Frage der Zulässigkeit staatlicher Regelungen zum Anbringen von Kreuzifixen in Schulen oder allgemeiner der staatlichen Neutralität in religiösen Fragen sogar ausgelöst durch einen Beschluss aus Karlsruhe.¹¹

⁶ Nun zusammengefasst in Gawron/Rogowski (2007).

⁷ Hierzu zuletzt Lamprecht (2007). Ähnliche Scharmützel hatte das BVerfG bereits mit dem OVG Münster und dem OLG Bamberg zu bestehen.

⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 01.08.1997 – Vf. 6 – VII – 96 (NJW 1997, 3157), insb. Abschnitt C; Czermak (1998).

⁹ Es ist bemerkenswert, dass die zuständige Kammer des Ersten Senats mehrheitlich mit Dissentern des Kreuzifix-Beschlusses (Seidl und Haas) besetzt war, was Spekulationen erlaubt, ob die Kammer mit einer anderen personellen Besetzung anders entschieden hätte (1 BvR 1604/97 vom 27.10.1997, www.bverfg.de/entscheidungen/rk19971027_1bvr160497.html, letzter Zugriff: 25.03.2008).

¹⁰ So schrieb Gerd Roellecke 2001 zum 50-jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts eine Serie in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (15.09.2001 et pass.) unter dem Titel „Karlsruhe hat gesprochen“; vgl. auch Roellecke (2001).

¹¹ Treffend auch die Kommentare zum Kopftuchurteil: Jörn Ipsen (2003) – „Karlsruhe locuta, causa non finita – Das BVerfG im so genannten ‚Kopftuch-Streit‘“; und Patrick Bahners (2003) – „Karlsruhe hat gesprochen, und man weiß kaum mehr als vorher“.

Fehlentscheidungen¹² des Gerichts müssen korrigiert werden können, die Rechtsordnung muss „an wechselnde soziale Anforderungen und veränderte Ordnungsvorstellungen“ angepasst werden können,¹³ somit bleiben verfassungsrechtliche Fragen immer Gegenstand auch der *politischen* Diskussion in der „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ (Häberle 1975); Verfassungsinterpretation ist gerade dann ein Dialog der Gewalten und der Akteure im politischen Gemeinwesen; die Auseinandersetzung über verfassungsrechtliche Fragen und Entscheidungen des Verfassungsgerichts wird dann zur „Verfassung als Dialog“.¹⁴

Besondere Formen der Tenorierung von Verfassungsgerichtsentscheidungen laden regelrecht zu diesem Dialog ein: teilweise Nichtigkeit, Verfassungswidrigkeit ohne Nichtigkeit, Appellentscheidungen, Fristsetzungen, „verfassungskonforme Auslegung“¹⁵ bieten den Adressaten – gleich ob Regierungen, Verwaltungen, Parlamente oder Gerichte – wiederum eigenen Handlungsspielraum und schützen das Verfassungsgericht vor der Notwendigkeit, Gesetze oder Praktiken rundweg zu kassieren. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wäre interessant, wie diese Akteure mit dem ihnen gebotenen Handlungsspielraum umgehen – empirische Studien dazu könnten uns mehr über Macht und Autorität des Gerichts zeigen, insbesondere hinsichtlich der kritischen Frage nach der Geltung von Verfassungsgerichtsentscheidungen.

Auch dann bleibt das Letztentscheidungsrecht des Verfassungsgerichts für den konkreten Fall unangetastet; es erscheint jedoch zweifelhaft, ob man tatsächlich von Suprematie der Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen kann.¹⁶ Die Macht des Verfassungsgerichts ist jedenfalls begrenzt – Gesetzgeber, Exekutive, Gerichte haben Möglichkeiten, einzelne Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu unterlaufen, ohne dass das Verfassungsgericht unmittelbar eingreifen kann. Im ganz normalen Zyklus haben Bundestag und Bundesrat über ihre Wahlfunktion die Möglichkeit, angesichts der begrenzten Amtszeit der Richter innerhalb weniger Jahre die Mehrheit der Richterschaft auszutauschen und damit erforderlichenfalls Richtungswechsel zu befördern. Zudem könnte der Gesetzgeber Kompetenzen des Verfassungsgerichts einfachgesetzlich beschneiden oder über das Haushaltsrecht das Gericht bei der effektiven Ausübung seiner Tätigkeit behindern. Schließlich kann der Verfassungsgesetzgeber Entscheidungen des Verfassungsgerichts korrigieren und könnte die grundgesetzlichen Regelungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit verändern.

Die Tatsache, dass bislang trotz einzelner Drohungen 1952/53, 1977/78 und 1995/96 keine der hier skizzierten Möglichkeiten ernsthaft in Erwägung gezogen wurde, spricht weniger gegen die Wirksamkeit dieses Begrenzungspotenzials als vielmehr für die Klugheit der Richter, sich der Grenzen der eigenen Institution bewusst zu sein. Die Macht des Verfassungsgerichts beruht somit neben dem über Jahre erfolgreicher Rechtsprechung aufge-

¹² Als „Fehlentscheidungen“ können Entscheidungen gelten, über deren Fehlerhaftigkeit in der Öffentlichkeit und der juristischen Fachöffentlichkeit ein hinreichend breiter Konsens besteht.

¹³ Der Erste Senat hat mit seiner Entscheidung vom 06.10.1987 (BVerfGE 77, 84 Arbeitnehmerüberlassung, dort insb. S. 103-105) das zuvor geltende Normwiederholungsverbot verworfen. Damit wird das Recht des Gesetzgebers festgestellt, trotz vorangegangener normverwerfender verfassungsgerichtlicher Entscheidungen inhaltsgleiche oder -ähnliche Normen beschließen zu können; vgl. dazu Koriath (1991).

¹⁴ Vgl. hierzu aus amerikanischer Perspektive, die allerdings *mutatis mutandis* durchaus auf Deutschland zu übertragen ist: Fisher (1988); Paschal (1991).

¹⁵ Zu diesen Tenorierungsmöglichkeiten und den *politischen* Implikationen gibt es praktisch keine politikwissenschaftliche Literatur. Aus der juristischen Literatur hier nur Benda/Klein (2001: 515-533).

¹⁶ Schon der „Schöpfer“ des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und langjährige Richter des Zweiten Senats, Willi Geiger (1952), hat von der Suprematie des Bundesverfassungsgerichts gesprochen; seine Kollegen Friesenhahn (1954: 159) und Leibholz (1963: 75) haben ihm mit dem Hinweis auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen Recht und Politik widersprochen.

bauten Vertrauensbonus auf der plausibel nachvollziehbaren Übereinstimmung der Entscheidungen mit der Verfassung,¹⁷ oder genauer gesagt: mit dem was die Rechtsgemeinschaft unter der Verfassung oder den durch die Verfassung verkörperten politischen Ordnungsvorstellungen versteht. Dieses Vertrauen ist jedoch ein knappes und temporäres Gut, das der Festigung und in gewissen Zeitabständen der Auffrischung bedarf, umgekehrt aber, wie die Krise 1995/96 angedeutet hat, recht kurzfristig schwinden kann.

Grundlegend scheint mir zu sein, dass die Entwicklung der spezifischen Macht des Verfassungsgerichts zum einen immer wieder auf dem Bezug auf die Verfassung als Ganzes, zum anderen aber immer auch auf den Text beruht. Die Institution Verfassungsgericht bezieht sich auf die Verfassung als Ganzes, als Symbol; das einzelne Urteil auf den Text. Die Macht beruht somit auf der Überzeugungskraft der Verfassungenauslegung durch das Gericht. Im Streitfall bedarf es der nach den Regeln juristischer Textanalyse rational strukturierten und begründeten Entscheidung (Alexy 1996).

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Institution Verfassungsgericht und seine Rechtsprechung ist zwar ein wichtiger Indikator für die Autorität des Verfassungsgerichts und die Bereitschaft, den Entscheidungen des Gerichts Folge zu leisten,¹⁸ zentral ist jedoch die Folgebereitschaft derjenigen, die über die Mittel zur Umsetzung von Verfassungsgerichtsentscheidungen verfügen, das heißt Akteure in entsprechenden exekutiven, legislativen und untergeordneten judikativen Funktionen.

Eine ganz neue Ebene ist die Verfassungsrechtsprechung im transnationalen Bereich, und hier vor allem beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit seinen „Solange“-Entscheidungen (BVerfGE 37, 271; BVerfGE 73, 339; vgl. Lhotta/Ketelhut 2006) zunächst abwehrend, dann vorsichtig affirmativ zur Möglichkeit transnationaler Verfassungsrechtsprechung verhalten. Die Existenz zunächst neben-, nicht übereinander angeordneter Institutionen mit verfassungsrechtssprechender Kompetenz macht die bereits formulierte plurale Konstellation nun überdeutlich – der dialogische Charakter von Verfassungsinterpretation rückt in den Vordergrund, trotz der Existenz vermeintlich höchstgerichtlicher Verfassungsrechtsprechung. Das Nebeneinander hat durchaus in doppeltem Sinne „Wettbewerbs“-Charakter: Einerseits besteht zwischen nationaler und transnationaler Verfassungsrechtsprechung ein klassisches Konkurrenzverhältnis, andererseits verstärken beide gemeinsam die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung.

Die vorwiegend von Ernst-Wolfgang Böckenförde geäußerte Sorge, der parlamentarische Gesetzgebungsstaat könne sich vor dem Hintergrund ausufernder Grundrechtsinterpretation des Bundesverfassungsgerichts zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat wandeln,¹⁹ entpuppt sich vor dem Hintergrund der hier skizzierten Grenzen der Macht des Bundesverfassungsgerichts als weitgehend grundlos: Selbstbewusste Parlamente, Regierungen,

¹⁷ Treffend die Aussage Ernst Bendas 1976: „Die Autorität des Gerichts lebt im Grunde allein von der Überzeugungskraft seiner juristischen Argumente, die es wiederum nur aus der Verfassung ableiten kann. Wenn politische Macht als die Fähigkeit definiert wird, auch gegen Widerstand anderer den eigenen Willen durchzusetzen, dann ist dies Gericht ohne jede politische Macht. So erscheint es als eine besonders reizvolle Spielart der Idee der Gewaltenteilung, dass das Grundgesetz der schwächsten aller Gewalten das letzte Wort in der Auslegung unserer Verfassung anvertraut hat“ (Benda 1977: 5). Vgl. auch Vorländer (2005b, 2006b); Herrmann (2006).

¹⁸ Dazu inzwischen klassisch Roman Herzogs (1993: 164) Aussage, das Vertrauen des Bürgers sei „letztlich das einzige Kapital dieser Institution“; zu Vertrauen vgl. auch Vorländer (2001); Vorländer/Schaal (2002); Brodocz (2006b).

¹⁹ Zuerst erwähnt in Böckenförde (1981); ausgeführt in Böckenförde (1991). Dazu auch Vorländer (2000); kritisch dagegen u. a. Mehring (1995); Hans H. Klein (2006b). – In der Kopftuchentscheidung sieht Böckenförde eine Wendung gegen die Entwicklung zum Jurisdiktionsstaat (vgl. Protokoll 2004: 63).

Instanzgerichte sowie kritische Fachwelt und Öffentlichkeit können eine Überdehnung der Kompetenzen durch das Gericht wie in der Vergangenheit verhindern.

Steht man nun vor der Pflicht, das häufig gebrauchte (und gelegentlich missbrauchte) Diktum des amerikanischen *Supreme Court*-Richters Charles Evans Hughes „We live under a constitution, but the judges say what it is“ zu übertragen, so kommt man vor dem Hintergrund des oben Gesagten nicht an einer Übersetzung: „Die Richter sprechen aus, was die Verfassung ist“²⁰ vorbei – sie bestimmen also nicht aus eigener, von dritten Akteuren unbeschränkter Machtvollkommenheit, sondern sie sind vielleicht so etwas wie Notare des kollektiven Verfassungsverständnisses ihrer Zeit.

3. Die politische Institution Verfassungsgericht im Akteursvieleck des politischen Gemeinwesens

Auf der Akteursebene steht das Bundesverfassungsgericht in Konkurrenz um die Deutung der Verfassung zu anderen Akteuren im politischen Gemeinwesen. Zwar wird dem Verfassungsgericht die Kompetenz zur Verfassungsinterpretation durch das Grundgesetz zugeschrieben, gleichwohl ist die Anerkennung dieser Kompetenz in der Praxis alles andere als selbstverständlich. Insofern muss sich das Gericht immer wieder gegenüber anderen Akteuren behaupten, wobei es mit zunehmender Dauer von der bereits aufgebauten Autorität zehren kann (Herrmann 2006; Vorländer 2002). Als konkurrierende Akteure können in erster Linie genannt werden: die Regierung, der Bundestag – sowohl Regierungsmehrheit als auch Opposition, die Länder, die Instanz- oder Fachgerichtsbarkeiten²¹, die Fachöffentlichkeit und die weitere Öffentlichkeit.²² Mit diesen Akteuren steht das Verfassungsgericht nicht nur in Konkurrenz; das Verhalten dieser Akteure bestimmt auch die Macht des Verfassungsgerichts und deren Grenzen.

Es muss an dieser Stelle nicht erörtert werden, inwieweit im Einzelnen strategische Überlegungen das Verhalten der Akteure bestimmen (Ganghof/Manow 2005, darin insb. Vanberg 2005b). Es ist wichtig festzustellen, dass nicht nur für die politisch weniger brisanten Fälle, sondern gerade auch in den politisch kontroversen Fällen die Position der Fachöffentlichkeit, aber auch der Instanzgerichtsbarkeit eine nicht unbedeutende Rolle spielt. Die Fachöffentlichkeit vor allem der Staatsrechtslehrer befindet in Beiträgen einschlägiger Fachjournale, gelegentlich aber auch in ganzseitigen Beiträgen etwa für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, über die Plausibilität der Argumentation einer Verfassungsgerichtsentscheidung, gewissermaßen stellvertretend für die Öffentlichkeit. Die Fachöffentlichkeit hat sich allerdings in den letzten Jahrzehnten im Großen und Ganzen vorwiegend affirmativ zum Verfassungsgericht als Institution und zu den Entscheidungen im Einzelnen verhalten.²³ Sind sich jedoch wiederum alle wesentlichen im engeren Sinne politi-

²⁰ Dies wird dann deckungsgleich mit Montesquieus Diktum von den Richtern als „bouche de la loi“.

²¹ Der Terminus „Fachgerichtsbarkeit“ als Sammelbezeichnung für die ordentliche, Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits- und Finanzgerichtsbarkeit geht offenbar auf das Verfassungsgericht zurück und wird von den so Bezeichneten ob des despektierlichen Klangs ungern verwendet; vgl. auch Zuck (2007: 1036).

²² Man könnte hier selbstverständlich eine wesentlich feinere Ausdifferenzierung vornehmen, sind doch die hier aufgeführten Akteure in ihrem Verhalten und in ihren Einstellungen gegenüber dem Verfassungsgericht in sich alles andere als homogen.

²³ Was in einzelnen Fällen heftige Kritik – man denke an die Entscheidungen zum Kruzifix und zur Vermögensteuer – nicht ausschließt. Zur Gesamtproblematik vgl. Schlink (1989); Jestaedt (2002). Es wäre beispielsweise zu untersuchen, inwieweit es durch die weite Verbreitung der ehemaligen Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts, sei es in den Rängen der Politik, sei es aber vor allem unter

schen Akteure einig, stellt sich das Verfassungsgericht der Politik kaum in den Weg, selbst wenn es für entsprechende Entscheidungen mit heftiger Kritik aus der Fachöffentlichkeit rechnen muss.²⁴

In der bisherigen rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur steht vor allem das Gegenüber von Verfassungsgericht und Gesetzgeber im Vordergrund.²⁵ So berechtigt dieser Fokus *prima facie* vor dem Hintergrund der Konflikte in den 1970er Jahren und angesichts der Tatsache sein mag, dass es oftmals die Erklärung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen durch das BVerfG ist, die Anlass für Konflikte in der Öffentlichkeit bietet, so verhüllt die Fokussierung auf den Gesetzgeber als Counterpart des Verfassungsgerichts eine oftmals komplexere Konfliktlage. So kann erstens exekutives Handeln auf dem Prüfstand stehen, auch wenn es nominell um Gesetze ging (vgl. etwa die hochkontroverse Auseinandersetzung um den Grundlagenvertrag 1973); es geht zweitens um Konflikte auf der föderalen Ebene (Bund-Länder-Streitigkeiten, am prominentesten sicherlich Deutschland-Fernsehen 1961, jüngst aber auch Juniorprofessur und Studiengebührenverbot 2004/05); drittens um Konflikte mit der Instanzgerichtsbarkeit²⁶ (vgl. etwa zuletzt die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Senaten des Bundesfinanzhofs und dem Bundesverfassungsgericht über den „Halbteilungsgrundsatz“²⁷); viertens um Konflikte mit der breiten Öffentlichkeit (insbesondere „Soldaten sind Mörder“, Kruzifix 1995²⁸).

Einen Dualismus Verfassungsgericht-Gesetzgeber zu erkennen, greift also zu kurz. Immerhin ist in einigen Studien vor dem Hintergrund unseres deutschen *parlamentarischen* Regierungssystems der Konflikt des Verfassungsgerichts mit der „politischen Führung“ thematisiert (Häußler 1994), in anderen die besondere Rolle der Opposition hervorgehoben worden (Stüwe 1997, 2006). Doch scheint es weniger ein Spannungsdreieck (Hönnige 2007) als ein Spannungsvieleck zu sein. Deutlich wird dies vor allem daran, welche Rolle dritte, vierte und fünfte Akteure in einem Konflikt zwischen vordergründig zwei Konfliktpartnern spielen. Im paradigmatischen Konflikt zwischen dem Bundesverfassungsgericht und der von der Bundestagsmehrheit getragenen Bundesregierung kommt es darauf an, wie sich die weiteren Akteure verhalten.²⁹

den Verfassungsrechtlern, so etwas wie eine „Beißhemmung“ gibt, also ein Zögern, die Institution, für die man selbst einmal gearbeitet, zu kritisieren. Ebenso ist vorstellbar (wenn auch sicherlich schwer zu belegen), dass diejenigen Verfassungsrechtler in ihrer Kritik zurückhaltend sind, die selbst als Prozessvertreter vor dem Gericht auftreten. Umgekehrt finden sich oftmals Staats- und Verfassungsrechtler geschmeichelt, wenn ihnen die Ehre zuteil wird, vom Bundesverfassungsgericht in einer wichtigen Entscheidung zitiert zu werden.

²⁴ Zu denken ist hier insbesondere an die beiden Entscheidungen zur Bundestagsauflösung 1983 und 2005; hierzu u. a. Schneider (2006). Anders dagegen die (von einer Minderheit) bestimmte Entscheidung zur Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens BVerfGE 107, 339 (18.03.2003).

²⁵ Vgl. u. a. Benda (1979b); Landfried (1984); Gusy (1985); Badura/Scholz (1998); Ossenbühl (2001); Steiner (2001).

²⁶ Vgl. hierzu u. a. Gawron/Rogowski (2007: 91-126; Kap. 4: Bundesverfassungsgericht und Justizsystem); Alexy et al. (2002).

²⁷ Hierzu Wieland (2000) m. w. N. – Die Kontroverse um Haftverschonungen ist zwar vordergründig eine Auseinandersetzung zwischen BVerfG und den Landgerichten oder Oberlandesgerichten, die aber vor dem Hintergrund enormer Personalengpässe in der Gerichtsbarkeit steht, die wiederum trotz aller vermeintlichen Einsparungs- und „Modernisierungs“-Potenziale ein Konflikt über die Finanzausstattung durch Justiz- und Finanzministerien sowie Länderparlamente ist, wozu womöglich noch deutlichere Worte des Bundesverfassungsgerichts erforderlich wären. Vgl. Jahn (2006).

²⁸ Auch wenn es sich bei letzterem Konflikt vor allem um die regionale (bayerische) Öffentlichkeit handelte. BVerfG 1 BvR 1423/92 25.08.1994; NJW 1994, 2943f. bzw. BVerfGE 93, 266 sowie BVerfGE 93, 1.

²⁹ Hier scheint mir auch die Lücke bei der ansonsten spannenden Konzeptualisierung Alec Stone Sweets zu sein, der von einer *triadic dispute resolution* spricht, für die die Reputation der Neutralität der rich-

So stießen die Attacken der Adenauer-Regierung auf das Bundesverfassungsgericht 1952/53 auf erhebliche Vorbehalte und Kritik nicht nur bei der Opposition, sondern auch bei der Fachöffentlichkeit, den Ländern und selbst in den Regierungsfractionen. In der Auseinandersetzung um die Deutschland-Fernsehen GmbH 1961 waren nicht nur die SPD-Opposition und die SPD-geführten Bundesländer, sondern auch CDU-Ministerpräsidenten und offenbar auch Teile der Regierungsmehrheit im Bundestag froh, als das Bundesverfassungsgericht Adenauers Plänen für ein Regierungsfernsehen einen Riegel vorschob (Herrmann 2006: 166; Baring 1969: 251-261; Laufer 1968: 447-465).

Umgekehrt erfasste die Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den 1970er Jahren so breite Kreise, dass das Verfassungsgericht zunehmend in die Defensive geriet und mit dem Mitbestimmungsurteil am 01.03.1979 eine Kehrtwende vollzog, indem es ein zentrales Reformprojekt der sozial-liberalen Koalition trotz mancher Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit passieren ließ und in der Argumentation die bis dahin dominierende Wertordnungstheorie relativierte (BVerfGE 50, 290; vgl. u. a. Chrystogonos 1987: 156). Im Konflikt mit den Oberen Bundesgerichten Mitte der 1950er Jahre konnte sich das Bundesverfassungsgericht durchsetzen, da sich die politischen Gewalten und die Fachöffentlichkeit auf seine Seite schlugen (Herrmann 2006: 167; Brodacz 2006a: 177, 191). In solchen *erwarteten* Konflikt-Konstellationen kann das Gericht versuchen, strategisch zu agieren.

Allerdings ist das Gericht in jüngerer Vergangenheit *unvermutet* in die Kritik geraten: Die Beschlüsse zu „Soldaten sind Mörder“ und Kruzifix, viel mehr aber noch das Agieren des Gerichts im Vorfeld der Beschlüsse illustrieren eine gewisse Blauäugigkeit, war das Gericht offenbar völlig überrascht von der Kritik, andernfalls hätten relativ wenige handwerkliche Dinge den öffentlichen Protest wenn nicht vermeiden, so doch zumindest erheblich vermindern können.³⁰

Ein Verstärker-Faktor in der politischen Auseinandersetzung über Verfassungsgerichtsentscheidungen kann ein Sondervotum aus dem Senat selbst sein. In den 1970er Jahren boten insbesondere die Sondervoten bei den Entscheidungen zum Grundlagenvertrag³¹ und zum Schwangerschaftsabbruch zusätzliche Munition für die Kritiker der Entscheidungen.

In der Folge des Vetospieler-Ansatzes von George Tsebelis gibt es Untersuchungen, inwieweit sich das Bundesverfassungsgericht zu einem Vetospieler entwickelt hat, der Regierungshandeln wirkungsvoll ausbremst.³² Strohmeier etwa kommt zu dem Ergebnis, dass das Bundesverfassungsgericht von seiner spezifischen Legitimationsgrundlage abweiche, da es in diversen Bereichen eine Kontrolldichte entwickelt habe, die die Grenze zur politischen Gestaltung überschreite. Zudem habe es sich in verschiedenen Urteilen bewusst nicht nur auf die Entscheidung des konkret vorliegenden Falls beschränkt, sondern sehr viel weiter ausgeholt. Schließlich habe das Gericht seine im Grundgesetz und im Bundesverfas-

tenden Institution Voraussetzung ist – diese Reputation kann nur von weiteren, an den konkreten Konflikten nicht unmittelbar beteiligten Akteuren innerhalb des Geltungsraums des Regelwerks Verfassung kommen. Es ist gerade der *diffuse public support*, der ein Verfassungsgericht auch über kontrovers rezipierte Entscheidungen trägt. Vgl. auch Vanberg (2000); Stone Sweet (2000: 12-18).

³⁰ Zu denken wäre hier vor allem an eine mündliche Verhandlung, an eine erheblich enger gefasste Begründung sowie inhaltlich korrekte Leitsätze.

³¹ Nur bei den Entscheidungen über eine einstweilige Anordnung sowie über die Befangenheit des Richters Röttmann; in der Hauptsache-Entscheidung fand der Senat in einer Kraftanstrengung zu einer gemeinsamen, zwar juristisch wenig überzeugenden, dafür aber politisch befriedigenden Linie, womit sich das Gericht weitgehend aus der Schusslinie manövrierte.

³² Tsebelis (1995); Strohmeier (2005, darin insb. S. 129-166). Wesentlich differenzierter, und somit im Ergebnis praktisch entgegengesetzt Helms (2003) sowie bereits Wewer (1991).

sungsgerichtsgesetz festgelegten Kompetenzen sukzessive selbst ausgeweitet (Strohmeier 2005: 161f.).

Unberücksichtigt bleiben bei dieser wie anderen Darstellungen die vielfältigen Möglichkeiten der anderen Akteure im politischen Gemeinwesen, vermeintlichen oder tatsächlichen Missbrauch oder „Ausdehnung der Vetomacht“ zu beschränken. Beispielsweise ist die Ausweitung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts nur durch implizite, gelegentlich sogar explizite Billigung durch die politischen Gewalten möglich. Die öffentliche und fachöffentliche Kritik hat in bestimmten kritischen Phasen (1977-79; 1995/96) ihre Wirkung auf das Bundesverfassungsgericht nicht verfehlt, und das Verfassungsgericht hat im Kern keine wesentlichen Reformansätze dauerhaft und prinzipiell verhindern können, wenn diese von einer hinreichend breiten Unterstützung getragen waren. Somit haben die politischen Gewalten bislang keine Veranlassung gesehen, zu den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu greifen, einzelne Verfassungsgerichtsentscheidungen durch Grundgesetzänderungen zu kassieren oder das Verfassungsgericht über den Haushalt oder durch eine Korrektur des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in seiner Wirkmächtigkeit zu beschränken.³³

Arend Lijpharts (1999: 216-231) Behandlung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit im politischen System ist irreführend. Schon die Arbeit mit einem Index für die Flexibilität und Rigidität von Verfassungen kann nicht wirklich überzeugen; auch seine Messungen der relativen Stärke der richterlichen Normenkontrolle bleiben unzureichend, da sie die Geltungsdimension völlig außer Acht lassen: Nicht umgesetzte Verfassungsgerichtsentscheidungen bleiben ebenso ausgeblendet wie die feinen Abstufungen in den Richtersprüchen (Tenorierungen, verfassungskonforme Auslegung, teilweise verfassungswidrig usw.). Eine vergleichende Messung der Verfassungsstaatlichkeit, wie sie Lijphart offenbar im Sinn hat, müsste die Verwurzelung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in der politischen Kultur, die Bezugnahme auf die Verfassung, die durch sie gesetzten Grenzen und vom Verfassungsgericht vorgenommenen Interpretationen und Konkretisierungen berücksichtigen.

Ein in jüngerer Zeit immer wieder zu beobachtendes Phänomen ist die Zurückhaltung des Gesetzgebers und der Exekutive, wenn politische Detailfragen mit verfassungsrechtlichen Problemen behaftet scheinen. Zu peinlich ist eine Niederlage in Karlsruhe, zu unangenehm erscheint es, unpopuläre oder gegen Interessen nahestehender Lobbygruppen gehende Entscheidungen selbst treffen zu müssen, zu unbequem, ohne Rückfrage in Karlsruhe selbst eine Position zu einer diffizilen Sachfrage zu entwickeln. Klaus von Beyme hat treffend die Folgen für den Gesetzgebungsprozess dargestellt:

[D]ie Verzögerung von Entscheidungen im Hinblick auf anhängige Entscheidungen in Karlsruhe, weitere Mediatisierung der Urteilskraft der Abgeordneten, weil immer mehr Experten auch noch zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit im Vorfeld herangezogen werden müssen, der Einfluss der Ministerien wird gestärkt, die Expertisen zu den Urteilen und Prognosen über künftige Urteile erstellen, so dass die Karlsruhe-Astrologie den politischen Gestaltungswillen lahm, die Parteien versuchen, ihren Spielraum zu erweitern, indem sie umso kühner die Urteile in ihrem Sinne interpretieren und Versatzstücke aus den tragenden Gründen – aber auch aus den *obiter dicta* – der Urteile im politischen Parteienkampf einsetzen (Beyme 1997: 311; vgl. schon früher Jekewitz 1980).

³³ Dass dies mehr als eine theoretische Überlegung ist, zeigen Beispiele aus den USA: Mehrfach wurden dort *Supreme Court*-Entscheidungen durch Verfassungsänderungen korrigiert; mehrfach wurde aus politischen Erwägungen die Zahl der Richter verändert; 1802 strich der Kongress dem *Supreme Court* zwei Sitzungsperioden.

Neigte das Verfassungsgericht in der Vergangenheit gelegentlich dazu, ungefragt umfassende Vorgaben in seine Entscheidungen zu packen,³⁴ neigen umgekehrt Gesetzgeber und Exekutive dazu, unangenehme Fragen in Karlsruhe entscheiden zu lassen. Das Gericht hat in der jüngeren Vergangenheit der Versuchung widerstanden, dem Gesetzgeber präzise Regelungsentwürfe vorzugeben.³⁵ Das Gericht tut im eigenen institutionellen Interesse gut daran, Zurückhaltung zu üben und nicht an der Selbstentmachtung der Politik mitzuwirken (Hassemer 2008: insb. 9f.). Der damit potenziell verbundene Zugewinn an Gestaltungsmacht würde das Gericht unnötig der Kritik aussetzen und damit seine Autorität aufs Spiel setzen.

Die institutionentheoretischen Ansätze in der sozialwissenschaftlichen Forschung über Verfassungsgerichtsbarkeit, die das Verfassungsgericht als politischen Akteur begreifen und die institutionellen Mechanismen rund um diesen Akteur analysieren, erfreuen sich einer gewissen Konjunktur (Lhotta 2003; vgl. Brodocz 2003; Vanberg 2005a); weitere Publikationen sind angekündigt (Lembcke 2008; Brodocz 2007).

4. Der politische Prozess im Verfassungsgericht

Über Abläufe innerhalb des Gerichts ist wenig bekannt – Analysen aus politikwissenschaftlicher Perspektive existieren praktisch nicht. Selbst für Juristen, die oftmals als Rechtsvertreter in Verfassungsbeschwerdeverfahren tätig waren, erscheinen die Abläufe innerhalb des Gerichts intransparent.³⁶ „Enthüllungen“ unter anderem durch ehemalige Mitarbeiter des Gerichts, wie sie für den amerikanischen *Supreme Court* die Bücher „The Brethren“, „Closed Chambers“ sowie zuletzt „Supreme Conflict“ (Woodward/Armstrong 1979; Lazarus 1998; Greenburg 2007) mit sich brachten, sind indes nicht zu erwarten.

Für den Verlauf eines Verfahrens spielt der Berichterstatter (mit seinen ihm zuarbeitenden wissenschaftlichen Mitarbeitern) eine wichtige, wenn nicht sogar zentrale Rolle (Zuck 2006: 284). Die Zuständigkeit ergibt sich aus dem jährlich vom Plenum aller 16 Richter festgelegten Geschäftsverteilungsplan; die Zuteilung auf die Senate entscheidet im Konfliktfall der Sechser-Ausschuss aus Richtern beider Senate. Der Berichterstatter, der im Idealfall einen für den Fall relevanten fachlichen Hintergrund hat, und sein „Dezernat“ bereiten das Material auf und machen Entwürfe für die Senats- bzw. Kammerberatungen. Im „Alltagsgeschäft“ der Verfassungsbeschwerden ist daher der Einfluss des jeweiligen Berichterstatters und seiner Mitarbeiter kaum zu überschätzen, müssen doch die sechs Kammern gegenwärtig knapp 6.000 Verfassungsbeschwerden jährlich bewältigen; eine intensive Befassung jedes der drei Kammermitglieder mit jedem Fall ist praktisch ausgeschlossen. Aber auch in Senatsverfahren können die Berichterstatter deutliche Akzente setzen, insbesondere dann, wenn sie in ihrem Fachgebiet als Experten anerkannt sind. Der Berichterstatter stand bislang zumeist in der Anonymität seines Senats bzw. seiner Kammer, nur in wenigen Fällen wurde sein Name öffentlich bekannt. Allerdings ist hier ein vorsichtiger Wandel erkennbar; es ist noch nicht abzusehen mit welchen Folgen.

³⁴ Klassisch das Diätenurteil BVerfGE 40, 296 (05.11.1975). Hierzu u. a. Menzel (2000).

³⁵ Z. B. BVerfGE 101, 158 – Finanzausgleich III (11.11.1999); BVerfGE 108, 282 – Kopftuch Ludin (24.09.2003). Ausnahmen, bei denen die Handschrift des Berichterstatters deutlich zu erkennen ist, bestätigen die Regel: BVerfGE 99, 216 – Familienlastenausgleich II (10.11.1998).

³⁶ So bspw. immer wieder Rüdiger Zuck (zuletzt 2006).

Die Analyseansätze, die bei Untersuchungen über die internen Abläufe im amerikanischen *Supreme Court* angewendet werden,³⁷ sind nur sehr bedingt auf den Fall Bundesverfassungsgericht übertragbar: Erstens übernimmt der *Supreme Court* vergleichsweise wenige Verfahren – waren es in Spitzenzeiten um die 150, so sind es in den letzten Jahren stets weniger als 90 Fälle –, das Bundesverfassungsgericht ist hingegen allein auf Grund der schieren Masse an Verfassungsbeschwerden zu mehr Arbeitsteilung gezwungen. Zweitens hat in der amerikanischen Tradition das Votum des einzelnen Richters stets eine größere Rolle gespielt als in Deutschland, wo die Gerichte als Einheit erschienen und der einzelne Richter eher in der Anonymität blieb. So berichten aktuelle wie ehemalige Bundesverfassungsrichter übereinstimmend darüber, dass Senatsberatungen stets vom Bemühen der Richter um ein gemeinsames Votum getragen sind, so dass auch dann, wenn ein Sondervotum unvermeidlich erscheint, dennoch genau geprüft wird, welche Aspekte der Dissenter in das Votum des Senats übernommen werden können. Paradoxerweise bereiten die Berichtersteller selbst dann, wenn sie in der Minderheit sind, das Senatsvotum vor. Anders als im amerikanischen Fall, wo es vor allem seit den 1940er Jahren zu den meisten Entscheidungen abweichende Voten gibt (Epstein/Segal/Spaeth 2001), bleiben die Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht eher eine Ausnahme; nicht zuletzt die Arbeitsbelastung zwingt die Richter zu sparsamem Umgang mit diesem Mittel.

Hinsichtlich der Abläufe in den Senaten sind wir auf einzelne Aussagen von (meist ehemaligen) Richtern in Aufsätzen, Vorträgen und Interviews angewiesen, um erahnen zu können, welche Rolle etwa der Berichtersteller spielt oder inwieweit politikerverfahrene Richter auf die möglichen Folgen einer Entscheidung auf den politischen Prozess achten, ob langjährige Bundesrichter besonders die Praxis in den Gerichten im Auge haben oder Staatsrechtsprofessoren auf die Dogmatik achten. Sachliche, auch weltanschauliche Konflikte gehören gewissermaßen zum Geschäft, doch bedarf es offenbar immer wieder ausgleichender Charaktere unter den Richtern, um zu für alle oder mindestens eine solide Mehrheit tragbaren Lösungen zu kommen und um bestehende Konflikte nicht allzu sehr nach außen zu tragen. Öffentlich sichtbare Zuspitzungen wie in den 1970er Jahren, als sich Richter gelegentlich über Sondervoten, Zeitungsinterviews und Leserbriefe beföhden oder ein Richter bei der Urteilsverkündung beim Verlesen eines Sondervotums durch eine Kollegin den Verhandlungssaal demonstrativ verließ, sind heute kaum mehr vorstellbar, jedoch nicht völlig auszuschließen.³⁸

Das Verfassungsgericht ist sicherlich nur schwer als kollektiver Akteur verstehbar – zu unterschiedlich sind die Einzelakteure. Es widerspricht freilich deutscher (Rechts-)Tradition, aus gemeinsamen Entscheidungen eines Gerichts die Rolle des einzelnen Richters herauszudestillieren. Schon die vom Gericht mitgetragene Neuerung, die Veröffentlichung von Sondervoten zuzulassen, war zum Zeitpunkt ihrer Einführung 1970 nicht zuletzt deshalb umstritten, weil damit die Idee von der Gerichtsentscheidung als kollektivem, rein vernunft- und rechtsgebundenem Entschluss ins Wanken geraten musste, trat doch nun das Individuum des einzelnen Richters sichtbarer in Erscheinung. Freilich haben sich mit der Einführung der Sondervoten weder die Hoffnungen der Verfechter noch die Befürchtungen der

³⁷ Exemplarisch – nicht repräsentativ – seien genannt: Segal/Spaeth (1993); Clayton/Gillman (1999); Epstein/Martin et al. (2007).

³⁸ Gemeint sind vor allem die Auseinandersetzung um den Grundlagenvertrag 1973 und um den Schwangerschaftsabbruch 1975. – Angesichts der Eskalation im Verfahren um den Grundlagenvertrag mit Sondervoten zu Befangenheitsanträgen und Anträgen auf einstweilige Anordnung ist es nach wie vor erstaunlich, wie sich, wenn auch handwerklich hölzern, der Senat auf eine gemeinsame Linie verständigen konnte und damit den Frieden zumindest nach außen hin wieder herstellte. – Eine zeitgeschichtliche wie politikwissenschaftliche Aufarbeitung gerade dieses Falls steht aus, trotz Grigolett (2006).

Gegner erfüllt: Nach einer gewissen Eingewöhnungszeit sind die Sondervoten zu einer meist unspektakulären Spezialregelung geworden, von der die Öffentlichkeit nur selten Notiz nimmt.

Die Liebhaber quantitativer Untersuchungen, die über den *U.S. Supreme Court* und seine Richter mit einer Vielzahl von Erhebungen über ihr Abstimmungs- und Votenverhalten erhellende Erkenntnisse beitragen konnten,³⁹ haben dennoch wenig Freude an dem neuen Instrument, entziehen sich die Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht doch weitgehend einer quantitativen Untersuchung: Abstimmungsergebnisse werden nicht immer bekannt gegeben, und auch bei der Abgabe von Sondervoten bleibt oftmals unklar, wie das Abstimmungsergebnis ist.⁴⁰

Somit harrt etwa eine oft geäußerte Vermutung der Widerlegung oder Bestätigung, dass nämlich in kontroversen Fällen, in denen in der Öffentlichkeit die Fronten relativ klar entlang der Grenzen politischer Parteien oder Lager verlaufen, die Richter ganz überwiegend ihrer Herkunft (gemessen an der parteipolitischen Herkunft des Vorschlags) entsprechend abstimmen, obwohl dies von allen Akteuren immer wieder bestritten wird. Einen „Beweis“ hierfür zu bringen, dürfte schwer sein; eine Plausibilisierung sollte indes auch über den Einzelfall hinaus möglich sein (Bryde 1998: 496; Landfried 2006: 234-236).⁴¹

Die Mitarbeiter des Gerichts waren bislang ebenfalls nur eher beiläufig Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Die – gegenwärtig 65 – Assistenten der Richter spielen im Alltag eine zentrale Rolle, nicht nur bei der Bearbeitung und Abwicklung der vielen Tausend Verfassungsbeschwerden, sondern auch bei der Vorbereitung der Senatsentscheidungen. Der Stuttgarter Rechtsanwalt Rüdiger Zuck, selbst vielfach in Verfassungsbeschwerden als Rechtsvertreter involviert, kritisiert unter anderem, dass die meisten Mitarbeiter zwar Erfahrungen aus dem einfachen Recht *oder* aus dem Verfassungsrecht mitbrächten, selten aber beides. Seine Hauptkritik, die von etlichen Autoren geteilt wird, gilt allerdings dem Umstand, dass die anonym tätigen Mitarbeiter im Alltag oftmals an Stelle der Richter entscheiden, auch wenn das Votum letztlich die Unterschrift der Richter trägt. Dies ist aus prinzipiellen Gründen problematisch, haben doch die Mitarbeiter selbst keinerlei Legitimation für ihre Tätigkeit (Zuck 2006). Ehemalige Mitarbeiter des Gerichts übernehmen oft wichtige Führungspositionen in Politik, Verwaltung, Justiz und Wissenschaft – so kann die derzeitige Justizministerin ebenso auf Erfahrungen in Karlsruhe verweisen wie Richter in den oberen Bundesgerichten und im Bundesverfassungsgericht selbst (Böttcher 1984).⁴²

³⁹ Paradigmatisch hierfür die 4. Auflage einer erst 1994 erstmals erschienen Datensammlung zum *Supreme Court* (Epstein/Segal et al. 2007).

⁴⁰ Dies ist dann der Fall, wenn beispielsweise ein Sondervotum von zwei Richtern unterschrieben ist, womit offen bleibt, ob möglicherweise ein dritter ebenfalls ablehnender Richter das Sondervotum nicht unterschrieben hat, sei es, weil er Teile der Argumentation des Sondervotums oder dessen Stil nicht teilt, sei es – auch dafür gibt es Hinweise –, dass ein Richter aus strategischen Gründen auf die Unterschrift unter ein Sondervotum verzichtet, weil er sich Kollegen aus der Mehrheit des Gerichts für einen (oder mehrere) künftige Fälle gewogen halten will. Kritisch zur Tendenz, die Abstimmungsergebnisse nicht mehr so oft bekannt zu geben, Lietzmann (2006: 281).

⁴¹ Ein erster Versuch hierzu – mit negativem Ergebnis – ist unternommen worden von Jäger (1987), allerdings bezieht der Autor *alle* Fälle mit ein, in denen es Sondervoten gab und beschränkt sich nicht auf die in der Öffentlichkeit diskutierten, kontroversen Fälle. Dass Richter gelegentlich anders abstimmen, als von den politischen Kräften erwartet, widerspricht keineswegs der These (Voigt 2006: 76).

⁴² Eine Aktualisierung dieser wie anderer Studien zu den ehemaligen Mitarbeitern – Harald Klein (1984); Kohl (1984); Löbbecke (1984); Wieland (2002) – könnte möglicherweise neue Erkenntnisse über Netzwerkstrukturen bei der Rekrutierung von Richtern und Mitarbeitern erbringen; vgl. zuletzt auch Kerscher (2007).

5. Richterwahl

Beim Auswahlverfahren für die Richter des Bundesverfassungsgerichts hat es etliche Male erhebliche Konflikte um die Besetzung gegeben; es ist davon auszugehen, dass bei anderer Besetzung durchaus einige wichtige Entscheidungen anders ausgegangen wären. Insofern ist es erstaunlich, dass diese Verfahren an der Schnittstelle der Sphären von Recht und Politik nicht mehr als bisher geschehen Gegenstand zeitgeschichtlicher wie politikwissenschaftlicher Analyse waren. Der gründlichen Analyse von Donald Kommers von 1976 ist bisher keine in vergleichbarer Tiefe mehr gefolgt.⁴³

Die Kritikpunkte am Wahlverfahren sind – zumeist von Juristen – häufig vorgebracht worden; die Kritiker des Wahlverfahrens für die Bundesverfassungsrichter lassen sich dabei in zwei distinkte Lager einteilen, je nach dem Idealbild, das sie von der Verfassungsgerichtsbarkeit haben (Kischel 2005: Rn. 53f., S. 1261f.). Das gegenwärtige Verfahren scheint noch eher in der Mitte zu liegen.

Die einen Kritiker stören sich vor allem an dem ihrer Ansicht nach zu großen Einfluss der politischen Parteien und fordern Komponenten wie Kooptation von Richtern oder die Rekrutierung aus Richtern der oberen Bundesgerichte (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundessozialgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundesfinanzhof) – somit letztlich eine Schwächung der Komponente, die eine – wenn auch indirekte – demokratische Legitimation des Verfassungsgerichts mit sich bringt (Bettermann 1996). Ihr Bild von der Verfassungsgerichtsbarkeit ist gekennzeichnet durch die „Furcht vor einer Politisierung des Verfassungsgerichts“. Vor allem beim Bürger könne so „das Bild eines parteipolitisch dominierten Gerichts hervorgerufen werden“ (Kischel 2005: Rn. 32, S. 1249).

Die Verfechter größerer Transparenz, die zum Beispiel mittels einer Wahl der Richter vom Plenum des Bundestages (anstatt des speziellen Wahlmännerausschusses) und Anhörungen der Kandidaten erreicht werden soll, erhoffen sich demgegenüber eine gestärkte demokratische Legitimation, die für das Verfassungsgericht mit seiner Kompetenz in einem demokratischen Gemeinwesen erforderlich sei.⁴⁴ Dem Grundsatz „alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 GG) folgend, liegt ihrer Position ein Bild von der Verfassungsgerichtsbarkeit zu Grunde, die einer möglichst unmittelbaren Legitimation durch die Bürger bedarf.⁴⁵ Für dieses Bild reicht eine allgemeine Legitimation nicht aus, wie sie etwa von Böckenförde (1999), Roellecke (2005: Rn. 22, S. 1210) oder Grimm (1976) für hinreichend erklärt wird (vgl. auch Majer 1992 m. w. N.). Kritisch wird gegenüber den Reformbestrebungen in dieser Richtung gerade vor dem Hintergrund amerikanischer Erfahrungen angemerkt, ein Mehr an Öffentlichkeit werde mit einem Mehr an Politisierung und Ideologisierung erkaufte (Kischel 2005: Rn. 45, S. 1256).

Landfried hebt zu Recht auf die von Verfassungsrichtern immer wieder genannte Vielfalt der Erfahrungshintergründe ab, hat aber in ihrer Übersicht, die Erfahrungen der Richter in der Rechtsprechung, in der Verwaltung, in der Wissenschaft oder in der Anwaltschaft auflistet, die Erfahrung als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht nicht genannt. Immerhin fünf derzeitige Richter bringen diese, wie etliche Richterkollegen in Gesprächen betonen, wichtige Erfahrung mit, wissen sie doch vom ersten Tage, wie das

⁴³ Kommers (1976: 128-159); Wesel (2004: insb. 100-107); vgl. Landfried (2006: 235).

⁴⁴ Exemplarisch Preuß (1988). In dieser Richtung zuletzt auch Landfried (2006) m. w. N.

⁴⁵ Preuß (1988: 391) mit Verweis auf Leibholz (1957: 129): „[Die Verfassungsrichter] sind in Wahrheit, und zwar in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, ebenso wie die Mitglieder der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates in Wirklichkeit Repräsentanten, die ihre Legitimität über das Parlament und den in demselben organisierten Parteien letzten Endes vom Volke herleiten.“

Gericht funktioniert (Landfried 2006 m. w. N.). Zudem scheint, wie Insider bestätigen, das Netzwerk ehemaliger Hiwis durchaus bei der Auswahl neuer Richter von Belang zu sein. Jedenfalls gehören die informellen Verbindungen, die oftmals zur Nominierung von Richtern führen, zu den bedeutenden und unterschätzten Aspekten des Auswahlverfahrens.⁴⁶

In Zukunft könnte das derzeit bestehende „Gleichgewicht“ bei der Nominierung von Richtern – je vier Richter pro Senat werden mit Zustimmung der jeweils anderen Seite von SPD und CDU/CSU bzw. einem kleineren Koalitionspartner vorgeschlagen – aus dem Lot geraten, sollten die beiden großen Parteien ihre Zweidrittelmehrheit im Wahlausschuss verlieren.

6. Das Verfassungsgericht und die Öffentlichkeit

Das Verfassungsgericht unterscheidet sich von den anderen Akteuren im politischen System auch durch sein anderes Verhältnis zu Öffentlichkeit. Die Richter stehen nicht in der Öffentlichkeit zur Wahl, eine Wiederwahl ist (seit 1970) nicht möglich, somit entfällt ein wesentlicher Grund, an die Öffentlichkeit zu treten. Das Dilemma für das Gericht und die einzelnen Richter besteht darin, dass jegliche Wahrnehmung des Bundesverfassungsgerichts als einer in *politischen* Streit verwickelten Institution seinem Ansehen schadet. Gerade die 1970er Jahre, als sich Richter über Sondervoten wie auch über Medieninterviews und Leserbriefe befehdeten, als Beschlüsse zur Befangenheit eines Richters nicht frei vom Ruch der Parteilichkeit waren, als Richterwahlen öffentliche Kontroversen auslösten, haben die Richter gelehrt, zurückhaltend in der Öffentlichkeit zu agieren.⁴⁷

Dennoch kann – dies haben nicht zuletzt die Turbulenzen 1995/96 gezeigt – das Gericht auf eine Kommunikation mit der Öffentlichkeit nicht verzichten, gerade auch jenseits der in Rechtssprache abgefassten Pressemitteilungen des Gerichts (Lamprecht 1998). Angesichts fehlender Zwangsmittel ist es zur Akzeptanz und Umsetzung seiner Entscheidungen auf die Unterstützung der Öffentlichkeit angewiesen. Generalisierte Unterstützung für die Institution Bundesverfassungsgericht (*diffuse support*) muss dabei von der Unterstützung für eine konkrete Entscheidung (*specific support*) analytisch geschieden werden.

Die Kritik, die das Verfassungsgericht erfährt, ist grob in drei Kategorien einzuteilen: Erstens die „handwerkliche“ Kritik aus der Fachöffentlichkeit, zweitens die inhaltliche Kritik an Entscheidungen und drittens der Vorwurf, das Verfassungsgericht als Institution überschreite seine Kompetenzen. Die Kritik des ersten Typs bleibt im Regelfall ein Diskurs in der Fachöffentlichkeit und hat mit der Geltungsdimension wenig zu tun, im Gegenteil: In mehreren Fällen haben sogar handwerklich problematische Lösungen erst die Akzeptanz von Entscheidungen wenn nicht ermöglicht, so doch zumindest befördert.⁴⁸ Der zweite Typ von Kritik, das Gericht habe einen Fall inhaltlich falsch entschieden, bietet zwar hinreichend Diskussionsstoff und führt gelegentlich nach gewissen Zeitabständen zu Korrekturen der Rechtsprechung durch das Gericht selbst,⁴⁹ ist aber ebenfalls – für sich genommen –

⁴⁶ Zur Richterwahl m. E. treffend die mittlere Position Hans H. Kleins (2006c), der lediglich anregt, die Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten des BVerfG in die Hand der Richter zu geben.

⁴⁷ Die kritischen Reaktionen gegenüber einzelnen Ausnahmen von dieser Zurückhaltung können als Bestätigung gesehen werden: H.-J. Papier in BILD am Sonntag, 30.1.2005; W. Hassemer in Der Spiegel, 31.01.2005; vgl. dazu Fromme (2005); Prantl (2005); Vorländer (2005a).

⁴⁸ Vgl. etwa die in Fachkreisen häufig kritisierte Hauptsache-Entscheidung im Verfahren über den Grundlagenvertrag 1973, die Entscheidungen über die Auflösung des Bundestags 1983 und 2005, den Vermittlungsvorschlag im LER-Verfahren 2002 oder das Kopftuchurteil 2003.

⁴⁹ Vgl. etwa Parteienfinanzierung, Schwangerschaftsabbruch oder Vermögensteuer.

nicht weiter problematisch, sofern diese Kritik innerhalb eines Zeitraums nicht zu häufig auftritt.

Besonders wenn das Verfassungsgericht in einem kürzeren Zeitraum in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit eine Serie von problematischen Entscheidungen trifft, kann es der Kritik des dritten Typs ausgesetzt sein: Auf den Vorwurf, das Gericht übe illegitim Macht aus, reagiert das Gericht verständlicherweise empfindlich und nervös – folgt aus dem Vorwurf doch, dass Entscheidungen, die aus illegitimer Wahrnehmung von Macht oder *judicial activism* beruhen, nicht Folge geleistet bzw. dieser Machtanmaßung entgegen getreten werden müsse.⁵⁰ Besonders in diesen Situationen, wenn der *diffuse support* zu schwinden droht, ist das Gericht in der öffentlichen Diskussion auf die Unterstützung unbeteiligter Dritter angewiesen, und muss selbst darauf bedacht sein, aufkommenden Vorwürfen wie „Ersatzgesetzgeber“ und ähnliches den Boden zu entziehen.⁵¹

Die Außendarstellung des Gerichts darf nicht zu sehr von dem Idealbild abweichen, das die Bürger von ihm haben. In einer repräsentativen Umfrage, die im Oktober/November 2004 durchgeführt wurde, zeigte sich, dass für das Vertrauen der Bürger in die Institution „Verfassungsgericht“ – und damit für deren Autorität – bestimmte Leitideen und deren Ausfüllung wichtig sind. Aus einer großen Anzahl von möglichen Leitideen waren es vor allem die Leitideen „Gesetze überprüfen“, „für Gerechtigkeit sorgen“ und „Ziele und Werte des Grundgesetzes verwirklichen“, die von den Bürgern als wichtige Prinzipien des Bundesverfassungsgerichts erkannt wurden. Zwischen der Relevanz dieser Leitideen und dem Vertrauen der Bürger in die Institution besteht ein signifikanter Zusammenhang. Noch bedeutender als die Relevanz der Leitideen ist die Performanz der Institution hinsichtlich dieser Leitideen, das heißt inwieweit es in den Augen der Bürger dem Verfassungsgericht gelingt, Gesetze zu überprüfen, für Gerechtigkeit zu sorgen und Ziele und Werte des Grundgesetzes zu verwirklichen (Vorländer/Brodocz 2006: 265; vgl. Patzelt 2005). Die Umfrage zeigt für das Verfassungsgericht – jedenfalls für 2004 – recht hohe Werte an.

In der gleichen Umfrage wird dem Verfassungsgericht von den Bürgern attestiert, es lasse sich bei seinen Entscheidungen vom Gemeinwohl leiten und nicht von den Interessen einiger durchsetzungsfähiger Gruppen, bemühe sich um gerechte Entscheidungen, erziele mit seinen Entscheidungen auch die gewünschten Wirkungen, arbeite mit Sachverstand und gekonnt, trage Meinungsverschiedenheiten sachlich aus und setze nicht Parteiinteressen an die erste Stelle (Vorländer/Brodocz 2006: 267f.). Insgesamt ergibt dies das Bild vom Bundesverfassungsgericht als einer Institution, die Probleme allein anhand eines Rechtsmaßstabes entscheidet⁵² und sich damit eben distinktiv unterscheidet von einer unmittelbar demokratisch legitimierten Institution wie etwa dem Bundestag (vgl. auch die Ergebnisse derselben Umfrage zum Bundestag bei Patzelt 2005).

In der Folge der Krise 1995/96 stellte das Gericht seine Öffentlichkeitsarbeit um, bestellte eine medienerfahrene Juristin als Pressesprecherin, veranstaltete bei passenden Gelegenheiten Bürgerfeste sowie jährlich einen sogenannten Tag der offenen Tür (Brodocz/Schäller 2006). Ungleich wichtiger als die direkte Pressearbeit ist die Lobbyarbeit dritter Akteure für das Verfassungsgericht. Das Gericht kann in strittigen Fragen kaum Anwalt der eigenen Institution oder Interpret der eigenen Entscheidungen sein – andernfalls

⁵⁰ 1952f., 1977/78, 1995/96.

⁵¹ Diese und andere massive Kritik an der Institution Bundesverfassungsgericht wurden 1977/78 erhoben vor dem Hintergrund etlicher Entscheidungen des Gerichts, die Reformwerke der sozial-liberalen Koalition stoppte. Gerichtspräsident Benda versuchte mit einer detaillierten Analyse zu zeigen, dass die Beanstandung der Gesetze keine politischen Hintergründe hatte (Benda 1979a).

⁵² Zum Bild der Verfassungsgerichtsbarkeit s. Kischel (2005: Rn. 53, S. 1261). Kischel folgt hier Böckenförde (1999); demgegenüber bspw. Preuß (1988), der im Verfassungsgericht ein eher politisches Organ sieht.

gefährdete es die Reputation der über politischem Streit stehenden Institution. So bedarf das Bundesverfassungsgericht der Unterstützung durch dritte Akteure. In der Praxis sind es vor allem Staatsrechtler (darunter nicht selten ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiter des Gerichts), ehemalige Verfassungsrichter sowie der Institution wohl gesonnene Journalisten, die öffentlich Partei ergreifen für die Institution Verfassungsgericht.⁵³

Eine herausgehobene Stellung für die Außenwirkung des Bundesverfassungsgerichts haben die meist langjährigen Korrespondenten der überregionalen Medien, die sich in der Justizpressekonferenz (JPK) zusammengeschlossen haben. Journalisten wie Friedrich-Karl Fromme, Rolf Lamprecht, Ursula Knapp, Helmut Kerscher, Karl-Dieter Möller oder Reinhard Müller verfügten bzw. verfügen, so blitzt es gelegentlich durch, zumeist nicht nur über eine juristische Ausbildung, sondern vor allem über eine intime Kenntnis der Strukturen, der Personen und der Abläufe im Verfassungsgericht. Wollen sie ihre besondere Stellung, ihre Informationsquellen und ihre Kontakte zum Gericht nicht aufs Spiel setzen, dürfen sie ihre Kenntnisse nur sparsam verbreiten; die Loyalität gegenüber Leserschaft und Redaktion verpflichtet sie umgekehrt zu einem Rest an kritischer Distanz gegenüber dem Verfassungsgericht. Die Zeiten, als das Gericht offensichtlich aus Verärgerung gegenüber Indiskretionen, die den Journalisten der JPK zugeordnet wurden, die Journalisten mit Arbeiterschwernissen bestrafte,⁵⁴ sind vorbei – längst leben die Institution und die über sie berichtenden Journalisten in einer Art für beide Seiten vorteilhafter Symbiose.

Eine wichtige Ressource für das Bundesverfassungsgericht ist die Einrichtung der Verfassungsbeschwerde, die den Bürgern als letztes Hilfsmittel gegen tatsächliche oder vermeintliche Grundrechtsverstöße zur Verfügung steht. Dabei ist es wohl kein Zufall, dass erfolgreiche Verfassungsbeschwerden in den Pressemitteilungen des Gerichts breiten Raum einnehmen, die ganz überwiegende Mehrheit der erfolglosen Beschwerden dabei in der anonymen Masse in der Darstellung der Jahresstatistik verschwindet. Wenn in einem Magazin über ein menschliches Schicksal berichtet wird, bei dem das Verfassungsgericht einen Jungen vor der (als unrechtmäßig dargestellten) Einweisung in die Psychiatrie rettet, dann ist dies bessere Publicity für das Gericht als manche überzeugende und intellektuell brillante Urteilsbegründung (Rückert 2007). Aber auch besonders populäre und lange nachwirkende Entscheidungen wie das Volkszählungsurteil von 1983 stärken das Image des Gerichts als Bürgergericht.⁵⁵

Vor dem Hintergrund der enormen Belastung des Gerichts durch die Verfassungsbeschwerden schlägt Zuck vor, eine Entlastungsinstanz einzurichten, die bei Einstimmigkeit die Nichtzulassung von Verfassungsbeschwerden beschließen kann. Das Hindernis für Zucks Vorschläge, die in Variationen auch von anderen gemacht werden, ist jedoch nicht, dass es an Fürsprechern mangelt. Es wird dabei außer Acht gelassen, welche Bedeutung die Institution der Verfassungsbeschwerde für den Nimbus des Bürgergerichts und somit für die Autorität des Bundesverfassungsgerichts insgesamt hat. Würde das Verfassungsgericht einer solchen Reform zustimmen, beraubte es sich des Nimbus (Zuck 2006).

Ein relativ neuer und – wie mir scheint – vielversprechender Ansatz ist es, die Bedeutung von Prozeduren und Ritualen in der Verfassungsgeschichte stärker in den Blick zu

⁵³ Gerade in der Krise 1995/96 erfuhr das Bundesverfassungsgericht großen Zuspruch, nicht zuletzt von früheren heftigen Kritikern wie dem ehemaligen Spiegel-Korrespondenten Rolf Lamprecht (siehe etwa Lamprecht 1996).

⁵⁴ Die Tendenz der Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch wurde schon vor der offiziellen Verkündung des Urteils bekannt; am Tag der Verkündung erhielten die Journalisten den Urteilstext erst mit mehrstündiger Verspätung (Kühnert 1975; Fromme 1984: 420f.).

⁵⁵ Einstweilige Anordnung BVerfGE 64, 67 (13.04.1983), Hauptsacheverfahren BVerfGE 65, 1 (15.12.1983). Den wohl von Peter Häberle geprägten Begriff „Bürgergericht“ hat vor allem Jutta Limbach popularisiert. Siehe u. a. Häberle (1997: 92); Limbach (1999b: 151).

nehmen. Ging es zunächst darum, das Verständnis festlicher Inszenierung vormoderner Verfassungen neu zu fassen (v. a. Stollberg-Rilinger 2003), so kann man auch bei modernen Verfassungen und insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit Rituale und Verfahren unter einer kulturwissenschaftlichen Perspektive zu betrachten (Vorländer 2006c). Ausgangsthese ist dabei, dass die Leistung der Institutionen zu nicht unwesentlichen Anteilen von der erfolgreichen Symbolisierung der für die Institution charakteristischen Leitideen abhängt. Angewendet auf die Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet dies vor allem, dass das Verfassungsgericht in seinem gesamten Erscheinungsbild gerade auch dann als Institution des Rechts da steht, wenn es in politisch konfliktiven Materien entscheidet. Was unterscheidet aber die Institution des Rechts in ihrem Erscheinungsbild von politischen Institutionen? Es sind spezifische justizförmige Prozeduren, Rituale, auch Inszenierungen, die dieses Erscheinungsbild ausmachen: Zum Kern gehören das gerichtsförmige Verfahren mit Möglichkeiten zur Stellungnahme durch alle Verfahrensbeteiligten, das Ritual der mündlichen Verhandlungen bei großen Senatsentscheidungen, die Entscheidungsbegründung mit einer für das jeweilige Publikum nachvollziehbaren Argumentation, Bindung an den Basis-text Verfassung, Berechenbarkeit und Kontinuität.⁵⁶

Gleichzeitig gehört dazu der explizite Verzicht auf mit dem Ruch des Politischen verbundene Erscheinungsformen wie zugespitzter, auch polemischer Streit und konfrontative Sprache. Doch kann das Verfassungsgericht sein Erscheinungsbild nicht alleine kontrollieren: Auch der öffentlich ausgetragene Konflikt um die Wiederbesetzung von Richterstellen kann dem Ruf des Gerichts als über dem politischen Streit stehender Institution schaden. „Der heilsame Mythos des unpolitischen Gerichts“ bedürfe, so der Staatsrechtler Uwe Kischel, „um seiner stetigen Verwirklichung willen der Pflege“ (Kischel 2005: Rn. 55, S. 1262f.). Freilich kann es weder Aufgabe der Politischen Wissenschaft sein, sich an dieser Pflege zu beteiligen, noch die Dekonstruktion des benannten Mythos um ihrer selbst willen zu betreiben. Die Politikwissenschaft kann bestenfalls etwaige Mythen, ihre Funktion und die institutionellen Mechanismen identifizieren. Ein solcher neuer Ansatz kann aber einen Beitrag dazu leisten, die bisher zu wenig betrachtete Geltungsdimension stärker in den Blick zu nehmen.

7. Ausblick

Dieser Beitrag hat zu zeigen versucht, wie politikwissenschaftliche Forschung durch eigene Fragestellungen, die sich von klassisch rechtswissenschaftlichen unterscheiden, zentral zum Verständnis der Institution Verfassungsgerichtsbarkeit beigetragen hat und weiter beitragen kann. Das Konzept der Deutungsmacht ermöglicht es, zum einen die nicht auf festen Machtmechanismen beruhende Autorität des Verfassungsgerichts zu charakterisieren und zum anderen den zentralen Aspekt der Geltung in den Blick zu nehmen.

Die selbst postulierte – und von den anderen Akteuren im Geltungsraum der Verfassung akzeptierte – Autorität verschafft dem Verfassungsgericht großen, jedoch nicht unbeschränkten politischen Einfluss: Die Schranke für die Macht des Verfassungsgerichts bleibt das stets prekäre Vertrauen der Bevölkerung und der politischen Akteure in die Institution. Wenn das Vertrauen in die Verfassungsgerichtsbarkeit nachlässt, droht auch die Macht der Institution zu schwinden.

⁵⁶ Zum Dilemma von Kontinuität der Rechtsprechung und Treue zum originalen Verfassungstext vgl. Herrmann (2002).

Zu wenig ist bislang das Mit-, Neben- und gelegentlich auch Gegeneinander der Akteure Verfassungsgericht, Exekutive, Legislative, Gerichtsbarkeit, Fach- und breite Öffentlichkeit an Hand konkreter Streitfälle analysiert worden. Dies eröffnete die Möglichkeit, über den Umgang derjenigen Institutionen, die über die konkrete Kompetenz und Zuständigkeit zur Umsetzung der Entscheidungen aus Karlsruhe verfügen – nämlich Exekutive, Legislative und Judikative auf Bundes- und Landesebene –, mit der Verfassungsrechtsprechung mehr über die Prozesse der Ingeltungsetzung und -haltung der Verfassung zu erfahren. Solche Untersuchungen könnten zudem belegen, dass das Verfassungsgericht in seiner Verfassungsinterpretation keineswegs so frei agiert, wie es gelegentlich den Anschein haben mag. Das „Letzte Wort“ in einem konkreten Streitfall mag beim Verfassungsgericht liegen, die Interpretation der Verfassung in großen gesellschaftlichen Konflikten ist eine gemeinsam, im Dialog zu bewältigende Aufgabe aller Akteure im Gemeinwesen.

Die Untersuchung des politischen Prozesses im Verfassungsgericht bleibt angesichts der verständlichen Zurückhaltung des Gerichts, Außenstehenden Einblick in die Abläufe zu gewähren, problematisch. Nichtsdestotrotz könnten hier weitere Studien unser Verständnis des Verfassungsgerichts als politischem Organ vertiefen.

Ob eine größere Transparenz oder eine stärkere Formalisierung der Richterwahl die immer wiederkehrende, aus unterschiedlichen Richtungen kommende Kritik zum Verstummen bringen kann, darf bezweifelt werden; angesichts des Fehlens konsistenter Alternativen muss bis auf Weiteres mit der für nicht alle befriedigenden gegenwärtigen Lösung gearbeitet werden.

Das Verfassungsgericht selbst lebt von dem Mythos seiner Autorität; will es ihn behalten, kann und darf es nicht ähnlich wie die im engeren Sinne politischen Akteure eine klassische politische Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Es ist darauf angewiesen, dass es sich in der Öffentlichkeit und gegenüber den anderen, auch um die Interpretation der Verfassung konkurrierenden Akteure als Institution des Rechts behauptet, das im Wesentlichen frei ist von den Wirrnissen der Alltagspolitik.

Literaturverzeichnis

- Alexy, Robert (1996): *Theorie der juristischen Argumentation: Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*, Frankfurt a. M.
- Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg (2002): *Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 61, S. 7-220.
- Badura, Peter/Scholz, Rupert (Hrsg.) (1998): *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Symposium aus Anlass des 70. Geburtstages von Peter Lerche*, München.
- Bahners, Patrick (2003): *Kopfsache*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.09.2003, S. 33.
- Baring, Arnulf (1969): *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie: Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, München/Wien.
- Benda, Ernst (1977): *Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 10 (1), S. 1-5.
- Benda, Ernst (1979a): *Grundrechtswidrige Gesetze: Ein Beitrag zu den Ursachen verfassungsgerichtlicher Beanstandung*, Baden-Baden.
- Benda, Ernst (1979b): *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber im dritten Jahrzehnt des Grundgesetzes*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 32 (13/14), S. 465-470.
- Benda, Ernst/Klein, Eckart (2001): *Verfassungsprozessrecht: Ein Lehr- und Handbuch*, Heidelberg.
- Bettermann, Karl August (1996): *Die Aufgabe: Fachgericht für Verfassungsrecht. Für einen geheimen Staatsrat in Karlsruhe ist kein Platz*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.12.1996, S. 13.

- Beyme, Klaus von (1997): Die richterliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit: Nach- und Vorwirkungen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: Beyme, Klaus von: Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen, S. 300-312.
- Beyme, Klaus von (2001): Das Bundesverfassungsgericht aus der Sicht der Politik- und Gesellschaftswissenschaften, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, Tübingen, S. 493-505.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1981): Gesetz und gesetzgebende Gewalt: Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus, Berlin.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): Grundrechte als Grundsatznormen: Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik, in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a. M., S. 159-199.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1999): Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation, in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Nation, Europa, Frankfurt a. M., S. 157-182.
- Böttcher, Hans-Ernst (1984): Einige sozio-biographische Anmerkungen zur Herkunft und zum Verbleib der Mitglieder des Dritten Senats, in: Umbach (Hrsg.), S. 357-375.
- Brodocz, André (2003): Die symbolische Dimension der Verfassung: Ein Beitrag zur Institutionentheorie, Wiesbaden.
- Brodocz, André (2006a): Balancen der Macht: Über die Deutungsmacht des Bundesverfassungsgerichts in den 50er Jahren, in: Vorländer (Hrsg.), S. 175-204.
- Brodocz, André (2006b): Die souveränen Deuter: Symbolische Voraussetzungen – instrumentelle Rahmenbedingungen – praktische Auswirkungen, in: Vorländer (Hrsg.), S. 95-119.
- Brodocz, André (2007): Die Macht der Judikative. Habilitationsschrift MS, Dresden.
- Brodocz, André/Schäller, Steven (2006): Hinter der Blende der Richterbank: Über den Tag der offenen Tür am Bundesverfassungsgericht, in: Vorländer (Hrsg.), S. 235-258.
- Bryde, Brun-Otto (1998): Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Rechtssoziologie, in: Brand, Jürgen/Strepel, Dieter (Hrsg.): Soziologie des Rechts, S. 491-504.
- Chryssogonos, Kostas (1987): Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zur Methode der Verfassungsinterpretation bei der Normenkontrolle, Berlin.
- Clayton, Cornell W./Gillman, Howard (Hrsg.) (1999): Supreme Court Decision-Making: New Institutional-ist Approaches, Chicago/London.
- Czermak, Gerhard (1998): Das bayerische Kruzifix-Gesetz und die Entscheidung des BayVerfGH vom 1.8.1997: Religionsverfassungsrecht im Spannungsverhältnis von Bundesrecht, Landesrecht und Verfassungskultur, in: Die Öffentliche Verwaltung 51 (3), S. 107-114.
- Detterbeck, Steffen (1996): Gelten die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch in Bayern? – Zur prozessualen Bedeutung der Kruzifix- Entscheidung vom 16.5.1995 und zur Deutung von § 31 I BVerfGG, in: Neue Juristische Wochenschrift 49 (7), S. 426-432.
- Epstein, Lee/Martin, Andrew D./Quinn, Kevin M./Segal, Jeffrey A. (2007): Ideological Drift Among Supreme Court Justices: Who, When, and How Important?, in: Northwestern University Law Review 101 (4), S. 1483-1541.
- Epstein, Lee/Segal, Jeffrey A./Spaeth, Harold J. (2001): The Norm of Consensus on the U.S. Supreme Court, in: American Journal of Political Science 45 (2), S. 362-377.
- Epstein, Lee/Segal, Jeffrey A./Spaeth, Harold J./Walker, Thomas G. (2007): The Supreme Court Compendium: Data, Decisions, and Developments, 4. Aufl., Washington, D.C.
- Fisher, Louis (1988): Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process, Princeton, N.J.
- Friesenhahn, Ernst (1954): Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht N.F. 73, S. 129-162.
- Fromme, Friedrich Karl (1984): Bundesverfassungsgericht und Öffentlichkeit, in: Zeidler, Wolfgang (Hrsg.): Festschrift Hans Joachim Faller, München, S. 415-434.
- Fromme, Friedrich Karl (2005): Äußerste Zurückhaltung. Öffentliche Äußerungen von Verfassungsrichtern zu Verfahren sind ungewöhnlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.02.2005, S. 8.
- Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.) (2005): Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a. M.
- Gawron, Thomas/Rogowski, Ralf (2007): Die Wirkung des Bundesverfassungsgerichtes: Rechtssoziologische Analysen, Baden-Baden.
- Geiger, Willi (1952): Einige Probleme der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung 5 (16), S. 481-487;
- Greenburg, Jan Crawford (2007): Supreme Conflict: The Inside Story of the Struggle for Control of the United States Supreme Court, New York/London.

- Grigoleit, Klaus Joachim (2006): Bundesverfassungsgericht und sozialliberale Koalition unter Willy Brandt: Der Streit um den Grundvertrag in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 163-174.
- Grimm, Dieter (1976): Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, in: Juristenzeitung 31 (22), S. 697-703.
- Gusy, Christoph (1985): Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht, Berlin.
- Häberle, Peter (1975): Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, in: Juristenzeitung 30 (10), S. 297-305.
- Häberle, Peter (1997): Die Verfassungsbeschwerde im System der bundesdeutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 45, S. 89-135.
- Häberle, Peter (2006a): Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective, in: Pernice, Ingolf/Kokott, Juliane/Saunders, Cheryl (Hrsg.): The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective, Baden-Baden, S. 65-77.
- Häberle, Peter (2006b): Verfassungsgerichtsbarkeit in der offenen Gesellschaft, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 35-46.
- Hassemer, Winfried (2008): Politik aus Karlsruhe?, in: Juristenzeitung 63 (1), S. 1-10.
- Häußler, Richard (1994): Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung: Ein Beitrag zu Geschichte und Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin.
- Helms, Ludger (2003): Regieren unter den Bedingungen des institutionellen Pluralismus: ein deutsch-amerikanischer Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 44 (1), S. 66-85.
- Herrmann, Dietrich (2002): Der amerikanische Supreme Court und die Prinzipien von *Original Intent* und *Stare Decisis*, in: Müller, Stephan/Schaal, Gary S./Tiersch, Claudia (Hrsg.): Dauer durch Wandel: Institutionelle Ordnungen zwischen Verstetigung und Transformation, Köln/Weimar/Wien, S. 131-144.
- Herrmann, Dietrich (2006): Akte der Selbstautorisierung als Grundstock institutioneller Macht von Verfassungsgerichten, in: Vorländer (Hrsg.), S. 141-173.
- Herzog, Roman (1993): Das Bundesverfassungsgericht im Prozess der deutschen Einigung, in: Burmeister, Joachim et al. (Hrsg.): *Germania restituta*: Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 60. Geburtstags von Klaus Stern, Köln, S. 161-172.
- Höhnige, Christoph (2007): Verfassungsgericht, Regierung und Opposition: Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks, Wiesbaden.
- Ipsen, Jörn (2003): Karlsruhe locuta, causa non finita – Das BVerfG im so genannten „Kopftuch-Streit“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 22 (10), S. 1210-1213.
- Jäger, York (1987): Entscheidungsverhalten und Hintergrundfaktoren der Bundesverfassungsrichter, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 20 (10), S. 360-363.
- Jahn, Matthias (2006): Stürmt Karlsruhe die Bastille? – Das Bundesverfassungsgericht und die überlange Untersuchungshaft, in: Neue Juristische Wochenschrift 59 (10), S. 652-654.
- Jekewitz, Jürgen (1980): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber: Zu den Vorwirkungen von Existenz und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Gesetzgebung, in: Der Staat 19 (4), S. 535-556.
- Jestaedt, Matthias (2002): Verfassungsgerichtspositivismus: Die Ohnmacht des Verfassungsgesetzgebers im verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat, in: Depenheuer, Otto/Heintzen, Markus/Jestaedt, Matthias/Axer, Peter (Hrsg.): *Nomos und Ethos: Hommage an Josef Isensee zum 65. Geburtstag von seinen Schülern*, Berlin, S. 183-228.
- Kerscher, Helmut (2007): Die Assistenten werden Chefs: Verfassungsgerichts-Mitarbeiter rücken auf hohe Richterposten, in: Süddeutsche Zeitung, 19.12.2007, S. 1.
- Kischel, Uwe (2005): Amt, Unbefangtheit und Wahl der Bundesverfassungsrichter, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band III: Demokratie – Bundesorgane, Heidelberg, S. 1233-1283.
- Klein, Hans H. (2006a): Das Parlament im Verfassungsstaat: Ausgewählte Beiträge, herausgegeben von Marcel Kaufmann und Kyriell-A. Schwarz, Tübingen.
- Klein, Hans H. (2006b): Der demokratische Grundrechtsstaat [1995], in: Klein (2006a), S. 60-77.
- Klein, Hans H. (2006c): Gedanken zur Verfassungsgerichtsbarkeit [1997], in: Klein (2006a), S. 442-444.
- Klein, Harald (1984): Der Dritte Senat am Bundesverfassungsgericht, in: Umbach (Hrsg.), S. 377-386.
- Kohl, Jürgen (1984): Die wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Grundsatz des gesetzlichen Richters – oder: ... und die anderen sieht man nicht, in: Umbach (Hrsg.), S. 387-391.
- Kommers, Donald P. (1976): *Judicial Politics in West Germany: A Study of the Federal Constitutional Court*, Beverly Hills/London.
- Koriath, Steffen (1991): Die Bindungswirkung normverwerfender Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für den Gesetzgeber, in: Der Staat 30 (4), S. 549-571.

- Kühnert, Hanno (1975): Fristenregelung verhindert, in: *Süddeutsche Zeitung*, 26.02.1975, S. 1.
- Lamprecht, Rolf (1996): Zur Demontage des Bundesverfassungsgerichts: Beweissicherung und Bestandsaufnahme, Baden-Baden.
- Lamprecht, Rolf (1998): Kooperation und Konfrontation: Über das Verhältnis der Medien zum Bundesverfassungsgericht, in: Guggenberger, Bernd/Würtenberger, Thomas (Hrsg.): *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit*, Baden-Baden, S. 282-302.
- Lamprecht, Rolf (2007): Wenn der Rechtsstaat seine Unschuld verliert, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 60 (38), S. 2744-2746.
- Landfried, Christine (1984): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber: Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität, Baden-Baden.
- Landfried, Christine (2006): Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 229-241.
- Laufer, Heinz (1968): Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozess: Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Lazarus, Edward (1998): *Closed Chambers: The Rise and Fall, and Future of the Modern Supreme Court*, New York.
- Leibholz, Gerhard (1957): Bericht des Berichterstatters an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts in der sogenannten ‚Statusfrage‘, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N. F. 6, S. 120-137.
- Leibholz, Gerhard (1963): Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: *Bundesverfassungsgericht* (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht*, Karlsruhe, S. 61-86.
- Lembcke, Oliver (2008): *Hüter der Verfassung: Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen (i. E.).
- Lhotta, Roland (2002): Vermitteln statt Richten: Das Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 12 (3), S. 1073-1098.
- Lhotta, Roland (2003): Das Bundesverfassungsgericht als politischer Akteur: Plädoyer für eine neo-institutionalistische Ergänzung der Forschung, in: *Swiss Political Science Review* 9 (3), S. 142-153.
- Lhotta, Roland/Ketelhut, Jörn (2006): Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 465-476.
- Lietzmann, Hans J. (2006): Kontingenz und Geheimnis: Die Veröffentlichung der Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 269-282.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven.
- Limbach, Jutta (1999a): Das Bundesverfassungsgericht als politischer Machtfaktor, in: Limbach, Jutta: *Im Namen des Volkes: Macht und Verantwortung der Richter*, Stuttgart, S. 127-147.
- Limbach, Jutta (1999b): Die Integrationskraft des Bundesverfassungsgerichts, in: Limbach, Jutta: *Im Namen des Volkes: Macht und Verantwortung der Richter*, Stuttgart, S. 148-164.
- Löbbecke, Bernfried von (1984): Offensichtlich unbegründet? – oder: Über die Arbeit des Dritten Senats, in: Umbach (Hrsg.), S. 395-399.
- Majer, Diemut (1992): Wahlverfahren im Bundestag, in: Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Heidelberg, § 6, S. 253-276.
- Mehring, Reinhard (1995): Carl Schmitt und die Verfassungslehre unserer Tage, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 120 (2), S. 177-204.
- Menzel, Jörg (2000): BVerfGE 40, 296 Abgeordnetendiäten. Vom Beruf zur Politik zum Berufspolitiker: Das BVerfG zwischen Faktenbeschreibung und Faktenerzeugung, in: Menzel, Jörg (Hrsg.): *Verfassungsrechtsprechung: Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive*, Tübingen, S. 260-266.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat de (1964): *De l'esprit des lois* [1748], in: ders: *Œuvres complètes*, Paris.
- Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (Hrsg.) (2006a): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden.
- Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (2006b): Einführung: Recht gegen Politik – politik- und rechtswissenschaftliche Versäumnisse bei der Erforschung des Bundesverfassungsgerichts, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 9-13.
- Ossenbühl, Fritz (2001): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Bd. 1, Tübingen, S. 33-53.
- Paschal, Richard A. (1991): *The Continuing Colloquy: Congress and the Finality of the Supreme Court*, in: *Journal of Law and Politics* 8 (1), S. 143-226.

- Patzelt, Werner J. (2005): Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (3), S. 517-538.
- Prantl, Heribert (2005): Dat ham wir uns so nich vorjestellt: Dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts steht es nicht zu, Druck auf die Politik zu machen, in: Süddeutsche Zeitung, 01.02.2005, S. 4.
- Preuß, Ulrich K. (1988): Die Wahl der Mitglieder des BVerfG als verfassungsrechtliches und -politisches Problem, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 21 (10), S. 389-395.
- Protokoll der Gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Schule, Jugend und Sport und des Ständigen Ausschusses zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Schulgesetzes. 13. Landtag von Baden-Württemberg, 12.04.2004 (www.landtag-bw.de/aktuelles/scha26p.pdf, letzter Zugriff: 25.03.2008).
- Reissenberger, Michael (1997): Wer bewacht die Wächter? Zur Diskussion um die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16, S. 11-20.
- Roellecke, Gerd (2001): Karlsruhe, in: François, Etienne/Schulze, Hagen (Hrsg.): Deutsche Erinnerungsorte. Bd. 2, München, S. 549-564.
- Roellecke, Gerd (2005): Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsgefüge, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg, S. 1201-1219.
- Rückert, Sabine (2007): Toms Verfassung: Wie das Jugendamt einen 13-Jährigen in die Psychiatrie steckt – und das Bundesverfassungsgericht den Jungen vor seinen Rettern retten muss, in: ZEIT Magazin Leben, Nr. 1 (27.12.2007), S. 20-28.
- Schlink, Bernhard (1989): Die Enthronung der Staatsrechtswissenschaft durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Der Staat 28 (2), S. 161-172.
- Schlink, Bernhard (2007): Abschied von der Dogmatik: Verfassungsrechtsprechung und Verfassungswissenschaft im Wandel, in: Juristenzeitung 62 (4), S. 157-162.
- Schneider, Hans-Peter (1999): Acht an der Macht! Das BVerfG als „Reparaturbetrieb“ des Parlamentarismus?, in: Neue Juristische Wochenschrift 52 (18), S. 1303-1305.
- Schneider, Hans-Peter (2006): Der Kotau von Karlsruhe: Zur Kapitulation des Bundesverfassungsgerichts vor der Politik, in: Zeitschrift für Politik 53 (1), S. 123-142.
- Schreiber, Norbert (Hrsg.) (1979): Die Zukunft unserer Demokratie: Initiative, Verantwortung, Gemeinsamkeit, München.
- Schulz, Daniel (2006): Theorien der Deutungsmacht: Ein Konzeptualisierungsversuch im Kontext des Rechts, in: Vorländer (Hrsg.), S. 67-93.
- Segal, Jeffrey Allan/Spaeth, Harold J. (Hrsg.) (1993): The Supreme Court and the Attitudinal Model, Cambridge/New York.
- Steiner, Udo (2001): Der Richter als Ersatzgesetzgeber – Richterliche Normenkontrolle – Erfahrungen und Erkenntnisse, in: Neue Juristische Wochenschrift 54 (40), S. 2919-2924.
- Stollberg-Rilinger, Barbara (2003): Verfassung und Fest: Überlegungen zur festlichen Inszenierung vormoderne und moderner Verfassungen, in: Becker, Hans-Jürgen (Hrsg.): Interdependenzen zwischen Verfassung und Kultur, Berlin, S. 7-37.
- Stone Sweet, Alec (2000): Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe, Oxford.
- Strohmeier, Gerd (2005): Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus: Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden.
- Stüwe, Klaus (1997): Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht: Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit, Baden-Baden.
- Stüwe, Klaus (2006): Bundesverfassungsgericht und Opposition, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 215-228.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25 (3), S. 289-325.
- Umbach, Dieter C. (Hrsg.) (1984): Das wahre Verfassungsrecht: Zwischen Lust und Leistung. Gedächtnisschrift für Friedrich Gottlob Nagelmann, Baden-Baden.
- Vanberg, Georg (2000): Establishing Judicial Independence in West Germany, in: Comparative Politics 32 (3), S. 333-353.
- Vanberg, Georg (2005a): The Politics of Constitutional Review in Germany, Cambridge/New York.
- Vanberg, Georg (2005b): Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts, in: Ganghof/Manow (Hrsg.), S. 183-213.
- Voigt, Rüdiger (2006): Das Bundesverfassungsgericht in rechtspolitologischer Sicht, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 65-85.

- Vorländer, Hans (2000): Die Suprematie der Verfassung: Über das Spannungsverhältnis von Demokratie und Konstitutionalismus, in: Leidhold, Wolfgang (Hrsg.): Politik und Politeia: Formen und Probleme politischer Ordnung. Festgabe für Jürgen Gebhardt zum 65. Geburtstag, Würzburg, S. 373-383.
- Vorländer, Hans (2001): Der Interpret als Souverän: Die Macht des Bundesverfassungsgerichts beruht auf einem Vertrauensvorschluss, der anderen Institutionen fehlt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.04.2001, S. 14.
- Vorländer, Hans (2002): Gründung und Geltung: Die Konstitution der Ordnung und die Legitimität der Konstitution, in: Melville, Gert/Vorländer, Hans (Hrsg.): Geltungsgeschichten, Köln/Wien/Weimar, S. 243-263.
- Vorländer, Hans (2005a): Hinter dem Schleier des Nichtpolitischen: Das unsichtbare Verfassungsgericht, in: Melville, Gert (Hrsg.): Das Sichtbare und das Unsichtbare der Macht: Institutionelle Prozesse in Antike, Mittelalter und Neuzeit, Köln/Weimar/Wien, S. 113-127.
- Vorländer, Hans (2005b): Macht und Ansehen des Bundesverfassungsgerichts, in: Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento – Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient 31, S. 417-437.
- Vorländer, Hans (Hrsg.) (2006a): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wiesbaden.
- Vorländer, Hans (2006b): Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Vorländer (Hrsg.), S. 9-33.
- Vorländer, Hans (2006c): Die Verfassung als symbolische Ordnung: Perspektiven einer kulturwissenschaftlich-institutionalistischen Verfassungstheorie, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): Politik und Recht (= PVS-Sonderheft 36), S. 229-249.
- Vorländer, Hans/Brodocz, André (2006): Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Vorländer (Hrsg.), S. 259-295.
- Vorländer, Hans/Schaal, Gary S. (2002): Integration durch Institutionenvertrauen? Das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Rechtsprechung, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, S. 343-374.
- Wesel, Uwe (2004): Der Gang nach Karlsruhe: Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik, München.
- Wewer, Götrik (1991): Das Bundesverfassungsgericht – eine Gegenregierung? Argumente zur Revision einer überkommenen Denkfigur, in: Leviathan, Sonderheft 12, S. 310-335.
- Wieland, Joachim (1998): Der Vermögensteuerbeschluss – Wende in der Eigentumsrechtsprechung? Zu den denkwürdigen Umständen einer vielbeachteten Entscheidung, in: Guggenberger, Bernd/Würtenberger, Thomas (Hrsg.): Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit, Baden-Baden, S. 173-188.
- Wieland, Joachim (2000): Zur Bindungswirkung des ‚Halbteilungsgrundsatzes‘ (zugleich Anmerkung zu BFH-Urteil 11.8.1999 XI R 77/97 FG Düsseldorf), in: Juristenzeitung 55 (7), S. 356-359.
- Wieland, Joachim (2002): The Role of Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court, in: Rogowski, Ralf/Gawron, Thomas (Hrsg.): Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court, New York, S. 197-207.
- Woodward, Bob/Scott Armstrong (1979): The Brethren: Inside the Supreme Court, New York.
- Zuck, Rüdiger (2006): Die Wissenschaftlichen Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 283-292.
- Zuck, Rüdiger (2007): Bundesverfassungsgericht und Fachgerichtsbarkeit, in: Juristenzeitung 62 (21), S. 1036-1042.

Verfassungsgerichtsentscheidungen:

- BVerfGE 37, 271 – Solange I (29.05.1974).
 BVerfGE 40, 296 – Diätenurteil (05.11.1975)
 BVerfGE 50, 290 – Mitbestimmung (01.03.1979).
 BVerfGE 64, 67 – Volkszählung, Einstweilige Anordnung (13.04.1983)
 BVerfGE 65, 1 – Volkszählung, Hauptsacheverfahren (15.12.1983).
 BVerfGE 73, 339 – Solange II (22.10.1986).
 BVerfGE 77, 84 – Arbeitnehmerüberlassung (06.10.1987).
 BVerfGE 85, 264 – Parteienfinanzierung II (26.11.1991).
 BVerfGE 88, 203 – Schwangerschaftsabbruch II (28.05.1993).

- BVerfGE 93, 1 – Kruzifix (16.05.1995)
- BVerfGE 93, 121 – Einheitswerte II (22.06.1995).
- BVerfGE 93, 266 – ‚Soldaten sind Mörder‘ (10.10.1995).
- BVerfGE 99, 216 – Familienlastenausgleich II (10.11.1998).
- BVerfGE 101, 158 – Finanzausgleich III (11.11.1999).
- BVerfGE 104, 305 – ‚LER‘-Schlichtungsvorschlag (11.12.2001).
- BVerfGE 107, 339 – Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens (18.03.2003).
- BVerfGE 108, 282 – Kopftuch Ludin (24.09.2003).
- BVerfGE 115, 97 – Halbteilungsgrundsatz (18.01.2006).