

Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD – ein unbekanntes Wesen?

Christoph Hönnige · Thomas Gschwend

Zusammenfassung: Dieser Beitrag argumentiert, dass die Hypothese der zunehmenden Justizialisierung der Politik als dominantes Forschungsparadigma in der Literatur zum Bundesverfassungsgericht zu kurz greift. Vielmehr befindet sich das Gericht in einem Spannungsfeld mit anderen Akteuren, mit der Regierung, der Opposition, regulären Gerichten sowie den Bürgern in Form von individuellen Klägern sowie der Öffentlichkeit. Im Folgenden werden institutionelle Verknüpfungen dieser Akteure identifiziert und neue Forschungsfragen aufgeworfen. Abschließend werden die damit verbundenen Herausforderungen in theoretischer, methodischer und empirischer Hinsicht erörtert.

Schlüsselwörter: Justizialisierung · Bundesverfassungsgericht · Gewaltenteilung · Recht und Politik

The Bundesverfassungsgericht in the German Political System—The Great Unknown?

Abstract: This article argues that the Judicialization hypothesis as a dominant research paradigm in the literature on the Bundesverfassungsgericht leaves out a number of relevant aspects. Rather, the court should be understood as being embedded in an area of competing interests among government, opposition, courts, litigating citizens and public opinion. The article identifies the institutional links between actors and relevant research questions. Finally, it discusses the theoretical, methodological and empirical challenges for further research on the Bundesverfassungsgericht.

Keywords: Judicialization · German constitutional court · Separation of powers · Law and politics

Online publiziert: 14.09.2010

© VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010

Junior-Prof. Dr. C. Hönnige (✉)

Technische Universität Kaiserslautern,

Erwin-Schroedinger-Straße 57/480, 67653 Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: hoennige@sowi.uni-kl.de

Prof. T. Gschwend, Ph.D.

Center for Doctoral Studies in Social and Behavioral Sciences (CDSS),

Universität Mannheim, D7, 27, 68131 Mannheim, Deutschland

E-Mail: gschwend@uni-mannheim.de

1 Einleitung

Verfassungsgerichte, nicht mehr Parlamente, legen den konstitutionellen Ordnungsrahmen einer Gesellschaft in vielen Demokratien verbindlich aus und spielen so in vielen Ländern eine erhebliche Rolle im politischen Leben. Dieses Phänomen wurde von einer ganzen Reihe von Wissenschaftlern erkannt und mit Metaphern wie „Nebenregierung“ (Schmidt 1996), „Dritte Parlamentskammer“ (Stone 1992a) oder „Vetospieler“ bzw. „Vetopunkte“ (Ganghof 2005; Kaiser 1998; Stüwe 2001b; Wagschal 2006, 2009) belegt. Waren Verfassungsgerichte vor dem Zweiten Weltkrieg eine institutionelle Anomalie in den politischen Systemen Österreichs und der Vereinigten Staaten, so haben sie nach dem zweiten Weltkrieg innerhalb Europas ihren Siegeszug als essenzieller Bestandteil des „Neuen Konstitutionalismus“ in mehreren Wellen angetreten. Dies gilt umso mehr für das Bundesverfassungsgericht, das nicht nur als eines der einflussreichsten Verfassungsgerichte gilt (Alvizatos 1995; Lijphart 1999), sondern auch als Entwurfsvorlage für das spanische Verfassungsgericht und einige Gerichte in Mittel- und Osteuropa diente.

Dieser Erkenntnis diametral entgegengesetzt steht das äußerst beschränkte theoretische und empirische Wissen über die Funktionsweise von Verfassungsgerichten und ihre Wechselbeziehungen mit anderen Institutionen im Allgemeinen und die des Bundesverfassungsgerichtes im Besonderen. So wissen wir im Vergleich zum US-Supreme Court wenig darüber, wie die Richter ihre Entscheidungen treffen, ob und wie Entscheidungen implementiert werden oder wie die öffentliche Meinung das Entscheidungsverhalten der obersten Richter beeinflusst (Gibson et al. 1998). Die bisherige Forschung hat sich mit wenigen Ausnahmen weniger um die interne Entscheidungsfindung des Gerichtes (Hönnige 2009; Kranenpohl 2009) oder die Gründe für das oppositionelle Klageverhalten (Flick 2009; Stüwe 1997a, 2001a; Vanberg 1998a) als vielmehr um den Einfluss der Verfassungsgerichte auf den Handlungsfreiraum der Regierung und das Gesamtbild ihrer Wirkung auf die Politik (Landfried 1984, 1988; Lhotta 2003a) konzentriert. Das Bundesverfassungsgericht wie auch andere europäische Gerichte werden dabei überwiegend als unbeschränkte Akteure gesehen, deren Verhalten von niemand anders mehr kontrolliert wird. Nur selten wird in Erwägung gezogen, dass Verfassungsgerichte selbst von anderen Akteuren abhängig sein könnten, wie beispielsweise von der Öffentlichkeit (Kneip 2006; Schaal 2000) oder von Regierung und Parlament (Sieberer 2006; Vanberg 2001, 2005b).

Dieser Beitrag untersucht den Forschungsstand zum Bundesverfassungsgericht. Er kommt zu dem Schluss, dass das Bundesverfassungsgericht im Verhältnis zu seinem angenommenen Einfluss im Gesetzgebungsprozess wenig erforscht ist. Die Forschung steht vor einer Reihe von Herausforderungen, wenn der empirisch nachweisbare Einfluss des Bundesverfassungsgerichtes erfasst und bewertet werden soll. Der bisherige Fokus auf die generelle Wirkung des Bundesverfassungsgerichtes auf die Politik im Rahmen des Prozesses der Justizialisierung ist zu eng, wenn verstanden werden soll, wie sich richterliche Wertvorstellungen, die die Autonomie der Richter beschränkenden Vorgaben des Verfassungsrechtes und institutionelle Regeln, welche ihrerseits die Beziehung des Gerichtes intern und zu anderen Akteuren steuern, mit dem Gesamtbild in Einklang bringen lassen. Hinter dieser Erkenntnis steht ein Denkmodell, in dem das Bundesverfassungsgericht in einem Spannungsverhältnis zu anderen sich gegenseitig beeinflussenden Akteuren steht. Dazu zählen Regierung und Opposition als politische Akteure, gefolgt von anderen

Gerichten im Rechtssystem sowie dem Bürger als Individuum und als politischer Öffentlichkeit. Während traditionellerweise der Fokus der Forschung eher auf Faktoren lag, die die Untersuchung des Einflusses des Bundesverfassungsgerichtes vorantreiben, wird allmählich deutlich, dass es auch den Einfluss des Gerichtes begrenzende Faktoren gibt. Ein breiterer Analysefokus lässt auch eine stärkere Verknüpfung von rechtlichen und politikwissenschaftlichen Perspektiven der Forschung zu (vgl. Lhotta 2002). Grundsätzlich erscheint eine politikwissenschaftliche Analyse des Rechts unter völliger Ausblendung des Rechts nicht unbedingt erstrebenswert.

Der Beitrag geht in vier Schritten vor. Erstens wird die Hypothese der zunehmenden Justizialisierung, die im Augenblick das dominante Forschungsparadigma darstellt, vorgestellt. Zweitens wird argumentiert, dass dieses Paradigma zu kurz greift, weil es wichtige Aspekte im Spannungsverhältnis von Bundesverfassungsgericht zu politischen Akteuren, Bürgern und anderen Gerichten vernachlässigt. Drittens werden die Herausforderungen an die Forschung zum Bundesverfassungsgericht kurz skizziert, unter der Annahme, dass es Faktoren gibt, die die Justizialisierung bremsen oder vorantreiben können. Dabei richtet sich das Interesse auf die Zusammensetzung des Gerichtes, die Interaktion zwischen Bundesverfassungsgericht und Bundesregierung/Opposition, der Öffentlichkeit und anderen Gerichten sowie die internen Entscheidungsregeln des Bundesverfassungsgerichtes. Viertens wird das Bundesverfassungsgericht auf Makroebene beleuchtet sowie die fehlende Verbindung zwischen Mikro- und Makroebene vorgestellt, durch die eine vergleichende Einordnung bislang erschwert worden ist.

2 Die These der zunehmenden Justizialisierung

Die These der zunehmenden Justizialisierung ist wohl das am stärksten dominierende Argument der sozialwissenschaftlichen Literatur über Verfassungsgerichte außerhalb der USA (Hirschl 2004; Stone 1992a; Stone Sweet 2002; Tate u. Vallinder 1995). Sie besagt, dass durch die Aktivität von Verfassungsgerichten die Sphäre der Politik zunehmend begrenzt wird. Die Möglichkeit des Parlamentes und der Regierung, als positiver Gesetzgeber zu agieren, wird immer mehr durch Verfassungsgerichte eingeschränkt. Mit der Einrichtung von Verfassungsgerichten in mehreren Wellen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde folglich ein negativer Gesetzgeber (Kelsen 2008) geschaffen, der vom Parlament verabschiedete Normen aufheben und so in den politischen Prozess eingreifen kann. Der Einfluss der Verfassungsgerichte kann auf vielfältige Weise erfolgen: durch das allmähliche Aufgreifen ihrer rechtlichen Argumente in der politischen Diskussion (Kommers 1994; Landfried 1984, 1988; Stone 1994), über die direkte Übertragung von Entscheidungsbefugnissen der Regierung und des Parlaments an die Gerichte (Vallinder 1995) oder als Folge der zunehmenden positiven Rechtsetzung der Richter durch ihre eigenen Entscheidungen (Tate 1995). Alec Stone Sweet geht dabei sogar so weit, dass er die Parlamentssouveränität in Europa für tot erklärt und sie durch die Souveränität der Verfassungsgerichte ersetzt (Stone Sweet 2000).

In Stones Sicht kommt es vor allem durch das oppositionelle Klagerecht zu einer zunehmenden Justizialisierung. Die Klage der Opposition sei weitgehend kostenfrei. Die Opposition werde also sehr häufig klagen und das Verfassungsgericht werde mit einer

bestimmten Wahrscheinlichkeit einen Teil der Regierungsgesetze beanstanden – der direkte Effekt des tatsächlich beobachtbaren Handelns. Um eine Beanstandung zu vermeiden, beschränkt die Regierung sich bei dem Entwurf von Gesetzen demzufolge selbst und beschäftigt zahllose Juristen, um die Gesetze bereits verfassungskonform zu entwerfen; es kommt zum indirekten Effekt der antizipativen Selbstbeschränkung (Autolimitation). Dies gelingt der Regierung laut Stone jedoch nicht immer, und weil die Klage der Opposition kostenfrei ist, wird jene wieder Klage einreichen, wodurch es zu einer noch stärkeren Einengung des Handlungsfreiraums der gewählten Exekutive durch das lediglich indirekt legitimierte Verfassungsgericht kommt (Stone Sweet 2002). Damit stelle ein Verfassungsgericht, das ein oppositionelles Klagerecht kennt, auch den „verlängerten Arm der Opposition“ dar (Stüwe 2001a). Das Verfassungsgericht stoppe stellvertretend für die Opposition, der diese Möglichkeit im Gesetzgebungsverfahren nicht zusteht, unliebsame neue Gesetze der Regierung. Stone kommt deshalb zu dem Schluss, dass es sich bei Verfassungsgerichten um spezialisierte dritte Kammern im Gesetzgebungsprozess handelt (Stone Sweet 2000), die mit den beiden anderen Kammern interagieren, wenn sie sich auch dahingehend unterscheiden, dass sie nicht immer am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind und sie rechtliche Gründe für ihre Entscheidung zugrunde legen müssen. Denkt man dieses Konzept der dritten Kammer weiter, kommt man zu dem Schluss, dass es sich bei Verfassungsgerichten tatsächlich um Vetospieler handelt, die eine Veränderung des Status quo verhindern können (Alivizatos 1995; Stüwe 2001a, 2001b; Tsebelis 2002; Wagschal 2006, 2009). Dieser Perspektive zufolge werden Verfassungsgerichte als unbeschränkte Akteure gesehen, die über ein Letztentscheidungsrecht verfügen.

Doch spiegeln diese Bilder auch die empirische Situation in Deutschland wider? Von der deutschen Opposition werden deutlich weniger Klagen pro verabschiedetem Gesetz initiiert als beispielsweise in Frankreich. So liegt die französische Klagequote im Zeitraum 1974–2003 bei rund 10 %, während sie in Deutschland nur rund 2,5 % beträgt. Im Zeitraum von 1997 bis 2007 fielen dabei im Durchschnitt 3,2 abstrakte Normenkontrollen pro Jahr an, hinzu kommen im Jahresdurchschnitt nochmals 2,2 Bund-Länder-Streitigkeiten. Klaus Stüwe bescheinigt deshalb der deutschen Opposition, eher verantwortungsvoll mit ihrem Klagerecht umzugehen (Stüwe 1997b). Die Erfolgsquote ist bei beiden Gerichten ähnlich und beträgt ungefähr 50 %.

In Deutschland kommen als entscheidende Triebfedern der Justizialisierung jedoch noch konkrete Normenkontrollen und Verfassungsbeschwerden der Bürger hinzu. Bei einer konkreten Normenkontrolle wird eine Norm anlässlich eines konkreten Falles auf ihre Verfassungskonformität hin überprüft. Gerichte im regulären Instanzenzug haben in Deutschland eine Vorlagepflicht beim Bundesverfassungsgericht, wenn anlässlich der Anwendung eines Gesetzes Zweifel an dessen Verfassungskonformität bestehen. Im Zeitraum 1997 bis 2007 waren dies im Durchschnitt immerhin 33 Fälle pro Jahr. Die meisten (und oftmals die interessanteren) Verfahren in Deutschland werden über den Weg der Verfassungsbeschwerde nach Ausschöpfung des kompletten Instanzenweges vor das Bundesverfassungsgericht gebracht, das dann erst Jahre, manchmal sogar Jahrzehnte nach Inkrafttreten eines Gesetzes über dessen Verfassungskonformität entscheidet. Im Zeitraum von 1997 bis 2007 wurden im Schnitt pro Jahr 5.049 Verfassungsbeschwerden erhoben, von denen rund 2,5 % erfolgreich waren. Insgesamt hat das Bundesverfassungsgericht bisher rund 5 % der von Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Gesetze bean-

standet (Landfried 1992), wobei kein klarer Trend nach oben oder unten erkennbar ist (von Komorowsky u. Bechtel 2006). Dies vermittelt einen Eindruck über die Stärke des direkten Effektes des Bundesverfassungsgerichtes im politischen System. Nimmt man den Bundesrat als Vergleichsmaßstab, stellt man fest, dass der direkte Effekt des Bundesrates deutlich geringer war: Nur 1,08% der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze wurde im Zeitraum von 1949–2003 die Zustimmung versagt (Stüwe 2004).

In Bezug auf den indirekten Effekt des Bundesverfassungsgerichtes finden sich durchaus zahlreiche Fallbeispiele, die in der Literatur diskutiert werden. Diese potenzielle Ergebnisse antizipierende Selbstbeschränkung des Parlamentes – als Konzept in der Literatur von Stone (1992a, 1992b) am Beispiel des französischen Conseil unter dem Begriff „Autolimitation“ bekannt gemacht – findet sich in der deutschen Literatur zum ersten Mal 1960 bei Ulrich Scheuner unter dem bei Juristen üblichen Begriff der „Vorwirkung“ (Stüwe 1997b, S. 203). Christine Landfried hat in zahlreichen Arbeiten (Landfried 1984, 1988, 1992) ebenso wie Stone Sweet (2000) Fallbeispiele für das Bundesverfassungsgericht zusammengetragen.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass eine Reihe von Metaphern über die Rolle der Verfassungsgerichte und insbesondere auch des Bundesverfassungsgerichtes in politischen Systemen existiert. Die bisherige Forschung hat sich dabei vor allem auf die Auswirkungen von Verfassungsgerichtsurteilen auf das Verhalten der Regierung konzentriert – und damit viele entscheidende Fragen ausgeblendet: Wann kommt es überhaupt zu einer Klage durch die Opposition oder einen anderen Akteur? Wie fällen die Richter ihre Urteile? Wie fällt die Reaktion der anderen Akteure auf diese Urteile aus?

Theoretisch wurde eine Reihe von Triebfedern für die Justizialisierung erfasst; wir können jedoch kaum empirische Belege dafür vorweisen. Eine systematische Übersicht über die vor dem Bundesverfassungsgericht beklagten und beanstandeten Gesetze in Form einer Datenbank existiert bisher nicht, was eine systematische Forschung bereits auf deskriptiver Ebene erschwert. Zugriffsmöglichkeiten auf die Urteile und Entscheidungen gibt es bisher nur über die Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichtes und die Juris-Datenbank, welche aber nur wenige über das Urteil hinausgehende Informationen enthält. Die Erweiterung unseres positiven theoretischen und empirischen Wissens ist auch erforderlich, um die dahinter stehende grundsätzliche normative Debatte über das Verhältnis zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgeber (Badura u. Scholz 1998; Kelsen 2008; Kielmansegg 1988, 2005; Schmitt 1931) mit weiteren Argumenten zu unterfüttern.

3 Die Grenzen der Justizialisierung – das Spannungsfeld von Bundesverfassungsgericht, Regierung, Opposition, Gerichten und Öffentlichkeit

Dem Beitrag liegt die Basisannahme zugrunde, dass das Phänomen der Justizialisierung kein sich selbst verstärkender Kreislauf in der Form von Regierungsgesetz, automatischer Klage und verfassungsgerichtlichem Urteil ist, das in jedem Fall akzeptiert wird, wie Stone Sweet annimmt (Stone Sweet 1999, 2000). Ganz im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht befindet sich in einem Spannungsfeld mit anderen Akteuren: der Regierung,

der Opposition, mit regulären Gerichten sowie den Bürgern als individuelle Kläger und als Öffentlichkeit.

„Institutions matter“ ist wohl der meistzitierte Satz in der Politikwissenschaft der letzten Jahre. Er meint, dass neben den Interessen von Akteuren auch institutionelle Regeln ihr Verhalten beeinflussen und somit für politische Entscheidungen von Belang sind (Döring 1995a; Hall u. Taylor 1996; Kaiser 2002; Lane u. Ersson 2000; Thelen u. Steinmo 1992). So macht es aus dieser neoinstitutionalistischen Perspektive Sinn, zunächst die institutionellen Verknüpfungen der Akteure im Spannungsfeld festzustellen. Dabei lassen sich fünf elementare Verbindungslinien identifizieren, die sequenziell aufeinander folgen.

Diese sind erstens die Besetzung der Richterbank durch Bundestag und Bundesrat, die wegen der erforderlichen 2/3-Mehrheiten in beiden Institutionen üblicherweise eine Kooperation von Regierung und Opposition erfordert. Zweitens der Entwurf eines neuen Gesetzes, das den bisherigen Status quo verändern soll, durch die Regierung und ihre Mehrheit im Parlament. Die Regierung verabschiedet ein Gesetz entweder zu ihren Konditionen oder sie passt das Gesetz an und beschränkt sich damit selbst, weil die Opposition mit Klage und das Gericht mit Annullierung drohen. Drittens die Klage der Opposition oder eines anderen Akteurs gegen dieses neue Gesetz. Die Opposition reicht entweder Klage ein oder sie unterlässt es, weil sie eine Niederlage vor Gericht fürchtet oder sie im Gesetzgebungsprozess ohnehin ein besseres Ergebnis erzielen kann. Viertens die Normenkontrolle von Exekutiv- und Legislativakten durch das Verfassungsgericht. Das Verfassungsgericht annulliert entweder das Gesetz oder es verzichtet auf die Beanstandung, weil die Regierung die Implementierung des Urteils vermeiden könnte oder mit aktiven Schritten gegen das Gericht droht. Fünftens die Reaktion von Regierung, Opposition und anderen Gerichten auf die Urteile des Verfassungsgerichtes. Die Akteure akzeptieren entweder das Urteil oder sie vermeiden die Implementation, weil das Urteil nicht mit ihren Präferenzen übereinstimmt oder sie dessen Umsetzung für nicht praktikabel halten.

Welcher der Akteure in diesem Spannungsfeld die Oberhand behält, ist situationsbedingt und von einer ganzen Reihe von Faktoren abhängig: insbesondere von der Verteilung der politischen und rechtlichen Präferenzen der Akteure, ihren institutionellen Machtressourcen, also den Spielregeln, sowie der Unterstützung einzelner Akteure durch die Öffentlichkeit. Es wirken folglich verschiedene gegenläufige Mechanismen, die jeweils einzeln verstanden werden müssen, um ein Gesamtbild zu erhalten. Bisher sind nur einzelne Aspekte dieser Handlungsmöglichkeiten untersucht, sodass noch kein Gesamtbild über die Wirkung des Bundesverfassungsgerichtes zusammengesetzt werden kann.

Der nachfolgende Abschnitt betrachtet die 5 Schritte im Einzelnen; Abb. 1 fasst diese Schritte kurz zusammen.

3.1 Zusammensetzung des Gerichtes

Im *ersten Schritt* versuchen Regierung und Parlament, die Richter entsprechend der eigenen politischen Einstellungen auszuwählen. Hinter diesem Verhalten der Politiker steht die Annahme, dass Richter bestimmte rechtspolitische Einstellungen und Präferenzen haben, die sie als rational handelnde Akteure umzusetzen versuchen. In der Literatur

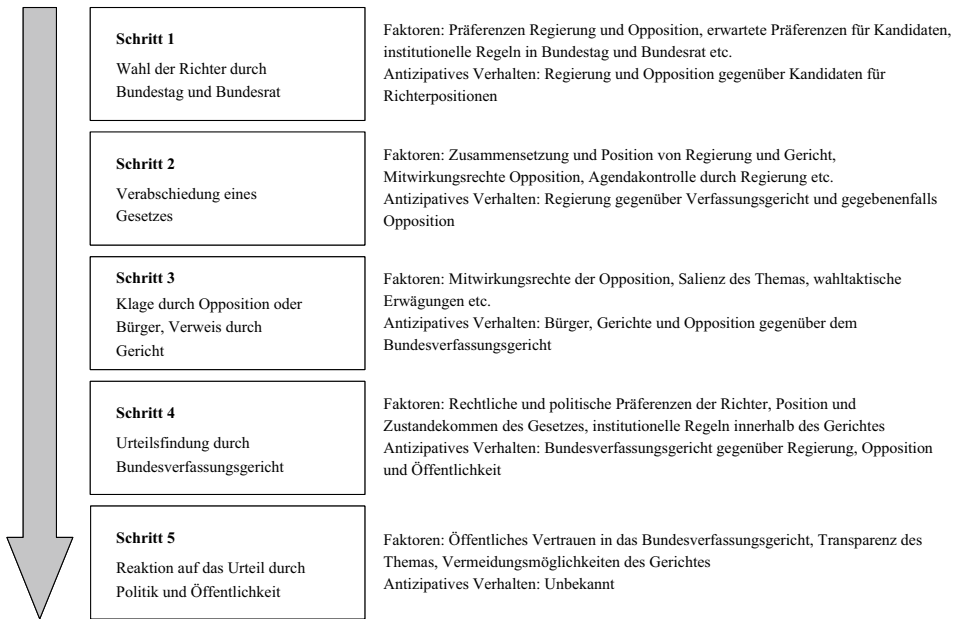


Abb. 1: Sequenzielle Verknüpfung der Akteure

zum US-Supreme Court kommen den Verfahren zur Zusammensetzung des Gerichtes (Moraski u. Shipan 1999; Szmer u. Songer 2005), den Biographien der Richter sowie ihren zu erwartenden und tatsächlich gemessenen rechtlichen und politischen Präferenzen als wichtigen erklärenden Variablen ihres Verhaltens großes Interesse zu (exemplarisch Epstein u. Knight 1997b; Macey 1994; Posner 1993; Segal u. Spaeth 2002; Spaeth 1979).

Unser Wissensstand in Bezug auf das Bundesverfassungsgericht ist deutlich beschränkter, wie Christian van Ooyen (2008) kürzlich angemerkt hat. So existieren bisher keine systematischen biographischen Übersichten, sondern eher Einzelbiographien von herausragenden Richtern oder tabellarische Zusammenfassungen (Landfried 2006). Selbst die Kurzbiographien über die Richter des Bundesverfassungsgerichtes in der Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichtes sind äußerst begrenzt (Badura u. Dreier 2001). Während die Besetzung des Gerichtes in den letzten 25 Jahren aber noch recht gut aus frei zugänglichen Quellen wie der Qualitätspresse oder dem Munzinger Archiv recherchiert werden kann, liegt das erste Vierteljahrhundert noch deutlich im Dunkeln.

Auch das Wahlverfahren ist – abgesehen von den formalen Spielregeln – bisher eine weitgehende Black Box. Das Wahlverfahren verlangt eine 2/3-Mehrheit für die durch Bundestag und Bundesrat gewählten Richter und schreibt zumindest für den Bundestag eine strikte Geheimhaltung im dafür zuständigen Zwölferausschuss vor. Dies provoziert geradezu relativ intransparente Tauschgeschäfte, die auch über die Zeit abgewickelt werden (Wesel 2004). Insgesamt kann das Verfahren durchaus als verschwiegen bezeichnet

werden (Landfried 2006). Konsequenterweise ist über die Richter und ihre Wertvorstellungen und mögliche Effekte dieser Wertvorstellungen praktisch nichts bekannt. Dabei ist dies ein, wenn nicht *der* zentrale Punkt der US-amerikanischen Forschung. Die Wertvorstellungen der Richter werden bereits bei der Nominierung der Kandidaten und der öffentlichen Anhörung im US-Senat genauestens untersucht. So gibt es in der Forschung zum US-Supreme Court zahlreiche elaborierte Verfahren, um die Einstellungen der Richter zu ermitteln, beispielsweise über die Auswertung von Zeitungskommentaren, Experteneinschätzungen oder dem Verhalten als Richter in vorhergehenden Positionen (Brace et al. 2000; Segal et al. 1995; Segal u. Spaeth 2002).

Hier stellt sich also eine ganze Reihe von Fragen, die dringend beantwortet werden müssen: Wer sind die Richter am Bundesverfassungsgericht und welchen sozialen und politischen Hintergrund haben sie? Grenzen sich die Richter am Bundesverfassungsgericht durch ihren sozialen und politischen Hintergrund vom durchschnittlichen Juristen wie auch von der Bevölkerung ab? Wie funktioniert eigentlich das Richterwahlverfahren in Bundestag und Bundesrat? Nach welchen informellen Kriterien findet – unabhängig von der fachlichen Qualifikation – eine Vorselektion der Kandidaten statt? Welche gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Wertvorstellungen vertreten die Richter des Bundesverfassungsgerichts? Und repräsentieren ihre politischen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen den Bevölkerungsquerschnitt, oder sind sie konservativer, wie beispielsweise Dahrendorf (1971) annimmt?

3.2 Verabschiedung eines neuen Gesetzes und Autolimitation

Im *zweiten Schritt* entwirft die Regierung ein neues Gesetz, um den Status quo zu verändern. Im günstigsten Fall würde eine Regierung gerne ihre Präferenz durchsetzen. Allerdings ist sie im Gesetzgebungsprozess von einer ganzen Reihe von anderen Vetospielern – institutionellen oder parteipolitischen Akteuren, die ein Gesetzgebungsverfahren stoppen können, – abhängig, mit denen sie Kompromisse schließen muss, wenn sie den Status quo verändern möchte (Tsebelis 2002). Im deutschen Fall ist hier sicher ein von der Opposition kontrollierter Bundesrat das Paradebeispiel (König u. Bräuninger 1996, 1997; Manow u. Burkhart 2006). Aber auch mehrere Koalitionspartner, die sich über einen neuen Gesetzesvorschlag einigen müssen, sowie die Homogenität der Regierungsfractionen und der Einfluss des Kabinetts auf die Mehrheitsfractionen im Parlament durch Agendakontrolle (Döring 1995b) spielen hier eine Rolle. Ein Verfassungsgericht ist durch seine Fähigkeit, Gesetze zu annullieren, ein solcher Vetospieler und hat deshalb einen direkten Effekt auf das Verhalten der Regierung, da es ein Regierungsgesetz bei einer Klage ganz oder teilweise beanstanden kann.

Einer der Haupteffekte der Möglichkeit zur Beanstandung ist, dass die Regierung beginnt, aus Niederlagen vor dem Bundesverfassungsgericht zu lernen und ihre Gesetze so zu entwerfen, dass diese vom Verfassungsgericht nicht mehr ‚kassiert‘ werden. Neben der direkten Wirkung eines Urteils, der Annullierung eines Gesetzes, gibt es also noch eine zweite, indirekte Wirkung – eine Selbstbeschränkung der Regierung; es kommt zur Autolimitation (Stone 1992a). Theoretisch gesehen bedeutet dies, dass die Regierung ihre Gesetze nicht nur in ihrer eigenen Präferenzmenge platziert, sondern im gemeinsamen Winset von Regierung und Gericht. Ausführliche Belege für dieses Verhalten der Regie-

rung finden sich beispielsweise bei Favoreu (1988), Stone (1992b; Stone Sweet 2000) und Landfried (1984, 1988).

Eine zweite Variante dieser indirekten Effekte durch die abstrakte Normenkontrolle wurde von Vanberg (1998a) identifiziert. Vanberg nimmt in einem spieltheoretischen Modell an, dass die Opposition insbesondere durch wahltaktische Erwägungen motiviert ist und deshalb berücksichtigt, ob sie eine Klage vor Gericht eher gewinnen oder eher verlieren wird. In Vanbergs Vorstellung sind Oppositionen also strategische Kläger, die nicht um jeden Preis und in jedem Fall klagen werden. Die Regierung beschränkt sich selbst, um eine Klage der Opposition völlig zu vermeiden. Dies ist nach Vanberg dann der Fall, wenn das Gericht eine sehr starke Annullierungsneigung hat oder hohe elektorale Kosten durch eine Klage entstehen. Die Kompromisse, die die Regierung eingehen muss, sind im ersten Falle geringer als im zweiten (Vanberg 1998a). Allerdings ist sein Modell an restriktive Annahmen gebunden (Vanberg 1998b): So geht Vanberg davon aus, dass die Positionen von Regierung und Opposition näher beieinander liegen als jeweils die von Regierung und Opposition zur Position des Verfassungsgerichts. Während dies im Falle einer abstrakten Normenkontrolle nur schwerlich vorstellbar ist, könnte man sich im Falle von vor Gericht verhandelten Verfassungsbeschwerden oder konkreten Normenkontrollen durchaus vorstellen, dass so eine Situation eintritt, nämlich dann, wenn ein von Bundestag und gegenläufiger Bundesratsmehrheit gefundener Kompromiss durch das Verfassungsgericht ‚kassiert‘ wird (Hönnige 2007). Für das Modell fehlt bisher jedoch ein empirischer Beleg.

Obwohl der indirekte Effekt der Autolimitation der Regierung als eine der zentralen Triebfedern der Justizialisierung begriffen wird, bleiben auch hier noch zahlreiche Fragen ungeklärt. Die bisherige Literatur (Landfried 1984, 1988, 1992; Stone Sweet 2000), die sich detailliert mit dem Thema strategische Antizipation der Regierung auseinandersetzt, arbeitet empirisch eher mit kleineren Fallstudien. So fehlt bisher ein grundlegendes Verständnis dafür, wie der Prozess der Autolimitation beim Entwurf eines Gesetzes in den Ministerien und Fraktionen, beim Beschluss im Kabinett und bei der Entscheidung in den Ausschüssen und im Plenum des Bundestages sowie des Bundesrates abläuft. Die entscheidende ungeklärte Frage ist, ob es immer zu Autolimitation kommt oder ob es bereits im Vorfeld Faktoren gibt, die die Autolimitation der Regierung begrenzen: Vorstellbar ist, dass die generelle Annullierungsneigung des Gerichtes eine große Rolle spielt (Stone Sweet 2000; Vanberg 1998a) und möglicherweise auch die politischen Mehrheitsverhältnisse im Gericht (Hönnige 2009). Je geringer die Annullierungsneigung bzw. je näher die ideologische Position des Gerichtes an der der Regierung, desto weniger Autolimitation sollte zu erwarten sein. Auch die Fähigkeit der Regierung oder der Wille, den Status quo radikal zu ändern, könnte eine Rolle spielen: Je geringer die Veränderung ist, desto weniger sollte vonseiten der Politik Rücksicht auf das Gericht genommen werden. Ebenso stellt sich die Frage, ob die erwartete Zeit bis zum Urteil und zu den nächsten Wahlen eine Rolle spielt. So könnte eine Regierung geneigt sein, weiterreichende Vorschläge zu machen, bevor Wahlen anstehen, weil das Urteil ohnehin erst später gefällt wird.

3.3 Klage gegen ein neues Gesetz durch die Opposition, einen Bürger oder Verweis durch ein Gericht

Im *dritten Schritt* reicht die Opposition gegen ein von der Regierung erlassenes Gesetz Klage ein. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Die Standardliteratur geht üblicherweise davon aus, dass abweichende rechtliche oder politische Präferenzen hier eine Rolle spielen (Stone Sweet 2000). Zentrale Verhaltensdeterminanten der Opposition sind dabei die Konfliktintensität zwischen Regierung und Opposition, messbar sowohl an der ideologischen Distanz zwischen den beiden Akteuren als auch an der Salienz eines Themas im politischen Wettbewerb. Eine weitere Rolle spielt die Anzahl der Vetospieler im politischen System, die die Fähigkeit der Regierung bestimmt, den Status quo zu verschieben. Aus dieser Perspektive ist die Opposition ein ehrlicher ‚Politiksucher‘ und klagt unabhängig von der Wahrscheinlichkeit zu gewinnen immer dann, wenn sie von der Regierung schlechter gestellt wird, da eine Klage vor Gericht für sie kostenfrei ist. Obwohl Stone seine Hypothese für Frankreich bestätigt sieht, stellt Stüwe fest, dass die deutsche Opposition sehr verantwortungsbewusst mit ihrem Klagerecht umgeht. Angesichts der Tatsache, dass auch diese relativ einfach Klage einreichen kann, besteht also eine erklärungsbedürftige Diskrepanz. Es erscheint plausibel, dass die Opposition ähnlich wie die Regierung in der Lage ist, strategisch zu handeln, also das mögliche Verhalten des Gerichtes zu antizipieren, und vor allem dann klagt, wenn sie davon ausgeht zu gewinnen. Diese These wurde von Vanberg (1998a, b) in die Diskussion eingeführt. Er argumentiert, dass die Opposition aus wahltaktischen Erwägungen eine Niederlage vor Gericht fürchtet.

Magalhães (2003) und Hönnige (2007) untersuchen Spanien und Portugal sowie Deutschland und Frankreich empirisch und finden Bestätigung für die Hypothese, dass die Opposition die politische Zusammensetzung des Gerichtes mitberücksichtigt. Hat die Regierung die Mehrheit der Richter ausgewählt, klagt die Opposition seltener, weil die Wahrscheinlichkeit einer Niederlage steigt. Sie ist ein strategischer Kläger. Ebenso bestätigt wird die Hypothese, dass die Anzahl der Vetospieler wie auch das Ausmaß der Agendakontrolle der Regierung einen Effekt auf das Klageverhalten der Opposition hat. Nicht bestätigt wird jedoch die Annahme, dass die Konfliktintensität zwischen Regierung und Opposition direkt eine Rolle spielt.

Wichtige empirisch bestätigte Faktoren, die das Klageverhalten der Opposition steuern, sind also das Ausmaß an Agendakontrolle, über das die Regierung verfügt, sowie die Anzahl der Vetospieler im politischen System, die es der Regierung erlauben, den Status quo zu verändern, sowie die politische Zusammensetzung des Gerichtes. Die Opposition ist folglich in der Lage, in Abhängigkeit der Position des Gerichtes antizipativ und strategisch zu handeln.

Während Klagen der Oppositionsfraktionen oder der oppositionellen Landesregierungen vor dem Bundesverfassungsgericht in Form einer abstrakten Normenkontrolle vergleichsweise gut erforscht sind, ist über Verfassungsbeschwerden und konkrete Normenkontrollen fast nichts bekannt, abgesehen von den Arbeiten von Gusy (2006), der eine deskriptive Übersicht über die Verfassungsbeschwerde als Instrument des Bürgers gibt. Verfassungsbeschwerden und konkrete Normenkontrollen machen nämlich fast den gesamten Verfahrenseingang des Bundesverfassungsgerichtes aus, und oftmals wer-

den öffentlich intensiv diskutierte wie auch finanziell relevante Themen nicht im Wege der abstrakten Normenkontrolle, sondern über diese Verfahrenswege eingereicht, so beispielsweise beim Kruzifix- und Kopftuchurteil sowie bei den Entscheidungen zur Pendlerpauschale und zum Kindergeld. Dasselbe gilt für Richtervorlagen im Wege der konkreten Normenkontrolle. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar im Gegensatz zum US-Supreme Court keine *docket control*, sondern muss formal über jede Beschwerde entscheiden, doch Aussagen von Verfassungsrichtern deuten darauf hin, dass es einen erheblichen Entscheidungsfreiraum der Richter gibt, bestimmte Themen auf die Agenda des Gerichtes zu setzen oder nicht zu beachten oder zu verschleppen (Klein 1998; Mahrenholz 1998), wie das bereits beim US-Supreme Court der Fall ist (Caldeira et al. 1999).

Dabei sind viele spannende Fragen weiterhin ungeklärt: Gegen welche Gesetze und Entscheidungen klagen Bürger üblicherweise? Welche Verfassungsbeschwerden werden vom Gericht zur Entscheidung angenommen? Gibt es Themenbereiche, die besonders häufig auf der Agenda auftauchen? Welche Selektionsmechanismen gibt es und welche Rolle spielen die wissenschaftlichen Mitarbeiter bei der Bearbeitung des Berges an Verfassungsbeschwerden? Welche Gerichte verweisen Entscheidungen an das Bundesverfassungsgericht? Wie geht das Gericht mit konkreten Normenkontrollen um? Welche Politikfelder tauchen durch konkrete Normenkontrollen besonders oft auf der Agenda des Bundesverfassungsgerichtes auf?

3.4 Interne Entscheidungsverfahren und Entscheidungsverhalten der Richter

Im *vierten Schritt* fällt das Verfassungsgericht sein Urteil. In der politikwissenschaftlichen Literatur zu europäischen Verfassungsgerichten wird der Frage der individuellen richterlichen Entscheidungsfindung und der innerhalb eines Gerichtes ablaufenden internen Entscheidungsprozesse, um zu einem Urteil zu kommen, bisher so gut wie keine Beachtung geschenkt. In der Literatur zum US-Supreme Court werden hier vor allem zwei Punkte diskutiert: Ob Verfassungsrichter vor allem von politischen oder auch von rechtlichen Präferenzen bei der Urteilsfindung angetrieben werden sowie die Wirkung von internen Entscheidungsregeln und -verfahren im Supreme Court.

In der US-amerikanischen Literatur lassen sich verschiedene Schulen identifizieren (vgl. für eine Diskussionsübersicht Hönnige 2007, S. 29–38; Lhotta 2003b, S. 308–310; Maveety 2003): 1) die Gruppe der Attitudinalisten, die davon ausgeht, dass alleine politische Präferenzen und die intra-institutionellen Regeln die Handlungen der Richter bestimmen (exemplarisch Segal u. Spaeth 2002); 2) die Gruppe der Rational-choice-Institutionalistinnen, die sowohl rechtliche als auch politische Präferenzen sowie intra- und interinstitutionelle Regeln als erklärende Variablen für die Analyse der Urteilsfindung nutzen (exemplarisch Epstein u. Knight 1997a), sowie 3) die sich klar von den ersten beiden Gruppen abgrenzenden interpretativen Ansätze (exemplarisch Clayton u. Gillman 1999). Sie legen den weitesten Blickwinkel an und benutzen zum Verständnis richterlichen Handelns auch normative Leitideen. Ferner integrieren sie die rechtlichen Aspekte der Urteile systematisch, was von den ersten beiden Schulen weitgehend ignoriert wird.

Magalhães (2003) und Hönnige (2006) finden empirische Beweise dafür, dass auch europäische Richter durch ihre politischen Präferenzen geleitet werden und nicht allein

durch rechtliche Kriterien, da letztlich die Unbestimmtheit grundgesetzlicher Regelungen in den meisten Fällen so groß ist, dass sich viele Fälle allein mit juristischen Auslegungs- und Interpretationsregeln nicht mehr lösen lassen (Ebsen 1985). Selbst einzelne Beobachtungen von Verfassungsrichtern deuten auf den Versuch hin, die eigenen Interessen durchzusetzen (Klein 1998; Mahrenholz 1998). Wenn die politischen Präferenzen der Richter Einfluss auf ihre Urteile haben, ist dies auch für die Bestimmung der Rolle von Verfassungsgerichten in politischen Systemen von Bedeutung, da sich Verfassungsgerichte dann ähnlich wie andere Vetospiele im politischen Raum verorten lassen. Die bisherige Messung der Präferenzen und die Erklärung von Urteilen über Präferenzen befinden sich im Vergleich zum US-Supreme Court aber noch in den Kinderschuhen.

Der überwiegende Teil der Literatur, die sich sonst mit der Entscheidungsfindung des Bundesverfassungsgerichtes auseinandersetzt, legt einen interpretativen Ansatz zur Erklärung der Urteile zugrunde (Kneip 2006; Lhotta 2002, 2003b; Lhotta u. Ketelhut 2006a, b; Massing 2005, 2008; Vorländer 2006a, b), greift damit stärker die durch die Richter in den Urteilen getroffenen Aussagen auf und interpretiert diese im Rahmen des kulturellen und historischen Kontextes des Urteils.

Ähnliches gilt für die intra-institutionellen Entscheidungsregeln des Bundesverfassungsgerichtes und deren Effekte auf das richterliche Verhalten. In der US-amerikanischen Literatur wird dabei der Auswahl der Fälle, der Auswahl der Berichterstatter und den Mehrheitsregeln Bedeutung beigemessen (Epstein u. Knight 1998; Maltzman u. Wahlbeck 1996a, b; Spriggs et al. 1999). Dabei werden auch Gründe für das Auftreten von abweichenden Meinungen (Brace u. Hall 1997; Epstein et al. 2001c; Hettinger et al. 2004) analysiert. In der Literatur zum Bundesverfassungsgericht werden diese Themen, abgesehen von der Habilitation von Kranenpohl (2009), der die internen Entscheidungsprozesse des Bundesverfassungsgerichtes nachzeichnet, noch weitgehend ignoriert. Hervorzuheben sind auch die Arbeiten Rüdiger Zucks und Otwin Massings zum Einfluss der wissenschaftlichen Mitarbeiter (Massing 2002; Zuck 2006) und Hans Lietzmanns zu den Sondervoten (Lietzmann 2006). Die den Handlungsfreiraum der Richter beschränkende Rolle des Verfassungsrechtes diskutiert Lhotta (2003b).

Auch für die Entscheidungen des Gerichtes gilt Ähnliches. Es annulliert Gesetze meist eben nicht teilweise oder vollständig, sondern erklärt sie in verschiedenen Graden für nicht verfassungskonform und gibt dem Gesetzgeber einen inhaltlichen oder zeitlichen Änderungsauftrag (Stone Sweet 2000). Neben der richtenden Rolle kommt dem Bundesverfassungsgericht nämlich auch eine vermittelnde Rolle zu, wie Lhotta am Beispiel des Lebensgestaltung-Ethik-Religionskunde-Verfahrens betont (Lhotta 2002). Unklar ist jedoch, unter welchen Bedingungen welche Variante gewählt wird.

Es stellt sich folglich eine ganze Reihe von unbeantworteten Forschungsfragen, welche die Durchsetzung von Präferenzen und die Entscheidungsregeln am Bundesverfassungsgericht zum Gegenstand haben. Welche Urteilstypen nutzt das Bundesverfassungsgericht in welcher Situation? Welchen genauen Effekt haben politische und rechtliche Präferenzen auf das Entscheidungsverhalten der Richter am Bundesverfassungsgericht? Wie können die politischen und rechtlichen Präferenzen gemessen werden? Welche juristischen Argumentationsschemen finden sich in den Urteilen und wie entwickeln sich diese über die Zeit? Wann und unter welchen Bedingungen stimmt das Gericht einstimmig ab und wann ergehen Mehrheitsbeschlüsse? Wann geben Richter Sondervoten ab? Wie

bestimmt sich die Agenda des Gerichtes? Welche Auswirkungen hat die Unterteilung des Gerichtes in zwei Senate und die für die Verfassungsbeschwerden zuständigen Kammern auf die Auswahl der Fälle und die Urteile?

3.5 Reaktion der anderen Akteure auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes

Fünftens stellt sich die Frage, wie Regierung und Parlament auf die Urteile des Verfassungsgerichtes reagieren und mit unliebsamen Niederlagen umgehen. Schließlich verfügen Verfassungsgerichte weder über die „Power of the Purse“ noch über die „Power of the Sword“ (Vorländer 2001). Ihre Macht ist, wie bereits Montesquieu in seinem grundlegenden Werk „De l'esprit des lois“ schrieb, „...en quelque façon, nulle“ (Montesquieu 1979), also praktisch nicht existent. So müssen alle Akteure die Urteile des Gerichtes aus freien Stücken akzeptieren und die Regierung und ihre Mehrheit sie im Regelfall noch in Gesetzesform gießen. Dem Gesetzgeber verbleibt aber ein erheblicher Handlungsspielraum – ein klassisches Prinzipal-Agent-Problem. Prinzipiell hat der Agent zwei Handlungsmöglichkeiten, um auf Urteile zu reagieren – entweder er kodifiziert die Urteile mehr oder weniger wörtlich oder er versucht, die Urteile zu seinen Gunsten zu interpretieren oder einfach gar nicht umzusetzen. Diese Frage wird üblicherweise unter dem Stichwort Separation-of-Powers Game in der Literatur zum US-Supreme Court diskutiert (Caldeira 1987; Durr et al. 2000; Flemming u. Wood 1997; Gibson et al. 2003; Martin 2001; Mishler u. Sheehan 1996; Mondak u. Smithey 1997). Die Frage lautet somit: Ist ein Verfassungsgericht ein unbeschränkter Akteur oder handelt es strategisch und versucht die Reaktion anderer Akteure auf seine Urteile zu antizipieren?

Traditionellerweise argumentieren die meisten Autoren, dass Verfassungsgerichte nicht einschränkbare Akteure sind und ihre Urteile nicht umgangen werden können (Landfried 1984, 1988; Stone 1992a, b; Stone Sweet 2000; Vallinder 1995; Vanberg 1998a). Sie sind also quasi unkontrollierte Kontrolleure (Zuck 2006). Allerdings gibt es eine ganze Reihe von Indizien, die darauf hindeuten, dass es sich bei Verfassungsgerichten dennoch um beschränkte Akteure handelt (Epstein et al. 2001b; Schwartz 1999; Sieberer 2006; Smithey u. Ishiyama 2000; Vanberg 2001, 2005a, b), die davon absehen, ihre idealen rechtlichen, gesellschaftlichen und politischen Vorstellungen in den Urteilen durchzusetzen, weil sie die Reaktion der Regierung, des Parlamentes und der Öffentlichkeit fürchten.

Betrachtet man Verfassungsgerichte in vergleichender Perspektive, findet sich eine ganze Reihe von Ansatzpunkten, mit denen Regierungen gegen einzelne Richter, das Gericht als Ganzes oder gegen Entscheidungen des Gerichtes vorgehen können. Hierzu zählen Unterbindung der Wiederwahl (Schwartz 1999), Drohung mit einem Amtsenthebungsverfahren gegen einzelne Richter sowie die Suspension des gesamten Gerichtes (Epstein et al. 2001b), der Entzug von einzelnen Bereichen der Rechtsprechung (Epstein et al. 2001a; Ferejohn u. Weingast 1992; Hausegger u. Baum 1999; Meernik u. Ignagni 1997; Shipan 2000; Whittington 2001, 2006) oder die Umgehung von Urteilen (Vanberg 2001, 2005a, b).

Diese Beschränkungsmöglichkeiten haben auf die Verfassungsrichter zwei unterschiedliche, aber miteinander verbundene Wirkungen. Zum Ersten gibt es einen direkten Effekt – eben dass, wie zum Beispiel in Rumänien möglich, das Verfassungsgericht vom Parlament überstimmt und damit sein Urteil aufgehoben wird. Zum Zweiten kommt es

zu einem indirekten Effekt. Die Verfassungsrichter antizipieren bereits die Möglichkeit einer Überstimmung und fällen ihr Urteil strategisch so, dass sie die Regierung gar nicht erst zu Gegenmaßnahmen verführen. Es kommt also zu einer Autolimitation der Verfassungsrichter.

Diese grundsätzlichen Überlegungen treffen nicht nur für die hier benannten Gerichte zu, sondern auch für das Bundesverfassungsgericht, wie Georg Vanberg in seiner Studie über die Implementation von Verfassungsgerichtsurteilen nachgewiesen hat (Vanberg 2001, 2005a, b). Er argumentiert, dass die Regierung eine Implementation von Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes vor allem dann vermeidet, wenn die Materie intransparent ist und die öffentliche Meinung eher auf Seiten der Regierung steht. Vanberg (2000) belegt anhand der Entstehungsgeschichte und Emanzipation des Bundesverfassungsgerichtes allerdings auch, dass neben der öffentlichen Meinung auch Allianzen mit anderen Institutionen von erheblicher Bedeutung für den Handlungsspielraum eines Verfassungsgerichtes sein können.

Ob und wie weit das Verfassungsgericht der Regierung entgegenkommen muss, hängt vom Vertrauen der Bevölkerung in das Verfassungsgericht ab. Je größer das Vertrauen in das Gericht im Vergleich zu Parlament und Regierung ist, desto schwieriger wird es für die Exekutive und Legislative, eine Entscheidung zu umgehen. Gegenüber der Bevölkerung muss das Gericht – dessen Entscheidungen schließlich in der Öffentlichkeit stehen und diskutiert werden – durch zustimmungsfähige Entscheidungen ein institutionelles Vertrauen aufbauen. Auf diese Weise kann es gegenüber den anderen Institutionen seine Entscheidungen eher durchsetzen und sich hin und wieder auch unpopuläre Urteile leisten, ohne in der öffentlichen Meinung in Ungnade zu fallen (Brodocz u. Schaller 2006; Gibson et al. 1998; Schaal 2000, 2006; Vanberg 2005a, b; Vorländer 2001, 2006b; Vorländer u. Brodocz 2006). Allerdings – so Vorländers Argument – kann sich auch ein populäres Gericht auf Dauer keine hochgradig konfliktorientierte Entscheidungspraxis leisten. Denn dann würde die einem Verfassungsgericht im Vergleich zu Politikern zugesprochene größere Rationalität seiner Handlungen verloren gehen. Damit liegt die Grenze der Handlungsfreiheit eines Verfassungsgerichtes im Vertrauen, das es in der Bevölkerung genießt (Kneip 2006). Ulrich Sieberer hat in einer vergleichenden Untersuchung darauf hingewiesen, dass der strategische Handlungsfreiraum der Regierung auch vom Politikfeld bzw. der zur Diskussion stehenden Verfassungsprinzipien abhängen könne.

Neben der Implementation der Urteile durch Regierung und Parlament müssen die Urteile auch durch die Gerichte im regulären Instanzenzug akzeptiert und umgesetzt werden. In der US-amerikanischen Literatur wird das Verhältnis zwischen US-Supreme Court und den anderen Gerichten durchaus diskutiert (Epstein et al. 2001a; McGuire 1999). In Bezug auf das Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und anderen Gerichten ist nur wenig bekannt, insbesondere nicht, ob und wann sich die reguläre Rechtsprechung an die des Bundesverfassungsgerichtes anpasst. Formal ist am Urteil nur der Tenor verbindlich, ob es die tragenden Gründe einer Entscheidung sind, ist bereits umstritten. Dass Urteile des Bundesverfassungsgerichtes nicht immer in der juristischen Diskussion akzeptiert werden, zeigt beispielsweise der Halbteilungsgrundsatz (Ganghof 2003). Wie die Mechanismen der juristischen Diskussion zur Akzeptanz von Urteilen funktionieren, ist bisher allerdings unklar. Von besonderer Bedeutung ist zudem das Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof. Auch hier ist unklar, wie genau die Interaktionseffekte ablaufen und wie sich

das Machtverhältnis über die Zeit ändert (Golub 1996; Hitzel-Cassages 2006; Lhotta u. Ketelhut 2006c; Stone Sweet u. Brunell 1998).

Somit bleibt eine Reihe von wichtigen Fragen ungeklärt: Wann und wie präzise werden die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes durch den Gesetzgeber umgesetzt? Wann und wie präzise werden die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes von den regulären Gerichten akzeptiert? Wie laufen diese Prozesse ab? Wie oft ist das Bundesverfassungsgericht gezwungen, sich selbst zu beschränken, und von welchen Variablen außer den von Vanberg identifizierten hängt dies ab? Wie interagiert die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes mit der des Europäischen Gerichtshofes? Und findet institutionelles und Policy-Lernen zwischen Verfassungsgerichten statt?

4 Das Bundesverfassungsgericht als Vetospieler und der fehlende Mikro-Makro-Link

Das Bundesverfassungsgericht wird in der Literatur zum Regierungssystem der Bundesrepublik (Strohmeier 2003), der vergleichenden Politikwissenschaft (Ganghof 2005; Wagschal 2006, 2009) oder zum Bundesverfassungsgericht (Stüwe 2001a, b) als Vetospieler (Tsebelis 1995) bzw. Vetopunkt (Immergut 1992; Kaiser 1998) konzipiert.

Unklarheit besteht aber darüber, in welchen Situationen Verfassungsgerichte Vetospieler darstellen und wann es zur Absorption kommt. Tsebelis argumentiert, dass Verfassungsgerichte aufgrund ihrer exklusiven Zusammensetzung durch andere Vetospieler zumeist absorbiert werden (Tsebelis 2002). Ein erster Blick auf die Besetzungsregeln in Europa (Hönnige 2008) scheint dem aber zu widersprechen; und auch die Tatsache, dass es regelmäßig zu Annullierungen von Gesetzen kommt, ist ein Indiz dafür, dass diese These nicht stimmt. Nur wenn Vetospieler exklusiv durch andere Vetospieler zusammengesetzt werden, werden sie auch absorbiert (Tsebelis 2002). Dies ist aber zumeist nicht der Fall, da die Opposition oftmals einen erheblichen Teil der Richter mitbestimmt, diese aber eher selten die Rolle eines Vetospielers einnimmt, beispielsweise durch die Kontrolle einer symmetrischen zweiten Kammer wie der des Bundesrates in der Bundesrepublik.

Wie stark der direkte und der indirekte Effekt des Bundesverfassungsgerichtes auf das politische System insgesamt sind, lässt sich am besten bei einem Vergleich mit anderen Verfassungsgerichten ermitteln. In den gängigen Skalen zum Einfluss von Verfassungsgerichten in der vergleichenden politikwissenschaftlichen Literatur (Alivizatos 1995; Cooter u. Ginsburg 1996; Lijphart 1999) taucht das Bundesverfassungsgericht immer in der Spitzengruppe auf. Alle diese Skalen weisen jedoch Schwächen bei der Konzeption und der Operationalisierung auf. So erfolgt bei Cooter und Ginsburg die Einordnung auf Basis eines vergleichbaren Gesetzgebungsthemas, bei Lijphart und Alivizatos im Wesentlichen auf Basis eines Vergleichs der qualitativen Literatur. Vergleiche von Verfahrenszahlen, Klage- oder gar Erfolgsquoten existieren bisher nicht und auch die Daten sind nicht verfügbar.

Der Schlüssel zum Verständnis hinsichtlich der Frage, wann das Bundesverfassungsgericht einen Vetospieler darstellt und wie stark der Einfluss des Gerichtes im Vergleich ist, liegt auf der Mikroebene. Nur wenn wir die einzelnen Kausalmechanismen verstehen, die die verschiedenen Akteure verbinden, werden wir auch in der Lage sein, theoretisch

fundierte Indizes für die Makroebene zu konstruieren und diese empirischen Tests aussetzen. So ist im Moment immer noch völlig unklar, wie direkte und indirekte Effekte, also tatsächlich beobachtbares Handeln und strategische Antizipation bei Klage, Urteil und Reaktion auf das Urteil wirken. Dies stellt insbesondere bei der Interpretation von Aggregatdaten ein Problem dar, weil von der Zahl der Klagen nicht auf die tatsächliche Stärke eines Klägers oder der Regierung und von der Zahl der Annullierungen von Gesetzen und der Implementation von Urteilen nicht alleine auf den Einfluss eines Verfassungsgerichtes geschlossen werden kann.

5 Zusammenfassung

Dieser Beitrag hat den Stand der Forschung zum Bundesverfassungsgericht in theoretischer und empirischer Hinsicht zusammengefasst. Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Bundesverfassungsgericht im Vergleich zu anderen Institutionen des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich noch wenig erforscht ist. Der Wissensstand orientiert sich an der Justizialisierungsthese, die davon ausgeht, dass das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich immer einen starken Einfluss auf politische Entscheidungen hat.

Mit dem Fokus auf diese Makrothese wird jedoch übersehen, dass auf subsystemischer Ebene eine ganze Reihe von Beziehungen zwischen Bundesverfassungsgericht und anderen Akteuren, nämlich Regierung, Opposition, anderen Gerichten und dem Bürger, besteht. Diese Beziehungen lassen sich an fünf Schritten festmachen: der Besetzung des Gerichtes, dem Entwurf eines Gesetzes durch die Regierung, der Klage der Opposition, des Bürgers oder eines Gerichtes, der Entscheidungsfindung innerhalb des Gerichtes sowie der Reaktion der Politik und der Öffentlichkeit auf das Urteil. Auf all diesen Beziehungsebenen gibt es Mechanismen, die die Justizialisierung fördern und die sie bremsen, und nur wenige der Mechanismen sind bisher verstanden.

In Bezug auf die wenige vorhandene Literatur zum Bundesverfassungsgericht lassen sich dabei zwei Zugangsweisen identifizieren: zum einen ein interpretativ-institutionalistischer Zugang, der sich stark am soziologischen Institutionalismus im Verständnis von March und Olsen (1996) orientiert, zum anderen ein rational-choice-institutionalistischer Zugang, dem ein stärker ökonomisch ausgeprägtes Wissenschaftsverständnis zugrunde liegt. Während in den USA das dominante Paradigma der Rational-choice-Ansatz ist, herrscht in Bezug auf die Forschung zum Bundesverfassungsgericht eher die interpretativ-institutionalistische Sicht vor (Kneip 2006, 2009; Lhotta 2002, 2003b; Lhotta u. Ketelhut 2006a; Massing 2005; Vorländer 2006a, c) und nur in wenigen Fällen findet sich strikt rational-choice-institutionalistische Literatur (Hönnige 2007, 2009; Sieberer 2006; Vanberg 2000, 2001, 2005a, b). Konkret ergeben sich Herausforderungen an die Forschung zum Bundesverfassungsgericht in theoretischer, methodischer und empirischer Hinsicht. In theoretischer Hinsicht ist es erforderlich, die Einzelbeziehungen zwischen Bundesverfassungsgericht und anderen Akteuren im politischen System besser verstehen zu lernen. Dies ist umso erforderlicher, als wir momentan im Kern theoretisch nicht in der Lage sind, das Bundesverfassungsgericht und seine Wirkung im politischen System insgesamt zu verstehen. Ein theoretischer Pluralismus von handlungstheoretischen und

interpretativen Ansätzen ist dazu sicher wünschenswert, da beide Ansätze sich aufgrund ihres unterschiedlichen Fokus eher ergänzen als ausschließen.

In methodischer Hinsicht sind die Herausforderungen ebenfalls vielfältig. Dies betrifft nicht nur die Messung beispielsweise der richterlichen Präferenzen und die Erfassung der Positionen der anderen Akteure in einem vergleichbaren Politikraum (Bailey 2007), sondern auch die Tatsache, dass das individuelle Abstimmungsverhalten der Richter, abgesehen von Sondervoten, geheim ist und so zu einem sogenannten ‚ökologischen Inferenzproblem‘ wird (Elff et al. 2008; Gschwend 2006). Deshalb werden der Leistungsfähigkeit der Forschung zum Bundesverfassungsgericht im Vergleich zur Forschung zum US-Supreme Court immer Grenzen gesetzt sein.

In empirischer Hinsicht erscheint es geboten, dringend eine Datenbank der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes aufzubauen. Diese erlaubt es, im ersten Schritt deskriptive und analytische Auswertungen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über die Zeit sowie über verschiedene Verfahrens-, Kläger- und Urteilstypen hinweg zu machen. Im zweiten Schritt sollte eine solche Datenbank mit den bestehenden Gesetzgebungsdatenbanken verknüpft werden, um so eine Brücke zu unserem soliden Wissen zum Gesetzgebungsprozess schlagen zu können. Dies würde einen echten Mehrwert erzeugen.

Die politikwissenschaftliche Forschung zum Bundesverfassungsgericht – als Institution heute immer noch ein weitgehend unbekanntes Wesen – steht also vor einer Reihe von Herausforderungen, wenn dessen Rolle angemessen gewürdigt werden und die normative Debatte um das Verhältnis zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung (vgl. Badura u. Scholz 1998; Kielmansegg 1988, 2005; Piazzolo 2006) auch mit einer breiteren empirischen Argumentationsgrundlage versehen werden soll.

Danksagung: Für Kommentare danken wir zwei anonymen PVS-Gutachtern sowie Caroline Wittig. Für redaktionelle Mithilfe sind wir Christel Selzer, Jens Schmidt und Yvonne Braun zu Dank verpflichtet.

Literatur

- Alivizatos, Nicos. 1995. Judges as veto players. In *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Hrsg. Herbert Döring, 566–591. Frankfurt a. M.: Campus.
- Badura, Peter, und Horst Dreier. Hrsg. 2001. *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Badura, Peter, und Rupert Scholz. 1998. *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Symposium aus Anlass des 70. Geburtstages von Peter Lerche*. München: Beck.
- Bailey, Michael A. 2007. Comparable preference estimates across time and institutions for the court, congress, and presidency. *American Journal of Political Science* 51:433–448.
- Brace, Paul R., und Melinda G. Hall. 1997. The interplay of preferences, case facts, context, and rules in the politics of judicial choice. *Journal of Politics* 59:1206–1231.
- Brace, Paul R., Linda Langer, und Melinda G. Hall. 2000. Measuring the preferences of state supreme court judges. *Journal of Politics* 62:387–413.
- Brodocz, André, und Steven Schäller. 2006. Fernsehen, Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 269–282. Wiesbaden: VS Verlag.

- Caldeira, Gregory A. 1987. Public opinion and the United-States-Supreme-Court – FDRs Court-Packing Plan. *American Political Science Review* 81:1139–1153.
- Caldeira, Gregory A., John R. Wright, und Christopher J. W. Zorn. 1999. Sophisticated voting and gate-keeping in the supreme court. *Journal of Law, Economics and Organization* 15:549–572.
- Clayton, Cornell W., und Howard Gillman. 1999. *Supreme court decision-making. New institutionalist approaches*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cooter, Robert D., und Tom Ginsburg. 1996. Comparative judicial discretion: An empirical test of economic models. *International Review of Law and Economics* 16:295–313.
- Dahrendorf, Ralf. 1971. *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*. München: Piper.
- Döring, Herbert. 1995a. Institutions and policies: Why we need cross-national analysis. In *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Hrsg. Herbert Döring, 27–50. Frankfurt a. M.: Campus.
- Döring, Herbert. 1995b. Time as a scarce resource: Governmental control of the agenda. In *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Hrsg. Herbert Döring, 223–247. Frankfurt a. M.: Campus.
- Durr, Robert H., Andrew D. Martin, und Christina Wolbrecht. 2000. Ideological divergence and public support for the supreme court. *American Journal of Political Science* 44:768–776.
- Ebsen, Ingwer. 1985. *Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung. Eine pluralistische Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Verfassungsstaat*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Elff, Martin, Thomas Gschwend, und Ron Johnston. 2008. Ignoramus, ignorabimus? On fundamental uncertainty in ecological inference. *Political Analysis* 16:70–92.
- Epstein, Lee, und Jack Knight. 1997a. *The choice judges make*. Washington: CQ.
- Epstein, Lee, und Jack Knight. 1997b. The new institutionalism, Part II. *Law and Courts* 7:4–9.
- Epstein, Lee, und Jack Knight. 1998. *The choices justices make*. Washington: CQ.
- Epstein, Lee, Jack Knight, und Andrew D. Martin. 2001a. The supreme court as a strategic national policymaker. *Emory Law Journal* 50:583–611.
- Epstein, Lee, Jack Knight, und Olga Shvetsova. 2001b. The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems of government. *Law & Society Review* 35:117–163.
- Epstein, Lee, Jeffrey A. Segal, und Harold J. Spaeth. 2001c. The norm of consensus on the US Supreme Court. *American Journal of Political Science* 45:362–377.
- Favoreu, Louis. 1988. The constitutional council and parliament in France. In *Constitutional review and legislation: An international comparison*, Hrsg. Christine Landfried, 81–108. Baden-Baden: Nomos.
- Ferejohn, John A., und Barry R. Weingast. 1992. A positive theory of statutory interpretation. *International Review of Law and Economics* 12:263–279.
- Flemming, Roy B., und Dan B. Wood. 1997. The public and the supreme court: Individual justice responsiveness to American policy moods. *American Journal of Political Science* 41:468–498.
- Flick, Martina. 2009. Oppositionelle Akteure als Kläger vor den Landesverfassungsgerichten. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3:283–302.
- Ganghof, Steffen. 2003. *Parties, power and progressivity. On the political economy of income taxation in open states*. Dissertation, Universität Bremen.
- Ganghof, Steffen. 2005. Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift* 46:406–431.
- Gibson, James L., Gregory A. Caldeira, und Vanessa A. Baird. 1998. On the legitimacy of national high courts. *American Political Science Review* 92:343–358.
- Gibson, James L., Gregory A. Caldeira, und Lester K. Spence. 2003. Measuring attitudes toward the United States Supreme Court. *American Journal of Political Science* 47:354–367.

- Golub, Jonathan. 1996. The politics of judicial discretion: Rethinking the interaction between national courts and the European Court of Justice. *West European Politics* 19:360–385.
- Gschwend, Thomas. 2006. Ökologische Inferenz. In *Methoden der Politikwissenschaft: Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Hrsg. Joachim Behnke, Thomas Gschwend, Delia Schindler, und Kai-Uwe Schnapp, 227–237. Baden-Baden: Nomos.
- Gusy, Christoph. 2006. *Die Verfassungsbeschwerde*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hall, Peter A., und Rosemary C. Taylor. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44:936–957.
- Hausegger, Lauri, und Lawrence Baum. 1999. Inviting congressional action: A study of supreme court motivations in statutory interpretation. *American Journal of Political Science* 43:162–185.
- Hettinger, Virginia A., Stefanie A. Lindquist, und Wendy L. Martinek. 2004. Comparing attitudinal and strategic accounts of dissenting behavior on the US Courts of Appeals. *American Journal of Political Science* 48:123–137.
- Hirschl, Ran. 2004. *Towards juristocracy. The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hitzel-Cassages, Tanja. 2006. Der EuGH im Spannungsfeld von Konstitutionalisierung und Demokratisierung. In *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 377–396. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hönnige, Christoph. 2006. Die Entscheidungen von Verfassungsgerichten – ein Spiegel ihrer Zusammensetzung? In *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Bd. 4: Schwerpunkt Parteienwettbewerb und Wahlen*, Hrsg. Thomas Bräuninger und Joachim Behnke, 179–214. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hönnige, Christoph. 2007. *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hönnige, Christoph. 2008. Verfassungsgerichte in den EU-Staaten: Wahlverfahren, Kompetenzen und Organisationsprinzipien. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6:524–553.
- Hönnige, Christoph. 2009. The electoral connection: How the pivotal judge affects oppositional success at European constitutional courts. *West European Politics* 35:963–984.
- Immergut, Ellen M. 1992. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Hrsg. Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen, und Frank Longstreth, 57–89. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaiser, André. 1998. Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29:525–541.
- Kaiser, André. 2002. Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus. James March und Johan Olsen. In *Politische Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*, Hrsg. André Brodocz und Gary S. Schaal, 253–282. Opladen: Budrich.
- Kelsen, Hans. 2008. *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Tübingen: Mohr Siebeck (Erstveröff. 1931).
- Kielmansegg, Peter Graf. 1988. Das Verfassungsparadox. Bemerkungen zum Spannungsverhältnis zwischen Demokratieprinzip und Verfassungsprinzip. In *Politik, Philosophie, Praxis. Festschrift für Wilhelm Hennis zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Hans Maier und Wilhelm Hennis, 397–411. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kielmansegg, Peter Graf. 2005. *Die Instanz des letzten Wortes: Verfassungsgerichtsbarkeit und demokratische Gewaltenteilung*. Stuttgart: Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus.
- Klein, Hans Hugo. 1998. Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. In *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Symposium aus Anlass des 70. Geburtstages von Peter Lerche*, Hrsg. Peter Badura und Rupert Scholz, 49–74. München: Beck.
- Kneip, Sascha. 2006. Demokratieimmanente Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. In *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 259–281. Wiesbaden: VS Verlag.

- Kneip, Sascha. 2009. *Verfassungsgerichte als demokratische Akteure. Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Qualität der bundesdeutschen Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Kommers, Donald P. 1994. The federal constitutional court in the German political system. *Comparative Political Studies* 26:470–491.
- Komorowsky, Alexis von, und Michael Bechtel. 2006. Gesetzgebungs- oder Justizstaat? Zum (Macht-)Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Parlamentsgesetzgeber am Beispiel der aktuellen grundrechtsdogmatischen Entwicklung. In *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 282–305. Wiesbaden: VS Verlag.
- König, Thomas, und Thomas Bräuninger. 1996. Power and political coordination in American and German multi-chamber legislation. *Journal of Theoretical Politics* 8:331–360.
- König, Thomas, und Thomas Bräuninger. 1997. Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28:605–628.
- Kranenpohl, Uwe. 2009. *Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Wie entscheidet das Bundesverfassungsgericht? Entscheidungsverfahren – Handlungsoptionen – Legitimationsanforderungen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Landfried, Christine. 1984. *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Landfried, Christine. 1988. *Constitutional review and legislation. An international comparison*. Baden-Baden: Nomos.
- Landfried, Christine. 1992. Judicial policy-making in Germany: The federal constitutional court. In *Judicial politics and policy-making in Western Europe*, Hrsg. Mary L. Volcansek, 50–67. London: Routledge.
- Landfried, Christine. 2006. Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 229–241. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lane, Jan-Erik, und Svante O. Ersson. 2000. *The new institutional politics. Performance and outcomes*. London: Routledge.
- Lhotta, Roland. 2002. Vermitteln statt Richten: Das Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 12:1075–1100.
- Lhotta, Roland. 2003a. Das Bundesverfassungsgericht als politischer Akteur: Plädoyer für eine neo-institutionalistische Ergänzung der Forschung. *Swiss Political Science Review* 9:142–154.
- Lhotta, Roland. 2003b. Das Bundesverfassungsgericht und die „Generationengerechtigkeit“. In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Hrsg. Antonia Gohr und Martin Seeleib-Kaiser, 307–327. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lhotta, Roland, und Jörn Ketelhut. 2006a. Verfassungsgerichte als judizielle Manager von Ordnungs- und Leitideen: Eine neo-institutionalistische Perspektive. In *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 397–415. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lhotta, Roland, und Jörn Ketelhut. 2006b. Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 465–476. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lhotta, Roland, und Jörn Ketelhut. 2006c. Der EuGH als judizieller Manager von Ordnungs- und Leitideen: Eine neo-institutionalistische Analyse am Beispiel der „Dominant Ideology of Motherhood“. In *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 397–415. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lietzmann, Hans J. 2006. Kontingenz und Geheimnis – Die Veröffentlichung der Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 269–282. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.

- Macey, Jonathan R. 1994. Judicial preferences, public choice, and the rules of procedure. *Journal of Legal Studies* 23:627–646.
- Magalhães, Pedro C. 2003. *The limits to judicialization: Legislative politics and constitutional review in the Iberian democracies*. Dissertation, Ohio.
- Mahrenholz, Ernst G. 1998. Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. In *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Symposium aus Anlaß des 70. Geburtstages von Peter Lerche*, Hrsg. Peter Badura, 24–43. München: Beck.
- Maltzman, Forrest, und Paul J. Wahlbeck. 1996a. Inside the U.S. Supreme Court: The reliability of the justices' conference records. *The Journal of Politics* 58:528–539.
- Maltzman, Forrest, und Paul J. Wahlbeck. 1996b. May it please the chief? Opinion assignments in the Rehnquist Court. *American Journal of Political Science* 40:421–443.
- Manow, Philip, und Simone Burkhart. 2006. Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16:807–824.
- March, James G., und Johan P. Olsen. 1996. Institutional perspectives on political institutions. *Governance* 9:247–264.
- Martin, Andrew D. 2001. Congressional decision making and the separation of powers. *American Political Science Review* 95:361–378.
- Massing, Otwin. 2002. The legal assistants at the German Federal Constitutional Court. A „Black Box“ of research? In *Constitutional courts in comparison. The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, Hrsg. Ralf Rogowski und Thomas Gawron, 209–218. New York: Berghahn Books.
- Massing, Otwin. 2005. *Politik als Recht – Recht als Politik. Studien zu einer Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Massing, Otwin. 2008. Verfassungsgericht und Politik: Modellschreinerei statt „politischer“ Analyse, Methodenkompetenz als Handicap. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39:654–657.
- Maveety, Nancy. 2003. The study of judicial behavior and the discipline of political science. In *The pioneers of judicial behavior*, Hrsg. Nancy Maveety, 1–51. Michigan: University of Michigan Press.
- McGuire, Kevin T. 1999. The supreme court bar and institutional relationships. In *The supreme court in American politics. New institutionalist interpretations*, Hrsg. Howard Gillman und Cornell W. Clayton, 115–132. Lawrence: University Press of Kansas.
- Meernik, James, und Joseph Ignagni. 1997. Judicial review and coordinate construction of the constitution. *American Journal of Political Science* 41:447–467.
- Mishler, William, und Reginald S. Sheehan. 1996. Public opinion, the attitudinal model, and supreme court decision making: A micro-analytic perspective. *The Journal of Politics* 58:169–200.
- Mondak, Jeffrey J., und Shannon Ishiyama Smith. 1997. The dynamics of public support for the supreme court. *Journal of Politics* 59:1114–1142.
- Montesquieu, Charles-Louis de. 1799. *De l'Esprit des Lois 1*. Paris: Gallimard.
- Moraski, Bryon J., und Charles R. Shipan. 1999. The politics of supreme court nominations: A theory of institutional constraints and choices. *American Journal of Political Science* 43:1069–1095.
- Ooyen, Robert C. van. 2008. Amerikanische Literatur zum Supreme Court – Lücken bei der Forschung zum Bundesverfassungsgericht. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18:515–522.
- Piazzolo, Michael. 2006. „Ein politisch Lied! Pfui! Ein garstig Lied?“ – Das Bundesverfassungsgericht und die Behandlung von politischen Fragen. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 293–303. Wiesbaden: VS Verlag.
- Posner, Richard A. 1993. What do judges and justice maximize? (The same thing everybody else does). *Supreme Court Economic Review* 3:1–41.
- Schaal, Gary S. 2000. Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Entscheidungen als Indikatoren der Geltung und Akzeptanz konstitutioneller Ordnungsvorstellungen. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 21:419–446.

- Schaal, Gary S. 2006. Crisis! What crisis? – Der „Kruzifix-Beschluss“ und seine Folgen. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 175–188. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 1996. The grand coalition state. In *Political institutions in Europe*, Hrsg. Joseph M. Colomer, 62–98. London: Routledge.
- Schmitt, Carl. 1931. *Der Hüter der Verfassung*. Tübingen: Mohr.
- Schwartz, Herman. 1999. Surprising success: The new Eastern European Constitutional Courts. In *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Hrsg. Andreas Schedler, Larry J. Diamond, und Marc F. Plattner, 195–214. Boulder: Lynne Rienner.
- Segal, Jeffrey A., und Harold J. Spaeth. 2002. *The supreme court and the attitudinal model revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Segal, Jeffrey A., Lee Epstein, Charles M. Cameron, und Harold J. Spaeth. 1995. Ideological values and the votes of US Supreme-Court-Justices revisited. *Journal of Politics* 57:812–823.
- Shipan, Charles R. 2000. The legislative design of judicial review – A formal analysis. *Journal of Theoretical Politics* 12:269–304.
- Sieberer, Ulrich. 2006. Strategische Zurückhaltung von Verfassungsgerichten. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16:1299–1323.
- Smithey, Shannon Ishiyama, und John Ishiyama. 2000. Judicious choices: Designing courts in post-communist politics. *Communist and Post-Communist Studies* 33:163–182.
- Spaeth, Harold J. 1979. *Supreme court policy making. Explanation and prediction*. San Francisco: Freeman.
- Spriggs, James F., Forrest Maltzman, und Paul J. Wahlbeck. 1999. Bargaining on the US Supreme Court: Justices' responses to majority opinion drafts. *Journal of Politics* 61:485–506.
- Stone, Alec. 1992a. *The birth of judicial politics in France. The constitutional council in comparative perspective*. New York: Oxford University Press.
- Stone, Alec. 1992b. Where judicial politics are legislative politics: The French Constitutional Council. *West European Politics* 15:29–49.
- Stone, Alec. 1994. Judging socialist reform. The politics of coordinate construction in France and Germany. *Comparative Political Studies* 26:443–469.
- Stone Sweet, Alec. 1999. Judicialization and the construction of governance. *Comparative Political Studies* 32:147–184.
- Stone Sweet, Alec. 2000. *Governing with judges. Constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec. 2002. Constitutional courts and parliamentary democracy. *West European Politics* 25:77–100.
- Stone Sweet, Alec, und Thomas L. Brunell. 1998. The European Court and the national courts: A statistical analysis of preliminary references, 1961–95. *Journal of European Public Policy* 5:66–97.
- Strohmeier, Gerd. 2003. Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51.
- Stüwe, Klaus. 1997a. Der Gang nach Karlsruhe. Die Opposition als Antragstellerin vor dem Bundesverfassungsgericht. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28:545–557.
- Stüwe, Klaus. 1997b. *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit*. Baden-Baden: Nomos.
- Stüwe, Klaus. 2001a. Das Bundesverfassungsgericht als verlängerter Arm der Opposition? Eine Bilanz seit 1951. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37–38:34–44.
- Stüwe, Klaus. 2001b. Der Veto-Spieler in Karlsruhe. Der Erfolg oppositioneller Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht 1951–2000. In *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*, Hrsg. Heinrich Oberreuter, Uwe Kranenpohl, und Martin Sebaldt, 145–154. Wiesbaden: VS Verlag.

- Stüwe, Klaus. 2004. Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949–2004). *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50–51.
- Szmer, John, und Donald Songer. 2005. The effects of information on the accuracy of presidential assessments of Supreme Court nominee preferences. *Political Research Quarterly* 58:151–160.
- Tate, C. Neal. 1995. Why the expansion of judicial power? In *The global expansion of judicial power*, Hrsg. Neal C. Tate und Torbjörn Vallinder, 27–37. New York: New York University Press.
- Tate, C. Neal, und Torbjörn Vallinder. Hrsg. 1995. *The global expansion of judicial power. The judicialization of politics*. New York: New York University Press.
- Thelen, Kathleen, und Sven Steinmo. 1992. Historical institutionalism in comparative politics. In *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative politics*, Hrsg. Kathleen Thelen, Sven Steinmo, und Frank Longstreth, 1–32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 1995. Veto players and law production in parliamentary democracies. In *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Hrsg. Herbert Döring, 83–109. Frankfurt a. M.: Campus.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players. How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vallinder, Torbjörn. 1995. When the courts go marching. In *The global expansion of judicial power*, Hrsg. Neal C. Tate und Torbjörn Vallinder, 13–26. New York: New York University Press.
- Vanberg, Georg. 1998a. Abstract judicial review, legislative bargaining, and policy compromise. *Journal of Theoretical Politics* 10:299–326.
- Vanberg, Georg. 1998b. A comment on Vanberg – Rules, dispute resolution, and strategic behavior – Reply to Stone Sweet. *Journal of Theoretical Politics* 10:339–346.
- Vanberg, Georg. 2000. Establishing judicial independence in West Germany – The impact of opinion leadership and the separation of powers. *Comparative Politics* 32:333–356.
- Vanberg, Georg. 2001. Legislative-judicial relations: A game-theoretic approach to constitutional review. *American Journal of Political Science* 45:346–361.
- Vanberg, Georg. 2005a. *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanberg, Georg. 2005b. Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts. In *Mechanismen der Politik – Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Hrsg. Steffen Ganghof und Philip Manow, 183–214. Frankfurt a. M.: Campus.
- Vorländer, Hans. 2001. Der Interpret als Souverän. Die Macht des Bundesverfassungsgerichts beruht auf einem Vertrauensvorschluss, der anderen Institutionen fehlt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. April, S. 14.
- Vorländer, Hans. 2006a. Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit. In *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. Hans Vorländer, 9–33. Wiesbaden: VS Verlag.
- Vorländer, Hans. 2006b. Die Deutungsmacht des Bundesverfassungsgerichts. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 189–199. Wiesbaden: VS Verlag.
- Vorländer, Hans. 2006c. Die Verfassung als symbolische Ordnung. Perspektiven einer kulturwissenschaftlich-institutionalistischen Verfassungstheorie. In *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 229–249. Wiesbaden: VS Verlag.
- Vorländer, Hans, und André Brodocz. 2006. Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. In *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. Hans Vorländer, 259–295. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wagschal, Uwe. 2006. Verfassungsgerichte als Vetospieler in der Steuerpolitik. In *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 559–582. Wiesbaden: VS Verlag.

- Wagschal, Uwe. 2009. Kompetitive und konsensuale Vetospieler in der Steuerpolitik. In *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*, Hrsg. Steffen Ganghof, Christoph Hönnige, und Christian Stecker, 117–135. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wesel, Uwe. 2004. *Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik*. München: Karl Blessing.
- Whittington, Keith E. 2001. The road not taken: Dred Scott, judicial authority, and political questions. *Journal of Politics* 63:365–391.
- Whittington, Keith E. 2006. Legislative sanctions and the strategic environment of judicial review. *International Journal of Constitutional Law* 1:446–474.
- Zuck, Rüdiger. 2006. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. Robert C. van Ooyen und Martin H. Möllers, 283–292. Wiesbaden: VS Verlag.