

Zum Einfluss der öffentlichen Meinung auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Eine Analyse von abstrakten Normenkontrollen sowie Bund-Länder-Streitigkeiten 1974 – 2010

Sebastian Sternberg / Thomas Gschwend / Caroline Wittig / Benjamin G. Engst

On the Influence of Public Opinion on decisions of the Federal Constitutional Court. An Analysis of Abstract Judicial Reviews and Federal State Disputes 1974 – 2010

Abstract: Is the Federal Constitutional Court, as often depicted, a mostly independent actor in the German political system? The present analysis shows for the first time to what extent public opinion has a systematic influence on the decisions of the Constitutional Court. Our evidence is based on the analysis of abstract judicial reviews and federal state disputes from 1974 to 2010. We show that the Federal Constitutional Court is the more likely to rule in favor of the opposition, the stronger the public supports the specific substantive position of the opposition. Two mechanisms that could bring about this correlation are finally discussed. While the court does not blindly follow public opinion it will nevertheless consider the acceptance of its decisions as an important source of legitimacy.

Keywords: Federal Constitutional Court, Public Opinion, Judicialization, Abstract Review, Federal State Disputes

Schlagwörter: Bundesverfassungsgericht, Öffentliche Meinung, Justizialisierung, abstrakte Normenkontrollen, Bund-Länder-Streitigkeiten

1. Einleitung¹

„Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“ – so steht es in Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes. Diese verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit soll insbesondere auch die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichtes vor externen Einflussnahmen bei ihrer Entscheidungsfindung schützen. Zudem besteht in weiten Teilen der Öffentlichkeit der Eindruck, das

1 Für die vielen konstruktiven Kommentare und Anregungen danken wir den beiden anonymen PVS-GutachterInnen, außerdem Christoph Hönnige, Sabine Saurugger und Ulrich Sieberer sowie Christel Selzer für ihre Arbeit an dem Manuskript. Dank gebührt insbesondere der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Unterstützung des Forschungsprojekts „Das Bundesverfassungsgericht als Vetospieler“ im Rahmen einer Sachbeihilfe an Thomas Gschwend und Christoph Hönnige (GS 17/3-1 bzw. HO 4338 / 2-1). Die erste Version dieses Beitrags wurde erstellt, als der Senior des Autorenteam sein Forschungsfreisemester am Institut für Soziologie der Universität Utrecht verbrachte. Für die Gastfreundschaft und die stimulierende Forschungsumgebung des Instituts sei stellvertretend Professor Werner Raub herzlich gedankt.

Gericht agiere unabhängig. Dies wird durch das offizielle Auftreten der Richterinnen und Richter in der Öffentlichkeit bestärkt. Konsequenterweise findet man empirisch konstant hohe Zustimmungswerte zur Institution Bundesverfassungsgericht (Vorländer u. Brodocz 2006, S. 261; Kneip 2009, S. 198-207).² Dennoch kritisierte der ehemalige Innenminister Friedrich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Zuge der Debatte über eine verstärkte Videoüberwachung vor kurzem scharf, indem er sagte: „Wenn Verfassungsrichter Politik machen wollen, mögen sie bitte für den Deutschen Bundestag kandidieren“.³ Diese beiden Zitate zeigen, dass ein Ideal der richterlichen Unabhängigkeit zwar verfassungsrechtlich definiert ist, aber auch, dass das Gericht in einem politischen Spannungsfeld agiert. Die idealtypische Unabhängigkeit stößt bereits dort an ihre Grenzen, wo es Aufgabe richterlichen Handelns ist, durch Entscheidungen gesellschaftliche Themen rechtlich zu bewerten, was Teil juristischer Methoden der Verhältnismäßigkeitsabwägungen und Rechtsfolgeabschätzungen ist. Zudem ist das Gericht immer auch mit der Durchsetzbarkeit und der Implementation, also letztlich mit der Akzeptanz seiner Entscheidungen beschäftigt. Dieses aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen Ideal und Verfassungswirklichkeit wirft die Frage auf, inwieweit Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter⁴ neutrale „Hüter der Verfassung“ sind, die unabhängig vom politischen Alltag und von politischen Akteuren über das Grundgesetz wachen. Uns interessiert in diesem Zusammenhang speziell die bisher ungeklärte Frage, in welcher Weise Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht durch ihr politisches Umfeld sowie den Druck seitens der Öffentlichkeit beeinflusst werden.

Bei kontroversen gerichtlichen Entscheidungen erscheint besonders der letzte Aspekt relevant. Als das Verfassungsgericht 1989 über das kommunale Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer entschied, befürworteten in einer repräsentativen Befragung des Politbarometers etwa 37 Prozent der Befragten das Wahlrecht, während 62 Prozent der Befragten dieses ablehnten. Die gesellschaftliche Spaltung war im Jahr 1993 noch offensichtlicher, als das Verfassungsgericht zum zweiten Mal über die rechtliche Frage von Schwangerschaftsabbrüchen urteilte. Laut Politbarometer befürworteten etwa ein Drittel der Befragten die Straffreiheit einer Abtreibung, ein Drittel der Befragten lehnte diese ab.

Dies verdeutlicht, dass nicht nur von Seiten der politischen Parteien, sondern auch in der breiten Öffentlichkeit eine Kontroverse zu einigen Entscheidungsthemen besteht. Dazu kritisieren gesellschaftliche Akteure mit Mobilisierungspotential, wie etwa die Kirchen, wiederholt gerichtliche Entscheidungen scharf.

Trotz solcher Beobachtungen hinsichtlich der Reaktionen auf verfassungsgerichtliches Handeln ist auch über 60 Jahre nach der Gründung des Bundesverfassungsgerichts sein Entscheidungsverhalten ein Puzzle mit fehlenden Teilen, weshalb

2 Strittig ist jedoch, wie diese Werte interpretiert werden können. Für eine kritische Interpretation derselben Zahlen, siehe etwa Schlink (2007, S. 157).

3 Im Zuge einer Veranstaltung des Bundesamtes für Verfassungsschutz (zitiert nach F.A.Z. 03.04.2013, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/debatte-ueber-videoeueberwachung-friedrich-weist-vosskuhle-zurecht-12159408.html>, zuletzt abgerufen am 14.10.2013).

4 Wir sprechen im Folgenden von Richterinnen und Richtern bzw. auch kürzer von Verfassungsrichtern, womit wir natürlich auch immer Verfassungsrichterinnen einschließen wollen.

es auch als „unbekanntes Wesen“ bezeichnet wird (Hönnige u. Gschwend 2010). Ziel der vorliegenden Arbeit ist es deshalb zu klären, *in welchem Umfang die öffentliche Meinung Einfluss auf das Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts hat*. Die öffentliche Meinung als irgendwie gearteter Faktor bei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen hat in der Zwischenzeit zwar Einzug in die wissenschaftliche Diskussion gehalten (etwa Sieberer 2006, Vanberg 2005a, 2005b). An einer umfassenden empirischen Untersuchung, die explizit auf diese Frage abzielt, fehlt es jedoch. Unsere Analyse zeigt erstmalig, bis zu welchem Grad die öffentliche Meinung und die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bei abstrakten Normenkontrollen der Opposition sowie deren Anträgen im Rahmen von Bund-Länder-Streitigkeiten zusammenhängen. Die systematische Untersuchung belegt: Je populärer die spezifische Unterstützung des Antragsinhalts der Opposition⁵ in der öffentlichen Meinung, desto wahrscheinlicher entscheidet das Bundesverfassungsgericht im Sinne der Opposition und erklärt das entsprechende Gesetz für nichtig. Warum dies so ist, bleibt unklar. Dennoch diskutieren wir abschließend zwei denkbare Mechanismen. Unsere Evidenz basiert auf der Analyse aller abstrakten Normenkontrollen und aller Bund-Länder-Streitigkeiten im Zeitraum von 1974 bis 2010. Die Daten basieren auf dem Datensatz von Hönnige (2006), den wir systematisch bis 2010 fortschreiben. Durch die Limitierung unserer Analyse auf die zwei genannten Verfahrensarten beschränken wir uns auf Entscheidungen, die zumeist entlang einer Regierungs- und Oppositionslinie verlaufen. Dadurch können wir lediglich Aussagen über den Einfluss der öffentlichen Meinung auf manifeste Konflikte entsprechend dieser Linie treffen und nicht über hochkontroverse Themen anderer Verfahrensarten. In der Regel sind es jedoch über alle Verfahrensarten hinweg genau die Konflikte zwischen Regierung und Opposition, die hohe politische Sprengkraft besitzen und gerade deshalb relevant sind. Daher haben wir unsere Untersuchung auf diese Verfahrensarten beschränkt.⁶ Wir erweitern den Datensatz von Hönnige (2006) zusätzlich um die Position der Öffentlichkeit. Auf Basis diverser Umfrageergebnisse fügen wir dem Datensatz spezifische unabhängige Indikatoren zur Messung der öffentlichen Meinung über die in den Entscheidungen angesprochenen Themen hinzu.⁷

Die Ergebnisse weisen auf einen systematischen Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und verfassungsgerichtlichen Entscheidungen hin. Dieser Zu-

-
- 5 Wir folgen damit dem Vorschlag von Hönnige (2006, S. 196-197). Aufgrund dieser Verfahrensarten umfasst der Begriff „Opposition“ die entsprechenden Typen von Antragstellern aus dem Oppositionslager, also etwa oppositionelle Landesregierungen bzw. 1/3 der Mitglieder (oppositioneller Parteien) des Bundestages. Einzelne Abgeordnete bzw. Parteien können nicht Antragsteller in diesen Verfahren sein. Organstreite wären zwar eine weitere politische Verfahrensart, die aber im Regelfall nicht gegen bestimmte Gesetze gerichtet sind, sondern gegen andere Verfassungsorgane. Zudem entziehen sich diese Verfahren oft der „Regierungs-Oppositions-Logik“, weshalb wir diese Fälle, in Übereinstimmung mit Hönnige (2006), für nicht vergleichbar halten und daher hier nicht betrachten.
- 6 Zwar kann es sein, dass in Verfahren, die nicht entlang der Regierungs- und Oppositionslinie verlaufen, der Einfluss der öffentlichen Meinung noch stärker ist. Dies beschränkt jedoch nicht die Aussagekraft unserer Analyse, da durch unser Vorgehen im Gegenteil eine eher konservative Schätzung des Einflusses der öffentlichen Meinung möglich ist.
- 7 Diese Strategie nimmt auch eine wichtige Kritik von Hüller (2014, S. 23) auf, die an der bisherigen Operationalisierung des Einflusses von „Öffentlichkeit“ auf das Entscheidungsverhalten (etwa in den Arbeiten von Vanberg) geäußert wurde.

sammenhang folgt der gesellschaftlichen Polarisierung zu den Themen gerichtlicher Entscheidungen. Die Wahrscheinlichkeit einer Entscheidung im Sinne der Opposition ist umso höher, je höher die Unterstützung für das jeweilige Thema durch die öffentliche Meinung ist. Dieser Befund ist robust, wie unsere Ergebnisse aus der analytischen Unterscheidung zwischen spezifischer und allgemeiner Unterstützung zeigen. Folglich beschränkt sich das Bundesverfassungsgericht durch die Berücksichtigung der öffentlichen Meinung in einer Weise, die über Rechtsfolgeabschätzungen hinauszugehen scheint. Dies unterstützt den Trend in politikwissenschaftlichen Analysen von Verfassungsgerichten und führt zu einer realistischeren Betrachtungsweise der Rolle dieser Institution im politischen System (Dyevre 2010; Hönnige 2010; Kapiszewski u. Taylor 2008).

2. Bundesverfassungsgericht und öffentliche Meinung

Seit Beginn der 1990er hat die politikwissenschaftliche Forschung zu Verfassungsgerichten bedeutend zugenommen (vgl. u. a. Stone 1992; Shapiro u. Stone 1994; Stone Sweet 1998; Kommers 1994; Kommers u. Miller 2012; Vanberg 1998, 2001, 2005a, 2005b; Hönnige 2006, 2007, 2009). Trotzdem ist die Rolle der Gerichte in der wissenschaftlichen Literatur immer noch höchst umstritten. Vor allem die Handlungsziele und Motive von Verfassungsrichtern sowie deren Interaktion mit ihrem jeweiligen gesellschaftlichen, rechtlichen und politischen Umfeld werden dabei teils sehr kontrovers diskutiert.

Während Argumente wie beispielsweise das der Justizialisierung der Politik (vgl. u. a. Hirschl 2004; Kneip 2009, 2011; Rothmayr 2001; Tate u. Vallinder 1995; Stone 1992; Stone Sweet 2002) oder aber der politischen Präferenzen von Verfassungsrichtern (vgl. v. a. Hönnige 2006, 2009; Magalhães 2003; Schlink 2007; Volcansek 2000) in der neueren Literatur breit diskutiert werden und zunehmend in den Fokus der Forschung geraten, stellt sich der Zusammenhang zwischen den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und dem Einfluss der öffentlichen Meinung bislang immer noch weitgehend als „Black Box“ dar (Hönnige 2009, S. 964).

Warum sollte sich das Gericht überhaupt um die öffentliche Meinung scheren? Eigentlich ist es institutionell unabhängig und mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, sodass der ehemalige Verfassungsrichter Böckenförde bekundet: „Der Gesetzgeber ist in der Vorhand, das Verfassungsgericht hat den Vorrang“ (Böckenförde 1991, S. 189). Im Unterschied zu den gewählten Volksvertretern der Regierung und im Bundestag sind Richterinnen und Richter faktisch gerade nicht irgendeinem Wählerwillen verantwortlich.

Allerdings ist dies eine zu enge Betrachtung, denn Verfassungsrecht als höheres Recht beeinflusst in hohem Maße das gesellschaftliche Zusammenleben und die politische Gemeinschaft (Stone Sweet 2000, S. 20; Hesse 1999, S. 241). Folglich sollte ein Verfassungsgericht gerade die Stabilität dieses Zusammenlebens in seinen Entscheidungen berücksichtigen und sich somit beschränken. Bedeutung gewinnt diese Erwägung insbesondere bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe. Hierbei verlangt das Verfassungsrecht von der Rechtsprechung „geeignete, taugliche, alle beteiligten Interessen optimal fördernde Entschei-

dungen“ (Schlaich u. Koriath 2007, S. 287). Diese Interessen auszuloten, gegeneinander abzuwägen und schließlich die entsprechenden Rechtsfolgen der Entscheidung zu bewerten, ist essentielle Aufgabe des Gerichts. Mit anderen Worten, Verfassungsgerichte sind nicht nur durch den bloßen Wortlaut der Verfassung und dessen Interpretation gebunden, sondern durch die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Verfassungsrecht (etwa Mahrenholz 1998, S. 39-40). Dies muss nicht zwangsläufig als eine Beschränkung durch die öffentliche Meinung verstanden werden, aber zumindest als eine Beschränkung durch die antizipierten öffentlichen Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen (Klein 1998, S. 61; Mahrenholz 1998, S. 36-37).

Schließlich sehen wir in der faktischen Machtlosigkeit des Verfassungsgerichts eine weitere wichtige Ursache, warum das Gericht einen Blick für die öffentliche Meinung entwickeln sollte. Richterinnen und Richter können ihre Entscheidung nicht eigenständig durchsetzen. Die „Macht der Acht“ (Vorländer 2006, S. 11) ist, mit den Worten Montesquieus, „en quelque façon nulle“, also praktisch nicht existent (Montesquieu 1979, S. 278). Im Gegensatz zur Exekutive bzw. der Legislative besitzen Verfassungsgerichte im Allgemeinen keine eigenen Sanktionsmittel, um ihre Entscheidungen in der politischen Wirklichkeit notfalls mit Gewalt oder der Androhung selbiger durchsetzen zu können (Vorländer 2006, S. 12). Alle Akteure im politischen System Deutschlands müssen die Entscheidungen des Gerichts freiwillig akzeptieren und umsetzen. Gegebenenfalls kommt es nach der gerichtlichen Annullierung eines Gesetzes zu einer Gesetzesänderung, „um die politische Wirklichkeit mit den Forderungen des Gerichts in Einklang zu bringen“ (Vanberg 2005b, S. 185). Bei der konkreten Umsetzung bleibt dem Gesetzgeber jedoch ein erheblicher Interpretationsspielraum, was auch als „ein klassisches Principal-Agent-Problem“ (Hönnige u. Gschwend 2010, S. 519) bezeichnet werden kann.

Wenn das Verfassungsgericht ein von der Regierung bzw. der legislativen Mehrheit verabschiedetes Gesetz beanstandet, hat diese die Möglichkeit, die Entscheidung entweder gerichtskonform umzusetzen, im eigenen Sinne zu implementieren oder aber zu ignorieren. Da eine „Verwässerung“ bzw. Nichtumsetzung der Entscheidung jedoch mit einem Ansehensverlust in der Bevölkerung und infolgedessen mit potentiellen elektoralen Kosten bei der nächsten Wahl verbunden wäre, kann das Verfassungsgericht mithilfe der eigenen öffentlichen Wertschätzung die Regierung dazu bringen, die eigene Entscheidung umzusetzen (Vanberg 2005b, S. 188-189). Oder vereinfacht gesagt: Wenn das Verfassungsgericht über ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung verfügt, dann müssen „die exekutiven und legislativen Institutionen mit Sanktionen bei der Wiederwahl rechnen, wenn sie dem Geltungsanspruch des Verfassungsgerichts nicht Rechnung tragen“ (Vorländer u. Brodacz 2006, S. 260). Das öffentliche Vertrauen bzw. die öffentliche Unterstützung kann das Bundesverfassungsgericht also durchaus strategisch als Sanktions- bzw. Druckmittel gegenüber dem Gesetzgeber ausspielen.⁸ Daher sollte das Gericht im eigenen Interesse bestrebt sein, durch mehrheitsfähige Entscheidungen – die in der Öffentlichkeit wahrgenommen und bewertet werden – institu-

⁸ Für Kritik siehe Hüller (2014).

tionelles Vertrauen zu erarbeiten, um dadurch gegenüber anderen Institutionen die eigenen Entscheidungen besser durchsetzen zu können (Hönnige u. Gschwend 2010, S. 520; Vorländer 2006; Vorländer u. Schaal 2002).

Als Beispiel für diese Problematik kann die Forderung des Bundesverfassungsgerichts von 1975 dienen, in welcher das Gericht Beraterverträge zwischen Bundestagsabgeordneten und Vertreterinnen und Vertretern von Interessengruppen verbietet.⁹ Anstatt diese Entscheidung bereits während des Entscheidungsprozesses anzufechten, hat der Bundestag die Entscheidung einfach kollektiv nicht umgesetzt (Vanberg 2005b, S. 190).¹⁰ Das Gericht selbst war machtlos. Ein Ignorieren bzw. Nichtumsetzen von Entscheidungen birgt auf lange Sicht für das Gericht die Gefahr eines schleichenden Autoritätsverlusts und verschlechtert damit dessen zukünftige Institutionelle Verhandlungsposition (Sieberer 2006, S. 230).¹¹

Trotz der augenscheinlichen Wichtigkeit der öffentlichen Unterstützung und der Wertschätzung für das Gericht im Allgemeinen und seiner einzelnen Entscheidungen im Speziellen wurde der Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vernachlässigt, insbesondere die empirische Überprüfung. Als Grund hierfür wird angeführt, die öffentliche allgemeine Wertschätzung für das Bundesverfassungsgericht bei verschiedenen Beliebtheitsmessungen über einen längeren Zeitraum sei immer gleich hoch und konstant und somit bestehe keine Varianz (Vanberg 2005b, S. 197). Noch dazu sei es unmöglich, „die zu erwartende öffentliche Wertschätzung des Gerichts entscheidungsspezifisch zu messen“ (Sieberer 2006, S. 1308), weil keine entsprechenden Umfragen vorlägen. Auch wird angenommen, dass die „diffuse Unterstützung“ für das Bundesverfassungsgericht permanent so hoch sei, dass eine mögliche Varianz in der „spezifischen Unterstützung“ ignoriert werden könne. Nach der Definition von David Easton (1975), der wir hier folgen, ist öffentliche Unterstützung „an attitude, by which a person orients himself to an object either favorably or unfavorably, positively or negatively. Such an attitude may be expressed in parallel action“ (Easton 1975, S. 436). Während spezifische Unterstützung als „a set of attitudes toward an institution based upon the fulfillment of demands for particular policies or actions“ (Easton 1965, S. 273) definiert wird, stellt diffuse Unterstützung „by contrast, a reservoir of favorable attitudes or good will that helps members to accept or tolerate outputs to which they are opposed or the effects of which they see as damaging to their wants“ (Easton 1965, S. 273) dar. Mehrere Studien (etwa Vorländer u. Schaal 2002; Vorländer u. Brodocz 2006) zeigen zwar, dass die grundlegende Annahme der permanent hohen „diffusen Unterstützung“ bzw. „Wertschätzung“ stimmt, dass aber auch die Verteilung dieses allgemeinen Vertrauens wie auch die Einstellungen zu spezifischen Entscheidungen (vgl. u. a. Schaal et al. 2000) Schwankungen unterliegen.

9 BVerfGE 40, 296.

10 Für diesen speziellen Fall vgl. von Arnim (1996, S. 182). Interessant auch „*Was nicht passt, wird ignoriert*“ mit einer Dokumentation einer Reihe von Missachtungen von Entscheidungen (Süddeutsche Zeitung, 11. Januar 1998, S. 11).

11 Verfassungsrichter sind dabei aufgrund fehlender Möglichkeiten der Wiederwahl nicht an *office-seeking* interessiert, sondern eher am Erhalt der Autorität der Institution Verfassungsgericht mit Hinblick auf spätere Verhandlungen.

Welche Schlussfolgerungen können wir daraus für die Hypothesenbildung ziehen? Wäre das Bundesverfassungsgericht, wie in den Augen der Öffentlichkeit, ein unabhängiger politischer Akteur im politischen System der Bundesrepublik, dann sollten seine Entscheidungen auch konsequenterweise unabhängig von der öffentlichen Meinung sein. Dieses Bild ist dort überspitzt, wo das Gericht durch seine ihm juristisch und verfassungsrechtlich gestellten Aufgaben einen Blick auf gesellschaftliche Aspekte haben muss. Allerdings muss das Bewusstsein für Rechtsfolgen nicht immer zwangsläufig zur umfassenden Einbeziehung der öffentlichen Meinung führen. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint es daher besonders wichtig, den Grad des Einflusses der öffentlichen Meinung auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts stärker zu beleuchten, um diesen besser zu verstehen.

Um den Umfang des Einflusses der öffentlichen Meinung analysieren zu können, sollten gerade jene Entscheidungen einem harten Test unterzogen werden, deren Inhalte über die Gesamtheit der Verfahren noch am ehesten der Öffentlichkeit zugänglich sind – also etwa abstrakte Normenkontrollverfahren und Bund-Länder-Streitigkeiten. Diese Verfahrensarten werden häufig von Antragstellern des Oppositionslagers verwendet (Hönnige 2006; Stüwe 2001).

Sofern die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von der öffentlichen Meinung mit abhängig sind, sollten die Entscheidungen mit dem Ausmaß der spezifischen Unterstützung für den Antragsinhalt korrespondieren. Ist der Inhalt eines Antrags populär, wird er also von weiten Teilen der Bevölkerung getragen, so sollte die Wahrscheinlichkeit, dass diesem Antrag entsprochen wird, höher sein als bei Anträgen, für die es keine große Unterstützung in der Bevölkerung gibt. Speziell für oppositionelle Anträge im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle und von Bund-Länder-Streitigkeiten lässt sich diese Hypothese dahingehend spezifizieren, dass die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs der Opposition zunimmt, je mehr die Seite der Opposition zu diesem spezifischen Thema in der Öffentlichkeit Unterstützung findet.

Schließlich sollen noch mögliche alternative Faktoren diskutiert werden, die potentiell einen Effekt auf den Erfolg der Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht haben könnten.¹² Einer dieser Faktoren wäre etwa die ideologische Distanz von Gericht und Regierung. Wie Hönnige (2006, 2009) in mehreren Arbeiten zeigen konnte, haben Richterinnen und Richter politische Präferenzen und lassen diese auch systematisch in ihre Entscheidungen einfließen.¹³ Sofern das

12 Zudem geht das Handlungsrepertoire des Gerichts in Wirklichkeit über das reine Richten, also die Entscheidung für oder gegen die Seite der Opposition, hinaus. Das Gericht bietet auch eine Arena zur Schlichtung von Konflikten, was gerade förderlich für die Akzeptanz richterlicher Entscheidungen sein kann, selbst in einem hoch-polarisierten Umfeld (siehe etwa Kneip 2013; Lhotta 2002, 2003; Lhotta u. Ketelhut, 2006). Insofern betrachten wir hier ein eingeschränktes Repertoire des Bundesverfassungsgerichts, was aber bisher in dieser Breite noch nicht systematisch analysiert wurde.

13 Selbst wenn dieses Argument mitunter heftige Diskussionen in der Politikwissenschaft auslöst (etwa Hüller 2014), so schreiben doch selbst in dieser Hinsicht unverdächtige Autoren, wie der Verfassungsrechtler Bernhard Schlink (2007, S. 162): „Wenn ich zu Prognosen aufgefordert werde, antworte ich inzwischen weniger und weniger aus meiner Kenntnis dessen, was dogmatisch passen und stimmen würde, und mehr und mehr aus meiner Kenntnis und Einschätzung der Richter und Richterinnen des jeweiligen Senats.“

Gericht ideologisch gesehen nahe bei der Regierung liegt, sollte das Gericht wenig Sorge haben, dass die Regierung die Entscheidung nicht in seinem Sinn umsetzt, selbst wenn die Entscheidung gegen die Mehrheit der öffentlichen Meinung bzw. gegen eine populäre Opposition gerichtet ist. Daher sollte der Erfolg der Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht umso unwahrscheinlicher sein, je näher sich Gericht und Regierung ideologisch stehen, ohne dass dafür die verfassungsgerichtliche Antizipation der öffentlichen Meinung verantwortlich gemacht werden kann. Die ideologische Position des entscheidenden Richterkollegiums hängt von der innergerichtlichen Zusammensetzung der Senate ab. Zudem ändert sich die Besetzung der Senate auch über die Zeit. Daher kann der Einfluss der öffentlichen Meinung auch über die jeweilige Neubesetzung im Senat indirekt auf die jeweiligen Entscheidungen wirken und somit einen harten Test bezüglich des Einflusses der öffentlichen Meinung auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes verfälschen. Um auch diese Einflüsse auf den Antragserfolg der Opposition und damit auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu kontrollieren, benutzen wir die ideologische Distanz von Gericht und Regierung.

Ein weiterer alternativer Faktor, der den Erfolg von oppositionellen Anträgen vor dem Bundesverfassungsgericht erklären könnte¹⁴, liegt in der Organisation des Gerichts selbst: Während dem Ersten Senat vor allem Themen wie Freiheitsrechte, Bürgerrechte bzw. Grundrechte im Allgemeinen zugewiesen sind, entscheidet der Zweite Senat thematisch eher über staatsorganisationsrechtliche Probleme. Wittig argumentiert deshalb, dass die Öffentlichkeit sich leichter und besser über Themen aus dem ersten Senat eine Meinung bilden kann als über die abstrakten Themen des zweiten Senats (Wittig 2013, S. 10). Ausgehend von den aufgestellten Hypothesen sollte deshalb die Erfolgswahrscheinlichkeit von Oppositionsanträgen zwischen Senat I und Senat II systematische Unterschiede aufweisen, die wiederum in erster Linie mit den Inhalten statt mit dem Einfluss der öffentlichen Meinung zu tun haben.

Zusammenfassend bieten abstrakte Normenkontrollverfahren und Bund-Länder-Streitigkeiten einen guten Anwendungsfall, um unsere generellen Hypothesen zu testen. Sofern es keinen Einfluss der öffentlichen Meinung auf das Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts gibt, sollte insbesondere in diesen Verfahren auch der Erfolg der Opposition nicht von der speziellen Unterstützung dieses Themas durch die öffentliche Meinung abhängen. Sind umgekehrt jedoch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht unabhängig von der öffentlichen Meinung, dann sollte die spezifische Unterstützung zum jeweiligen Thema in einem systematischen Zusammenhang mit dem Antragserfolg der Opposition stehen. Im nächsten Abschnitt werden wir verdeutlichen, wie wir die

14 Das Entscheidungsverhalten der einzelnen Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts kann nicht direkt untersucht werden, da die entsprechenden Akten für den betrachteten Zeitraum unter Verschluss sind. Daher können wir auch keine alternativen Handlungstheorien auf der Individualebene überprüfen, sondern nur auf der Entscheidungsebene für Kollektive. Natürlich werden beispielsweise rechtliche Kriterien eine wichtige Rolle in der individuellen Entscheidungsfindung spielen (etwa für den US Supreme Court, siehe Bailey u. Maltzmann 2008). Wir unterstellen daher nicht, dass auf der Ebene der Kollektiventscheidungen des Senats diese Effekte von Entscheidung zu Entscheidung variieren.

entsprechenden erklärenden Faktoren operationalisieren und mit welcher Analysestrategie wir den Test dieser beiden gegensätzlichen Positionen durchführen werden.

3. Daten und Operationalisierung

Die Grundlage für die Analyse bildet ein Datensatz von Hönnige (2006)¹⁵, welcher alle abstrakten Normenkontrollen und Bund-Länder-Streitigkeiten im Zeitraum von 1974 bis 2002 enthält und von uns bis einschließlich 2010 erweitert wurde. Es gibt hauptsächlich drei Gründe für den gewählten Untersuchungszeitraum: Erstens unterlag die Organisation des Bundesverfassungsgerichts vor den 1970ern einem steten Wandel. So änderte sich die Zahl der Verfassungsrichter von anfangs zwölf pro Senat über zehn auf ihren heutigen Stand von acht (Säcker 1975, S. 24). Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der Wiederwahl ausgeschlossen sowie die Amtszeit auf zwölf Jahre begrenzt (Säcker 1975, S. 25). Aus diesem Grund wäre es nicht sinnvoll, den Untersuchungszeitraum vor der Mitte der 1970er Jahre anzusetzen, da die organisatorischen Eigenschaften des Gerichts davor stark variierten. Zweitens sollte der Untersuchungszeitraum mehrere Legislaturperioden und – noch wichtiger – Regierungswechsel umfassen (Hönnige 2006, S. 195). So ist es möglich, Effekte eines etwaigen Konflikts des Gerichts mit einer bestimmten Regierung zu kontrollieren. Mit den verschiedenen Regierungswechseln von Schmidt zu Kohl 1982, Kohl zu Schröder 1998 sowie Schröder zu Merkel 2005 ist dabei für entsprechende Varianz gesorgt. Drittens gilt dieses Argument auch für Verfassungsrichter. Um die Effekte des Verhaltens individueller Richterinnen und Richter kontrollieren zu können, muss das Gericht mindestens einmal komplett ausgetauscht worden sein (Hönnige 2006, S. 195). Mit einem 36-jährigen Untersuchungszeitraum und der 12-jährigen Amtszeit der Verfassungsrichter ist auch dies ausreichend gewährleistet.

Studien, die den Einfluss der öffentlichen Meinung auf Gerichtsentscheidungen in anderen Ländern untersuchen, fassen Charakteristiken von Entscheidungen jahresweise zusammen (Casillas et al. 2011; Giles et al. 2008; McGuire u. Stimson 2004). Im Gegensatz dazu wollen wir jedoch präzise die Auswirkungen auf bestimmte Entscheidungen nachzeichnen, um den Einfluss der öffentlichen Meinung zu den jeweiligen Antragsinhalten genau erfassen und schätzen zu können. Daher fokussieren wir uns auf den Erfolg bzw. Nichterfolg der Opposition (für eine ähnliche Forschungsstrategie siehe Epstein u. Martin 2011).

Unser Datensatz beinhaltet neben dem Ausgang der Verfahren auch Informationen über die Antragsteller und die genaue Zusammensetzung des Gerichts, der Regierung sowie der Opposition. Für den Ausgangsdatsatz diente die gedruckte Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts als Primärquelle, während die Erweiterung auf der digitalen Entscheidungssammlung des Mohr-Siebeck-Verlags beruht.

15 Wir bedanken uns bei Christoph Hönnige für die Bereitstellung des Ausgangsdatsatzes.

Die Untersuchungseinheit sind Anträge zu abstrakten Normenkontrollen sowie Bund-Länder-Streitigkeiten. Diese spielen sich genau im Spannungsfeld von Verfassungsgericht, Regierung, Opposition und Öffentlichkeit ab. Abstrakte Normenkontrollen werden so gut wie immer von der Opposition gegen ein Bundes- oder Landesgesetz angestrengt, wegen ihrer äquivalenten Funktion werden auch Bund-Länder-Streitigkeiten mit einbezogen (Stüwe 2001). Diese Verfahrensarten sind häufig aufgrund ihres kontroversen Inhalts von hoher gesellschaftlicher und politischer Relevanz (Kranenpohl 2010, S. 260) und werden deshalb auch oft als „Schwert“ der Opposition bezeichnet (Schneider 1975, S. 222). Natürlich gibt es neben abstrakten Normenkontrollen noch weitere Verfahrensarten und einzelne Entscheidungen, die hochgradig umstritten und diskutiert sind, jedoch gibt es derzeit keine objektiven Auswahlkriterien, nach denen sich unabhängig von der Verfahrensart „wesentliche Entscheidungen“ identifizieren ließen.¹⁶ Durch die Verwendung abstrakter Normenkontrollen und Bund-Länder-Streitigkeiten beschränken wir uns daher auf die Verfahrensarten, bei denen stets politische Akteure als Streitparteien agieren. So ist eine erhöhte Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit gewährt. Mithin weist die Gesamtheit dieser Entscheidungen grundsätzlich die höchste Relevanz für unsere Untersuchung auf.

Ein weiterer Vorteil der Analyse von Oppositionsanträgen ist, dass sich die einzelnen Positionen bzw. Antragsparteien leicht identifizieren lassen. Das ermöglicht erst die notwendige Zuordnung der Entscheidung zu Themenfeldern der öffentlichen Meinung, um einen harten Hypothesentest zu konstruieren.

Der Datensatz ist dabei analog zur Strategie von Hönnige (2006, S. 197) auf Basis der Anträge aufgebaut, weil das Bundesverfassungsgericht oft thematisch ähnliche Anträge in einer Entscheidung zusammenzieht.¹⁷ Als Untersuchungseinheit betrachten wir Anträge durch die parlamentarische Opposition gegen bestehende Gesetze sowie Anträge von oppositionellen Landesregierungen in Bund-Länder-Streitigkeiten. Auf diese Weise bleibt die Information erhalten, ob und wie viele verschiedene Antragssteller in einer Entscheidung zusammengezogen wurden. Konkret wurde als abhängige Variable die jeweilige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dichotom kodiert, wobei „1“ die (Teil-) Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes beinhaltet, also bereits einen (Teil-) Erfolg für die Opposition darstellt, während „0“ für Verfassungskonformität des Gesetzes steht und somit einen Misserfolg der Opposition bedeutet.¹⁸ Insgesamt beobach-

16 So beinhaltet etwa die klassische Verfassungsbeschwerde auch kontroverse Urteile. In Anbetracht von mehr als 6400 Eingängen eines solchen Verfahrens pro Jahr (Stand 2013) und ohne objektive, systematische Ausschlusskriterien ist es jedoch nicht möglich, aus der Masse der Verfahren die wenigen, politisch brisanten Fälle zu identifizieren.

17 Wir folgen daher auch der gängigen Praxis (etwa Hönnige 2006) und werten eine zusammengezogene Entscheidung für jeden der Anträge aus, weil diese sich bezüglich der Antragssteller unterscheiden. Wenn wir im Folgenden von Entscheidung sprechen, meinen wir immer die Entscheidung zu einem bestimmten Antrag.

18 Natürlich ist eine derartige Dichotomie eine starke Vereinfachung, die wir, mangels etablierter Alternativen in der rechtswissenschaftlichen Literatur (z. B. Pieroth u. Schlink 2009; Schlaich u. Koriath 2007) und um die Vergleichbarkeit mit der bisherigen Forschung zu erleichtern, gewählt haben. Wir wollen in diesem Beitrag keine neue, verbesserte Typologie der Entscheidungen zum Thema machen – obwohl dies ein lohnenswertes Projekt ist – sondern den Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Entscheidungen abschätzen.

ten wir in unserem Analysedatensatz, dass die Opposition in 38 von 93 Entscheidungen, d. h. in vier von zehn Entscheidungen, erfolgreich ist.¹⁹

Bevor die konkrete Operationalisierung der unabhängigen Variablen beschrieben wird, müssen noch notwendige Annahmen, die mit unserem Forschungsplan verbunden sind, erläutert werden. Erstens wird angenommen, dass alle von der Opposition angegriffenen Gesetze gleich *gut* bzw. *schlecht* konzipiert sind. Es ist einleuchtend, dass ein Oppositionsantrag einen höheren Erfolg haben sollte, wenn das Gesetz an sich schon grob verfassungswidrig bzw. eindeutig im Widerspruch zu juristischen Anforderungen steht (Vanberg 2005b, S. 205). Indem wir alle Entscheidungen zusammen auswerten, müssen wir darüber hinaus annehmen, dass Verschiedenheit hinsichtlich des jeweiligen politischen Umfelds jeder Entscheidung durch die Kontrollvariablen hinreichend genau charakterisiert wird. Drittens kann mit diesem Forschungsplan nicht untersucht werden, ob die Opposition nicht etwa schon die jeweiligen Entscheidungen antizipiert und sich in ihrem Verhalten selbst beschränkt.

Besondere Aufmerksamkeit wollen wir der Konstruktion unserer zentralen unabhängigen Variablen, der *spezifischen Unterstützung* der von der Opposition vertretenen Seite im jeweiligen Verfahren geben. Die Messung der spezifischen Unterstützung bestimmter Entscheidungsthemen durch die Öffentlichkeit wurde in der Literatur bisher weitgehend ignoriert. Es seien keine ex ante-Umfragen vorhanden, und zur ex post-Beurteilung durch die Öffentlichkeit würden nur einige Schlüsselentscheidungen vorliegen (Sieberer 2006, S. 1308).²⁰ Im Folgenden stellen wir unsere Strategie vor, wie wir nicht nur für einzelne, sondern für praktisch alle Entscheidungen in dem zugrundeliegenden Datensatz das jeweilige Thema einem Wert der öffentlichen Meinung zuordnen können.

Unser Ziel ist es, für jede Entscheidung die spezifische Unterstützung der Bevölkerung zum jeweiligen Entscheidungsthema im jeweiligen Jahr zu erheben. Die Basis dafür sind zahlreiche Ergebnisse publizierter Umfragen, welche die Meinung der Öffentlichkeit zu bestimmten Themen dokumentieren. Erhoben wurde die prozentuale Unterstützung der Bevölkerung für das jeweilige spezifische Antragsthema der Opposition zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrages. Es wurde also ermittelt, wie viel Prozent der Befragten bei dem Antrag thematisch dieselbe Position wie die Opposition einnehmen. Dabei werden Befragte ohne Meinung sowie solche ohne Angabe mitgezählt. Dies ist für die genaue Erhebung der öffentlichen Meinung bzw. der öffentlichen Unterstützung für die Opposition sehr wichtig, da auch eine fehlende Einstellung zu einem Thema eine Form der Meinung darstellt. Im Rahmen der Theorie stellt dieser Aspekt eine gewichtige Komponente dar, weil die spezifische Unterstützung im Mittelpunkt steht. Beispielsweise kann es sein, dass zwar 30 Prozent der Befragten bezüglich eines bestimmten Themas hinter der Opposition stehen, aber 60 Prozent dazu überhaupt

19 Dieser Wert deckt sich mit Auszählungen früherer Studien (Stüwe 1997, S. 2001; Kneip 2009). Insgesamt können wir 113 Entscheidungen identifizieren, wobei die Opposition in 57 Fällen erfolgreich ist. Nicht zu jeder Entscheidung konnten wir auch alle Werte für die unabhängigen Variablen kodieren.

20 Vorländer u. Schaal (2002) analysieren einige ausgesuchte Entscheidungen.

keine Meinung haben bzw. sich nicht für das Thema interessieren. Gemäß der Theorie würde das Verfassungsgericht der öffentlichen Meinung zum Anliegen der Opposition weniger Beachtung schenken, da die Mehrheit der Öffentlichkeit das Thema ignoriert. Das Gericht hätte gemäß unserer Hypothese weniger Anreize, sich in seiner Entscheidung an der Position der Opposition auszurichten. Natürlich ist auch zu vermuten, dass Entscheidungen des Gerichts selbst Meinungen in der Öffentlichkeit generieren. Daher wurden nur Umfragedaten *vor* der Entscheidungsverkündung verwendet, um die umgekehrte Wirkungsrichtung auszuschließen, also die Veränderung der Einstellung der Bevölkerung durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

Die Erhebung erfolgte in drei Schritten. Im ersten Schritt wurden alle Entscheidungen inhaltlich analysiert und nach ihrem Entscheidungsthema klassifiziert. Dabei wurde der jeweilige gesellschaftliche Zusammenhang sowie die Wahrnehmung in der Bevölkerung beachtet, um sicherzustellen auch das richtige Thema zu erheben. Genauer gesagt wird nicht immer das durch die Opposition direkt angegriffene Gesetz in der Öffentlichkeit problematisiert. Vielmehr bildet sich die Bevölkerung zum übergeordneten Themenkomplex eine Meinung. Man kann deshalb zwischen einer direkten und einer indirekten Zuordnung unterscheiden.

Ein Beispiel für eine direkte Zuordnung ist die Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch (BVerfGE 39, 1) aus dem Jahr 1975. Das angegriffene Gesetz hatte direkt das Thema Schwangerschaftsabbruch als Inhalt, was auch so in der Bevölkerung wahrgenommen wurde. Erhoben wurde in diesem Fall also die Meinung der Bevölkerung zum Thema Schwangerschaftsabbruch. Ein Beispiel für eine indirekte Zuordnung findet sich in BVerfGE 118, 79, die konkret den § 12 des „Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007“ als angegriffenes Gesetz zum Inhalt hat. Zu dem Gesetz selbst haben wohl nur die wenigsten Bürger direkt eine Meinung. Thematisch geht es aber in dieser Entscheidung darum, dass sich aufgrund dieses Gesetzes Emissionseinsparungen seitens der Länder nicht mehr lohnen und das Gesetz deshalb verfassungswidrig sei. Indirekt geht es hier also eher um das Thema Umweltschutz als um das konkrete Emissionseinsparungsgesetz, weshalb diese Entscheidung dem Entscheidungsthema Umweltschutz zugeordnet wurde. Somit wurde auf diese Weise im ersten Schritt jede Entscheidung direkt oder indirekt einem bestimmten Entscheidungsthema zugeordnet.

Im zweiten Schritt wurden Umfragen gesucht, die das im ersten Schritt zugeordnete Entscheidungsthema *vor* dem jeweiligen Entscheidungszeitpunkt konkret abfragen. Ein Beispiel hierfür ist die Entscheidung des Verfassungsgerichts über den Numerus Clausus bei Studiengängen (BVerfGE 43, 291) aus dem Jahr 1977. Zu diesem Thema existiert eine Frage im Politbarometer 1977, die direkt die Einstellung der Bevölkerung zum Thema Numerus Clausus abfragt. Auf vergleichbarem Wege konnte die öffentliche Meinung für insgesamt 54 Entscheidungen erhoben werden.

Im dritten und letzten Schritt wurde versucht, die öffentliche Meinung zu den Themen der restlichen Entscheidungen zu operationalisieren: Dabei handelt es sich um Entscheidungen, die im ersten Schritt Entscheidungsthemen zugeordnet wurden, zu denen aber im zweiten Schritt keine Frage identifiziert werden konnte, die das

Thema direkt abbildet. Um dennoch die öffentliche Meinung zu diesen Themen zu operationalisieren, wurden thematisch ähnliche oder verwandte Fragen verwendet, die zumindest einen indirekten Indikator für die öffentliche Meinung zum Thema der Entscheidung liefern können. Ein Beispiel hierfür wäre die BVerfGE 95, 243, welche die Rückerstattung von Privatbesitz im Rahmen des Einigungsvertrages behandelt. Keine Umfrage beinhaltet ein Item, das exakt dieser Thematik entspricht, weswegen auf eine „Proxy-Frage“ zurückgegriffen wurde, also eine Frage, die eine ähnliche Materie anspricht. Im genannten Beispiel ist dies eine Frage aus dem ALL-BUS, die die „Opferbereitschaft im Westen“ abfragt. Angenommen wird hierbei, dass Menschen, die zustimmen, dass der Westen im Zuge der Wiedervereinigung mehr Opferbereitschaft zeigen soll, auch potentiell damit einverstanden sind, Privatbesitz zurückzuerstatten, auch wenn dies mit etwaigen finanziellen Nachteilen für die BRD verbunden sein könnte. Mit dieser Strategie konnte die öffentliche Meinung zu weiteren 39 Entscheidungen gemessen werden.²¹

Für die Suche nach passenden Umfragen für die Entscheidungen im Datensatz wurde eine Zeitspanne von maximal 18 Monaten vor dem Entscheidungszeitpunkt veranschlagt. Für diese Regel spricht, dass verfassungsgerichtliche Entscheidungsverhandlungen etwas Zeit brauchen und die Einstellungen zu bestimmten Themen in der Regel keinen sprunghaften Veränderungen unterliegen. In 93 Fällen konnten so entsprechende Werte gefunden werden. Dieser Aspekt ist deshalb so wichtig, weil das Bundesverfassungsgericht mit seiner ihm innewohnenden Deutungsmacht durchaus in der Lage wäre, die öffentliche Meinung selbst ein Stück weit zu prägen (Vorländer 2006). Indem primär Beobachtungen im Entscheidungsjahr oder aber maximal 18 Monate *davor* ermittelt wurden, wird eine solche Verfälschung der öffentlichen Meinung ausgeschlossen. Insgesamt konnte nach diesem Kodierschema immerhin für 93 von 113 Entscheidungen die öffentliche Meinung themenspezifisch operationalisiert werden, was einer Quote von 82 Prozent entspricht.²²

Unsere Erhebungsstrategie orientiert sich dabei grundsätzlich an den Studien von Schaal et al. (2000) sowie Vorländer u. Schaal (2002), die für einige ausgesuchte Entscheidungen die öffentliche Meinung zu bestimmten Entscheidungsthemen anhand der Umfrageergebnisse der Jahrbücher der öffentlichen Meinung des Allensbacher Instituts für Demoskopie erhoben haben. Diesen Ansatz setzen wir mit unserer Strategie konsequent fort und beschränken uns dabei nicht nur auf ausgesuchte Fälle, sondern auf alle Senatsentscheidungen unseres Datensatzes.

Eine mögliche Validierung unserer Strategie ist der Vergleich mit ähnlichen Indikatoren. Systematisch positive Korrelationen wären ein Indiz dafür, dass unterschiedliche Indikatoren etwas Ähnliches messen. Ideal wäre für unsere Fragestellung ein *Policy-Mood*-Maß nach Stimson (1991, 2004), das die öffentliche Mei-

21 Für eine genaue Übersicht der den Proxy-Fragen zugrunde liegenden Annahmen siehe die Übersichtstabelle A im Online-Anhang. Wir zeigen zudem in Tabelle B im Online-Anhang, dass unsere Ergebnisse sich substantiell nicht ändern, selbst wenn wir auf den dritten Schritt verzichten würden und unsere Analyse nur auf den reduzierten Datensatz beschränken.

22 Insgesamt konnten wir noch neun weitere Entscheidungen (also insgesamt 121 Entscheidungen) identifizieren, die jedoch als Befangenheitsanträge gegen Verfassungsrichter bzw. als Fälle von außergerichtlichen Einigungen für die Analyse nicht relevant sind und daher ausgeschlossen wurden.

nung zu konkreten Gesetzen und Initiativen der Regierung misst und sie mithilfe einer Faktorenanalyse ähnlichen Verfahren auf eine darunterliegende Dimension skaliert. Während es ein solches an tatsächlichen Politiken orientiertes Maß in einigen Ländern gibt (etwa USA und UK), können wir für Deutschland nicht darauf zurückgreifen. Ein alternatives Maß, das nicht konkrete Politiken erfasst, sondern die Einstellung zu bestimmten politischen Akteuren, ist die allgemeine Unterstützung, also die Zufriedenheit mit der Regierung bzw. der Opposition. Diese wird in politischen Umfragen regelmäßig erhoben. Wir nehmen an, dass die Befragten ihre Einstellung zu Regierung und Opposition auf die jeweiligen Antragsthemen in gewisser Weise übertragen. Unterstützt ein Befragter die Opposition, so wird er auch die Meinung der Opposition zu einem Thema teilen.²³

Die allgemeine Unterstützung zielt auf die Beliebtheitswerte von Opposition und Regierung ab. Dazu verwenden wir ab 1977 die Werte der Skalometer der Regierung und Opposition, gemessen auf einer Skala von -5 bis +5, aus der partiellen Kumulation der Werte des Politbarometers aus dem Vormonat der jeweiligen Entscheidung (bzw. des nächstjüngeren Zeitpunkts, falls für den Vormonat keine Werte existieren). Schlussendlich ergibt sich die allgemeine Unterstützung als Differenz der Beliebtheit der Opposition relativ gesehen zur Beliebtheit der Regierung zum jeweiligen Zeitpunkt. Für die Jahre 1974 bis 1976 benutzen wir vorhandene Daten aus dem Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie.²⁴

Natürlich setzt sich die individuelle Bewertung der Opposition bzw. der Regierung durch die Befragten noch aus vielen anderen Komponenten zusammen, die nichts mit dem spezifischen Thema des Oppositionsantrages zu tun haben. Daher sollten beide Maße auch wirklich unterschiedlich sein. Dennoch erwarten wir eine positive Korrelation der allgemeinen Unterstützung der Opposition mit der speziellen Unterstützung für die jeweilige Position der Opposition. Beide Maße, die spezifische sowie die allgemeine Unterstützung der Opposition korrelieren positiv mit einem Wert von $r = 0,19$ über alle Fälle in unserem Analysedatensatz ($N = 93$). Die Popularität der Opposition im Vergleich zur Regierung verhält sich also tendenziell ähnlich wie die Popularität der von der Opposition vertretenen Themen. Eine zweite Strategie der Validierung ist, dass wir die Analyse für beide Maße getrennt rechnen. Trotz konzeptueller Unterschiede erwarten wir tendenziell ähnliche Ergebnisse. Unsere Schätzergebnisse dokumentieren wir im folgenden Abschnitt.

Zuvor wollen wir aber die Operationalisierung der Kontrollvariablen diskutieren, die neben den beiden zentralen unabhängigen Variablen verwendet werden. Dadurch können wir für alternative Erklärungen kontrollieren und die systemati-

23 Eine alternative Herangehensweise wäre eine Inhaltsanalyse von Zeitungen. Da die veröffentlichte Meinung und die öffentliche Meinung nicht völlig unabhängig voneinander sind und wir mit unseren beiden Maßen konzeptuell näher an der öffentlichen Meinung sind, halten wir unsere beiden Maße der öffentlichen Meinung für eine bessere Operationalisierungsstrategie.

24 Orientiert haben wir uns dabei an den Jahresdaten bezüglich der Zufriedenheit mit der Arbeit der Regierung aus dem Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie Band VI 1974 – 1976 (Noelle-Neumann 1976). Unsere Ergebnisse sind robust (siehe Tabelle C im Online-Anhang), selbst wenn wir auf die Allensbacher Daten verzichten.

sche Vergleichbarkeit des Einflusses der öffentlichen Meinung auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über alle Anträge hinweg begründen.

Die Kontrollvariable *Senat* besteht aus einer dichotomen Kodierung von Senat I (= 0) und Senat II (= 1), um zu testen, ob es Unterschiede bezüglich der Erfolgswahrscheinlichkeit der Oppositionsanträge zwischen beiden Senaten gibt, die nicht unbedingt auf die öffentliche Meinung zurückzuführen sind.

Die Kontrollvariable *Distanz* beinhaltet die ideologische Distanz zwischen Gericht und Regierung. Grundlage hierfür sind die Parteipositionen aus dem *Comparative Manifesto Project* (Laver u. Budge 1992). Dabei benutzen wir, dem Vorschlag von Lowe et al. (2011) folgend, die logarithmierten odds-ratios der als Rechts und Links klassifizierten Texteinheiten, die sonst zur Konstruktion der sogenannten Rile-Werte herangezogen werden. Bei der konkreten Bestimmung der Distanzen haben wir uns grundlegend an der Strategie von Hönnige (2009) orientiert. Konkret bedeutet das, dass die Position der Regierung anhand der ermittelten Parteipositionen der jeweiligen Koalitionspartner festgestellt wurde. Dabei wurde die Position der Regierung entsprechend der Verteilung der Ministerposten auf die Regierungsparteien im Kabinett gewichtet. Die ideologische Position des entsprechenden Senates haben wir – analog zu Hönnige (2009) – als Mittelwert der in ihm arbeitenden Verfassungsrichter operationalisiert, wobei die Positionen der Richterinnen und Richter als Position der sie nominierenden Partei zum Zeitpunkt der Entscheidung festgelegt wurde. Aus den beiden ermittelten Werten wurde zuletzt die absolute Distanz zwischen den Positionen des Gerichts und der Regierung berechnet. Auf diese Weise erhalten wir zwischen den Akteuren vergleichbare Positionsmaße.

Im folgenden Abschnitt werden die Regressionsergebnisse vorgestellt und interpretiert. Um die Hypothesen überprüfen zu können, wird aufgrund der binären Natur der abhängigen Variablen eine logistische Regression geschätzt.

4. Zum Zusammenhang von öffentlicher Meinung und Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts

In welchem Ausmaß beeinflusst die öffentliche Meinung das Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts? Um diese Frage im Rahmen von abstrakten Normenkontrollverfahren und Bund-Länder-Streitfragen zu klären, wollen wir testen, ob es einen systematischen Zusammenhang von spezifischer Unterstützung für die Position des jeweiligen Klägers aus den Reihen der Opposition bzw. der allgemeinen Unterstützung für die Oppositionsanträge und ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit gibt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Regressionskoeffizienten der geschätzten Logit-Modelle, die wir zum einen für unser Maß der spezifischen Unterstützung und zum anderen – als zusätzlichen Validitätstest – für die allgemeine Unterstützung der Opposition in der öffentlichen Meinung bivariat (Modelle 1 und 3) und multivariat (Modelle 2 und 4) unter Einschluss von Kontrollvariablen ausweisen.

Sofern das Gericht als *Hüter der Verfassung* unabhängig von der öffentlichen Meinung entscheidet, sollten wir keinen systematischen Zusammenhang zwischen der spezifischen Unterstützung für die jeweilige Oppositionsposition und deren

gerichtlichen Erfolg finden. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Gericht ein Gesetz beanstandet, sollte unabhängig von der öffentlichen Meinung sein. Das Gegenteil ist der Fall, wie Tabelle 1 verdeutlicht.

Tabelle 1: Erfolg von Oppositionsanträgen bei abstrakten Normenkontrollverfahren und Bund-Länder-Streitigkeiten in Abhängigkeit von der öffentlichen Meinung, 1974 - 2010

	(1)	(2)	(3)	(4)
Spezifische Unterstützung	1,925* (1,017)	1,941* (1,074)		
Senat II (= 1)		-0,669 (0,595)		-0,878 (0,610)
Distanz Gericht – Regierung		1,532* (0,856)		0,505 (0,975)
Allgemeine Unterstützung			0,647** (0,255)	0,714** (0,315)
Konstante	-1,188** (0,488)	-1,581** (0,697)	-0,554** (0,237)	-0,188 (0,672)
%- korrekt klassifiziert	66	63	67	65

Standardfehler in Klammern; * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$.

Quelle: Eigene Daten; N = 93.

Tabelle 1 zeigt, dass sowohl die spezifische als auch die allgemeine Unterstützung in einem systematisch positiven Zusammenhang mit dem Erfolg der Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht stehen. Je höher die spezifische Unterstützung in der Bevölkerung für das Thema eines Oppositionsantrages ist, desto höher ist auch die Erfolgswahrscheinlichkeit der Opposition. Genauso verhält es sich in Bezug auf die allgemeine Unterstützung: Je beliebter die Opposition im Verhältnis zur Regierung in der Bevölkerung ist, desto wahrscheinlicher ist ein oppositioneller Erfolg vor Gericht. Egal ob wir die spezifische oder die allgemeine Unterstützung der Opposition betrachten, die Ergebnisse gehen in die gleiche Richtung. Die Ähnlichkeit der geschätzten Koeffizienten für die spezifische Unterstützung, sowohl im bivariaten als auch im multivariaten Modell, deuten wir als weitere Evidenz für die Validität unserer Kodierstrategie, entsprechende Unterstützungswerte zu den Themen der Oppositionsanträge zu benutzen.²⁵ Schließlich sagen bereits die bivariaten Modelle mehr Anträge korrekt voraus, als es aufgrund der Verteilung der abhängigen Variable in einem naiven Modell mit einer Konstanten, aber ohne unabhängige Variablen zu erwarten gewesen wäre (59 Prozent) oder bei rein zufälliger Entscheidung – etwa

²⁵ Weitere Robustheitstests unterstützen diese Schlussfolgerungen. Selbst wenn man sich auf den Teildatensatz beschränkt, der nur aus Fällen besteht, in denen die öffentliche Meinung zum Antragsinhalt der Opposition eindeutig zugeordnet werden konnte, also insbesondere ohne auf sogenannte *Proxy-Fragen* zurückzugreifen, bleiben die gefundenen Effekte (sogar umso deutlicher) bestehen, wie im Online-Anhang in Tabelle B dokumentiert ist.

durch einen Münzwurf (50 Prozent).²⁶ Die beiden multivariaten Modelle (2 und 4) auf Basis der speziellen bzw. der allgemeinen Unterstützung sagen die Entscheidung des Gerichts in mehr als sechs von zehn Anträgen korrekt voraus.

Unsere Schätzergebnisse zeigen zudem, dass die Erfolgsquote der Opposition im Senat I zwar höher als im Senat II ist, wie der negative Koeffizient in den multivariaten Modellen zeigt. Jedoch ist der Effekt in keinem der Modelle signifikant. Wir schließen daraus, dass die Opposition zumindest nach dem vorliegenden Datensatz nicht systematisch erfolgreicher in einem der Senate ist. Für die zweite Kontrollvariable, die ideologische Distanz von Gericht und Regierung, finden wir wie erwartet einen positiven Zusammenhang. Je kleiner die Distanz zwischen Regierung und Gericht, desto kleiner auch die Erfolgswahrscheinlichkeit der Opposition. Dieser Effekt ist im Modell 2 trotz kleiner Fallzahlen sogar systematisch positiv.²⁷

Festzuhalten bleibt also Folgendes: Selbst unter Kontrolle des ideologischen Kontextes finden wir unabhängig von den einzelnen Senaten, dass sich die öffentliche Meinung systematisch auf die Entscheidungen des Gerichtes auswirkt.

Die Interpretation der Regressionskoeffizienten wird dadurch erschwert, dass das Logit-Modell weder linear noch additiv ist und daher die geschätzten Koeffizienten nicht den direkten Einfluss der Variablen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit der Oppositionsanträge angeben. Zur Veranschaulichung, wie wichtig der Einfluss der öffentlichen Meinung ist, geben wir in Abbildung 1 einen Überblick über die vorhergesagten Erfolgswahrscheinlichkeiten eines Antrages der jeweiligen Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht, zu sehen auf der y-Achse, in Abhängigkeit von der Unterstützung für die Opposition.²⁸ Die tatsächlich im Datensatz kodierten Zustimmungswerte in der Öffentlichkeit haben wir direkt über die x-Achse gesetzt, um deren Verteilung vollständig zu dokumentieren.

Im Datensatz haben wir selten Entscheidungen, zu denen die Bevölkerung keine eindeutig unterstützende oder eindeutig ablehnende Haltung für die Seite der Opposition einnimmt. Die Mehrheit der Werte ist im Bereich zwischen 15 und 40 Prozent sowie zwischen 60 und 80 Prozent angesiedelt, was für eine gewisse Polarisierung spricht. Es gibt nur wenige Fälle, in denen die spezifische Unterstützung der Bevölkerung bei etwa 50 Prozent liegt. Somit bleibt deskriptiv festzuhalten, dass die öffentliche Meinung in den allermeisten Fällen so polarisiert ist, dass dies klare Signale sendet. Der Grad der Polarisierung ist auch eine Folge des Aus-

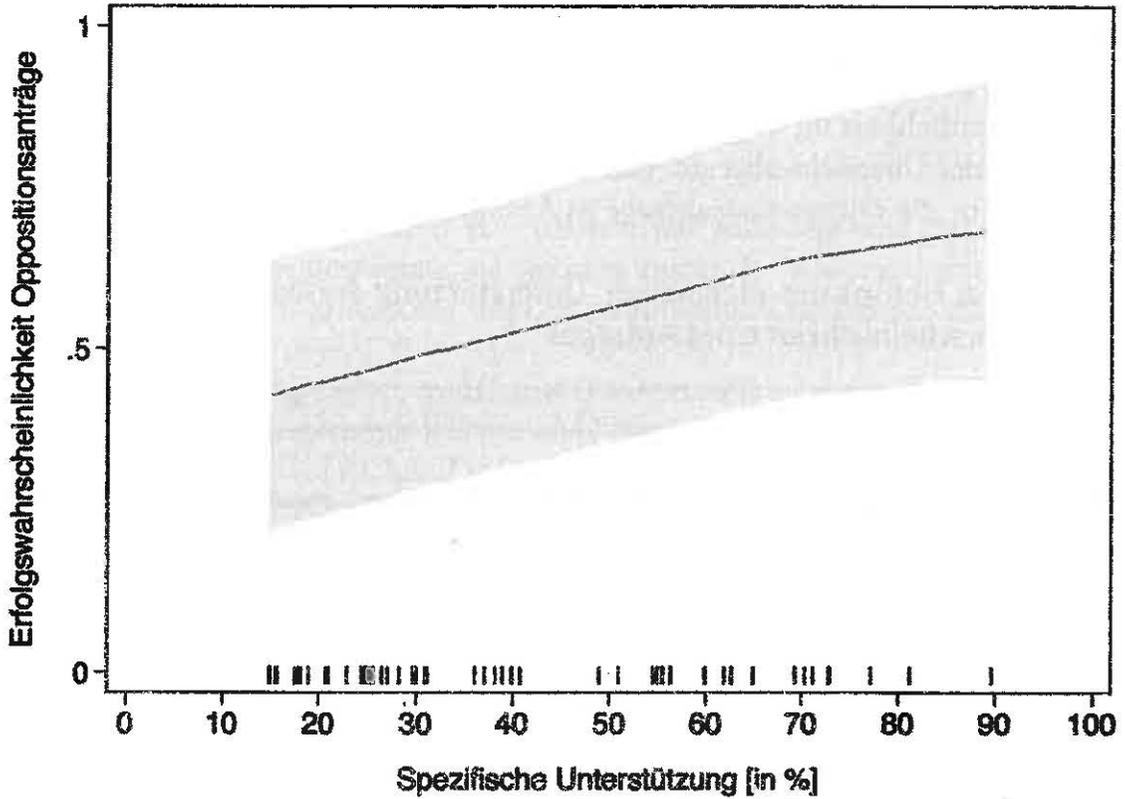
26 Ein naives Modell, welches in jedem Fall einen Misserfolg vorhersagt, würde bei gegebener Verteilung der abhängigen Variablen (41 % Erfolg, 59 % Misserfolg) nur 59 % der Anträge korrekt voraussagen.

27 Dieser Effekt bleibt auch bei der Verwendung alternativer Positionsmaße bestehen, etwa wenn wir die *Manifesto Common Space Scores* (MCSS), d. h. die Positionsdaten für Parteien von König et al (2013) verwenden (siehe Tabelle D im Online-Anhang). Wir danken den Autoren, insbesondere Moritz Marbach, für die Bereitstellung der MCSS-Positionsdaten. Der Effekt der ideologischen Distanz scheint sich nicht mehr systematisch auf das Entscheidungsverhalten auszuwirken, wenn man die wenig spezifischere Messung der „diffusen Unterstützung“ heranzieht (Modell 4). Inhaltlich könnte man es so interpretieren, dass es ideologische Effekte geben kann, diese sich aber nicht ungebremst auswirken (Mahrenholz 1998, S. 36-37). Technisch interpretiert könnte es auch eine Folge von Messfehlern in der unabhängigen Variable sein. Es bedarf weiterer Forschung, um diesen Sachverhalt zu klären.

28 Wir betrachten das spezielle Szenario für Entscheidungen des Senats I, wobei für die Simulation der Effekte die Distanz auf den Mittelwert als einen typischen Wert gesetzt wird.

wahlprozesses der Opposition. Aber letztlich geht es uns hier um die Entscheidungen, die tatsächlich gefällt werden.²⁹

Abbildung 1: Einfluss der spezifischen Unterstützung der öffentlichen Meinung auf die Erfolgswahrscheinlichkeit der Oppositionsanträge



Quelle: Eigene Darstellung.

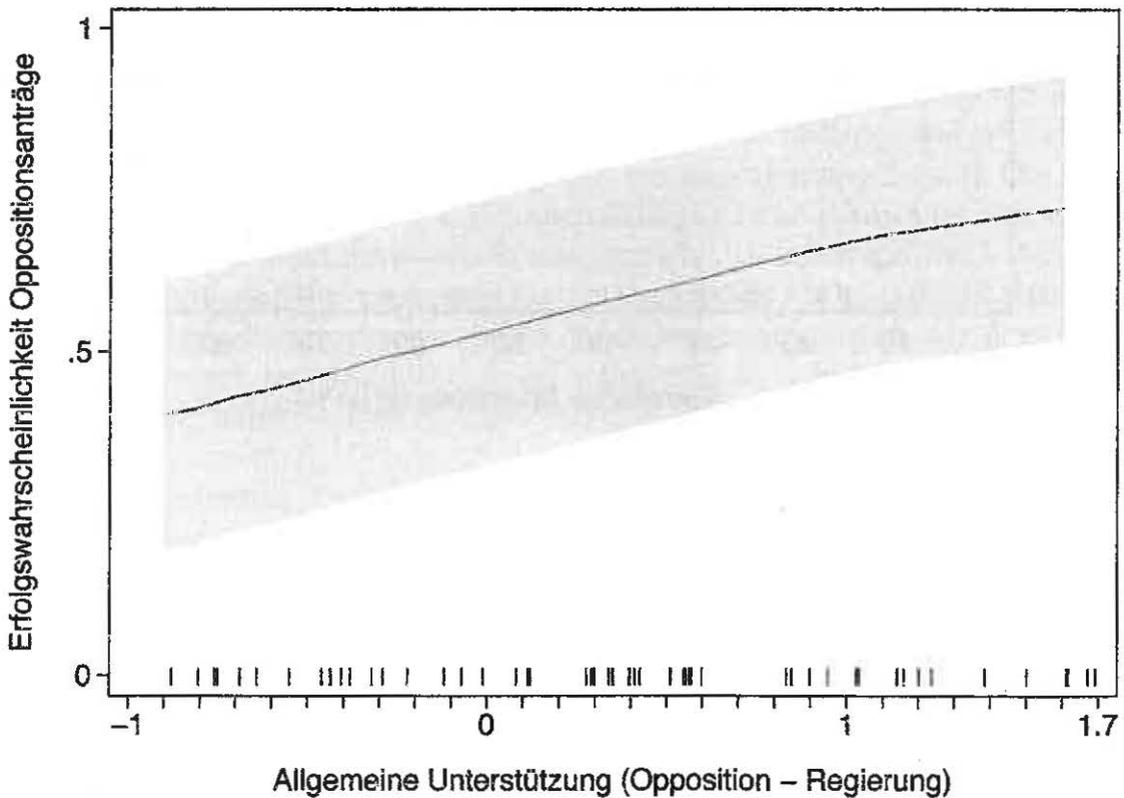
Wie deutlich erkennbar, steigt mit zunehmender Unterstützung der Bevölkerung für ein spezifisches Entscheidungsthema gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Antrags der Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht. Der Effekt verläuft über die gesamten Unterstützungswerte hinweg relativ stabil. Während bei einer Unterstützung von 15 Prozent für die Seite der Opposition in der Bevölkerung die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Antrages bei nur 41 Prozent liegt, steigt diese Wahrscheinlichkeit bei einer öffentlichen Unterstützung von 70 Prozent wie erwartet auf immerhin fast 65 Prozent an. Dieser Effekt ist nicht zufällig, selbst wenn die großen Konfidenzintervalle deutlich machen, dass es womöglich weitere Bestimmungsfaktoren für den Erfolg oppositioneller Anträge vor dem Gericht geben mag. Ob die Stärke des Effektes der öffentlichen Meinung auf das Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichtes nun bedeutend ist,

29 Wir danken dem zweiten Gutachter für diesen Hinweis. Der Effekt des Einflusses der öffentlichen Meinung und die daraus resultierenden strategischen Entscheidungen der Opposition, nach Karlsruhe zu ziehen oder nicht, wurde uns dankenswerterweise bereits abgenommen, da wir nur Fälle betrachten können, die in Karlsruhe ankommen.

mögen die Leserinnen und Leser selbst entscheiden. Wir meinen jedoch, dass angesichts der verschiedenen Erwartungen in der Literatur und der allgemeinen Auffassung über das Gericht als uneingeschränkt handelnder Akteur von einem systematisch positiven Zusammenhang bei Weitem nicht auszugehen war.

Der gefundene Einfluss der öffentlichen Meinung auf das Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts hängt nicht davon ab, wie wir die Unterstützung der Öffentlichkeit zu den spezifischen Themen der Anträge operationalisiert haben. Die geschätzten Effekte für die allgemeine Unterstützung der Opposition in der Öffentlichkeit im Vergleich zur Regierung weisen in die gleiche Richtung. Dies ist an der Übersicht über die vom Modell vorhergesagten Erfolgswahrscheinlichkeiten für die Oppositionsanträge in Abbildung 2 zu sehen.

Abbildung 2: Einfluss der allgemeinen Unterstützung der Opposition auf die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Antrages



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2 zeigt einen systematisch positiven Zusammenhang zwischen der Erfolgswahrscheinlichkeit der Oppositionsanträge und dem Verhältnis der Beliebtheit von Opposition und Regierung. Auch hier verläuft der Effekt relativ gleichmäßig über die Skalenpunkte, jedoch insgesamt etwas stärker als der Effekt der spezifischen Unterstützung. Bei einer im Verhältnis zur Regierung um einen Skalenpunkt unbeliebteren Opposition liegt die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Antrages bei nur 37 Prozent, während bei einer um einen Skalenpunkt beliebteren

Opposition im Vergleich zur Regierung die Erfolgsquote schon auf 68 Prozent steigt. Auch dieser Effekt ist nicht zufällig.

Unsere Analyse zeigt über verschiedene Operationalisierungen und Spezifikationen hinweg konsistente Ergebnisse. Es gibt einen systematischen Zusammenhang zwischen der öffentlichen Meinung und dem Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts. Durch welchen Mechanismus entsteht dieser Zusammenhang? Der nächste Abschnitt möchte erläutern, dass mehrere Mechanismen denkbar und konsistent mit unseren Regressionsergebnissen sind.

5. Mögliche kausale Mechanismen

Wie kommt der Zusammenhang von öffentlicher Meinung und dem Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts zustande? Wir argumentieren, dass mehrere Mechanismen konsistent mit den gefundenen Ergebnissen dieser Studie sein könnten.

Der Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts könnte sich zunächst indirekt ergeben, weil sich zumindest Teile der richterlichen Präferenzen aufgrund von Faktoren ändern, die auch den Wandel der öffentlichen Meinung hervorrufen. Ist das der Fall, würde man zwar denselben Koeffizienten schätzen, aber der gefundene Zusammenhang wäre nicht direkt kausal zu interpretieren. Die Entscheidungen der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts wären stattdessen abhängig von ihren Präferenzen und Wertvorstellungen, wie erwartet, wie die so genannten *Attitudinalisten* argumentieren (Segal u. Cover 1989; Segal u. Spaeth 2002). Die Präferenzen der Richterinnen und Richter würden dann ähnlich wie die öffentliche Meinung über die Zeit variieren (Baum 1988; Epstein et al. 2007). Der Einfluss der öffentlichen Meinung wäre in diesem Sinne indirekt, d. h. durch Faktoren vermittelt, die sowohl die Einstellungen der Richter als auch die öffentliche Meinung beeinflussen. Kranenpohl (2010) dokumentiert entsprechende Evidenz aus Interviews mit Verfassungsrichtern.³⁰

Ein direkter Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts könnte sich ergeben, wenn das Gericht die öffentliche Meinung durchaus strategisch als Sanktions- bzw. Druckmittel nutzen möchte, um seine Entscheidungen potentiell auch gegen den Willen der parlamentarischen Mehrheit durchsetzen zu können. Hintergrund dafür ist die Überlegung, dass Richterinnen und Richter sich sehr wohl der Stimmungslage innerhalb der Bevölkerung zu einer bestimmten Thematik bzw. zu einer bestimmten Entscheidung bewusst sein können. Da sie aber aufgrund der eigenen fehlenden faktischen Macht darauf angewiesen sind, ihre Entscheidungen mithilfe der öffentlichen Meinung durchzusetzen, versuchen sie, die Verteilung dieser Unterstützung in der Bevölkerung zu antizipieren. Dabei sollte das Gericht auch im eigenen Interesse bestrebt sein, durch mehrheitsfähige Entscheidungen institutionelles Vertrauen zu

³⁰ Zum Beispiel wird dort aus Interviews zitiert, in denen Verfassungsrichter einerseits betonen, dass Konflikte im Senat letztlich auch Konflikte in der Gesellschaft widerspiegeln, aber andererseits kein Verfassungsrichter gegen seine Überzeugung entscheiden kann (Kranenpohl 2010, S. 312).

erarbeiten, um dadurch gegenüber anderen Institutionen die eigenen Entscheidungen besser durchsetzen zu können. Wenn eine Regierung sehr beliebt ist, kann sie leichter mögliche Stimmenverluste aufgrund der Nichtumsetzung von Entscheidungen verkraften. Ist sie im Vergleich zur Opposition unbeliebt, kann sich die Regierung den Verlust von Wählerstimmen nicht leisten.

Dieser Mechanismus setzt aber voraus, dass Richterinnen und Richter die Stimmungslage in der Bevölkerung wahrnehmen. Dazu liegen Studien aus der Rechtssoziologie vor, die dies systematisch untersuchen. Kepplinger u. Zerback (2009) haben den Einfluss der Medien auf Richterinnen und Richter und Staatsanwaltschaften empirisch untersucht. Dabei machen sie die Beobachtung, dass sowohl Richterinnen und Richter als auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte die mediale Berichterstattung über die eigenen Fälle aufmerksam verfolgen.³¹ Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Unabhängigkeit beider Berufsgruppen von medialer Berichterstattung weitgehend bezweifelt werden darf „und sich diese Berichterstattung signifikant auf ihr Verhalten auswirkt“ (Kepplinger u. Zerback 2009, S. 236). Da Medien durchaus die öffentliche Meinung widerspiegeln bzw. diese prägen³², kann angenommen werden, dass die öffentliche Meinung auch Verfassungsrichter in gewissem Maße beeinflusst. Landfried (1984, S. 151) etwa zitiert die Bemerkung des ehemaligen Verfassungsrichters Martin Hirsch im Rahmen eines SPIEGEL-Interviews, dass der Rückgang des Vertrauens in das Bundesverfassungsgericht in den späten siebziger Jahren bei Gericht „Bewegung ausgelöst hat“. Offenbar wurde die Veränderung der öffentlichen Meinung durchaus kritisch reflektiert. Kranenpohl (2010) berichtet zudem in Kapitel 8 zur Justizpressekonferenz unter anderem aus seinen Interviews, die darauf schließen lassen, dass Richterinnen oder Richter am Bundesverfassungsgericht die Berichterstattung in den Medien über ihre Arbeit aufmerksam verfolgen. Insofern sind die Voraussetzungen für einen direkten Effekt, durch den das Gericht die öffentliche Meinung strategisch nutzt, durchaus gegeben.

Erste Evidenz (Casillas et al. 2011; Friedman 2009) zumindest für den Fall des US *Supreme Court* deutet darauf hin, dass es tatsächlich einen direkten Effekt der öffentlichen Meinung auf die Entscheidungsbildung des Gerichtes gibt. Interviews mit Richterinnen und Richtern am Bundesverfassungsgericht von Vanberg (2005a) und Kranenpohl (2010) zeigen, dass sich Verfassungsrichter offenbar des postulierten direkten Zusammenhangs sehr bewusst sind. Richter/in J4,5 etwa gibt zu Protokoll: „Without public trust, the court can't do its job [...] that plays a role in deliberations [...] you have to think pretty carefully before making a decision that you know is going to meet great resistance from the population“ (zitiert nach Vanberg 2005a, S. 126). Ähnlich deutlich klingt es in Interview Nr. 22, dokumentiert in Kranenpohl (2010, S. 312):

[...] wenn wir zwar 5:3 oder wie auch immer entscheiden, aber immer gegen die Meinung breiter Bevölkerungsschichten. Da muss man sehr vorsichtig sein. Da muss man wirklich mit Argumenten überzeugen. Natürlich bestimmt nicht die Mehrheit, auch

31 Für qualitative Evidenz, die aber in die gleiche Richtung geht, siehe Gerhardt (1990, 2001).

32 Vgl. hierzu Vorländer u. Schaal (2002), welche sich diesen Zusammenhang bei ihrer Analyse zunutze machen.

in der Demokratie nicht, das Recht. Da ist man an die Verfassung gebunden. Aber meistens steckt ja was hinter diesem Konflikt, auch Argumente mit einem berechtigten Kern. Auf den muss man zugehen und mit dem muss man sich auseinandersetzen.

Zudem werden strategische Überlegungen in den von Kranenpohl dokumentierten Interviews deutlich, wenn etwa betont wird: „Das hat als Verfassungsrichter schon A in seiner Zeit gesagt, dass das Gericht seine Pflichten dann erfüllt, wenn es jeweils die Folgen einer Entscheidung berücksichtigt. Es kann nicht ‚quer-beet‘ eine Sache durchhauen – ohne Rücksicht darauf, welches die Folgen sind.“ (Interview Nr. 11, zitiert nach Kranenpohl 2010, S. 369). Diese Aussagen zeigen in aller Deutlichkeit, dass sich die Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichts über den Einfluss der öffentlichen Meinung im Klaren sind und diese bei der Beratung berücksichtigen. Oder wie der Richter oder die Richterin in Interview Nr. 9 formuliert: „Die Öffentlichkeit ist so bei den Beratungen immer irgendwie präsent“ (zitiert nach Kranenpohl 2010, S. 303).

6. Schlussbetrachtung

Die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts scheinen in ihrem Entscheidungsverhalten auch auf die öffentliche Meinung zu reagieren. Die Ergebnisse dieser Studie, basierend auf der Analyse von abstrakten Normenkontrollen und Bund-Länder-Streitigkeiten im Zeitraum von 1974 – 2010, zeichnen ein eindeutiges Bild. Die öffentliche Meinung und die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in diesen Verfahren korrelieren systematisch. Je größer die spezifische Unterstützung der Antragsinhalte der Opposition in der öffentlichen Meinung ist, desto wahrscheinlicher entscheidet das Bundesverfassungsgericht auch im Sinne der Opposition und beanstandet das entsprechende Gesetz. Denselben positiven Zusammenhang finden wir auch, wenn wir statt der spezifischen Unterstützung alternativ ein Maß für die allgemeine Unterstützung der Opposition benutzen. Es gibt – über alle Modelle hinweg – einen signifikant positiven Effekt zwischen der öffentlichen Meinung bzw. der Unterstützung für ein spezifisches Entscheidungsthema sowie der allgemeinen Unterstützung für Opposition bzw. Regierung. Selbst unter Kontrolle des ideologischen Kontextes finden wir unabhängig von den einzelnen Senaten, dass die öffentliche Meinung systematisch mit den Entscheidungen des Gerichtes korreliert. Der dahinterliegende Mechanismus kann bisher nur vermutet werden.

In dieser Hinsicht schließt unsere Arbeit an eine aktuelle Diskussion in der *judicial politics* Literatur (etwa Casillas et al. 2011; Epstein u. Martin 2011; Friedman 2009; Giles et al. 2008; McGuire u. Stimson 2004) zum US *Supreme Court* an und kommt erstmals zu vergleichbaren Ergebnissen für den bundesdeutschen Kontext. Qualitative Interviews mit Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts (Kranenpohl 2010; Landfried 1984; Vanberg 2005a) sowie qualitative (Friedman 2009) wie quantitative Evidenz (Casillas et al. 2011) vom US *Supreme Court* deuten darauf hin, dass die beteiligten Richterinnen und Richter zwar wenig eigene Macht haben, aber mithilfe der öffentlichen Unterstützung in der Lage sind, die eigenen Entscheidungen im Zweifelsfall auch gegen den Willen der

parlamentarischen Mehrheit durchsetzen zu können. Auf diese Weise kann der statistische Zusammenhang zwischen spezifischer bzw. allgemeiner Unterstützung und dem Entscheidungsverhalten des Bundesverfassungsgerichts erklärt werden.

Alternativ dazu könnte diese Korrelation aber auch dadurch entstehen, dass verfassungsrichterliche Entscheidungen gesellschaftliche Themen rechtlich bewerten müssen, etwa durch Verhältnismäßigkeitsabwägungen und Rechtsfolgeabschätzungen. Dies muss nicht zwangsläufig als eine Beschränkung durch die öffentliche Meinung verstanden werden, aber zumindest als eine Beschränkung durch die antizipierten öffentlichen Auswirkungen verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, die neben der Durchsetzbarkeit und Akzeptanz seiner Entscheidungen das Gericht beschäftigen.

Ein weiterer interessanter Befund ist, dass trotz gegenteiliger Annahmen in der Literatur eine Erhebung der Unterstützung der Bevölkerung zu spezifischen Entscheidungsthemen auch über einen längeren Zeitraum hinweg möglich ist. Dies gilt nicht nur für prominente Entscheidungen, sondern generell für abstrakte Normenkontrollen sowie Bund-Länder-Streitigkeiten über einen Erhebungszeitraum von 36 Jahren. Ein Kritikpunkt könnte in Bezug auf die Messung der spezifischen Unterstützung bestehen. Die Auswahl der möglichen Umfragen verlangt einen gewissen Beurteilungs- bzw. Interpretationsspielraum. Dieser erweist sich offenbar als unproblematisch, weil die Operationalisierung der allgemeinen Unterstützung dafür keinen Entscheidungsraum bietet, aber zum selben Ergebnis führt. Hier wurden lediglich die gemittelten Beliebtheitswerte von Opposition und Regierung ins Verhältnis zum jeweiligen Entscheidungsausgang gesetzt. Unabhängig davon, welche Messung bevorzugt wird, kommen wir inhaltlich zu denselben Ergebnissen.

Die vorliegende Arbeit bietet darüber hinaus zahlreiche Implikationen und Ansätze für weitere Forschung. Interessant wäre beispielsweise die Berücksichtigung der Verfassungsbeschwerde bei der Analyse. Tritt der beobachtete Effekt zwischen öffentlicher Meinung und Entscheidungsfindung nur in den politischen Verfahren wie abstrakter Normenkontrolle und Bund-Länder-Streitigkeiten auf oder auch im Zuge der Verfassungsbeschwerde?³³ Darüber hinaus können die vorliegenden Daten zusammen mit den Ergebnissen von Vorländer u. Brodocz (2006) helfen, das genaue Zusammenspiel von spezifischer Unterstützung für eine Entscheidung und allgemeiner Wertschätzung des Gerichts zu beleuchten. Resultiert aus einer permanenten, hohen Unterstützung für eine spezifische Entscheidung des Gerichts gleichzeitig ein starkes, allgemeines Vertrauen oder ist es umgekehrt? Auch die zunehmenden Möglichkeiten der automatisierten Textanalyse bieten interessante Forschungsansätze. So wäre es wünschenswert, dem Ansatz von Vorländer u. Schaal (2002) zu folgen und die massenmediale Berichterstattung der Printmedien zum Entscheidungsthema über einen längeren Zeitraum einer Inhaltsanalyse zu unterziehen, um ein alternatives Maß für die spezielle Unterstützung der oppositionellen Antragsthemen zu generieren.

Die vorliegende Arbeit liefert einen weiteren, wichtigen Schritt hin zu einem besseren Verständnis der Interaktion von verfassungsgerichtlicher Entscheidungs-

³³ Besonders da viele Themen von Verfassungsbeschwerden großes Potential für eine Polarisierung der öffentlichen Meinung bieten.

findung und öffentlicher Meinung. Besonders die Ergebnisse von Vanberg (2005a, 2005b) unterstützen dabei die vorliegenden Befunde. Vanberg konzentriert sich in Bezug auf die Entscheidungsfindung des Bundesverfassungsgerichts vor allem auf die Wirkung des politischen Umfelds, insbesondere auf die Transparenz³⁴ von Entscheidungen bei gegebenem politischen Umfeld, geht in seinem Modell konkret jedoch weniger auf die spezifische und allgemeine Unterstützung für das Gericht ein. Seine Erkenntnis, dass in einem transparenten politischen Umfeld das Gericht aggressiveren Gebrauch von seinem Vetorecht macht als in einem intransparenten (Vanberg 2005b, S. 208), fügt sich nahtlos in den vorliegenden, signifikant positiven Zusammenhang zwischen öffentlicher Unterstützung des speziellen Themas bzw. der Beliebtheit der Opposition im Allgemeinen und den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein.

Das Bundesverfassungsgericht achtet also neben dem politischen Umfeld von Entscheidungen auch auf die öffentliche Meinung zum Thema und lässt sich davon in seiner Entscheidungsfindung zumindest in Fällen, welche einer Regierungs-Oppositions-Logik folgen, systematisch beeinflussen. Die (politischen) Implikationen dieses Befundes sind vielfältig und für das Gericht selbst dilemmatisch: Auf der einen Seite muss das Gericht – aufgrund seines Mangels an faktischer Macht – versuchen, die parlamentarische Mehrheit unter dem Druck der öffentlichen Meinung zur Umsetzung der eigenen Entscheidungen zu zwingen. Dadurch ist das Gericht jedoch nicht nur eine juristische Institution und *neutraler Hüter der Verfassung*, sondern sollte vielmehr auch als ein politischer Akteur verstanden werden (Vanberg 2005b, S. 209). Auch wenn sich diese Einsicht in den Sozialwissenschaften langsam aber sicher durchsetzt, ist das Bild des apolitischen Gerichts immer noch in den Köpfen vieler Bürger verankert (Vorländer u. Brodocz 2006).

Auf der anderen Seite nimmt eine solche Entwicklung dem Gericht den Nimbus der Neutralität, der lange Zeit aufrechterhalten werden konnte (Schaal et al. 2000, S. 74). Dies kann langfristig die Autorität des Gerichts gefährden. Allerdings zeigen die eingangs zitierten Beispiele, dass ein solcher Nimbus sich nicht automatisch in öffentliche Unterstützung für das Gericht umwandeln lässt, insbesondere dann nicht, wenn die Entscheidungen gegen die öffentliche Meinung ergehen. Natürlich wird das Gericht nicht einfach dem Mehrheitswillen der öffentlichen Meinung folgen. Trotzdem wird es den Blick auf die Akzeptanz seiner Entscheidungen als wichtige Legitimationsquelle nicht verlieren. Wie sich das Gericht im Spannungsfeld dieser Aspekte entwickelt, bleibt spannend zu beobachten.

Das Bundesverfassungsgericht ist seit seiner Gründung vor über 60 Jahren zu einem der stärksten Gerichte weltweit geworden und hat großen Einfluss auf die politische Gestaltung der Bundesrepublik. Das Gericht stützt sich dabei auf die öffentliche Meinung und kann sie nutzen, um die parlamentarische Mehrheit zu kontrollieren und so die Umsetzung der eigenen Entscheidungen zu erwirken. Die Argumentation dieser Arbeit wirbt dafür, das Gericht nicht länger als unpolitischen Wächter zu sehen, sondern vielmehr als eine politische Institution, deren Entscheidungen nicht generell unabhängig von der öffentlichen Meinung sind.

34 Faktoren wie etwa die äußere politische Unterstützung, die Unterstützung durch andere Gerichte und die Komplexität eines Politikfeldes.

Eine Vernachlässigung der öffentlichen Meinung für die zukünftige Beurteilung der Rolle des Bundesverfassungsgerichts im Regierungssystem ist bestenfalls risikoreich und wird gemäß den Ergebnissen dieser Arbeit zu Fehlschlüssen führen.

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von. 1996. *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland*. München: Knauer.
- Bailey, Michael A., und Forrest Maltzman. 2008. Does Legal Doctrine Matter? Unpacking Law and Policy Preferences on the U.S. Supreme Court. *American Political Science Review* 102: 369-384. DOI: 10.1017/S0003055408080283.
- Baum, Lawrence. 1988. Measuring Policy Change in the U.S. Supreme Court. *American Political Science Review* 82: 905-912. DOI: 10.2307/1962497.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1991. *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt (Main): Suhrkamp.
- Casillas, Christopher J., Peter K. Enns, und Patrick C. Wohlfarth. 2011. How Public Opinion Constrains the U.S. Supreme Court. *American Journal of Political Science* 55: 74-88. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2010.00485.x.
- Dyevre, Arthur. 2010. Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour. *European Political Science Review* 2: 297-327. DOI: 10.1017/S1755773910000044.
- Easton, David. 1965. *A system analysis of political life*. New York: Wiley.
- Easton, David. 1975. A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science* 5: 435-457. DOI: 10.1017/S0007123400008309.
- Epstein, Lee, Andrew D. Martin, Kevin M. Quinn, und Jeffrey A. Segal. 2007. Ideological Drift Among Supreme Court Justices: Who, When, and How Important? *Northwestern University Law Review* 101: 1483-1541.
- Epstein, Lee, und Andrew D. Martin. 2011. Does Public Opinion Influence the Supreme Court? Probably Yes (But We're Not Sure Why). *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 13: 263-281.
- Friedman, Barry. 2009. *The Will of the People. How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gerhardt, Rudolf. 1990. Der Einfluss der Medien auf das Strafverfahren aus medialer Sicht. In *Der Einfluss der Medien auf das Strafverfahren*, Hrsg. Dietrich Oehler, Friedrich-Adolf Jahn, Rudolf Gerhardt, Manfred Burgstaller und Winfried Hassemeyer, 19-45. München: C.H. Beck.
- Gerhardt, Rudolf. 2001. Die Medien haben Einfluss auf die Justiz – aber welchen? Eine Umfrage und ihre Ergebnisse. In *Erosion der Rechtsstaatlichkeit – Werteverfall oder Paradigmenwechsel? Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen*, Hrsg. Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen, 248-260. Berlin: Springer.
- Giles, Micheal W., Bethany Blackstone, und Richard L. Vining, Jr. 2008. The Supreme Court in American Democracy. Unraveling the Linkages between Public Opinion and Judicial Decision-making. *The Journal of Politics* 70: 293-306. DOI: 10.1017/S0022381608080316.

- Hesse, Konrad. 1999. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.
- Hirschl, Ran. 2004. *Towards juristocracy. The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hönnige, Christoph. 2006. Die Entscheidungen von Verfassungsgerichten – ein Spiegel ihrer Zusammensetzung? In *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie Band 4*, Hrsg. Thomas Bräuninger und Joachim Behnke, 179-214. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hönnige, Christoph. 2007. *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition: Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: 10.1007/978-3-531-90518-1.
- Hönnige, Christoph. 2009. The Electoral Connection: How the Pivotal Judge Affects Oppositional Success at European Constitutional Courts. *West European Politics* 32: 963-984.
- Hönnige, Christoph. 2010. Beyond Judicialization: Why We Need More Comparative Research About Constitutional Courts. *European Political Science* 10: 346-358. DOI: 10.1057/eps.2010.51.
- Hönnige, Christoph, und Thomas Gschwend. 2010. Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD – ein unbekanntes Wesen? *Politische Vierteljahresschrift* 51: 507-530. DOI: 10.1007/s11615-010-0030-z.
- Hüller, Thorsten. 2014. Sind Bundesverfassungsrichter „rationale Trottel“? *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 24: 5-28. DOI: 10.5771/1430-6387-2014-1-2-5.
- Kapiszewski, Diana, und Matthew M. Taylor. 2008. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics* 6: 741-767. DOI: 10.1017/S1537592708081899.
- Kepplinger, Hans Mathias, und Thomas Zerback. 2009. Der Einfluss der Medien auf Richter und Staatsanwälte. Art, Ausmaß und Entstehung reziproker Effekte. *Publizistik* 54: 216-239. DOI: 10.1007/s11616-009-0036-y.
- 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: C.H. Beck.
- Kneip, Sascha. 2009. *Verfassungsgerichte als demokratische Akteure. Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Qualität der bundesdeutschen Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Kneip, Sascha. 2011. Gegenspieler, Vetospieler oder was? Demokratiefunktionales Agieren des Bundesverfassungsgerichts 1951-2005. *Politische Vierteljahresschrift* 52: 220-247.
- Kneip, Sascha. 2013. Rolle und Einfluss des Bundesverfassungsgerichts in international vergleichender Perspektive. *Zeitschrift für Politik* 60: 72-89. DOI 10.5771/0044-3360-2013-1-72.
- Kommers, Donald P. 1994. The Federal Constitutional Court in the German Political System. *Comparative Political Studies* 26: 470-491. DOI: 10.1177/0010414094026004004.
- Kommers, Donald P., und Russell A. Miller. 2012. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Third Edition, Revised and Expanded. Durham: Duke University Press.

- König, Thomas, Moritz Marbach, und Moritz Osnabrügge. 2013. Estimating Party Positions across Countries and Time – A Dynamic Latent Variable Model for Manifesto Data. *Political Analysis* 21: 468-491. DOI: 10.1093/pan/mpt003.
- Kranenpohl, Uwe. 2010. *Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses: Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Landfried, Christine. 1984. *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Laver, Michael, und Ian Budge. 1992. Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation. In *Party Policy and Government Coalitions*, Hrsg. Michael Laver, 15-40. New York: St. Martin's Press.
- Lhotta, Roland. 2002. Vermitteln statt Richten: Das Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 12: 1073-1098.
- Lhotta, Roland. 2003. Das Bundesverfassungsgericht als politischer Akteur: Plädoyer für eine neo-institutionalistische Ergänzung der Forschung. *Swiss Political Science Review* 9: 142-154. DOI: 10.1002/j.1662-6370.2003.tb00423.x.
- Lhotta, Roland und Jörn Ketelhut. 2006. Verfassungsgerichte als judizielle Manager von Ordnungs- und Leitideen: Eine neo-institutionalistische Perspektive. In *Politik und Recht*, PVS-Sonderheft 36. Hrsg. Michael Becker und Ruth Zimmerling, 397-415. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lowe, Will, Kenneth Benoit, Slava Mikhaylov, und Michael Laver. 2011: Scaling Policy Preferences from Coded Political Texts. *Legislative Studies Quarterly* 36: 123-155. DOI: 10.1111/j.1939-9162.2010.00006.x.
- Magalhães, Pedro C. 2003. The Limits to Judicialization: Legislative Politics and Constitutional Review in the Iberian Democracies. *PhD Dissertation*. Columbus: Ohio State University.
- Mahrenholz, Ernst. 1998. Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. In *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Symposium aus Anlass des 70. Geburtstages von Peter Lerche*, Hrsg. Peter Badura and Rupert Scholz, 23-43. München: C.H. Beck.
- McGuire, Kevin T., und James A. Stimson. 2004. The Least Dangerous Branch Revisited. New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences. *The Journal of Politics* 66: 1018-1035. DOI: 10.1111/j.1468-2508.2004.00288.x.
- Montesquieu, Charles-Louis de. 1779. *De l'Esprit des Lois* 1. Paris: Garnier-Flammarion.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (Hrsg.). 1976. *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1974-1976. Band VI*. Wien/München/Zürich: Molden.
- Pieroth, Bodo, und Bernhard Schlink. 2009. *Grundrechte. Staatsrecht II*. 25. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Rothmayr, Christine. 2001. Towards the Judicialisation of Swiss Politics? *West European Politics* 24: 77-94. DOI: 10.1080/01402380108425434.
- Säcker, Horst. 1975. *Das Bundesverfassungsgericht. Status, Funktion, Rechtsprechungsbeispiele*. München: C.H. Beck.
- Schaal, Gary S. Sabine Friedel, und Andreas Endler. 2000. *Die Karlsruher Republik: der Beitrag des Bundesverfassungsgerichtes zur Entwicklung der Demokratie und zur Integration der bundesdeutschen Gesellschaft*. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

- Schneider, Hans-Peter. 1975. *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Schlaich, Klaus, und Stefan Koriath. 2007. *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. München: C.H. Beck.
- Schlink, Bernhard. 2007. Abschied von der Dogmatik. Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft im Wandel. *Juristen Zeitung* 62: 157-162.
- Segal, Jeffrey A., und Albert D. Cover. 1989. Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices. *American Political Science Review* 83: 557-565.
- Segal, Jeffrey A., und Harold J. Spaeth. 2002. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapiro, Martin, und Alec Stone. 1994. The new Constitutional Politics of Europe. *Comparative Political Studies* 26: 397-420. DOI: 10.1177/0010414094026004001.
- Sieberer, Ulrich. 2006. Strategische Zurückhaltung von Verfassungsgerichten. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16: 1299-1323. DOI: 10.5771/1430-6387-2006-4-1299.
- Stimson, James A. 1991. *Public Opinion in America. Moods, Cycles, and Swings*. Boulder: Westview Press.
- Stimson, James A. 2004. *Tides of Consent. How Public Opinion Shapes American Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Stone, Alec. 1992. *The birth of judicial politics in France. The Constitutional Council in comparative perspective*. New York: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec. 1998. A Comment on Vanberg. Rules, Dispute Resolution, and Strategic Behavior. *Journal of Theoretical Politics* 10: 327-338. DOI: 10.1177/0951692898010003006.
- 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. DOI: 10.1080/713601586.
- Stüwe, Klaus. 1997. *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit*. Baden-Baden: Nomos.
- Stüwe, Klaus. 2001. Das Bundesverfassungsgericht als verlängerter Arm der Opposition? Eine Bilanz seit 1951. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B37-38: 34-44.
- Tate, C. Nale, und Torbjörn Vallinder (Hrsg.). 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Vanberg, Georg. 1998. Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise. *Journal of Theoretical Politics* 10: 299-326. DOI: 10.1177/0951692898010003005.
- Vanberg, Georg. 2001. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science* 45: 346-361. DOI: 10.2307/2669345.
- 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, 183-213. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Volcansek, Mary L. 2000. *Constitutional politics in Italy. The constitutional court*. Houndmills: Macmillan Press.
- Vorländer, Hans. 2006. Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit. In ders.: *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, 9-33. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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 für Sozialwissenschaften.
- Vorländer, Hans, und Gary S. Schaal. 2002. Integration durch Institutionenvertrauen? Das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Rechtsprechung. In *Integration durch Verfassung*, Hrsg. Hans Vorländer, 343-374. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wittig, Caroline E. 2013. Writing Separate Opinions. Acclimation Effects at the German Federal Constitutional Court. *Arbeitspapier, präsentiert auf der 7. ECPR General Conference*. Bordeaux.

Autorenangaben

Sebastian Sternberg
Universität Mannheim, CDSS
D7, 27
68131 Mannheim
sebastian.sternberg@gess.uni-mannheim.de

Prof. Thomas Gschwend, Ph.D.
Universität Mannheim, MZES
A5, 6 Bauteil C
68131 Mannheim
gschwend@uni-mannheim.de

Caroline Wittig
Universität Mannheim, MZES
A5, 6, Bauteil C
68131 Mannheim
cwittig@mail.uni-mannheim.de

Benjamin G. Engst
Universität Mannheim, CDSS & Leibniz Universität Hannover
Schneiderberg 50
30167 Hannover
b.engst@ipw.uni-hannover.de