

## Verfassungsgerichte im Prozess der Demokratisierung – Der Einfluss des Bundesverfassungsgerichts auf Konsolidierung und Qualität der bundesdeutschen Demokratie

Sascha Kneip

*Die Transformation eines autoritären (oder gar totalitären) politischen Systems in eine funktionierende konstitutionelle Demokratie ist ein komplexer Prozess. Bisher hat die Forschung der Frage, welchen Beitrag Gerichte – und hier insbesondere Verfassungsgerichte – für die Konsolidierung junger Demokratien leisten und inwiefern sie die demokratische Entwicklung und Qualität eines Landes beeinflussen können, noch zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen Fragen in drei Schritten. Zunächst will er theoretisch erfassen, welchen Beitrag Verfassungsgerichte zur Konsolidierung von jungen Demokratien leisten können. In einem zweiten Schritt verbindet er die politikwissenschaftliche Debatte um die Messung der Qualität von Demokratie mit der Frage, inwiefern Verfassungsgerichte zu einer erhöhten demokratischen Qualität beitragen können, um dann auf dieser Basis am Beispiel der Bundesrepublik zu diskutieren, inwiefern das Bundesverfassungsgericht die Konsolidierung der bundesdeutschen Demokratie hat unterstützt und ob es die Qualität der deutschen Demokratie schon zu Beginn der Konsolidierungsphase hat stärken und erhöhen können.*

*The transformation of an authoritarian (or even totalitarian) political system into a functioning constitutional democracy is a long and complex process. Existing research has not focused sufficiently on the contribution that courts – in particular constitutional courts – can make in consolidating young democracies and on the extent to which they can influence the democratic development and quality of a country. The present chapter addresses these issues in three stages. First, it considers from a theoretical point of view the contribution that constitutional courts can make to the consolidation of young democracies. In doing so, it draws on the considerable literature concerning the role of constitutional courts in a democracy and connects this with results from transformation research. Second, it links political science debates on how to measure the quality of democracy with the discussion on how far constitutional courts contribute to greater democratic quality. This leads on to the final part, taking the Federal Republic of Germany as a case-study. In this connection, it examines the extent to which the German Federal Constitutional Court has supported the consolidation of democracy in the Federal Republic of Germany and considers whether from the outset of the consolidation phase it has succeeded in strengthening and improving the quality of German democracy.*

## *I. Einleitung*

Die Transformation eines autoritären (oder gar totalitären) politischen Systems in eine funktionierende konstitutionelle Demokratie ist ein langwieriger und komplexer Prozess, wie uns die Transformationsforschung immer wieder lehrt (siehe statt vieler O'Donnell/Schmitter 1986; Linz/Stepan 1996; Merkel 1996; Merkel et al. 2000; Merkel 2010). Nicht nur ist empirisch der Ausgang eines Transformationsprozesses zu Beginn der Demokratisierung höchst ungewiss, wie die vielen gescheiterten oder stockenden Demokratisierungsversuche überall auf der Welt bezeugen; auch theoretisch ist noch immer nicht vollends geklärt, in welchen institutionellen Situationen und unter welchen Akteurskonstellationen ein positiver Ausgang des Demokratisierungsvorhabens zu erwarten ist – und unter welchen Bedingungen ein Scheitern wahrscheinlich ist (siehe aber zum Beispiel Merkel et al. 2003; Merkel et al. 2006; Wigell 2008). Insbesondere aber ist bislang noch unteranalysiert, welchen Beitrag Gerichte – und hier insbesondere Verfassungsgerichte – für die Konsolidierung junger Demokratien leisten und inwiefern sie die demokratische Entwicklung und Qualität eines Landes beeinflussen können (siehe aber zum Beispiel Schwartz 2000; Epstein et al. 2001; Sadurski 2002; Ginsburg 2003; Sólyom 2003).

Dass die Rolle der Gerichte in Demokratisierungsprozessen bislang kaum diskutiert und analysiert worden ist, erstaunt umso mehr, wenn man sich vor Augen hält, dass unter Demokratie heute faktisch meist ‚rechtsstaatliche Demokratie‘ verstanden wird. Rechtsstaatliche Institutionen, Verfahren und Akteure werden von den Bürgerinnen und Bürgern demokratischer Gesellschaften als selbstverständliche Bestandteile demokratischen Regierens betrachtet, und auch die Demokratietheorie hat sich mehr und mehr mit der Rechtsstaatlichkeit als notwendigem Bestandteil demokratischen Regierens arrangiert. Wenn heute von ‚Demokratie‘ die Rede ist, so sind in aller Regel die komplexen institutionellen Arrangements des ‚demokratischen Rechtsstaats‘ gemeint, der demokratischen Mehrheiten die unbeschränkte Verfügung über individuelle Grund- und Menschenrechte entzieht (Habermas 1992).<sup>1</sup> Moderne Demokratie meint heute offenkundig verfassungs- und rechtsstaatliche Demokratie und auch das Agieren von Verfassungsgerichten in diesen modernen Demokratien wird allenfalls in seinem Umfang, nur noch selten aber grundsätzlich in Frage gestellt (siehe aber zum

1 In Erweiterung der Definition Robert Dahls, der Demokratie als „contestation and the right to participate“ konzipierte (Dahl 1971: 5), können heute Partizipation, Wettbewerb und Kontrolle als die zentralen Prinzipien demokratischen Regierens verstanden werden. Die bloße Mehrheitsdemokratie attischer Prägung entspricht der modernen Vorstellung von Demokratie sicher nicht mehr.

Beispiel Maus 2004; 2011).<sup>2</sup> Kurzum: Denkt man über die Etablierung von Demokratie, ihre Konsolidierung und die Frage ihrer Qualität nach, liegt es nahe, auch den Beitrag der Rechtsstaatlichkeit insgesamt sowie ihres prominentesten Akteurs, der Verfassungsgerichtsbarkeit, in den Blick zu nehmen.

Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen Fragen in drei Schritten. Zunächst will er theoretisch erfassen, welchen Beitrag Verfassungsgerichte zur Konsolidierung von jungen Demokratien leisten können. Hierfür schließt er an die mittlerweile breite Diskussion zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie an und verknüpft diese mit den Erkenntnissen der Transformationsforschung (Abschnitt II.1). In einem zweiten Schritt verbindet er die politikwissenschaftliche Debatte um die Messung der Qualität von Demokratie mit der Frage, inwiefern Verfassungsgerichte zu einer erhöhten demokratischen Qualität beitragen können (Abschnitt II.2), um dann auf dieser Basis am Beispiel der Bundesrepublik zu diskutieren, inwiefern das Bundesverfassungsgericht die Konsolidierung der bundesdeutschen Demokratie hat unterstützen und ob es die Qualität der deutschen Demokratie schon zu Beginn der Konsolidierungsphase hat stärken und erhöhen können (Abschnitt III). Ein kurzes Fazit schließt den Beitrag ab.

## *II. Verfassungsgerichte, Demokratisierung und die Qualität der Demokratie*

Diskutiert man den Einfluss der Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Entwicklung der Demokratie, müssen zwei miteinander eng verknüpfte Fragen unterschieden werden: erstens die generelle Rolle verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung im Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie (1) und zweitens der konkrete Einfluss von Verfassungsgerichten auf die Qualität demokratischer Systeme (2).

2 Die Bindung der Politik durch Verfassungen und Grundrechte gehört heute ebenso zum Selbstbild moderner Demokratien wie die Sicherung der Grundrechte durch Verfassungsgerichte. Besaßen im Jahr 1920 nur eine Handvoll Staaten eine etablierte (diffuse oder spezialisierte) Verfassungsgerichtsbarkeit, lässt sich heute kaum eine Demokratie finden, die kein Verfassungsgericht der einen oder anderen Art institutionalisiert hat. Prominente Ausnahmen stellen heute nur noch Großbritannien, die Niederlande und die Schweiz dar, die aber alle drei in ein europäisches Mehrebenen-Verfassungsgerichtssystem eingebunden sind und sich mehr oder weniger der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beziehungsweise des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterworfen haben (zur Schweiz siehe die Beiträge von Wyttenbach und Naguib in diesem Band). Die Vorstellung, demokratisches Regieren sei in diesen Staaten nicht durch rechtsstaatliche Institutionen eingehegt, ist von der Rechtswirklichkeit längst überholt worden.

## 1. Verfassungsgerichte in der Demokratisierung

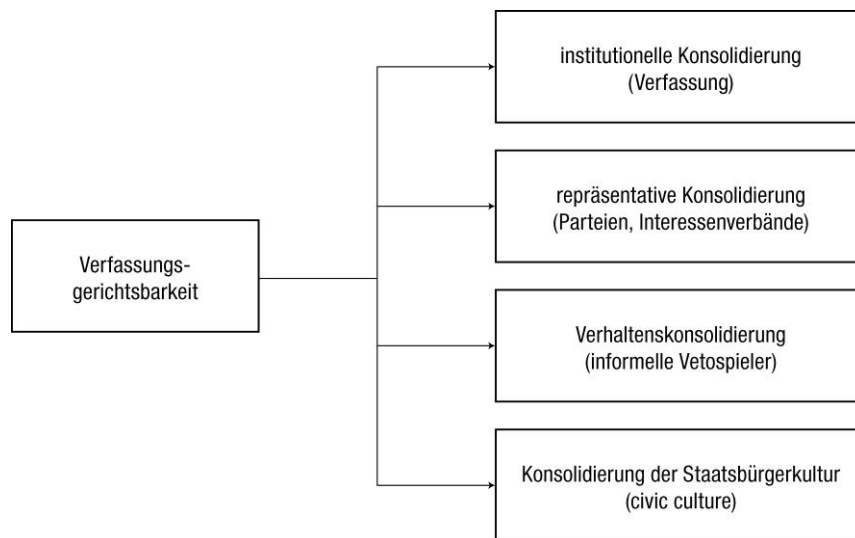
Prozesse der Systemtransformation durchlaufen idealtypisch drei Phasen (vgl. zu den folgenden Ausführungen Merkel 2010: 93 ff.): das Ende des autokratischen Regimes, die Institutionalisierung der Demokratie und die Konsolidierung des demokratischen Systems. In der ersten Phase, der Endphase des autokratischen Systems, sieht sich das alte Regime Auflösungs- und Entdifferenzierungsprozessen ausgesetzt, in deren Folge die alten Systemstrukturen kollabieren. Führen intern oder extern induzierte Krisen (zum Beispiel Legitimationskrisen oder Kriegsniederlagen) zu Instabilitäten des autokratischen Institutionensystems und kann diesen durch Repressions- oder Liberalisierungsmaßnahmen nicht ausreichend begegnet werden, kommt es idealtypisch – und abhängig von der jeweiligen Verlaufsform (evolutionär, von oben gelenkt, von unten erzwungen, ausgehandelt, kollabierend) – entweder zur Machtteilung zwischen alten und neuen Eliten, zur Machtaufgabe der alten Regimeeliten oder zum kompletten Kollaps des alten Regimes und in der Folge zur Transition des vormals autoritären politischen Systems in ein demokratisches. Wie dies genau geschieht, entscheidet sich während der zweiten Phase, der Institutionalisierung der Demokratie. Hier bilden sich – abhängig von der Akteurskonstellation und den Interessen und Machtressourcen der jeweiligen Akteure – neue demokratische Systemstrukturen heraus: Wahl- und Parteiensysteme werden etabliert, die Grundzüge des neuen Regierungssystems entworfen oder die Zulassung von Verbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren geregelt. Vor allem aber werden die zentralen Verfassungsinstitutionen und -akteure wie Regierung, Parlament und Judikative etabliert. Der wichtigste Institutionalisierungsschritt besteht daher folgerichtig in der Ausarbeitung einer neuen Verfassung (beziehungsweise der Modifikation und Anpassung der alten). Sie überführt die „im Regimeübergang *ad hoc* entstandenen politischen Verhaltensmuster in gesetzlich abgesicherte Normen und Strukturen“ (Merkel 2010: 94) und sorgt über die Festschreibung vormals diffuser und im Fluss befindlicher Strukturen für Verhaltens- und Erwartungssicherheit der beteiligten Akteure. Mit der neuen Verfassung als Grundlage allen legitimen staatlichen und gesellschaftlichen Handelns wird somit der Übergang von autokratischer zu demokratischer Herrschaft vollzogen.

Die sich anschließende dritte Phase der Konsolidierung schließlich beschreibt den komplexen Vorgang der Stabilisierung und Festigung demokratischen Regierens auf gleich mehreren Ebenen. So unterscheidet die Konsolidierungsliteratur zwischen konstitutioneller, repräsentativer, Verhaltens- und Zivilgesellschaftskonsolidierung (vgl. ebd.: 111 f.). Während die konstitutionelle Konsolidierung vor allem die Etablierung und Akzeptanz der zentralen Verfassungsinstitutionen meint, zielt repräsentative Konsolidierung auf die Herstellung der Funktionsfähigkeit territorialer wie funktionaler Interessenrepräsentation durch Par-

teien und Interessenverbände (ebd.: 112). Verhaltenskonsolidierung als dritte Ebene meint vor allem die Akzeptanz der neuen demokratischen Spielregeln durch zentrale Eliten und Gruppen, die nicht direkt dem politischen System zugerechnet werden können („informelle“ politische Akteure wie etwa das Militär, das Finanzkapital, Unternehmer oder radikale (militante) Gruppen), während die Konsolidierung der Bürgergesellschaft den vermutlich langwierigsten Prozess darstellt: die Herausbildung einer demokratischen Staatsbürgerkultur als „sozio-kulturellem Unterbau“ (ebd.) der Demokratie. Von vollständiger Konsolidierung einer krisenresistenten Demokratie kann nach dieser Vorstellung erst dann gesprochen werden, wenn alle vier Ebenen gleichermaßen gefestigt sind.

Welche Funktion kann nun der Verfassungsgerichtsbarkeit bei der Konsolidierung junger Demokratien zukommen? Kann sie überhaupt die Festigung demokratischen Regierens in den ersten Jahren nach einer Demokratisierung beeinflussen? Beiden Fragen kann man sich theoretisch und empirisch nähern.

**Abbildung 1: Vier Ebenen demokratischer Konsolidierung<sup>3</sup>**



Im theoretischen Idealfall beeinflussen Verfassungsgerichte alle vier Ebenen demokratischer Konsolidierung (siehe Abbildung 1). Am naheliegendsten scheint dies zunächst für die institutionelle Konsolidierung der Verfassung selbst. Neu implementierte Verfassungen sind – wie jede Verfassung – zu großen

3 Quelle: Modifizierte Darstellung nach Merkel 2010: 111.

Teilen auslegungsbedürftig; selten erklären sich ihre Normen (und das, was aus ihnen folgt) von selbst. Verfassungsnormen sind vielmehr hinsichtlich ihres Bedeutungsgehaltes häufig wenig eindeutig. Miteinander in Konflikt geratende Grundrechte müssen gegeneinander abgewogen und einem Ausgleich zugeführt werden, Kompetenzen individueller wie kollektiver Akteure müssen definiert und ausgelegt, Abgrenzungsprobleme zwischen unterschiedlichen föderalen Ebenen gelöst werden. Kurzum: Der Gehalt und die Bindungswirkung der Verfassungsnormen entfaltet sich nicht von allein, sondern beides wird durch verbindliche Interpretation häufig erst hervorgebracht. Bindungswirkung entfaltet eine Verfassung überdies erst dann, wenn ihre Regeln von den Normunterworfenen als fair wahrgenommen werden und sie zugleich politische oder gesellschaftliche Konflikte effektiv zu lösen vermögen. Gelingt es einer neuen Verfassungsordnung, soziale und politische Inklusion, institutionelle Effizienz und politische Effektivität zu gewährleisten (vgl. Merkel 2010: 116), steigt die Wahrscheinlichkeit ihrer Akzeptanz bei politischen Eliten und Bürgern. Hierzu kann die Verfassungsgerichtsbarkeit als ‚Hüter‘ und letztverbindlicher Interpret der Verfassung (klassisch: Kelsen 1931) wirkungsvoll beitragen.

Auch auf der Ebene repräsentativer Konsolidierung können Verfassungsgerichte Einfluss nehmen, wenn sie mit der Ausgestaltung des Wahl-, Parteien- und Verbändesystems befasst sind. Schreibt die Verfassung zum Beispiel kein spezifisches Wahlsystem vor oder kommt es bei der Interpretation der Wahlvorschriften zu Unklarheiten und Streitigkeiten zwischen den beteiligten Akteuren, sind Verfassungsgerichte nicht selten in der Pflicht, diese Konflikte – etwa über die Zulassung von Parteien zur Wahl oder die Gültigkeit spezifischer Wahlhürden – auf verfassungsrechtlicher Ebene zu lösen. Gleiches gilt, gerade zu Beginn der Konsolidierungsphase, für das Parteiensystem. Wie mit alten Systemparteien, deren Nachfolgerinnen oder politisch-radikalen Bewegungen umzugehen ist, wie die Finanzierung der Parteien zu erfolgen hat oder welche Rechenschaftspflichten diesen aufzuerlegen sind, ist regelmäßig von Verfassungsgerichten zu klären und von essentieller Bedeutung für eine junge Demokratie. Die Auslegung des Parteienrechts im Lichte der Verfassung kann somit erheblichen Einfluss auf die Konsolidierung dieser repräsentativen Ebene des politischen Systems haben. Nichts anderes lässt sich auch für die Ebene funktionaler Repräsentation behaupten. Ob und wie sich beispielsweise Gewerkschafts- und Arbeitgeber-, Umwelt- oder Kulturverbände gründen und entwickeln, wie leicht oder schwer sich überhaupt (zivil)gesellschaftliche Interessen organisieren können, wird auch von höchstrichterlicher Rechtsprechung beeinflusst. Dies ist für die Konsolidierung der Demokratie von umso höherer Bedeutung, als diese intermediären Interessenvermittlungsstrukturen in postautoritären Gesellschaften „chronisch unterentwickelt“ (Merkel 2010: 121) sind.

Auch auf die Verhaltenskonsolidierung informeller politischer Akteure können Verfassungsgerichte direkt oder indirekt einwirken. Werden mögliche Privilegien und Prärogativen potentieller Vetoakteure gleich zu Beginn des Konsolidierungsprozesses verfassungsrechtlich begrenzt, erhöht sich die Chance rascher Konsolidierung. Zumindest dann, wenn es überhaupt zu verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen über die Rolle und die Kompetenzen des Militärs, von Großgrundbesitzern oder radikalen Gruppen kommt, können Verfassungsgerichte direkten Einfluss auf den weiteren Konsolidierungsverlauf nehmen. Förderlich hierfür ist allerdings eine institutionelle Umgebung, die solche direkten verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen überhaupt zulässt und auch den Vetoakteuren erlaubt, ihre Ansprüche auf rechtsstaatlichem Wege geltend zu machen. Indirekt können Verfassungsgerichte dann zu einer Verhaltenskonsolidierung potentieller Vetoakteure beitragen, wenn sie gleich zu Beginn der Demokratisierungsphase durch ihre Rechtsprechung die formalen Regeln des politischen Spiels insgesamt stabilisieren. Je stabiler diese Regeln sind, desto eher werden sich auch informelle Vetospieler ihnen anpassen und demokratiekonformes Verhalten zeigen (vgl. Merkel 2010: 123). Schaffen es die politischen Eliten zusammen mit der Verfassungsgerichtsbarkeit, Einigkeit über die Akzeptanz der grundlegenden Spielregeln der Demokratie herzustellen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich dies auch auf Vetoakteure wie das Militär positiv auswirkt.

Der indirekteste – und eher langfristig zu beobachtende – Einfluss der Verfassungsgerichtsbarkeit besteht auf der Ebene der Verhaltenskonsolidierung der Bürgerinnen und Bürger. Je länger eine Gesellschaft autokratisch regiert worden ist, desto eher werden ihre Bürgerinnen und Bürger zu Beginn der Demokratisierung einer passiven Untertanen- statt einer partizipativen Teilhabekultur anhängen (vgl. zur politischen Kultur Almond/Verba 1963). Für die mittelfristige Konsolidierung der Demokratie sind jedoch partizipative Einstellungsmuster in der Bevölkerung notwendig, um die Demokratie von unten zu stützen und gegen einen Rückfall in autokratische Verhältnisse zu immunisieren. Partizipation muss sich hier nicht nur auf die politischen Verfahren im engeren Sinne beziehen, sondern umfasst ebenso rechtsstaatliche Prinzipien und Verfahren. Beginnen Bürgerinnen und Bürger beispielsweise, ihre (Grund-)Rechte gegenüber Politik und Verwaltung geltend zu machen und vor Gericht einzuklagen, lässt sich dies als Zeichen einer sich entwickelnden *civic culture* werten, mit der die Chancen auf demokratische Konsolidierung beträchtlich steigen. Neben geeigneten institutionellen Regeln (zum Beispiel spezifischen Prozessstandrechten bis hin zur Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde) kann die Verfassungsgerichtsbarkeit grundsätzlich auch hier durch eine die rechtsstaatliche Kultur stärkende Rechtsprechung gegenüber Politik, Verwaltung und Gerichtsbarkeit Konsolidierungschancen positiv beeinflussen.

Verfassungsgerichte können also prinzipiell direkt und indirekt auf allen vier Konsolidierungsebenen auf die Entwicklung einer jungen Demokratie einwirken. Damit dies auch faktisch-empirisch geschehen kann, müssen jedoch drei institutionelle Voraussetzungen gegeben sein (siehe statt vieler Ginsburg 2003: 35 ff.): Die Gerichte müssen a) über formale und faktische Macht und Autorität verfügen, sie müssen b) hinreichend unabhängig agieren können und sie brauchen c) ein ausreichendes Maß empirischer Legitimation, um ihre Urteile implementieren zu können.

a) Verfassungsgerichtliche Stärke: Institutionelle Kompetenzen und Gerichtszugang

Ob Verfassungsgerichte überhaupt den Prozess der Demokratisierung beeinflussen können, hängt zunächst von zwei Dingen ab: ihrer institutionellen Kompetenzausstattung und der Offenheit des Gerichtszugangs. Verfassungsgerichte unterscheiden sich untereinander durchaus deutlich in ihren institutionellen Machtbefugnissen (Kneip 2007; 2008). Während manche Gerichte über eine reichhaltige Fülle von Entscheidungskompetenzen verfügen – von der Entscheidungsbefugnis in abstrakten und konkreten Normenkontrollverfahren über Verfassungsbeschwerden, föderale Streitigkeiten, Organstreitverfahren, Präsidentenanklagen bis hin zu Parteienverboten und mehr (vgl. hierzu ausführlich Brünneck 1992) –, besitzen andere Gerichte deutlich weniger oder nur einen Bruchteil dieser Kompetenzen. Je mehr Kompetenzen ein Gericht besitzt, desto stärker ist seine potentielle Machtposition im demokratischen Gefüge. Von besonderer Bedeutung ist, ob ein Gericht Fälle nicht nur im konkreten Normenkontrollverfahren prüfen kann, sondern auch abstrakt, also unabhängig von einem konkreten Streitfall, ob der Weg der Verfassungsbeschwerde für Bürgerinnen und Bürger offen steht und ob die Entscheidungen eines Gerichtes nur *inter partes* oder auch *erga omnes* gelten. Insbesondere das Institut der Verfassungsbeschwerde, verknüpft mit *erga-omnes*-Jurisdiktion, erhöht den Einfluss der Verfassungsgerichtsbarkeit beträchtlich. Beides führt zu einer größeren öffentlichen Aufmerksamkeit für ihre Entscheidungen und vermag überdies im Idealfall ein Bewusstsein für die Wichtigkeit und Wertigkeit konstitutioneller Normen unter den Bürgerinnen und Bürgern junger Demokratien herzustellen. Zudem werden Verfassungsnormen erst über diesen Weg wirklich justiziabel und finden so ihren Weg in die Wahrnehmung und die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Lösing 2001: 423; Ríos-Figueroa 2011: 40 ff.).

Ob ein Gericht seine Entscheidungsbefugnisse auch tatsächlich zur Anwendung bringen kann, entscheidet sich aber erst über die Institutionalisierung des Gerichtszugangs. Je offener der Gerichtszugang ist, je mehr Akteure also die Ge-



legenheit haben, sich mit Klagen an das Gericht zu wenden, desto größer ist *ceteris paribus* die tatsächliche Stärke des Verfassungsgerichts im politischen Prozess eines Landes. Auch hier ist das Verfassungsbeschwerdeverfahren – wie auch vergleichbare Verfahren wie etwa das *recurso de amparo* im hispanischen Rechtsraum – von zentraler Bedeutung. Da Verfassungsgerichte in der Regel nicht aus Eigeninitiative heraus verfassungsrechtliche Streitfragen behandeln dürfen, ist es für ihre Stärke entscheidend, wie leicht sie von anderen Akteuren aktiviert werden können. Gerichte, die zwar über große (potentielle) Entscheidungsbefugnisse verfügen, aber von niemandem angerufen und aktiviert werden können, werden nur wenig zur Konsolidierung einer jungen Demokratie beitragen. Umgekehrt werden Gerichte, die häufiger aktiviert werden, auch einen stärkeren Einfluss auf die demokratische Entwicklung eines Landes nehmen können – vorausgesetzt, ihre Entscheidungsbefugnisse gehen über ein rudimentäres Maß hinaus. Die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde erhöht in der Regel den Mobilisierungsgrad eines Gerichts deutlich und führt im Ergebnis meist auch zu einer erhöhten Anzahl verfassungsgerichtlicher Verfahren.

Die Kompetenzfülle von Verfassungsgerichten und die Offenheit des Gerichtszugangs korrelieren üblicherweise mit der Art des Verfassungsgerichtssystems: In Systemen zentralisierter Verfassungskontrolle („europäisches Modell“) verfügen Verfassungsgerichte regelmäßig über vielfältigere Entscheidungskompetenzen als in Modellen diffuser Verfassungskontrolle („amerikanisches Modell“; vgl. für die EU-Staaten Kneip 2008). Auch der direkte Zugang zum Gericht ist in der Regel im ersten Modell für eine größere Anzahl von Akteuren eröffnet als im zweiten.<sup>4</sup>

#### b) Institutionelle Unabhängigkeit: Zusammensetzung und Immunitisierung

Eine zweite wichtige empirische Voraussetzung für die Unterstützung des Konsolidierungsprozesses ist die institutionelle Unabhängigkeit eines Verfassungsgerichts, die insbesondere über die Unabhängigkeit seiner Richter und die Immunitisierung eines Gerichts gegen politischen Druck gesichert werden kann. Gerade in

4 Dies heißt nicht, dass der Grundrechtsschutz in einem System diffuser Verfassungskontrolle prinzipiell schwächer ausgeprägt wäre. Das diffuse System der Verfassungsgerichtsbarkeit ermöglicht eine mindestens ebenso große Kontrolldichte wie jenes der spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit. Allerdings unterscheidet sich der direkte Zugang zum Obersten Gerichtshof beziehungsweise zum spezialisierten Verfassungsgericht mitunter doch deutlich. Das vom *U.S. Supreme Court* seit zwei Jahrzehnten praktizierte freie Annahmeverfahren beispielsweise verringert *prima facie* die Wahrscheinlichkeit, dass sich das Gericht mit Klagen der Bürgerinnen und Bürger sowie anderer Akteure auch tatsächlich befasst.

den ersten Jahren nach der Demokratisierung ist es wichtig, dass das Verfassungsgericht als neutraler Akteur im demokratischen Prozess wahrgenommen wird, der weder einen Pro-Regierungs- noch einen Pro-Oppositions**bias** aufweist, und der stattdessen alleine die Verfassung und ihre Normen zur Grundlage seiner Entscheidungen macht. Nur so kann es dem Gericht gelingen, die nötige empirische Legitimation zu erlangen, die es für ein erfolgreiches Agieren braucht (siehe auch den nächsten Abschnitt). Ein Gericht wird insbesondere dann als neutral wahrgenommen, wenn seine Richterinnen und Richter als neutral gelten, wofür deren Bestellungsprozess von zentraler Bedeutung ist: Erfolgt die Bestellung in einem kooperativen Verfahren und im Konsens der relevanten politischen Akteure – können also (partei)politisch zu deutlich positionierte Personen bereits im Vorfeld durch Veto eines der beteiligten Akteure verhindert werden –, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Richter auch von den Bürgerinnen und Bürgern als vergleichsweise neutral wahrgenommen werden. Anders formuliert: Die Aussicht auf politisch ‚neutrale‘ Richterinnen und Richter erhöht sich mit der für ihre Wahl erforderlichen Mehrheit. Förderlich ist zudem ein kooperativer Bestellungsmodus.<sup>5</sup>

Wie unabhängig Verfassungsgerichte und ihre Richterschaft agieren können, entscheidet sich ferner darüber, inwieweit sie im Alltagsgeschäft gegenüber politischem Druck immunisiert sind. Relevant werden hier die institutionellen Regelungen zur Amtszeit, zu einer möglichen Ab- oder Wiederwahl, zur Frage, ob – und gegebenenfalls wie – Gerichtsentscheide von den politischen Akteuren überstimmt werden können, ob das interne Gerichtsverfahren von außen beeinflusst werden kann, ob das Gericht der Dienstaufsicht eines Ministeriums unterstellt ist und wer auf welche Weise über die Ressourcenzuweisung an das Gericht befindet. Die größte institutionelle Unabhängigkeit ist zu vermuten, wenn die Richterinnen und Richter lange Amtszeiten ohne die Möglichkeit einer Wiederwahl ausüben, wenn Urteile des Gerichts außer durch Verfassungsänderung nicht überstimmt werden können, wenn das Gericht interne Verfahrensregeln autonom zu regeln befugt ist und über einen eigenen Budgetposten im Haushalt verfügt, den es selbst veranschlagt und verhandelt (vgl. ausführlicher zu diesen Punkten Kneip 2009: 126 ff.). Sind all diese Bedingungen erfüllt, kann davon ausgegangen werden, dass Gericht und Richterschaft unabhängig von politi-

5 Empirisch sind Supermajoritäten jedoch in den wenigsten Fällen für die Richterwahl erforderlich; häufig reichen einfache Mehrheiten zur Richterbestellung aus. Auch repräsentative Bestellungsverfahren, in denen unterschiedliche Organe (zum Beispiel Staatspräsident, Regierung, Parlament, Justiz) Teile der Richterbank autonom besetzen können, sind relativ weit verbreitet. Repräsentative Verfahren führen aber häufig zu gegenseitiger Politisierung der Richter und sind der Neutralität eines Gerichts eher abträglich (vgl. Ginsburg 2003: 44).

schem Druck agieren und ihre Aufgaben im Konsolidierungsprozess unbeeinflusst wahrnehmen können.

c) Empirische Legitimität

Allerdings stellt sich die Frage, wie Verfassungsgerichte überhaupt ‚Macht‘ ausüben können. Wird unter verfassungsgerichtlicher Macht im Weber’schen Sinne verstanden, Urteile auch gegen mögliche Widerstände anderer Akteure zu implementieren, stellt sich ein zentrales Problem: Verfassungsgerichte verfügen über keinerlei direkte Implementationsgewalt; sie sind stattdessen auf die Kooperation der Exekutive und der Legislative angewiesen, die ihre Urteile umsetzen müssen. Der zentrale – und vielleicht wichtigste – Machtfaktor heißt daher: empirische Legitimität, also die tatsächliche Akzeptanz, die einem Gericht von der Öffentlichkeit entgegengebracht wird. Je größer die öffentliche Unterstützung für ein Gericht und seine Arbeit ist, desto weniger können es sich die Akteure des politischen Systems erlauben, seine Urteile zu ignorieren, ins Leere laufen zu lassen oder offen zu konterkarieren (vgl. zum Beispiel Vanberg 2001, 2005).<sup>6</sup> Legitimität ist damit die einzige manifeste Ressource, die ein Verfassungsgericht gegen Widerstände in der Politik aktivieren kann. Ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit des Gerichts hoch (und vielleicht sogar höher als das in andere Akteure), müssen Regierung, Parlament und Parteien fürchten, für eine Nichtbefolgung verfassungsgerichtlicher Urteile ‚abgestraft‘ zu werden – entweder durch Verlust an eigener empirischer Legitimation oder sogar ganz handfest durch Bestrafung an den Wahlurnen (siehe auch Epstein et al. 2001; allgemein zur Legitimität von Verfassungsgerichten Gibson et al. 1998; Gibson/Caldeira 2003). Empirisch zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede in den Zustimmungsraten für Verfassungsgerichte. Während in den etablierten Demokratien der OECD-Welt zwischen 50 und 70 Prozent der Bevölkerung hohes Vertrauen in die Arbeit der Verfassungsgerichte bekundet (und die Zustimmung zu den politischen Akteuren meist etwas bis deutlich geringer ausfällt), vertrauen beispielsweise in Lateinamerika nur 20 bis 40 Prozent der Bevölkerung ihren höchst-

6 Prinzipiell sind fünf mögliche Reaktionen vonseiten der Politik denkbar: Sie kann das Urteil akzeptieren und umsetzen, sie kann seine Umsetzung verschleppen, sie kann es im Gesetzgebungsprozess zu ihren Gunsten zu modifizieren versuchen, sie kann es ignorieren oder, falls dies institutionell möglich ist, außer Kraft setzen. Wie die Reaktion durch die politischen Akteure im konkreten Fall ausfällt, hängt – neben den institutionellen Möglichkeiten und Beschränkungen – vor allem von der Wichtigkeit des in Frage stehenden Verfassungsstreits ab, von der Einigkeit und Autorität des Gerichts im entsprechenden Politikfeld, von der Position der Öffentlichkeit in dieser Frage und der empirischen Legitimation des Gerichts selbst (Epstein et al. 2001).

ten Gerichten, während das bekundete Vertrauen insbesondere in die Exekutive deutlich höher ausfällt (vgl. die Daten des Euro- und Latinobarometers 2011). Im letztgenannten Szenario ist der Spielraum für ein aktives und adäquates Agieren der Verfassungsgerichtsbarkeit deutlich eingeschränkt.<sup>7</sup>

Überhaupt ist fraglich, inwiefern Verfassungsgerichte in jungen Demokratien zu Beginn der Konsolidierungsphase über einen ausreichenden Legitimitätssockel verfügen können, der ihnen hilft, ihre Urteile in die Verfassungswirklichkeit zu übersetzen. Epstein et al. (2001) beispielsweise argumentieren, dass Verfassungsgerichte mittelfristig am ehesten dadurch Legitimität aufbauen können, dass sie sich in der Anfangsphase ihres Wirkens politische Zurückhaltung gegenüber den anderen Akteuren auferlegen und sich stattdessen vermehrt in Grundrechtsfragen engagieren, die nicht direkt die Machtinteressen der politischen Eliten betreffen (‘human rights jurisdiction‘ statt ‘separation of powers jurisdiction‘). Durch die Nicht-Involvierung in Machtkonflikte, so die Argumentation, verhindern sie negative Sanktionen von Seiten der Politik und sind so in der Lage, langsam empirische Legitimation für ihre Arbeit aufzubauen. Dieses Argument wirft jedoch zwei gewichtige Fragen auf: Zum einen ist nicht sofort einsichtig, dass eine ausgeprägte Grundrechtsjudikatur nicht gegen die Interessen der politischen Eliten verstoßen kann (und also möglicherweise ebenfalls Sanktionen nach sich ziehen kann). Zum anderen spricht nicht wenig dafür, dass Gerichte sich gerade durch die Einmischung in Gewaltenteilungskonflikte in den Augen der Bürgerinnen und Bürger als neutral und unabhängig erweisen können, was dann wiederum einem raschen Aufbau empirischer Legitimation dienlich wäre. Über welche Spielräume ein Gericht hier tatsächlich verfügt, ist kontextbedingt und letztlich abhängig von der jeweiligen institutionellen Umgebung und der Akteurskonstellation. Empirisch lassen sich sowohl Fälle für gescheiterten (zum Beispiel Russland) wie geglückten Aktivismus (zum Beispiel Ungarn) von Verfassungsgerichten zu Beginn der Konsolidierungsphase finden.

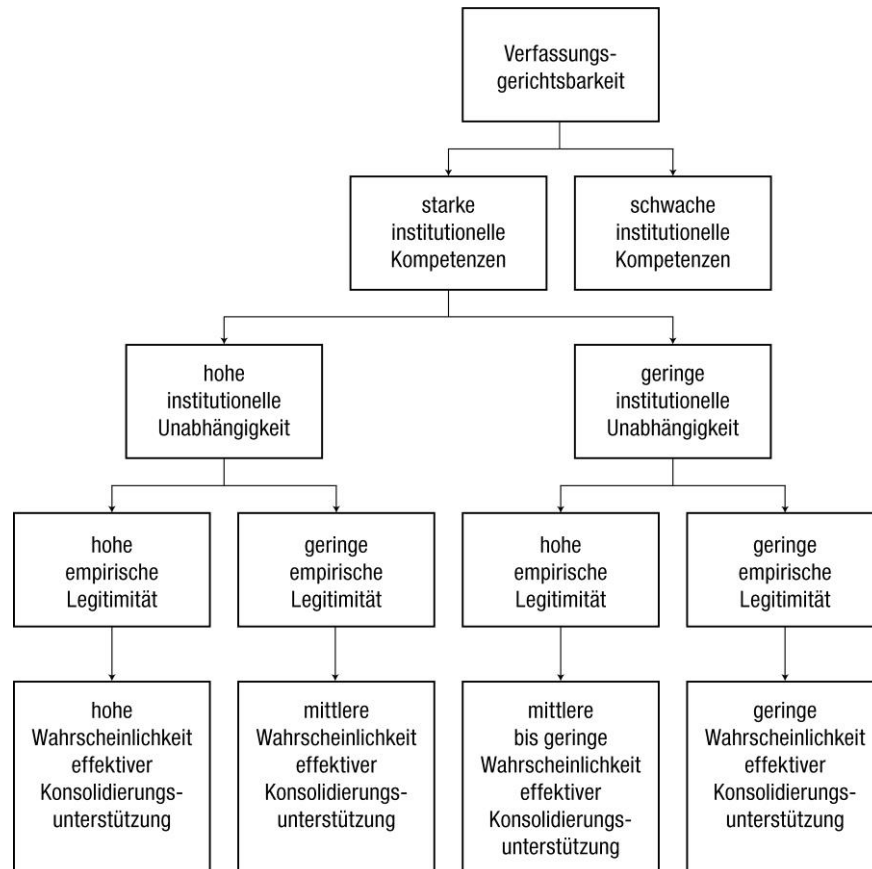
7 Es kann hier nicht diskutiert werden, ob die empirische Zustimmung zu einem Verfassungsgericht mit dem Typ des Regierungssystems korreliert. Zumindest theoretisch erscheint es aber plausibel, dass es insbesondere in jungen präsidentiellen Demokratien häufiger zu direkten Konfrontationen zwischen Gericht und unitarischer Exekutive in Person des Präsidenten kommt, die der Popularität des Verfassungsgerichts nicht immer dienlich sind. Während Konflikte zwischen Exekutive und Verfassungsgerichtsbarkeit in parlamentarischen Demokratien durch eine stärkere und pluralistischer zusammengesetzte Legislative moderiert werden können, gilt dies für präsidentielle Systeme nur bedingt. Auch eine offene Konterkarierung verfassungsgerichtlichen Handelns dürfte mit Dekretmacht ausgestatteten Präsidenten leichter fallen als parlamentarisch verantwortlichen Regierungen.

Aus dem bisher Gesagten folgt, dass Verfassungsgerichte prinzipiell die Konsolidierung einer jungen Demokratie auf allen vier Konsolidierungsebenen positiv beeinflussen können – insbesondere dann, wenn sie über ausreichende institutionelle Kompetenzen verfügen, wenn sie hinreichend unabhängig agieren können und wenn sie über einen angemessenen Legitimitätssockel verfügen. Gerichte ohne starke Entscheidungsbefugnisse werden hingegen von vornherein keinen Einfluss auf die Konsolidierung einer Demokratie ausüben können. Fehlt ein ausreichendes Maß an empirischer Legitimität, sinkt auch die Wahrscheinlichkeit einer effektiven Konsolidierungsbeeinflussung durch Gerichte; noch weiter nimmt sie ab, wenn es zusätzlich an institutioneller Unabhängigkeit mangelt. Ein empirisch unwahrscheinlicher, aber nicht unmöglicher Fall betrifft den Typus eines machtvollen, aber politisch abhängigen Gerichts mit hoher empirischer Legitimation. Auch hier ist ein nur geringer Beitrag zur Konsolidierung zu erwarten, da die empirische Legitimation nicht automatisch auch die Unabhängigkeit des Gerichts erhöhen wird. Denkbar wäre aber, dass sich die Richter dieses Verfassungsgerichtstyps über die Zeit eigene Unabhängigkeitsspielräume gegenüber der Politik erarbeiten.

Aus der unterschiedlichen Kombination der genannten Faktoren folgt also eine unterschiedlich hohe Wahrscheinlichkeit, dass Verfassungsgerichte Konsolidierungsprozesse in jungen Demokratien beeinflussen – und im Idealfall: unterstützen<sup>8</sup> – können. Abbildung 2 veranschaulicht dies nochmals schematisch. Ob sich junge Demokratien über die Zeit rasch konsolidieren, ob der Konsolidierungsprozess ins Stocken gerät oder ob sogar ein Rückfall in autokratisches Regieren geschieht, entscheidet sich letztlich im Zusammenspiel politischer und rechtlicher Institutionen und Akteure. Durch ihre zentrale Stellung im politischen System und ihre Interpretationshoheit über die Auslegung der Verfassung prägen Verfassungsgerichte den Demokratisierungsprozess also mindestens mit. Wie sehr ihnen das gelingt, ist letztlich abhängig von den hier diskutierten Faktoren Kompetenzen, Unabhängigkeit und – vor allem – Legitimität (so auch Epstein et al. 2001: 155). Die gleichen Faktoren entscheiden auch darüber, ob Verfassungsgerichte nach dem Ende der Konsolidierungsphase die Entwicklung und den Ausbau der demokratischen Qualität eines politischen Systems unterstützen können. Dem potentiellen Einfluss der Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Qualität demokratischer Systeme widmet sich der nächste Abschnitt, bevor die diskutierten theoretischen Überlegungen am Beispiel der Bundesrepublik plausibilisiert werden.

8 Damit starke und unabhängige Verfassungsgerichte auch tatsächlich Demokratisierungsprozesse unterstützen, muss idealerweise eine pro-demokratische Rollenorientierung des jeweiligen Gerichtes hinzutreten. Die Wahrscheinlichkeit hierfür steigt mit einem möglichst inklusiven Richterwahlmodus (siehe die Diskussion unter II.1.b).

**Abbildung 2: Verfassungsgerichtstypen und Demokratisierung<sup>9</sup>**



## 2. Verfassungsgerichte und die Qualität von Demokratie

Die Messung der Qualität von Demokratien ist ein vergleichsweise junges und zugleich komplexes Unterfangen. Erst seit etwa zwanzig Jahren beschäftigt sich die empirische Demokratieforschung systematisch nicht nur mit der Unterscheidung von Systemtypen (Autokratie, Demokratie, hybride Regime), sondern auch mit der Frage, wie die Qualität dieser Systemtypen empirisch erfasst und gemessen werden kann. Bisher etablierte Demokratiemaße wie der *Freedomhouse*-

<sup>9</sup> Quelle: eigene Darstellung

(Gastil 1990), der *Polity*- (Jagers/Gurr 1995) oder der Vanhanen-Index (Vanhanen 1997) haben hier wertvolle Entwicklungsarbeit geleistet, indem sie Messverfahren und vergleichende Daten zur Verfügung gestellt haben, mit denen die demokratische (beziehungsweise freiheitliche) Qualität von Staaten unterschieden werden kann. Wegen ihrer recht minimalistischen Demokratiekonzeptionen eignen sich die genannten Indizes aber eher dafür, qualitative Unterschiede zwischen den Systemtypen selbst aufzudecken als demokratische Systeme in ihrer Qualität zu unterscheiden; etablierte Demokratien nehmen in den genannten Indizes regelmäßig Maximalwerte ein, was eine weitergehende Differenzierung ihrer Qualität unmöglich macht. Der jüngste Vorschlag zur Qualitätsmessung von Demokratie, das sogenannte ‚Demokratiebarometer‘ (Bühlmann et al. 2012), versucht, dieses Problem durch ein Demokratiemodell mittlerer Reichweite und ausdifferenzierte Indizes zur Erfassung qualitativer Unterschiede auch etablierter Demokratien zu lösen. Aus drei konstituierenden Prinzipien für Demokratie – Freiheit, Gleichheit und Kontrolle – werden neun grundlegende Funktionen abgeleitet, die – wiederum in Komponenten und Subkomponenten unterteilt – mithilfe von 100 Indikatoren gemessen werden (vgl. ebd.).<sup>10</sup>

Für die hier diskutierte Frage des Einflusses der Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Qualität von Demokratien sind insbesondere die Funktionen und Komponenten interessant, die das Demokratiebarometer demokratischen Systemen zuschreibt. Das Prinzip ‚Freiheit‘ wird über die Funktionen ‚Rechtsstaatlichkeit‘, ‚Öffentlichkeit‘ und ‚individuelle Freiheiten‘ abgebildet, das Prinzip ‚Gleichheit‘ über ‚Partizipation‘, ‚Repräsentation‘ und ‚Transparenz‘ und das Prinzip ‚Kontrolle‘ über die Funktionen ‚Gewaltenkontrolle‘, ‚Regierungsfähigkeit‘ und ‚Wettbewerb‘ (vgl. Bühlmann et al. 2012: 9 ff.). Politische Systeme, so die Grundidee, weisen eine umso höhere Demokratiequalität auf, je stärker die einzelnen Funktionen (beziehungsweise die mit ihnen verknüpften Komponenten und Indikatoren) ausgeprägt sind. Die Ausprägung der Funktion ‚Rechtsstaatlichkeit‘ beispielsweise wird über das Vorhandensein faktischer Gleichheit vor dem Gesetz und die Qualität und Unabhängigkeit der Justiz gemessen. Je stärker beides ausgeprägt ist, umso höher ist die demokratische Qualität für diese Funktion einzuschätzen. Tabelle 1 veranschaulicht die einzelnen Komponenten der Qualitätsmessung.

10 Das zugrundeliegende Demokratiemodell ist ein Modell mittlerer Reichweite. Es geht über minimalistische Demokratiekonzeptionen hinaus, ohne dabei jedoch *output* und *outcome* demokratischen Regierens in die Definition von Demokratie mit einzubeziehen, wie dies maximalistische Positionen mitunter tun. Es ist damit prinzipiell universell auf alle Gesellschaften zu allen Zeiten anwendbar.

**Tabelle 1: Qualitätskomponenten demokratischen Regierens<sup>11</sup>**

| Prinzip    | Funktionen              | Komponenten (zum Beispiel)   |
|------------|-------------------------|--|
| Freiheit   | individuelle Freiheiten | Recht auf körperliche Unversehrtheit                                   |
|            |                         | Recht auf Selbstbestimmung   |
|            | Rechtsstaatlichkeit     | Gleichheit vor dem Gesetz  |
|            |                         | Qualität der Justiz  |
|            | Öffentlichkeit          | Vereinigungsfreiheit   |
|            |                         | Meinungsfreiheit   |
| Gleichheit | Partizipation           | Gleichheit der Partizipation   |
|            |                         | effektive Partizipation  |
|            | Transparenz             | Absenz von Geheimhaltung   |
|            |                         | Informations- und Medienfreiheit                                       |
|            | Repräsentation          | substantielle Repräsentation   |
|            |                         | deskriptive Repräsentation   |
| Kontrolle  | Gewaltenkontrolle       | Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive                         |
|            |                         | weitere Kontrollmechanismen (Föderalismus, Verfassungsgerichtsbarkeit) |
|            | Wettbewerb              | Ausmaß   |
|            |                         | Offenheit  |
|            | Regierungsfähigkeit     | Ressourcen   |
|            |                         | Faktoren für effiziente Implementierung                                |

<sup>11</sup> Modifizierte Darstellung nach Bühlmann et al. 2012; siehe auch [http://www.democracy-barometer.org/concept\\_de.html](http://www.democracy-barometer.org/concept_de.html), zuletzt abgerufen 1.7.2013)



Für die meisten der neun Funktionen und ihrer Komponenten ist es plausibel anzunehmen, dass Verfassungsgerichte Einfluss auf ihre Ausprägung nehmen können. Höchststrichterliche Rechtsprechung zu individuellen Freiheitsrechten ist in rechtsstaatlichen Demokratien ebenso üblich wie es verfassungsgerichtliche Entscheidungen sind, die sich auf die Ausgestaltung der Meinungsfreiheit, die Transparenz von Regierungshandeln, die Qualität des Justizwesens, die Wählerrepräsentation, den politischen (Parteien-)Wettbewerb oder das Verhältnis zwischen unterschiedlichen demokratischen Organen auswirken. Verfassungsgerichte können also prinzipiell auf alle zentralen Qualitätskomponenten demokratischen Regierens Einfluss nehmen. Die empirische Frage ist lediglich, wie häufig, mit welchem Inhalt und mit welchem Erfolg Gerichte dies tun. Dieser Frage widmet sich der nächste Abschnitt.

### *III. Das Bundesverfassungsgericht im Konsolidierungsprozess der bundesdeutschen Demokratie*

Nach den bisher diskutierten theoretischen Annahmen und empirischen Argumenten ist es also durchaus plausibel, dass Verfassungsgerichte sowohl die Konsolidierungschancen einer Demokratie insgesamt als auch ihre konkrete Qualität (positiv) beeinflussen und in der Folgezeit erhöhen helfen können. Verfassungsgerichte können prinzipiell auf allen vier Ebenen demokratischer Konsolidierung Einfluss ausüben; die Intensität dieses Einflusses, so die Annahme, variiert aber mit der Stärke, Unabhängigkeit und empirischen Legitimation eines Gerichts. Ob sich diese Annahmen empirisch plausibilisieren lassen, soll im Folgenden für das Bundesverfassungsgericht untersucht werden.

Das Bundesverfassungsgericht eignet sich als Untersuchungsobjekt für diese Frage aus mehreren Gründen. Der erste, eher ‚weiche‘ Grund besteht darin, dass das Gericht als einer der zentralen und wichtigsten Akteure für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik gilt (siehe zum Beispiel Wesel 1996, 2004; Bryde 2006) und insbesondere nach 1989 auch für die demokratische Konsolidierung in Osteuropa als ein erfolgreiches Vorbild betrachtet worden ist (vgl. Beyme 2006), ohne dass bisher eine genauere empirische Prüfung seiner Entscheidungen in den ersten Jahren nach der Demokratisierung der Bundesrepublik erfolgt wäre. Es erscheint daher lohnend, die Leistung des Gerichts für die bundesdeutsche Konsolidierung rückwirkend nochmals genauer zu betrachten. Zum zweiten ist das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich seiner institutionellen Stärke, Unabhängigkeit und Legitimation nicht erst heute eines *der* Vorbilder für eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit (Kneip 2007; 2008). Das Gericht war schon zur Zeit der Aufnahme seiner Arbeitstätigkeit im Jahr 1952 ein im internationalen Vergleich überaus starkes und unabhängiges Gericht. Nahezu alle heute

gültigen institutionellen Kompetenz- und Ausstattungsmerkmale finden sich bereits in den entsprechenden institutionellen Regeln (insbesondere des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes) Anfang der 1950er Jahre: die Kompetenz zur Entscheidung konkreter und abstrakter Normenkontrollverfahren, von Verfassungsbeschwerden und horizontalen wie vertikalen Kompetenzstreitverfahren, Kompetenzen im Bereich des objektiven Verfassungsschutzes (zum Beispiel die Entscheidungsbefugnis über Parteiverbote, die Wahlgerichtsbarkeit oder Amtsenthebungsverfahren) sowie die Kompetenz, überstaatliche Normen und das Völkerrecht an der Verfassung zu messen. Auch der Gerichtszugang war von Beginn an überaus offen konzipiert. Neben den politischen Akteuren stand von Anfang an auch den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit offen, ihre Anliegen per Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe zu tragen. Obwohl dies zunächst nur einfachgesetzlich über das Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelt war, wurde das Bundesverfassungsgericht damit von Anfang an in die Lage versetzt, eine Vielzahl von Verfassungsfragen zu beraten und zu entscheiden.

Auch die institutionelle Unabhängigkeit des Karlsruher Gerichts war zu Beginn der 1950er Jahre prinzipiell bereits angelegt, musste aber in Teilen erst erkämpft werden. Während die konsensorientierte Art des Richterwahlverfahrens von Beginn an die Neutralität und Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter befördert hat und die zu Beginn geltenden Regelungen zu Amtszeit und Wiederwahl der Richterschaft zumindest faktisch keine politischen Abhängigkeiten schufen (die Wiederwahlmöglichkeit wurde erst 1970 abgeschafft), musste sich das Gericht die Immunisierung gegen politischen Druck selbst erkämpfen. Erst die ‚Statusdenkschrift‘ des Gerichts von 1952 und die damit einhergehende – und von der Politik letztlich akzeptierte – Selbstetablierung als gleichberechtigtes Verfassungsorgan sorgten dafür, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur formal, sondern auch faktisch von politischem Druck befreit agieren konnte (vgl. zur Statusdenkschrift Wesel 2004: 76 ff. und Lembcke 2007: 73 ff.).<sup>12</sup>

Über die Zustimmung der Bevölkerung zur Arbeit des Gerichts schließlich lassen sich mangels empirischer Daten rückwirkend keine Aussagen treffen; solche Daten liegen erst seit Mitte der 1970er Jahre vor (siehe aber ausführlicher zu Stärke, Unabhängigkeit und empirischer Legitimation des Bundesverfassungsgerichts Kneip 2009: 173 ff.).

Inwieweit die starke institutionelle Ausstattung und Unabhängigkeit des Gerichts nun auch einen Niederschlag in seinen Urteilen zu Beginn der demokrati-

12 Von besonderer Bedeutung war hier, dass das Bundesverfassungsgericht seine ‚Ressortierung‘ beim Bundesjustizministerium rückgängig machen konnte und fortan über einen eigenen Budgetposten im Bundeshaushaltsgesetz verfügte, den es eigenständig verhandeln konnte.

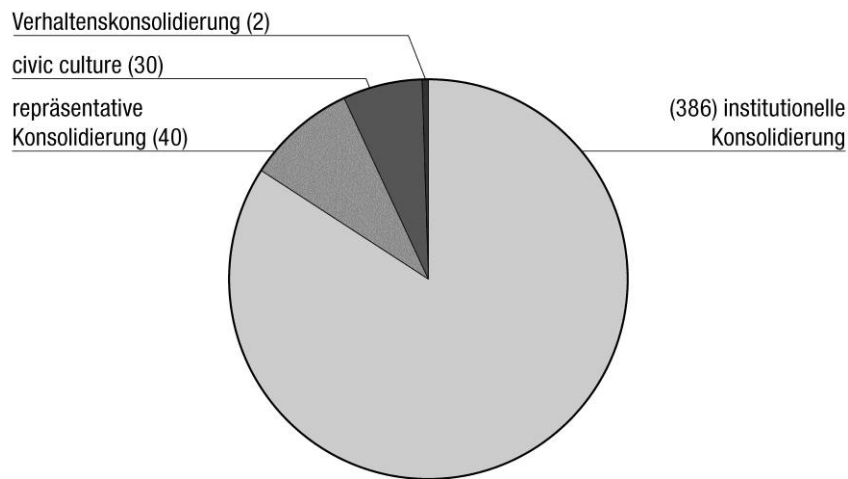
schen Konsolidierung gefunden hat, ist ebenso von Interesse wie die Frage, ob sich bestimmte Schlüsselentscheidungen der ersten Konsolidierungsjahre nennen lassen, die bereits zentrale Demokratisierungsleistungen des Gerichts erkennbar machen. Beidem soll im Folgenden nachgegangen werden. Hierfür sind alle in der Entscheidungssammlung des Gerichts veröffentlichten Urteile und Beschlüsse in der Zeit zwischen dem 9. September 1951 und dem 17. Mai 1961 untersucht und analysiert worden, also jene Entscheidungen, die das Gericht in den ersten zehn Jahren seines Bestehens getroffen hat (dies entspricht allen Entscheidungen der Entscheidungsbände 1 bis 12). Diese insgesamt 413 Entscheidungen wurden erstens daraufhin untersucht, welche Konsolidierungsebene von der jeweiligen Entscheidung betroffen gewesen ist, und zweitens, welche Demokratiefunktion von ihnen unterstützt worden ist (zu den jeweiligen Kriterien siehe die Abschnitte II.1 und II.2).<sup>13</sup>

Betrachtet man zunächst die analysierten 413 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der betroffenen Konsolidierungsebenen, zeigt sich das oben bereits vermutete Bild. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, betrifft die weit überwiegende Anzahl der Entscheidungen die Ebene der institutionellen Konsolidierung. Dies ist nicht weiter überraschend; in Abschnitt II.1 ist bereits argumentiert worden, dass Verfassungsgerichte durch ihre Tätigkeit naturgemäß vor allem auf die Konsolidierung der Verfassung und der Rechtsordnung insgesamt einwirken dürften. Durch die Auslegung uneindeutiger Rechts- und Verfassungsnormen, durch die Festlegung bestimmter Deutungsgehalte oder die schlichte Beurteilung verfassungsgemäßer oder verfassungswidriger Verfahren hat auch das Bundesverfassungsgericht tatsächlich vor allem auf dieser Ebene zur Konsolidierung der bundesdeutschen Demokratie beigetragen. So nutzte das Gericht beispielsweise eine Vielzahl der – meist abgewiesenen – Verfassungsbeschwerden dafür, Wesen und Funktion der Verfassungsbeschwerde zu definieren und zu präzisieren; Gleiches tat das Gericht ebenso ausgiebig in den konkreten Normenkontrollverfahren der ersten Jahre. Weitere Verfahren der im engeren Sinne rechtsstaatlich-institutionellen Konsolidierung betrafen vor allem Fragen des Prozessrechts, den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) und das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 GG). Die institutionelle Konsolidierung des Grundgesetzes und der deutschen Rechtsordnung unterstütz-

13 Die Zuordnung einer Entscheidung zur jeweiligen Konsolidierungsebene und der betroffenen Demokratiefunktion erfolgte in der Regel über die Leitsätze des Urteils, hilfsweise über den gesamten Entscheidungstext. Mehrfachzählungen eines Urteils waren möglich, wenn mehrere Ebenen oder Funktionen von dem Urteil betroffen waren, weshalb die Summe der einzelnen Kategorien höher ist als die Anzahl der analysierten 413 Entscheidungen. Die frühe Entscheidung zum „Südweststaat“ beispielsweise (BVerfGE 1, 14) wartet mit nicht weniger als 39 (!) Leitsätzen auf, die insgesamt vier unterschiedliche Demokratiefunktionen betreffen.

te das Bundesverfassungsgericht auch im Bereich der parlamentarischen und föderalen Konsolidierung (hier betraf eine beachtliche Anzahl von Verfahren beispielsweise die Rolle des Bundesrates und der Länder an der Gesetzgebung des Bundes, Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages und die Stellung seiner Mitglieder oder Kompetenzstreitigkeiten auf Bundes- wie föderaler Ebene), im Bereich des Wahlrechts (von der Zulassung von Volksbefragungen über Wahlprüfungsbeschwerden bis hin zur Prüfung des Wahlrechts von Bund, Ländern und Kommunen) und in Fragen der rechtlichen Vergangenheitsbewältigung (G-131-Gesetz, Rechtsfortgeltungsfragen, Urteile zu Kriegsfolgelasten).

**Abbildung 3: Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach Konsolidierungsebenen (1951–1961)<sup>14</sup>**



Das Gericht war ebenfalls – wenn auch deutlich indirekter – auf der Ebene repräsentativer Konsolidierung tätig. Besonders augenfällig wird dies in den beiden Parteiverbotsverfahren in diesem Zeitraum; dadurch, dass das Gericht zunächst die Sozialistische Reichspartei (SRP) und später die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) verbot, nahm es direkt auf die Konsolidierung des Parteiensystems Einfluss. Darüber hinaus beeinflusste es auch durch die bereits angesprochenen Urteile zur Verfassungsmäßigkeit von Wahlgesetzen, Entscheidungen über die Zulassung von Parteien zur Wahl oder seine ersten Entscheidungen zur Parteienfinanzierung zumindest indirekt die Chancen politischer Parteien,

<sup>14</sup> Quelle: BVerfGE 1–12; eigene Auszählung.

sich im Parteienwettbewerb zu stabilisieren und zu etablieren – und damit auch die repräsentative Konsolidierung der Bundesrepublik.

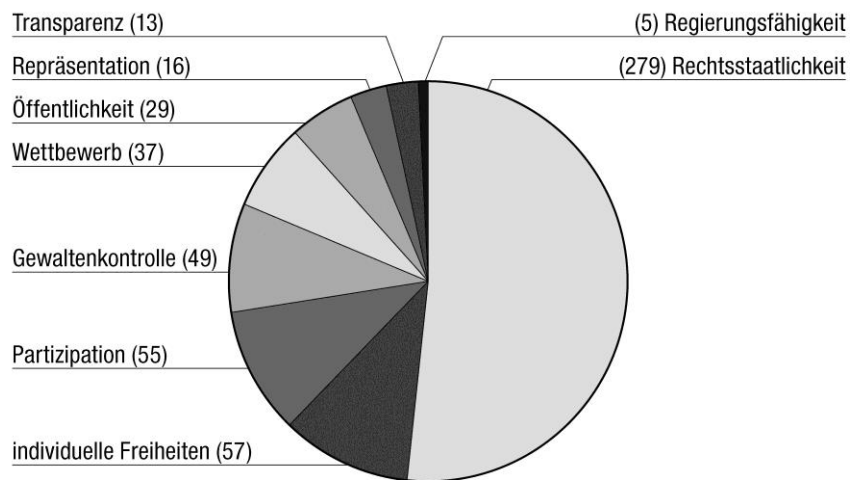
Noch sehr viel indirekter – und schwächer – stellt sich der Einfluss des Gerichts auf den Ebenen der Verhaltens- und der Staatsbürgerkonsolidierung dar. Wie oben schon theoretisch vermutet, lässt sich hier ein direkter Einfluss des Bundesverfassungsgerichts kaum nachweisen. Allenfalls, wenn man ehemalige NS-Beamte, Wehrmachtsangehörige, Mitglieder von SRP oder KPD oder Großindustrielle (die in Karlsruhe ihre (meist ökonomischen) Rechte einzuklagen versuchten) als informelle Vetospieler verstehen wollte, ließen sich einige wenige Beispiele anführen, in denen das Bundesverfassungsgericht die Verhaltenskonsolidierung dieser informellen Akteure beeinflusst haben könnte. Allerdings stellte sich das Problem informeller Vetospieler in der jungen Bundesrepublik durch die totale Niederlage 1945, die Besatzung durch die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs und die Existenz des Besatzungsstatuts bis 1955 ohnehin nicht in mit anderen jungen Demokratien vergleichbarer Weise.

Bezüglich der Konsolidierung einer *civic culture* lassen sich hingegen durchaus einige wichtige Entscheidungen anführen, in denen das Gericht direkt und indirekt die Einstellungen der Bürger zur Demokratie thematisiert und vielleicht auch beeinflusst hat, etwa in den bereits genannten Parteiverbotsverfahren, den Entscheidungen zum Petitionsrecht, zur Freizügigkeit, zur Meinungs- und Pressefreiheit oder der ganzen Reihe von Urteilen zu unterschiedlichen Wahlgesetzen und zur Wahlprüfung. Mit diesen Urteilen, am deutlichsten sicherlich mit dem Lüth-Urteil von 1958 (BVerfGE 7, 198), hat das Gericht die Grundrechtsordnung der Bundesrepublik entscheidend geprägt und zugleich den Grundstein für eine Partizipations- und Beteiligungskultur gelegt, die den Bürgerinnen und Bürgern der jungen Bundesrepublik bis dahin weitgehend unbekannt war. Zumindest erscheint es nicht völlig unplausibel, dass diese Entscheidungen wenigstens indirekt auch die Herausbildung einer partizipativen Bürgerkultur in der jungen Bundesrepublik unterstützt und geprägt haben. Der prägendste Einfluss auf die Staatsbürgerkultur dürfte sich aber durch die Existenz des Verfassungsgerichts selbst – und die institutionelle Möglichkeit, das Gericht per Verfassungsbeschwerde anzurufen – eingestellt haben.

Die Varianz der Karlsruher Rechtsprechung in Bezug auf die unterschiedlichen Konsolidierungsebenen ist also recht überschaubar. Richtet man den Blick jedoch weg von den Konsolidierungsebenen hin zu den Demokratiefunktionen, zeigt sich, wie Abbildung 4 illustriert, deutlich mehr Breite im verfassungsgerichtlichen Agieren. Zwar zeigt sich auch hier, dass Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne die zentrale von den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betroffene Demokratiefunktion darstellt; darüber hinaus offenbart sich aber eine vergleichsweise breite Streuung der Urteile über die unterschiedlichen Demokratiefunktionen hinweg. Neben der Rechtsstaatlichkeit selbst sind vor allem indivi-

duelle Freiheiten, Partizipations-, Gewaltenkontroll-, Wettbewerbs- und Öffentlichkeitsfunktionen von der Karlsruher Rechtsprechung des ersten Jahrzehnts tangiert gewesen.

**Abbildung 4: Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach Demokratiefunktionen (1951–1961)<sup>15</sup>**



Zu den die Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne betreffenden Entscheidungen zählen beispielsweise die oben bereits erwähnten Urteile zu den Grundgesetzsartikeln 101 und 103, zu den generellen Funktionen von Verfassungsbeschwerde und konkreter Normenkontrolle, zum Prozessrecht, zur Rechtsfortgeltung oder zum Rückwirkungsverbot. Sehr häufig hat das Bundesverfassungsgericht in diesen ersten Entscheidungen überdies – unabhängig von der jeweils konkreten Streitfrage – die spezifischen Anforderungen rechtstaatlicher Verfahren spezifiziert, was nicht zuletzt den großen Anteil dieser Kategorie in der hier dargestellten Analyse erklärt. Eng mit der Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne verbunden – und nicht immer sinnvoll davon zu trennen – zeigt sich als zweithäufigste Kategorie jene der individuellen Freiheiten. Auch hier werden zum Teil Fragen der Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne gestreift (etwa bei Fragen der Auslieferung deutscher Staatsangehöriger, der Auslegung der Strafprozessordnung oder der Geltung ‚sowjetzonaler Strafurteile‘ auf dem Gebiet Westdeutschlands), hinzutreten aber Entscheidungen zu klassischen Grundrechtsfragen, etwa zur

<sup>15</sup> Quelle: BVerfGE 1–12; eigene Auszählung.

Freizügigkeit der Person, zur Behandlung von Personen im Justizvollzug, zum Elternrecht, zum Schutz von Ehe und Familie, zur Strafbarkeit von Homosexualität, zur allgemeinen Handlungsfreiheit, zur Berufsfreiheit, zur Glaubensfreiheit, zur Kriegsdienstverweigerung oder zu Asyl- und Amnestiefragen.

Typische Entscheidungen im Bereich der Demokratiefunktion ‚Partizipation‘ waren etwa all jene, die sich mit der Zulässigkeit von Volksbegehren und Volksabstimmungen auseinandergesetzt haben, in denen das Wahlrecht und die Zulassung von Parteien zur Wahl geprüft worden ist, oder auch jene frühen Entscheidungen zur Parteienfinanzierung, die (auch) Einfluss auf die Partizipationschancen von Bürgerinnen und Bürgern und Parteien selbst hatten.

Auffällig ist die vergleichsweise hohe Zahl von Entscheidungen zur Gewaltenteilungskontrolle in den ersten zehn Jahren des Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. Hier war das Gericht von Beginn an in eine ganze Reihe von Bund-Länder-Konflikten (materieller wie formeller Art) involviert, und es hat wegweisende Entscheidungen im Organstreit zum Verhältnis von Exekutive und Legislative auf Bundesebene oder zu den Rechten von Fraktionen und Abgeordneten gegenüber dem Bundestag als Kollektivorgan und zu dessen Geschäftsordnung gefällt. Die Involvierung in Gewaltenteilungskonflikte hat dem Bundesverfassungsgericht hierbei offenbar nicht geschadet. Im Gegenteil: Es konnte sich so bereits früh als neutraler Akteur positionieren, der über die berechtigten (und unberechtigten) Interessen und Rechte unterschiedlicher Organe und Ebenen unparteiisch richtet.

Die der Demokratiefunktion ‚Wettbewerb‘ zugeordneten Entscheidungen sind häufig deckungsgleich mit jenen der Kategorie ‚Partizipation‘ und betreffen vor allem Fragen, die direkt oder indirekt den Parteienwettbewerb beeinflussen. Hierzu zählen die genannten Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit von Wahlgesetzen, zum Parteienverbot und zum Parteienrecht im weiteren Sinne, sobald hier die Chancengleichheit von Parteien betroffen war. Wichtige Entscheidungen zur Funktion ‚Öffentlichkeit‘ schließlich waren insbesondere ebenfalls jene zum Parteienverbot (Beeinträchtigung der Vereinigungsfreiheit), zur Koalitionsfreiheit, zu diversen Pressegesetzen, zum Rundfunkrecht und generell zur Meinungsfreiheit.

Insgesamt hat das Bundesverfassungsgericht also, so könnte man resümieren, in den ersten zehn Jahren seines Bestehens vor allem daran gearbeitet, Rechtsstaatlichkeit in der noch jungen Bundesrepublik zu etablieren, zu definieren und zu präzisieren. Darüber hinaus ist es insbesondere im Bereich des Wahl- und Parteienrechts aktiv gewesen, hat zur Präzisierung wichtiger Grundrechte wie der Meinungs- (‚Lüth‘) und der allgemeinen Handlungsfreiheit (‚Elfes‘) beigetragen, hat eine richterliche Form der Vergangenheitsbewältigung betrieben (vor allem im ‚Beamtenurteil‘, aber auch in einer ganzen Reihe weiterer Urteile zu Artikel 131 GG sowie über Entscheidungen zur Rechtsfortgeltung alter Gesetze)

und hat bereits früh durch kleinere und größere Urteile die Kompetenzsphären des Bundes und der Länder sowie der unterschiedlichen demokratischen Gewalten abgesteckt. Es hat, mit anderen Worten, die institutionelle Konsolidierung der Bundesrepublik in den ersten zehn Jahren nach der Demokratisierung entscheidend mitgeprägt.

Dabei hat es – das ist im Kontext fragiler institutioneller Umgebungen nicht selbstverständlich – von Beginn an den Konflikt mit den politischen Organen nicht gemieden, sondern insbesondere (aber nicht nur) in den heute berühmten Entscheidungen zur Wiederbewaffnung (BVerfGE 2, 79) oder zum Deutschlandfernsehen (BVerfGE 12, 45) seine faktische Unabhängigkeit von der Politik unter Beweis gestellt – und so nebenbei auch seine eigene Letztentscheidungsposition im deutschen Verfassungsgefüge etabliert und gefestigt. Zugute kam ihm dabei, dass parteipolitische Trennungslinien innerhalb des Gerichts bei den entscheidenden Fragen nicht offenbar wurden (was seine Position gegenüber ‚der Politik‘ entscheidend gestärkt haben dürfte) und dass es nicht einseitig zugunsten oder zuungunsten eines politischen Organs oder einer föderalen Ebene urteilte (was der Wahrnehmung des Gerichts als neutralem Akteur aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger sicher geholfen haben dürfte).

Das Bundesverfassungsgericht – ein lupenreiner demokratischer Konsolidierer also? Bei der Durchsicht der mehr als 400 Entscheidungen der ersten zehn Jahre fallen vor allem zwei Entscheidungskomplexe ins Auge, die dieses Bild ein wenig trüben. Der erste ist das aus heutiger Sicht recht befremdliche Urteil zur Strafbarkeit männlicher Homosexualität (BVerfGE 6, 389), in dem das Gericht seiner grundgesetzlichen Aufgabe, die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu schützen, nicht ausreichend nachgekommen ist. Stattdessen hat es mit Verweis auf ein nicht definiertes (und ebenso wenig zu definierendes) ‚Sittengesetz‘ die geltende strafrechtliche Sanktionierung homosexueller Handlungen unbeanstandet gelassen. Sicherlich hing die demokratische Konsolidierung der Bundesrepublik nicht von dieser Frage ab; die vom damaligen § 175 StGB betroffenen Personen mussten sich – auch durch diese Entscheidung – aber wohl als Bürger zweiter Klasse vorkommen.

Der zweite, unter Konsolidierungsgesichtspunkten deutlich ambivalenterer Komplex betrifft die beiden Parteiverbote der SRP und der KPD. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten stellt das Verbot einer Partei einen tiefen Eingriff in den politischen Wettbewerb und damit eine Beeinträchtigung des demokratischen Verfahrens dar. Idealerweise sollen Herrschaftspositionen in Demokratien über freie, gleiche und geheime Wahlen und den politischen Wettbewerb unterschiedlicher, organisierter Interessen vergeben werden. Sinnvoll kann dies nur geschehen, wenn der politische Wettbewerb plural organisiert ist, wenn also unterschiedliche Interessen und Vorstellungen in diesen Wettbewerb eingespeist werden können. Der Ausschluss bestimmter Interessen, aus welchen



Gründen auch immer, verstößt daher prinzipiell gegen demokratische Grundprinzipien und es wäre eigentlich Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts gewesen, diese Offenheit des Wettbewerbs zu schützen. Zugleich aber hat das Gericht durch die beiden Parteiverbote die repräsentative Konsolidierung der jungen deutschen Demokratie auf der Ebene des Parteiensystems wirksam vorangetrieben oder zumindest unterstützt, indem es zwei (mehr oder weniger<sup>16</sup>) relevante Anti-Systemparteien vom demokratischen Prozess ausschloss. Demokratietheoretisch-normativ wird man dies überaus kritisch beurteilen können, der Konsolidierung des jungen deutschen Parteiensystems hat es aber sicherlich nicht geschadet.

Insgesamt lässt sich damit konstatieren, dass das Bundesverfassungsgericht in den Anfangsjahren der Republik wirksam und positiv die Konsolidierungsbemühungen der jungen Demokratie unterstützt hat. Es half, eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit zu etablieren, es hat *grosso modo* freiheitserweiternd geurteilt und Grundrechte etabliert und gestützt, es hat Kompetenzsphären abgegrenzt und damit dabei geholfen, den (föderalen) demokratischen Prozess zum Funktionieren zu bringen. Gestützt auf starke institutionelle Ressourcen und eine (zum Teil selbst erkämpfte) Unabhängigkeit gelang dem Gericht damit das, was idealerweise von einem Verfassungsgericht im Prozess der Demokratisierung erhofft werden kann: die aktive und nachhaltige Unterstützung demokratischer Kernfunktionen.

#### IV. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat drei Dinge aufzuzeigen versucht: Es wollte erstens theoretisch plausibilisieren, dass Verfassungsgerichte zentrale Akteure im Konsolidierungsprozess junger Demokratien sein und die Qualität der Demokratie erhöhen helfen können; es wollte zweitens die (institutionellen) Bedingungen spezifizieren, unter denen Gerichte tatsächlich diesen theoretisch möglichen Einfluss ausüben vermögen; und es wollte drittens für die Bundesrepublik illustrieren, inwiefern das Bundesverfassungsgericht in den ersten Jahren seines Bestehens die Konsolidierung und Qualität der jungen deutschen Demokratie beeinflusst hat.

Bezüglich der ersten beiden Fragekomplexe ist argumentiert worden, dass Verfassungsgerichte prinzipiell auf allen vier Konsolidierungsebenen sowie hin-

16 Die KPD erreichte bei der Bundestagswahl 1953 nur noch einen Stimmenanteil von 2,2 Prozent (nach noch 5,7 Prozent bei den ersten Bundestagswahlen 1949); die Sozialistische Reichspartei hatte bei den niedersächsischen Landtagswahlen 1951 immerhin 11 Prozent der Stimmen erhalten.

sichtlich aller oben definierten Demokratiefunktionen Einfluss ausüben können. Verfassungsgerichte gehören damit nicht nur zu den zentralen Instanzen etablierter Demokratien, sondern auch zu den wichtigsten Akteuren sich gerade erst konsolidierender demokratischer Gemeinwesen. Damit die theoretisch mögliche Einflussnahme durch Gerichte auch faktisch realisiert werden kann, ist ein institutionelles Umfeld vonnöten, das Verfassungsgerichten ein hinreichendes Maß an Kompetenzen und Unabhängigkeit zuweist. Gelingt es dem Gericht überdies, empirische Legitimation bei Bevölkerung und Politik für seine Arbeit zu generieren – und sieht sich das Gericht selbst als ‚Hüter der Demokratie‘ –, steigt die Wahrscheinlichkeit einer positiven Unterstützungsleistung der Demokratie weiter an.

Für die Bundesrepublik ist empirisch gezeigt worden, dass das Bundesverfassungsgericht in den ersten zehn Jahren seines Bestehens tatsächlich Einfluss auf allen vier Konsolidierungsebenen ausgeübt und alle neun unterschiedenen Demokratiefunktionen bedient hat. Allerdings konnten deutliche Unterschiede hinsichtlich der quantitativen Verteilung dieses Einflusses festgestellt werden. So hat das Gericht zum einen vor allem die institutionelle Konsolidierung der bundesdeutschen Demokratie unterstützt; die repräsentative, die Verhaltens- und die Staatsbürgerkonsolidierung waren in deutlich geringerem Maße von seinen Urteilen betroffen. Zum anderen hat es bezüglich der Demokratiefunktionen vor allem die Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne, die Geltung individueller Freiheiten sowie Partizipations- und Gewaltenteilungsaspekte adressiert. Mit seinen Urteilen hat es somit vor allem die formal-rechtsstaatlichen Komponenten von Demokratie gestärkt, tendenziell freiheitserweiternd gewirkt und besonders die partizipativen Elemente des demokratischen Prozesses unterstützt. Für die bundesdeutsche Demokratie lässt sich damit argumentieren, dass die Rechtsprechung des Gerichts durchaus einen wirksamen Einfluss auf ihre Konsolidierung hatte. Ob sich dies auch für andere Fälle zeigen und verallgemeinern lässt, müssen zukünftige vergleichende Studien aber erst noch zeigen.

### *Literatur*

Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1963) *The Civic Culture*, Princeton.

Beyme, Klaus von (2006) Modell für neue Demokratien? Die Vorbildrolle des Bundesverfassungsgerichts, in: Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (Hg.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen Prozess*, Wiesbaden: 519 ff.

Brünneck, Alexander von (1992) *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien*, Baden-Baden.

Bryde, Brun-Otto (2006) Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Demokratisierung der Bundesrepublik, in: Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (Hg.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen Prozess*, Wiesbaden: 321 ff.

- Bühlmann, Marc et al. (2012) Demokratiebarometer – ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Jg. 6, Heft 1: 115 ff.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy. Partizipation and Opposition*, New Haven/London.
- Epstein, Lee/Knight, Jack/Shvetsova, Olga (2001) The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government, *Law & Society Review*, Jg. 35, Heft 1: 117 ff.
- Gastil, Raymond Duncan (1990) The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions, *Studies in Comparative International Development*, Jg. 25, Heft 1: 25 ff.
- Gibson, James L./Caldeira, Gregory A. (2003) Defenders of Democracy? Legitimacy, Popular Acceptance, and the South African Constitutional Court, *Journal of Politics*, Jg. 65, Heft 1: 1 ff.
- Gibson, James L./Caldeira, Gregory A./Baird, Vanessa A. (1998) On the Legitimacy of National High Courts, *American Political Science Review*, Jg. 92, Heft 2: 343 ff.
- Ginsburg, Tom (2003) *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge.
- Habermas, Jürgen (1992) Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main.
- Jagers, Keith/Gurr, Ted R. (1995) Transition to Democracy. Tracking the Third Wave with Polity III Indicators of Democracy and Autocracy, *Journal of Peace Research*, Jg. 32, Heft 4: 469 ff.
- Kelsen, Hans (1931), Wer soll Hüter der Verfassung sein?, *Die Justiz*. Bd. VI (1930/31): 576 ff.
- Kneip, Sascha (2007) Starke und schwache Verfassungsgerichte: Gibt es eine optimale Verfassungsgerichtsbarkeit für die Demokratie? in: Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim (Hg.), *Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „horizontal accountability“ im interregionalen Vergleich*, Baden-Baden: 91 ff.
- Kneip, Sascha (2008) Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, Wiesbaden: 631 ff.
- Kneip, Sascha (2009) *Verfassungsgerichte als demokratische Akteure. Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Qualität der bundesdeutschen Demokratie*, Baden-Baden.
- Lembcke, Oliver (2007) *Hüter der Verfassung. Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen.
- Linz, Juan/Stepan, Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore/London.
- Lösing, Norbert (2001) *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika*, Baden-Baden.
- Maus, Ingeborg (2004), Vom Rechtsstaat zum Verfassungsstaat. Zur Kritik juridischer Demokratieverhinderung, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 49, Heft 7: 835 ff.
- Maus, Ingeborg (2011) *Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie*, Frankfurt am Main.
- Merkel, Wolfgang (Hg.) (1996) *Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung*, 2. Aufl., Opladen.
- Merkel, Wolfgang (2010) *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003) *Defekte Demokratie*, Band 1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang et al. (2006) *Defekte Demokratie*, Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden.

- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hg.) (2000) *Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore.
- Ríos-Figueroa, Julio (2011) *Institutions for Constitutional Justice in Latin America*, in: Helmke, Gretchen/Ríos-Figueroa, Julio (Hg.), *Courts in Latin America*, Cambridge: 27 ff.
- Sadurski, Wojciech (Hg.) (2002) *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, Den Haag.
- Schwartz, Herman (2000) *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago.
- Sólyom, László (2003) *The role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary*, *International Sociology*, Jg. 18, Heft 1: 133 ff.
- Vanberg, Georg (2001) *Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review*, *American Journal of Political Science*, Jg. 45, Heft 2: 346 ff.
- Vanberg, Georg (2005) *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge.
- Vanhanen, Tatu (1997) *Prospects of democracy. A study of 172 countries*, London/New York.
- Wesel, Uwe (1996) *Die Hüter der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht: seine Geschichte, seine Leistungen und seine Krisen*, Frankfurt am Main.
- Wesel, Uwe (2004) *Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik*, München.
- Wigell, Mikael (2008) *Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics, Democratization*, Jg. 15, Heft 2: 230 ff.

