

EUROPÄISCHES HOCHSCHULINSTITUT  
ABTEILUNG RECHTSWISSENSCHAFTEN

E U I W O R K I N G P A P E R No. 44

Zur Implementation von Gerichtsurteilen

Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von  
Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

von

Thomas Gawron, Freie Universität Berlin  
Ralf Rogowski, Europ. Hochschulinstitut Florenz

320

EUI  
G20650



Überarbeitete Vorlage eines Referates zum wissen-  
schaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für  
politische Wissenschaft, Berlin 4. - 7.10.1982, in  
der Arbeitsgruppe "Steuerungsmedien: Recht" (C 1)

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

Alle Rechte vorbehalten.  
Abdruck, auch auszugsweise  
nur mit Zustimmung der Autoren.

(C) Thomas Gawron & Ralf Rogowski

Druck: Europäisches Hochschulinstitut

Florenz, März 1983

Printed in Italy



## Zur Implementation von Gerichtsurteilen

Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Thomas Gawron und Ralf Rogowski

Wirkungsbedingungen der Verfassungsgerichtsbarkeit der Vereinigten Staaten werden schon seit gut zwei Jahrzehnten rechts- und politikwissenschaftlich diskutiert und erforscht. In einem deutlichen Gegensatz dazu steht die Forschungssituation in der Bundesrepublik Deutschland. Zwar werden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes mehr oder weniger regelmäßig in der breiteren Öffentlichkeit der Medien beachtet und diskutiert, zwar ist in der gut dreißigjährigen Geschichte des Gerichtes sehr viel über seine Stellung im politischen System und etwas über seine Akteure geschrieben worden. Es fehlen aber nahezu völlig empirische Arbeiten über die Spruchtätigkeit des Gerichtes und vor allem: eine analytische Beschäftigung mit den Strukturen, Prozessen und Akteuren bei der Durchsetzung und Wirkung ergangener Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, also den Implementationsbedingungen.

Als erster Schritt zu ihrer empirischen Erforschung soll zunächst ein kurzer Überblick über wesentliche Entwicklungen in der Justizforschung zu Wirkungsbedingungen hauptsächlich des amerikanischen Supreme Courts gegeben werden. Anhand dieser Ergebnisse werden dann erste empirisch (statistisch) informierte Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen vorgestellt. Diese Thesen verstehen sich zugleich als ein weiterer Baustein zu einer "Soziologie des Bundesverfassungsgerichts".

### 1. Impact- und Implementationsanalysen

Impact- und Implementationsanalysen zu den Wirkungsbedingungen insbesondere des amerikanischen Supreme Court bilden schon seit den beginnenden sechziger Jahren ein Forschungsfeld besonders der empirischen Politikwissenschaft (1). Impact-Studien reagierten auf das einseitige Analyseinteresse der damaligen Verfassungsgerichts-Untersuchungen, das sich auf Informationsbeschaffung zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens von Verfassungsrichtern beschränkt hatte. Von führenden Vertretern ist der Ansatz dieser frühen Supreme Court-Untersuchungen selbst als Behaviorismus gekennzeichnet worden (2), da die Attitüden, Attribute und Verhaltensweisen von Verfassungsrichtern im Vordergrund der soziologischen Analyse standen. Nach der Effektivität der Gerichtsurteile wurde nur am Rande gefragt und selten anders als mit gerichtswissenschaftlichen Variablen geantwortet. Weil aus einem solchen richterzentrierten Blickwinkel Wirkungen, Erfolge und Mißerfolge und Nicht-Wirkungen von Entscheidungen des Verfassungsgerichtes nicht adäquat erklärt werden können, entwickelte sich eine Forschungsrichtung, die die Einflüsse (Impact) des Gerichtes auf seine soziale und politische Umwelt sowie auf die Adressaten der Entscheidungen untersucht. In den Mittelpunkt dieser Analysen rückten die sozialen Bedingungen, auf die die Gerichtsentscheidungen einwirken. In gewisser Weise spezieller und theoretischer wird dieser Ansatz neuerdings dahingehend weiterentwickelt, daß nach den Prozessen gefragt wird, die die Durchsetzung der Entscheidung kennzeichnen. Die Implementationsbedingungen werden bei den Akteuren erforscht, die die Entscheidungen umzusetzen haben. Die Struktur die-



ser Implementationsinstitutionen und ihre Transformationsleistungen stehen im Mittelpunkt dieser Forschungen, die das unbekannte Netz zwischen Gericht und seinen Adressaten zu erhellen versuchen.

### 1. Impact-Forschung

Impact- (oder Einfluß) Studien können aus dem Bedürfnis erklärt werden, nicht nur die gerichtlichen Wirkungen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu erforschen, sondern darüber hinaus etwas über Widerstandformen bei den Adressaten der Gerichtsurteile zu erfahren. Nicht mehr das Gericht im weitesten Sinne ist das Untersuchungsobjekt, sondern das Forschungsinteresse richtet sich auf die dem Gericht unterworfenen Organisationen und Bürger. Impact-Forschung ist getragen von dem, was Podgorecki "skeptischen Pessimismus" bezüglich der Effektivitätsforschung genannt hat: Es muß gefragt werden, warum das Gericht angesichts der Vielfalt informeller sozialer Beziehungen (überhaupt) Einfluß auf das gesellschaftliche Leben hat bzw. nehmen kann (3).

Seit Gusfields Untersuchung des Erfolgs der amerikanischen "Temperance"-Bewegung gegen Alkoholkonsum (4) ist es üblich geworden, zwischen symbolischen und instrumentellen Zwecken von Regeln, Gesetzen und Urteilen zu unterscheiden. Während instrumentelle Handlungen auf Verhalten zielen, sollen sich symbolische auf Einstellungen richten. Der Bewegung der Temperenzler konnte symbolische Effizienz im Hinblick auf restriktive Alkohol-(verbots)gesetze bei gleichzeitigem instrumentellen Fehlschlägen in den Situationen aktuellen Alkoholgenusses attestiert werden. Ähnliches wird dann von der Desegregation-Politik des Supreme Court behauptet, wenn darauf hingewiesen wird, daß trotz weitgehender moralischer Ächtung auch fünfzehn Jahre nach den Entscheidungen in weniger als drei Prozent der südstaatlichen Schulen tatsächlich die Rassentrennung aufgehoben ist (5).

Eine Gewichtung zwischen den symbolischen und instrumentellen Komponenten hängt nun entscheidend - und das ist eine der wichtigsten Einsichten der Impact-Forschung - von den unterschiedlichen Adressaten der Verfassungsgerichtsentscheidung ab. Insbesondere die heftigen Abwehrreaktionen auf die Anti-Rassendiskriminierungsrechtssprechung des Supreme Court (beginnend mit Brown vs. Board of Education of Topeka 347 U.S. 483 (1954) machten das Problem der fehlenden Umsetzungsorgane für Supreme Court-Entscheidungen deutlich. Speziell das Verfassungsgericht ist also angewiesen auf die Abnahmebereitschaft der Adressaten.

Die Anti-Diskriminierungsentscheidungen des Supreme Court zielten auf eine Politik des gleichberechtigten Zusammenlebens von Weißen und Farbigen, also auf "sozialen Wandel" (6) durch Verfassungsrechtsprechung. Die herrschende politische und rassische Wertestruktur des Südens der U.S.A. wurde durch den Supreme Court angegriffen. Untersuchungen der Anti-Diskriminierungs-Rechtsprechung, insbesondere zur Desegregation in Schulen (7) und zum verfassungsrechtlichen Verbot einer Schulpflicht, die Bibellesen und Beten in öffentlichen Schulen obligatorisch vorschreibt (8), konnten zeigen, daß die Effektivität des Gerichtseinflusses nicht nur unterschiedlich nach sozialen Gruppen zu beurteilen ist, sondern daß die Effektivität ganz entscheidend von dem Verhalten der Umsetzungsakteure abhängt. Gerichte, Gesetzgeber und Behörden sind dabei nicht nur als Beteiligte bei der Umsetzung, sondern zugleich als Hauptadressaten der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zu qualifizieren. Von ihrer Befolgungsbereitschaft oder ihrem Widerstand hängt die Effektivität entscheidend ab.



Das Bild der sich von selbst vollstreckenden und wirkenden Verfassungsgerichtsurteile wurde von den Impact-Studien gerade durch Aufzeigen der Arbeitsweise der vielfältigen Adressaten als Umsetzungsakteure dieser Urteile aufgeweicht. Diese Akteure folgen eigenen Regelmäßigkeiten, Ideologien und Wertemustern. Dies wird besonders dann zum Problem, wenn sich ein Loyalitätskonflikt der Amtsperson, sei es nun ein Kommunalbeamter, ein Richter oder ein Kongreßabgeordneter, zwischen Wählerauftrag und Supreme Court-Intention ergibt. Bei Südstaatenrichtern unterschied Hamilton (9) drei Reaktionsmuster:

- aktive oder "aggressive" Befolgung des Supreme Court Urteils;
- aktiver Widerstand;
- Ablehnung des Supreme Court Urteils, während Respekt vor der höheren Instanz Auflehnung verbietet.

Die erstaunliche Tatsache des Widerstands der unteren Gerichte gegen die höchste gerichtliche Instanz, sowie die selektive Umsetzung der Rechtsprechung durch Behörden wird auf die Einbindung dieser Institutionen in eine "politische Kultur" zurückgeführt. In einem empirischen Test dreier Hypothesen bezüglich Nichtbefolgung von Verfassungsgerichtsurteilen durch Untergerichte (These 1: Soziale Herkunft der Richter ist bestimmend; These 2: Neustadts Hypothese, daß die Kommunikationsstruktur des Verfassungsgerichtsurteils entscheidend ist; These 3: Nicht-Befolgung korreliert direkt mit den disruptiven Wirkungen in der politischen Umwelt des Untergerichts) hatte nur die dritte These über die Beziehung der Untergerichte, aber auch des Supreme Court zur politischen Kultur und Umwelt Bestandskraft (10). Somit kann festgehalten werden, daß es weniger das Urteil selbst, als vielmehr die Adressatenkultur ist, die seine Effektivität beeinflusst.

Die Impact-Studien selbst werden dementsprechend auch nach den untersuchten Adressaten eingeteilt: Unterschieden werden können Studien

- zum Gesetzgeber (President und Congress);
- zu den Untergerichten;
- zu einzelstaatlichen Regierungen und kommunalen Verwaltungen;
- und zur öffentlichen Meinung (11).

Methodisch zeichnet die Impact-Studien eine erfrischende Fallorientiertheit aus, die Formen der Befolgung und Nicht-Befolgung mit Hilfe von Befragungen, Verhaltens- und Einstellungsanalyse und anderer empirischer Instrumente in konkreten geschichtlichen Situationen nachspürt.

Der Impact-Forschung kann allerdings Unterkomplexität hinsichtlich ihrer Hypothesenvorgeworfen werden (12). Der Mangel an einer Theorie, die den Prozeßcharakter der Durchsetzung erkennt und über die Analyse der Wechselwirkung von sozialem/politischem Umfeld und Supreme Court das Verfassungsgericht wieder in den Blick bekommt, markiert zugleich Unterschied wie Übergang zur (zeitlich erst in den siebziger Jahren einsetzenden) Implementationsforschung.

## 2. Implementationsanalyse

Implementationsanalysen entstanden als Antwort auf Probleme bei der Durchsetzung gesetzgeberischer Reformen. Ein klassisches Beispiel bilden die ökonomischen Hilfsmaßnahmen, mit denen in den sechziger Jahren von der amerikanischen Zentralregierung versucht wurde, strukturschwachen Gebie-



ten durch Mittelvergabe und Einrichtung von "Economic Development Administrations" zu helfen. Eine Analyse der Gründe für das weitgehende Scheitern eines solchen Programms in Oakland, Kalifornien, stellt die Studie von Pressman/Wildavsky (13) dar, die den Ausgangspunkt für andere empirische Studien zur Implementation von staatlichen Maßnahmen bildete. Gesetze und andere staatliche Rechtsinstrumente wurden in dieser Studie als Programme beschrieben, die sowohl politische Statements für ein politisches Problem als auch Handlungsanweisungen für Implementationsakteure enthalten. Die generelle These von Pressman/Wildavsky lautet, daß Ineffektivitäten bei der Politikumsetzung in erster Linie mit den Bedingungen und Strukturen der Implementationsakteure erklärt werden müssen, auf die Programmstrategien abgestellt sein müssen. Die Tatsache, daß politische Programme von den Implementationsakteuren systematisch unterlaufen werden, wird auf komplexe Regelstrukturen (Entscheidungsmultiziplität) im Implementationsprozeß zurückgeführt. Eugene Bardach hat im Anschluß an Pressman/Wildavsky das Zusammenwirken der Implementationsakteure als "Spiel" (Implementation Game) analysiert (14). Von ihm werden vier "Spiele", die als Reaktionsmuster der Implementeure bezeichnet werden können, herausgestellt:

- Diversion von Ressourcen,
- Transformation der politischen Ziele,
- Resistenz bei der politischen Kontrolle der Administration,
- Dissipation von administrativer Energie.

Neben Anleihen bei der Organisationstheorie sind bei der Analyse der Regelmäßigkeiten in Implementationsstrukturen Elemente aus der sozialpsychologischen Theorie der kognitiven Dissonanz und ökonomische Konzepte zu finden (15).

Versucht man, diesen Implementationsansatz zu beschreiben, kann zunächst auf die das gegebene Programm sowie die Implementationsstruktur umgebende Problemsituation verwiesen werden. Allerdings ergeben sich die Probleme in der Regel nicht in Form eines einmaligen Zusammentreffens von Faktoren zu einer bestimmten "Konstellation", sondern gewinnen ihre Bedeutung aus dem Prozeßcharakter eines Implementationsvorganges, in dessen Verlauf (erfolgreich oder erfolglos) versucht wird, die Problemsituation "kleinzuarbeiten".

Für die Analyse des Implementationsprozesses sind demnach folgende Dimensionen zu berücksichtigen:

- Problemsituation
- Programm
- Implementationsstruktur
- Implementationsakteure.

Die Forschungen, die sich explizit der Implementationsfragestellung widmen (16), haben zum größten Teil ihr Hauptaugenmerk auf die organisations- und aktorbezogenen Variablen gerichtet, die bei der Umsetzung und Durchführung von Gesetzen und anderen (politisch initiierten) Handlungsprogrammen durch Verwaltungsträger die Ergebnisse administrativen Handelns zu bestimmen vermögen.

In diesen Forschungen wurden generell hervorgehoben die Bedeutung der Programmstruktur für den Implementationsgang, die Prozeßorientierung, d.h. auf Dauer und Wiederholung gerichteten Aktionsformen der beteiligten Personen und Organisationsmitglieder, sowie die Wirkungen der strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Interaktionsprozesses auf das Ergebnis eines zu implementierenden Gesetzes oder anderen Handlungsprogrammes.



Gerade der Verfassungsgerichtsforschung kann der Implementationsansatz sowohl in theoretischer wie in praktischer Hinsicht neue Impulse vermitteln. In theoretischer Hinsicht wird mit diesem Ansatz ein breiterer Blickwinkel angelegt, wenn etwa die politologische Macht-Konzeption oder Organisationstheorie zur Analyse der Implementationsprozesse des Supreme Courts herangezogen werden (17). Baum (18) sieht den Vorteil des Implementationsansatzes gegenüber dem Impact-Ansatz neben der theoretischen politologischen Vorarbeit vor allem in der Interdisziplinarität, die es gestattet, die "judicial implementation" als eine Form von Politikimplementierung zu sehen. Sein eigenes organisationssoziologisches Modell stellt im Implementationsprozeß des Supreme Courts die Kommunikationsstruktur zwischen dem Obergericht und den Implementationsakteuren in den Vordergrund. Anders als Max Weber, der ein hierarchisches Bürokratiemodell mit rational handelnden Entscheidern und Untergebenen entwickelte, geht Baum von einer strukturgegebenen Handlungsautonomie der Untergebenen aus, die das Problem der "Transmission der Direktiven" zentral werden läßt. Die Kommunikation zwischen Supreme Court und Implementationsakteuren ist neben der aktorbezogenen Programmformulierung im Urteil sowohl von den Reaktionsmustern der Implementeure, die auf

- Interessen,
- Politikpräferenzen und
- Autoritätsglauben

der Implementationsakteure zurückgeführt werden können (19), wie auch von den "Beeinflussungsmechanismen" des Supreme Court abhängig, zu denen Baum

- Isolierung,
- Bestrafung und
- Überzeugung oder Überredung von Implementeuren

zählt (20).

## II. Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Die Implementationsforschung zum deutschen Bundesverfassungsgericht kann an die - wesentlich amerikanischen - Impact- und Implementationsforschungen anknüpfen. Sowohl die Programmqualität von Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, also die Erkenntnis, daß im Urteil selbst eine Handlungsanweisung an Implementationsakteure enthalten sein muß, als auch der Prozeßcharakter der Implementationsvorgänge mit einem Netz von mehr oder weniger deutlich identifizierbaren Beteiligten können Perspektiven für die deutsche Forschung öffnen. Insbesondere die Erkenntnis einer "relativen Autonomie" der Implementationsakteure führt zur Forschungsfrage nach den Implementationsstrukturen von Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen.

### Implementationsstrukturen

Zur Analyse der Implementationsstrukturen erscheinen uns generell drei Arbeitsschritte erforderlich:

- erstens die Identifizierung der an der Durchführung eines Programms (institutionell durch Verfahrens- und Beteiligungsvorschriften "garantierten") beteiligten administrativen Einheiten (implementierende Institutionen)
- zweitens die Bezeichnung der im Implementationsprozeß beteiligten Akteure und das Nachzeichnen ihrer Aktionsformen (Prozeßaspekt)



- drittens die Analyse von "Entscheidungsmultiplizitäten" mit Hilfe der organisatorischen und sozialen Konstellationen im Implementationsprozeß. Die sozialen Regelmäßigkeiten im Entscheidungsprozeß auf der Implementationsebene können dann funktional im Hinblick etwa auf administrative Koordination und Legitimationsbeschaffung analysiert werden (Funktionsaspekt).

Die Implementationsstruktur von Entscheidungen und Urteilen des Bundesverfassungsgerichts weist einige Besonderheiten gegenüber Implementationsstrukturen von anderen empirisch erforschten Politikbereichen auf. Zunächst kann darauf hingewiesen werden, daß dem Bundesverfassungsgericht keine eigene Vollzugsbehörde zur Seite steht. Nur in Einzelfällen hat das Bundesverfassungsgericht bisher in § 35 BVerfGG eingeräumten Kompetenz Gebrauch gemacht, die Vollziehung des Urteils durch eine entsprechende Ermächtigung an eine Bundes- oder Landesbehörde auszusprechen (21). Von Rechtssoziologen, die gewohnt sind, die "Wirksamkeit" von Recht an Vollzugsinstanzen zu messen, die Regeln und Entscheidungen Befolgungschancen verleihen und bei Nichteinhaltung den Zwangsapparat mobilisieren können, müßte dem Bundesverfassungsgericht wohl "Unwirksamkeit" unterstellt werden. Denn es ist gerade im Hinblick auf den Ausnahmecharakter des § 35 BVerfGG hervorzuheben, daß das Gericht üblicherweise eine Abnahmebereitschaft unterstellt. Juristen weisen zumeist auf die Autoritätserkenntnis des Urteilsspruches durch die Prozeßparteien hin und werden von Sozialwissenschaftlern mit dem Hinweis auf die symbolische Wirkung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts unterstützt (22). Sofern diese Aussage empirisch und nicht normativ im Sinne lediglich unterstellten Konsenses gemeint ist, kann sie u.E. darauf hinweisen, daß die Implementationsstrukturen bei gerichtsförmig produzierten Programmen bereits im gerichtlichen Verfahren ansetzen und durch die Parteien und Prozeßkonstellationen mitdefiniert werden.

#### a) Parteienkonstellationen und Prozeßhäufigkeiten

Die Parteienkonstellationen im Verfassungsprozeß - anders als bei zivilrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, bei denen die Parteienkonstellation idealtypisch dichotomisiert werden kann (Private gegen Private, Private gegen Staat) - zeichnet eine Vielzahl völlig unterschiedlicher Prozeßtypen sowie Klageführer und - sofern vorhanden - Klagegegner aus.

Die Übersicht auf der folgenden Seite kann Parteienkonstellationen und Prozeßhäufigkeiten verdeutlichen.

Die Prozeßhäufigkeiten lassen unschwer drei Verfahrensschwerpunkte erkennen: Den bei weitem größten Anteil der Spruch- und Entscheidungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts machen die Verfassungsbeschwerden aus (3017 entschieden, 27739 durch Richterausschüsse beschieden). Den zweiten Platz nehmen die konkreten Normenkontrollklagen ein (674). Bei beiden Verfahrenstypen sind im strikten Sinne keine Prozeßgegner zu verzeichnen. Im großem Abstand folgen die "Verfassungsorganstreitigkeiten", also jene Verfahren, in denen sich Verfassungsorgane als Prozeßparteien gegenüberstehen oder in denen Verfassungsorgane die abstrakte Normenkontrolle anstrengen (23).

Auch wenn die Verfassungsbeschwerden und konkreten Normenkontrollverfahren im strengen Sinn "gegnerfrei" sind, so richten sich doch beide Klage-



Übersicht

<u>Prozeßhäufigkeiten *</u>		<u>Parteienkonstellationen</u>	
Verfahrensart	Entscheidungen im Zeitraum 1951 - 1979	Antragsberechtigte	Direkte Antragsgegner
A Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG)	2	Verfassungsorgane	Bürger
B Verfassungswidrigkeit von Parteien (Art. 21 Abs. 2 GG)	2	Verfassungsorgane	Parteien
C Wahl- und Mandatsprüfung (Art. 41 Abs. 2 GG)	39	Verfassungsorgane/ <b>Wahlberechtigte</b>	Verfassungsorgan
D Präsidentenanklage (Art. 61 GG)	-	Verfassungsorgane	Verfassungsorgan
E Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG)	22	Verfassungsorgane	Verfassungsorgane
F Abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG)	46	Verfassungsorgane	-
G Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 84 Abs. 4 Satz 2 GG)	10	Verfassungsorgane	Verfassungsorgane
H Andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG)	15	Verfassungsorgane	Verfassungsorgane
J Richteranklagen (Art. 98 Abs. 2 u. 5 GG)	-	Verfassungsorgane	Bundesrichter
K Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes (Art. 99 GG)	8	Verfassungsorgane	Verfassungsorgane
L Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG)	674	Gerichte	-
M Nachprüfung von Völkerrecht (Art. 100 Abs. 2 GG)	5	Gerichte	-
N Vorlagen von Landesverfassungsgerichten (Art. 100 Abs. 3 GG)	4	Landesverfassungs- gericht	-
O Fortgelten von Recht als Bundesrecht (Art. 126 GG)	19	Verfassungsorgane	-
P Sonst durch Bundesgesetz zugewiesene Fälle (Art. 93 Abs. 2 GG) - ab 1971 -	2		
R Verfassungsbeschwerde - Senate Richterausschüsse	3017 27739	Bürger	
Q Einstweilige Anordnung (§ 32 BVerfGG) und - bis 1970 - sonstige Verfahren	111		
Summe aller Verfahren	31715		

\* Quelle: SCHOLLER, Heinrich und  
Siegfried BROSS (1980) Verfas-  
sungs- und Verwaltungsprozeßrecht  
Bonn: Stollfuß-Verlag, 38 ff.



typen an jemanden. Im Gegensatz zu den Prozeßparteien ("Primäradressaten") können wir sie als "Sekundäradressaten" bezeichnen.

Schaubild 1

	<u>Primäradressaten</u>		<u>Sekundäradressaten</u>
	Antragsberechtigte	Antragsgegner	
Verfassungsbeschwerde	Bürger	-	Gericht Gesetzgeber Verwaltung
Konkretes Normenkontrollverfahren	Gericht	-	Gericht Prozeßparteien
Verfassungsorganstreitigkeiten	Verfassungsorgan	Verfassungsorgan	-

Eine zum 25jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts vorgelegte Auswertung über erfolgreich verlaufene veröffentlichte Verfassungsbeschwerden (Band 1 bis 40 der amtlichen Sammlung = bis 31.12.1974) gelangt zu folgendem Ergebnis: In 225 von 269 erfolgreich gerügten Verfassungsverstößen (= erfolgreichen Verfassungsbeschwerden) richtet sich der beschwerdeführende Bürger gegen einen Akt der rechtsprechenden Gewalt, in 40 Fällen ("unmittelbar eine Norm") gegen einen Gesetzgebungsakt und nur in vier Fällen direkt gegen Maßnahmen der Verwaltung (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle

Die 269 ausgewerteten Verfassungsbeschwerden, die in den Hauptentscheidungen für begründet erklärt wurden, richteten sich gegen:

1. nur gerichtliche Entscheidungen	189
2. unmittelbar gerichtliche Entscheidungen, mittelbar eine Norm	30
3. unmittelbar eine Norm	40
4. nur Verwaltungsakte	2
5. unmittelbar Verwaltungsakte, mittelbar eine Norm	2

PETERS, Karl, "Die Verfassungsbeschwerde in der amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts" in: Monatsschrift für deutsches Recht 1976, 451

Für unsere Implementationsfragestellung ist festzustellen, daß - bezogen auf die angegriffenen staatlichen Maßnahmen - hauptbeteiligte Instanz und wichtigster Adressat der Urteile und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wiederum die Gerichtsbarkeit ist. Diese Erkenntnis deckt sich mit dem zentralen Forschungsinteresse der amerikanischen Impact- und Implementationsforschung, das sich auf die Beziehungen des Supreme Court



zu den Untergerichten orientiert. Im weiten Abstand folgt der Gesetzgeber oder andere Verfassungsorgane; und nur in einer geringen Zahl von Fällen ist die Verwaltung Adressat der Spruchtätigkeit des Bundesverfassungsgerichtes.

Die Frage nach den Implementationsstrukturen erweitert sich noch einmal, wenn wir berücksichtigen, daß jede Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes noch weitere Adressaten(-Kreise) aufweist: Wir gelangen zu Konstruktionen von Tertiär- und Quartiär-Adressaten, die - obgleich nicht direkt oder indirekt am Verfahren beteiligt - sehr wohl die Entscheidung aufnehmen und verarbeiten. Eine Rekonstruktion von Implementationsstrukturen ausschließlich anhand des Modells von Prozeßkonstellationen gerät so letztlich in die Schwierigkeit, von Einzelfall zu Einzelfall erneut die Wirkungskreise von Entscheidungen benennen zu müssen, die bei unterschiedlicher Adressaten-"betroffenheit" jeweils unterschiedlich strukturiert sein werden. Es läge dann nahe, mit allgemeinen Transformations- und Diffusionsmodellen zu arbeiten (24). Indes birgt ein solches - am besten wohl am Einzelfall und der Einzelfallstudie orientiertes - Vorgehen die Gefahr, "den Untersuchungsfokus der Implementationsforschung ... vollends zur Analyse politisch-administrativer Prozesse" insgesamt zu verundeutlichen (25). Wir schlagen statt dessen vor, eine generellere Analyseebene zu betreten und danach zu fragen, wie überhaupt die Adressaten, gleichgültig, welchen "Rang" sie einnehmen, verarbeiten und implementieren.

#### b) Adressatenfeld

Die amerikanischen Forschungsergebnisse der Impact-Studien und die Befunde der Implementationsforschung legen es nahe, nach den Interaktionsformen und -medien der Adressatenfelder zu suchen, die Implementation überhaupt ermöglichen. Unsere zentrale Hypothese lautet dabei:

Jeder Adressat verarbeitet die Gerichtsentscheidungen in dem ihm spezifischen Medium, entrechtlicht insofern das Gerichtsurteil, als er es in "seine" Welt "zurückübersetzen" muß. Als methodische Grundannahme ist davon auszugehen, daß jedes Adressatenfeld seine eigene Implementationsstruktur ausweist.

Folgende Adressatendifferenzierung mit entsprechenden adressatenspezifischen Medien wird von uns vorgeschlagen (Schaubild 2):

Schaubild 2

<u>Adressat</u>	<u>Adressatenspezifisches Medium</u>
- Gericht	Juristischer Diskurs/Recht
- Gesetzgeber/Verfassungsorgane	Macht/Status
- Verwaltung	Administrative Rationalität
- Parteien/Verbände	Status/Ideologie
- Private	Moral- und Gerechtigkeitsvorstellungen

Gerichte, Gesetzgeber und Verwaltung können als innerstaatliche Adressaten bezeichnet werden; Parteien und Verbände stellen Adressaten dar, die sowohl auf den Staat bezogen wie auf Mitglieder der Gesellschaft hin



orientiert sind. "Private" bezeichnet die Restkategorie, die Bürger und Wirtschaftssubjekte, also Unternehmen, umfaßt. Wir wollen im folgenden erste Hypothesen zur Implementationsstruktur der fünf Adressatenfelder geben:

aa) Gerichte

Die Beziehung des Bundesverfassungsgerichts zu anderen Gerichten (Bundesgerichtshof, andere Bundesgerichte und Untergerichte) ist, statistisch gesehen (siehe oben) von herausragender Bedeutung. Die hohe Zahl der Verfassungsbeschwerden gegen Gerichtsentscheidungen und die Einbindung der Justiz als vorlegender Instanz in konkrete Normenkontrollverfahren indizieren Interaktion, die nur selten im Blickfeld der öffentlichen Diskussion steht. Diese Interaktionen werden sich stärker als bei anderen Adressaten im rechtlichen, rechtsförmigen "Medium" bewegen, d.h. der juristische Diskurs dürfte im Vordergrund der argumentativen Auseinandersetzung stehen. Dabei kann der untergerichtliche Interpretationsprozeß in Reaktion auf Karlsruher Entscheidungen sogar als ein weiterführender Verrechtlichungs-/Vergerichtlichungsprozeß angesehen werden. Das eröffnet diesen Gerichten ihrerseits neuen Interpretationsspielraum; inwieweit Interpretation zur Umdeutung wird, müßte fallweise inhaltsanalytisch nachgewiesen werden.

Kommers bezeichnet das Verhältnis der Bundesgerichte zum Bundesverfassungsgericht in Fragen der Verfassungsinterpretation als "Rivalität" (26). Er verweist auf den Fall des Bundesfinanzgerichtshofs, in dem dieser öffentlich sein Mißfallen über Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts äußerte (27). Offene Gegnerschaft der Gerichte zum Bundesverfassungsgericht ist selten dokumentiert. Den wohl bekanntesten Fall stellt die öffentliche Kritik der fünf Präsidenten der Bundesgerichte aus Anlaß der Interpretation des Art.131 GG durch das Bundesverfassungsgericht (sog. 131er-Fälle) dar, in der sich die Bundesrichter (im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht) für die Verfassungsmäßigkeit der Pensionsberechtigung von Beamten des Dritten Reiches aussprachen und sich damit dem Vorwurf des "whitewash the past" aussetzten, während dem Bundesverfassungsgericht eine "objektive, dispassionate investigation" bescheinigt wurde (28). Untergerichte haben in einem neueren Fall Widerstand aus Praktikabilitätsgründen zumindest ankündigen lassen, nachdem das Bundesverfassungsgericht die "Präklusion", den formellen Ausschluß der Klage in bestimmten Fällen des verspäteten Einreichens der Klage, für verfassungswidrig erklärt hat und damit den Untergerichten ein bequemes Instrument der Minderung der Klagelast aus den Händen genommen hat (29).

Ob allerdings die gerichtlichen Widerstände den Charakter der Implementation durch diese Institutionen ausmachen, muß bezweifelt werden. Zwar kann auf eine (latente) Rivalität der obersten Gerichte aus solchen Beispielen geschlossen werden; aber die Implementation, also die Umsetzung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen dürfte insbesondere aufgrund der Autoritätsanerkennung in hohem Maße gewährleistet sein. Gerade in den 131er-Fällen wurde auch deutlich (wegen der Vorlage beim Bundesverfassungsgericht durch die BGH-Richter), daß vom Bundesverfassungsgericht (als "höherer" Instanz) für den eigenen Entscheidungsprozeß Unterstützung gesucht wird. Hypothesen zur Implementation der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts durch andere Gerichte sollten daher wohl an der hierarchischen Struktur und der "Autorität" des Bundesverfassungsgerichts in der Justizordnung ansetzen. Dabei könnte unsere These lauten, daß das Bundesverfassungsgericht Programmfixierung im Sinne einer Normpräzisie-



rung der für Gerichte besonders wichtigen Prozeßrechtsmaterien betreibt und hiermit in die Hierarchiemodelle einer weisenden Spitze und eines gestaffelten Unterbaus einbezogen werden kann.

bb) Gesetzgeber/Verfassungsorgane

Politikwissenschaftliche Analysen weisen darauf hin, daß sich Verfassungsorgane in Koordinationsdilemmata befinden, die auf unterschiedliche Funktionsbedingungen zurückgeführt werden können und daß sie daher untereinander bestrebt sind, Einfluß und Machtgrenzen zu erweitern (30). Das Bundesverfassungsgericht tritt in diesem Prozeß meist weniger als Gericht denn als Schlichter auf. Zwar kann es auch zu Positionskämpfen des Bundesverfassungsgerichts mit anderen Verfassungsorganen kommen (31). Wirkungsvoller dürfte aber ein anderes Modell der Befolgung sein: Das Koalitionsmodell.

Der Standpunkt der Bundesverfassungsgerichte wird durch einen starken Prozeßpartei-Partner auch nach ergangenem Spruch aufrechterhalten. Durch einen Bündnispartner wird die vor dem Gericht unterlegene Partei zur Beachtung der Entscheidung angehalten. Die Befolgung wird im Einzelfall sichergestellt, "indem über die vom Bundesverfassungsgericht selbst nur schwer zu gewährleistende Abnahme einer Erkenntnis ein Außenstehender, regelmäßig der Sieger, wacht" (32). Im Rahmen der Machtauseinandersetzungen kann die Befolgung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch von dem Grund (oder der Verminderung) von Instrumentalisierung durch eine politische Gruppe abhängig werden.

cc) Verwaltungsträger

Verwaltungsträger werden direkt selten durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts tangiert; sondern meist erst über den Weg eines anderen Gerichtsverfahrens, in dem sie dann Partei sind, geraten sie ins Adressatenfeld. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dringt am ehesten in "angereicherter" Form verwaltungs-, sozial- und finanzgerichtlicher Spruchfähigkeit zum Verwaltungsträger.

Rechtliche Orientierung und Orientierung an Gerichtsurteilen, am Richterspruch aus Karlsruhe gar, wird auf Verwaltungsträgerebene an administrativer Rationalität gemessen werden müssen. Neben die - sicher als normatives Orientierungsmuster hohen Intensitätsgrades vorhandene - "Rechtstreue", neben die von Verfassung wegen geforderte Orientierung an "Recht und Gesetz" können etwa Erfordernisse der Koordination einander divergierender Ziele und generelle Probleme der Erhaltung des Systems "Verwaltung" treten. Gerichten kann aus der Verwaltungsperspektive eine Entlastungsfunktion bei Programmkonflikten erwachsen. Einer verwaltungsinternen Belastung durch Gerichte wird mit "Vernetzung" vorgebeugt (33).

Da wir auch Gerichtsurteile als Programme verstehen, liegt es - in Anlehnung an Topoi der Verwaltungswissenschaft - nahe, die Verarbeitung und die Befolgung von Bedingungen erfolgreich verlaufender "negativer Koordination" abhängig zumachen, wobei wir hier das Koordinationsproblem als ein organisatorisch-interaktionistisches wie eines der Zielabstimmung verstehen (34).



dd) Parteien, Verbände

Die "klassische" verbandssoziologische und verbändetheoretische Sichtweise der Interessenorganisationen, Parteien und Verbänden zählt die Fixierung von Zielen und Programmen, von - zumindest vereinigungsintern wirkenden - Ideologien zu den Konstitutionsbedingungen kollektiver Interessenorganisation; in politikwissenschaftlicher Perspektive werden Stellung der organisierten Interessen im politischen System und Bedeutung ihrer Teilnahme am politischen Prozeß hervorgehoben (35).

Eine grobe Analyse der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes zeigt, daß das Gericht sowohl über die Konstitutionsbedingungen im Sinne einer Definition von Teilnahme und Zugangsregeln der Parteien und Verbände am und in den politischen Prozeß (Partei-Verbot, Stellung der Parteien im Verfassungsgefüge, Wahlkampffinanzierung und Parteispenden; negative Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, Betätigungsfreiheit von Verbänden) wie zu "ideologisch" hochgradig umstrittenen Werten, die von Interessenorganisationen verfochten (und bekämpft) werden (Negative Koalitionsfreiheit, Mitbestimmung, § 218 StGB, Parteiverbote), entscheidet. Die überwiegende Zahl der Richtersprüche legt Rahmenbedingungen im Sinne einer Fixierung von Eintritts-, Teilnahme- und Ausschlußbedingungen fest. Für die Analyse der Befolgung und Wirksamkeit können wir das schon bei den Verfassungsorganstreitigkeiten erwähnte Koalitionsmodell wieder aufgreifen und erweitern: Das gegenüber den Verfassungsstreitigkeiten von der Konstellation her multipolar strukturierte Implementationsfeld der Parteien und Verbände wird fallweise unter Bildung jeweils neuer Koalitionen stabilisiert.

Hinzu tritt die interessens-, "ideologie"-gerichtete Orientierung der Vereinigungen entlang ihres je spezifischen Vereinigungszieles. Streitigkeiten, die Vereinigungen austragen, geraten schnell ins Feld der den Bestand gefährdenden Dimension - schon aus diesem Grunde werden sie "programmatischer", zielorientierter, "ideologischer" ausgefochten; denn damit kann wenigstens die Machtbasis "nach innen", die Zahl und die potentielle Kampfkraft der Mitglieder mobilisiert werden. Eine Ideologisierung läßt sich aber auch "nach außen" feststellen, wenn der Widerstand etwa gegen die § 218-Entscheidung mit Grundwertdiskussionen ausgetragen wird.

ee) Private

Die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerden, die auch als Legitimation oder Konzession des Staates hinsichtlich Kontrolle durch Betroffene interpretiert wird, dürfte Befolungsaspekte besonderer Art aufweisen. Sowohl Bürger als auch Unternehmen ("Gesellschaft") werden klassischerweise in einem Konkurrenzverhältnis zum "Staat" angesiedelt. Moral- und Gerechtigkeitsvorstellungen bilden generell das Medium der Befolgung. Insbesondere auf der Seite der Wirtschaftssubjekte dürfte dann aber die ökonomische Effizienz via Umgehung, Widerstand oder Befolgung den Ausschlag geben. Bevölkerungsumfragen haben darüber hinaus ergeben, daß Moral- und Gerechtigkeitsvorstellungen keine einheitliche Bewertungsgrundlage abgeben. Bezogen auf die Autoritätsanerkennung kann auch bei der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts von einer Zweistufigkeit in der Legitimation ausgegangen werden: Geht es um die Institution als solche: abstrakt, ist hohe Konformität mit seiner richtenden Tätigkeit anzunehmen. Geht es um konkrete Legitimation von Einzelentscheidungen, ist oft massive Kritik zu erwarten (36).



Abschließend seien unsere Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in einem Schaubild zusammengefaßt:

Schaubild 3: Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Adressat	Gericht	Gesetzgeber/ Verfassungsorgane	Verwaltung	Parteien/ Verbände	Private
Adressaten- spezifisches Medium	Juristischer Diskurs/ Recht	Macht/ Status	Administrative Rationalität	Status "Ideologie"	Moral-/Gerechtig- keitsvorstellungen/ Ökonomische Effi- zienz
Befolgung	Hierarchie/ Kommunikation	Autorität/ Koalition	Entscheidungs- Entlastung	Ideologische Konformität/ Koalition	Kontrolle/ Konformität
Abweichung	Interpretation/ "Umdeutung"	Verweigerung/ Verfassungs- Konflikt	Diversion und Dissipation von Ressourcen	Ideologische Mobilisierung/ Koalition	Umgehung/ Vermeidung
Implemen- tations- tendenz	Verrechtli- chung i.S. weiterer Juri- difizierung	Politisierung	"Negative Koordination"	Ideologisie- rung	Legitimierung/ Monetarisierung
Funktionen der Verfassungsge- richtsbarkeit	Anordnen/ "Superrevi- sionsinstanz"	Schlichten	Anordnen	Richten/ Schlichten	Richten



## Anmerkungen

- 1) Einen aktuellen Überblick zur amerikanischen empirischen Gerichtsfor-  
schung geben GOLDMAN, Sheldon und Austin SARAT (Hrsg.) (1978) American  
Court Systems. Readings in Judicial Process and Behavior. San Francisco:  
W.A. Freeman. Ansonsten sei der jetzt schon klassische Reader BECKER,  
Theodore L. und Malcolm FEELEY (Hrsg.) (1973) The Impact of Supreme  
Court Dicionsions. 2. Aufl. New York: Oxford University Press empfohlen.
- 2) Siehe nur SCHUBERT, Glendon (1975) Human Jurisprudence. Public Law as  
Political Science. Honolulu: The University Press of Hawaii, ch. 3.
- 3) PODGORECKI, Adam (1974) Law and Society. London: Routledge and Kegan  
Paul, 247 f.
- 4) GUSFIELD, J.R. Symbolic Crusade. Status Politics and the American Tem-  
perance Movement. 3. Aufl. 1972. Urbana: University of Illinois Press
- 5) Siehe Becker/Feeley, FN 1, 62 f.
- 6) Siehe HELDRICH, Andreas (1972) "Höchstrichterliche Rechtsprechung als  
Triebfeder sozialen Wandels. Betrachtungen zur Entwicklung und Auswir-  
kung der Judikatur des amerikanischen Obersten Gerichtshofs in der  
Rassenfrage" in: Manfred REHBINDER und Helmut SCHELSKY (Hrsg.) Zur  
Effektivität des Rechts. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheo-  
rie, Bd. 3. Opladen: Westdeutscher Verlag
- 7) Aus der vielfältigen Literatur sei nur erwähnt: RODGERS, Harrel R. and  
Charles S. BULLOCK (1972) Law and Social Change: Civil Rights Laws and  
their Consequences. New York: McGraw-Hill mit vielen weiteren Hinwei-  
sen zur Desegregationspolitik des Supreme Court
- 8) Speziell zum Schulgebet siehe DOLBEARE, Kenneth and P.E. HAMMOND (1971)  
The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice.  
Chicago: University of Chicago Press mit vielen weiteren Hinweisen  
auf empirische Arbeiten zur Implementation der Entscheidungen des Su-  
preme Court.
- 9) HAMILTON, Charles V. (1964) "Southern Judges and Negro Voting Rights:  
The Judicial Approach to the Solution of Controversial Social Problems"  
1965 Wisconsin Law Review 72
- 10) Siehe TARR, Allan G. (1977) Judicial Impact and the State Supreme Courts.  
Lexington/Toronto: Lexington Books
- 11) Diese Einteilung nehmen auch Becker/Feeley, FN 1, vor.
- 12) Eine Ausnahme hinsichtlich theoretischer Durchdringung stellt WASBY,  
Stephen (1970) The Impact of the United States Supreme Court: Some  
Perspectives. Homewood: Dorsey dar, dessen Hypothesenkatalog aber  
recht unstrukturiert bleibt.
- 13) PRESSMAN, Je-fry L. and Aaron WILDAVSKY (1973) Implementation. 2. Aufl.  
1979. Berkely: University of California Press
- 14) BARDACH, Eugene (1977) The Implementation Game: What Happens after a  
Bill Becomes a Law. Cambridge/London: The Massachusetts Institute of  
Technology Press (MIT Studies in American Politics and Public Policy  
Nr. 1)



- 15) Siehe zur Integration verschiedener sozialwissenschaftlicher Theorien in den Implementationsansatz nur van METER, Donald und Carl von HORN (1975) "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" 6 Administration and Society 445-488.
- 16) Als Überblick siehe WOLLMANN, Helmut (Hrsg.) (1979) Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung. Leviathan-Sonderheft Nr. 3 Opladen: Westdeutscher Verlag und speziell für Forschungen im deutschsprachigen Raum MAYNTZ, Renate (Hrsg.) (1980) Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Athenäum et al.
- 17) Siehe zur Beziehung von Macht-Konzepten vom Implementationsansatz nur Feeley in Becker/Feeley, FN 1, 218-229.
- 18) BAUM, Lawrence (1979) "Implementation of Judicial Decisions. An Organizational Analysis" 4 American Politics Quarterly 86-114
- 19) Ebd., 96-103
- 20) Ebd., 103-108
- 21) Wichtigste Fälle wohl der Vollzug des SRP- und KPD-Verbotsurteils: BVerfGE 2, 177 (179); BVerfGE 5, 85 (392 f.).
- 22) Siehe BLANKENBURG, Erhard und Hubert TREIBER "Die geschlossene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten" Juristenzeitung 1982, 549, die von einer hohen "Befolgsrate" beim BVerfG sprechen, ohne allerdings Vorschläge zur empirischen Verifizierung zu offerieren.
- 23) Wir zählen zum Verfahrenstyp der "Verfassungsorganstreitigkeiten" die Organstreitigkeiten des Art. 93 Abs.1 Nr. 1 GG, die abstrakte Normenkontrolle, die Bund-Länder-Streitigkeiten, die Streitigkeiten nach Art.93 Abs.1 Nr. 4 GG und die Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes im Sinne des Art.99 GG (22 + 46 + 10 + 15 + 8 = 101 Entscheidungen nach der Aufstellung von Scholler/Broß).
- 24) GAWRON, Thomas und Rudolf Schäfer (1978) Zur Analyse der Verwertung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Überarbeitete Fassung einer Vorlage für die Arbeitsgruppe Verfassungspolitik innerhalb des Kongresses der Vereinigung für politische Wissenschaft 1977 in Bonn. Manuskript: Berlin. GÖRLITZ, Axel (1982) Zur Transformation des Rechts durch Vernetzung. Referat der Gruppe C 1: "Steuerungsmedium Recht" auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Berlin: Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik.
- 25) WOLLMANN, Helmut (1982) Politikimplementierung durch Gegenimplementierung von unten. Zum kommunalpolitischen Handlungspotential zur Reform "alter" Sozialstaatspolitik - am Beispiel der Wohnungspolitik. Vorgehen für Renate Mayntz - Hrsg. - Implementation politischer Programme II. Opladen: Westdeutscher Verlag (im Erscheinen). Als Diskussionspapier vorgelegt für die Sitzung des Arbeitskreises Lokale Politikforschung am 7.10.1982 in Berlin anlässlich des Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften: Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik



- 26) KOMMERS, Danier P. (1976) Judicial Politics in West Germany. A Study of the Federal Constitutional Court. Beverly Hills/London: Sage Publ., 277
- 27) Ebd., 278
- 28) Hans W. BAADE (1961) "Social Science Evidence on the Federal Constitutional Court of West Germany" 23 The Journal of Politics 447 mit ausführlichen Nachweisen zum 131er-Streit.
- 29) Siehe die Entscheidung BVerfG NJW 82, 1635 und die Kritik von Eckehard SCHUMANN "Keine Präklusion im Beschwerdeverfahren: Das Bundesverfassungsgericht als Bundesgerichtshof" NJW 82, 1609-1616, der Widerstand der Gerichte - implizit - ankündigt.
- 30) Siehe zu dem Koordinationsdilemmata der Verfassungsorgane LUHMANN, Niklas (1973) "Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschafts-systems" Der Staat 1973, 165 ff.
- 31) Siehe zum Positionskampf Gesetzgeber-Bundesverfassungsgericht: MASSING, Otwin (1970) "Das Bundesverfassungsgericht als Instrument sozialer Kontrolle" in: Sonderheft 2 der Politischen Vierteljahresschrift 180-225; Ernst FRIESENHAHN "Hüter der Verfassung?" ZRP 73, 188-193. Die Stellung des Bundesverfassungsgerichtes im politischen Prozeß diskutiert neuerdings BRYDE, Brun-Otto (1982) Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos
- 32) DOPATKA, Friedrich-Wilhelm (1982) Das Bundesverfassungsgericht und seine Umwelt. Zur Analyse der Entwicklung des Bundesverfassungsgerichts und der adressatenspezifischen Bezüge seiner Rechtsprechung. Berlin: Duncker und Humblodt, 87
- 33) Zum Problem der Vernetzung als administrative Reaktion: GÖRLITZ (FN 24)  
Zur Selbstinterpretation des Rechts durch die Verwaltung: HEGEN-BARTH, Rainer (1980) "Von der legislatorischen Programmierung zur Selbststeuerung der Verwaltung" in: BLANKENBURG, Erhard und Klaus LENK unter Mitarbeit von Ralf ROGOWSKI (Hrsg.): Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzuges. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 7. Opladen: Westdeutscher Verlag, 130-152
- 34) SCHARPF, Fritz (1973) "Koordinationsplanung und Zielplanung" in: Renate MAYNTZ und Fritz SCHARPF (Hrsg.): Planungsorganisation. München: Piper, 107 f.
- 35) BEYME, Klaus von (1969) Interessensgruppen in der Demokratie München: Piper, 11 ff., 38 ff. ALEMAN, Ulrich von und Rolf G. Heinze (Hrsg.) (1979) Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen: Westdeutscher Verlag
- 36) Siehe zur Zweistufigkeit der Legitimation ROGOWSKI, Ralf (1980) "Rechtsgläubigkeit oder die Antizipation vermuteter Rechtsfolgen" in: Rüdiger VOIGT (Hrsg.) Verrechtlichung. Königstein/Ts.: Athenäum, 251-260



EUI WORKING PAPERS :

- No. 1 : Jacques PELKMANS : The European Community and the Newly Industrialized Countries
- No. 2 : Joseph H. H. WEILER : Supranationalism Revisited - Retrospective and Prospective The European Communities After Thirty Years
- No. 3 : Aldo RUSTICHINI : Seasonality in Eurodollar Interest Rates
- No. 4 : Mauro CAPPELLETTI / David GOLAY : Judicial Review, Transnational and Federal: Its Impact on Integration
- No. 5 : Leonard GLESKE : The European Monetary System: Present Situation and Future Prospects
- No. 6 : Manfred HINZ : Massenkult und Todessymbolik in der nationalsozialistischen Architektur
- No. 7 : Wilhelm BURKLIN : The 'Greens' and the 'New Politics' Goodbye to the Three-Party System?
- No. 8 : Athanasios MOULAKIS : Unilateralism or the Shadow of Confusion
- No. 9 : Manfred E. STREIT : Information Processing in Future Markets - An Essay on the Adequacy of an Abstraction
- No.10 : Kumaraswamy VELUPILLAI : When Workers Save and Invest: Some Kaldorian Dynamics
- No.11 : Kumaraswamy VELUPILLAI : A Neo-Cambridge Model of Income Distribution and Unemployment
- No.12 : Kumaraswamy VELUPILLAI/ Guglielmo CHIODI : On Lindahl's Theory of Distribution
- No.13 : Gunther TEUBNER : Reflexive Rationalität des Rechts
- No.14 : Gunther TEUBNER : Substantive and Reflexive Elements in Modern Law

©The Author(s). European University Institute.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.



EUI WORKING PAPERS :

- No. 15: Jens ALBER : Some Causes and Consequences of Social Security Expenditure Development in Western Europe, 1949 - 1977
- No. 16: Ian BUDGE : Democratic Party Government: Formation and Functioning in Twenty-one Countries
- No. 17: Hans DAALDER : Parties and Political Mobilization: An Initial Happening
- No. 18: Giuseppe DI PALMA : Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies
- No. 19: Richard S. KATZ : Party Government: A Rationalistic Conception
- No. 20: Jürg STEINER : Decision Process and Policy Outcome: An Attempt to Conceptualize the Problem at the Cross-National Level
- No. 21: Jens ALBER : The Emergence of Welfare Classes in West Germany: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence
- No. 22: Don PATINKIN : Paul A. Samuelson and Monetary Theory
- No. 23: Marcello DE CECCO : Inflation and Structural Change in the Euro-Dollar Market
- No. 24: Marcello DE CECCO : The Vicious/Virtuous Circle Debate in the '20s and the '70s
- No. 25: Manfred E. STREIT : Modelling, Managing, and Monitoring Futures Trading: Frontiers of Analytical Inquiry
- No. 26: Domenico Mario NUTI : Economic Crisis in Eastern Europe - Prospects and Repercussions
- No. 27: Terence C. DAINTITH : Legal Analysis of Economic Policy



EUI WORKING PAPERS :

- No. 28: Francis C. CASTLES / Peter MAIR : Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements
- No. 29: Karl HOHMANN : The Ability of German Political Parties to Resolve the Given Problems: the Situation in 1982
- No. 30: Max KAASE : The Concept of Political Culture: Its Meaning for Comparative Political Research
- No. 31: Klaus TOEPFER : Possibilities and Limitations of a Regional Economic Development Policy in the Federal Republic of Germany
- No. 32: Ronald INGLEHART : The Changing Structure of Political Cleavages Among West European Elites and Publics
- No. 33: Moshe LISSAK : Boundaries and Institutional Linkages Between Elites: Some Illustrations from Civil-Military Elites in Israel
- No. 34: Jean-Paul FITOUSSI : Modern Macroeconomic Theory An Overview
- No. 35: Richard M. GOODWIN / Kumaraswamy VELUPILLAI : Economic Systems and their Regulation
- No. 36: Maria MAGUIRE : The Growth of Income Maintenance Expenditure in Ireland, 1951-1979
- No. 37: G. Lowell FIELD / John HIGLEY : The States of National Elites and the Stability of Political Institutions in 81 Nations, 1950-1982
- No. 38: Dietrich HERZOG : New Protest Elites in the Political System of West-Berlin The Eclipse of Consensus?
- No. 39: Edward O. LAUMANN David KNOKE : A Framework for Concatenated Event Analysis
- No. 40: Gwen MOORE / Richard D. ALBA : Class and Prestige Origins in the American Elite



EUI WORKING PAPERS :

- No. 41 : Peter Mair : Issue-Dimensions and Party Strategies in the Irish Republic, 1948 - 1981. The Evidence Manifestos
- No. 42 : Joseph H.H. Weiler : Israel and the Creation of a Palestinian State - The Art of the Impossible and the Possible
- No. 43 : Franz Urban Pappi : Boundary Specification and Structural Models of Elite Systems: Social Circles Revisited







