

Christoph Schröder

Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts



Nomos

Studien und Materialien
zur Verfassungsgerichtsbarkeit
Band 119
Herausgegeben von Prof. Dr. Frank Schorkopf

Christoph Schröder

Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts



Nomos

Diese Veröffentlichung wurde aus Mitteln des Publikationsfonds NiedersachsenOPEN, gefördert aus zukunft.niedersachsen, unterstützt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Göttingen, Universität, Diss., 2025

1. Auflage 2025

© Christoph Schröder

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-3410-9

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6279-3

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748962793>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort und Danksagung

Die vorliegende Arbeit ist zwischen August 2020 und September 2024 am Lehrstuhl für öffentliches Recht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen entstanden. Sie wurde im März 2025 von ihrer Juristischen Fakultät als Dissertationsschrift angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten umfänglich bis September 2024 sowie vereinzelt noch bis Mai 2025 berücksichtigt werden.

Eine Doktorarbeit – wie wohl auch jede andere wissenschaftliche Arbeit – anzufertigen ist kein linearer Prozess, der in den seltensten Fällen nur dem Autor zugerechnet werden kann. Entsprechend hätte auch diese Arbeit nicht so zustande kommen können, wie sie es nun ist, ohne dass eine Vielzahl an Menschen dazu beigetragen hat. Ihnen bin ich zu Dank verpflichtet!

Mein Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Frank Schorkopf*, der mich nicht nur ermutigt hat, meine Themensuche im Verfassungsprozessrecht voranzutreiben und so die Weichen dafür gestellt hat, dass ich mich vier Jahre intensiv mit einer Materie beschäftigen durfte, die mir große Freude und viele Erkenntnismomente bereitet hat. Vielmehr hat er in meiner Zeit an seinem Lehrstuhl durch sein Vorbild mein Interesse an der Forschung erst geweckt und meine wissenschaftliche Fortentwicklung gefördert. Auch danke ich ihm für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der „Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit“.

Prof. Dr. *Hans Michael Heinig* danke ich für die zügige Anfertigung des Zweitgutachtens und die wertvollen Anmerkungen, die er mir in diesem Rahmen für meine Arbeit gegeben hat.

Mein Dank gebührt auch den amtierenden und ehemaligen Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts, die sich bereit erklärt haben, mir im Rahmen von Leitfadeninterviews Einblicke in die Abläufe des Gerichts zu geben und mir so ermöglicht haben, die Durchsetzung der gerichtlichen Entscheidungen nicht nur aus einer Außenperspektive nachzuvollziehen. Namentlich danke ich Prof. Dr. Dr. *Udo Di Fabio*, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Dieter Grimm*, Prof. Dr. *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Prof. Dr. *Peter M. Huber*, Prof. Dr. *Ferdinand Kirchhof*, Prof. Dr. Dres. h.c. *Paul Kirchhof*, Prof. *Herbert Landau*, Prof. Dr. *Christine Langenfeld*, Prof. Dr. h.c. *Rudolf Mellinghoff*, Prof. Dr. *Andreas L. Paulus*, Prof. Dr. *Udo Steiner*, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Andreas Voßkuhle*.

Danken möchte ich zudem Dr. *Ferdinand Weber*, Dr. *Sven Wedemeyer*, *Julian Jansen*, *Leonard Hoffmann*, *Luca Duda*, *Maximilian Mitter* und dem gesamten Lehrstuhlteam des Lehrstuhls für öffentliches Recht und Europarecht, die stets wertvolles Feedback gegeben haben – sei es beim Gespräch im Büro oder aber nach aufwendiger Lektüre einzelner Manuskriptteile – und mich auch abseits vom fachlichen Programm auf viele schöne Lehrstuhljahre zurückblicken lassen.

Ebenfalls gilt mein Dank Prof. Dr. *Bernd Rohlfing*, der mir bei meiner dienstlichen Tätigkeit immer genug Freiraum gelassen hat, um meine Arbeit weiter voranzubringen. Ein besonderer Dank gilt zudem *Niklas Schröter*, der sich die Mühe gemacht hat, mein gesamtes Manuskript zu lesen und mir wertvolle Anregungen zu geben.

Neben diesem fachlichen Nährboden ist der menschliche Rückhalt wohl das Wichtigste für eine gelungene Promotionszeit, ohne dass die Zugehörigkeit zu der einen oder der anderen Gruppe in einem Ausschließlichkeitsverhältnis stünden. *Jan Hendrik Schrape* danke ich für freundschaftlichen Rückhalt seit fast zehn Jahren in allen Höhen und Tiefen. Meine Freundin *Celine* hat mich immer ermutigt, manchmal ertragen und das ein oder andere Mal auch daran erinnern müssen, dass man die Arbeit auch mal Arbeit sein lassen darf.

Und schließlich gilt mein besonderer Dank meiner Familie. Meine Eltern, *Dirk Schröder* und *Rebecca Schröder* haben mich stets begleitet, unterstützt und mir alles ermöglicht. Dass meine Mutter es noch auf sich genommen hat, die Arbeit Korrektur zu lesen, ist hierbei nur das Sahnehäubchen. Auch auf meine Geschwister *Lukas*, *Johanna* und *Marieke* war und ist stets Verlass. Meine Großeltern *Dorothee* und *Horst Fädrich* sowie *Gisela* und *Gerhard Schröder* haben mich stets bestärkt. Ich bin dankbar zu wissen, dass sie stolz auf mich sind.

Göttingen, im Mai 2025

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
§ 1 Einleitung	19
A. Problemaufriss und Erkenntnisziel	19
B. Gang der Untersuchung	24
C. Methodik der Leitfadeninterviews	26
I. Nutzen von Leitfadeninterviews	28
1. Charakteristika von Leitfadeninterviews	28
2. Möglichkeiten und Grenzen	30
II. Konzeption der Studie	31
1. Inhalt des Fragebogens	32
2. Auswahl der Befragten und Durchführung der Befragung	34
3. Analysemethode der Antworten	35
§ 2 Institutionelle Akzeptanz und Befolgung	39
A. Akzeptanz als Grundlage der Befolgung	39
B. Rollenkonformes Verhalten als Faktor der Akzeptanz	43
I. Der Einfluss des BVerfG auf seine Rolle	44
1. Der Statusstreit als historischer Grundstein der Autorität	45
2. Entscheidungslinien und funktionales Selbstverständnis	48
a. Politische Neutralität	49
b. Hüter der Grundrechte	54
c. Stabilitätsfaktor des Staatswesens	62
d. Schutz der Grundrechte und des Staatswesens als selbstgezeichnetes Bild	65
3. Zwischenbilanz – Selbstbild des Gerichts	66
II. Funktionale Erwartungen an das Gericht	67
1. Bundesverfassungsgericht als Hüter der Verfassung	69
a. Drohende Akzeptanzerosionen durch politische Aktivierungsversuche	70

b. Mögliche Akzeptanzerhöhung durch die Richterwahl	73
c. Schutz der Verfassung durch Minderheitenschutz	75
d. Zusammenfassung: Akzeptanz durch politisch neutrale Verfassungssicherung	77
2. Ordnungstiftende Funktion für Politik und Gesellschaft	78
a. Die Ordnung einer pluralen Gesellschaft	78
b. Staatsorganisatorische Ordnungsfunktion	82
c. Selbstbeschränkung auf normative Vorgaben	84
3. Triebkraft für politischen Fortschritt?	85
4. Zusammenfassende Folgerung: Umgang mit enttäuschten Rollenerwartungen	91
III. Abgeleitete Autorität als Resultat der Verfassungsakzeptanz	93
C. Der Rahmen durchsetzungsverfahrensrechtlicher Regelungen	95
§ 3 Verfahrens unabhängige Akzeptanzsicherungsmechanismen	97
A. Realisierung gesellschaftlicher Wertvorstellungen durch plurale Besetzung	97
I. Gesellschaftliche Werte und Institutionenakzeptanz	97
II. Diffizile Ermittlung der Wertvorstellungen	100
III. Formale Pluralitätsabsicherung statt materieller Wertermittlung	102
IV. Absicherung der Befolgung durch organisatorisches Prozessrecht	104
B. Vernetzung des Gerichts mit Rezipienten	105
I. Das Bundesverfassungsgericht und die sonstigen Verfassungsorgane	106
II. Das Bundesverfassungsgericht und die Fachgerichtsbarkeit	111
III. Zusammenfassung	115
C. Öffentliche Anerkennung und Selbstpräsentation	116
I. Selbstdarstellung durch Symbolik	117
II. Positive und negative Wirkung des öffentlichen Auftretens	118
III. Autonomie der Selbstdarstellung	120
D. Verfahrens unabhängige Akzeptanzsicherung im verfahrensrechtlichen Rahmen	121

§ 4 Durchsetzungselemente des konkreten Verfahrens	123
A. Funktionen des Verfassungsprozesses	123
I. Die funktionale Perspektive auf den Prozess	124
1. Dienende Funktion oder Eigenwert des Prozesses?	125
2. Der Prozess als selbstkontrollierter Filter und Multiplikator des BVerfG	128
3. Zwischenergebnis	130
II. Die legitimatorische Perspektive auf den Prozess	131
1. Legitimationsfunktion des Prozesses	131
2. Verfassungsprozessrecht als Kommunikationsrahmen?	135
3. Zwischenergebnis	138
III. Folgen für das Durchsetzungsverfahren	139
1. Umfassender Rechtsschutz durch subjektive Funktion	139
2. Legitimationsstiftende Wirkung durch objektive Funktion der Durchsetzung	141
B. Ausgestaltung durch BVerfG und Gesetzgeber	143
I. Methodik der Prozessrechtsgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht	144
II. Teilnehmer der Normimplementation	150
1. Positivierte Normen	150
2. Nicht positivierte Normen	154
3. Das BVerfG als abhängiger Herr des Durchsetzungsverfahrens	157
III. Zwischenergebnis	160
C. Die verfahrensabhängigen Durchsetzungsregelungen des Bundesverfassungsgerichts	161
I. § 31 BVerfGG als Ausgangspunkt der Durchsetzung	161
II. Gemeinsame Grenzen der Durchsetzungsinstrumente	164
III. Informelle Instrumente	168
1. Diffuser Anwendungsbereich aufgrund der Informalität	169
2. Inhaltliche Ausgestaltung informeller Instrumente	176
IV. Explizite Anordnungen eines konkreten Verhaltens	179
1. Präventive Absicherung durch § 32 BVerfGG	181
a. Mittelbare und unmittelbare Wirkungen der einstweiligen Anordnung	181
b. Bestimmung des Inhalts unter dem Aspekt der Gebotenheit	185

2. Vollstreckungsanordnungen nach § 35 BVerfGG	188
a. Vollstreckungsfähigkeit jeder verfassungsgerichtlichen Wertung	189
b. Negativbestimmung des zulässigen Inhalts	192
3. Zwischenfazit: Wechselseitiges Zusammenspiel mit informellen Instrumenten	194
V. Sonderfall: Tenorierungsvarianten	195
1. Rechtsfolgenmanagement eines Normwegfalls durch Tenorierung	196
2. Inhaltliche Selbstbeschränkung zur Kompetenzwahrung	199
3. Grundannahmen zur Beeinträchtigungsintensität	203
a. Intertemporaler Ansatzpunkt der Verfassungswidrigkeit	203
b. Zeitliche Wirkung der Rechtsfolgenregelung	206
c. Determinationskraft von Rechtsfolgenregelungen	211
d. Auslegung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen durch Fachgerichte	216
aa. Die Fachrechtsprechung als normatives Korrektiv	216
bb. Auslegungsbasierte Befolgung versus inhaltliche Auseinandersetzung	218
cc. Durchsetzung durch Dialog	222
e. Zusammenfassung: Prozessuale Folgerungen	223
4. Fazit: Tenorierungsvarianten als komplexes Durchsetzungsinstrument	224
VI. Bedürfnis normativer Anreicherung	225
D. Zwischenergebnis: Der Rahmen des Durchsetzungsrechts	226
§ 5 Verfahrensstadien der Durchsetzung	229
A. Durchsetzungsantizipation der Entscheidungsgehalte	230
I. Grundlagen der Prognoseentscheidung	231
1. Tatsachenbasis und verfassungsgerichtliche Einschätzungsprärogative	232
2. Prognosemethode	233
3. Modifikationserfordernis nach Prognoserichtung	236
II. Prognose der Betroffenenakzeptanz	237
III. Prognose späterer Durchsetzbarkeit des Entscheidungsgehalts	241

IV. Erforderliche Feststellung der Quantifizierbarkeit	244
B. Durchsetzungsmechanismen im Hauptverfahren	245
I. Diskursive Verfahrensgestaltung	246
1. Nutzen und Wirkweise der Diskursivität	247
a. Anerkennungsfähigkeit der Entscheidung	247
b. Gewährleistung einer multiperspektivischen Entscheidungsgrundlage	250
2. Mittel diskursiver Verfahrensgestaltung	253
a. Die mündliche Verhandlung als Faktor transparenter Diskursivität	253
b. Diskurs durch Beweismittel	257
c. Grenzen diskursiver Verfahrensgestaltung	260
3. Steuerungsmöglichkeiten des Gerichts	262
4. Zusammenfassung: Befolgung durch Input-Möglichkeiten	264
II. Die Entwicklung autoritativer Entscheidungsaussprüche	266
1. Feststellung der Notwendigkeit einer Tenorierungsvariante	267
2. Inhaltliche Ausgestaltung befolgungsfähiger Tenorierungsvarianten	272
3. Kommunikativ-autoritative Elemente ohne Tenorierungsvarianten	283
III. Zusammenfassung: Zusammenspiel von Diskursivität und Autorität	290
C. Der Hauptsache nachgelagerte Durchsetzungsmechanismen	292
I. Verfassungsgerichtliches Monitoring-Verfahren	292
1. Möglichkeiten des gerichtlichen Monitorings	293
2. Das BVerfG als Monitor	296
a. Selektion des Überwachungsgegenstands	298
b. Handlungsformen gerichtsseitigen Monitorings	300
c. Eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten	304
3. Die Mobilisierung Dritter zum Monitoring	305
4. Monitoring als Zusammenspiel formeller und informeller Instrumente	310
II. Nachsteuerungsmöglichkeiten des Gerichts	311
1. Relevanz von Vollstreckungsanordnungen nach § 35 BVerfGG	312

2. Kommunikative Entscheidungsvermittlung	317
a. Die Presse als institutionalisierter Informationsmittler	319
b. Entscheidungserläuterung durch die Richter	325
c. Zusammenfassung	331
3. Kommunikativ ausgetragene Konflikte	333
a. Unmittelbare Kommunikation bei politischer Brisanz	333
b. Offene Konfrontation bei offensichtlicher Überordnung	337
c. Zusammenfassung	342
4. Die kommunikative Konfliktlösung eines abhängigen BVerfG	343
III. Schlussfolgerung: Informell-kommunikative Durchsetzungsmechanismen statt formeller Vollstreckung	344
D. Zusammenfassung: Das Gericht in institutionalisierter Abhängigkeit	347
§ 6 Schluss	351
Literaturverzeichnis & Quellen	361
Verwendete Literatur	361
Quellen	393
Nicht gedruckte Quellen	395
Sonstige Quelle	395
Anhang I	397
Anhang II	399

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
Annu. Rev. Sociol	Annual Review of Sociology
AO	Anordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARPS	Annual Review of Political Science
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
BArch	Bundesarchiv
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich Soziale Union in Bayern
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik

ders./dies.	derselbe/ dieselbe
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
Drs.	Drucksache
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
e.A.	einstweilige Anordnung
ebd.	Ebenda
Ed.	Edition
EL	Ergänzungslieferung
EP	Europäisches Parlament
et al.	et alii
EUConst	European Constitutional Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuWG	Europäisches Wahlgesetz
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Goldtammer's Archive für das Strafrecht
gen.	genannt
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls

GO	Geschäftsordnung
GS	Gedächtnisschrift
h.c.	honoris causa
Hess.	Hessischer
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IfSG	Infektionsschutzgesetz
info also	Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilfe- recht
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m	in Verbindung mit
JBl.	Juristische Blätter
JOP	The Journal of Politics
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
krit.	kritisch
LG	Landgericht
LSG	Landessozialgericht
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutsch- land
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZFam	Neue Zeitschrift für Familienrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZZ	Neue Züricher Zeitung
o.	oben
OLG	Oberlandesgericht
OMT	Outright Monetary Transactions
OVG	Oberverwaltungsgericht
öZBl	österreichisches Zentralblatt für die juristische Praxis
PM	Pressemitteilung
Prof.	Professor
PSP	Public Sector Purchase Program
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rn.	Randnummer
RdA	Recht der Arbeit
RuP	Recht und Politik
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
S.	Seite
SG	Sozialgericht
s.o./ s.u.	siehe oben/ siehe unten
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
SWR	Südwestrundfunk
ThUG	Therapieunterbringungsgesetz

u.a.	unter anderem
US/USA	United States/ United States of America
v.	vom/von
VerfBlog	Verfassungsblog
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkungen
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WEP	West European Politics (Zeitschrift)
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

