

Anayasa Őikâyetlerine İlişkin Kararların İnfazı

Dr. Ulrich Maidowski
Federal Almanya Anayasa Mahkemesi Üyesi

Deęerli Hanımefendiler, Beyefendiler, Sayın MeslektaŐlarım!

Türk Anayasa Mahkemesinin ve Alman Anayasa Mahkemesinin yetki alanı ve usul kuralları bakımından çok benzer oldukları açıktır, aslında bu konuşmayı hazırlarken öğrendiklerimden Şunu söyleyebilirim ki gerçekten birbirimize çok yakınız. Bu yüzden temel unsurlara girmenin gereği yoktur, bunu yapmak zaten bilmediğiniz herhangi bir gizli bilgiyi ortaya çıkarmaz.

Almanya'da bireysel başvurulara ilişkin kararların infazı ile ilgili bazı tecrübeler hakkında konuşmak çok daha ilginçtir. BeŐ soruyu ele alarak bunu açıklamak isterim:

1. Kanun ne söyler?
2. Neden kararlarımızın infazına ilişkin yasal yollardan tam olarak yararlanmamaya çalışırız?
3. Kararlarımızı uygulamanın temel yöntemleri nelerdir?
4. Tehlike durumunda ne yapabiliriz?
5. Neden mahkemeler, hükümet ve devlet genel olarak kararlarımızı infaz edilmeden kabul ederler?

1. Kanun Ne Söyler?

Temel hüküm Őöyledir (Federal Anayasa Mahkemesi Kanunu Ő 35):

"Federal Anayasa Mahkemesi kararında, kararı kimin infaz edeceği belirlenebilir; bireysel davalarda infaz yöntemi de belirlenebilir."

Açıkça görülüyor ki bu cümle son derece yardımcıdır çünkü çok sayıda imkânı ortaya koyar. Bunun yanı sıra kararlarımızın tüm mahkemeler, kamu mercileri ve hükümet üzerindeki bağlayıcı gücünü belirleyen sadece birkaç

ek hüküm bulunmaktadır. Örneğin parlamentonun çıkardığı bir kanunun anayasaya aykırılığına ilişkin verilen kararlar kanun gücündedir ki bu, bu kararların özel kişiler üzerinde bile bağlayıcı etkisinin olduğu anlamına gelir.

Fakat herkes bilir ki cennetin tüm nimetleri elinizin altında olsa bile bunları dikkatli şekilde ve aralıklı olarak tatmanız gerekir. Ve herkes gayet iyi bilir ki kanun metnini görmek aradığımız çözümün %30'undan daha fazla değildir. Bu beni ikinci soruma getirmektedir.

2. Neden Kararlarımızın İnfazına İlişkin Yasal Yollardan Tam Olarak Yararlanmamaya Çalışırız?

Bunun cevabı, anayasa şikâyetini kabul ederek ne yaptığımızı gözden geçirmekle bulunabilir.

Eğer bir Anayasa şikâyeti başarılı ise idari makamların, hükûmetin ya da ilgili mahkemelerin anayasaya aykırı şekilde hareket ettikleri ve böylece vatandaşın haklarının ihlal edildiği yönünde bir yargısal tespitle sonuçlanır. Böyle bir tespit, rutin bir yargı uygulaması olup olağanüstü bir durum değildir. Ne var ki hukukun üstünlüğünün kabul gördüğü ilk zamanlarda bu tür bir tespit son derece garipti. Bunun sebebi ise bu tespitin devleti eleştirmek şeklinde de görülebilmeydi. Şikâyetçi devletin eyleminin anayasaya aykırı olduğu yönünde eleştiri yapar ve Mahkeme bu eleştiriye açıkça ifade eder.

Ve dahası Mahkemenin otoritesi kararlarının fiilen uygulanıp uygulanmadığına bağlıdır. Ne var ki pek çok davada Mahkeme, kararlarının infazını ancak devlet makamlarından, tam da eylemlerinin anayasaya aykırı olduğuna hükmettiği idari makamlardan ve mahkemelerden yararlırsa sağlayabilir. Bu, her iki taraf arasında önemli derecede güven olmasını gerektirir: Hükûmet, idari makamlar ya da genel mahkemeler, Anayasa Mahkemesi tarafından eleştirilirken yalnızca bu eleştiriye kabul etmekle kalmamalı aynı zamanda Mahkeme kararına uyararak ve bu kararı uygulayarak bu eleştiriye hayata geçirmelidir. Buna mukabil Mahkeme, kendi kararının muhataplarına kararın infazını bırakacak kadar güven duyar.

Mahkeme ve kararlarının muhatapları arasındaki ilişkinin bazen bir dereceye kadar gerilimler göstermesi şaşırtıcı değildir. Almanya'da, ilk Federal Şansölye Konrad Adenauer'in Federal Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu önemli bir karara verdiği tepki efsane oldu. Açıklamasında şunu ifade

etti: “Federal Bakanlar Kurulu, Federal Anayasa Mahkemesi kararının yanlış olduğu konusunda mutabık kalmıştır”.

Bu tür gerilimleri önlemek yararlı hatta bir anayasa mahkemesinin varlığını sürdürmesi ve etkinliği açısından gerekli olabilir. Sonuç olarak maksat infazı, belirli düzenlemeler yoluyla gereksiz kılmak ya da en azından daha az çarpıcı hâle getirmekten ibarettir. Böylece yukarıda geçen hükmün faydası sert, son derece verimli ve çarpıcı birçok infaz yöntemini öne sürmesi değil – ki bunu aslında yapmakta- ancak esnek olmasıdır. Mahkemenin infaz kararlarına ilişkin belirli bir düzende ve kendi tercihi doğrultusunda geniş bir hareket serbestliği vardır. Mahkeme, gerektiği kadar sert fakat aynı zamanda her davanın belirli unsurlarını izleyerek mümkün olduğunca temkinli ve ılımlı olacak şekilde siyasete yönelik müdahalesini ayarlayabilir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi kararlarının infazının sadece şikâyetçi açısından değil, aynı zamanda bir bütün olarak devlet için de önemli olduğunu unutmamamız gerekir. Ancak Anayasa Mahkemesi kendisini hükûmet, idari makamlar ve mahkemeler karşısında kabul ettirebilirse vatandaşlar hukukun üstünlüğü kapsamında devletin işleyişine güven duyar.

3. Kararlarımızı Uygulamanın Temel Yöntemleri Nelerdir?

Bu anlamda dört ihtimalden bahsetmek isterim:

(1) İdari kurumların infaza ilişkin eylemlerine bağlı olmadan etkili şekilde hareket etmenin en kolay yolu, temyiz mahkemesi kararı vermektir. Bir mahkeme ya da idari bir makamın kararına yönelik itiraza ilişkin bir anayasa şikâyetini kabul ederken Federal Anayasa Mahkemesi, bir kararı bozar (Anayasa Mahkemesi Kanunu bölüm 2, § 95). Sonuç olarak anayasaya aykırı karar hükümsüz olur. İnfaza ilişkin herhangi bir tedbire gerek yoktur. Çoğu davada dosya yeniden yargılama için yetkili mahkemeye geri gönderilir fakat genellikle ilerideki dava işlemleri için bir “yol haritası” ekleriz. Bu, Federal Anayasa Mahkemesinin günlük çalışmasını siyasi anlamda dikkat çekmeden ağırlıklı olarak diğer mahkemelerle bağlantılı şekilde sürdürmesini sağlar. Neticede genellikle yargı içinde konuşmak, siyasi alanda ilerlemekten daha profesyonelce ve daha az tehlikelidir.

(2) Eğer bozulan karar Parlamentonun çıkardığı anayasaya aykırı bir kanuna dayanıyorsa ya da böyle bir kanuna doğrudan itiraz ediliyorsa Federal Anayasa Mahkemesi, kural olarak o kanunu artık uygulanamasın diye hükümsüz kılar (Anayasa Mahkemesi Kanunu, bölüm 3, tümce 2, § 95). Fakat şu açıkça görülmektedir ki bu tür bir kararın etkileri muazzam olabilir. Böylece bir kanunu hükümsüz kılmak yerine Federal Anayasa Mahkemesi farklı bir yol seçebilir: Kararını bir kanun hükmünün anayasa aykırı olduğunu açıklamakla sınırlı tutabilir ve böylelikle kanunu hükümsüz kılmaktan kaynaklanan etkiyi azaltabilir. Federal Anayasa Mahkemesi, bu yolu özellikle yasama organına Mahkemenin gerekçelerini dikkate alarak anayasaya aykırı kanunu gözden geçirmesi için süre vermek isterse seçer.

(3) Bir Parlamento kanununu hükümsüz kılan bir kararın etkisini daha fazla azaltmaya yönelik diğer bir yöntem bakalım: Anayasaya uygun olarak gözden geçirilmiş bir hükmün kabul edilmesi gereken bir son tarih tespit ederek belirli koşullar altında Mahkemenin kararını “parlamentoya yönelik başvuru” ile sınırlamak makul olabilir. Federal Anayasa Mahkemesi bu seçeneği, bir kanunu hükümsüz kılmak anayasa ile belirlenen standartlara uygun olmayan sonuçlara yol açarsa tercih eder. Örneğin devlet memurlarının maaşları ile ilgili bir kanun, bu kanunda belirlenen maaşlar çok düşük olduğu için geçersizse bu kanunu hükümsüz kılmak devlet memurlarına maaş ödemek için bundan böyle hiçbir yasal dayanak olmadığı anlamına gelir. Böyle bir kararın oluşturduğu durum, itiraz edilen kanuna kıyasla anayasaya daha az uygun olur. Bu tür sonuçları önlemek amacıyla Federal Anayasa Mahkemesi, kararının hukuki sonuçlarını kanunun anayasaya aykırı olduğunu açıklamak ile sınırlayabilir. Ayrıca kanunun sınırlı bir süre için yürürlükte kalması yönünde karar verebilir.

(4) Mahkemeleri ya da hükümeti çok düşük bir düzeyde yönlendirmenin tamamen farklı bir yolu, hukuken belirleyici olmayan bazı tavsiyeleri bir kararın gerekçesine eklemek olabilir. Bu, kabul edilemezlik kararlarında ve aynı zamanda bir davanın esasına ilişkin kararlarda yapılabilir. Almanya’da tipik bir örnek, Avrupa hukukuna tabi mülteci hukuku alanı olur. Örneğin Federal Almanya Anayasa Mahkemesinin Avrupa hukukuna ilişkin hüküm vermeye yetkisi bulunmamaktadır ancak yeni doğmuş bebekli bir aileyi yurt dışına sürerek ne tür insan hakları sorunlarının çıkabileceğine dair

bir ipucu verebilir. Bu ipuçları kararın bağlayıcı gücü ile ilgili değildir ama genelde- bilhassa alt mahkemelerin konu üzerine bir kez daha eğilmelerini istemiyorsanız- derhâl etkilidir.

4. Tehlike Durumunda Ne Yapabiliriz?

Fakat ne yazık ki hükûmet, Anayasa Mahkemesine tereddütsüz uyma konusunda her zaman gönüllü değildir. Kişinin kendisini açık şekilde ifade etmesi ve yanlış anlaşılmayacak duruma getirmesi gerekebilir.

Kanunların iptaline yönelik bir davada Mahkeme gerekirse yalnızca kanunu anayasaya uygun şekilde gözden geçirmek amacıyla son tarih tespit etmeye değil aynı zamanda gözden geçirilen kanun yürürlüğe girene kadar olan geçici dönemde geçerli hükümler getirmeye de yetkilidir. Bu hükümler bir yasama organı gibi hareket eden Mahkeme tarafından ifade edilir.

Böyle geçici hükümler getirilmesi yönünde karar vermek, yasama organının sorumluluk alanına ciddi bir müdahalede bulunulduğunu gösterir. Bu nedenle bu tür hükümler ancak yasama organı yeni düzenleme yapana kadar yürürlükte olabilir. Ayrıca geçici hükümler mümkün olduğunca yasama organının mevcut niyetini koruyan bir şekilde uygulanmalıdır. Anlaşılır biçimde özellikle bu tür bir infaz kararı eleştiriye maruz kalır.

Olağan dışı bir dava ile ilgili belirli bir örnek sunmak isterim: Federal Anayasa Mahkemesi iki çocuktan fazla çocuğu olan devlet memurlarının maaşlarına ilişkin kanunların denetimini sıklıkla ele almıştır. Daha 1977'de Mahkeme, bu devlet memurlarının maaşlarının çok düşük olduğuna ve anayasaya uygun olmadığına hükmetti ve bu meseleyi gerekli tedbirleri alması için yasama organına bıraktı. İhtiyatlı ve nazik olma gayreti yine de işe yaramadı. Durumu düzeltmek için hiçbir şey yapılmadı. Sonuç olarak 13 yıl sonra 1990 yılında Mahkeme, yasama organını tedbir alması için uyararak yeni bir karar çıkardı. Yine bir şey olmayınca 1998 yılında Mahkeme, konuya ilişkin üçüncü kararında sert bir söylemde bulundu; 1999 yılının sonuna kadar son tarih belirledi ve yasal bir dayanak olmasa bile idari makamların 2000 yılından sonra devlet memurlarına daha yüksek maaş ödemelerine karar verdi. Her devlet memurunun almayı hak ettiği maaş, Federal Anayasa Mahkemesinin kararında gösterdiği gerekçelere dayanılarak her vaka için tam olarak hesaplanabilir. Tahmin edebileceğiniz üzere yine hiçbir şey olmadı. Fakat idare mahkemeleri daha yüksek maaşlar verilmesi yönünde

karar vermeye başladığında Hükûmet ve Parlamento, ilk kararın üzerinden 25 yıl geçince tepki verdi.

Ne var ki bu yöntem ancak eğer nadiren uygulanırsa - hatta daha da önemlisi- eğer resmen tanınmış bir merci olan Federal Anayasa Mahkemesi diğer mahkemelerin güvenine sahipse- işe yarar. Bu anahtar söz beni beşinci ve son soruma götürür.

5. Neden Mahkemeler, Hükümet ve Devlet- Genel Olarak- Kararlarımızı İnfaz Edilmeden Kabul Eder?

Dört unsurun altını çizmeme izin verin:

(1) Federal Anayasa Mahkemesinin kullandığı yetki, büyük ölçüde Mahkemenin kararı için gösterdiği gerekçelerin ikna edici olup olmadığına bağlıdır: Herhangi bir gerekçe öne sürmeyen ya da yetersiz gerekçeli bir karar muhtemelen göz ardı edilmeyecektir fakat bu karara uyum iknaya dayanmaz. Federal Anayasa Mahkemesine güven, ancak Mahkeme anayasaya aykırı olduğunu açıkladığı kararı adil ve kapsamlı şekilde ele aldığını gösterirse telkin edilmiş olunur.

(2) Medya ile temas hâlinde olmanın gerekli olmasa bile faydalı olduğu ortaya çıkmıştır. Yargı ve medya arasındaki belirli bir mesafe demokratik sistemin bir parçası olsa bile Mahkemenin kendi görev yapma yöntemlerini açıklaması ve eleştiri içeren yorumlara açık olması önemlidir. Bir mahkemenin yalnızca kararları ile konuşabileceği yönündeki özlü sözün çağ dışı olduğu görülmektedir. Bugünlerde profesyonel anlamda halkla ilişkiler, başarı ve kamuoyunun güveni için çok önemlidir.

(3) Benzer şekilde, bilim ve yargı camiasının bütünü ile iyi ilişkiler son derece önemlidir ve bu sadece raporörlerle sınırlı olmayıp elbette hâkimleri/ üyeleri de kapsamaktadır. Eğer diğer mahkemelerde tüm düzeylerde yer alan hâkimler anayasa mahkemesinin nasıl çalıştığını ve müzakere ettiğini bilmezlerse anayasa mahkemesinin kararlarına uymazlar. Diğer anahtar sözcükler ise yargısal anlamda öz kısıtlama, makul olarak sınırlandırılmış denetim kapsamı, gerekçelerin inandırıcılığıdır.

(4) Son fakat son derece önemli olarak Mahkemenin itibarı, vatandaşlardan gelen desteğe bağlıdır. 2014 yılında yapılan bir ankette sadece vatandaşların %59'u Federal Hükûmete, %53'ü Parlamenteoya güveni

olduğunu söylerken %79'u ise Federal Anayasa Mahkemesine sonsuz güven duyduklarını ifade etmiştir. Bu rakamların böyle olmasının temel nedeni, belirli bir davada kaybedenlerin bile hukukun üstünlüğünün genel anlamda istikrarının Anayasa Mahkemesinin ihtilafli meselelere bağlayıcı güçle ve daimî olarak karar vermesine bağlı olduğunu bilmeleridir. Eğer politikacılar Federal Anayasa Mahkemesinin kararlarını uygulamayı reddedecek olurlarsa muhtemelen Mahkemeye saygı duyan halk tarafından gelecek eleştirilerle karşı karşıya kalmak zorunda kalırlar. Ne var ki saygı görme bağışlanmış bir durum değildir. Bu yüzden saygıyı sürekli olarak kazanmak Mahkemeye bağlıdır.

Execution of Decisions on Constitutional Complaints

Dr. Ulrich Maidowski

Judge of Federal Constitutional Court of Germany

Ladies and Gentlemen, dear Colleagues!

It is obvious that the Turkish Constitutional Court and the German one are very similar as to our field of jurisdiction and our procedural rules; in fact: out of what I have learnt while preparing this intervention I can say that we are indeed very close to each other. So there is no need to go into the basics – doing so wouldn't reveal any secrets you don't already know.

It is much more interesting to talk about some practical experience concerning the execution of decisions on individual complaints in Germany. I'd like to do so by tackling five questions:

1 What does the law say?

2. Why do we try not to make full use of the legal means of executing our decisions?

3. What are the main practical ways of putting our decisions into effect?

4. What can we do in case of danger?

5. Why do courts, administration, and government accept our decisions – at least in general – without execution?

1. What does the law say?

The main provision reads as follows (§ 35 Law on the Fed. Const. Court):

The Federal Constitutional Court's decision may specify who is to execute it; in individual cases, it may also specify the method of execution.

This text is, obviously, extremely helpful because it opens a wide range

of possibilities. Besides, there are only a few additional provisions specifying the binding force of our decisions upon all courts, public authorities and government. E.g.: Decisions on the unconstitutionality of an Act of Parliament have the force of law which means that they have a binding effect even on private persons.

But everybody knows: Even if you have all delights of paradise at your disposal you should be tasting them carefully and sparsely. And everybody knows as well that seeing the text of the law is not more than 30% of the solution you are looking for. This brings me to my second question:

2. Why do we try not to make full use of the legal means of executing our decisions?

The answer to this can be found by considering what we do by granting a constitutional complaint:

If a constitutional complaint is successful, it results in a judicial finding that administrative authorities, the government, or courts of the state concerned have acted unconstitutionally and that thereby the rights of a citizen have been violated. Such a finding is judicial routine, nothing out of the ordinary. However, in the early days of the rule of law, such a finding was extremely unusual. The reason is that it may also be regarded as criticising the state. The complainant criticises the state's action as unconstitutional and the Court voices this criticism publicly and expressly.

And what is more, the authority of the Court depends upon whether a decision is in fact executed or not. However, in many cases the Court can only ensure execution of its decisions if it uses state authorities, often the very same administrative authorities and courts whose actions it ruled to be unconstitutional. This requires a high degree of trust between both sides: While being criticised by the Constitutional Court, the government, the administrative authorities or the regular courts must not only accept this criticism, but even give effect to it by complying with the Court's decision and implementing it. And vice versa: The Court puts so much trust in the addressees of its decision as to leave the execution of the decision to them.

It is not surprising that this relationship between the Court and the addressees of its decisions is sometimes characterised by tensions of a certain degree. In Germany, the reaction of the first Federal Chancellor, Konrad

Adenauer, to a prominent decision by the Federal Constitutional Court is legendary. In his statement he said: "The Federal Cabinet has agreed upon the fact that the judgment of the Federal Constitutional Court is wrong".

To avoid such tensions can be helpful, even essential for the survival and effectiveness of a Constitutional Court. Consequently, the idea is to make execution through special acts redundant or at least less spectacular. Therefore, the advantage of a provision as cited above is not that it offers a wide range of harsh, most efficient and spectacular means of execution – which it does, in fact –, but that it is flexible. The Court has broad leeway in its choice and specific design of execution orders. It can calibrate its interference with the politics to be as severe as necessary but also as considerate and modest as possible following the specifics of every individual case.

And we should not forget that the execution of Constitutional Court decisions is not only important for the complainant but also for the State as a whole. Only if the Constitutional Court is able to assert itself against the government, against administrative authorities and courts, will the citizens have confidence in the functioning of the state under the rule of law.

3. What are the main practical ways of putting our decisions into effect?

I'd like to name four such possibilities:

(1) The easiest way to act effectively without depending on executionary acts of administrative bodies is to render a decision of cassation. Granting a constitutional complaint that challenges a court decision or a decision of an administrative authority, the Federal Constitutional Court quashes that decision (§ 95 sec. 2 Federal Constitutional Court Act, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* – BVerfGG). As a result, the unconstitutional decision becomes ineffective, it is null and void. No executionary measures are needed. In many cases the file will be sent back to the court competent for retrial, but we usually add a "road map" for the further proceedings. This enables the Federal Constitutional Court to assert itself in its day-to-day work primarily in relation to the other courts without drawing political attention. After all, speaking within the judiciary usually is more professional and less dangerous than going on political battlegrounds.

(2) If the reversed decision is based on an unconstitutional Act of Parliament or if such an Act is directly challenged, the Federal Constitutional Court, as a rule, voids that law (§ 95 sec. 3 sentence 2 BVerfGG) so that it may be applied no longer. But, obviously, the effects of such a decision can be tremendous. Therefore, instead of voiding a law, the Federal Constitutional Court can choose a different route: It can reduce its decision to declaring a statutory provision unconstitutional and thus diminish the impact that results from voiding the law. The Federal Constitutional Court chooses this way in particular if it wants to give the legislature time to revise the unconstitutional statute by taking into account the Court's reasons.

(3) Let's look at another way to further reduce the impact of a decision voiding an Act of Parliament. It may, under certain circumstances, be wise to limit the Court's decision to a so called "appeal to Parliament" (*Appellentscheidung*), fixing a deadline by which a revised provision in compliance with the Constitution must be adopted. The Federal Constitutional Courts chooses this option if voiding a statute would lead to consequences that are not in line with the standards set by the Constitution. If, for example, a law relating to the salaries of civil servants is void, because the salaries specified in that law are too low, voiding this law would mean that there is no longer a legal basis at all for paying salaries to civil servants. The situation created by such a decision would be less compatible with the Constitution than the challenged law itself. In order to counteract such consequences, the Federal Constitutional Court may limit the legal consequences of its decision to declaring the law unconstitutional. In addition, it may order that the law continues to be in effect for a limited period of time.

(4) A completely different way of directing the administration or the courts on a very low level could be to add some pieces of advice – which are not legally decisive – to the reasoning of a decision. This can be done within decisions on inadmissibility as well as decisions on the merits of a case. A typical example in Germany would be the field of refugee law which is governed by European Law. E.g.: The German Federal Constitutional Court is not entitled to rule on European Law but it may give a hint as to what problems of human rights may arise by deporting a family with a new born child. These hints do not take part of the binding force of the decision but usually have an immediate effect – especially if you do not want the lower courts to be involved in the matter once more.

4. What can we do in case of danger?

But, alas, the government is not always willing to follow the Constitutional Court without hesitation. It can be necessary to make oneself clear and unmistakable.

In an Action for Anulment of statutes the Court is entitled, if necessary, not only to set a deadline for revising the statute in a constitutional way but also to give provisions that apply during the transitional period until the revised law enters into force. These provisions are phrased by the Court itself acting like a legislative body.

Ordering such transitional provisions represents, however, a serious interference in the legislature's sphere of responsibility. Therefore, such provisions may only be in effect until the legislature has adopted revised provisions. Additionally, transitional provisions must be implemented in a way that protects the legislature's present intent to the extent possible. Understandably, this type of execution order in particular meets with criticism.

I'd like to present a specific example concerning an extraordinary case: The Federal Constitutional Court has frequently dealt with the review of laws concerning the salaries of civil servants who have more than two children. Already in 1977, the Court held that the salaries of these civil servants were too low and not in compliance with the Constitution and left it explicitly to the legislature to take the necessary measures. The attempt to be cautious and polite was ineffective, though. Nothing was done to remedy the situation. As a consequence, in 1990, which is 13 years later, the Court issued a new decision admonishing the legislature to take action. When again nothing happened, in 1998, the Court, in its third decision on the matter, took recourse to a drastic measure: Addressing the legislature, it set a deadline until the end of 1999 and ordered that the administrative authorities pay the civil servants a higher salary from the year 2000 on, even without a legal basis. The salaries each civil servant was entitled to could be calculated exactly for each case on the basis of the reasons that the Federal Constitutional Court gave in its decision. As you may suspect, again nothing happened. But when the administrative courts started to grant higher salaries the government and the Parliament reacted – 25 years after the first decision.

However, this method only works if it is applied rarely and – even more important – if the Federal Constitutional Court, as a recognised authority, enjoys the confidence of the other courts. This keyword leads to my fifth and last question:

5. Why do courts, administration and government accept our decisions– at least in general - without execution?

Let me underline four aspects:

(1) The authority the Federal Constitutional Court enjoys depends to a large extent on whether the reasons the Court gives for its decision are convincing or not: A decision that gives no reasons or is poorly reasoned will – probably – not be ignored, but compliance with it is not based on conviction. Confidence in the Federal Constitutional Court is only inspired if the Court shows that it dealt fairly and comprehensively with the decision it declared to be unconstitutional.

(2) It has proved helpful if not essential to stay in touch with the media. Even if a certain distance between the judiciary and the media is part of a democratic system it is important that the Court explains its ways of acting and remains open for critical comments. The saying that a court can only speak through its decisions seems outdated. Professional PR nowadays is crucial for the success and public confidence.

(3) Likewise, good relations with the whole of the judiciary and the scientific community are extremely important. And this is not restricted to the rapporteurs but of course includes the justices. If the judges in the other courts of all levels do not know how the Constitutional Court works and argues, they will not follow its decisions. Other keywords are: Judicial self-restraint, wisely restricted scope of review, persuasiveness of reasonings.

(4) Last but not least: The esteem of the Court is based on the support by the citizens. While in a survey conducted in 2014, only 59% and 53% said that they had confidence in the Federal Government or Parliament, respectively, 79% stated that they had great confidence in the Federal Constitutional Court. The main reason for these figures is that even those who lose in a specific case know that the overall stability of the rule of law depends upon the fact that the Constitutional Court decides controversial issues with binding force and

permanently. If the politicians were to refuse to implement decisions of the Federal Constitutional Court, they would very likely have to face criticism by the public respecting the court. However, being respected cannot be taken for granted. So it's up to the Court to constantly earn it.