

SUSANNE BAER

ROTE LINIEN

Wie das Bundesverfassungsgericht
die Demokratie schützt

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN



© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025
Hermann-Herder-Str. 4, 79104 Freiburg
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Wir behalten uns die Nutzung unserer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44 b UrhG ausdrücklich vor.

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich an
produktsicherheit@herder.de

Satz: Daniel Förster, Belgern
Herstellung: GGP Media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-07406-6
ISBN E-Book (E-Pub): 978-3-451-83805-7
ISBN E-Book (PDF): 978-3-451-83806-4

Inhalt

Warum dieses Buch?	7
Kein blindes Vertrauen: von Akten und Beratungen	15
Das Beratungsgeheimnis	22
Besondere Gerichte, weltweit	24
Ein unabhängiges »Bürgergericht«	31
Ein weltweit guter Ruf	36
Eine weltoffene Praxis	39
Verfassungsgerichte und Verfassungsrecht	44
Kein Wunschkonzert	55
Verteilte Macht	58
Herausforderungen	65
Gefahren	71
Auf den Konsens kommt es an	80
Die Idee: Ein spezielles Gericht	83
Ein starkes »Nie wieder«	84
Wovor das Grundgesetz schützt	87
Europäisch verbunden	91
Wieso Karlsruhe?	100
Die roten Roben	102

Die Menschen: Vielfalt	105
Auch dieser Wille geht vom Volke aus	106
Die Wahlen	108
Sehr verschiedene »Juristen«	114
Auch das Persönliche zählt	118
Die Unbefangenheit	122
Haltung ist gefragt	126
Nicht nur Stilfragen	135
Und warum acht?	137
Die Praxis: die Pforte, die Akten und der Hund	139
Der Alltag	141
Die Entscheidungen: Beschluss und Urteil, letztes Wort	165
Kontroversen konkret	185
Klimaschutz oder: Auch künftig ein bisschen Freiheit	190
Migration oder: Tatsächlich Menschenrechte	218
Überleben oder: Die Coronakrise auch für das Grundgesetz	235
Sicherheit und Freiheit oder: Was zumutbar erscheint	262
Der Sozialstaat oder: Menschenwürde konkret	279
Gleichheit oder: Vom Umgang mit Vorurteilen	303
Demokratie oder: Was hier wer zu sagen hat	341
Demokratie also	378
Wenn Sie mehr wissen möchten	379

Warum dieses Buch?

Wollen Sie in einer Demokratie leben, die diesen Namen verdient, mit gleichen Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben, neben- und miteinander? Dann spielen Verfassungsgerichte für Sie eine wichtige Rolle. Wollen Sie in einem Land leben, in dem Sie weder von irgendwelchen vermeintlich Stärkeren oder Schlauerer, weder von großen Unternehmen noch von gewählten Mehrheiten völlig übergangen werden dürfen? Dann sind Verfassungsgerichte für Sie wichtig. Wollen Sie einen Staat, in dem es eine unabhängige Institution gibt, die auch dann, wenn es kontrovers wird, sorgfältig darauf achtet, möglichst alle und alles zu hören, und dann im Konsens klärt, was geht? Und sind Ihnen Urteile gegen Vorurteile wichtig? Dann geht Sie das Verfassungsgericht etwas an.

Ein Verfassungsgericht garantiert das alles natürlich nicht. Aber es ist ein wichtiger Baustein der Demokratie: Es schützt davon, dass niemand unter die Räder kommt. Klar: Da entscheiden nur wenige Menschen sehr viel. Klar auch: Auf diese Personen kommt es an; deshalb sind die Wahlen in dieses Amt speziell geregelt und politisch so wichtig wie heikel. Was ist da entscheidend? Es braucht eine Haltung zu so einem hohen Amt, denn das ist nicht nur fordernd, weil viel Arbeit, sondern auch eine Herausforderung. Aber es kann funktionieren.

Dahinter steckt eine alte, weltweit anerkannte Idee, und dafür gibt es ein ausgeklügeltes Konzept: Das Bundesverfassungsgericht zieht die roten Linien, die nach dem Grundgesetz in Deutsch-

land nicht überschritten werden dürfen. Das Gericht funktioniert also bestenfalls wie ein Sicherheitsgurt; es schnürt nicht ein, blockiert aber im Notfall und verhindert schwere Verletzungen. So lässt ein Verfassungsgericht jenen, denen Sie als Bürgerinnen und Bürger Ihre Stimme geben, möglichst viel Spielraum, setzt aber auch Grenzen, wenn Grundrechte und die Regeln der Demokratie verletzt werden. Die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist es also, die Demokratie zu schützen; die Richterinnen und Richter sind »Democracy's Guardians«, so hat der Amerikaner Justin Collings sein Buch über »Karlsruhe« genannt. Nicht einschnüren, aber notfalls blockieren. Fordernd, auch eine Herausforderung. Das ist das Bundesverfassungsgericht.

Oder wie im Sport: Verfassungsgerichte sind die Unparteiischen. Damit auf dem Feld fair gespielt wird, braucht es ja nicht nur Regeln, sondern auch Leute, die sie durchsetzen. Wenn es auf dem Platz hoch hergeht, entscheiden die Unparteiischen, wie weiterspielt wird. In einer Gesellschaft, die sich streitet, entscheiden Verfassungsgerichte, wie weiter gestritten werden darf und was dann »außer Streit steht«, als gemeinsames Fundament. Verfassungsgerichte verteilen dabei zwar keine gelben und roten Karten, aber sie sprechen durchaus Machtworte, klären neue komplizierte Fragen oder winken mit dem juristischen Zaunpfahl, stellen sich dem Unrecht entgegen, der Ungerechtigkeit, den zu weitgehenden Einschränkungen der Freiheit, der Benachteiligung, jeder Verletzung dessen, was Demokratie ausmacht. Im Sport gibt es dafür Regeln; in Deutschland steht das im Grundgesetz. Was daraus folgt, muss notfalls das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht ist ziemlich bekannt, in Deutschland und auch in London oder Paris, in Brüssel bei der EU oder in New York bei den Vereinten Nationen, in Delhi oder Johannesburg. Wie es wirklich arbeitet, wissen allerdings nur we-

nige. Schon deshalb lohnt sich ein Blick hinter die Kulissen. Da zeigt sich außerdem, was heute so wichtig wie selten ist: Hier zählt nicht die Uneinigkeit, sondern die Einigkeit, hier wird auch zu großen Kontroversen der Konsens gesucht, hier streiten bewusst verschiedene Menschen miteinander, ohne zu spalten. Das wäre auch sonst schön: Wenn nicht der Streit im Vordergrund stünde, sondern die Einigung, wenn nicht nur betont würde, was uns trennt, sondern mehr, was wir gemeinsam haben und wollen. Auch darauf kommt es jedenfalls an, wenn wir fair miteinander spielen wollen. Die Praxis des Bundesverfassungsgerichts ist natürlich nicht unfehlbar, aber sie zeigt vielleicht auch, wie das gehen kann.

Es ist ja nicht zu übersehen, dass gerade ziemlich viel gestritten wird – und heftig. Klima, Migration und Sicherheit, der Sozialstaat, Gleichberechtigung und Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, politische Parteien und Demokratie. Um diese Kontroversen geht es auch hier. Das Bundesverfassungsgericht befasst sich zwar mit noch viel mehr, aber gerade da zeigt sich, welche Herausforderungen lauern und wie das Gericht mit ihnen umgeht. Vor allem wird deutlich, was das Gericht ausmacht: alles beachten, was dazugehört, gründlich klären, was man zunächst sehr unterschiedlich sieht, gemeinsam entscheiden, also Beschlüsse fassen und Urteile fällen, schon juristisch ziemlich komplizierte Fragen beantworten, die noch dazu häufig über Deutschland hinausreichen, zur Begründung überzeugende Argumente finden und letztlich auch kluge Vorgaben machen, die möglichst lange halten.

Dabei werden die Herausforderungen nicht kleiner. Auch das Bundesverfassungsgericht muss mit der »Wahrheitskrise« umgehen, denn immer öfter ist schon umstritten, was eigentlich im Streit steht, also von welchen Tatsachen, von welchen Fakten auszugehen ist. Außerdem ist auch das Gericht mit Wut konfrontiert, manchmal sogar mit Hass. Wie lässt sich streiten, ohne den Respekt vor-

einander zu verlieren, wie etwas klären und auch erklären, was zwar nicht alle begeistert, womit aber alle leben können? Im Bundesverfassungsgericht muss das gelingen. Ich beschreibe zuerst die Idee, dann geht es um die Menschen, die da tätig sind, und um die Praxis, wie also tatsächlich gearbeitet wird; im zweiten Teil stehen die großen Kontroversen im Vordergrund.

Wie wir in dieser Gesellschaft miteinander umgehen, liegt natürlich zuerst in unserer eigenen Verantwortung. Wir entscheiden selbst, ob in der Familie, im Freundeskreis, im Verein, in der Schule oder im Betrieb, was wir tun oder lassen. Für die Gesellschaft übertragen wir diese Verantwortung in Wahlen »der Politik«, also auf Parteien und Abgeordnete im Parlament und auf die Regierung. Außerdem engagieren sich viele Menschen in Vereinen oder auf Demonstrationen oder mit der eigenen Meinung in traditionellen oder sozialen Medien, mischen sich also auf diese Art politisch ein, in die allgemeinen, die öffentlichen Belange. Und das ist gut so. Deshalb ist all das in der deutschen Verfassung, dem Grundgesetz, geschützt – für eine lebendige Demokratie. Und ein Verfassungsgericht entscheidet, damit sie auch im Streitfall funktioniert. In den Bundesländern sind das die Landesverfassungsgerichte, für ganz Deutschland das Bundesverfassungsgericht, kurz »Karlsruhe« mit den Acht – oder Sechzehn – in den roten Roben. Das ist hier das Thema.

Das Bundesverfassungsgericht ist bemerkenswert, im wahrsten Sinne des Wortes wert, bemerkt zu werden, historisch und politisch und international, und auch von Ihnen: Es entscheidet über Ihr Leben. Schon deshalb haben Sie das gute Recht, mehr zu erfahren. Wie arbeitet es? Wer sitzt da in den roten Roben – und wer sitzt da sonst noch? Wie ist der Arbeitsalltag, was ist gefordert in so einem Amt, wie gehen die Richterinnen und Richter damit um? Was macht das Gericht, wenn öffentlich heftig gestritten wird, wie

reagiert es auf hohe Erwartungen, auf Druck und Kritik? Bislang hat das Bundesverfassungsgericht einen ziemlich guten Ruf, in Umfragen genießt es viel Vertrauen. Aber gibt es auch ein »Zuviel des Guten«, geht das Gericht also manchmal zu weit, beim Klima oder dem Datenschutz? Oder tut es zu wenig, wie in der Coronapandemie oder für die soziale Gerechtigkeit? Warum kommen einige Themen immer wieder vor das Gericht? Und inwiefern hat es »das letzte Wort« auch in Europa, wo es doch ebenfalls einen Gerichtshof gibt, und in der Welt mit Menschenrechtsgerichten?

Solche Fragen treiben viele Menschen um. Sie sind mir im Laufe meiner zwölf Jahre als Richterin des Bundesverfassungsgerichts oft gestellt worden, nach Vorträgen und in Gesprächen an Schulen, mit Studierenden und bei privaten Begegnungen, und sie beschäftigen die Richterinnen und Richter auch selbst. In der Arbeit an den Fällen wird das dann ganz konkret. Aber auch als Richterin musste ich zuerst für mich klären: Was rechtfertigt das Vertrauen in dieses Gericht? Welche Idee steckt dahinter? Welche Haltung ist hier gefragt, wie viel Öffentlichkeit tut dem Gericht gut, auch jenseits der Entscheidungen, und was bedeutet es, mit so unterschiedlichen Menschen so eng zusammenzuarbeiten? Wie läuft das in der Praxis? Das finden Sie im ersten Teil.

Ich war zwölf Jahre lang Richterin in diesem *Karlsruhe*, bekleidete zwölf Jahre dieses hohe Amt im Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts. Für mich war das eine große Ehre mit sehr viel Verantwortung, und um ehrlich zu sein: Es war auch sehr viel Arbeit. Zwölf Jahre Akten, Voten, Beratungen, Beschlüsse und Urteile, die Arbeitstreffen im In- und Ausland, Vorträge und Gespräche und eben auch Streit, vor allem in den großen Kontroversen. Was Sie hier finden, stützt sich auf diese Erfahrung.

Über die Zeit davor und danach und auch über diese zwölf Jahre würden andere vermutlich anderes erzählen. So ist das Bundesver-

fassungsgericht ein Zwillingsgericht, in dem zwei Senate Recht sprechen; »mein« Erster Senat ist für die meisten Grundrechte zuständig. Da sind die Bürgerinnen und Bürger zentral, denn sie bringen die Fälle vor Gericht, in denen ich dann mitentscheiden durfte. Diese Fälle sind mir natürlich vertrauter als die Entscheidungen, die im Zweiten Senat fallen. Außerdem kenne ich einige besser als andere, denn ich war Berichterstatterin im Arbeitsrecht und Sozialrecht, zur Vereinigungsfreiheit und Freiheit der Wissenschaft, musste also diese Fälle für die Kolleginnen und Kollegen vorbereiten. Am Ende der Amtszeit bekam ich die Quittung, einen Zettel mit den Zahlen: Ich habe insgesamt 4617 »Sachen« zuerst bearbeitet, davon 17 »große« im Senat und 65 mittelgroße in der Kammer. Aber wie alle anderen Richterinnen und Richter habe ich auch über alles Mögliche andere mitentschieden. Hier erzähle ich, wie das praktisch funktioniert.

Die Fälle in den Akten sind dabei nicht alles; ich durfte als Richterin viel mehr erleben. Dazu gehören die Arbeitsgemeinschaften im Gericht zu Übersetzungen, der neuen Webseite und Filmen, den eigenen Verhaltensleitlinien oder auch den Tagen der offenen Tür – es ist ein selbstverwaltetes Organ. Deshalb gibt es die Treffen aller 16 Richterinnen und Richter der beiden Senate als ein wenig Basisdemokratie im »Verwaltungsplenum«. Hinzu kommen Erfahrungen jenseits der Beratungen, von den Arbeitstreffen mit ausländischen Gerichten bis zum Abendessen im Kanzleramt, vom Gespräch mit einer 10. Klasse bis zu der Angst, als mich jemand feindselig ins Visier nahm, und viele Gespräche zur Resilienz, zur Widerstandskraft von Demokratie und Grundrechten in Deutschland heute. Auch das fließt hier ein.

Damit ist mein Blick auf das Bundesverfassungsgericht natürlich speziell. Ein anderer Richter oder eine andere Richterin hätte andere Themen und eine andere Perspektive, aber Vielfalt gehört

auch hier dazu. Wer selbst dabei war, sieht die Dinge zudem immer anders als von außen. Zwar bekam ich als Richterin jeden Morgen einen Pressespiegel auf den Tisch, aus ihm zitiere ich hier. Doch spielen natürlich auch persönliche Eindrücke und Erfahrungen eine Rolle. Damit wird aus diesem Buch keine Autobiografie, aber eine möglichst ehrliche Beschreibung. Weil auch das Bundesverfassungsgericht aus den Menschen besteht, die da arbeiten, gehört es dazu. Wie fühlt es sich an, abends am Schreibtisch im Richterzimmer oder in der roten Robe beim Auftritt im Saal, beim Vortrag oder in der Beratung, eben als *Richterin des Bundesverfassungsgerichts* Teil eines Verfassungsorgans zu sein? Ich erzähle davon, und wer mehr wissen will, findet im Anhang Empfehlungen für Bücher, Filme, Podcasts und Theater.

Für einen Blick hinter die Kulissen des Bundesverfassungsgerichts ist es höchste Zeit. Nicht nur haben mir viele Menschen viele Fragen gestellt, auf die es jenseits der Fachbücher kaum Antworten gibt. Vor allem droht Gefahr, denn im 21. Jahrhundert stehen Gerichte, die Grund- und Menschenrechte schützen und demokratische Verfahren einfordern, weltweit unter Druck. Wer mehr weiß, kann dem entgegenreten. Einfach war die Situation zwar nie: Es ist ja nicht selbstverständlich, dass wenige Menschen nur mit der Verfassung in der Hand den Machthabenden in den Arm fallen. Verfassungsgerichte profitieren deshalb davon, wenn sie kritisch begleitet werden. Aber sie brauchen Respekt, und genau da ist es brenzlig geworden. Heute sind Gerichte, die auf Menschenrechte und Demokratie achten, eine politisch gefährdete Spezies, eine weltweit bedrohte Art. Wer sie retten will, muss gut mit ihnen umgehen, aber sie eben auch kennen, muss wissen, wie da gearbeitet wird. In diesem Buch werden sogar Aktenzeichen genannt, mit denen Sie jede Entscheidung selbst finden können auf www.bverfg.de, mit einer Kurzfassung in den Presse-

mitteilungen. Die Zeichen sind auch kein geheimer Code: Die 1 vorn steht für den Ersten, die 2 für den Zweiten Senat, die Buchstaben für die Art des Verfahrens, dann kommen eine Nummer und das Jahr, in dem die Sache einging. Das soll nicht abschrecken; ich nenne sie auch, weil das den Alltag im Gericht tatsächlich prägt. Genau um den geht es hier. »Wir müssen um Vertrauen werben«, hat der ehemalige Präsident des Gerichts, Andreas Voßkuhle, 2019 im Gespräch mit den *Kieler Nachrichten* gesagt. Deshalb erzähle ich hier von einer Arbeit, die Ihr Vertrauen verdient.

Kein blindes Vertrauen: von Akten und Beratungen

Was wissen Sie über das Bundesverfassungsgericht? Auf der Website www.bverfg.de finden Sie die Entscheidungen, etwas über das Gericht und die Verfahren, das Hinweisblatt zur Verfassungsbeschwerde und sogar Filme. Aber es ist nicht viel bekannt über die Menschen in den roten Roben. Das Wort Karlsruhe wird in Deutschland trotzdem nicht selten in die politische Debatte geworfen oder in den Nachrichten erwähnt. Das meint dann nicht die Stadt, sondern das Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe ist deshalb für alle, die sich für Politik interessieren, selbst Politik machen oder mit Recht umgehen, eine Marke. Die Stadt nennt sich nicht umsonst die *Residenz des Rechts*, denn es gibt da viele juristische Einrichtungen, und der Oberbürgermeister gratulierte im Jahr 2011 dem Bundesverfassungsgericht zum 60. Geburtstag mit den Worten, dies sei »ein Glücksfall für die Stadt«. So sehen es wohl auch die meisten Menschen vor Ort.

Dabei ist das Glasgebäude im Schlossbezirk nicht protzig; schon das Haus selbst soll ein »Bürgergericht« sein (dazu gleich mehr), und es ist mehrfach besonders. Dort arbeiten sechzehn Richterinnen und Richter in zwei Senaten als Sicherheitsgurt der Demokratie, mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden und einer eigenen Verwaltung, geschützt von der Bundespolizei. Wie jede andere Institution lebt das Bundesverfassungsgericht von den Men-

schen, ist also nicht fehlerfrei, nicht perfekt. Aber die Art und Weise, wie es arbeitet, hat großen Anteil an seinem guten Ruf.

Das Gericht hat sehr viel Macht: Es hat viel zu sagen, denn es zieht die roten Linien nicht nur für die Politik. Es wird auch kritisch begleitet – von Medien, Wissenschaft und Politik und von Ihnen, den Bürgerinnen und Bürgern. Vor allem aber arbeitet es so sorgfältig wie unabhängig und schützt damit eine demokratische Gesellschaft, die diese Bezeichnung verdient. Hier wird Macht an Recht gebunden, hier wird gesichert, dass die Regeln für alle gelten. Klingt das formal, abstrakt? Tatsächlich betrifft es Ihr Leben. Die Regeln – das sind Ihre Grundrechte und die Demokratie als das Verfahren, in dem wir alle miteinander aushandeln, wie unsere Gesellschaft funktionieren soll. Und genau das kontrolliert das Bundesverfassungsgericht.

Die Menschen in Deutschland vertrauen dem Gericht. Auch wenn die Zeitschrift *Stern* 2024 »das große Misstrauen« titelte: Nach der alljährlichen großen Studie des Instituts *forsa*, für die 4000 Menschen zum Vertrauen in Institutionen befragt wurden, setzten Ende 2023 über 70% der Befragten das Bundesverfassungsgericht sehr weit oben an, weit höher als die Bundesregierung und den Bundestag, knapp hinter Ärztinnen und Ärzten und der Polizei. Natürlich wäre es gut, wenn das Vertrauen in die Abgeordneten wachsen würde und auch in die Regierung. Aber die Gerichte und insbesondere das Bundesverfassungsgericht sind darauf besonders angewiesen: Es hat sonst nichts, kein Schwert und keine Geldbörse. Das ist ein alter Spruch: *No influence over either the sword or the purse*. Ein »Gründungsvater« der USA, Alexander Hamilton, schrieb das 1788 in den »Federalist Papers«, die weltweit zitiert werden, wenn über solche Gerichte diskutiert wird. Es gilt auch hier und auch heute: Ein Verfassungsgericht hat keine Armee, kann mit Geld keinen Druck ausüben. Es hat nur

Worte, und diese wirken nur, wenn sie von jenen akzeptiert werden, an die sie sich richten. Die Entscheidungen begeistern nie alle, das zeigen die Kontroversen im zweiten Teil dieses Buches, aber sie müssen überzeugen. Der Institution zu vertrauen, heißt auch nicht, ihr blind zu folgen. Vertrauen lebt von Praxis. Also sollten Sie wissen, wie dort gearbeitet wird.

1964 wurde das erste Mal nach diesem Vertrauen in Institutionen gefragt; schon damals waren die Werte gut. Aber darauf kann und darf sich das Verfassungsgericht nicht ausruhen. So schön die Umfragen sind: Es fällt schon auf, dass heute im Osten nur 60 % und im Westen 77 % der Befragten dem Gericht vertrauen, dabei mehr Männer als Frauen. Mich beunruhigt vor allem, dass nur erschreckende 34 % derjenigen von Ihnen, die sich als AfD-Anhänger bezeichnen, dem Gericht vertrauen, gegenüber sonst 88 %. Auch für Sie ist das hier ein Blick hinter die Kulissen, auch deshalb dieses Buch.

Sie werden sehen, dass der Alltag im Bundesverfassungsgericht nicht nur aus »juristischem Hochreck« besteht (das ist im Gericht ein häufiger Spruch), sondern vor allem aus Akten. Das klingt vielleicht langweilig, ein bisschen muffig und auch mühsam. Aber in den Akten steckt das Leben, denn darin wird sorgfältig festgehalten, womit sich Menschen an das »Bürgergericht« wenden. Manchmal sind das dicke Packen Papier, von großen Kanzleien gestaltet, aber ich habe auch Verfassungsbeschwerden gesehen, die jemand mit der Hand geschrieben hat, ein Brief aus dem Gefühl heraus, völlig ungerecht behandelt worden zu sein. Angeblich begann sogar eine sehr berühmte Entscheidung mit einem zerknitterten Zettel: Ein Strafgefangener wollte nicht, dass seine Briefe durch die Anstalt kontrolliert werden, notierte das auf einem Zettel und legte so 1972 den Grundstein für das moderne Strafvollzugsrecht. Seitdem ist in Deutschland klar, dass die Menschen-

würde nicht verliert, wer eine Straftat begangen hat; deshalb muss gesetzlich geregelt sein, was in Gefängnissen passiert; auch die Strafhaft ist kein rechtsfreier Raum.

Im Verfassungsgericht sind Akten der Alltag. Egal wie sich Menschen an das Gericht wenden: Jedes Mal wird eine Akte angelegt, alles geprüft, ein ausführliches Gutachten verfasst – das Votum –, dann beraten und schließlich entschieden. Jede noch so große Entscheidung beginnt also im Kleinen, im Leben, mit Details, die für die Beteiligten wichtig sind. Eben in den Akten. Wären sie nicht erfunden worden, hätte es der Rechtsstaat schwer gehabt. Das hat die Anwältin und Kulturwissenschaftlerin Cornelia Vismann als »Medientechnik des Rechts« beschrieben: Der Leitz-Ordner war wichtig. Die »elektronische Akte«, die in vielen Gerichten schon eingeführt ist, wird also viel verändern. Während meiner Amtszeit sah es aber noch immer gleich aus: ein gelber Pappdeckel, oben rechts mit Bleistift das Aktenzeichen und ansonsten kleine Kästchen mit den Namen derer, die diese Akte nach mir bekommen. Sie rollt auf einem Wagen namens »Hund«, doch dazu später mehr. Wenn es eilt, ist die Pappe nicht gelb, sondern rot, und manchmal ist sie hellblau für Verwaltungssachen. Aber zwischen diesen Pappdeckeln eröffnet sich ein Schicksal, eine eigene Welt. Als Richterin ahnte ich nie, was da kommt, ein Zettel oder ein langer Schriftsatz von Profis, ein dünner Hefter oder viele Ordner, die ein spezieller Gurt mit dem »badischen Aktenknoten« zusammenhält. Was dann zählt, sind die Menschen: Sie wollen und müssen gesehen und gehört werden.

Im Verfassungsgericht sorgt dafür das Verfahren, und das ist aufwendig. Alles wird geprüft, umfassend begutachtet, mehrfach beraten und erst dann entschieden. Das ist die tägliche Aufgabe: viel Aufwand, aber keine bürokratische Zumutung. Vielmehr zeigt sich hier, wie wichtig formale Routine ist. Alles wird abge-

heftet, die Seiten nummeriert – denn es soll nichts übersehen und alles ernst genommen werden, was Menschen bewegt, die sich beschweren. Da das Bundesverfassungsgericht mit Wirkung für alle entscheidet, muss noch mehr einbezogen werden – auch dafür sorgt das Verfahren. Viele Schritte sind also notwendig, um umfassend informiert zu sein, und alles nur, um möglichst gut begründet zu entscheiden. So entstehen bestenfalls Urteile, die nicht Vorurteilen folgen, sondern rote Linien ziehen.

In jedem Fall, hinter jeder nach außen auch noch so kurzen, formalen Entscheidung steckt also viel Arbeit hinter den Kulissen. Als Richterin stand ich manchmal vorn auf der Bühne, aber das Stück kann nur gemeinsam und vor allem nur mit denen dahinter aufgeführt werden. Im Gericht gehören dazu das Allgemeine Register und die Geschäftsstellen, die Rechtspflegerinnen und die Kanzlei, die wissenschaftlichen Mitarbeitenden im Dezernat der Richterinnen und Richter, unterstützt von der Bibliothek, auch eine Pressestelle und das Protokoll und für das Ganze eine Verwaltung. Wenn Sie in Karlsruhe im Schlossbezirk spazieren gehen, sehen Sie diese Leute bei der Arbeit, denn das Gebäude ist sehr transparent. Aber auch das ist nur ein Teil. Bis zum Auftritt der Richterinnen und Richter in den roten Roben im Sitzungssaal, bei einer mündlichen Verhandlung oder im Finale der Verkündung eines Urteils, geschieht eine Menge mehr, an vielen Schreibtischen oder auch am Beratungstisch. Und darauf liegen eben Akten, die so bearbeitet werden.

Vor allem die Beratungen sind besonders – und berühmt. Für große Entscheidungen gibt es nicht nur eine, sondern mehrere, als »Votumsberatung« und »Leseberatung«. Im Bundesverfassungsgericht gibt es aber vor allem eine ganz eigene Beratungskultur, je etwas anders im Ersten und Zweiten Senat. Meine Kollegin Gabriele Britz hat darauf ihre Abschiedsrede gehalten, nach zwölf

Jahren im Amt, und eine frühere Richterin, Gertrude Lübbecke-Wolff, hat das vergleichend in einem dicken Buch beschrieben: Beratungen sind sehr spezielle Gespräche. Manchmal hat der Senat eine halbe Stunde lang über ein Komma diskutiert, manchmal ging es um Stilfragen, aber immer geht es auch um viel mehr; das werden Sie hier immer wieder sehen. Das Ziel ist, auch bei sehr umstrittenen Fragen zu einer Entscheidung zu kommen, auch bei großen Kontroversen zum Konsens.

Da ist schon der Raum wichtig: Das Beratungszimmer ist eher klein, und schon das macht etwas aus. Immerhin werden die Richterinnen und Richter von verschiedenen politischen Parteien für das Amt vorgeschlagen und unterscheiden sich natürlich auch sonst in ihren Erfahrungen und Persönlichkeiten, aber bei der Beratung sitzt man dicht beieinander, sieht sich aus der Nähe, spürt die Stimmung. Ich habe über Jahre mit dem Kollegen rechts von mir die Kaffeekanne geteilt, mir von links den Stift geliehen, den Gesichtsausdruck mir gegenüber immer vor Augen gehabt – das ist intensiv. Auch hatte ich Glück mit dem Blick in den Botanischen Garten. Und noch dazu war die Geschichte spürbar: Hier hatte schon mein Vorgänger gesessen und dessen Vorgänger und der davor. Ich trat also ein Erbe an; wenn ich mich setzte, spürte ich das.

Im Bundesverfassungsgericht sind die Beratungen tatsächlich Gespräche auf Augenhöhe, auch wenn es hart wird, auch im Streit. Alle Stühle sind gleich hoch, der Tisch ist rechteckig, bietet also allen Beteiligten je gleich viel Platz. In meiner Zeit gab es keine Technik, also keinen Laptop, kein Mobiltelefon und keinen Computer, sondern je einen Bleistift, Radiergummi und Anspitzer, je gleich viel Papier. Auch das macht etwas aus: Niemand blickt auf einen Bildschirm, sondern auf die anderen. Im Regal standen nur die alten Entscheidungen des Gerichts, die grauen

Bände, die auch oft benutzt wurden; manchmal las jemand daraus vor, um alle daran zu erinnern, worauf wir uns gemeinsam beziehen. Alles in diesem Raum ist also gleich. Ist das banal? Spätestens beim Besuch der prächtigen Paläste des französischen oder des amerikanischen Gerichts, des großen Saals in Österreich oder beim Anblick des langen ovalen Tisches in Portugal, dessen Sitzordnung und auch die Reihenfolge der Beiträge zur Beratung jedes Jahr verlost werden, wird klar, dass sich das auswirkt. Sie kennen es sicher: Sich ungesehen oder auf Augenhöhe zu fühlen, eine Vorgeschichte zu spüren oder nicht, sich wirklich zu sehen oder eher aus der Ferne – da spielt auch das Mobiliar eine Rolle.

Im Bundesverfassungsgericht sind alle Richterinnen und Richter gleich; das zeigt sich überall. Die Stimme des Präsidenten oder der Vizepräsidentin hat nicht mehr Gewicht als andere; wer einem Senat vorsitzt oder am längsten dabei ist, führt nur die Redeliste. Ich habe immer noch einen Zettel, auf dem in langen Reihen die Kürzel unserer Namen stehen, fair in der Reihenfolge, in der wir uns gemeldet haben. Wer was bearbeitet und welche Entscheidung entwirft, bestimmen vorab Regeln, nicht der Präsident. Die »Richterzimmer« sind gleich groß, die Möbel mit demselben Budget derselben Firma beschafft, die Bahncard für Heimfahrten identisch, ebenso die Zahl der Mitarbeitenden für jede Richterin und jeden Richter. Nur Präsident und Vizepräsidentin sitzen in etwas größeren Dienstzimmern, denn sie empfangen mehr Besuch; sie nutzen eigene Dienstwagen mit Fahrer, denn sie repräsentieren das Gericht nach außen und sind mehr unterwegs, aber sie sind *primus inter pares*, Erste unter Gleichen. Nicht einer gibt den Ton an, sondern was dieses *Karlsruhe* entscheidet, ist ein Gericht mit vielen Köchinnen und Köchen, ist immer auf Augenhöhe beraten worden. Nicht eine Meinung zählt, sondern das Grundgesetz ist auszulegen, in Anwendung auf den Fall, dann

möglichst gut begründet, mit Pressemitteilungen für die Öffentlichkeit, oft auf Englisch und online für die Welt. Das gilt für die vermeintlich einfachen Entscheidungen genauso wie für die großen Kontroversen.

Das Beratungsgeheimnis

All das wird hier geschildert, oder genauer: Sie erfahren hier fast alles, denn es gibt eine Grenze. Ich wurde immer wieder gefragt, ob ich das eigentlich dürfe. Darf ich beschreiben, wie das Verfassungsgericht wirklich funktioniert? Ich darf. Zerstört es die Aura und damit die Autorität? Ich hoffe nicht. Vielmehr glaube ich, dass Sie es verdient haben zu erfahren, wie in Karlsruhe gearbeitet wird: Das versuche ich hier ehrlich. Nur verrate ich nichts; dies ist also auch kein Enthüllungsbuch.

Was ein Verfassungsgericht tut, ist nicht geheim, aber es gibt das Beratungsgeheimnis, und das wird gewahrt. Im Deutschen Richtergesetz steht:

Der Richter hat über den Hergang bei der Beratung und Abstimmung auch nach Beendigung seines Dienstverhältnisses zu schweigen.

Das gilt auch für mich, und das ist gut so. Das Schweigegebot schützt die richterliche Unabhängigkeit, die sogar im Grundgesetz gesichert ist, in Artikel 97. So richtig verstanden habe ich das erst vor Ort, im Gericht. Denn mit dem Beratungsgeheimnis konnte und kann ich mich darauf verlassen, dass niemand ausplaudert, was ich wann gesagt habe; darauf vertrauen auch meine Kolleginnen und Kollegen. Damit wird das aber keine Geheimniskrämerei. Sondern es macht es vor allem leichter, sich in einer Beratung überzeugen zu lassen. Jede kann die eigene Meinung ändern, ob

in einem Verfahren oder im Laufe der Amtszeit, weil das niemand verrät, nie jemand bloßgestellt wird. Auch wenn ich etwas übersehen hatte oder schlicht juristisch falsch prüfte, war es mir persönlich sicher manchmal peinlich, aber es gehört dazu, wird nicht öffentlich, und ich konnte es dann verkraften. Als ich also in einer Beratung verwechselt hatte, wann welche Frage geprüft wird, um zu klären, ob ein Grundrecht verletzt ist, war das ein Anfängerfehler. Eine peinliche Situation. Eine Kollegin wies mich dezent darauf hin, die anderen schwiegen taktvoll. Ich wurde rot. Aber ich darf sicher sein, dass niemand verrät, worum es eigentlich ging. Oder wer wann was gesagt hat. Das tue ich auch nicht.

Das Beratungsgeheimnis wird übrigens auch untereinander im Gericht gewahrt. Wenn ich mit ehemaligen Richterinnen und Richtern über ihre Zeit in Karlsruhe spreche, bringt die Erinnerung an die Beratung zwar oft einen verträumten Ausdruck aufs Gesicht, einen schweifenden Blick in die Vergangenheit. Aber dann folgt Schweigen. Auch wenn ich denen begegne, die heute entscheiden, erfahre ich keine Details. Ich habe dem Kollegen im anderen Senat auch auf seine beiläufige Frage hin nicht erzählt, was wir gerade taten, und er mir auch nicht. Das Beratungsgeheimnis schützt auch intern. Aber jenseits dessen darf ich Ihnen viel darüber erzählen, wie das Gericht arbeitet.

So erfährt niemand, wer wann genau was vertreten hat, von wem welche Idee kam, wer was durchsetzen konnte, und so kann niemand allein für etwas verantwortlich gemacht werden. Egal welcher Senat entscheidet oder welche Kammer, egal wer da was beigetragen hat: Es ist immer das Bundesverfassungsgericht. Zwar haben die Richterinnen und Richter, die das Verfahren als Berichterstattende für den Senat vorbereiten, daran mit ihrem Dezernat, also ihren wissenschaftlichen Mitarbeitenden, den WiMis, länger und intensiver gearbeitet als die anderen. Der eine oder an-

dere ist auch in Versuchung geraten, das nach außen zu betonen, und es gibt immer wieder Journalisten, die behaupten, eine Entscheidung sei »von« X oder Y. Nur stimmt das eigentlich nie. In meiner ersten Beratung im Senat bemerkte ein älterer Richter lächelnd, es komme nichts aus dem Senat so heraus, wie es hineingebracht werde. Das trifft es eher; so war es dann auch.

Tatsächlich ist es für das Bundesverfassungsgericht sogar sehr wichtig – und auch im weltweiten Vergleich sehr besonders –, dass sich alle Richterinnen und Richter und die WiMis, die wissenschaftlichen Mitarbeitenden, über Monate und manchmal sogar Jahre in die Akten vertiefen und dazu beitragen, was dann entschieden wird. Die Richterinnen und Richter unterscheiden sich natürlich auch da, also engagieren sie sich auch mal mehr und mal weniger, aber Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind immer ein Gemeinschaftswerk. Mich hat das zwölf Jahre lang beeindruckt. Es geht oft auf Kosten der Sprache. In meinem Senat hieß es dann, dass wir »dafür ganz sicher keinen Preis bekommen«: sprachlich nicht schön, aber für alle tragbar. Der Konsens war und ist wichtiger. Hier wird beschrieben, wie er gelingt, denn darauf kommt es an.

Besondere Gerichte, weltweit

Verfassungsgerichte sind also speziell und überhaupt nicht selbstverständlich. In Deutschland musste das Bundesverfassungsgericht nach 1945 erst einmal installiert und vor allem in den 1950er Jahren gegen die Regierung verteidigt werden, aber auch danach immer wieder. »Ein Wunder wird 60«, schrieb Heribert Prantl in der *Süddeutschen Zeitung* im Jahr 2011, und auch sonst gab es da weithin lobende Worte. Aber das ist keine Selbstverständlichkeit,