

Grundkurs Öffentliches Recht I

Donnerstag, den 24. Januar 2002

Im nächsten Teil der Vorlesung steht das Bundesverfassungsgericht auf dem Programm. In diesem Zusammenhang sind darzustellen: die allgemeine verfassungsrechtliche Stellung dieses Gerichts, seine Organisation, die Bestellung der Richter und, vor allem, die einzelnen in Art. 93 I GG aufgezählten Verfahrensarten.

I. Verfassungsrecht als politisches Recht

Die Bedeutung des BVerfG kann man gut ermessen, wenn man sich vorstellt, dass es dieses Gericht nicht gäbe. Das Grundgesetz würde dann zwar immer noch alle drei Staatsgewalten, auch den Gesetzgeber und die Regierung, binden (Art. 20 III, 1 III GG). Diese Bindung wäre aber unvollkommen, weil sie gerichtlich nicht bei allen Staatsgewalten kontrolliert würde. Kontrolliert würde die Verfassungsbindung der Staatsgewalt dann nur hinsichtlich der Verwaltung und der Instanzgerichte, denn deren Maßnahmen unterliegen der Kontrolle durch (höhere) Gerichte. Anders verhält es sich bei Gesetzgeber, Regierung und letztinstanzlichen Gerichten. Deren Verfassungsbindung kann nur durch das BVerfG überwacht werden.

Aus der Sicht des Bürgers wird der Zuwachs an gerichtlicher Kontrolle der Staatsgewalt, die der Existenz des BVerfG zu verdanken ist, auch an dem Wort "öffentliche Gewalt" in Art. 19 IV 1 GG deutlich. "Öffentliche Gewalt" meint hier nur die Verwaltung, nicht die Gesetzgebung und nicht die Rechtsprechung. Dass Akte der Rechtsprechung nicht gemeint sein können, lässt sich mit einem *argumentum ad absurdum* begründen. Wenn nämlich gegen jeden Akt der rechtsprechenden Gewalt Rechtsschutz eröffnet wäre, ergäbe sich ein nie endender Instanzenzug. Das BVerfG hat sich deshalb auf den Standpunkt gestellt, Art. 19 IV 1 GG gewähre Rechtsschutz durch den Richter, nicht aber gegen den Richter. Wenn der Rechtsschutz, den Art. 19 IV 1 GG gewährleistet, Parlamentsgesetze umfasste, so würde das Entscheidungsmonopol des BVerfG über solche Gesetze ausgehöhlt, weil dann jedes Gericht über Parlamentsgesetze befinden dürfte. Das widerspräche insbesondere Art. 100 I GG, der jedes Gericht verpflichtet, ein Gesetz, das es für verfassungswidrig hält, dem BVerfG zur Entscheidung vorzulegen, der, mit anderen Worten, das Verwerfungsrecht beim BVerfG monopolisiert. Daraus folgt, dass das Gericht das Gesetz nicht selbst als verfassungswidrig verwerfen darf. Daraus wiederum folgt, dass Art. 19 IV 1 GG einen Rechtsschutz gegen Gesetze nicht gewährleistet. "Öffentliche Gewalt" im Sinne von Art. 19 IV 1 GG meint vielmehr nur die Exekutive. Die richterliche Kontrolle des Gesetzgebers und auch des letztinstanzlichen Richters ist Sache eines besonderen Gerichts, des BVerfG.

Lange Zeit ist darüber gestritten worden, ob die politischen Staatsgewalten einer richterlichen Kontrolle unterworfen werden dürfen. Man war teilweise der Meinung, dies führe zu einer Vermengung von Recht und Politik, bei der die Politik nichts zu gewinnen und das Recht alles zu verlieren habe (so eine Formulierung des einflussreichen Staatsdenkers Carl Schmitt aus der Weimarer Zeit). Diese Meinung hat sich zu Recht nicht durchgesetzt. Sie ist bereits in sich nicht schlüssig. Wenn man die Staatsgewalt insgesamt an eine Verfassung bindet, dann darf man nicht davor zurückschrecken, diese Bindung mit dem Instrument richterlicher Kontrolle auch effektiv zu machen. Zwar gibt es Rechtsordnungen, in denen die richterliche Kontrolle der Einhaltung des Rechts nur schwach ausgeprägt ist. Die Klagbarkeit ist keine notwendige Bedingung der Verbindlichkeit eines Rechtssatzes. Das Hauptbeispiel hierfür ist das Völkerrecht, über dessen Einhaltung der Internationale Gerichtshof im Haag nur insoweit wachen kann, als die streitenden Parteien sich seiner Gerichtsbarkeit freiwillig unterworfen haben. Doch muss man zugeben, dass

die Verbindlichkeit einer Rechtsordnung ohne richterliche Kontrolle fragwürdig ist. Diese Einsicht hat sich allmählich auch für das Verfassungsrecht durchgesetzt. Mit einiger Übertreibung kann man sagen, dass das BVerfG zu den "Exportschlagern" des deutschen Verfassungsrechts gehört.

Um dem Einwand, das Recht dürfe sich nicht in die Politik einmischen, wenigstens teilweise Rechnung zu tragen, könnte man sagen, das BVerfG habe bei der Entscheidung über politische Angelegenheiten einen sogenannten "judicial self-restraint" zu wahren. Diese "political question doctrine" ist eine Anleihe bei der Rechtsprechung des US-amerikanischen Supreme Court. Sie bedeutet, dass der Richter in politischen Angelegenheiten, zumal in Angelegenheiten der Außenpolitik, Zurückhaltung zu wahren habe und eine rechtliche Entscheidung über Fragen ablehnen kann, weil sie zu politisch seien. Diese Ansicht ist abzulehnen, weil es nicht Sache des BVerfG ist, die Grenzen seiner richterlichen Kontrollkompetenz selbst festzulegen. Diese ergeben sich vielmehr aus der Verfassung. Sie sind dem BVerfG also vorgegeben und können nicht von ihm selbst festgelegt werden. Zwar hat das BVerfG sich in der Grundlagenvertragsentscheidung selbst zur political question doctrine bekannt, um den anderen Verfassungsorganen einen Raum freier, rechtlich ungebundener politischer Gestaltung offen zu halten (E 36, 1 LS 2). In derselben Entscheidung hat es aber den Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR einer umfassenden Überprüfung vor allem am (damaligen) Wiedervereinigungsgebot der Präambel des Grundgesetzes unterzogen. In einer neueren Entscheidung, dem Maastricht-Urteil (E 89, 155), ist von einer richterlichen Zurückhaltung wenig mehr zu spüren; dort hat das Gericht eine wohl unzulässige Verfassungsbeschwerde zum Anlass genommen, sich ausführlich zur Interpretation des Maastrichter Vertrages und zu dem Projekt der Währungsunion zu äußern. Ein anderes Beispiel einer richterlichen Entscheidung, die sich weit in den Bereich der Politik begibt, ist der Brokdorf-Beschluss zu Großdemonstrationen, der lange Passagen zu Art. 8 GG enthält, obwohl das Ergebnis aus anderen Gesichtspunkten vollständig zu begründen war (BVerfGE 69, 315).

Der Vorwurf, das BVerfG betreibe Politik im Gewande des Rechts, ist so alt wie die Institution. Diesen Vorwurf kann man nicht pauschal akzeptieren oder ablehnen. Er gründet unentrinnbar darin, dass das Verfassungsrecht politisches Recht ist, d.h. dass Regelungsgegenstand des Verfassungsrechts die Politik ist. Recht und Politik lassen sich nicht klar trennen; beide sind keine Gegensätze, sondern unterschiedliche Mittel der Sozialgestaltung. Vielmehr muss bei der Auslegung einzelner Bestimmungen des Verfassungsrechts darauf geachtet werden, dass diese nicht überdehnt werden. So lässt Art. 72 II GG dem Bund auch nach der Grundgesetzänderung Spielräume. Was erforderlich ist, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen oder die Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu wahren, lässt sich nur in Grenzen von einem Gericht vorgeben. Hier muss der Gesetzgeber einen Spielraum haben, schon weil die Anwendung dieser Vorschrift eine Prognose erfordert, die politisch verantwortet werden muss. Die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften muss nicht in jeder Hinsicht überprüfbar sein. Es gibt Rechtsnormen, deren Einhaltung von Gerichten nur in Grenzen kontrolliert werden kann. Diesen Problemkreis werden Sie im Verwaltungsrecht mit dem Ermessen und dem Beurteilungsspielraum näher kennenlernen.

Eine Überschreitung dieser Grenzen schlägt nicht selten auf das BVerfG zurück. Sie rächt sich. So hat das BVerfG auf der schmalen Grundlage von fünf Wörtern im Grundgesetz, auf der Grundlage der Formulierung "Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk" mehrere sehr umfangreiche Entscheidungen zum Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk erlassen. Diese Entscheidungen kommen in ihrer Summierung einem Rundfunkrechtsrahmengesetz des Bundes gleich. Sie werden allerdings allmählich von der technischen Entwicklung und

vom Europarecht überholt. Wenn gesetzliche Regelungen durch den Fortschritt der Technik veralten, ist dies etwas anderes. Für das BVerfG bedeutet es einen Ansehensverlust, wenn das, was von ihm als Verfassungsgebot hingestellt worden ist, schon nach relativ kurzer Zeit überholt ist. Gleiches gilt, wenn das BVerfG eigene Prognosen an die Stelle von Prognosen des Gesetzgebers setzt. Hier erweist sich durch Zeitablauf, wer Recht hatte, wobei dem Gesetzgeber ein Recht auf Irrtum einzuräumen ist, weil er die Zukunft gestalten soll, dem BVerfG aber nicht, weil es vorgegebene Rechtsmaßstäbe anzuwenden hat.

Das Problem, die Grenzen der richterlichen Entscheidungsbefugnis beachten zu müssen, stellt sich für das BVerfG besonders ausgeprägt. Dies liegt an einer Besonderheit, die das Verfassungsrecht etwa vom BGB grundlegend unterscheidet. Verfassungsrecht ist politisches Recht. Diese Besonderheit äußert sich darin, dass das BVerfG als einziges Gericht zugleich Verfassungsorgan ist. Das BVerfG steht, im Unterschied etwa zum BGH, in einer Reihe mit den vier anderen Verfassungsorganen des Bundes: Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident. Diese Sonderstellung kommt in Art. 92 GG zutreffend zum Ausdruck.

II. Der Status des BVerfG

Damit bin ich bei Fragen des Status und der Organisation des BVerfG. Der Status des BVerfG ergibt sich aus § 1 I BVerfGG. Danach ist das Gericht ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes. Das BVerfG ist damit sowohl Gericht als auch Verfassungsorgan. Es hat eine Doppelnatur. § 1 I BVerfGG folgt darin dem sogenannten Statusbericht, einer Denkschrift des BVerfG über die eigene Rechtsstellung aus dem Jahr 1952 (JöR 6 (1957), 144).

Zu dem Wort "Verfassungsorgan" sind einige ergänzende Bemerkungen erforderlich, denn es liegt quer zu der Einteilung in oberste, obere, mittlere und untere Staatsorgane. Das Wort "Verfassungsorgan" erscheint zunächst als unsinnig, weil eine Verfassung ein Rechtstext ist, der keine Organe haben kann; Organe kann eine juristische Person, z.B. der Staat, haben, weshalb die Bezeichnung "Staatsorgan" den hier geschilderten Einwänden nicht ausgesetzt ist. Unter einem "Verfassungsorgan" kann man zunächst ein Staatsorgan verstehen, das in der Verfassung ausdrücklich erwähnt wird. Diese Definition ist jedoch zu weit. So werden in der Verfassung die Bundesbank (in Art. 88 S. 1) und der Bundesrechnungshof (Art. 114 II) ausdrücklich erwähnt; gleichwohl handelt es sich bei ihnen nach allgemeiner Ansicht nicht um Verfassungsorgane. Würde man zusätzlich zu der ausdrücklichen Erwähnung in der Verfassung fordern, dass die rechtlichen Regeln für das Organ ausschließlich in der Verfassung oder in seiner Geschäftsordnung niedergelegt sind, so wäre dies zu eng. Denn die Verfassung und das Verfahren des BVerfG werden gemäß Art. 94 II GG durch ein Bundesgesetz geregelt, das BVerfGG. Mit dem Attribut "Verfassungsorgan" ist darum etwas anderes gemeint. Gemeint ist der tatsächliche Anteil eines Organs an der Staatsleitung. Insoweit steht das BVerfG in der Tat zusammen mit Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident in der ersten Reihe. Dem entspricht die protokollarische Stellung des Präsidenten, gegenwärtig der Präsidentin des BVerfG. Dem entspricht schließlich, dass nach § 69 DRiG die Vorschriften dieses Gesetzes für Bundesverfassungsrichter nur gelten, soweit sie mit der besonderen Rechtsstellung dieser Richter nach dem Grundgesetz und dem BVerfGG vereinbar sind.

III. Die Richterwahl

Gemäß § 2 I BVerfGG besteht das BVerfG aus zwei Senaten. Gemäß § 2 II BVerfGG werden in jeden Senat acht Richter gewählt. Für das Wahlverfahren macht schon das Grundgesetz in Art.

94 I Vorgaben. Die Richter werden je zur Hälfte vom Bundestage und vom Bundesrat gewählt. Der Bundesrat ist hier nicht darauf beschränkt, einem Wahlakt des Bundestages die Zustimmung entweder zu erteilen oder zu versagen. Der Bundesrat wählt vielmehr die Hälfte der Mitglieder des BVerfG selbst, ohne Mitwirkung des Bundestages. Umgekehrt wird die andere Richterhälfte vom Bundestag ohne Mitwirkung des Bundesrates bestimmt. Die starke Stellung des Bundesrates rechtfertigt sich daraus, dass das BVerfG auch über die bundesstaatlichen Regelungen des Grundgesetzes und damit über das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern zu entscheiden hat.

Die vom Bundestag zu wählenden Richter werden nicht vom Plenum, sondern in indirekter Wahl von einem Wahlmännnergremium gewählt, das von dem Richterwahlausschuss nach Art. 95 II GG zu unterscheiden ist. Das Wahlmännnergremium ist nur zuständig für die Wahl von Bundesverfassungsrichtern; der Richterwahlausschuss ist zuständig für die Wahl der Richter der übrigen obersten Gerichtshöfe des Bundes. Das Nähere über die Verfassungsrichterwahl richtet sich nach § 6 BVerfGG. Die Zusammensetzung des Wahlmännnergremiums richtet sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Bundestag. Gruppen von Abgeordneten unterhalb der Fraktionsstärke (§ 10 IV GOBT) oder gar einzelne Abgeordnete sind also vom Vorschlagsrecht ausgeschlossen.

Gewählt ist, wer in diesem Gremium acht von zwölf Stimmen, also eine Zweidrittelmehrheit, erhält. Auch im Bundesrat, bei dem das Plenum entscheidet, ist gemäß § 7 BVerfGG eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Diese hohen Mehrheitserfordernisse sind ein Schutzmechanismus dagegen, dass die jeweilige politische Mehrheit im Bundestag oder im Bundesrat einseitig parteipolitischen Einfluss auf das BVerfG nimmt. Ein weiterer Schutzmechanismus ist die indirekte Wahl durch ein Wahlmännnergremium, die im Unterschied zu einer unmittelbaren Wahl durch den Bundestag den Vorteil hat, dass sie eine öffentliche Auseinandersetzung über einzelne Kandidaten erschwert. Die Wahl durch ein Wahlmännnergremium ist mit Art. 94 I GG vereinbar. Wenn dort eine Wahl "vom Bundestage" verlangt wird, so heißt dies nicht zwingend, dass das Bundestagsplenum entscheiden muss; es genügt die Entscheidung eines Ausschusses, eben des Wahlmännnergremiums.

Wer derzeit Bundesverfassungsrichter ist, kann den Bänden der Amtlichen Entscheidungssammlung dieses Gerichts entnommen werden. Diese Bände enthalten gegen Ende vor den Registern einen Richterspiegel.

Bei der Wahl von Bundesverfassungsrichtern sind rechtliche Vorgaben zu beachten und werden darüber hinaus tatsächlich politische Proporzregeln beachtet. Ich beginne mit den rechtlichen Vorgaben:

- ☞ Gemäß § 3 I BVerfGG kann nur gewählt werden, wer 40 Jahre alt ist und die Befähigung zum Richteramt besitzt. Die Befähigung zum Richteramt hat, wer das 2. Juristische Staatsexamen oder wer ordentlicher Professor des Rechts an einer deutschen Universität ist. Da man nicht das 2. Juristische Staatsexamen abgelegt haben muss, um Juraprofessor zu werden, ist es denkbar, dass man ohne 2. Juristisches Staatsexamen Bundesverfassungsrichter wird. Dieser Fall ist allerdings selten. Ein Beispiel war der Richter Böckenförde.
- ☞ Gemäß § 4 II BVerfG ist eine Wiederwahl von Bundesverfassungsrichtern nach dem Ablauf ihrer zwölfjährigen Amtsperiode ausgeschlossen. Damit soll erreicht werden, dass die richterliche Tätigkeit nicht von der Erwägung beeinflusst wird, die Aussichten der Wiederwahl zu verbessern.

- ☞ Gemäß Art. 94 I 3 GG dürfen Bundesverfassungsrichter weder dem Bundestage noch dem Bundesrat noch der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören. Weitergehend verbietet § 3 IV BVerfGG neben der richterlichen Tätigkeit jede andere berufliche Tätigkeit mit Ausnahme derjenigen eines Lehrers des Rechts an einer deutschen Hochschule. Und auch in diesen nicht seltenen Fällen hat das Richteramt Vorrang. Die derzeitige Präsidentin des BVerfG steht nach dieser Vorschrift für die Leitung des Goethe-Instituts erst nach ihrem Ausscheiden aus dem BVerfG zur Verfügung.
- ☞ Gemäß § 2 III BVerfGG werden drei der Richter jedes Senats aus der Zahl der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes gewählt. Dies konkretisiert ein schon in Art. 94 I 1 GG angelegtes, wenn auch dort nicht zahlenmäßig festgelegtes Gebot. Dadurch soll eine Verbindung zwischen dem Bundesverfassungsgericht und den sogenannten Fachgerichten hergestellt und verhindert werden, dass das BVerfG sich von den übrigen Gerichten abhebt. Dies ist keine geringe Gefahr. Dass die heftige Kritik, die in den letzten Jahren am BVerfG geübt worden ist, unter Juristen auf große Resonanz gestoßen ist, liegt meines Erachtens auch an einem zu selbstbewussten Umgang des BVerfG mit diesen Fachgerichten. Hierzu Isensee, JZ 1996, S. 1085 ff. (Festvortrag auf dem Deutschen Juristentag 1996).

Neben diesen rechtlichen Vorgaben werden bei der Wahl von Bundesverfassungsrichtern nicht-rechtliche Vorgaben beachtet. Dazu zählt vor allem ein parteipolitischer Proporz, der einzelnen Parteien ein Vorschlagsrecht gibt. Dieses Vorschlagsrecht ist jedoch von einem begrenzten Wert. Einmal setzt ihm das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit Schranken. Vorschläge einer politischen Partei müssen darum in der Regel die Zustimmung der anderen Parteien finden. Keine Partei kann einseitig ihre Personalvorstellungen durchsetzen. Dies musste die SPD erfahren, als sie 1993 für das Amt der Gerichtspräsidentin ihre rechtspolitische Sprecherin, Frau Däubler-Gmelin, vorschlug. Dieser Vorschlag stieß bei CDU und CSU auf vehementen Widerstand, so dass die Parteien sich schließlich auf Frau Limbach einigten, die damals für die SPD Justizsenatorin in Berlin war. Der Wert des Vorschlagsrechts der politischen Parteien wird weiter dadurch begrenzt, dass die Parteien keine Garantie haben, dass ein Richter, einmal gewählt, in ihrem Sinne agiert. Da eine Wiederwahl ausgeschlossen ist, ist der Richter zu nichts verpflichtet. Hier hat es schon manche Überraschung gegeben. Andererseits ist es bei Entscheidungen, die nicht einstimmig getroffen worden sind, häufig auch so, dass in dem Abstimmungsergebnis widerspiegelt, welche politischen Parteien die jeweiligen Richter vorgeschlagen haben; so haben bei der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit sog. Überhangmandate die vier „rechten“ Richter (Kruis, Kirchhof, Winter, Jentsch) ein positives Votum abgegeben, während die vier „linken“ Richter (Limbach, Graßhof, Sommer, Hassemer) die Verfassungsmäßigkeit verneint haben; von Überhangmandaten hat in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die CDU mehr profitiert als die SPD, wobei nicht nachweisbar ist, dass zwischen dieser Tatsache und dem Abstimmungsverhalten der Richter ein Zusammenhang besteht.

Eine weitere Vorgabe, die bei der Richterwahl beachtet wird, betrifft die Professoren. Obwohl dies rechtlich nicht vorgeschrieben ist, befanden sich unter den Richtern des BVerfG immer einige Professoren, nicht notwendig Staatsrechtler.

IV. Die Befangenheit von Bundesverfassungsrichtern

Der besondere Status des Gerichts und die besondere Stellung seiner Richter lassen sich exemplarisch an einer Rechtsfrage verdeutlichen. Ich meine das Problem der Befangenheit. Zum folgenden BVerfGE 73, 330.

In dem Fall waren strafgerichtliche Verurteilungen wegen Nötigung zu überprüfen, die gegen Blockierer militärischer Einrichtungen verhängt worden waren. Einer der an dieser Prüfung beteiligten Richter hatte zuvor öffentlich erklärt, dass die Kriminalisierung von Menschen, die sich durch die NATO-Nachrüstung an die Grenzen der Loyalität versetzt sähen, ihm unerträglich erscheine. Mit Kriminalisierung meinte dieser Richter dabei die zu überprüfenden strafgerichtlichen Urteile. Einen deswegen gestellten Befangenheitsantrag hat das BVerfG als unbegründet zurückgewiesen. Die Voraussetzungen von § 19 I BVerfGG lägen nicht vor. Es bestehe nicht die Besorgnis der Befangenheit. Ob ein an dem Verfahren Beteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass habe, an der Unvoreingenommenheit eines Richters zu zweifeln, müsse nach einem strengen Maßstab beurteilt werden. Der Maßstab sei beim BVerfG strenger als bei anderen Gerichten. Dies wird vor allem damit begründet, dass eine erfolgreiche Richterablehnung dazu führe, dass durch Los ein Richter des jeweils anderen Senats an die Stelle des abgelehnten Richters trete (§ 19 IV BVerfGG). Dadurch sei die fein austarierte politische und fachliche Zusammensetzung jedes Senats jedoch Veränderungen unterworfen, die vom Zufall abhängen. Weiterhin ordnet § 18 II BVerfGG an, dass jedenfalls kein Ausschließungsgrund vorliege, wenn jemand auf Grund seines Familienstandes, seines Berufs, seiner Abstammung, seiner Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder aus einem ähnlich allgemeinen Gesichtspunkt am Ausgang des Verfahrens interessiert sein kann. Unbefangenheit heiße nicht, dass ein Richter keine eigene Meinung haben dürfe und dass es sich auch nicht öffentlich äußern dürfe. Ein Richter des BVerfG dürfe politische Anschauungen nicht nur haben, sondern auch öffentlich vertreten. Es müssten schon besondere Umstände hinzutreten, aus denen sich Zweifel an der Objektivität ergeben.

V. Die Geschäftsverteilung zwischen den Senaten

Als Überleitung zu den einzelnen Verfahren vor dem BVerfG, vom Organstreit bis zur Verfassungsbeschwerde, möchte ich auf die Geschäftsverteilung zwischen den beiden Senaten eingehen. Diese richtet sich nämlich nach den Verfahrensarten. Sie ergibt sich § 14 BVerfGG und dem Geschäftsverteilungsplan des BVerfG. Vereinfachend kann man die Arbeitsteilung zwischen den beiden Senaten auf die Formel bringen, dass der 1. Senat für die Grundrechte zuständig ist, der 2. Senat für Fragen des Staatsorganisationsrechts. So sind die Kruzifix-Entscheidung und die Entscheidung zu dem Tucholsky-Zitat, dass Soldaten Mörder seien, vom 1. Senat getroffen worden und stammen das Maastricht-Urteil und die Entscheidungen zum Auslandseinsatz der Bundeswehr zum 2. Senat.

Dass das BVerfG aus zwei Senaten besteht und dass jedem Senat acht Richter angehören, ergibt sich aus § 2 I / II BVerfGG. Die Befugnis des Bundesgesetzgebers, die Organisation eines anderen, ihm grundsätzlich gleichrangigen Verfassungsorgans zu regeln, folgt aus Art. 94 II GG.