

Zur Zukunftsfestigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit

Prof. Dr. Gabriele Britz, Richterin des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Festvortrag zum 75-jährigen Bestehen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen am 27. Juni 2024 [Redetext]

Ich gratuliere der Freien Hansestadt Bremen und deren Bürgerinnen und Bürgern zum 75. Geburtstag ihres Staatsgerichtshofs. Möge es dem Staatsgerichtshof auch in Zukunft gelingen, „den Kasten sauber zu halten“.

I.

Dieser Kasten ist, vom aktuell unvermeidlichen Fußball-Jargon befreit, nicht weniger als der autonome Verfassungsraum dieses Bundeslandes. Es ist ein Verfassungsraum, den die eigenen Verfassungsorgane der Freien Hansestadt Bremen autonom ausfüllen und erhalten. Sie erhalten ihn um seiner selbst willen. Indem sie ihn erhalten, leisten sie aber auch Instandhaltungsarbeit an den Fundamenten des föderalen Ganzen. Denn die Zukunft der Verfassungsstaatlichkeit Deutschlands ist auf das gute Funktionieren der Verfassungsstaatlichkeit in den Ländern angewiesen. Das gilt umso mehr, wenn auch die Länder das Bundesverfassungsgericht über den Bundesrat gegen Destruktion und Funktionsverluste absichern sollen – *was de constitutione ferenda* sinnvoll erscheint (unten, III.).

Werfen wir einen ersten Blick in den *kleinsten Verfassungsraum* der Republik: Die Freie Hansestadt Bremen genießt wie alle Länder Verfassungsautonomie. Ein schöner Zufall will es, dass die Verfassungsautonomie der Länder Gegenstand des allerersten Urteils des Bundesverfassungsgerichts überhaupt war. Dort heißt es¹: „Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener ... nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheits-

¹ BVerfGE 1, 14, 34.

macht.“ Und: „In ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande“. Seitdem formuliert das Bundesverfassungsgericht immer wieder²: „Die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder [stehen] grundsätzlich nebeneinander“, „entsprechendes gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeiten des Bundes und der Länder.“ So können grundsätzlich „die Länder ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit selbst ordnen“.

Bremen hat dies getan und erfreut sich seit nunmehr 75 Jahren einer anspruchsvollen, zahlenmäßig überschaubaren Verfassungsrechtsprechung. Das Land hat sich gegen die Verfassungsbeschwerde entschieden, überlässt das dem Bundesverfassungsgericht und hält so seine Verfahrenslast in Grenzen. Das ist für das Verfassungsgericht eines kleinen Landes plausibel. Dem Staatsgerichtshof wurde zur wissenschaftlichen Vorbereitung seiner Entscheidungen gerade erstmals ein wissenschaftlicher Mitarbeiter gegönnt. Das BVerfG hat kontinuierlich ca. 65 und wäre ohne sie nicht in der Lage, die Verfahrenslast mehrerer Tausend Eingänge im Jahr zu bewältigen. – Auch Bremen ordnet aus seiner Justiz großzügig besonders geeignete Richterinnen und Richter als wissenschaftliche Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht ab. Ihnen eilt ein hervorragender Ruf voraus und nach. Ein Bremer meines Karlsruher Dezernats war nun, zurückgekehrt hierher in die Bremer Justiz, jener erste wissenschaftliche Mitarbeiter des Staatsgerichtshofs. Dass der Präsident des Staatsgerichtshofs selbst einst wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts gewesen war, dürfte die Karlsruhe-Bremische Zusammenarbeit in Personalfragen fördern und der Rechtsprechung in beiden Verfassungsräumen guttun.

Liest man nach, womit der Staatsgerichtshof Bremens über die Jahrzehnte befasst war, zeigt sich, dass er über ganz unterschiedliche Fragen entschieden hat. Unverkennbar ist jedoch eine gewisse Häufung

² BVerfGE 103, 332, 350.

von Wahlrechtsfragen. Wahl und Wahlrecht gehören nun aber wirklich zu den Essentialia des Verfassungsraums. Der Staatsgerichtshof sichert die ordnungs- und verfassungsgemäße Wahl und damit die Demokratie. Er tut dies, indem er verhindert, dass Wahlen um ihre Funktion gebracht werden. Aber auch, indem er allzu wilden Theorien, was bei Wahlen alles manipuliert werde, durch nüchterne Gerichtsentscheidung ein Ende bereitet. Auch das ist für die Demokratie wichtig. Der Staatsgerichtshof sorgt mit dafür, dass Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen funktioniert. Wie gut er selbst für die Zukunft gerüstet ist, werden wir noch genauer betrachten (unten II.)

Auch für das *föderale Ganze* ist es wichtig, in den Ländern solide Akteure der Demokratie zu haben. Es kann ja niemandem entgangen sein, wie laut die Sorgentöne waren, die sich zum 75. Geburtstag des Grundgesetzes in alle Festreden gemischt haben. Die notwendige Stärkung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts hat für kurze Zeit über Insider-Kreise hinaus Aufmerksamkeit erhalten. Und die „wehrhafte Demokratie“ ist von der grauen Schulbucherinnerung zur aktuellen Verfassungsformel avanciert. Während aber das Schulbuchwissen über die wehrhafte Demokratie selten über die Möglichkeit des Parteiverbots, des Vereinsverbots und vielleicht noch der Grundrechtsverwirkung hinaus reicht, gründet die Robustheit unserer Verfassung gerade auch auf ihrer föderalen Gestalt. Diese Bundesstaatlichkeit enthält natürlich ihre Verflechtungsfallen und verlangsamt politische Gestaltung manchmal in nervenaufreibender Weise. Aber sie ist auch wirkungsvolles Bollwerk gegen eine formale oder faktische Unterwanderung und Beseitigung unserer Verfassung. Eine nachhaltige Sicherung des Verfassungsstaates auf Bundesebene ist mehr denn je auf starke Verfassungsstaatlichkeit in den Ländern angewiesen. Denn die Landesverfassungsgerichte halten ihre Verfassungsräume in Ordnung, so dass die Gliedstaaten als funktionstüchtige Akteure bereitstehen, um über den Bundesrat das Bundesverfassungsgericht gegen Destruktion sichern zu können. Auch darauf wird zurückzukommen sein (unten III.).

II.

Betrachten wir zunächst den Jubilar, den **Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen** genauer.

Seine Zusammensetzung ist ein Kuriosum. Nach Art. 139 der Landesverfassung (BremLV) besteht er aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts sowie aus sechs gewählten Mitgliedern. Diese sechs Mitglieder werden von der Bürgerschaft für die Dauer der Bürgerschaftswahlperiode gewählt. Bei der Wahl soll die Stärke der Fraktionen nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Wiederwahl ist zulässig. Nichts davon ist so, wie man sich ein Lehrbuchverfassungsgericht vorstellt. Aber alles hat seinen Sinn:

1. Kurios ist, dass die *einfache Parlamentsmehrheit* zur Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs ausreicht. Das würde der Regierungsmehrheit im Parlament ermöglichen, ihre Leute in den Staatsgerichtshof zu entsenden. Verstärkt wird dies durch die außergewöhnlich kurze *Amtszeit*, die der Legislaturperiode entspricht.

Dass Richter vom jeweiligen Parlament gewählt werden, ist zwar für sich genommen grundsätzlich kein Problem, sondern sichert deren demokratische Legitimation; die kurzen Amtszeiten verstärken diesen Legitimationseffekt. Demokratische Legitimation war auch den Verfassern des Grundgesetzes wichtig, die der Justiz nach der NS-Zeit nicht mehr über den Weg trauten³. Ohne das Erfordernis einer breiteren Mehrheit und zudem mit legislaturbezogenen Amtszeiten scheint der Staatsgerichtshof allerdings doch arg dicht an die Regierungsmehrheit angebunden zu sein.

Aber ganz so ist es nicht. Dafür sorgt, dass bei der Wahl die Stärke der Fraktionen nach Möglichkeit berücksichtigt werden soll (Art. 139 II 3 BremLV). Das ist zwar ein weiteres Kuriosum (s.u., 3.). Die Regelung soll aber – so der Staatsgerichtshof 1977 – verhindern, dass das

³ BVerfGE 143, 22, 30 f. Rn. 23 f.

Gericht „einseitig parteipolitisch besetzt wird“⁴. Wenn das durchgehalten wird, ist trotz der ungewöhnlichen Besetzungsregeln an der parteipolitischen Unabhängigkeit des Staatsgerichtshofs nicht zu zweifeln. Wichtig ist in dieser Konstellation noch die Möglichkeit des Sondervotums, durch das auch einzelne Richter eine allzu regierungskonforme Entscheidungspraxis, die sich von rechtlichen Argumenten entfernte, offenlegen könnten. Das ist allerdings nur im Staatsgerichtshofgesetz geregelt (§ 17 StGHG).

2. Ein weiteres Kuriosum ist die Möglichkeit der *Wiederwahl* (Art. 139 II 5 BremLV). Das gibt es zwar durchaus häufiger bei Höchstgerichten. Man ist sich heute aber einig, dass der Ausschluss der Wiederwahl ein Instrument ist, um die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter zu sichern. Wer ohnehin nicht wiedergewählt werden kann, muss sich nicht lieb Kind machen. Allerdings könnte auch gerade die fehlende Fortsetzungsmöglichkeit einen Anreiz schaffen, sich durch wohlgefällige Entscheidung anderen anzudienen, die interessante Aufgaben zu vergeben haben.

Hier wird jedoch deutlich, dass all diese Überlegungen für die Tätigkeit im Ehrenamt (§ 2 VI StGHG) an einem kleinen Landesverfassungsgericht kaum zutreffen. Keines der sechs gewählten Mitglieder des Staatsgerichtshofs ist auf die Fortsetzung dieser Tätigkeit angewiesen. Die Freie Hansestadt Bremen darf sich vielmehr glücklich schätzen, dass die sechs ihre Zeit für den Verfassungsraum einsetzen. Dass hier jemand mit Blick auf eine Wiederwahl wider besseres Wissen entscheidet, kann ich mir nicht vorstellen. Dann ist die Ermöglichung der Wiederwahl aber sinnvoll. Denn da die Amtszeiten mit vier Jahren extrem kurz sind, ermöglicht erst die Wiederwahl, dass eine gewisse Amtserfahrung wachsen kann.

3. Soweit so gut. Aber ist dieses ungewöhnlich konstruierte Gericht auch für die Zukunft gerüstet? Was wäre etwa im Fall einer *Gefahr von Extremismus* in den eigenen Reihen?

⁴ StGH, 7.1.1977, St 2/75 Rn. 19.

Nach § 3 I StGHG kann Mitglied oder stellvertretendes Mitglied des Staatsgerichtshofs nur werden, wer die Gewähr bietet, sich jederzeit für die demokratische Staatsform im Sinne der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland einzusetzen. Allerdings: Wenn man hier keine allzu rigide Extremismusvorsorge betreiben will, womit die Republik nicht nur gute Erfahrungen gemacht hat und wofür sie vom EGMR gerügt wurde⁵, wird man nicht jeden Extremismusverdacht sicher aufklären können. Inwiefern bloße Parteimitgliedschaften als Ausschlussgrund genügen, ist nicht abschließend geklärt.

Die Bürgerschaft, die die Richter wählt, kann insoweit aber von ihrem Wahlermessenden Gebrauch machen, wonach sie nicht gezwungen ist, bestimmte Personen zu wählen. Man wird sie so z.B. auch kaum zwingen können, eine Person zu wählen, die von der Fraktion einer Partei vorgeschlagen wird, die vom Verfassungsschutz beobachtet wird.

Insoweit hat der Staatsgerichtshof bereits 1977 interessante Feststellungen getroffen, und das OVG Bremen hat dies jüngst fortgeführt. Hintergrund ist, dass die Bremische Verfassung die Kreation des Staatsgerichtshofs der Bürgerschaft überträgt, die dessen Mitglieder „wählt“. Die Bürgerschaft ist bei dieser Wahl im Grunde frei. Es handelt sich hier, wie der Staatsgerichtshof gesagt hat⁶, „um eine echte Wahl“. Die aus seiner Unabhängigkeit fließende Befugnis des Abgeordneten, über die Abgabe seiner Stimme zu entscheiden, werde durch die Verfassung nicht beschränkt. Abgeordnete müssen also nicht wählen, wen sie nicht wollen.

Allerdings besteht hier das nächste Verfassungskuriosum, dem wir eben schon begegnet waren. Denn in Art. 139 II 3 BremLV heißt es, bei der Wahl solle die Stärke der Fraktionen nach Möglichkeit berück-

⁵ EGMR, 26.9.1995, 17851/91.

⁶ StGH, 7.1.1977, St 2/75 Rn. 20.

sichtigt werden. Wenn nun also eine Fraktion in der Bürgerschaft solche Stärke erreicht, dass sie bei schematischer Verteilung der 6 Wahlpositionen zum Zuge kommen könnte, scheint Art. 139 II 3 BremLV dafür zu sprechen, dass dies auch geschieht.

Eine solche Festlegung entspräche aber nicht dem von der Verfassung bestimmten Wahlcharakter der Entscheidung. Wie der Staatsgerichtshof formuliert hat, muss es eine echte Wahl sein, was sich mit der Vorgabe eines bestimmten Ergebnisses nicht verträgt. Generell passen die verfassungsrechtliche Anordnung von Wahl und eine Maßgabe der Besetzung nach Stärke der Fraktionen kaum zusammen. Deshalb heißt es in der Verfassung auch bloß, die Stärke der Fraktionen „soll“ „nach Möglichkeit“ „berücksichtigt“ werden. Das sind drei Weichmacher der Juristensprache. Mehr könnte bei gleichzeitiger Anordnung des Wahlmodus nicht verlangt werden, wenn die Norm die hierin angelegte Widersprüchlichkeit nicht durch Verfahrensregeln auflöst, was sie nicht tut.

So hat denn der Staatsgerichtshof 1977 festgestellt, die Regelung unterwerfe: „die Wahl zum Staatsgerichtshof nicht einem Parteienproporz“⁷. Oder, wie das OVG Bremen kürzlich in ähnlichem Kontext entschieden hat: „Die damit normierte Berücksichtigungspflicht der Mehrheitsverhältnisse ... kann aber nicht so verstanden werden, dass zwingend eine mathematisch aus der Sitzverteilung herzuleitende Besetzung einzuhalten wäre“⁸. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt hier nicht⁹. Es muss eben bloß die parteipolitisch einseitige Besetzung verhindert werden.¹⁰ D. h., es muss bei der Besetzung auch ein parteipolitisches Gegengewicht zum Tragen kommen. Ganz auflösen lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen Wahl und inhaltlicher Maßgabe zwar genau genommen auch dann nicht. Am Reißbrett würde man eine solche Regelung heute nicht

⁷ StGH, 7.1.1977, St 2/75 Rn. 19.

⁸ OVG Bremen, 17.1.2024 – 1 B 22/24 –, Rn. 11.

⁹ OVG Bremen, 17.1.2024 – 1 B 22/24 –, 2. Leitsatz und Rn. 15.

¹⁰ StGH, 7.1.1977, St 2/75 Rn. 22.

entwerfen. Aber sie hat im größeren Regelungskontext, wie gesehen, ihre Sinnhaftigkeit.

4. Insgesamt wird man also sagen können, der Bremische Staatsgerichtshof ist in seiner ungewöhnlichen Konstruktion recht gut aufgestellt, seinen Verfassungsraum in Ordnung zu halten, und es gibt keinen Grund zur Sorge, dass er seine Aufgabe in der Zukunft nicht erfüllen könnte. Dabei sind die wesentlichen Regelungen weitgehend in der Verfassung selbst enthalten (Art. 139 BremLV), und könnten nicht durch den einfachen Gesetzgeber abgeändert werden (Art. 125 III BremLV).

III.

Wie steht es um die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene? Auch das um zwei Jahre jüngere **Bundesverfassungsgericht** ist im Grunde gut aufgestellt. Es erfüllt die ihm vom Grundgesetz und vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz zugeschriebenen Funktionen effektiv, und die Politik beachtet seine Entscheidungen – selbst unter widrigen Bedingungen, denen die Politik etwa seit dem strengen Urteil zur Schuldenbremse begegnet.

Wenn man fragt, woher das Bundesverfassungsgericht seine Durchsetzungskraft bezieht, sind hier einerseits das ungewöhnlich hohe Vertrauen und sein Ansehen in der Bevölkerung zu nennen, die aus der allgemeinen Wahrnehmung seiner parteipolitischen Unabhängigkeit und Uneinnehmbarkeit resultieren (1.). Andererseits verdankt es seine Stärke den sehr funktionalen Organisations- und Verfahrensregelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (2). Beides könnte jedoch in Gefahr geraten. Das Ausmaß der Gefahr ist enorm. Die Ursachen sind aber so technisch-spröde, dass es offenbar schwer ist, sie breiter zu kommunizieren und einen politischen Reformwillen zu mobilisieren, obwohl dieser recht leicht zu erledigen wäre. Wo liegen also die Gefahren?

1. Die parteipolitische **Unabhängigkeit und Uneinnehmbarkeit** des Bundesverfassungsgerichts, die für sein *Standing* und damit für seine

Durchsetzungskraft essentiell sind, werden bislang dadurch gesichert, dass für die Richterwahl eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist; sowohl für die acht Richter, die vom Bundestag gewählt werden als auch für die acht, die vom Bundesrat gewählt werden. Das garantiert in beiden Fällen faktisch die Einbindung parteipolitischer Gegenlager.

Die erste Gefahr für das Gericht resultierte nun aus einer Wahlblockade durch eine Sperrminorität – wenn diese mangels Alternative durch die einfachrechtliche Absenkung des Wahlquorums gelöst werden müsste, damit die Unparteilichkeitssicherung beseitigt würde und das Gericht so die zentrale Grundlage des Vertrauens der Bevölkerung verlöre. Denn was wird passieren, wenn künftig bei der Richterwahl keine Zweidrittelmehrheiten mehr zustande kommen? Vermutlich wird das Zweidrittelanfordernis mit einfacher Mehrheit einfach abgeschafft.

Denkbar wäre eine Wahlblockade z.B., wenn im Bundestag oder im Bundesrat Kräfte eine Drittel-Sperrminorität erreichen, die sich Besetzungs-Kompromissen ganz verweigern; oder ihre Zustimmung jedenfalls dann verweigern, wenn man ihnen bei der Richterwahl keine eigenen Benennungsrechte zugestehen will – etwa, weil sie vom Verfassungsschutz beobachtet werden. Man wird die Abgeordneten der Mehrheit dann nicht zwingen können, gegen ihren Willen die von dieser Sperrminorität vorgeschlagenen Personen zu wählen. Wir haben es schon für Bremen gesehen: Eine Wahl ist eine Wahl; deren Ausgang lässt sich nicht erzwingen. Was in Bremen gilt, gilt auch auf Bundesebene.¹¹ Z.B. hat das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag durchgehen lassen, dass bei der Präsidiumswahl im Bundestag die Vorschläge der AfD immer wieder gescheitert sind.¹² Denn wo sich aus dem Grundgesetz ein Wahlerfordernis ergibt, können grundsätzlich keine Proporze erzwungen werden. Das betrifft dann aber auch das Bundesverfassungsgericht: Denn auch die Besetzung des Bundes-

¹¹ BVerfGE 143, 22, 33 Rn. 28 – Wahl von Bundesrichtern.

¹² BVerfGE 160, 411 ff.

verfassungsgerichts muss durch Wahl erfolgen (Art. 94 I 2 GG). Entsprechend können die Abgeordneten nicht zur Wahl bestimmter Richterinnen oder Richter gezwungen werden. Die Blockade bleibt dann vermutlich.

Was sich hingegen nicht aus dem Grundgesetz ergibt, ist das für die Unabhängigkeit so wichtige Zweidrittelquorum bei der Richterwahl. Das steht nur im Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Der Zugriff auf dieses einfachgesetzliche Quorum steht der einfachen Mehrheit also frei. Im Fall einer Wahlblockade durch Sperrminorität würde es vermutlich von der einfachen Mehrheit abgeschafft. Denn einen Blockadelösungsmechanismus gibt es hier nicht. Wenn sie das Zweidrittelquorum erst einmal herabgesetzt hat, wird es aber faktisch kaum noch rückholbar sein.

Fürs erste mag die Abschaffung des Zweidrittelquorums unproblematisch erscheinen, und sie löst die Blockade auf einfache Weise. Jedoch ist die Aufgabe des Zweidrittelquorums das Ende der politischen Uneinnehmbarkeit des Gerichts und nimmt ihm seine prägendste Eigenschaft. Mittelfristig wird das sein Ansehen in der Bevölkerung beschädigen und wird es so letztlich seiner Wirkungskraft gegenüber der Politik berauben, weil es dafür den Rückhalt in der Bevölkerung benötigt.

Zur dauerhaften Verhinderung parteipolitisch einseitiger Besetzungsmöglichkeiten müsste daher zum einen das Zweidrittelquorum ins Grundgesetz aufgenommen werden, damit es nicht im Blockadefall einfach abgesenkt werden kann. Zum anderen müsste dort eine Regelung zur Blockadelösung getroffen werden, die natürlich ihrerseits unbedingt das Zweidrittelquorum enthalten müsste. Nur wenn der Blockadelösungsmechanismus selbst das Zweidrittelquorum mit seinem parteiübergreifenden Einigungszwang enthält, wird der politische Anreiz ausgeschlossen – auf die Ergebnisse dieses alternativen Mechanismus schiekend – voreilig die Bemühung um eine

Wahl im eigentlichen Verfahren aufzugeben. Da aber vermutlich Bundesrat und Bundestag kaum gleich beide blockiert sein werden, liegt eine besonders simple und effektive Lösung darin, die neuen Richter jeweils vom anderen Verfassungsorgan als Ersatzorgan wählen zu lassen, und zwar unbedingt mit Zweidrittelmehrheit. So hat es eine von der Justizminister-Konferenz beauftragte Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgeschlagen und genauer begründet.¹³ Bei einer (wahrscheinlicheren) Blockade im Bundestag müsste also der Bundesrat als Ersatzwahlorgan fungieren.

2. Die zweite Gefahr für das Bundesverfassungsgericht betrifft seine **Organisations- und Verfahrensregeln**. Hier ist die Gefahr im Moment weniger konkret, dafür aber umso drastischer. Ich möchte sie plakativ als Gefahr „polnischer Verhältnisse“ bezeichnen. Die beiden PiS-Legislaturperioden haben gezeigt, wie man in kürzester Zeit ohne jede Gewalt mit vielen kleinen, harmlos wirkenden Justizregeln den Rechtsstaat außer Kraft setzen kann. Am wirkungsvollsten fängt man damit beim Verfassungsgericht an, wie es in Polen geschehen ist. Durch kleinere gesetzliche Kniffe wie die Herabsetzung des Pensionsalters konnte die PiS hier in kurzer Zeit die gesamte Richterbank auf Linie bringen. Zur Sicherheit war durch Verfahrensregeln zudem dafür gesorgt, dass das (zunächst noch halb oppositionelle) Gericht nicht mehr funktional arbeiten konnte. Nachdem das Verfassungsgericht erst einmal ausgeschaltet war, ließ sich ungestörter auch die sonstige Justiz auf Linie bringen. Interventionen des Gerichtshofs der Europäischen Union¹⁴ und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹⁵, die hier vieles für rechtsstaatswidrig erklärt hatten, haben nicht genutzt. Das Ausmaß des Schadens wird vielleicht erst jetzt richtig klar, wo die Tusk-Regierung versucht, den Rechtsstaat wieder herzustellen. Gegen eine abgeglittene Justiz ist die Wiederherstellung des Rechtsstaats mit rechtsstaatlichen Mitteln enorm

¹³ Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“ vom 18. April 2024.

¹⁴ Z.B. EuGH, 5.6.2023, C-204/21.

¹⁵ Insbes. EGMR, 8.11.2021, 49868/19, 57511/19 *Reczkowicz v. Poland*.

schwer. Die polnische Regierung gerät ein ums andere Mal in das Dilemma, dass sie rechtsstaatswidrige Strukturen, die das Wiederaufbauprojekt gezielt behindern, nur durch ihrerseits grenzwertig radikale Maßnahmen beseitigen könnte. Sie versucht das zu vermeiden, ist dadurch aber in ihrem Vorgehen geschwächt.

Umso wichtiger ist aber, dass es gar nicht erst dazu kommt. Auch in Deutschland bräuchte es für vergleichbare Destruktion nur einfache Mehrheiten. Denn, was die hohe Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts – neben dem Zweidrittelersfordernis – derzeit ausmacht, steht nicht im Grundgesetz, sondern im einfachen Verfahrensrecht, dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Um das so zu ändern, dass das Bundesverfassungsgericht nicht mehr sinnvoll arbeiten kann, braucht man keine Zweidrittelmehrheit. Nach den polnischen Erfahrungen ist klar, wie leicht und gefährlich das ist.

Nun hat man zwar nicht den Eindruck, dass sich schon morgen Mehrheiten für eine verfahrensrechtliche Schleifung des Bundesverfassungsgerichts finden. Bloß: Wenn man das Bundesverfassungsgericht gegen einfache Mehrheiten sichern will, muss man es über das Grundgesetz tun, weil nur das Grundgesetz gegenüber dem einfachen Gesetzgeber resistent ist. Breite Mehrheiten für eine Änderung des Grundgesetzes, durch die das Bundesverfassungsgericht gesichert werden könnte, hat man jetzt. Aber vielleicht hat man sie schon bald nicht mehr. Darum besteht der Handlungsbedarf jetzt. Und er ist auch hier minimalinvasiv zu erledigen. Es würde bereits genügen, wie es wiederum auch von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurde, Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (die ja potenziell das Gericht außer Gefecht setzen könnten) einfach von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen. Mehr als dieses Zustimmungserfordernis braucht es nicht. Denn dass sich zeitgleich im Bundestag und im Bundesrat eine Mehrheit für die Schleifung des Bundesverfassungsgerichts findet, ist nicht wahrscheinlich.

IV.

Es waren aktuell zunächst vor allem die Länder, die auf Grundgesetzreformen zur Absicherung des Bundesverfassungsgerichts drängen, und Bremen spielt hierbei keine Statistenrolle. Würde die erforderliche Reform gelingen, würden die Länder in der Verfassungskrise doppelt benötigt: Um durch den Bundesrat bei einer Blockade der Bundesverfassungsrichterwahl im Bundestag als Ersatzwahlorgan einzutreten. Und um über den Bundesrat Änderungsvorhaben des Bundestags zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu Fall zu bringen, wenn diese das Gericht außer Gefecht setzen sollen.

Das Bundesverfassungsgericht benötigt also nicht nur die Unterstützung, die Bremen dadurch leistet, dass es aus seiner Justiz regelmäßig besonders fähige Richterinnen und Richter als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abordnet. Das Gericht benötigt die Freie Hansestadt Bremen auch im Bundesrat, der, wie gerade gesehen, die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts *de constitutione ferenda* doppelt absichern sollte. Ihre Rolle im Bundesrat wird die Freie Hansestadt Bremen allerdings nur als seinerseits funktionstüchtiger Gliedstaat erfüllen können. Für die Funktionstüchtigkeit sorgt aber der Staatsgerichtshof Bremens als Hüter des bremischen Verfassungsraums. Als Garant der Demokratie im Gliedstaat stellt er sicher, dass der Bundesrat in der Freien Hansestadt Bremen dauerhaft eine funktionsfähige Akteurin findet. Damit hat er es zugleich in der Hand, dass Bremen über den Bundesrat am Schutz des Bundesverfassungsgerichts mitwirken kann – wenn denn der Bundesrat die entsprechenden Sicherungsrechte durch die beschriebenen Verfassungsänderungen erhält.

Dass der Staatsgerichtshof so (mittelbar) das Bundesverfassungsgericht schützen könnte, mag eine überraschende Perspektive sein. Aber mit 75 Jahren ist man nicht zu alt, die Dinge auch einmal von einer neuen Seite aus zu betrachten.