

Prof. Dr. Alfred Rinken

**Ansprache anlässlich des Amtswechsels
beim Staatsgerichtshof am 22. November 2011
in der Oberen Halle des Bremer Rathauses**

Sehr geehrter Herr Bürgerschaftspräsident Weber!

Sehr geehrter Herr Präsident des Senats Bürgermeister Böhrnsen!

Sehr geehrte Senatorinnen und Senatoren: Frau Bürgermeisterin Linnert, Frau Senatorin Stahlmann, Herr Senator Günthner, Herr Senator Mäurer!

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Granz!

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Es ist mir eine Ehre und eine große Freude, Sie hier in so großer Zahl begrüßen zu können. Ich begrüße sehr herzlich

- die Fraktionsvorsitzenden und Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft,
- die Vertreter der senatorischen Behörden und der Verwaltung,
- die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Richterinnen und Richter der Bremischen Gerichte,
- die zahlreichen Kolleginnen und Kollegen aus der Universität – an ihrer Spitze den Rektor der Universität,
- und alle, die die Tätigkeit des Staatsgerichtshofs mit Interesse begleiten oder amtierenden oder ehemaligen Mitgliedern des Gerichts persönlich verbunden sind.

Ein besonderer Willkommensgruß gilt denen, die die Bremer fast ein wenig zärtlich „Altbürgermeister“ nennen. Ich begrüße sehr herzlich die Bürgermeister Hans Koschnick, Klaus Wedemeier und Henning Scherf. Besonders freue ich mich auch über die Anwesenheit der „Altsenatoren“ Moritz Thape und Wolfgang Kahrs. Hans Koschnick, Moritz Thape und Wolfgang Kahrs danke ich dafür, dass sie mir in der ersten Phase meiner Berufstätigkeit in Bremen bei der Durchsetzung und Verteidigung der einstufigen Juristenausbildung Stütze und Stab waren.

Für den Staatsgerichtshof ist es eine Ehre und für mich eine persönliche Freude, dass so viele Präsidentinnen und Präsidenten der Landesverfassungsgerichte die Mühe einer Reise nach Bremen nicht gescheut haben. Ich begrüße – und dies in der alphabetischen Reihenfolge der Bundesländer – sehr herzlich:

1. Frau Diwell aus Berlin,
2. Herrn Postier aus Brandenburg,
3. Herrn Harder aus Hamburg,
4. Herrn Dr. Paul aus Hessen,
5. Frau Kohl aus Mecklenburg-Vorpommern,
6. Herrn Dr. Bertrams aus Nordrhein-Westfalen,
7. Frau Munz aus Sachsen,
8. Herrn Franzkowiak aus Sachsen-Anhalt und
9. Herrn Lindner aus Thüringen.

Es ist, meine Damen und Herren, eine Besonderheit, dass die Präsidenten der Bürgerschaft und des Senats gemeinsam zu einem Festakt einladen. Sie bringen damit als Repräsentanten der Legislative und der Exekutive ihren Respekt vor dem Staatsgerichtshof als drittem Verfassungsorgan zum Ausdruck. Für diese schöne Darstellung der verfassungsrechtlichen „Dreieinigkeit“ bedanke ich mich im Namen des Staatsgerichtshofs sehr herzlich. Ich muss nicht hinzufügen, dass diese „Dreieinigkeit“ eine interne Gewaltenteilung nicht nur nicht ausschließt, sondern beinhaltet.

Mein besonderer Dank gilt Ihnen, Herr Bürgerschaftspräsident Weber und Ihnen Herr Bürgermeister Böhrnsen, für die guten Worte, mit denen Sie diesen Festakt eingeleitet haben. Bedanken möchte ich mich auch bei Frau Rambalski und ihrem Team für die umsichtige Vorbereitung dieser schönen Feier und bei dem Harfenduo der Geschwister Schnieber für deren musikalische Begleitung.

Der heutige Festakt hat eine eigentümliche Doppelbedeutung, indem er institutionelle und persönliche Elemente miteinander verbindet. Diese „Doppeldeutigkeit“ in einem positiven Sinne kommt schon im Programmheft zum Ausdruck, wenn dort auf der Vorderseite vom Amtswechsel und im Weiteren von Verabschiedung und Begrüßung die Rede ist. Der Amtswechsel vollzieht sich in der Institution, deren Funktion es ist, die Aufgabenwahrnehmung vom Wechsel der Personen unabhängig zu machen.

„Der König ist tot, es lebe der König!“ Verabschiedung und Begrüßung, Abschied und Gruß sind hingegen auf die Personen gerichtet, die aus dem Amt ausscheiden oder in das Amt eintreten.

Mit der Neuwahl und Neukonstituierung des Staatsgerichtshofs ist diesmal ein Amtswechsel in erheblichem Umfang erfolgt: vier Richter sind ausgeschieden und drei Richterinnen und ein Richter sind an ihre Stelle getreten; der alte Präsident ist durch eine neue Präsidentin abgelöst; die Institution Staatsgerichtshof ist und bleibt funktionsfähig. Emotionale Abschiedsgedanken sind hier deplaziert. Zugleich ist mit diesem institutionellen Amtswechsel ein Personenwechsel verbunden und hier ist für persönliche, ja emotionale Elemente durchaus Raum. In diesem persönlichen Sinne verabschieden wir heute auch Herrn Oberlandesgerichtspräsident Arenhövel, Mitglied des Staatsgerichtshofs seit 2007, Herrn Prof. Klein, Mitglied seit 1995 und Herrn Prof. Preuß, Mitglied seit 1992. Ihnen, liebe Kollegen, sei sehr herzlich Dank gesagt für die intensive und hochprofessionelle Arbeit, die Sie für den Staatsgerichtshof geleistet haben. Für Ihre Zukunft sage ich Ihnen die allerbesten Wünsche und hoffe sehr, dass wir kollegial und freundschaftlich weiterhin miteinander verbunden bleiben.

Dank für die gute Zusammenarbeit sage ich auch den Richtern, die während der letzten Amtsperiode ausgeschieden sind: Herrn Prof. Stauch, der dem Staatsgerichtshof vom Senat als Staatsrat abgeworben worden ist und Herrn Prof. Huber, der über den Umweg als Innenminister in Thüringen in den Olymp des Bundesverfassungsgerichts entschwebt ist.

Als Nachfolgerin von Herrn Stauch kam die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts Frau Meyer in den Staatsgerichtshof und als Nachfolgerin von Herrn Huber Frau Prof. Remmert. Damit drangen erstmals Frauen in die Männerdomäne des Staatsgerichtshofs ein und sondierten gewissermaßen das Terrain für die Neuwahlen, durch die sich nun – in einem revolutionären Akt ausgleichender Gerechtigkeit – das Verhältnis von 5 Männern zu 2 Frauen in das Verhältnis von 5 Frauen zu 2 Männern umgekehrt hat. Ich sage dem Staatsgerichtshof in seiner neuen Besetzung und seiner Präsidentin, Frau Meyer, die allerbesten Wünsche für die kommende Amtszeit. Ich wünsche Ihnen interessante Fälle und weise Entscheidungen.

Ein herzlicher Dank gilt auch allen stellvertretenden Mitgliedern des Staatsgerichtshofs, sowohl denen, die sich für den Ernstfall bereit gehalten haben, als auch besonders Herrn Friedrich und Herrn Göbel, für die der Vertretungsfall in der vergangenen Amtsperiode aktuell geworden ist.

Schließlich ist es mir ein Anliegen, mich für die hervorragende gerichtsinterne Zusammenarbeit zu bedanken. Der Staatsgerichtshof hat kein eigenes Personal, er nimmt vielmehr das Personal des Oberverwaltungsgerichts in Anspruch. Eine solche Konstruktion mit zwei Chefs und unklaren Zuordnungen könnte durchaus konfliktträchtig sein. Das Gegenteil war der Fall! Die Kooperation auf „Chefebene“ war sowohl mit Herrn Stauch als auch mit Frau Meyer hervorragend, die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern exzellent. Dafür vielen Dank!

Etwas werde ich in Zukunft vermissen: die lebhaften, kreativen und fruchtbaren Diskussionen, die wir in den Beratungen des Staatsgerichtshofs geführt haben. Herr Kollege Huber hat mir nach seinem Ausscheiden aus dem Gericht einmal gesagt, die Diskussionen im Staatsgerichtshof seien die besten rechtswissenschaftlichen Diskussionen gewesen, die er in seinem Berufsleben bisher erlebt habe (diese Bemerkung hat er vor seiner Berufung in das Bundesverfassungsgericht gemacht!). Ich habe zunächst scherzhaft gefragt, mit wem er denn solche Diskussionen geführt habe, dann aber schnell gemerkt, worin der wahre Kern seiner Aussage liegt: Professoren sind es gewohnt, ihre Texte „in Einsamkeit und Freiheit“ zu formulieren. Die Erfahrung, dass man sich auf ein konkretes Ergebnis und einen präzisen Text mit Entscheidungscharakter zusammenraufen muss, ist ihnen durchweg fremd. Und so mussten wir Professoren uns zu Beginn unserer Amtszeit erst einmal daran gewöhnen, wie bei aller Courtoisie oft gnadenlos mit unseren Textvorschlägen umgegangen wurde. Aber in dieser Offenheit und Ergebnisorientierung des Gedankenaustauschs lag gerade der besondere Reiz der Beratungen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Sie werden es mir nachsehen, vielleicht erwarten Sie es ja auch, dass ich nach dreißig Jahren der Mitgliedschaft im Staatsgerichtshof einige Gedanken über die Recht-

sprechung dieses Gerichts vortrage. Auch dabei kommt die Doppelbedeutung der heutigen Veranstaltung zum Ausdruck. Indem ich einige Entscheidungen des Staatsgerichtshofs referiere, befinde ich mich auf der institutionellen Ebene. Die Auswahl der Entscheidungen und der Zusammenhang, in den ich sie stelle, sind dagegen meine persönliche Interpretation und – wenn Sie so wollen – meine persönliche Botschaft als Abschiedsgabe.

In seiner großen Rede zum 60jährigen Bestehen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, darauf hingewiesen, dass die Eigenstaatlichkeit und die Verfassungsautonomie der Länder in der Einrichtung von Landesverfassungsgerichten einen wichtigen Ausdruck, vielleicht sogar ihre eigentliche Pointe finde. Die Landesverfassungsgerichte seien es, die der Landesverfassung ein eigenes Profil verleihen könnten und dies in vielfacher Hinsicht in den letzten Jahrzehnten getan hätten. Gerade der Bremische Staatsgerichtshof habe gezeigt, dass auch bei einer verhältnismäßig geringen Anzahl von Entscheidungen grundlegende Fragen des demokratischen Verfassungsstaates behandelt werden können.¹ Ich möchte im Folgenden versuchen, deutlich zu machen, dass es sich bei diesem Urteil über die Rechtsprechung des Bremischen Staatsgerichtshofs nicht um eine Schmeichelei des damaligen Festredners gehandelt hat, sondern dass es für diese Beurteilung gute Gründe gibt. Als exemplarischen Beleg wähle ich eine ebenso grundsätzliche wie aktuelle Fragestellung: Wie steht es um die demokratische, insbesondere parlamentarische Verfasstheit des politischen Prozesses?

In einer Entscheidung des Jahres 1989 hat der Staatsgerichtshof ausgeführt, im demokratischen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang komme dem Parlament die Stellung des zentralen staatlichen Organs zu. Aufgrund seiner unmittelbaren Legitimation durch demokratische Wahlen sei es der Legitimationsspende für die gesamte weitere staatliche Organisation, es vermittele sie vom Staatsträger her und gebe sie an die Organe der Exekutive und Judikative weiter“ (BremStGHE 5, 15, 23; NVwZ 1989, 953).

¹ A. Voßkuhle, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Am Beispiel des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, NF 59 (2011), S. 215 ff., 216.

Wie steht es um diese zentrale Funktion des Parlaments in der politischen Praxis?

Betrachtet man zunächst die höheren Ebenen des europäischen Verfassungsverbundes, so fällt die Antwort in hohem Maße skeptisch aus. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union ist trotz der Verbesserungen durch den Lissabon-Vertrag gravierend. Auf nationaler Ebene werden die Parlamente im Prozess der Europäisierung und Globalisierung zunehmend zu Vollstreckern intergouvernementaler Absprachen. Wo politische Entscheidungen als alternativlos deklariert werden, wird der demokratische Diskurs durch administrativen Vollzug ersetzt. Die Entscheidungsprozesse im Zusammenhang der Finanzkrise sind das auffälligste, nicht das einzige Beispiel für diese Entparlamentarisierung des politischen Prozesses. Nicht ohne Grund hat das Bundesverfassungsgericht in jüngster Zeit wiederholt und nachdrücklich auf die demokratische Zentralfunktion des Bundestages hingewiesen.

Wie steht es um die demokratische Verfasstheit des politischen Prozesses auf Länderebene? Wenn ich zu dieser Frage die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs heranziehe, so geschieht das unter der Annahme, dass verfassungsgerichtliche Verfahren eine Art Frühwarnsystem sein können, in denen sich in konkreten, nicht immer spektakulären Einzelfällen grundsätzliche Verwerfungen innerhalb des verfassungsrechtlichen Koordinatensystems zeigen, die einer Nachjustierung durch das Verfassungsgericht bedürfen.

Ich möchte meine Fragestellung an einigen Entscheidungen erläutern, die sich auf drei Problemzonen des demokratischen Prozesses beziehen:

Es geht – erstens – um das Problem der Informationsrechte des Parlaments gegenüber der Regierung.

Es geht – zweitens – um das Problem einer Ausdünnung des demokratischen Politikprozesses durch die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf private Träger.

Es geht – drittens – um das Problem der Einschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch eine Überschuldung des Staates.

1. Für den Problembereich der Informationsrechte beziehe ich mich auf die schon zitierte Entscheidung aus dem Jahre 1989. In dieser Entscheidung ging es um die

Informationsrechte eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, dem der Senat die Vorlage von Senatsprotokollen verweigert hatte.

Der Staatsgerichtshof stellte fest, bei einer Kontrollenquete könne der Senat die Vorlage von Senatsprotokollen, soweit sie abgeschlossene Sachverhalte betreffen, nicht generell verweigern. Dazu berechtige insbesondere nicht die pauschale Berufung auf einen „Kernbereich exekutiver Verantwortung“. Die demokratische Verfassung zeichne sich nicht dadurch aus, dass ihr Machtmissbrauch fremd sei, sondern dadurch, dass sie Vorkehrungen zur Selbstreinigung treffe. Eine zentrale Institution der Selbstreinigung des politischen Systems sei das parlamentarische Untersuchungsrecht. Dabei komme der parlamentarischen Kontrolle der Regierung im Rahmen der Gewaltenteilung besonderes Gewicht zu, und zwar gerade im Hinblick auf deren starke verfassungsrechtliche Stellung sowie im Hinblick auf die der Regierung faktisch zukommende Machtposition, die nicht zuletzt auf der Verfügung über die bürokratischen Apparate und der mit ihrer Hilfe gewonnenen Informationsmacht beruhe.

Ausführlich setzt sich der Staatsgerichtshof mit der Bedeutung demokratischer Öffentlichkeit auseinander. Zu den geistesgeschichtlichen Grundlagen der parlamentarischen Demokratie gehöre Publizität als Medium eines vernünftigen Diskurses; ihre Freiheitlichkeit beruhe wesentlich auf der Öffentlichkeit eines freien politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. In einem solchen System könne es Geheimhaltung nur als funktional begründete Ausnahme geben.

Im Urteil vom 5. März 2010 (NordÖR 2010, 151; NVwZ-RR 2010, 547) hat der Staatsgerichtshof auf die gesteigerte Bedeutung der Informationsrechte in der Gegenwart hingewiesen. In diesem Urteil ging es um die Informationsrechte der Bürgerschaft in Angelegenheiten, an denen der Senat in föderalen, EU-bezogenen oder internationalen Projekten an politischer Gestaltung mitwirkt. Es gehe darum, den Bedeutungsverlust der Länderparlamente, den diese durch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf den Bund und die Europäische Union erfahren haben, abzumildern. Die zunehmende Zentralisierung und Verflechtung politischer Entscheidungen sowie die Entwicklung zum Exekutivföderalismus gefährdeten Vielfalt und Bürgernähe, demokratische Legitimation, Transparenz und Effektivität politischen Handelns. Deshalb seien die Landesparlamente als die vom Volk gewählten obers-

ten Organe der politischen Willensbildung zu stärken. Das gelte insbesondere für ihre Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung, bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

2. Als eine weitere Gefahr der Ausdünnung des demokratischen Politikprozesses sehe ich die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf private Träger, wenn diese in großem Umfang und vorwiegend aus fiskalischen Gründen erfolgt. Für eine solche Auslagerung können gute Gründe sprechen. Allerdings sollte bei den Auslagerungsentscheidungen immer auch mitbedacht werden, dass jede Form der Privatisierung einen Gestaltungs- und Kontrollverlust der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger bedeutet. Bei der materiellen Privatisierung ist das evident: die Aufgabenerfüllung scheidet aus dem öffentlichen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang aus. Aber auch bei der nur formellen Privatisierung bewirkt der Rechtsformwechsel eine ja durchaus gewünschte Verselbständigung und damit eine Minderung der kommunalen Einwirkungsmöglichkeit. In einer gar nicht so absurden Zuspitzung ist schon das Bild eines Gemeinderats gezeichnet worden, dem mangels effektiver Kompetenzen die Existenzberechtigung abhanden gekommen ist.

In seinem Urteil vom 15. Januar 2002 (BremStGHE 7, 9; LVerfGE 13, 209; NordÖR 2002, 60; NVwZ 2003, 81) hatte sich der Staatsgerichtshof mit dem Thema der Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf private Träger in einer Sonderkonstellation zu befassen, bei der es um die Beleihung mit hoheitlichen Aufgaben ging. Es ist im vorliegenden Zusammenhang nicht diese Sonderkonstellation der Beleihung von Interesse; von besonderer Bedeutung ist eine Passage des Urteils, die ein allgemeines Problem jeder Aufgabenauslagerung anspricht.

Da die Freie Hansestadt Bremen durch die vorgesehenen umfangreichen Aufgabenübertragungen nicht mehr selbst durch ihre eigene Verwaltung tätig werde, bestehe die Gefahr, dass sie trotz formal bestehender Aufsichts- und Weisungsrechte nicht mehr über das erforderliche Personal mit der einschlägigen Sachkunde und über die sonst erforderlichen Verwaltungsmittel verfüge, um von diesen Instrumenten einen den verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäßen Gebrauch zu machen.

Es sind diese Ausführungen des Gerichts, die auf ein Grundsatzproblem jeder Form von Privatisierung hinweisen. In dem Maße, in dem der Staat auf privates Know-how zurückgreift, verliert er selbst an Handlungswissen, das er aber weiterhin benötigt, um seiner Gewährleistungsverantwortung nicht nur theoretisch, sondern realitätsnah und effektiv gerecht werden zu können. Das gilt sowohl für die laufende Direktion und Kontrolle bei Organisationsprivatisierungen als insbesondere auch für materielle Privatisierungen. Um hier im „Notfall“ im Rahmen der staatlichen bzw. kommunalen Auffangverantwortung eine Rückholoption effektiv ausüben zu können, bedarf es entsprechenden Know-hows und eventuell ausreichender eigener Ersatzkapazitäten. Auf diese Achillesferse des sog. „Gewährleistungsstaates“ hingewiesen zu haben, ist ein über den Anlassfall hinausweisendes Element des Beleihungsurteils.

3. Auf die dritte Problemzone – die Einschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch eine Überschuldung des Staates – kann ich hier nur mit wenigen Sätzen hinweisen. Das Problem ist evident: Wo ein Großteil des Staatshaushalts durch Schuldzinsen festgelegt ist, bleibt wenig Raum für politische Gestaltung und damit wenig Raum für einen demokratischen Politikprozess; zugleich werden auch die Finanzierungsmöglichkeiten künftiger Parlamente gravierend beschränkt. Die Problemlösung setzt bisher mehr an der Peripherie an, indem sie sich auf die Rückführung der Neuverschuldung konzentriert, den Abbau der Altschulden aber vor sich her schiebt.

Der Staatsgerichtshof hatte in seinem Urteil vom 24. August 2011 (NordÖR 2011, 484) das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Der Haushalt überschreitet erheblich die in der Landesverfassung enthaltene Verschuldungsgrenze. Der Staatsgerichtshof hat eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Ausnahmebefugnis bejaht, die der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage dient, in der sich die Freie Hansestadt Bremen zweifellos befindet. Er hat diese Ausnahmebefugnis zugleich an strenge Voraussetzungen geknüpft. Sie erlaube die Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektive Überschreitung der geschriebenen Kreditobergrenze. Das Gericht hat der Freien Hansestadt Bremen bestätigt, dass sie diese Voraussetzungen erfülle. Der mit dem Bund vereinbarte Konso-

lidierungsplan gelte nur für eine genau definierte Übergangsphase; seine Durchführung unterliege dem Verfahren der Kontrolle durch den Stabilitätsrat.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Gerade das zuletzt genannte Beispiel zeigt, wie große Themen – wer denkt hier nicht an die Schuldenkrise in Griechenland und anderen EU-Staaten – innerhalb des europäischen Verfassungsgerichtsverbundes auch auf der unteren Ebene der Landesverfassungsgerichte thematisiert werden können. Ist es abwegig zu sagen, dass die hier in kleineren Dimensionen diskutierten Probleme auch in größeren Zusammenhängen von Bedeutung sein könnten?