

„Präzise, knapp und justiziabel“?

Ein Interview mit *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*, Bundesjustizministerin a. D., und Prof. em. Dr. Dres. h. c. *Hans-Jürgen Papier*, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a. D.*



Foto: Tobias Koch



Foto: Ludwig-Maximilians-Universität München

Kinderrechte, Klimaschutz, die Freiheit des Internets, sexuelle Identität – es gibt zahlreiche Vorschläge, den Grundrechtskatalog der Verfassung fortzuschreiben. Während die Änderungsvorschläge für einige eine längst überfällige Modernisierung des Grundgesetzes bewirken sollen, warnen kritische Stimmen vor einer Überladung oder gar Aufblähung des Verfassungstextes. Diese kontroverse und für Juristinnen und Juristen besonders interessante Spannungssituation gibt uns Anlass für ein besonderes Interview im Format eines Zwiegesprächs zwischen der ehemaligen Bundesjustizministerin Frau Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. em. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier.

BRJ: Die Frage ist simpel, aber dennoch grundlegend: Wie offen muss das Grundgesetz für Veränderung sein, wie unbeständig darf eine Verfassung sein?

Leutheusser-Schnarrenberger: Unbeständig halte ich nicht für den richtigen Begriff, wenn wir von der Verfassung sprechen. Eine Verfassung enthält natürlich die Möglichkeit, dass sie geändert werden kann, dafür sind ausdrücklich Verfahren vorgesehen. Dies ist allerdings keine Aufforderung an den Gesetzgeber, permanent zu untersuchen, was man an der Verfassung ändern könnte. Das Grundgesetz ist seit 72 Jahren unsere gesellschaftliche Grundlage, es soll Beständigkeit und Sicherheit geben, und im Grundgesetz ist eine Werteordnung verankert, an der nicht beliebig herumgeändert werden darf und soll. Aber die Verfassung birgt natürlich immer das Potential für Änderungen und dafür sind entsprechende Kriterien – bei uns die Zweidrittelmehrheit und die Ewigkeitsgarantie – vorgesehen, um in einem bestimmten Verfahren Ergänzungen und Änderungen des Grundgesetzes vorzunehmen. Das ist seit 1949 auch schon sehr häufig erfolgt, und es gibt seitdem nur noch wenige Artikel, die überhaupt nicht geändert wurden. Daran sieht man bereits, dass seit Bestehen des Grundgesetzes ein Entwicklungsprozess stattgefunden hat.

Prof. Papier: Auch bewährte Verfassungen, zu denen das Grundgesetz unzweifelhaft gehört, bedürfen stets der Prüfung, ob sie den Herausforderungen der Zeit noch gerecht werden. Verfassungen stehen in der Zeit und sind Entwicklungen ausgesetzt, die sie auffangen und verfestigen müssen. Bei aller Offenheit für den Wandel darf eine Verfassung aber weder allzu sehr dem Zeitgeist huldigen noch sich andererseits von der Verfassungswirklichkeit – der gelebten Verfassung – entfernen. Das Grundgesetz hat – Frau Leutheusser-Schnarrenberger hat bereits darauf hingewiesen – mit fast 70 Änderungsgesetzen eine relativ hohe Veränderungsrate aufzuweisen. Die Änderungen waren aber von unterschiedlicher

* Das Interview wurde von Philip Haupt, Alexandra Leibova und Marie Moritz vorbereitet und am 18.6.2021 in einer Videokonferenz geführt.

Tragweite und unterschiedlicher Güte. Um zu verhindern, dass die Änderungsspirale immer mehr an Fahrt aufnehmen kann, könnte man immerhin erwägen, jede Grundgesetzänderung zusätzlich einem Volksentscheid zu unterwerfen, wie ihn etwa die Bayerische Verfassung in Art. 75 Abs. 2 S. 2 vorsieht. Andererseits darf ich aber auch darauf hinweisen, dass die wesentlichen Rechtsfortbildungen im Rahmen der Freiheitsrechte gar nicht vom verfassungsändernden Gesetzgeber ausgingen, sondern, ich sage es in aller Offenheit, vom Bundesverfassungsgericht.

BRJ: *Das Grundgesetz ist, wie Frau Leutheusser-Schnarrenberger eingangs betonte, die Werteordnung der Bundesrepublik Deutschland. Ein Recht in der Verfassung zu verankern bedeutet aus politischer Sicht daher zunächst, seine grundlegende Bedeutung für die Rechtsordnung und die Gemeinschaft anzuerkennen und festzuschreiben. Aktuell sehen wir unterschiedliche Änderungsbestrebungen und -modelle, dabei geht es allerdings nicht immer um eine materielle Erweiterung des Grundrechtskatalogs: Im Falle der Einführung von Kinderrechten in Art. 6 GG beispielsweise ist das ausdrückliche Ziel der Verfassungsänderung die Bewahrung der von der Rechtsprechung aufgestellten Balance zwischen Kinder-, Eltern- sowie Rechten des Staates und damit eine Klarstellung, die Bewahrung des Status quo. Rechtfertigen solche Überlegungen allein – Kritiker sprechen von reinem Symbolismus und „Verfassungssymbolik“ – aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Verfassungsänderung?*

Leutheusser-Schnarrenberger: Die Aufnahme von Kinderrechten in der Verfassung ist ein aktueller Fall, der nun in der Gesetzgebung gescheitert ist. Natürlich haben wir in unserer Verfassung aber keinen grundrechtsfreien Raum, denn Kinder sind genauso wie Erwachsene Grundrechtsträgerinnen und -träger. Vor dem Hintergrund der Probleme und Herausforderungen für das Kindeswohl in unterschiedlicher Form ging es bei der Gesetzesänderung darum, ob man die Stellung von Kindern – unter Wahrung der bestehenden Balance, denn im entsprechenden Artikel spielt ja auch das Elternrecht eine wichtige Rolle – zusätzlich in der Verfassung stärken sollte. Diese Debatte dauert schon eine lange Zeit an. Schon 2013, als ich noch im Bundestag war, haben wir über unterschiedliche Vorschläge debattiert. Ich war immer der Auffassung, dass wir in diesem Fall eigentlich keine Änderungen brauchen. Wenn wir das Kindeswohl auch rechtlich noch stärker absichern wollen, mit Auswirkungen auf die Lebensrealität von Kindern, dann ist dafür sehr wohl das einfache Recht, die einfache Gesetzgebung geeignet. Gerade diese Debatte hat gezeigt, dass die Frage, wie das Kindeswohl konkret im entsprechenden Grundrechtsartikel formuliert wird, am Ende die Uneinigkeit mitverursacht hat. Aber auch mit dem Scheitern dieser Grundgesetzänderung, die ich sehr zurückhaltend bewerte, ist keine Schlechterstellung von Kindern perpetuiert oder festgestellt. Wenn es der Wille des Gesetzgebers ist, muss man sich gut überlegen, ob im JGG, im BGB oder an anderen Stellen eine Stärkung der Kinderrechte bewirkt werden kann. Deswegen ist die Einführung von Kinderrechten in das Grundgesetz für mich insgesamt kein Fall, der beispielhaft für eine dringende Änderung und angeblich Verbesserung unseres Grundrechtskatalogs steht. Ich kenne eher andere Beispiele, wo Änderungen von Grundrechtsartikeln leider nicht zu einer Verbesserung und Stärkung des Rechts geführt haben, und es ist logisch, dass ich in diesem Zusammenhang Art. 13 GG erwähne, aber auch Art. 16a GG, das Grundrecht auf Asyl.

Prof. Papier: Das Grundgesetz hat von Anfang an besonders ausgezeichnet, dass seine Bestimmungen, insbesondere die Grundrechte, präzise, knapp und justizierbar – also rechtlich einklagbar – formuliert und bestimmt sind. Durch zahlreiche Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes ist das im Laufe der Zeit zum Teil durch gut gemeinte, aber schlecht ausgearbeitete Gesetze wieder relativiert worden. Im Hinblick auf den Grundrechtskatalog denke ich hier vor allem, ebenso wie Frau Leutheusser-Schnarrenberger, an die Neugestaltung des Asylgrundrechts in Art. 16a GG und die Novellierung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 GG im Zuge der Einführung des sog. großen Lauschangriffs. In beiden Fällen sind im Detaillierungsgrad einer Grundbuchsordnung Festschreibungen in Detailfragen auch im Hinblick auf den Rechtsschutz erfolgt, die eigentlich der einfachgesetzlichen Ausgestaltung vorbehalten bleiben sollten. Andererseits hat der grundgesetzändernde Gesetzgeber bislang jedenfalls im Großen und Ganzen der Versuchung widerstanden, aus den Grundrechtsartikeln die Partitur eines Wunschkonzerts zu machen, der die Qualität justizierbarer, subjektiver Individualrechte fehlt. Solche verfassungssymbolischen oder ausschließlich symbolhaften Anreicherungen des Verfassungstextes, wie es in internationalen Verbürgungen, zum Teil aber auch in einigen deutschen Landesverfassungen zu beobachten ist, konnten bislang für das Grundgesetz erfolgreich abgewehrt werden. Und dazu gehört sicherlich auch die geplante, aber jetzt wieder aufgegebenen Ergänzung des Art. 6 GG um die spezifischen Regelungen sog. Kinderrechte. Die im Grundgesetz bislang verfolgte Tendenz, Bestimmungen in der Verfassung zu verankern, die als echte, subjektive Individualrechte durchsetzbar, einklagbar und nicht bloße verkappte Staatszielbestimmungen etwa in Gestalt sog. sozialer Grundrechte sind, sollte der Effektivität und Akzeptanz des Grundgesetzes wegen meines Erachtens unbedingt beibehalten werden.

BRJ: *Das deutsche Recht lebt von einer Balance zwischen Abstraktion und Konkretisierung, dem Zusammenspiel von allgemeinen Prinzipien und Beispielen. Wie spezifisch darf das Grundgesetz werden und welche Bedeutung kommt der Sprache im Grundrechtskatalog heute zu?*

Prof. Papier: Sprachlich sollten die Grundrechtsbestimmungen allgemein verständlich formuliert sein, damit jeder Grundrechtsträger sie verstehen kann und weiß, welche Freiheiten von Verfassungen wegen gewährt sind. Aber die verwendeten Begriffe müssen auch einen gewissen Abstraktionsgrad und damit eine gewisse Unbestimmtheit aufweisen, um auch gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen in der Zukunft Rechnung tragen zu können. Und es ist eine vornehmliche Aufgabe der verfassungsgerichtlichen Judikatur, abstrakt formulierte Grundrechtsverbürgungen dieser notwendigen Konkretisierung, notfalls auch Rechtsfortbildung, zu unterziehen. Ein Musterbeispiel dafür, wie das in einem sehr positiven Sinne gelungen ist oder gelingen kann, ist die Fortentwicklung des Grundrechts auf Schutz der menschlichen Persönlichkeit auch zu einem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und zu einem Grundrecht auf Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme durch die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts.

Leutheusser-Schnarrenberger: Ich kann nur davor warnen, Grundrechtsartikel zu spezifisch zu formulieren. Denn der Schutzbereich und damit der Gehalt dessen, was in einem Grundrechtsartikel geschützt wird, werden durch enge, zu konkrete Formulierungen eingeschränkt. Professor Papier nannte als Beispiel das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete sog. Computergrundrecht – das hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber so mit Sicherheit nicht formuliert. Ich persönlich habe mich immer dagegen ausgesprochen, ein allgemeines Datenschutzgrundrecht – ein Recht auf Schutz der informationellen Selbstbestimmung – in die Verfassung aufzunehmen. Solche Forderungen kamen aus der Mitte des Parlamentes, mit der positiven Zielrichtung, sichtbar zu machen, dass Bürgerinnen und Bürger in unserem Grundgesetz lesbar keinen Artikel finden, der den Schutz personenbezogener Daten beinhaltet. Und so ist auch die Verständlichkeit des Grundgesetzes ein Argument, mit dem man sich beschäftigen muss. Das Wort digital beispielsweise taucht in unseren Grundrechtsartikeln, auch in Art. 10 GG, nicht auf: Da wird das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis genannt. Dabei haben wir alle alte Bilder vor Augen, ich z. B. das Telekommunikationsmuseum in Berlin. Auch von Smartphones, von sozialen Medien und digitaler Kommunikation steht im Grundgesetz nichts. Muss es aber auch nicht, denn der Schutzbereich erfasst alle Kommunikationsmittel, Wort, Schrift und Bild. Eher abstrakte Formulierungen sind meines Erachtens daher der richtige Ansatz, gerade mit Blick auf die technologische Weiterentwicklung, aber auch im Interesse eines möglichst umfassenden Grundrechtsschutzes. Deshalb: Keine Spezifizierungen, vor allem nicht in unserer Verfassung. Bei den Grundrechten sollten wir nicht denselben Fehler wie in der in Art. 104a ff. GG verankerten Finanzverfassung machen und diese Form von Grundrechtsänderungen – neben den zwei genannten Fällen ließe sich in diesem Kontext auch Art. 12a GG erwähnen – bloß nicht weiter befördern.

BRJ: *Wenn etwas im Grundgesetz verankert wird, ist es der Politik der einfachen Mehrheit entzogen. Gibt es aus Sicht einer Verfassungsrechtlerin oder eines Verfassungsrechtlers allgemeingültige Kriterien dafür, wann ein Recht im Grundgesetz aufgenommen werden sollte? Wann ist es möglicherweise sinnvoller, einen Aspekt (nur) einfachgesetzlich zu regeln und sehen Sie durch das „Hochzonen“ von politisch Brisantem in das Grundgesetz die Gefahr, dass der Handlungsspielraum künftiger demokratisch gewählter Mehrheiten eingeschränkt wird?*

Leutheusser-Schnarrenberger: Ja, ich sehe die grundsätzliche Gefahr, dass Inhalte bei einer zu konkreten Regelung auf der Verfassungsebene ein Stück weit dem weiteren demokratischen Willensbildungsprozess entzogen sind, denn die Verfassung lässt sich dann wiederum nur durch eine verfassungsändernde Mehrheit ändern. Das gilt nicht nur für die Grundrechte, sondern auch für andere Bereiche der Verfassung – die Rechte der verschiedenen Verfassungsorgane, den Gewaltenteilungs- und den Rechtsstaatsgrundsatz, die demokratische Verfasstheit. Insofern sollte man möglichst nicht jedes Thema, dem politische Brisanz zukommt, im Grundgesetz verankern, zumal nicht alle Themen auch über Jahrzehnte brisant bleiben. Vielmehr werden meist sehr konkrete Anlässe und Hintergründe zum Anlass genommen, um in unserer Verfassung entsprechende Absicherungen oder Verankerungen vorzunehmen. Es gibt unverzichtbare Elemente unserer Verfassung, beispielsweise die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter, der Justiz oder die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts. Gerade ein Blick in andere europäische Mitgliedstaaten zeigt, welche Bemühungen zum Teil in Gang sind, um die Arbeit der Justiz etwa durch die Auswahl von Richtern durch politische Vorgaben oder nach politischen Überlegungen zu beeinflussen. Diese Säulen in unserer Verfassung zu sichern ist in meinen Augen ein wichtiger Grundsatz und in diesem Zusammenhang sehe ich mit Blick auf unsere Verfassung keinen drängenden Gesetzgebungsbedarf. Man könnte allerdings überlegen, wie weit das Bundesverfassungsgericht noch gestärkt werden könnte. Das gilt besonders angesichts dessen, dass vielleicht andere Mehrheiten in Deutschland möglich sind, die unser demokratisches System sehr kritisch sehen und sich eigentlich auch nicht vorstellen können, warum man ein Verfassungsgericht braucht, das den demokratischen Gesetzgeber korrigieren kann. Aber ich rate wirklich zu großer Zurückhaltung: Nur wenn es um unverzichtbare Elemente des demokratisch verfassten und sozialen Rechtsstaats geht, kann man sich Gedanken machen, ob es einer weiteren Verfestigung und einer besseren Verankerung im Grundgesetz bedarf. Was einmal in der Verfassung verankert ist, führt zu einer Verrechtlichung von Politik, weil über die Einhaltung der festgelegten Grundsätze dann das Bundesverfassungsgericht entscheidet und die Politik nur im Wege einer Verfassungsänderung agieren kann.

Prof. Papier: Allgemein gültige Kriterien für die Beantwortung der Frage, was in die Verfassung gehört und was eher der Politik oder einfachgesetzlichen Regelung überantwortet werden sollte, gibt es nicht. Man wird in diesem Zusammenhang unterscheiden müssen zwischen Regelungen, die die Staatsorganisation, Kompetenzen der verschiedenen Verfassungsorgane und die bundesstaatliche Ordnung betreffen. In diesen Bereichen kann und sollte eine Verfassung ganz präzise Vorgaben enthalten. Als großen Mangel des Grundgesetzes habe ich übrigens immer das Schweigen in Fragen des Wahlrechtssystems empfunden. In einer parlamentarischen Demokratie wie der unseren ist die Frage des Wahlsystems – also ob Verhältnismäßigkeits-, Mehrheitswahl oder eine Mischform – immer eine grundlegende Frage des materiellen Staatsrechts. Dass das Grundgesetz diese Frage in Art. 38 Abs. 3 GG ausschließlich dem einfachen Gesetzgeber überantwortet, erweist sich gerade jetzt als äußerst fatal, denn im tagespolitischen Parteienstreit will die dringende Reform unseres Wahlrechts bekanntlich nicht gelingen. Und dies befördert ganz wesentlich den Ansehensverlust des Parlamentarismus als Grundlage unserer Demokratie. Das Parlament degeneriert in den Augen vieler zu einem aufgeblähten Selbstbedienungsladen der gewählten Abgeordneten ohne wirkliche politische Gestaltungskraft und Gestaltungswillen. Auch die damalige Reform des Asylgrundrechts beispielsweise ist misslungen. Formal ist in Art. 16a Abs. 1 GG zwar am Charakter eines subjektiven einklagbaren Individualrechts festgehalten worden, doch im zweiten Absatz ist dieses Individualgrundrecht jedenfalls für den Zuzug auf dem Landweg wieder ausgeschlossen worden. Hinzu kommt, dass das sekundäre Unionsrecht das deutsche Recht zum Teil wesentlich überlagert, sodass die notwendige Rechtsklarheit und Widerspruchsfreiheit erheblich beeinträchtigt sind. Sinnvoller wäre es damals gewesen, auf die formale Ausgestaltung als Individualrecht zu verzichten und das Asylrecht als institutionelle Garantie mit dem Vorbehalt der einfachgesetzlichen Ausgestaltung zu verankern. Ergänzungsbedürftig ist in der Tat schließlich die Frage nach der Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts. Die Wahl der Richter erfolgt mit Zweidrittelmehrheit, doch dies ist nur einfachgesetzlich geregelt. Hier wäre also in der Tat – da stimme ich Frau Leutheusser-Schnarrenberger ausdrücklich zu – zu überlegen, ob man eine verfassungsrechtliche Absicherung dieser Zweidrittelmehrheit anstrebt, um politische Manipulationen von vornerein auszuschließen.

BRJ: *Sie warnen also einerseits vor dem „Hochzonen“ von Belangen, die nicht in die Verfassung gehören, aber andererseits vermissen Sie auch die Regelung gewisser ganz grundsätzlicher Belange im Grundgesetz. Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Sie sehen das ähnlich wie Herr Professor Papier?*

Leutheusser-Schnarrenberger: Das Wahlrecht ist wirklich von herausragender Bedeutung für unser demokratisches System. Und trotzdem kann daran schon mit einfacher Mehrheit sehr viel geändert werden. Auf der anderen Seite zeigt sich beim Wahlrecht, wie schwer sich die Politik bzw. die Parteien mit Änderungen tun. Ich habe an früheren Verhandlungen teilgenommen, in denen das Wahlrecht immer wieder eine Rolle spielte – natürlich auch auf Grund von bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung. Und hier ließ sich beobachten, dass eigentlich alle Parteien – und das betrifft besonders die sogenannten Volksparteien – versuchen, Änderungen zu verhindern, durch die sie schlechter gestellt würden. Es ist aber widersinnig, eine Änderung des Wahlrechts zu suchen, die keine Auswirkungen auf die Parteien hat, wenn die Änderung gerade das Ziel verfolgt, einem zu großen Parlament, das sich durch Überhang- und Ausgleichsmandate auf 800 Abgeordnete oder sogar noch mehr ausdehnen könnte, vorzubeugen. Darin stimmen alle Parteien überein – allerdings mit der Einschränkung, dass die anderen Mandate verlieren könnten, aber nicht man selbst. Wenn das Wahlrecht aber geändert würde, hätte das natürlich Auswirkungen auf die Parteien, kleinere ebenso wie größere. Letztere wären insbesondere wegen der Überhangmandate betroffen. Und deshalb ist für mich das Wahlrecht, zu dem im Grundgesetz über die Wahlgrundsätze hinaus keine Regelungen zu finden sind, ein Aspekt von immenser Bedeutung, hier stimme ich Herrn Professor Papier zu. Und wenn es andere Formen des Verfassungsänderungsverfahrens gäbe, dann könnte in diese Bestrebungen der Wahlrechtsänderung vielleicht auch mehr Bewegung hineinkommen.

BRJ: *Sie beide haben in Ihrer Argumentation Bezug auf das Verfahren der Grundgesetzänderung genommen. Das Verfahren kann durch eine Grundgesetzänderung verändert werden. Sollte es eine solche Änderung geben, um die Gefahr eines politischen Übereifers einzudämmen, ohne dabei gleichzeitig die Verfassung ihrer flexiblen Anpassungsfähigkeit zu berauben? Herr Professor Papier, Sie hatten ein Referendum, wie es die Bayerische Landesverfassung vorsieht, angesprochen. Wäre das Ihrer Meinung nach eine adäquate Ergänzung des Verfahrens zur Verfassungsänderung?*

Prof. Papier: Allgemein gesprochen halte ich nicht viel von der Einführung einer unmittelbaren bzw. plebiszitären Demokratie, dass also Gesetze nicht nur vom gewählten Parlament beschlossen werden können, sondern auch durch das Volk – so etwa nach bayerischem Verfassungsrecht. Im Hinblick auf die Grundgesetzänderung bin ich allerdings anderer Auffassung. Man sollte hier erwägen, ein plebiszitäres Element in die Verfassung einzufügen, um zu verhindern, dass Grundgesetzänderungen dazu dienen, sich persönlich oder parteipolitisch zu profilieren, Symbolpolitik zu betreiben oder im Zuge von „Deals“ alles Mögliche in die Verfassung hineinzuschreiben, die dann irgendwann zu einem „Bilderbuch des Schönen und des Wohlgefallens“ wird und dabei ihre Justiziabilität einbüßt. Auch wenn das auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen mag, bin ich überzeugt, dass die Notwendigkeit eines Volksentscheides bei

Grundgesetzänderungen dazu führen würde, dass mit Grundgesetzänderungen zurückhaltender umgegangen würde. Es würden wirklich nur diejenigen Aspekte reformiert und ergänzend geregelt, die auch von der Mehrheit der Bevölkerung als dringend und notwendig erachtet werden. Dadurch könnte verhindert werden, dass politische Profilierungssucht oder der Darstellungshang einzelner Personen die Spirale der Grundgesetzänderungen immer weiter vorantreiben.

Leutheusser-Schnarrenberger: Professor Dieter Grimm, ebenfalls ein ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht, brachte in einem Aufsatz mehrere Vorschläge in diese Diskussion ein. Dazu gehört der Ansatz, dass Verfassungsänderungen nicht nur von den politischen Parteien, also den Fraktionen im Bundestag, entwickelt werden, sondern dass schon zu Beginn des Verfassungsänderungsprozesses eine breitere Basis geschaffen werden könnte, etwa durch einen Konvent oder eine Versammlung. So hat es bereits bei verschiedenen Grundgesetzänderungen von größerem Umfang sogenannte „Föderalismuskommissionen“ gegeben. Bei Professor Grimms Ansatz ginge es nun aber darum, den Verfassungsänderungsprozess generell am Anfang zu öffnen, um nicht nur Politikerinnen und Politiker, sondern auch Personen aus der Gesellschaft und z. B. Verfassungsrechtlerinnen und -rechtler zu involvieren. Davon ausgenommen wären amtierende Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht, denn diese müssten sich mit diesen Fragen im weiteren Verlauf ggf. in ihrer Funktion als Richterinnen und Richter auseinandersetzen. Ein solches Verfahren gibt es in anderen Staaten, außerdem wurde es bei der Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta angewendet.

Darüber hinaus gibt es auch Ansätze, die den Prozess der Verfassungsänderung entschleunigen sollen, Herr Professor Grimm nennt diese „Unterbrecher“. Es gibt etwa den Ansatz, dass immer erst das nächste neu konstituierte Parlament die abschließende Entscheidung über die Verfassungsänderung treffen soll. Davon halte ich – wie auch Herr Professor Grimm – nichts. Denn man stelle sich vor, dass nach der Bundestagswahl im ersten Jahr der Legislaturperiode eine Grundgesetzänderung für notwendig erachtet und von Bundestag und Bundesrat beschlossen wird. Würde darüber erst fünf Jahre später endgültig entschieden, würde das der Dringlichkeit mancher Grundgesetzänderungen nicht gerecht.

Ich kann mir hingegen vorstellen, die Entscheidung über die Verfassungsänderung auch am Ende des Aushandlungsprozesses einem Plebiszit zu unterwerfen und dadurch die Bürgerinnen und Bürger an diesen Änderungen zu beteiligen. Ich mache mir da allerdings keine Illusionen: Wenn es um die Änderung von Bestimmungen in der Finanzverfassung geht, wird die Begeisterung und auch die Beteiligung – wie bereits an der öffentlichen Debatte im Voraus – gering sein. Anders wird es sein, wenn es um Kinderrechte, um Kompetenzverteilungen oder auch um solche Fragen geht, die das Verhältnis der nationalen Rechtsordnung und der Europäischen Union betreffen, also etwa die Auswirkungen von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Dann werden wir ganz andere, emotionalere und sich auch zuspitzende Debatten erleben, so wie sie jetzt zu manchen Themen, etwa auch dem Euro, schon stattgefunden haben.

BRJ: *Aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat muss eine Verfassungsänderung von einer breiten Mehrheit mitgetragen werden. Dafür ist auch das Eingehen von Kompromissen nötig. Sollte oder darf Verfassungsrecht Gegenstand von „Deals“ oder „Kuhhandeln“ sein? Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Sie haben es aus nächster Nähe miterlebt, als Mitglied der Legislative und der Bundesregierung, wie beurteilen Sie das?*

Leutheusser-Schnarrenberger: Das sind und werden natürlich immer Aushandlungsprozesse bleiben, ob sie nun im Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen, zwischen bzw. innerhalb der Parteien oder – als sehr wichtiges Element – zwischen den verschiedenen Verfassungsorganen, insbesondere Bundestag und Bundesrat, ausgetragen werden. Ich sehe „Deals“ nicht per se als etwas Negatives, wenn sie auf nachvollziehbaren Gründen und Argumenten basieren und diese nicht in bestimmten Gremien oder auf Grund eines intransparenten Verfahrens vor der Öffentlichkeit verborgen bleiben. Wenn die Aspekte, die in einem solchen Prozess verhandelt werden, und die Kompromisse, die gefunden werden, in keiner Beziehung zueinander stehen, dann wäre das Wort „Kuhhandel“ angebracht – das darf natürlich nicht sein. Manchmal lässt es sich wohl nicht verhindern, um den sogenannten „gordischen Knoten“ zu durchschlagen. Ich habe aber auch immer wieder erlebt, dass Regelungen, in denen erkennbar sachlich nicht zusammenhängende Aspekte aus politisch-opportunistischen Gründen verknüpft wurden, im Gesetzgebungsverfahren großen Schwierigkeiten begegnen. Und da das meist in nicht-transparenten oder geheimen Verhandlungen geschehen ist, sind solche politischen Projekte häufig auch gescheitert, sobald diese Verknüpfung und die dahinterstehenden Absichten öffentlich wurden. Aus diesem Grund schätze ich, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit im Gesetzgebungsprozess, etwa in der eben angesprochenen Form eines Konvents, eine disziplinierende Wirkung haben kann.

BRJ: *Dazu würde uns auch Ihre Sicht, Herr Professor Papier, sehr interessieren – die Perspektive eines ehemaligen Bundesverfassungsrichters. Wie blickt der Verfassungsrichter, der das Grundgesetz auslegen und anwenden muss, auf solche „Deals“, die ihm in Form des geänderten Grundgesetzes begegnen und ihn binden?*

Prof. Papier: Änderungen der Verfassung sind selbstredend Bestandteile des politischen Prozesses und im politischen Prozess sind das Eingehen von Kompromissen und ein gewisses Maß des Aushandelns unumgänglich. Aber um in diesem Zusammenhang Auswüchse zu vermeiden, wäre zu überlegen, ob man das Verfahren der Grundgesetzänderungen verschärft, indem man über das in Art. 79 GG geregelte Verfahren hinaus weitere Kautelen formuliert, etwa einen Volksentscheid einführt. Denkbar wäre z. B. auch, dass man in Bezug auf Verfassungsänderungen schon eine Stufe davor ansetzt und auch die „Volksinitiative“ zulässt, sodass Initiativen zur Ergänzung, Änderung oder auch Entschlackung des Grundgesetzes dem Volk überantwortet werden – nicht im Sinne eines ausschließlichen Initiativrechts für jede Änderung des Grundgesetzes, sondern als Ergänzung des bestehenden Initiativrechts der Verfassungsorgane. Wenn Sie das Verfahren zur Grundgesetzänderung über Art. 79 GG hinaus verschärfen wollen, könnte man dies als Instrument erachten, um ein Übermaß von „Deals“ bzw. einen „Kuhhandel“ im Hinblick auf verfassungsrechtliche Novellierungen zu vermeiden. Ich möchte Ihnen ein Beispiel nennen, bei dem ich immer große Bedenken habe: Es geht um den Bereich der föderalen Ordnung, also der Bundesstaatlichkeit. Die Länder besitzen nach der Konzeption des Grundgesetzes Staatsqualität – sie sind also keine Verwaltungsprovinzen, sondern Staaten mit einer eigenen parlamentarisch-demokratischen Ordnung und einer demokratischen Souveränität. In Praxis sind von dieser Eigenstaatlichkeit der Länder entsprechend der Entwicklung der Verfassungspolitik aber auch des realen Verfassungsrechts nur wenige eigene substantielle Zuständigkeiten übriggeblieben, dazu gehört unter anderem das Bildungswesen. Gerade hier konnte man in den letzten Jahren beobachten, dass der Bund weitere Zuständigkeiten erlangt hat – und zwar indirekt über die Finanzierung. Es gab zahlreiche Änderungen der Art. 104a ff. GG – in Art. 104a GG ist das Prinzip verankert, dass sich aus den Zuständigkeiten von Bund bzw. Ländern auch die Pflicht zur Finanzierung ergibt. Und gerade im Schulwesen hat sich nun – nicht zuletzt durch Digitalisierungsanforderungen – die Tendenz durchgesetzt, dass der Bund durch Änderungen der Art. 104a ff. GG immer mehr Zuständigkeiten an sich zieht, und zwar mit der Verlockung der Übernahme der Finanzierung. Und bei diesem Angebot sind die Länder meiner Ansicht nach allzu gerne und allzu leichtfertig bereit zuzustimmen. So gilt auch in der Verfassungspolitik der Grundsatz: „Wer die Kapelle bezahlt, der bestimmt auch, was sie spielt.“ Interessanterweise gilt das für alle Länder, also auch solche, die ansonsten immer sehr dezidiert ihre Eigenstaatlichkeit betonen und ihre substantiellen Zuständigkeiten gerne herausstellen. Das ist ein besonderer „Kuhhandel“, der in der Öffentlichkeit gar nicht so deutlich hervortritt, denn der versprochene Schub an Digitalisierung wird in der Bevölkerung als überfällig wahrgenommen und damit allgemein begrüßt. Was das aber für unsere bundesstaatliche Ordnung langfristig bedeutet, wird dabei verschwiegen. Da stelle ich also eine leichtfertige Aufgabe von Kompetenzen durch die Länder fest, die – über die Parteigrenzen hinaus – bereit sind, den finanziellen „Honig“ vom Bund zu empfangen, und dafür sukzessive auch in diesem Bereich, der ohnehin zu den wenigen gehört, über die die Länder gesetzgeberisch noch verfügen können, Kompetenzen zu opfern. Als Verfassungsrichter kann ich dagegen natürlich wenig tun! Irgendwann kann ich eine Beeinträchtigung der Bundesstaatlichkeit rügen, die unter die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG fällt – aber wo da die Grenze verläuft, ist rechtlich kaum auszumachen. Damit wollte ich Ihnen ein praktisches Beispiel nennen, bei dem man mit gewisser Sorge feststellen muss, dass sich jenseits des öffentlichen Protestes eine weitere Verlagerung hin zum Zentralstaat vollzieht – und zwar mit ausdrücklichem Einverständnis der Länder.

Leutheusser-Schnarrenberger: „Geld macht sinnlich“, kann man dazu nur sagen. Jede Landesregierung möchte natürlich gerne zeigen, wie gut ihr Bildungssystem ist. Dann fehlt aber das Geld – vielleicht auf Grund von falschen Priorisierungsentscheidungen in der Vergangenheit – und man lässt sich auf einen solchen Digitalpakt ein. Wenn es um die Finanzierung geht, kommen die Länder von sich aus auf den Bund zu und wollen in vielen Bereichen immer mehr Unterstützung haben.

BRJ: *Wir wollen uns nun einem Aspekt zuwenden, der ebenfalls schon mehrfach angesprochen worden ist, nämlich der Bedeutung der Verfassungsauslegung durch das Bundesverfassungsgericht für die Wandelbarkeit des Grundgesetzes und die Möglichkeit seiner Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen. Ein aktuelles Beispiel für die Bedeutung der Verfassungsinterpretation in diesem Kontext ist wohl der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021, in dem das Gericht in Anbetracht des Klimawandels, der Irreversibilität einmal getätigter Emissionen und der Annahme eines begrenzten „Budgets“ von Emissionen (vor dem Erreichen von Kippunkten) gleich mehrere neue Begriffe, wie etwa die „intertemporale Freiheitssicherung“, in die Grundrechtsdogmatik einführte. Die Generationengerechtigkeit ist dabei ein Leitgedanke der Argumentation. Das erinnert an die von Ihnen, Herr Professor Papier, 2019 geforderte Ergänzung des Grundgesetzes um das „Ziel einer dauerhaften Befriedigung des Gemeinwohls und der Belange auch künftiger Generationen“ (Art. 20 Abs. 3a GG). Sie forderten damals allerdings gerade die Ergänzung des Grundgesetzes, die im demokratischen Prozess der Verfassungsänderung mit seinen parlamentarischen Debatten hätte beschlossen werden müssen. Nun hat sich aber das Bundesverfassungsgericht dessen angenommen. Wie bewerten Sie das im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Grundsatz der Gewaltenteilung? Wo liegen die Grenzen einer am gesellschaftlichen Wandel orientierten „dynamischen“ Auslegung des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht?*

Prof. Papier: Das ist eine sehr aktuelle, aber auch eine sehr schwierige Frage, die ich nicht mit einem Satz beantworten kann. Auf den ersten Blick scheint die Forderung nach der Aufnahme des Nachhaltigkeitsprinzips in das Grundgesetz, so wie ich es gefordert habe, durch den jüngsten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 obsolet geworden zu sein. Das Bundesverfassungsgericht leitet hier aus den Grundrechten des Grundgesetzes – Sie haben es erwähnt – eine intertemporale Freiheitssicherung ab, sodass die Grundrechte die konkreten Beschwerdeführer vor einer umfassenden Freiheitsbeschränkung durch einseitige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausminderungslast in die Zukunft schützen. Konkret sind die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsgrenzen insofern mit den Grundrechten für unvereinbar erklärt worden, als hinreichende Maßgaben für weitere Emissionsreduktionen ab dem Jahr 2031 fehlen. Es ist also interessanterweise eine Grundrechtsverletzung der Beschwerdeführer angenommen worden, weil die gegenwärtigen Regelungen zu wenig Belastungen enthalten: Die drohenden Belastungen würden in die Zukunft verschoben und dadurch sogar noch schärfer werden. Die zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführer seien schon jetzt durch die angegriffenen Bestimmungen in ihren Freiheitsrechten verletzt, weil die Vorschriften des Klimaschutzgesetzes hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf den Zeitraum nach 2030 verschöben, den die Beschwerdeführer noch erleben werden. Dieser Gedankengang ist das Hauptargument. Nun ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Politik und in den Medien, wenn ich das richtig sehe, fast ausnahmslos mit großer Begeisterung aufgenommen worden; es sei eine echte juristische Innovation. Manche haben aus dieser Entscheidung die Anerkennung eines grundrechtlichen Freiheitsschutzes auf nachhaltiges und generationenübergreifendes Handeln abgeleitet. Ich möchte die juristische Bewertung der Entscheidung gar nicht im Einzelnen vornehmen, wichtig ist für mich aber die Feststellung, dass das Bundesverfassungsgericht keineswegs aus den Grundrechten des Grundgesetzes einen allgemeinen Schutz auf nachhaltiges und generationenübergreifendes Handeln ableitet. Das ist in den Medien zum Teil falsch dargestellt worden. Es geht vielmehr um die intertemporale Freiheitssicherung zu Gunsten der konkreten beschwerdeführenden Grundrechtsträger – also gerade nicht um den Schutz der Grundrechte künftiger Generationen. Für letztere kann es heute denknotwendig noch keinen grundrechtlichen Schutz geben, denn diese Grundrechtsträger sind noch gar nicht geboren. Nachhaltigkeit im Sinne einer generationenübergreifenden Politik und Gesetzgebung, so wie ich das gefordert habe, kann verfassungsrechtlich nur als objektivrechtliches Prinzip verankert werden. Das ist in Art. 20a GG auch speziell für die Umwelt geschehen. Nachhaltigkeit in dem von mir geforderten Sinn – als Verfassungsprinzip – verlangte indes ein generationenübergreifendes Handeln des Staates nicht nur im Sektor Umwelt, sondern auf allen Politikfeldern, insbesondere auch in der Finanz- und Sozialpolitik. Gerade diese sind bekanntlich für das Belasten zukünftiger Generationen besonders anfällig, man denke nur an die Rentenpolitik. Besonders in Zeiten von Wahlkämpfen und bevorstehenden Wahlen besteht die Tendenz, bestimmte Lasten künftigen Generationen zu überlassen. Um es auf den Punkt zu bringen: Ich sehe durchaus nach wie vor die Notwendigkeit, das Prinzip in die Verfassung aufzunehmen, an das sich die Politik über die Wahlperiode hinaus orientieren muss und das sie auf eine dauerhafte Befriedigung der Gemeinwohlbelange über die Generationen hinweg verpflichtet. Das Problem der Nachhaltigkeit der Politik im Allgemeinen hat sich mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht erledigt.

Leutheusser-Schnarrenberger: Ich möchte es zunächst einmal ein bisschen ketzerisch ausdrücken: Ich glaube, im Hinblick auf die finanzielle Belastung künftiger Generationen – damit meine ich die Billionen-Verschuldung der Bundesrepublik Deutschland – ist eine Regelung der Nachhaltigkeit im Grundgesetz zu spät. Das Kind ist in den Brunnen gefallen, wir haben diese Schulden bereits! Das wird auf jeden Fall auf den künftigen Generationen lasten.

Gerne möchte ich noch auf zwei Punkte zum Klima-Beschluss eingehen. Diese Entscheidung ist von vielen als historisch betrachtet worden, und ich glaube auch, dass man sie tatsächlich so einordnen kann. Erstens ist bedeutsam, dass hier nicht mit der Schutzpflicht des Staates argumentiert wird, sondern mit der intertemporalen Freiheit beziehungsweise Freiheitsbeschränkung der jetzt lebenden Bürgerinnen und Bürger. Das halte ich für einen richtigen und guten Ansatz. Zweitens möchte ich darauf hinweisen, dass aus dem Beschluss nicht ablesbar ist, dass die Ökologie generell stets Vorrang vor allen anderen politischen Entscheidungen hat. Die Politik hat allerdings die Verpflichtungen, die dieser Beschluss mit sich bringt, künftig zu beachten. Und ich glaube, für die Politik ist der Klima-Beschluss – wenn ich das mal nicht verfassungsrechtlich, sondern politisch beurteile – ein Segen. Denn egal wie die Konstellationen nach der Bundestagswahl im September sein werden: hinter das Urteil kann man nicht mehr zurück. Und auch die, die meinen, der Klimawandel sei nicht vom Menschen gemacht und man müsse nur etwas abwarten, dann werde sich alles schon irgendwie wieder regulieren, ohne weitere Auswirkungen – all jene finden ihre Grenze jetzt in dieser Entscheidung. Ich finde es gut, dass man nun eine sachliche Grundlage hat, auf der man weiterarbeiten kann und sich nicht mehr die Grundfrage des Ob stellt. Insofern hat das Urteil für künftige Debatten vielleicht auch eine gewisse befriedende Wirkung.

Prof. Papier: Wenn man noch einmal etwas kritischer an Ihre Frage herangehen möchte, kann man natürlich überlegen, ob die Auslegung des Art. 20a GG über die Intention des damaligen verfassungsändernden Gesetzgebers hinausgeht. Dieser hat in Art. 20a GG zwar den generationenübergreifenden Umweltschutz zum Staatsziel erklärt und daran knüpft

auch das Bundesverfassungsgericht im Klima-Beschluss an. Man hat aber damals ganz vorsichtig den Vorbehalt „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ in Art. 20a GG aufgenommen. Man wollte bewusst festhalten, dass Umweltschutz nur unter Beachtung des demokratischen Prinzips und unter Wahrung des Gestaltungsspielraums des demokratisch gewählten Gesetzgebers geschehen soll. Der Gesetzgeber soll in der Lage bleiben, das wichtige Ziel des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen mit anderen gleichgewichtigen Gemeinwohlbelangen, etwa der Finanzierbarkeit und den sozialen Implikationen, in eine Abwägung zu bringen. Das ist der Sinn dieses Vorbehalts. Das Bundesverfassungsgericht hat nun interessanterweise die einfachgesetzlichen Klimaziele des § 1 Abs. 3 Klimaschutzgesetz – die wiederum an das Pariser Klimaschutzabkommen anknüpfen – kurzerhand zu unverrückbaren verfassungsrechtlichen Zielen, abgeleitet aus Art. 20a GG, erklärt. Daher könnte man aus rein dogmatischer Sicht fragen, ob das eine zu starke Anreicherung des Art. 20a GG darstellt. Man kann es kritisch sehen, dass die Klimaziele des einfachen Gesetzesrechts plötzlich zum Verfassungsgebot erklärt wurden. Es stellt sich die Frage, ob man das Pariser Klimaabkommen – so richtig und wichtig es ist – über Art. 20a GG zu einem unverrückbaren Verfassungsgrundsatz erklären kann, obwohl dieser ja gerade mit dem angesprochenen Vorbehalt auf einen verbleibenden Spielraum des demokratisch gewählten Gesetzgebers verweist.

Leutheusser-Schnarrenberger: Vielleicht sind Richterinnen und Richter beim Bundesverfassungsgericht manchmal ganz dankbar, wenn sie so eine Vorlage bekommen. Sie konnten sich das Klimaschutzgesetz vornehmen und mit den angesprochenen Argumenten eine Verletzung der Grundrechte entwickeln. Ich hatte den Eindruck, das Bundesverfassungsgericht hat dies sehr gerne aufgegriffen.

BRJ: *Herr Professor Papier, Sie haben vorhin im Zusammenhang mit dem Föderalismus darüber gesprochen, dass es nicht leicht sei, die Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG zu bestimmen. In eine ähnliche Richtung geht auch unsere letzte Frage: In einer Demokratie wird Gesetzgebungsgewalt nur auf Zeit verliehen; nur wenige Normen, namentlich Art. 1 und Art. 20 GG, sind von der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt. Zwar sind damit die Staatsgrundlagen, beispielsweise das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, sowie der Menschenwürdegehalt anderer Grundrechte der Änderungsbefugnis des Gesetzgebers entzogen. Doch im Übrigen stünde es dem verfassungsändernden Gesetzgeber frei, den Grundrechtekatalog neu zu fassen, Schranken zu verschieben oder aufzuheben oder bestimmte Artikel und damit Schutzgarantien wieder zu streichen. Abseits der theoretischen Möglichkeit – für wie realistisch halten Sie die Rücknahme einmal verfassungsrechtlich gewährter Rechte und Freiheiten? Haben wir uns zu sehr an die Vorstellung universeller und unumstößlicher Grundrechte gewöhnt?*

Prof. Papier: Der grundgesetzändernde Gesetzgeber ist auch wegen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG nicht gehindert, bestehende Grundrechte einzuschränken oder gar aufzuheben. Zumindest soweit nicht der Wesenskern der menschenrechtlichen Verbürgung im Sinne des Art. 1 Abs. 1 GG berührt ist. Hier ist als Beispiel insbesondere an die damalige Änderung des Art. 16 Abs. 2 GG durch den neuen Art. 16a GG zu denken. Das Asylrecht ist damit weitgehend als Individualgrundrecht aufgegeben worden. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Grundgesetzänderung bekanntlich als mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar erachtet. Im Übrigen leben wir aber gerade nicht in einer Zeit, in der über die Rücknahme verfassungsrechtlich gewährter Rechte und Freiheiten nachzudenken wäre. Ich meine ganz im Gegenteil: Die Pandemie hat uns allen wieder die Wurzeln, aber auch den Wert der Freiheitsidee vor Augen geführt. Die im letzten Jahr aufgrund der Pandemie verfügten Beschränkungen der Freiheitsrechte haben jahrzehntelang für unvorstellbar gegolten. Eine solche existenzielle Bedrohung der Grundrechte galt im modernen Verfassungsstaat längst als überwunden. Dies sollte uns alle wieder äußerst wachsam werden lassen. Wir müssen uns aus der freiheitsbedrohenden Schockstarre allmählich wieder lösen und unser Gemeinwesen im Hinblick auf die Gewährleistung von Freiheit einerseits und Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit andererseits besser und zukunftssicherer aufstellen. Nicht der Abbau der Freiheitsrechte ist das Gebot der Stunde, sondern die Stärkung der Idee der Freiheit und die Bekämpfung mehr oder weniger starker autoritärer Vorstellungen oder Versuchungen.

Leutheusser-Schnarrenberger: Ich würde mir wünschen, es wäre der Wille da, Art. 13 GG wieder in den ursprünglichen Zustand zurückzusetzen. Bei der Änderung dieser Vorschrift hat man schlicht einfachgesetzliche Regelungen ins Grundgesetz geschrieben und damit viele Absätze gefüllt. Ich halte eine Änderung hier aber für so gut wie ausgeschlossen. Es gibt zwar eine Minderheit, die das befürwortet, politisch jedoch ist das überhaupt kein Thema. Man muss also klar anerkennen, dass eine Veränderung, die einmal mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat beschlossen worden ist, zunächst für eine lange Zeit im Grundgesetz bleibt. Eine Ausnahme ist denkbar – den Fall habe ich allerdings noch nicht erlebt –, etwa wenn man erkennen würde, dass eine Änderung komplett in die falsche Richtung weist. An sich hat eine Verfassungsänderung aber einen sehr nachhaltigen Charakter.

Mein zweiter Punkt: Die Pandemie hat – wie Prof. Papier schon ausführte – massive Freiheitsbeschränkungen mit sich gebracht. Und zwar nicht nur eines Grundrechts, etwa nur der Versammlungs- oder der Berufsfreiheit, sondern die Einschränkung nahezu aller Grundrechte auf einmal – das hatten wir noch nie. Mir hat das zwei Erkenntnisse gebracht: Zum

einen, dass sich viele Menschen, auch manche Politiker, überhaupt nicht darüber bewusst waren, welchen Stellenwert die Grundrechte haben. Dass es nämlich nicht die Politiker sind, die den Bürgerinnen und Bürgern ihre Grundrechte geben, sondern dass sie es sind, die sich legitimieren müssen, wenn sie die Freiheitsrechte einschränken. Hätten sie sich das nämlich immer von Anfang an bewusst gemacht, hätten sie nicht vielfach von der „Rückgabe der Grundrechte“ an die Bürgerinnen und Bürger gesprochen. Dies, oder die Rede von „Privilegien für Geimpfte“, hatte sich bei manchen zu einer Art Standard entwickelt. Das zweite was ich bemerkenswert finde ist, dass diese Pandemie den Bürgerinnen und Bürgern den Umgang mit den eigenen Freiheitsrechten noch einmal vor Augen geführt hat. Das schützt zwar nicht davor, dass sie in bestimmten Situationen den Staat sogar auffordern, noch viel stärker in ihre Freiheitsrechte einzugreifen, weil sie meinen, das biete ihnen mehr Sicherheit und Schutz. Aber insgesamt ist klarer geworden, wie Freiheits- und Grundrechte wirken und welche Bedeutung sie haben. Insofern war die Pandemie so gesehen auch lehrreich.

Eins ist aber auch klar: Es darf keine Mehrheiten geben, welche die Grundrechte in großem Stil ändern wollen. Ich glaube, dass bei einem stärkeren autoritären Einschlag, etwa am Vorbild Ungarns oder Polens ausgerichtet, sehr wohl Gefahren für die Grundrechte bestünden, wenn es die entsprechenden Mehrheiten im Bundestag gäbe. Dann wäre natürlich ein „Kuhhandel“ das schlimmste, was passieren könnte.

BRJ: *Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Herr Professor Papier, wir bedanken uns herzlich für dieses spannende Gespräch.*