



Bundesverfassungsrichter a.D. Professor Dr. Dr. h.c. Dieter Grimm, LL.M., Berlin

Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig?

Ein Interview mit Professor Dr. Dieter Grimm, LL.M. (Harvard)

"Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig?" Unter dieser Überschrift stand der Abschiedsvortrag von Professor Dr. Dieter Grimm, LL.M. am 31. Januar 2007 an der Humboldt-Universität zu Berlin. Humboldt Forum Recht hatte die Gelegenheit, den Vortragenden hierzu zu befragen. Das Gespräch führten Sabine Gorn und Peter Schmidt am 4. April 2007.

In seinen Ausführungen begründet Professor Grimm weshalb es angezeigt ist, über eine Änderung des bestehenden Verfassungsänderungsverfahrens nach Artikel 79 des Grundgesetzes nachzudenken. Hierzu verweist er neben der im Vergleich zu anderen Verfassungen hohen Änderungsfrequenz des Grundgesetzes vor allem auf die Nivellierung der Ebenendifferenzierung zwischen Verfassung einerseits und dem im Wege politischer Entscheidung zustande gekommenen einfachen Gesetz hin. In der Bundesrepublik erfolgen Verfassungsänderungen mit denselben Akteuren und in denselben Verfahren in dem normale politische Entscheidungen getroffen werden. Der einzige Unterschied besteht im Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit und dieser verliere zunehmend seine Bedeutung, weil die Zwei-Drittel-Mehrheit schon im politischen Tagesgeschäft zur Regel geworden sei. Insofern böten sich andere Modelle an, um die Ebenendifferenzierung zwischen Verfassung und einfachem Gesetz im Änderungsverfahren aufrecht zu erhalten. Hierzu wirft Professor Grimm einen Blick auf andere Verfassungsordnungen.

S. 214

- HFR 20/2007 S. 1 -

- 1 *HFR:* Herr Professor Grimm, Ihre Abschiedsvorlesung an der Humboldt-Universität stand unter dem Titel „Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig?“. In welchem Zusammenhang sind Sie auf dieses Thema gekommen?
- 2 *Professor Grimm:* Im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Damals hatte sich ja die Auffassung durchgesetzt, das Grundgesetz dürfe nicht zur Disposition gestellt werden, es müsse auch im geeinten Deutschland gelten. Gleichwohl löste die Wiedervereinigung eine stattliche Zahl von Verfassungsänderungen aus. Die Art und Weise, wie diese ausgehandelt wurden, weckten bei mir zum ersten Mal Zweifel an der Güte des Verfahrens. „Verfassungsreform in falscher Hand“ lautete damals meine Schlussfolgerung im „Merkur“. Die Zweifel erhielten weitere Nahrung durch die Änderungen im Grundrechtsteil der Verfassung: Art. 16 GG im Jahr 1993 und Art. 13 GG im Jahr 1998 – in meinen Augen ein Musterbeispiel dafür, „Wie man eine Verfassung verderben kann“, so der Titel eines Beitrags für die FAZ. Auch dabei ging es mir nicht um den Inhalt, sondern um die Machart. Zuletzt fand ich mich durch die Föderalismusreform bestätigt, die ich ja aus der Nähe beobachten konnte, weil ich Mitglied der Föderalismuskommission war.
- 3 *HFR:* Sie haben die Wendezeit und die vielfältigen Verfassungsänderungen nach der Wiedervereinigung angesprochen. Das Grundgesetz sieht in Art. 146 GG auch den Modus der Totalrevision für solche Umbruchsituationen vor. Ihre Ausführungen in der Abschiedsvorlesung bezogen sich nur auf Art. 79 des Grundgesetzes. Können Sie das Spannungsverhältnis noch einmal etwas ausleuchten?
- 4 *Professor Grimm:* Die Wiedervereinigung war ein einmaliger Vorgang, ohne Präzedenz und ohne Wiederholung. Im Unterschied dazu ging es mir um die gewöhnlichen

Änderungssituationen, die ja, wie man sieht, häufig auftreten. Deswegen bin ich in dem Vortrag auf Art. 146 gar nicht eingegangen. Aber da Sie danach fragen:

- 5 Als die drei westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkriegs 1948 die Ministerpräsidenten der Länder aufforderten, eine Verfassung für Westdeutschland vorzubereiten, waren diese alles andere als begeistert, weil sie fürchteten, dadurch die Teilung Deutschlands zu zementieren. Sie konnten sich dem Verlangen aber nicht entziehen und wollten dann wenigstens klarmachen, dass es nur um ein Provisorium gehen könne. Der Wille zum Provisorium wurde an verschiedenen Stellen sichtbar: zuerst im Namen, „Grundgesetz“ statt „Verfassung“, sodann in der Präambel, ferner in Art. 23, der deutlich machte, dass die Bundesrepublik nicht das ganze Deutschland war, und eben in dem Schlussartikel 146, der sinngemäß lautete: Sobald das deutsche Volk seine Einheit und Freiheit wiedererlangt hat, wird es sich eine neue Verfassung geben. Dieser Zeitpunkt war 1990 gekommen, und so hätte es nahe gelegen, von Art. 146 Gebrauch zu machen.

S. 215

- HFR 20/2007 S. 2 -

- 6 Dass es nicht dazu kam, hat verschiedene Gründe. Ein Grund war der Zeitdruck. Die Chance zur Wiedervereinigung kam plötzlich und unerwartet. Nicht alle begrüßten sie. Selbst einige unserer engsten Verbündeten hatten erhebliche Vorbehalte. Ein schneller Vollzug der Wiedervereinigung war daher das Gebot der Stunde. Den schnellen Weg eröffnete Art. 23, der Teilen Deutschlands, die nicht zur Bundesrepublik gehörten, den Beitritt ermöglichte. Deswegen wurde seinerzeit ein Gegensatz zwischen Art. 23 und Art. 146 aufgebaut: Entweder Art. 146, dann muss eine Verfassungsgebende Nationalversammlung gewählt werden, über deren Entwurf das deutsche Volk abstimmt, und bis das geschehen kann, ist die historische Chance womöglich verpasst; oder Art. 23, dann wird die einmalige Gelegenheit ergriffen, und das Grundgesetz, das ja allseits in hohem Ansehen stand, ist die Verfassung Gesamtdeutschlands.
- 7 Nach meiner Auffassung war dies nicht die einzige Alternative. Man hätte den Beitritt unter Anwendung von Art. 23 vollziehen und nach erfolgter Wiedervereinigung eine verfassungsgebende Versammlung einberufen können, die dann in der Lage gewesen wäre, sich ohne äußeren Zeitdruck der Ausarbeitung einer gesamtdeutschen Verfassung im Sinn von Art. 146 zu widmen. Damit hätte man nicht nur das verfassungsrechtliche Versprechen von 1949 eingelöst, sondern auch der Bevölkerung der DDR, die die Chance zur Wiedervereinigung ja erst herbeigeführt hatte, Gelegenheit zur Mitsprache bei der Regelung der staatsrechtlichen Verhältnisse in Gesamtdeutschland gegeben. Die Gefahr, dass dabei etwas ganz Andersartiges als das Grundgesetz herausgekommen wäre, war sehr gering.
- 8 Dass dieser Weg nicht beschritten wurde, hatte seinen Grund vor allem darin, dass die Mehrheit der Westdeutschen in der Wiedervereinigung nur eine Erweiterung der Bundesrepublik, nicht auch eine Veränderung zu sehen vermochte. Die Vorstellung, dass die Zusammenfügung nach vierzigjähriger Trennung nicht nur vom Osten Veränderungen verlangen würde und dass nicht jede Veränderung der Bevölkerung der ehemaligen DDR willkommen sein würde, war damals im Westen nicht sehr verbreitet. Deswegen fehlte es auch an Einsicht für den Legitimationsgewinn, den eine gemeinsam beratene und beschlossene Verfassung hätte bedeuten können. Diese Chance wurde vertan. Das Grundgesetz, das ja ohne Zweifel eine gelungene Verfassung ist, gilt nun für ganz Deutschland. Aber der Identifikationsgrad mit dem Grundgesetz ist in Ost und West unterschiedlich geblieben.
- 9 Die Erinnerung daran, dass es nur als Provisorium gedacht war, musste danach freilich getilgt werden. Zwar blieb es bei dem Namen „Grundgesetz“, mit dem sich der westdeutsche Verfassungspatriotismus verband. Die Präambel bringt aber zum Ausdruck, dass „Einheit und Freiheit Deutschlands“ nun vollendet sind. Art. 23 a.F. wurde gestrichen, damit niemand Verdacht schöpfen konnte, Deutschland hätte noch unerfüllte Gebietsansprüche. Und auch Art. 146 erfuhr eine Veränderung, wenn auch eine, die das alte Versprechen noch nachklingen lässt. Einerseits wird bekräftigt, dass

das Grundgesetz nun für das gesamte deutsche Volk gilt. Andererseits wird bestätigt, dass das deutsche Volk sich auch eine neue Verfassung geben kann. Dass es dazu noch kommt, halte ich freilich für sehr unwahrscheinlich, solange Deutschland von einem erneuten tiefen Bruch in seiner Entwicklung verschont bleibt.

S. 216

- HFR 20/2007 S. 3 -

- 10 *HFR*: Kurz noch einmal zu Art. 146 GG: Würden Sie sagen, er kann in diesem Sinne heute keine Geltung mehr für sich beanspruchen?
- 11 *Professor Grimm*: Doch, er ist Bestandteil des Grundgesetzes und nimmt daher an dessen Geltung teil. Er hält die Möglichkeit einer neuen, vom Volk beschlossenen Verfassung ausdrücklich offen. Diese Möglichkeit besteht natürlich unabhängig von ihrer Anerkennung im Grundgesetz. Aber mit diesem Satz kann das geschehen, ohne dass man zuvor die bestehende Ordnung *revolutionär* beseitigen muss. Wie ein solcher Entschluss gefasst werden könnte, ist allerdings schwer zu sagen. Art. 146 GG sieht ja weder ein Organ noch ein Verfahren dafür vor.
- 12 *HFR*: Provisorien haben ja bekanntlich ein großes Beharrungsvermögen. Es war aber das Provisorium in seiner Ursprungsform offensichtlich nicht gut genug oder nicht ausreichend; es ist inzwischen mindestens 52 mal geändert worden. Auch ein Anlass zu sagen: Lasst uns das Änderungsverfahren doch einmal ändern? Denn offensichtlich ist es ja eine relativ kleine Münze, mit der man Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik behandeln kann.
- 13 *Professor Grimm*: Wir haben in der Tat eine hohe Änderungsfrequenz, höher noch, als die ohnehin große Zahl von 52 Änderungen in 58 Jahren vermuten lässt, denn viele Änderungen betrafen gleich mehrere Artikel, bei der Föderalismusreform von 2006 waren es 25 Artikel, beim 17. Änderungsgesetz 1968 sogar 28. Daraus kann man aber nicht schließen, das Grundgesetz in seiner ursprünglichen Fassung sei eine schlechte Verfassung gewesen. Ebenso wenig ist damit gesagt, die Änderungen seien allesamt überflüssig gewesen. Die Änderungsfrequenz von Verfassungen hängt von zahlreichen Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielt natürlich das Änderungsverfahren. Macht es Verfassungsänderungen leicht oder schwer? Nicht minder wichtig ist der Detailliertheitsgrad einer Verfassung. Geht eine Verfassung sehr ins Einzelne und wandeln sich dann die Verhältnisse, sind Änderungen unvermeidlich. Beides trifft für die Bundesrepublik zu. Das Grundgesetz ist sehr detailliert, und im Verlauf von 58 Jahren haben sich die Verhältnisse, auf die sich die Verfassung bezieht, mehrfach stark geändert. Auch in Amerika mit seiner 230 Jahre alten Verfassung haben sich die Verhältnisse stark geändert. Aber die sehr knappe und vage Verfassung kann den Wandel leichter auffangen. Selbst in den USA hätten wir aber mehr Verfassungsänderungen erlebt, wenn die Hürden dafür nicht so außerordentlich hoch wären.
- 14 In Deutschland betrafen die weitaus meisten Grundgesetzänderungen die bundesstaatliche Ordnung. Das deutet darauf hin, dass dieser Teil der Verfassung von den Veränderungen besonders stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Man konnte 1949 bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht ahnen, wieviele Probleme sich bald nicht mehr im kleinräumigen Rahmen der Länder lösen ließen, sondern nur noch auf Bundesebene. Man reagierte in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts auf die damalige Wirtschaftskrise mit einem stärkeren Verbund-Föderalismus, der sich unter den andersartigen Verhältnissen des späten 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts in vielem als hinderlich erwies. Man konnte auch die Gründung der EU und ihre Entwicklung zu einem allgegenwärtigen Mitspieler in der nationalen Politik nicht voraussehen. Denkt man sich den Föderalismus hinweg, wäre die Zahl der Verfassungsänderungen in Deutschland viel geringer gewesen. Verfassungsänderungen, die durch die Mitgliedschaft in der EU veranlasst wurden, sind aber auch Einheitsstaaten wie Frankreich nicht erspart geblieben.

S. 217

- HFR 20/2007 S. 4 -

- 15 *HFR*: Zum Verfahren der Verfassungsänderung haben Sie unter anderem Ihren Änderungsbedarf mit der hohen Anzahl der Verfassungsänderungen begründet. Sehen Sie weitere Gründe, weshalb Änderungsbedarf da ist?
- 16 *Professor Grimm*: Die hohe Zahl der Verfassungsänderungen ist nicht der wichtigste Grund meiner Kritik an dem Änderungsverfahren. Wie gesagt, Verfassungsänderungen sind nicht per se kritikwürdig. Wenn ich das Verfahren für änderungsbedürftig halte, dann nicht deshalb, weil ich Änderungen möglichst verhindern wollte. Worum es mir geht, ist ein Änderungsverfahren, das der Funktion der Verfassung angemessen ist. In der Verfassung werden die Bedingungen festgelegt, unter denen die Politik ihre Aufgaben erfüllt. Sie enthält diejenigen Anforderungen, welche die Legitimität politischer Entscheidungen sichern sollen. Die Prinzipien und Verfahren für politische Entscheidungen und diese Entscheidungen selbst werden dadurch auseinandergedrückt. Von dieser Ebenendifferenzierung lebt die Verfassung. Wird die Differenz eingeebnet, verliert die Verfassung ihren Sinn.
- 17 Gelingen kann das Projekt nur, wenn die Politik die Bedingungen ihres Handelns nicht nach Belieben ihren jeweiligen politischen Interessen anpassen darf. Die Verfassung ist der vorgegebene Rahmen, in dem sich Politik zu vollziehen hat. Demokratische Politik ist Politik im Auftrag des Volkes, und die Bedingungen, unter denen der Auftrag erteilt wird, stehen in der Verfassung. Deswegen wird die verfassungsgebende Gewalt dem Volk zugeschrieben und in der Regel auch unter Einschaltung des Volkes ausgeübt. Dafür haben sich die demokratischen Staaten viele unterschiedliche Formen einfallen lassen, etwa die Übertragung der Verfassungsänderung an ein eigens zu diesem Zweck vom Volk gewähltes Gremium oder die Ausarbeitung im parlamentarischen Verfahren, die Entscheidung jedoch durch Volksentscheid etc.
- 18 Bei uns dagegen erfolgen Verfassungsänderungen in demselben Verfahren, in dem normale politische Entscheidungen getroffen werden. Der einzige Unterschied besteht im Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Das ist wichtig, weil dadurch verhindert wird, dass eine einfache Mehrheit die Verfassung, die die Konsensbasis für den Austrag politischer Gegensätze ist, einseitig zu ihren Gunsten ändert. Die qualifizierte Mehrheit hat aber an Kraft zur Unterscheidung der Verfassungsänderung von gewöhnlichen politischen Entscheidungen verloren, weil die Zwei-Drittel-Mehrheit mittlerweile schon im politischen Tagesgeschäft zur Regel geworden ist. Zwei-Drittel-Mehrheiten werden gebraucht, wenn die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat unterschiedlich sind. Dann können wichtige politische Entscheidungen nur bei einer Einigung von Mehrheit und Opposition zustandekommen. Und wir haben de facto ein Zwei-Drittel-Erfordernis in der „Großen Koalition“.
- 19 Die Differenz zwischen Verfassungsänderungen und alltäglichen politischen Entscheidungen schrumpft dadurch. Es sind dieselben Akteure, die das politische Tagesgeschäft betreiben, die auch Verfassungsänderungen in der Hand haben, und es ist dasselbe Verfahren, in dem die alltäglichen politischen Entscheidungen getroffen werden, das auch für Verfassungsänderungen gilt. Verfassungsänderungen werden nach dem Muster des Vermittlungsausschusses vorbereitet. Die Interessen der Parteien oder Landes- und Bundesinteressen werden zu Kompromisspaketen geschnürt, in denen jede Seite so viel wie möglich von ihren politischen Vorstellungen unterzubringen versucht. Die Verfassung schwillt dann immer weiter an, das verfassungsrechtliche Netz für Mehrheitsentscheidungen wird immer enger knüpft. Der neue Asylartikel ist *vierzigmal* so lang wie der ursprüngliche. Die Differenz zwischen Verfassung einerseits, Gesetz und Verordnung andererseits wird eingeebnet. Politikwechsel können nicht mehr ohne Verfassungsänderung stattfinden.

S. 218

- HFR 20/2007 S. 5 -

- 20 Das ist mein wichtigster Grund. Ein zweiter Grund ist der, dass man in diesem Verfahren, das völlig von den politischen Parteien beherrscht wird, gewisse Probleme nicht geregelt bekommt. Das sind diejenigen Probleme, die die politischen Parteien selbst aufwerfen, deren effektive Lösung ihnen aber unwillkommen ist. Die

Parteienfinanzierung ist ein Beispiel. Es gibt wenig Verfassungsbestimmungen, die so routinemäßig unterlaufen werden, wie die Vorschriften über die Parteienfinanzierung. Das Eigeninteresse der Parteien verhindert hier durchgreifende Verfassungsänderungen. Wenn man das in den Griff bekommen will, müssen andere, parteiunabhängige Akteure eingeschaltet oder andere Verfahren gefunden werden. All das wiegt schwerer als die Vielzahl der Verfassungsänderungen.

- 21 *HFR*: Wenn Sie jetzt selbst sagen, dass der Gesetzgeber in einem gewissen Zwiespalt ist, wenn er sowohl den Inhalt als auch den Maßstab seines Handelns selber bestimmt, wenn er denn zum verfassungsändernden Gesetzgeber wird, dann wäre gewissermaßen das allerbrachialste Ziel eine Befangenheitserklärung des Gesetzgebers für Verfassungsänderungen. Dann wäre zu fragen, ob ein plebiszitäres Element diesen Zwiespalt abmildern kann. In Deutschland ist der Verzicht auf Plebiszite ja zum Teil historisch begründet; v.a. die Zeit vor 1945 hat gezeigt, dass das Volk durchaus in der Lage ist, sich mit legitimen Mitteln selbst zu entmachten. Verfassungen sind auch immer ein Stück weit Verfassungskultur. Es gibt da andere Staaten, die materielle Änderungen auch dadurch bewirken, dass sie das Dokument selber nicht anrühren, sondern in Anfügungen, Beifügungen, oder auch faktisch oder außerhalb des Dokuments vollzogenen Verfassungswandel bewirken. Wir haben in Deutschland das Verfassungsänderungsverfahren nach Art. 79 des Grundgesetzes. Kann der europäische Vergleich auch im Hinblick auf ganz verschiedene Verfassungskulturen den positiven Impuls für eine mögliche Änderung geben?
- 22 *Professor Grimm*: Ob man Verfassungsänderungen in das Dokument einarbeitet, wie in Deutschland, oder ob man sie in chronologischer Reihenfolge an das ursprüngliche Dokument anhängt, wie in den USA, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit. Sie hat keinen Einfluss auf das Zustandekommen von Verfassungsänderungen. Die Einarbeitung macht das Dokument lesbarer, man hat stets den jetzt gültigen Verfassungstext vor Augen. Die Anfügung, das *amendment*, hält die Entwicklung des Verfassungstextes fest. Bei der kurzen amerikanischen Verfassung mit ihren wenigen *amendments*, die meistens auch tatsächlich Ergänzungen, nicht Änderungen waren, ist die Feststellung, was im Augenblick verfassungsrechtlich gilt, nicht schwer. Aber stellen Sie sich die Schwierigkeiten vor, wenn wir unsere 52 Änderungsgesetze, von denen viele Änderungen von Änderungen sind, chronologisch dem Urtext hinzufügen würden.
- 23 Was man über das Änderungsverfahren selbst von anderen europäischen Ländern lernen kann, ist die Einschaltung von „Unterbrechern“ - so habe ich das in der Abschiedsvorlesung genannt - in den normalen politischen Prozess. So werden in einigen Ländern, wie den Niederlanden oder Schweden, Verfassungsänderungen zwar vom Parlament im üblichen Verfahren mit erhöhter Mehrheit beschlossen, treten aber erst nach der nächsten Wahl in Kraft, sofern das neugewählte Parlament sie noch will. Interessant daran ist, dass hier auf indirekte Weise das Volk eingeschaltet wird. Die Verfassungsänderung kann zum Wahlkampfthema gemacht werden. Brauchen wir sie oder nicht? Ist sie nützlich oder schädlich? Der Wahlausgang hat Einfluss auf die Verfassungsänderung. Noch einen Schritt weiter geht Portugal. Dort führt ein Parlamentsbeschluss zur Verfassungsänderung automatisch zur Parlamentsauflösung. Die Verfassungsänderung hängt davon ab, dass das neugewählte Parlament sie bestätigt. Eine solche Regelung zwingt zu der Prüfung, ob eine Verfassungsänderung wirklich dringlich ist, denn der Beschluss ist immer mit dem Risiko des Mandatsverlusts oder gar der Mehrheitseinbusse verbunden. Ich weiß nicht, ob ich das für Deutschland empfehlen würde.

S. 219

- HFR 20/2007 S. 6 -

- 24 *HFR*: Zumal man bei diesem letzten Modell durchaus die Gefahr sehen könnte, dass die Parlamentsauflösung missbräuchlich verwendet wird, wenn es kein Selbstaufhebungsrecht des Parlamentes gibt.
- 25 *Professor Grimm*: Ja, die Gefahr besteht. Eine Missbrauchsbremse liegt aber darin, dass die Regierungsmehrheit für einen solchen Entschluss die Zustimmung der

Opposition braucht.

- 26 *HFR*: Wenn man diese Verfassungsänderung auf die Zeitschiene verschiebt, und damit dazu beiträgt, dass das Grundgesetz änderungsbeständiger wird, wird damit nicht auch automatisch die Rolle des Bundesverfassungsgerichts gestärkt?
- 27 *Professor Grimm*: Wenn bestimmte verfassungsrechtliche Regelungen zum Hindernis für die Lösung drängender Probleme werden und wenn die Änderung dieser Regelungen übermäßig erschwert ist, dann wird sich der Änderungsdruck auf die Verfassungsrechtsprechung verlagern. In einer solchen Situation kann ein Verfassungsgericht in Versuchung kommen, im Wege der Interpretation das zu tun, was eigentlich dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten ist. In den USA ist diese Gefahr ein ständiger Diskussionsgegenstand. Eine starke Strömung will ihr durch den sogenannten *originalism* begegnen. Damit ist gemeint, dass die Verfassung vom *Supreme Court* nur so interpretiert werden darf, wie die *Founding Fathers* sie verstanden. Zusammen mit der äußerst erschwerten Änderung ruft das aber eine neue Gefahr hervor, nämlich die einer Versteinerung der Verfassung. Sie antwortet dann nur noch auf die Probleme ihrer Entstehungszeit und bleibt hinsichtlich neuer Probleme stumm. Was wie besondere Verfassungstreue aussieht, ist in Wahrheit eine Entwertung der Verfassung.
- 28 Dagegen sehe ich keine großen Gefahren, wenn man Verfassungsänderungen durch die Einschaltung von „Unterbrechern“ auf die Zeitschiene setzt. Gefährlich wird das erst dann, wenn Änderungen so gut wie unmöglich gemacht werden wie in den USA. Dann gewinnt die Verfassungsrechtsprechung nicht nur mehr Gewicht, sie kann auch kaum noch korrigiert werden. Es liegt mir aber viel daran, dass auch das Verfassungsgericht korrigierbar bleibt, eben durch Verfassungsänderung. Das Verfassungsgericht steht *unter* der Verfassung, nicht *über* ihr. Außerdem darf man nicht vergessen, dass es ja der Sinn der Verfassung ist, der Politik Grenzen zu ziehen und nicht alles zuzulassen, was einer Mehrheit gerade wünschbar erscheint. Gäbe die Verfassung jedem Anpassungsdruck nach, würde sie schnell ihre Funktion verlieren. Das Änderungsverfahren sollte gerade so beschaffen sein, dass es momentsbestimmten Änderungswünschen Widerstand entgegensetzt, strukturell notwendige aber nicht verhindert.

S. 220

- HFR 20/2007 S. 7 -

- 29 *HFR*: Wir hatten nun angedacht, dass für den Fall, dass das Verfassungsänderungsverfahren erschwert würde, die Interpretationsmacht sich ein Stück weit auf den verfassungskontrollierenden Richter, sprich: das Verfassungsgericht, verschiebt. Das ist ja nur gut und richtig, obwohl man natürlich dann wieder fragen muss, ob ein Stück weit auch die Machtbalance verschoben wird, weil sozusagen die Verfassungsinterpretation letztlich in den Händen der Bundesverfassungsrichter liegt. Das ist ja auch so gewollt. Aber würde es sich unter Umständen nicht lohnen, auf das Verfassungsdokument selber und seine Interpretationsfähigkeit, -dichte, -aufgabe zurückzukehren und - wenn man sich das Verfassungsänderungsverfahren anschaut - jetzt nicht nur auf das Formelle wie Abstimmungsmehrheiten abzustellen, sondern auch zu sagen: Vielleicht führen wir *inhaltliche* Limitierungen für die Verfassungsänderung ein, auch, um sie dann einer Über- oder Fehlinterpretation zu entziehen?
- 30 *Professor Grimm*: Inhaltliche Limitierungen haben wir ja schon in Gestalt von Art. 79 Abs. 3 GG. Änderungen, durch die Grundsätze in Art. 1 und 20 GG und die bundesstaatliche Struktur berührt werden, sind unzulässig. Ich finde es nicht nötig, die Liste der unabänderlichen Verfassungsbestandteile zu erweitern. Gerade wenn man dem Volk als dem Souverän wieder eine größere Rolle im Verfassungsänderungsverfahren geben möchte, sollte man ihm nicht zu viele Vorschriften machen. Manchen älteren demokratischen Staaten kommt schon Art. 79 Abs. 3 GG befremdlich vor. Viele jüngere, die wie wir eine Diktatur- und Totalitarismusgeschichte hinter sich haben, haben die Bestimmung kopiert, andere wie

Indien haben sie im Weg der Interpretation in ihre Verfassung hineingelesen. Weiter muss man sie aber auch nicht ausdehnen.

- 31 *HFR*: Welche weiteren besonderen Erfordernisse würden Sie für das Grundgesetz neben den qualifizierten Mehrheiten als geeignet ansehen?
- 32 *Professor Grimm*: Ich kann nur auf das zurückkommen, was ich bereits gesagt habe: In irgendeiner Form andere Akteure in das Änderungsverfahren einschalten, in irgendeiner Weise das Volk als den Träger der verfassungsgebenden Gewalt ins Spiel bringen, direkt oder indirekt, um so den politischen Routinebetrieb zu unterbrechen, wenn es um die Änderung der Verfassung geht, und die Chance verfassungsadäquater Änderungen zu erhöhen. In meiner Abschiedsvorlesung am 31. Januar habe ich aber ausdrücklich darauf verzichtet, einen bestimmten Vorschlag zu machen. Ich wollte Aufmerksamkeit für das Problem wecken und zeigen, dass es durchaus bewährte Formen für seine Lösung gibt.

S. 221

- HFR 20/2007 S. 8 -

- 33 *HFR*: Andere Frage, die mit Verfassungsänderung auch im Zusammenhang steht: Wir haben das Grundgesetz, das 53 Änderungen erfahren hat und in dieser Form heute noch besteht. Wenn man jetzt die Änderungen zum Maßstab nimmt, haftet man ja ein Stück weit am Dokument. Verfassungen zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie gelebt werden, dass sie befolgt werden, dass sie befürwortet werden, dass sie normative Kraft ausstrahlen. Wenn man sich das Grundgesetz heute anschaut, wird es grosso modo akzeptiert und auch von den unterworfenen Akteuren im Wesentlichen befolgt. Ist es zur Erhaltung dieser normativen Kraft vielleicht sogar die bessere Entscheidung, am Änderungsverfahren gar nichts zu ändern?
- 34 *Professor Grimm*: Der Zusammenhang zwischen der Akzeptanz einer Verfassung und den Regeln für ihre Änderung ist, soweit ich sehe, unerforscht. Man wird aber sagen können, dass es für die Akzeptanz einer Verfassung einerseits gefährlich ist, wenn sie zum Hindernis für sinnvolle Politik wird, andererseits aber auch, wenn sie es der jeweiligen Mehrheit erlaubt, sich immer eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für ihre Absichten zu verschaffen. Das ist eine Warnung vor zu schwerer und zu leichter Verfassungsänderung. Das eine provoziert Umgehungen der Verfassung oder Verfassungsänderungen im Gewand von Verfassungsinterpretation. Das andere provoziert die Gefahr, dass die Verfassung die Politik nicht mehr limitiert und damit langfristig auch nicht mehr legitimieren kann.
- 35 Beides ist bei uns nicht der Fall. Das heißt aber nicht, dass alles zum Besten stünde. Zwischen diesen beiden Extremen lauern vielmehr andere Gefahren: zum einen die Gefahr, dass eine Verfassung, die die Differenz zwischen den Grundsätzen für politische Entscheidungen und den Entscheidungen selbst einebnet, ihre Funktion zu verlieren droht; zum anderen die Gefahr, dass den politischen Akteuren das Bewusstsein dafür verloren geht, dass sie unter der Verfassung stehen und nicht ihre Herren sind und sie jederzeit nach ihren Eigenbedürfnissen zurechtschneiden können. Auch das kann, wenn es wiederholt geschieht, die Akzeptanz einer Verfassung beeinträchtigen.
- 36 *HFR*: Sehen Sie die Möglichkeit einer Umsetzung der von Ihnen angeregten Änderung des Verfassungsänderungsverfahrens?
- 37 *Professor Grimm*: Meine Zuversicht ist begrenzt. Diejenigen, welche die Kompetenz zur Verfassungsänderung haben, müssten ja bereit sein, ihre Macht zumindest teilweise aus der Hand zu geben. Die Wahrscheinlichkeit ist nicht groß. Das kann aber für die Wissenschaft kein Grund zum Schweigen sein. Wenn das Problem nicht einmal benannt wird, gibt es überhaupt keine Aussicht auf Besserung.
- 38 *HFR*: Haben Sie vielen Dank für das Gespräch!

Zitierempfehlung: Dieter Grimm, HFR 20/2007, Seite