

NZZ

INTERVIEW

«Ein Parteiverbot ist ein autoritäres, demokratiefremdes Mittel», sagt der frühere Verfassungsrichter Hans-Jürgen Papier

Das Bundesverfassungsgericht ist 75 Jahre alt geworden. Sein ehemaliger Präsident spricht über die Macht der Karlsruher Richter, den Streit um die Richterwahl – und darüber, warum ein AfD-Verbot aus seiner Sicht der Demokratie schaden würde.

Sebastian Lange, Berlin 05.10.2026, 05.30 Uhr © 9 Leseminuten



Ausdruck der richterlichen Macht: Das Adlerrelief des Bildhauers Hans Kindermann im Sitzungssaal des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe.

Fabian von Poser / Imago

Herr Papier, das deutsche Bundesverfassungsgericht feiert sein 75-jähriges Bestehen. In der Schweiz gibt es gar kein Verfassungsgericht. Vorstösse, eines zu schaffen, scheitern immer wieder. Gegner dieser Idee warnen vor einem Richterrecht, das demokratisch nicht ausreichend legitimiert sei. Können Sie die Schweizer verstehen?

Die Schweiz hat eine andere Tradition, gerade was die direkte Demokratie angeht. Dort ist der Volksentscheid eine gängige Form der Gesetzgebung. Wenn die Verfassung eine Gesetzgebung unmittelbar durch das Volk vorsieht, dann ist der Gedanke problematisch, ein Gericht zu schaffen, das gewissermassen über diesem Volkswillen und den Volksgesetzen steht. Allerdings füllt das Schweizer Bundesgericht auch Funktionen aus, die in Deutschland ein selbständiges Verfassungsgericht wahrnimmt. Während meiner Präsidentschaft hatten wir übrigens enge Beziehungen zum Bundesgericht in Lausanne, mit einem sehr vitalen Gedankenaustausch.

Die Schweizer vertrauen dem Volkswillen sehr stark. Wir Deutschen tun das aus historischen Gründen weniger.

Das ist richtig. Das Grundgesetz hat sich dezidiert gegen die direkte Demokratie entschieden und setzt daher auf die parlamentarische und repräsentative Demokratie.

Diese scheint in Deutschland derzeit an ihre Grenzen zu stossen, viele Bürger fühlen sich dem Staat entfremdet. Könnte zumindest ein wenig direkte Demokratie helfen?

Ich habe wiederholt angeregt, auf Bundesebene eine Volksinitiative zu ermöglichen, bei der eine näher zu bestimmende Mehrheit im Volk eine Gesetzesinitiative anstossen könnte. Das Beschlussmonopol im Hinblick auf das Gesetz selbst bliebe aber beim Parlament. Das eigentliche Problem liegt allerdings tiefer.

Nämlich wo?

Die parlamentarische Demokratie ist fast notgedrungen eine Parteiendemokratie. Wenn die Parteien kriseln, kriselt auch die Demokratie. Die etablierten Parteien der Mitte haben über nahezu zwei Jahrzehnte eine erhebliche Repräsentationslücke entstehen lassen. Sie haben Belange und Interessen, aber auch die Ängste und Befürchtungen breiter Kreise der Bevölkerung ignoriert. Das rächt sich jetzt.

Das Vertrauen in die Institutionen sinkt generell. Das Bundesverfassungsgericht schneidet in Umfragen zwar meist gut ab, aber auch seine Werte gehen deutlich zurück. Hat das Gericht dazu selbst beigetragen?

Das würde ich verneinen. Das Bundesverfassungsgericht erleidet

eher den allgemeinen Vertrauensverlust gegenüber den demokratischen Institutionen. Nach Erhebungen von Allensbach hatten früher über 80 Prozent der Bevölkerung eine hohe Wertschätzung für das Bundesverfassungsgericht, im vergangenen Jahr waren es nur noch gut 60 Prozent. Natürlich trägt auch das politische Gerangel bei der Besetzung von Richterstellen zu einem Vertrauensverlust bei.

Im vorigen Jahr fand dieses Gerangel auf offener Bühne statt: Die Kandidatur von Frauke Brosius-Gersdorf scheiterte am Widerstand der Unionsfraktion aufgrund ihrer Positionen zum Lebensschutz. War diese Ablehnung aus Ihrer Sicht in Ordnung?

Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts gehören einem Verfassungsorgan des Bundes an und bedürfen der demokratischen Legitimation, und diese wird nun einmal durch die Wahl hergestellt. Und wenn eine Wahl vorgesehen ist, muss jeder Abgeordnete das Recht haben, Nein zu sagen, und zwar ohne Begründung. Das ist der Sinn einer Wahl. Zu beanstanden ist also nicht die Ablehnung der Kandidatin, sondern die unfaire Behandlung. Die Bedenken hätten in der vertraulichen Beratung des Wahlausschusses erörtert werden müssen. Dort gehört das hin.

Frau Brosius-Gersdorff hat im Gespräch mit der NZZ betont, es sollte bei der Wahl von Verfassungsrichtern vor allem um die juristische Qualifikation gehen. Aber bringt nicht jeder Richter auch seine Weltanschauung mit?

Jeder Kandidat hat eine Vorgeschichte. Man will ja auch keine Person wählen, die farblos, grau und unbekannt ist. Qualifikation muss sein. Allein nach der juristischen Qualifikation eine Bestenauslese vorzunehmen, kann auch nicht der Sinn einer Wahl zum Verfassungsrichter sein. Neben die Qualifikation muss die Eignung treten. Es muss eine Persönlichkeit sein, die offen ist für Argumente und Gegenargumente. Es sollten keine Ideologen berufen werden, keine Aktivisten.

Hat es je Aktivisten in Karlsruhe gegeben?

Vielleicht kann es ganz früher Richter gegeben haben, bei denen man sich schon fragen konnte, ob die fachliche und sachliche Unabhängigkeit wirklich gegeben war. In den letzten Jahrzehnten ist die Auswahl aus meiner Sicht aber zufriedenstellend verlaufen.

Welche Rolle spielt der Wahlausschuss des Bundestags überhaupt

noch, wenn über Kandidaten so öffentlich gestritten wird?

Eigentlich hat der Ausschuss eine zentrale Rolle. Er hat zwölf Mitglieder, die Fraktionen sind entsprechend ihrer Stärke vertreten, er berät vertraulich, und jedes Mitglied kann Vorschläge einbringen. Dieses gesetzlich vorgesehene Verfahren hat die Politik aber faktisch zu einem grossen Teil über Bord geworfen. Die etablierten Parteien der Mitte haben schon im Vorfeld unter sich ausgemacht, wer welche Richterstelle besetzen darf. So sind regelrechte Erbhöfe entstanden: Für den einen Posten hat die SPD das Vorschlagsrecht, für den anderen die Union, die jeweils kleinen Koalitionspartner sind auch bedacht worden. Das geht künftig einfach nicht mehr.

Warum nicht?

Zum einen hat sich die Parteienlandschaft inzwischen wesentlich verändert. Wenn es so weitergeht, werden Kandidaten schon vor einer Abstimmung durch parteipolitisches Gezänk zerrieben. Darunter leidet auch das Bundesverfassungsgericht, denn am Ende werden die besten Kandidaten nicht mehr bereit sein, sich einem solchen Horrorszenario zu stellen.

AfD und Linkspartei bleiben bei den Richtervorschlägen bis jetzt aussen vor. Müssten auch sie Vorschläge machen dürfen?

Natürlich, auf jeden Fall. Jedes Mitglied im Wahlausschuss muss das Recht haben, Vorschläge zu machen. Um einen Vorschlag durchzubringen, braucht es dann eine Zweidrittelmehrheit. Diese Zweidrittelmehrheit ist ein Segen, weil nur Kandidaten durchkommen, über die ein grosser Konsens besteht.

Ende 2024 hat im Bundestag ein breites Bündnis aus SPD, Union, Grünen und FDP das Gericht «resilienter» gemacht und etwa die Zahl der Richter im Grundgesetz festgeschrieben. So sollte politische Einflussnahme erschwert werden. Ist die Reform gelungen?

Nicht vollständig. Ich hatte eine solche Grundgesetzänderung früh angeregt und dabei vor allem an die Zweidrittelmehrheit gedacht, mit der Verfassungsrichter gewählt werden müssen. Sie steht bis heute nur im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, also in einem einfachen Gesetz, das jede Mehrheit im Bundestag ändern kann. Die Verankerung im Grundgesetz ist unterblieben. Man fürchtete, damit eine Blockademöglichkeit durch die AfD festzuschreiben: Hätte sie mehr als ein Drittel der Sitze, könnte sie jede Richterwahl verhindern. Aber Mehrheiten können sich ändern, und dann könnte eine künftige einfache Mehrheit die Hürde

absenken, um ihre eigenen Kandidaten durchzusetzen. Deshalb gehört die Zweidrittelmehrheit ins Grundgesetz.

Für den Fall einer Blockade im Bundestag soll nun der Bundesrat wählen. Das zielt auf eine mögliche Sperrminorität der AfD ab. Schliesst man damit nicht eine Partei von vornherein aus, die vielleicht einmal stärkste Kraft wird?

Ja, und ich halte diese Idee für demokratiefremd. Eine grössere politische Gruppierung von vornherein auszuschalten und ihre Wünsche und Meinungen zu ignorieren, ist in einer parlamentarischen Demokratie ein Unding.

Dass so erbittert um die Besetzung gerungen wird, zeigt auch, wie viel Macht das Gericht hat. Schon Konrad Adenauer störte sich an seinem Einfluss, ebenso Willy Brandt. Ist das Gericht ein Machtfaktor, an dem keine Regierung vorbeikommt?

Durchaus, allerdings hat es keine politische Gestaltungsmacht. Das Gericht darf nicht als Ersatzgesetzgeber fungieren und tut das auch nicht. Wir kennen in Deutschland jedoch nicht die sogenannte Political-Question-Doktrin des amerikanischen Rechts, wonach politische Fragen generell nicht justiziabel sind. Das Grundgesetz ist zum Teil mit sehr offenen, unbestimmten Rechtsbegriffen bestückt. Diese zu konkretisieren und der sich ändernden Wirklichkeit im Wege der Rechtsfortbildung anzupassen, ist originäre Aufgabe des Gerichts. Damit macht es keine Politik, sondern entscheidet nach den Methoden der Rechtswissenschaft. Aber natürlich nimmt es auf diese Weise erheblichen Einfluss auf die gesellschafts- und sozialpolitische Entwicklung des Landes.

Ist das Verfassungsgericht in den 75 Jahren seines Bestehens in manchen Fällen zu weit gegangen?





Die roten Roben der deutschen Verfassungsrichter.

Thomas Imo / Imago

Es gibt schon einige Entscheidungen, bei denen man das erwägen könnte. Im Grossen und Ganzen achtet das Gericht aber den Gestaltungsspielraum des Parlaments. Hält es ein Gesetz für verfassungswidrig, greift es häufig nicht zur schärfsten Waffe und erklärt es für nichtig. Stattdessen setzt es dem Gesetzgeber eine Frist, selbst eine Neuregelung zu schaffen. Oft ist es eher umgekehrt: Die Politik lässt umstrittene Fragen gerne von Karlsruhe lösen.

Kritiker sagen, das Gericht habe sich mit dem Klimabeschluss von 2021 zum Ersatzgesetzgeber gemacht. Es schrieb dem Gesetzgeber sehr konkret vor, wie er die Lasten des Klimaschutzes zwischen den Generationen zu verteilen hat. Teilen Sie diese Kritik?

Ich habe Bedenken geäussert. Das Klimaziel aus dem Pariser Abkommen, die Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad zu begrenzen, stand im Klimaschutzgesetz, also in einem einfachen Gesetz. Das Gericht hat nun gesagt: Indem der Gesetzgeber dieses Ziel ins Gesetz geschrieben hat, hat er den Klimaschutzauftrag aus Artikel 20a des Grundgesetzes konkretisiert. Damit wurde das Ziel gewissermassen zu Verfassungsrecht. Ein einfaches Gesetz kann der Gesetzgeber ändern, die Verfassung nicht ohne weiteres. Die Politik muss aber reagieren können, etwa auf Notlagen, auf Kriege, Naturkatastrophen oder Epidemien. Wenn diese Klimaschutzziele plötzlich Verfassungsrang haben, kann sie das nicht mehr in angemessener Weise tun.

Das Gericht hat in dem Beschluss das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung entwickelt: Wer heute zu wenig CO₂ einspart, zwingt künftige Generationen zu umso drastischeren Einschränkungen ihrer Freiheit. Deshalb müsse der Staat die Lasten fair über die Zeit verteilen. Ist es nicht heikel, aus Freiheitsrechten einen solchen Gestaltungsauftrag abzuleiten?

Ja, gegen diese Konstruktion habe ich ganz erhebliche Bedenken. Im Grunde ging es darum, ob der Staat die Schutzpflichten verletzt hat, die aus den Grundrechten der Bürger folgen. Und das wird in der Entscheidung ja ausdrücklich verneint. Der Gesetzgeber war beim Klimaschutz nicht untätig geblieben, sondern hatte gehandelt, wenn vielleicht auch nicht in optimaler Form. Umso überraschender, dass man dann plötzlich das Ergebnis über die Freiheitsrechte in ihrer Funktion als Abwehrrechte begründete. Ich habe diese Konstruktion nie nachvollziehen können.

Ein Student hat kürzlich gegen das Rentenpaket der Bundesregierung vom Dezember vorigen Jahres Verfassungsbeschwerde eingelegt: Er zahle heute ein, werde aber vermutlich keine angemessenen Leistungen mehr erhalten. Die Beschwerde wurde als unzulässig verworfen. Hat Karlsruhe erkannt, dass man den Gedanken aus dem Klimabeschluss nicht zu weit treiben darf?

Den intertemporalen Freiheitsschutz kann man eindeutig nicht auf die Sozial- oder Finanzpolitik übertragen. Worum es eigentlich geht, ist die Generationengerechtigkeit oder Nachhaltigkeit. Diese gehört zum Demokratieprinzip und sollte dort im Grundgesetz ausdrücklich verankert werden. Der Gesetzgeber muss eine dauerhafte Befriedigung der Gemeinwohlinteressen anstreben und nicht nur die Interessen der aktiven Wählerschaft für vier oder fünf Jahre im Blick haben. Wir haben es hier zwar mit einem Verfassungsprinzip zu tun, aber nicht mit einem individuellen Grundrecht.

Die grösste Bewährungsprobe könnte dem Gericht noch bevorstehen: ein AfD-Verbotsverfahren. Wäre das ein Stresstest?

Es wäre eine sehr grosse Belastung und Herausforderung. Ein Verbotsverfahren würde Kapazitäten des Gerichts lange erheblich binden. Ich warne die anderen Parteien davor, es sich leichtzumachen und sich von der politischen Auseinandersetzung mit der AfD zu entlasten, indem man einen Verbotsantrag stellt. Die Hürden liegen hoch. Die Antragsteller müssen wirklich überzeugt sein, dass die Partei die Voraussetzungen eines Verbots erfüllt.

Zur Person



Rainer Unkel / Imago

Hans-Jürgen Papier

Der 1943 in Berlin geborene Jurist war von 2002 bis 2010 Präsident des Bundesverfassungsgerichts. Sein Wort hat in Deutschland noch immer Gewicht. Bis heute ist Papier als Publizist tätig.

Der Verfassungsschutz hatte die AfD auf Bundesebene als gesichert rechtsextremistisch eingestuft, darf das nach einem Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln aber vorerst nicht aufrechterhalten. Wäre eine solche Einstufung für ein Verbot überhaupt relevant?

Ich habe es mehrfach geäußert und bleibe dabei: Nach meinem Kenntnisstand gibt es keine belegbaren Rechtsgründe für ein Parteiverbot. Selbst die Einstufung durch die Verfassungsschutzämter wäre für das Bundesverfassungsgericht nicht bindend. Der Begriff «rechtsextremistisch» kommt weder im Gesetz noch im Grundgesetz vor. Danach muss die Partei darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen.

Ganz abgesehen von der Rechtslage: Ist es nicht demokratiethoretisch problematisch, wenn eine so grosse Partei von einem Gericht aus dem Wettbewerb genommen würde?

Ganz klar: Ein Parteiverbot ist ein autoritäres, wenn Sie so wollen demokratiefremdes Mittel, einen politischen Konkurrenten auszuschalten. Es ist im Grundgesetz zum Schutz der Demokratie vorgesehen, aber eben nur als Ultima Ratio. Es kann nicht sein, dass es gegen politische Konkurrenten eingesetzt wird, die man im politischen Meinungskampf offenbar nicht eindämmen kann. Stellen Sie sich die Überschrift vor: In Deutschland wird die grösste Oppositionspartei verboten. Ich weiss nicht, ob das der Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie förderlich wäre.

Denken wir es zu Ende: Ein Verfahren würde Jahre dauern. In der Zwischenzeit könnten sich AfD-Landesregierungen etablieren, in Sachsen-Anhalt oder auch in Thüringen. Müsste im Fall eines Verbots die Bundespolizei einen Ministerpräsidenten Höcke aus der Staatskanzlei tragen?

Die unmittelbare Folge eines Verbots wäre, dass alle Mandatsträger ihre Mandate verlieren. Es blieben, etwas salopp gesagt, Rumpfparlamente übrig, aus denen die möglicherweise stärkste oder zweitstärkste Partei praktisch rausgefliegen ist. Was im Einzelnen geschähe, möchte ich mir hier nicht ausmalen. Ich halte ein solches Szenario jedenfalls rechtlich wie politisch für undenkbar. Deshalb sage ich immer wieder: Man sollte die Verbotsdiskussion endlich beenden. Aber das Gegenteil ist offenbar der Fall.

Schadet allein die Diskussion um ein Verbot schon der Demokratie?

Ja. Es schadet der Demokratie, wenn man den Eindruck erweckt, dass etwa 20 bis 40 Prozent der deutschen Wähler unmündig sind, verantwortbare Wahlentscheidungen zu treffen. Man macht ihnen implizit den Vorwurf: Ihr wählt eine Partei, die die Demokratie zerstört. Man gibt vor, die Demokratie zu verteidigen. Aber die Verbotsdiskussion ist inzwischen selbst demokratieschädlich.

Hans-Jürgen Papier: «Unantastbar. Warum ein starkes Bundesverfassungsgericht über die Zukunft von Demokratie und Freiheit entscheidet». Wilhelm-Heyne-Verlag, München, August 2026.

✦ **Erfahren Sie mehr** BETA

🔍 FragNZZ beantwortet Ihre Fragen ...

Warum ist die direkte Demokratie in der Schweiz erfolgreicher als die repräsentative in Deutschland? >

Wer ist Hans-Jürgen Papier? >

Was sind die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts? >