

Postanschrift:

Adenauerallee 24-42
53113 Bonn

Hausanschrift:

Adenauerallee 44

shirvani@jura.uni-bonn.de

www.jura.uni-bonn.de/shirvani

Bonn, 8.12.2020

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und
Verbraucherschutz

zum „**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes –
Grundrechte für alle**“ (BT-Drucksache 19/5860)

am 10.12.2020

I. Wesentlicher Inhalt des Antrags

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes („Grundrechte für alle“, BT-Drs. 19/5860) beanstandet die im Grundgesetz vorgenommene Unterscheidung zwischen Deutschen- und Jedermann-Grundrechten in den Vorschriften über die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Die Beschränkung der Grundrechtsberechtigung auf deutsche Staatsangehörige in den genannten Grundrechtsvorschriften verkenne, so die Begründung zum Gesetzentwurf, den Menschenrechtscharakter dieser Grundrechte.¹ Zudem werde der Ausschluss der Nichtdeutschen von den erwähnten Vorschriften dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG nicht gerecht.² Der Gesetzentwurf befürwortet daher die Ausdehnung der Grundrechtsberechtigung auf Nichtdeutsche und bewertet dies als „ein deutliches Bekenntnis Deutschlands gegen Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchteten“.³

II. Deutschen-Grundrechte in verfassungsgeschichtlicher Perspektive

Die Unterscheidung zwischen Deutschen- und Jedermann-Grundrechten ist keine Erfindung des Grundgesetzes, sondern findet seine verfassungshistorischen Wurzeln in der Verfassungsepoche des Konstitutionalismus. Die Verfassungsurkunden der deutschen Territorialstaaten im 19. Jahrhundert verwendeten terminologisch nicht den Begriff der „Menschenrechte“, sondern sprachen meist von den Rechten ihrer Staatsangehörigen.⁴ Zu nennen ist etwa die Paulskirchenverfassung von 1849, die in ihrem Abschnitt VI „Die Grundrechte des deutschen Volkes“ normierte. In der Paulskirchenverfassung wurden die Freizügigkeit, die Versamlungs- und die Vereinigungsfreiheit „[j]ede[m] Deutsche[n]“ bzw. den „Deutschen“ garantiert.⁵ Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 knüpfte an diese

¹ BT-Drs. 19/5860, S. 5.

² BT-Drs. 19/5860, S. 6.

³ BT-Drs. 19/5860, S. 2.

⁴ Vgl. *Stern*, Staatsrecht III/1, 1988, S. 1017.

⁵ §§ 133 Abs. 1, 161 Abs. 1, 162 S. 1 Paulskirchenverfassung. Die Berufswahlfreiheit stand „einem jeden frei“, so § 158 Paulskirchenverfassung.

Terminologie an. In ihrem zweiten Hauptteil behandelte sie die „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ und garantierte „[a]lle[n] Deutschen“ das Recht der Freizügigkeit, das Recht, sich friedlich zu versammeln, und das Recht, Vereine oder Gesellschaften zu bilden.⁶ Andere Grundrechte, wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit, wurden unabhängig von der Staatsangehörigkeit verfassungsrechtlich garantiert.⁷ Zwar wurde im führenden Kommentar zur Weimarer Reichsverfassung die Auffassung vertreten, dass die Grundrechte ungeachtet „ihrer Bezeichnung als Rechte ‚der Deutschen‘ nicht nationalistisch, sondern individualistisch gedacht“ seien und das Verhältnis zwischen Staat und Individuum, nicht dasjenige zwischen Staat und Bürgern regelten.⁸ Die Gegenauffassung hob allerdings hervor, dass der Verfassungstext bei ausdrücklicher Bezugnahme auf die Deutschen eben nur diesen das einschlägige Grundrecht zusichern wolle.⁹ Ausländern sollten demnach „das allgemeine Freiheitsrecht auf Freiheit von ungesetzlichen Zumutungen [...] zugesprochen“ werden.¹⁰

III. Rechtfertigung der Deutschen-Grundrechte im Grundgesetz

Das Grundgesetz hat sich am Weimarer Regelungsmodell orientiert, dieses allerdings nicht eins zu eins übernommen. Es hat die „Deutschen-Vorbehalte“ im Grundrechtsteil deutlich reduziert und die Grundrechte in der Regel als „Jedermann-Grundrechte“ ausgestaltet.¹¹ Zu den Deutschen-Grundrechten gehören neben der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) die Staatsangehörigkeitsgarantie und das Auslieferungsverbot (Art. 16 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 GG), das Widerstandsrecht (Art. 20 Abs. 4 GG) sowie die staatsbürgerlichen (Zugangs-)Rechte (Art. 33 Abs. 1 und 2 GG). Die Entscheidung der Verfassungsmütter und -väter des Grundgesetzes, die Grundrechte der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit und Berufsfreiheit als Deutschen-Grundrechte zu konfigurieren, ist nach wie vor sachlich gerechtfertigt.

⁶ §§ 111 S. 1, 123 Abs. 1, 124 Abs. 1 S. 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV). Die Berufsfreiheit wurde nicht explizit verbürgt, vgl. allerdings Art. 157 Abs. 1 WRV, wonach die Arbeitskraft unter dem besonderen Schutz des Reichs stehe.

⁷ § 135 S. 1 WRV.

⁸ *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933 (Nachdruck 1960), S. 513; kritisch dazu *Quaritsch*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 2. Aufl. 2000, § 120 Rn. 90 f.

⁹ Vgl. *Thoma*, in: Nipperdey (Hrsg.), Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 1. Band, 1929, S. 1 (25).

¹⁰ *Thoma*, in: Nipperdey (Hrsg.), Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 1. Band, 1929, S. 1 (26).

¹¹ *Quaritsch*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 2. Aufl. 2000, § 120 Rn. 92.

So existieren zwischen den grundrechtlichen Garantien in den Art. 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 GG und dem demokratischen Prozess der politischen Willensbildung Verbindungslinien, die es als tragfähig erscheinen lassen, diese Grundrechte den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten und dem Gesetzgeber einen größeren Gestaltungs- und Einschränkungsspielraum einzuräumen, wenn Nichtdeutsche in diesem Bereich ihre Rechte wahrnehmen.¹² Die Versammlungsfreiheit ist „für den Prozess öffentlicher Meinungsbildung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes“ von besonderer Relevanz.¹³ Denn Versammlungen enthalten „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“.¹⁴ Auch die Vereinigungsfreiheit weist demokratisch-politische Bezüge auf, indem sie Gruppenbildungen zulässt, die das Ziel verfolgen, auf den freien gesellschaftlichen Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung einzuwirken.¹⁵ Indem das Grundgesetz ausländische Staatsangehörige nicht in den persönlichen Schutzbereich dieser Grundrechte einbezieht, verwehrt es ihnen nicht, sich am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu beteiligen. Die Beteiligung am Willensbildungsprozess wird Nichtdeutschen über das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) prinzipiell verfassungsrechtlich zugesichert.¹⁶ Das Grundgesetz erlaubt es aber dem Gesetzgeber, stärker in die politischen Aktivitäten ausländischer Staatsangehöriger einzugreifen, wenn die Aktivitäten etwa den inneren Frieden in der Bundesrepublik gefährden oder den außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik zuwiderlaufen.¹⁷ Die Einräumung eines derartigen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ist aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht illegitim, da hier nur die Grenzen der politischen Betätigung von Nichtdeutschen enger markiert werden. Der Bundesgesetzgeber hat von der ihm eingeräumten Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht und in § 47 AufenthG die Beschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung eines Ausländers erlaubt.

Auch die Nichteinbeziehung ausländischer Staatsangehöriger in den Schutzbereich des Freizügigkeitsgrundrechts ist sachlich begründet. Das Freizügigkeitsgrundrecht des Art. 11 Abs. 1 GG garantiert insbesondere die Einreise in die Bundesrepublik „zum Zwecke der Wohnsitznahme“.¹⁸

¹² Vgl. *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 196 Rn. 37.

¹³ BVerfGE 104, 92 (104).

¹⁴ BVerfGE 69, 315 (346 f.).

¹⁵ Vgl. *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 20.

¹⁶ Vgl. Abschn. V.

¹⁷ Vgl. *Hruschka*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 47 (2020) Vorb.

¹⁸ BVerfGE 134, 242 Rn. 253.

Würde man die Grundrechtsberechtigung ausweiten und Nichtdeutsche in den Schutzbereich des Freizügigkeitsgrundrechts einbeziehen, könnte der Staat die geltenden normativen Restriktionen für die Einreise in die Bundesrepublik nicht aufrechterhalten, die Migration in die Bundesrepublik also kaum sachgerecht steuern.¹⁹

Schließlich entbehrt auch die Ausgestaltung der Berufsfreiheit als Deutschen-Grundrecht nicht einer tragfähigen Grundlage. Die Berufsfreiheit erfasst das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG). Aus der Ausbildungsfreiheit und dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG leitet das Bundesverfassungsgericht ein „Recht auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot“ her.²⁰ Diejenigen, die die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, haben demnach einen „derivative[n] Anspruch auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium ihrer Wahl“.²¹ Würde man die Grundrechtsberechtigung ausweiten, könnten auch ausländische Studierende den Anspruch auf Teilhabe an Studienangeboten an deutschen Universitäten gerichtlich erstreiten. Bei begrenzten Kapazitäten in Studiengängen könnten Verteilungskonflikte mit inländischen Bewerbern entstehen. Die Ausweitung der Grundrechtsberechtigung würde zu einem jedenfalls partiellen Verlust der Steuerungsfähigkeit des Staates beim Zugang zum deutschen Universitätssystem aus dem Ausland führen. Der Ausschluss nichtdeutscher Staatsangehöriger aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit erscheint unter diesem Gesichtspunkt plausibel.

IV. Deutschen-Grundrechte und sonstiges Verfassungsrecht

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass der Ausschluss der Nichtdeutschen von den erwähnten Grundrechten dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Verbot der Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 3 GG wegen der Abstammung, Heimat und Herkunft nicht gerecht werde. Auch die Menschenwürdegarantie dränge zur Geltung aller Grundrechte für alle Menschen.²²

¹⁹ Vgl. *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 49 Rn. 39; *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 196 Rn. 38.

²⁰ BVerfGE 147, 253 Rn. 103.

²¹ BVerfGE 147, 253 Rn. 103.

²² BT-Drs. 19/5860, S. 6.

Soweit es um eine etwaige Unvereinbarkeit der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der Freizügigkeit und der Berufsfreiheit mit dem allgemeinen und dem speziellen Gleichheitssatz geht, ist darauf hinzuweisen, dass es sich allesamt um Grundrechte handelt, die im ersten Abschnitt des Grundgesetzes zu verorten sind und in der Normenhierarchie den gleichen Rang aufweisen. Die Deutschen-Grundrechte können nicht am Maßstab des Gleichheitssatzes oder des Benachteiligungsverbots als etwaiger „höherrangiger“ verfassungsrechtlicher Rechtssätze gemessen werden. Jenseits dieses formalen Arguments widerspricht die Unterscheidung zwischen Deutschen und Nichtdeutschen bei den erwähnten Grundrechten auch nicht „elementare[n] Gerechtigkeitserwägungen“ der Rechtsordnung.²³ Sie ist vielmehr Ausdruck „der in der Staatsangehörigkeit zum Ausdruck kommenden Grundbeziehung der mitgliedschaftlichen Verbindung und rechtlichen Zugehörigkeit zur staatlichen Gemeinschaft der Bundesrepublik“ und der „kraft der Verfassung daraus unmittelbar erwachsenden Rechte[...]“.²⁴ Dieses mitgliedschaftliche Band zu den eigenen Staatsangehörigen rechtfertigt bereichsspezifische Differenzierungen.

Auch die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG gebietet nicht die Einbeziehung von Nichtdeutschen in den Anwendungsbereich der Deutschen-Grundrechte.²⁵ Ungeachtet der Frage, wie der Menschenwürdegehalt bei einzelnen Grundrechten zu ermitteln ist,²⁶ berührt nicht jede Beschränkung des persönlichen Schutzbereichs eines Grundrechts die allen Personen garantierte Menschenwürde.²⁷ Die Menschenwürde wird insbesondere nicht tangiert, wenn Nichtdeutschen grundgesetzlich das Recht garantiert wird, sich zu versammeln oder beruflich zu betätigen, diese verfassungsrechtliche Gewährleistung aber auf einem niedrigeren Niveau erfolgt, als dies bei deutschen Staatsangehörigen der Fall ist.

²³ *Stern*, Staatsrecht III/1, 1988, S. 1031.

²⁴ BVerfGE 37, 217 (241); s. auch *Stern*, Staatsrecht III/1, 1988, S. 1029.

²⁵ Vgl. auch BVerfGE 78, 179 (196); *Heintzen*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 50 Rn. 48.

²⁶ Vgl. dazu etwa *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 79 Rn. 15.

²⁷ Vgl. auch *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 49 Rn. 42.

V. Die Rechtsposition von Nichtdeutschen im Gewährleistungsbereich der Deutschen-Grundrechte

Das Grundgesetz verwehrt den Nichtdeutschen im Gewährleistungsbereich der Deutschen-Grundrechte nicht den Grundrechtsschutz. Wie bereits erwähnt, können sich Nichtdeutsche, die aus dem persönlichen Schutzbereich der Deutschen-Grundrechte ausgeschlossen werden, auf das subsidiär anwendbare Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) berufen.²⁸ Auch ausländische Staatsangehörige können Vereinigungen gründen oder im Bundesgebiet Wohnsitz nehmen. Der Gesetzgeber kann aber die grundrechtliche Freiheitsausübung stärker als im Anwendungsbereich der speziellen Freiheitsrechte reglementieren.²⁹ Er muss im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG lediglich die Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung einhalten, also Normen erlassen, die formell und materiell verfassungskonform sind.³⁰ Andererseits wird der Gesetzgeber durch die „Deutschen-Vorbehalte“ nicht verpflichtet, durchgehend Sonderregelungen für Nichtdeutsche im Gewährleistungsbereich der Deutschen-Grundrechte zu erlassen. Der Gesetzgeber kann Deutsche und Ausländer einfachgesetzlich prinzipiell gleichbehandeln.³¹ Diesen Weg hat er gewählt, indem er die Versammlungs-, Vereinigungs- und Gewerbefreiheit einfachgesetzlich als „Jedermann-Rechte“ konfiguriert³² und lediglich punktuell Sonderregelungen getroffen hat.³³

VI. Deutschen-Grundrechte im Lichte des Unions- und Völkerrechts

Die Deutschen-Grundrechte weisen einige unions- und völkerrechtliche Bezüge auf, die die Frage aufwerfen, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber durch EU- oder Völkerrecht verpflichtet wird, die Deutschen-Grundrechte in Jedermann-Grundrechte zu transformieren.

Erörterungsbedürftig ist zunächst, ob der „Deutschen-Vorbehalt“ in den Grundrechtsbestimmungen der Art. 8 Abs. 1, 9 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 12 Abs. 1 S. 1 GG mit dem EU-Primärrecht vereinbar ist. Insbesondere könnte der Anwendungsvorrang des Unionsrechts greifen, da das primärrechtliche

²⁸ BVerfGE 78, 179 (196 f.).

²⁹ Vgl. BVerfGE 78, 179 (197); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Rn. 46.

³⁰ Vgl. BVerfGE 78, 179 (197).

³¹ *Heintzen*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 50 Rn. 40; *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 196 Rn. 40.

³² Vgl. §§ 1 Abs. 1 VersG, 1 Abs. 1 VereinsG, 1 Abs. 1 GewO.

³³ Vgl. für Ausländervereine § 14 VereinsG.

Diskriminierungsverbot (Art. 18 Abs. 1 AEUV) und die Bestimmungen über den Binnenmarkt (Art. 26 ff. AEUV) im Anwendungsbereich des EU-Rechts prinzipiell jede Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbieten.³⁴ Demnach müssen EU-Bürger hinsichtlich des Grundrechtsschutzes wie Deutsche behandelt werden, wenn das EU-Recht eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit untersagt.³⁵ Wenn also ein EU-Arbeitnehmer durch die deutsche Staatsgewalt in seiner beruflichen Betätigung beschränkt wird, genießt er in gleicher Weise Grundrechtsschutz wie ein deutscher Arbeitnehmer.³⁶ Konstruktiv erfolgt die Gleichstellung nach herrschender Auffassung nicht über eine umstandslose Anwendung der Deutschen-Grundrechte auf EU-Bürger. Vielmehr wird über eine unionsrechtskonforme Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG den EU-Bürgern das gleiche Schutzniveau garantiert, das den Deutschen über das jeweilige Spezialgrundrecht vermittelt wird.³⁷ Solange dieser grundrechtliche Schutz materiell und (verfassungs-)prozessual gewährleistet wird, trifft den verfassungsändernden Gesetzgeber keine Pflicht zur Verfassungsrevision. Er ist also nicht gehalten, die Erweiterung des Grundrechtsschutzes im Verfassungstext kenntlich zu machen.³⁸

Eine Pflicht zur Verfassungsänderung folgt im Übrigen auch nicht aus den internationalen Menschenrechtsabkommen, wie der EMRK oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Das Grundgesetz bekennt sich zwar an prominenter Stelle zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ (Art. 1 Abs. 2 GG). Hieran anknüpfend geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass „die Grundrechte auch als Ausprägung der Menschenrechte zu verstehen“ seien „und diese als Mindeststandard in sich aufgenommen“ hätten.³⁹ Diese menschen- und grundrechtliche Konnexität hat aber nicht zur Folge, dass die völkerrechtlichen Menschenrechtsabkommen Verfassungsrang hätten.⁴⁰ So hat die EMRK in Deutschland nur den Rang eines förmlichen Bundesgesetzes.⁴¹ Wenn die EMRK bei den freiheitlichen Garantien nur auf die Betroffenheit durch die Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates abstellt und das Merkmal der

³⁴ Vgl. BVerfGE 129, 78 (97); BVerfG, NJW 2016, 1436 Rn. 11.

³⁵ Vgl. *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 19 Rn. 12.

³⁶ *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Vorb. Rn. 115.

³⁷ Vgl. BVerfG, NJW 2016, 1436 Rn. 11 f.; *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 19 Rn. 12.

³⁸ Ebenso *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 49 Rn. 52.

³⁹ BVerfGE 128, 326 (369).

⁴⁰ So auch BVerfGE 128, 326 (369) hinsichtlich der EMRK.

⁴¹ BVerfGE 111, 307 (316 f.); 128, 326 (367); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Vorb. Rn. 29.

Staatsangehörigkeit im Wesentlichen außen vor lässt,⁴² bedeutet dies nicht, dass auch die Vertragsstaaten in ihren Verfassungstexten die jeweils einschlägigen Grundrechte entsprechend konzipieren müssten. Dementsprechend genügt die Bundesrepublik ihrer völkervertraglichen Verpflichtung aus der EMRK, wenn sie die einschlägigen Freiheitsrechte der EMRK, vorliegend also die Versammlungs- bzw. Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Freizügigkeit,⁴³ in der innerstaatlichen Rechtsordnung konventionskonform gewährleistet. Dieser Verpflichtung ist die Bundesrepublik durch Garantien auf verfassungsrechtlicher (Art. 2 Abs. 1 GG) und einfachrechtlicher (§§ 1 Abs. 1 VersG, 1 VereinsG) Ebene nachgekommen.

VII. Resümee

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Konzeption der Autoren des Grundgesetzes, die Grundrechte der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit und Berufsfreiheit als Deutschen-Grundrechte auszugestalten, auch heute tragfähig und sinnvoll ist. Eine Verfassungsänderung, wie sie im Gesetzentwurf vorgeschlagen wird, würde zu gewichtigen Folgeproblemen führen, etwa im Migrations- und im Hochschulrecht. Auch das Unions- und das Völkerrecht drängen nicht zu einer Verfassungsrevision. Das berechtigte Anliegen des Gesetzesentwurfs, gegen die Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund vorzugehen, lässt sich besser durch andere Mechanismen verwirklichen, etwa durch pädagogische Aufklärung in Bildungseinrichtungen oder durch institutionelle Vorkehrungen in staatlichen Behörden. Von einer Verfassungsänderung, die vor allem eine symbolische Wirkung hätte, ist abzuraten. Die bisherigen Verfassungsrevisionen im Grundrechteteil des Grundgesetzes mahnen zu großer Zurückhaltung, wenn es um künftige Verfassungsänderungen geht.

⁴² Vgl. dazu *Grabenwerter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 17 Rn. 2.

⁴³ Vgl. Art. 11 EMRK; Art. 2 4. ZP-Protokoll-EMRK. Die Berufsfreiheit wird in der EMRK nicht ausdrücklich garantiert, vgl. dazu *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2018, Art. 12 Rn. 8.