

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 460

**Der verfassungsändernde Gesetzgeber
1949–1980**

**Parlament und Verfassung im Spiegel der Anträge,
Beratungen und Gesetzesbeschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes
für die Bundesrepublik Deutschland**

Von

Dr. Stefan Schaub



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

STEFAN SCHAUB

**Der verfassungsändernde Gesetzgeber
1949 – 1980**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 460

Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949–1980

Parlament und Verfassung im Spiegel der Anträge,
Beratungen und Gesetzesbeschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes
für die Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Stefan Schaub



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schaub, Stefan:

Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949—1980:
Parlament u. Verfassung im Spiegel d. Anträge,
Beratungen u. Gesetzesbeschlüsse zur Änderung
d. Grundgesetzes für d. Bundesrepublik Deutschland /
von Stefan Schaub. —

Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 460)

ISBN 3-428-05512-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 05512 8

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Herbst 1982 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität als Dissertation angenommen. Sie wurde angeregt durch ein Seminar über die „Identität des Grundgesetzes“, das die Herren Professoren Dr. Klaus Schlaich und Dr. Josef Isensee im Jahre 1978 an der Universität Bonn abhielten.

Herrn Professor Dr. Schlaich danke ich sehr für die fachliche Betreuung und die persönliche Förderung während der Anfertigung der Arbeit.

Dank sage ich auch jenen Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und Ländervertretern in Bonn, deren freimütige Äußerungen und Bekenntnisse zur Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland diese Arbeit erst mit Leben füllen.

Düsseldorf, im Frühjahr 1983

Dr. Stefan Schaub, LL. M.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Aufgabenstellung dieser Arbeit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Diskussion über die Änderungen des Grundgesetzes

1. Die beantragten und verabschiedeten Grundgesetzänderungen in der verfassungsrechtlichen Literatur	1
2. Verfassungsidentität und -wandel in der verfassungsrechtlichen Literatur	3
3. Aufgabe der Arbeit	4

I. Jede Verfassungsänderung betrifft die Verfassung

1. Eingriffe in die Verfassung	6
a) Jeder Eingriff wird gezählt.	6
aa) Bedeutung der Numerierung der Änderungsgesetze	6
bb) Vorheriges Fehlen einer Übersicht über die Zahl der Änderungsgesetze	7
cc) Weiteres Kenntlichmachen des Änderungsgeschehens: Art. 79 I 1 GG	8
b) Die besonderen Ärgernisse: Häufung von Änderungsanträgen und -gesetzen	10
aa) Vielzahl gleichzeitig anhängiger Änderungsanträge	10
bb) Häufung der Verfassungsänderungen in einzelnen Wahlperioden	12
c) Wachsende (Selbst-)Kritik an der Häufigkeit und Art der Grundgesetzänderungen	14
aa) Kritik und Verteidigung der Gesamtzahl der Änderungsgesetze	14
bb) Kritik und Verteidigung der Geringfügigkeit der meisten Änderungsgesetze	16
2. Die äußerliche Zusammenfassung von Grundgesetzänderungen — eine „optische Täuschung“	18
a) Die Forderung der SPD-Opposition von 1960 nach einer zusammenfassenden Vorlage	18
b) Vorherige Ansätze zur Verbindung von Verfassungsänderungen ..	19
aa) Bei Beratung des 3. Änderungsgesetzes	19
bb) Bei Beratung des Finanzverfassungsgesetzes (6. Änderungsgesetz)	20
cc) Bei Beratung des Art. 95 GG im Rechtsausschuß des Zweiten Deutschen Bundestages	20

c)	Übernahme der SPD-Forderung nach Zusammenfassung seitens anderer Fraktionen und Organe	21
d)	Beispiele aus der Praxis der Zusammenfassung von Vorlagen zur Verfassungsänderung	22
aa)	Seitens der Bundesregierung	22
bb)	Seitens des Rechtsausschusses des Bundestages	24
cc)	Seitens der Fraktionen des Bundestages	24
dd)	Statistischer Niederschlag dieser Praxis	25
e)	Beurteilung der Zusammenfassung im Parlament	26
aa)	Problemlösung oder Augenwischerei?	26
bb)	Abhängigkeit des Urteils vom politischen Standort des Urteilenden hinsichtlich der konkreten Änderungsanträge — Beispiele des Scheiterns von vorgeschlagenen Zusammenfassungen	27
cc)	Zusammenfassung als politisches Junktim	30
3.	Der Traum von einer Gesamtkonzeption des ändernden Umgangs mit der Verfassung	32
a)	Die Forderung der SPD-Opposition von 1966 nach einer verfassungsrechtlichen Konzeption der Bundesregierung betreffend die anstehenden Grundgesetzänderungen	32
aa)	Die politisch motivierte Forderung im Plenum des Bundestages	32
bb)	Die Übernahme und Behandlung der Forderung nach einer Gesamtkonzeption im Rechtsausschuß des Bundestages	33
cc)	Das Auftreten des Gedankens an eine „Verfassungsrevision“	34
b)	Die Entschließung des Bundesrates von 1967 betreffend die künftige Gestaltung des Grundgesetzes	36
aa)	Sorgen des Bundesrates um die Stellung der Länder im Bund und seiner selbst	36
bb)	Ablehnung einer neuen Gesamtkonzeption seitens der Bundesregierung	37
c)	Inanspruchnahme des Begriffes „Verfassungsreform“ für die komplexen Änderungsanträge der Bundesregierung der Großen Koalition	38
d)	Der Weg zur Enquête-Kommission Verfassungsreform und ihre Arbeit	39
aa)	Die Regierungserklärung Willy Brandts zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur	39
bb)	Die Initiativen aus dem Bundestag für eine Enquête-Kommission	41
cc)	Die Arbeit der Enquête-Kommission Verfassungsreform	42
dd)	Zur Verwertung der Ergebnisse der Kommissionsberatungen	43
4.	Die ambivalente Selbsteinschätzung des verfassungsändernden Gesetzgebers hinsichtlich seines Umgangs mit dem Grundgesetz	46
a)	Verfassungsänderung als ultima ratio der Politik	46
aa)	„Nur bei zwingender Notwendigkeit!“	47
bb)	Zurückhaltung aus guter Tradition	48
cc)	Vorrang der Verfassungsreform	48
b)	Die Sorge um die Stabilität und Unverbrüchlichkeit der verfassungsrechtlichen Grundordnung	50

aa) Äußerungen dieser allen Fraktionen und Gesetzesinitiatoren gemeinsamen Sorge	50
bb) Kritik am zu häufigen Ruf nach einer Verfassungsänderung ..	52
c) Der besorgte Blick zur „Mutter“	53
aa) Vergleich der Zahl der Änderungsgesetze zum Grundgesetz mit der zur Bundesverfassung der USA	53
bb) Kritik eines solchen Vergleichs im Deutschen Bundestag und allgemein	54
cc) Übernahme der US-amerikanischen Konstruktion der „implied powers“ zur Vermeidung von Grundgesetzänderungen?	55
dd) Vergleich mit anderen Verfassungen	56
d) Der politische Standort der besorgten Hüter der verfassungsrecht- lichen Stabilität	56
aa) Äußerungen seit der Zeit der „Großen Koalition“	56
bb) Beispiele zum politischen Kontext der geäußerten Sorge aus der Zeit vor der 5. Wahlperiode	57
e) Verteidigung des umfangreichen Handelns des verfassungsändern- den Gesetzgebers	59
aa) Verbale Abwehr der geäußerten Sorgen um die Leichtfertig- keit verfassungsändernden Handelns	59
bb) Hinweis auf Unzulänglichkeiten der Verfassung von 1949	60
cc) Bezugnahme auf die Vorläufigkeit des Grundgesetzes nach der Präambel und nach Art.146 GG	60
dd) Seltene selbstbewußte Erwähnung der weitgehenden Disposi- tionsfreiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers	61

II. Jede Verfassungsänderung ist Gesetzgebung

1. Verfassungsänderung und einfache Gesetzgebung im Vergleich	63
a) Verfassungstheoretische Höherbewertung der Stellung des verfas- sungsändernden Gesetzgebers im Verhältnis zum einfachen Gesetz- geber	63
aa) „Verfassungsgesetzgebung ist etwas anderes als Gesetzgebung“	63
bb) Selbstdarstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers bei größeren Änderungsvorhaben	64
cc) Charakterisierung auch wenig umfangreicher Änderungsvor- haben als besondere Aufgaben des Gesetzgebers	65
dd) Hervorhebung der Schutzfunktion der Zweidrittelmehrheit für Verfassungsgrundentscheidungen	66
b) Erfolg und Scheitern von Gesetzentwürfen	67
aa) Erfolg und Mißerfolg bei der Verfassungsänderung und der Gesetzgebung allgemein	67
bb) Vorläufer- und Alternativentwürfe zur Verfassungsänderung	69
cc) 45 „fehlgeschlagene“ Anträge auf Verfassungsänderung	71
c) Verteilung der Gesetzesinitiative zwischen Bundesregierung, Bun- desrat und Bundestag	72
aa) Die Verteilung der Gesetzesinitiative bei der Gesetzgebung allgemein und bei der Verfassungsänderung	72
bb) Überwiegen der Gesetzesinitiative der Bundesregierung bei den verabschiedeten Änderungsgesetzen	72

cc) Hoher Anteil der Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages bei den „Fehlschlägen“	75
dd) Vergleich der jeweiligen „Erfolgsquote“ der Initiatoren	76
d) Verteilung der Gesetzesinitiative zwischen Regierungs- und Oppositionsseite	78
aa) Überwiegen der Initiative von Regierungsseite bei den verabschiedeten Änderungen	78
bb) Übergewicht der Initiative der Regierungsseite auch bei den „Fehlschlägen“	81
2. Das Schicksal der 116 Vorlagen zur Verfassungsänderung in den gesetzgebenden Körperschaften	83
a) Der erste Durchgang im Bundesrat	83
aa) Sechs nicht eingebrachte Gesetzentwürfe	83
bb) Das Schicksal der Bundesrats- und Regierungsvorlagen im übrigen	84
b) Einbringung im Deutschen Bundestag und 1. Lesung	84
c) Ausschußüberweisung und Behandlung der Vorlagen im Ausschuß	85
aa) Achtmaliger Verzicht auf eine Ausschußüberweisung	85
bb) Ausschußüberweisung zur eingehenden Sachbehandlung als regelmäßige Praxis	86
cc) Gesetzesinitiative aus dem Ausschuß?	89
dd) Teils erhebliche, teils ausbleibende Umgestaltung der Vorlagen im Ausschuß	89
ee) Beteiligung der Öffentlichkeit und der Vertreter anderer Bundesorgane an den Ausschußsitzungen	93
ff) Untergang von 21 Vorlagen im Ausschuß	96
d) Streit um die Federführung des Rechtsausschusses für Verfassungsänderungen	97
aa) Uneinigkeit bis etwa 1955	97
bb) Die heutige Praxis	99
e) Der Ausschußbericht	101
f) 2. Lesung im Deutschen Bundestag	102
aa) Schicksal der 65 bis zu diesem Verfahrensabschnitt gelangten Gesetzentwürfe	102
bb) Zusammenfassung verschiedener Vorlagen	105
cc) Zweidrittelmehrheit in der 2. Lesung?	106
g) 3. Lesung im Deutschen Bundestag	108
aa) 41 Fälle einer 3. Lesung über Verfassungsänderungen	108
bb) Die Schlußabstimmung	109
cc) Stimmrecht der Berliner Abgeordneten?	111
h) Marginalien zu den drei Lesungen	112
aa) Drei Lesungen an einem Tag?	112
bb) Weiß das Hohe Haus Bescheid?	113
i) Der zweite Durchgang im Bundesrat	114
j) Anrufung des Vermittlungsausschusses	114
aa) Vermittlungserfolge in allen Fällen der Anrufung	114

bb) Vergleich zur Arbeit des Vermittlungsausschusses bei einfachen Gesetzen	116
cc) Zeitpunkt der Anrufung	116
dd) Zweidrittelmehrheit bei der erneuten Beschlußfassung im Bundestag nach Art. 77 II 5 GG	119
k) Verkündung der Verfassungsänderungen	121
aa) Verkündung und Neuverkündung	121
bb) Abfassung der Einleitungsformel	121
cc) Die Einleitung als Präambel	122
l) Wieviel Zeit nimmt sich der verfassungsändernde Gesetzgeber? ..	123
aa) Die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens zu den verabschiedeten Grundgesetzänderungen	123
bb) Besonders rasche Änderungen	125
cc) Vergleich zwischen den Wahlperioden und mit der Gesetzgebungsarbeit allgemein	127
dd) Parlamentarische Kritik einer Übereilung der Änderungsgesetzgebung	127
m) Inkrafttreten der Grundgesetzänderungen	128
aa) Festlegung des Zeitpunktes in den Änderungsgesetzen	128
bb) Problematisierung des Zeitpunktes für das Inkrafttreten	129
cc) Rückwirkende Verfassungsänderungen?	130
dd) Genehmigung durch die Alliierten bis 1955	133
ee) Berlin-Klausel in den Änderungsgesetzen?	134
n) Übersicht über die Einzelschritte der Behandlung der verfassungsändernden Gesetzentwürfe im Parlament	134
3. Beziehung von Sachverstand	135
a) Einsetzung von Sachverständigenkommissionen zur Vorbereitung einer Gesetzesinitiative zur Verfassungsänderung	135
b) Anhörung Sachverständiger in den Ausschüssen	138
c) Heranziehung der Beratungsergebnisse des Deutschen Juristentages	139
4. Handeln und Verhandeln im Gesetzgebungsverfahren	140
a) Die Macht der Minderheit: Stimmenverteilung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien im Parlament	140
b) Die selbstbewußte Opposition im Bundestag	142
aa) Das Verlangen der Opposition nach frühzeitiger Beteiligung an der Entwurfsplanung einer Verfassungsänderung	142
bb) Solidarität der Parteien, Kompromiß oder politische Tauschgeschäfte in Verbindung mit einer Verfassungsänderung?	145
cc) Interfraktionelle Absprachen zu verschiedenen Grundgesetzänderungen	146
c) Der Bundesrat als Verhandlungspartner	150
aa) Vorberatungen mit den Ländervertretern	150
bb) Bedeutung der bundesratseigenen Gesetzesinitiativen	152
cc) Bundesratstaktische Erwägungen?	153
dd) Verhandlungserfolge des Bundesrates bei Verfassungsänderungen	154

ee) Zurückstecken des Bundesrates	157
d) Das Junktim mit dem einfachen Gesetz als Gegenstand der interfraktionellen und interparlamentarischen Verhandlungen	158
aa) Die Ausgestaltung des Ausführungsgesetzes als regelmäßiger Verhandlungsgegenstand bei den Beratungen von Grundgesetzänderungen	158
bb) Vom Junktim nicht erfaßbar: Spätere Änderungen des einfachen Gesetzes	161
cc) Sperre oder Inkaufnahme späterer Änderungen des einfachen Gesetzes?	163

III. Jede Verfassungsänderung bedeutet Änderung

1. Umfang und Inhalt der Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes	165
a) Der äußere Umfang der Änderungsentwürfe	165
aa) Die vollzogenen Änderungen	165
bb) Die 45 „Fehlschläge“ und ihr Änderungsgegenstand	169
b) Verfassungsänderung — Durchsetzung einer politischen Alternative?	171
aa) Das Änderungsprogramm der 45 „Fehlschläge“	171
bb) Anträge auf Verfassungsänderung als nachträglicher Protest gegen Entscheidungen des Parlamentarischen Rates	173
cc) Revision ursprünglicher grundgesetzlicher Entscheidungen durch verabschiedete Änderungsgesetze?	175
2. Die Scheu des verfassungsändernden Gesetzgebers vor dem Bekenntnis der Änderungsabsicht	175
a) Darstellung von Verfassungsänderungen als bloßer Vollzug von bereits 1949 getroffenen Entscheidungen: Verfassungsauftrag und Verfassungsänderung	176
aa) Erfüllung eines Verfassungsauftrages durch Verfassungsänderung (1. und 6. Änderungsgesetz)	176
bb) Verlängerung der Frist eines Verfassungsauftrages (3. und 5. Änderungsgesetz sowie Vorlagen 24 und 25)	177
cc) Modifikation eines Verfassungsauftrages (Vorlagen 62, 73 und 78, 16. Änderungsgesetz)	180
dd) Aufhebung eines Verfassungsauftrages durch Umwandlung in eine Ermächtigung (25. und 33. Änderungsgesetz)	183
ee) Gefolgschaft zu anderen „bindenden“ Aufträgen des Verfassungsgebers	186
b) Verdeutlichung und „Klarstellung“ des Willens des Verfassungsgebers durch Verfassungsänderung	187
aa) Das schon immer „wehrhafte“ Grundgesetz (4. Änderungsgesetz)	187
bb) Die stets gewollte Besoldungseinheit (22. Änderungsgesetz) ..	190
cc) Der Schutz der Tiere (29. Änderungsgesetz)	190
c) Fortführung der Arbeit des Verfassungsgebers durch Ablösung alliierter Vorbehalte: die „Ergänzungen“ des Grundgesetzes ..	191
aa) Die Entdeckung von „Lücken“ im Grundgesetz	191
bb) Kompetenz im Luftverkehr (11. Änderungsgesetz)	191

cc)	Kompetenz zur Erzeugung und Nutzung von Kernenergie (10. Änderungsgesetz)	192
dd)	Die Notstandsverfassung (17. Änderungsgesetz)	193
d)	Der Buhmann alliierter Einflußnahme	195
aa)	Bevormundung des nationalen deutschen Verfassungsgebers	195
bb)	Die „oktroiierte“ Finanzverfassung	197
cc)	Das seltene Bekenntnis zur Meinungsvielfalt im Parlamentarischen Rat	199
dd)	Beliebige Einsatzmöglichkeit des Buhmanns	200
e)	„Unterlassungen“ des Parlamentarischen Rates	201
aa)	Nachholen des Vergessenen	201
bb)	Korrektur der „Illusionen“	201
cc)	Ergänzung des Unvorhersehbaren	202
3.	Zielrichtung der Verfassungsänderung: Legalisierung verfassungswidrigen Handelns?	202
a)	Das Ziel der Erweiterung der Bundeskompetenzen	202
aa)	Neue Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Verwaltungskompetenzen	202
bb)	Häufiges Scheitern vorausgegangener einfacher Gesetzentwürfe	204
b)	Das Ziel der Änderung grundgesetzlicher Verfahrensvorschriften	209
c)	Das Ziel der Beseitigung von Mängeln bei der Gesetzesausführung	210
d)	Das Ziel der Bekämpfung finanzieller Schwierigkeiten	210
e)	Die Rücksicht auf internationale Vereinbarungen	213
aa)	Zur Vorgeschichte der Verabschiedung der Wehrverfassung und zu Art. 142 a GG	213
bb)	Zur Verabschiedung des 10. Änderungsgesetzes (Atomkompetenz)	215
cc)	Zur Verabschiedung der Notstandsverfassung	216
dd)	Zur Vereinheitlichung des Umweltschutzes	217
ee)	Zu anderen Gebieten	218
f)	„Anpassung an die Verfassungswirklichkeit“	219
4.	Verfassungsänderung und einfaches Gesetz: Der große und der kleine Bruder	223
a)	Gemeinsamkeit unter Brüdern: Gleichzeitige gesetzgeberische Behandlung von Verfassungsänderung und Ausführungsgesetz	223
aa)	Ablehnung von „Vorrats-Grundgesetzänderungen“ als Regel mit Ausnahmen	223
bb)	Sachbedingtes Fehlen von Ausführungsgesetzen zu neun Grundgesetzänderungen	224
cc)	Die Ausführungsgesetze zu den übrigen 25 Grundgesetzänderungen	226
b)	Zeitliche Abfolge von Beratung und Verabschiedung der beiden „Brüder“	226
aa)	Die Praxis des Bundestages	226
bb)	Kritik dieser Praxis im Bundestag	230

cc)	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum richtigen Zeitpunkt von Beratung, Verabschiedung und Ausfertigung der beiden „Brüder“	231
dd)	Konsequenzen aus der Entscheidung BVerfGE 34,9 im Bundestag: Vermeidung und Heilung von Verfahrensmängeln	233
c)	Die sprachliche Fassung von Verfassungsänderung und einfachem Gesetz	235
aa)	Das Grundgesetz — ein „Jedermannsgesetz“	235
bb)	Spielraum für die Verfassungsinterpretation und für den einfachen Gesetzgeber	237
cc)	Vermeidung wiederholter Änderungen desselben Artikels des Grundgesetzes	238
5.	Der „Blick nach Karlsruhe“	239
a)	„Korrektur“ ergangener Gerichtsentscheidungen	239
aa)	Die ein für allemal ausgehandelte Verteilung der Kriegsfolge- lasten	239
bb)	Ein Stolperstein auf dem Weg zur Besoldungseinheit im Bund	241
cc)	Grundentscheidung für eine Wirtschaftsverfassung?	243
dd)	Der Wunsch nach einer Wertzuwachssteuer für Bauland- gewinne	243
ee)	Ein langes Ringen um die Gesetzgebungskompetenz für das Wasserrecht	244
ff)	Naturschutz als Länderangelegenheit?	246
gg)	Die „vollständige“ Aufzählung der Bundesgerichte im Grund- gesetz	246
b)	„Erledigung“ anhängiger Verfahren: Verfassungsrechtliche „Klar- stellung“ durch den Gesetzgeber	246
aa)	Der Streit um die Wiederbewaffnung und das 4. Änderungs- gesetz	247
bb)	Wer entscheidet über die Lastentragung der Kriegsfolge- lasten?	249
cc)	„Klarstellung“ der Zulässigkeit der Handwerksordnung	250
dd)	Die Wahl der ehrenamtlichen Richter an den Obersten Bundes- gerichten	251
c)	Vorbeugen vor unerwünschten verfassungsgerichtlichen Verfahren und Entscheidungen	251
d)	Allgemeine Äußerung zur Unerwünschtheit verfassungsgerichtlicher „Belehrungen“	253
e)	Gesetzgeberische Stärkung der Stellung des Bundesverfassungs- gerichts durch Verfassungsänderungen und Änderungsentwürfe	254
aa)	Verankerung bisherigen einfachen Rechts im Grundgesetz ...	254
bb)	Neue Kompetenzen für das Bundesverfassungsgericht?	254
f)	Aufnahme von Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts und seiner Präsidenten zu Vorhaben der verfassungsändernden Gesetz- gebung im Bundestag	256
6.	Zur Selbsteinschätzung der Grenzen des verfassungsändernden Ge- setzgebers (Art. 79 III GG)	258
a)	Der Prüfungsmaßstab des Bundesstaatsprinzips	258
aa)	Die „Einbahnstraße“ der Kompetenzverschiebungen	258
bb)	Die Forderung nach einem „kooperativen Föderalismus“	261

b) Die übrigen geschützten Verfassungsprinzipien	263
aa) Seltene Heranziehung der übrigen Verfassungsprinzipien zur Prüfung von Gesetzentwürfen zur Grundgesetzänderung	263
bb) Einstellung des Widerstandsrechts nach Art. 20 IV in den Schutzbereich von Art. 79 III GG	264

Resümee

Zu Praxis und Selbstverständnis des verfassungsändernden Gesetzgebers	265
---	-----

Anhang

Tabellen 34—36	272
Chronologie: Die 116 Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes	282
Verzeichnis der zitierten Literatur	331
Gesetzgebungsmaterialien und Statistiken	340
Sachregister	341

Verzeichnis der im Text aufgeführten Tabellen und Statistiken

Tabelle 1:	Verteilung der Änderungsgesetze und -vorlagen auf die Wahlperioden	11
Tabelle 2:	Gleichzeitig anhängige Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes in den Wahlperioden	12
Tabelle 3:	Gesamtzahl der Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes in den Wahlperioden	13
Tabelle 4:	Zahl der Einzeländerungen in jedem Änderungsgesetz	14
Tabelle 5:	Verteilung der Einzeländerungen auf die Legislaturperioden	15
Tabelle 6:	Durchschnitt der Einzeländerungen je Änderungsgesetz	26
Tabelle 7:	Anteil der verfassungsändernden Gesetze an den verabschiedeten Gesetzen des Bundes	68
Tabelle 8:	Anteil der Vorlagen zur Verfassungsänderung an den Gesetzesvorlagen der Bundesgesetzgebung	68
Tabelle 9:	Eingearbeitete und nicht eingearbeitete Gesetzesvorlagen zur Verfassungsänderung und zur Gesetzgebung des Bundes allgemein	69
Tabelle 10:	Vorläufervorlagen zu später verabschiedeten Verfassungsänderungen	70
Tabelle 11:	Verteilung der Gesetzesinitiative bei der Verfassungsänderung und bei der Bundesgesetzgebung allgemein	73
Tabelle 12:	Verteilung der Gesetzesinitiative zu den 34 verabschiedeten Grundgesetzänderungen	74
Tabelle 13:	Verteilung der Gesetzesinitiative zu den 45 „Fehlschlägen“	75
Tabelle 14:	Gesetzesinitiative und Erfolg bei der Gesetzgebung allgemein und bei der Verfassungsänderung	77
Tabelle 15:	Erfolgsquote der Gesetzesinitiatoren bei der Gesetzgebung allgemein und bei der Verfassungsänderung	78
Tabelle 16:	Verteilung der Gesetzesinitiative zu den 34 verabschiedeten Änderungsgesetzen zwischen Regierung und Opposition ...	80
Tabelle 17:	Verteilung der Gesetzesinitiative zu den 45 „Fehlschlägen“ zwischen Bundesrat, Bundesregierung und den einzelnen Fraktionen des Bundestages	82
Tabelle 18:	Weitgehende inhaltliche Übereinstimmung zwischen Gesetzentwurf, Ausschußbericht und Gesetzesbeschluß zu Verfassungsänderungen	93
Tabelle 19:	Zusammenfassende Berichterstattung über alternative Gesetzentwürfe zur Verfassungsänderung	102

Tabelle 20:	Zusammenfassende Berichterstattung über sachunterschiedliche Gesetzentwürfe zur Verfassungsänderung	102
Tabelle 21:	Beibehaltung einer im Ausschlußbericht erfolgten Zusammenfassung verschiedener Verfassungsänderungen in der 2. Lesung	105
Tabelle 22:	Anrufung des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren allgemein und bei Verfassungsänderungen	117
Tabelle 23:	Beratung einer Verfassungsänderung über mehrere Wahlperioden	124
Tabelle 24:	Dauer der Beratungen besonders lange beratener Verfassungsänderungen	125
Tabelle 25:	Dauer der Beratungen besonders rascher Verfassungsänderungen ohne einen 1. Durchgang im Bundesrat	126
Tabelle 26:	Dauer der Beratungen besonders rascher Verfassungsänderungen mit einem 1. Durchgang im Bundesrat	126
Tabelle 27:	Zeitspanne zwischen Einbringung im Bundestag gem. Art. 76 I GG und Verkündung im Bundesgesetzblatt: allgemeine Gesetzgebung und Verfassungsänderung im Vergleich	127
Tabelle 28:	Einzelschritte der parlamentarischen Beratung der verfassungsändernden Gesetzentwürfe	135
Tabelle 29:	Dauer der Legislaturperioden und Zusammensetzung der Bundesregierung	141
Tabelle 30:	Übersicht über die Grundgesetzänderungen der 1.—8. Wahlperiode nach Artikeln geordnet	166
Tabelle 31:	Verteilung der Einzeländerungen der 34 verabschiedeten Änderungsgesetze auf die Abschnitte des Grundgesetzes	170
Tabelle 32:	Verteilung der Einzeländerungen der 45 „Fehlschläge“ auf die Abschnitte des Grundgesetzes samt Vergleich mit einer Auswahl der verabschiedeten Änderungsgesetze	172
Tabelle 33:	Verfassungsänderung und zugehöriges einfaches Gesetz	227

Anhang

Tabelle 34:	Die 34 Änderungsgesetze im Überblick	272
Tabelle 35:	Die 116 Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes im Überblick	276
Tabelle 36:	Die 34 verabschiedeten Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes und ihre zugehörigen Vorlagen	281

Abkürzungsverzeichnis

Die Abkürzungen im Text folgen den Empfehlungen von Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, bearb. von H. Kirchner und F. Kastner, 3. Aufl., Berlin, New York 1983.

Ferner wurden folgende Abkürzungen verwandt:

A	= Ausschuß (auch in Zusammensetzungen wie AtomA, GeschäftsordnungsA, InnenA etc.)
A. f.	= Ausschuß für
ÄndG	= Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes
BR-Drs	= Bundesratsdrucksache
BT-Drs	= Bundestagsdrucksache
FinA	= Finanzausschuß des Deutschen Bundestages
FN	= Fußnote
i. V. m.	= in Verbindung mit
Mdl.	= mündlich
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
parl.	= parlamentarische
Präs.	= Präsident
RA	= Rechtsausschuß
RA (BT)	= Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages
Rdn.	= Randnummer
StB	= Stenographischer Bericht

Einleitung

Aufgabenstellung dieser Arbeit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Diskussion über die Änderungen des Grundgesetzes

1. Die beantragten und verabschiedeten Grundgesetzänderungen in der verfassungsrechtlichen Literatur

Zwischen 1949 und 1980 lagen im Bundestag und im Bundesrat 116 Gesetzesentwürfe vor, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland zu ändern. 34 Änderungsgesetze wurden vom Parlament beschlossen. Damit wurde das Grundgesetz in nicht geringem Maße der Forderung nach Änderungen ausgesetzt und auch in nicht geringem Umfange im Text geändert.

Die beantragten und verabschiedeten Grundgesetzänderungen werden in der verfassungsrechtlichen Literatur in vielfältiger Weise reflektiert. Neben zahlreichen Veröffentlichungen, in denen einzelne Verfassungsänderungen Gegenstand der Erörterung waren,¹ wird dabei immer wieder auch der Gesamteindruck des Änderungsgeschehens behandelt. Aufgabe und Bedeutung der Verfassungsänderung werden dabei in sehr unterschiedlicher Weise beurteilt:

Von Loewenstein wird die Verfassungsänderung als bloßes Mittel des Gesetzgebers beschrieben, die Funktionsfähigkeit der Verfassung angesichts veränderter politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Verhältnisse „im Interesse des reibungslosen Ablaufs des politischen Prozesses“ zu gewährleisten. Die Summe der einzelnen Änderungen wird dadurch zum Beleg der Anpassungsfähigkeit der Verfassung.²

Für Forsthoff ist eine Verfassungsänderung „nicht nur keine Schande und kein Schuldeingeständnis, sondern ein notwendiges Mittel zur Erhaltung der Integrität nicht nur der Verfassung, sondern auch des Verfassungsbewußtseins.“³

¹ Zu denken ist dabei etwa an die nicht übersehbare Literatur zu den umfangreichsten Verfassungsänderungen, nämlich zur Einführung der Wehrverfassung, der Notstandsverfassung und der Finanzreform, aber auch zu verfassungsrechtlichen Fragen wie der Problematik „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“, der „Erfüllung von Verfassungsaufträgen“ oder der „Verfassungsdurchbrechung“.

² Loewenstein (1961), S. 21; ähnlich Stern, ZRP 1977, 13.

³ Forsthoff, DÖV 1956, 513, 516.

Zur Gesamtzahl der Änderungen des Grundgesetzes urteilt Weber, sie hätten im Ergebnis „der grundgesetzlichen Ordnung ... neue Stützen eingezogen“ und „die Verlässlichkeit des Grundgesetzes nicht geschmälert.“⁴

Auch die Zusammenfassung zahlreicher Änderungen in einer Verfassungsreform soll nach Stern der Anpassung der Verfassung und der „Beseitigung verfassungsrechtlicher Schwachstellen“ dienen.⁵

Nicht als Stärkung sondern als Schwächung der Verfassung und ihrer Normativität begreift Hesse die Praxis häufiger Verfassungsänderung: „Jede Verfassungsänderung bringt zum Ausdruck, daß wirklich oder vermeintlich zwingende tatsächliche Erfordernisse höher bewertet werden als die geltende normative Regelung ... Häufen sich derartige Änderungen in kurzer Zeit, so sind eine Erschütterung des Vertrauens auf die Unverbrüchlichkeit der Verfassung und eine Schwächung ihrer normativen Kraft die unausbleibliche Folge.“⁶

Der Wunsch, die Verfassung unbedingt der Wirklichkeit, d. h. tatsächlichen Erfordernissen, anzupassen, wird auch von Dürig zur Erklärung der „Hektik der bisherigen 31 GG-Änderungen“ herangezogen.⁷

Für Seifert und andere Autoren ist diese Form der Anpassung des Grundgesetzes Ergebnis einer Politik, der es gelang, „verfassungswidrige Verfassungstatsachen“ zu schaffen, „denen der Text der Verfassung ... dann weichen mußte. Das, was beschönigend Anpassung des Grundgesetzes an die Verfassungswirklichkeit genannt worden ist, war dann in Wahrheit nichts anderes als eine Legalisierung des Verfassungswidrigen“.⁸ Die Änderungen seien dabei in einer Weise erfolgt, „die nur vergleichbar ist mit der Behandlung, die ein Monopolunternehmen seinen Allgemeinen Geschäftsbedingungen angeeignet

⁴ Weber (1975), S. 16; ähnlich ders. (1970), S. 351 f.

⁵ Stern, ZRP 1977, 13.

⁶ Hesse (1959); ähnlich ders. (1973), S. 125; Peters S. 145; Kägi, S. 39 ff.

⁷ Dürig, MDH Art. 3 I, Rdn. 7, FN 3; in gleichem Sinne polemisch Hennis, S. 5 ff., 10, 34 f. Historisch und rechtsvergleichend führt Eberhard Menzel, S. 155 ff., diesbezüglich jedoch den Nachweis, daß verschiedene Verfassungen eine solche Anpassung an die Verfassungswirklichkeit sogar selbst vorsehen und den verfassungsändernden Gesetzgeber in bestimmten Zeitabständen deshalb zusammentreten lassen.

⁸ Seifert (1977), S. 17; ähnlich ders. (1967), S. 158 ff.; entsprechend wird auch der Gedanke an eine Verfassungsrevision zur „Drohung mit dem Verfassungsbruch“, ders., Krit. Justiz 2 (1969), 169. Vergleichbare Beurteilungen finden sich bei Abendroth (1976), S. 44, 47 ff.; Ridder (1969), S. 558: „Grundgesetzrevisionismus“; Mertens, S. 32 f.; Stuby (1974), S. 22; Römer, S. 22 ff.; ganz allgemein auch: Schäfer / Nedelmann und Mayer / Stuby, passim; nicht unähnlich Lindemann, S. 41 ff., S. 113 ff.; Knoll (1965), S. 613 ff.; Herbert Krüger (1961), S. 74 f.

lassen kann. Laufend wurde das Grundgesetz den Erfordernissen der politischen Marktlage angepaßt . . .“⁹

2. Verfassungsidentität und -wandel in der verfassungsrechtlichen Literatur

In jüngerer Zeit gaben der 20., 25. und 30. Jahrestag des Inkrafttretens des Grundgesetzes Anlaß, die Frage nach der Bewährung und nach der Identität des Grundgesetzes angesichts so vieler Jahre und Änderungen zu stellen.¹⁰ Die Verfasser dieser Abhandlungen entwerfen dabei in der Regel ein Gesamtbild des Änderungsgeschehens und der geänderten Verfassung. In nur sehr geringem Maße werden in diesen Abhandlungen die 116 beantragten und die 34 verabschiedeten Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes im einzelnen zum Beleg der jeweiligen Ausführungen herangezogen. Die relativ hohe Zahl der Änderungsgesetze wird ganz in der Regel nur als Summe genannt; daneben werden nur die drei, vier bekanntesten und umfangreichsten Änderungsgesetze erwähnt und dies nur so, daß ihre Thematik stichwortartig als „Wehrverfassung“, „Notstandsverfassung“, „Finanzreform“ benannt wird.¹¹

Außer acht bleiben durchgängig diejenigen Gesetzesvorlagen zur Änderung des Grundgesetzes, die nicht in einem Änderungsgesetz aufgegangen sind. Gerade die große Zahl der nicht erfolgreichen Gesetzesvorlagen zur Änderung des Grundgesetzes aber ist unter den Gesichtspunkten des Wandels und der Identität des Grundgesetzes nicht weniger aufschlußreich und von Gewicht als die erfolgreichen Verfassungsänderungen.

Auch die jeweilige Gesetzgebungsgeschichte der erfolgreichen und erfolglosen Änderungen ist bisher kaum analysiert worden.¹² Der wirk-

⁹ Seifert (1969), S. 132.

¹⁰ Kiesinger, S. 581 f.; Benda, S. 569; Scheuner, JJ 10, 1; ders., AöR 95 (1970), 353; v. Mangoldt, Der Staat 8 (1969), 409; Walter Strauß, DÖV 1969, 297; ders. (1971), S. 9; Weber, DVBl. 1969, 413; Seifert (1969), S. 97 ff., 114 ff.; Sterzel, Krit. Justiz 2 (1969), 244; Ipsen, DÖV 1974, 289; Dichgans (1974), S. 52 f.; Frey, DVBl. 1979, 394; Hartkopf, DÖV 1979, 349; Leisner, BayVBl. 1979, 518; Maunz, BayVBl. 1979, 513; Rommel, DÖV 1979, 362; Schnoor, DÖV 1979, 355; Vorländer, 365; zuletzt noch Bryde, passim.

¹¹ So knapp zum Beispiel: Ipsen, DÖV 1974, 289, 291; Scheuner, AöR 95, 353, 365; Peters, S. 145 f.; etwas ausführlicher Steinberg, JZ 1980, 385, 389 f.; Seifert (1977), S. 30 ff.; Vorländer, JuS 1979, 313, 314; Weber, DVBl. 1969, 413, 414 f.

¹² Eine chronologische Darstellung der Gesetzgebungsgeschichte der beantragten und beschlossenen Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes findet sich jedoch bei Trost (1963), eine knappere Übersicht über die ersten 14 Änderungsgesetze bei Beger, Die politische Meinung 1966, Heft 118, S. 43 ff.; die Gesetzgebungsgeschichte der erfolgten Änderungen wird jedoch im Bonner Kommentar — allerdings noch unvollständig — bei den einzelnen geänderten Artikeln ausführlich referiert.