

# 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



Juristische Bibliothek  
der Technischen Hochschule  
Darmstadt

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

342131

# 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 verfassungsrechtlichen 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 verfassungsändernden Gesetzgebers .....	59
aa) Verbale Abwehr der geäußerten Sorgen um die Leichtfertigkeit 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 Dispositionsfreiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers .....	61

## II. Jede Verfassungsänderung ist Gesetzgebung

1. Verfassungsänderung und einfache Gesetzgebung im Vergleich .....	63
a) Verfassungstheoretische Höherbewertung der Stellung des verfassungsändernden Gesetzgebers im Verhältnis zum einfachen Gesetzgeber .....	63
aa) „Verfassungsgesetzgebung ist etwas anderes als Gesetzgebung“ .....	63
bb) Selbstdarstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers bei größeren Änderungsvorhaben .....	64
cc) Charakterisierung auch wenig umfangreicher Änderungsvorhaben 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, Bundesrat 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

ée) 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 „oktroyierte“ 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 Kriegsfolgekosten	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 Baulandgewinne	243
ee)	Ein langes Ringen um die Gesetzgebungskompetenz für das Wasserrecht	244
ff)	Naturschutz als Länderangelegenheit?	246
gg)	Die „vollständige“ Aufzählung der Bundesgerichte im Grundgesetz	246
b)	„Erledigung“ anhängiger Verfahren: Verfassungsrechtliche „Klarstellung“ durch den Gesetzgeber	246
aa)	Der Streit um die Wiederbewaffnung und das 4. Änderungsgesetz	247
bb)	Wer entscheidet über die Lastentragung der Kriegsfolgekosten?	249
cc)	„Klarstellung“ der Zulässigkeit der Handwerksordnung	250
dd)	Die Wahl der ehrenamtlichen Richter an den Obersten Bundesgerichten	251
c)	Vorbeugen vor unerwünschten verfassungsgerichtlichen Verfahren und Entscheidungen	251
d)	Allgemeine Äußerung zur Unerwünschtheit verfassungsgerichtlicher „Belehrungen“	253
e)	Gesetzgeberische Stärkung der Stellung des Bundesverfassungsgerichts 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 Gesetzgebung im Bundestag	256
6.	Zur Selbsteinschätzung der Grenzen des verfassungsändernden Gesetzgebers (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
<b>Verzeichnis der zitierten Literatur</b> .....	331
<b>Gesetzgebungsmaterialien und Statistiken</b> .....	340
<b>Sachregister</b> .....	341