

Andreas Busch

Das oft geänderte Grundgesetz

1. Einleitung

Der fünfzigste Jahrestag des Grundgesetzes ist Anlaß zum Rückblick auf die Entwicklung der bundesdeutschen Verfassung in diesen Jahrzehnten.¹ Das Grundgesetz des Jubiläumsjahres ist sicher nicht mehr das des Jahres 1949, zumindest im Wortsinne. Es ist häufig geändert worden, darüber herrscht Konsens – auch wenn Roßnagel (1981, S. 1) übertreibt, wenn er behauptet, »keine Verfassung der Welt« sei in so kurzer Zeit so oft geändert worden wie das Grundgesetz.

Weitaus weniger Konsens gibt es jedoch hinsichtlich der zweifellos interessanteren Frage, welche Auswirkungen diese Verfassungsänderungen gehabt haben. Ist das Verfassungsjubiläum »Anlaß zu dankbarem Rückblick« (Hesse 1990, S. 16), ist das Grundgesetz »im Kern unangetastet«, hat sich »der 1949 begründete Verfassungskonsens [...] bis zum heutigen Tage erhalten« (Stern 1993, S. 32, 35)? Kann man sagen: »Das Grundgesetz hat sich bewährt« (Ellwein 1974, S. 16), oder ist, etwas zurückhaltender, zwar »das Profil der Verfassung im ganzen verändert« (Hofmann 1987, S. 281), aber der »Erfolg des Grundgesetzes« nicht zu bezweifeln (Grimm 1989, S. 1311)? Vertreter solch positiver Einschätzungen werden von anderen des Apologetentums geziehen. Nach ihrer Ansicht wurde das ursprüngliche Grundgesetz in den letzten Jahrzehnten »verunstaltet« (Stuby 1974, S. 25), es kam zu einer »systematischen Aushöhlung des demokratischen Gehaltes des Grundgesetzes« (Abendroth 1974, S. 143). Darüber hinaus hätten die Verfassungsänderungen »unter Ausnutzung des legalen Machtbesitzes, jedoch außerhalb der Legalität des Grundgesetzes eine neue Verfassungswirklichkeit geschaffen«, um in ihrer Summe die Verfassungsordnung der Bundesrepublik »dem Verfassungssystem eines autoritären Staates anzugleichen« (Seifert 1977, S. 33, 46).

¹ Für Kommentare zu einer früheren Fassung danke ich Hans-Joachim Cremer, Wolfgang Merkel, Uwe Wagschal und Reimut Zohlnhöfer.

Sich selbst eine Meinung zu bilden ist angesichts solch unterschiedlicher Einschätzungen nicht einfach, da der Mangel zumal an politikwissenschaftlicher Literatur zum Thema Verfassungspolitik gewissermaßen aktenkundig ist, seit der Staatsrechtler Dieter Grimm Ende der siebziger Jahre in einem Beitrag zu einem Sonderheft der PVS das Fach wegen Vernachlässigung des Themas Verfassung tadelte (Grimm 1978, S. 274). Auch andere Staatsrechtler haben beklagt, daß Politikwissenschaft und Soziologie zum Thema Verfassungsentwicklung wenig Ergebnisse vorzuweisen haben (Bryde 1982, S. 24, 112)², wenngleich man fairerweise sagen muß, daß wohl nicht alle ihre Kollegen eine stärkere Hinwendung von Politologen zu diesem Thema begrüßen würden.³

Im übrigen gibt es für die Politologen keinen übermäßigen Grund zur Zerknirschung, denn der Tadel kann (in etwas abgeschwächter Form) an die Staatsrechtslehre zurückgegeben werden. Angesichts der zentralen Rolle, die das Grundgesetz für die deutsche Staatsrechtslehre spielt, und angesichts der häufigen und substantiellen Änderungen der bundesdeutschen Verfassung ist es erstaunlich, daß die systematische Analyse der Verfassungsänderungen lediglich als marginales Thema behandelt wird. Das »weitgehende Fehlen entsprechender verfassungsgeschichtlicher Forschungen« wurde schon vor längerer Zeit auch innerhalb der Disziplin kritisiert (Steinberg 1980, S. 390; vgl. auch Schaub 1984, S. 3 f.), doch blieb die Zahl systematischer Analysen zu den Änderungen des Grundgesetzes gering. Zu nennen sind hier vor allem die Arbeiten von Roßnagel (1981), Bryde (1982), Schaub (1984) und Hofmann (1987) sowie die Aufsätze von Robbers (1989) und jüngst Kenntner (1997). Diese knappe Ausbeute ist aber wohl ein nicht nur auf die bundesdeutsche Staatsrechtslehre

der Gegenwart bezogenes Problem, denn schon Karl Loewenstein merkte 1961 in seinem noch heute sehr lesenswerten Vortrag zum Thema an, daß »die Problematik der Verfassungsänderung eine bei der sonstigen Durchackerung des öffentlichen Rechts erstaunliche wissenschaftliche Vernachlässigung erfahren hat« (1961, S. 7).

Die Beschäftigung mit den Veränderungen des bundesdeutschen Grundgesetzes seit seiner Entstehung wird freilich dadurch erschwert, daß es an einer konsolidierten bzw. textkritischen Ausgabe des Grundgesetzes mangelt. Man mag dies schlicht bedauern oder dahinter sinistre Absicht vermuten (Seifert 1977, S. 11), Tatsache ist, daß der an der Entwicklung des deutschen Grundgesetzes Interessierte ein erhebliches Maß an Grabungsarbeiten vorzunehmen hat, um die Wandlungen der bundesdeutschen Verfassung über die letzten fünf Jahrzehnte nachzuvollziehen. Zwar weisen alle Textausgaben die Änderungsgesetze aus sowie die Artikel, die durch sie modifiziert wurden, doch dies ist nur begrenzt hilfreich, wenn man spezifischere Fragen hat: etwa, welchen Inhalt der 1954 eingefügte und 1968 wieder aufgehobene Artikel 142a hatte.⁴ Und dem Artikel 143 des Jahres 1998 sieht man nicht an, daß an dieser Stelle im Grundgesetz vor den »Regelungen über einigungsbedingte Abweichungen von Bestimmungen des Grundgesetzes im Beitrittsgebiet« (seit 1990) schon Abwehrmaßnahmen gegen Hochverrat (1949 bis 1951) und Regelungen zum Einsatz von Streitkräften bei innerem Notstand (1956 bis 1968) normiert waren. Selbst umfangreichere Kommentare des Grundgesetzes (zum Beispiel Sachs 1996) weisen höchstens auf Änderungen bestehender Artikel hin, nennen aber nicht den Wortlaut früherer Fassungen und gehen auch nicht auf die Umstände der Änderungen ein; bei aufgehobenen Artikeln entfällt auch das. Insgesamt ist die Quellsituation also als mühsam zu bezeichnen, und eine textkritische, kommentierte Ausgabe des Grundgesetzes auf aktuellem Stand ein Desideratum.⁵

4 Der Artikel stellte fest, daß die im Mai 1952 abgeschlossenen außenpolitischen Verträge (Deutschland-Vertrag und EVG-Vertrag) den Bestimmungen des Grundgesetzes nicht entgegenstünden – eine Regelung, die in der staatsrechtlichen Literatur als »unverfälschte *loi d'occasion*« scharf kritisiert wurde (Loewenstein 1961, S. 59).

5 Eine Übersicht der geänderten Grundgesetz-Artikel samt Regelungen-

2 Ein Zustand, an dem sich seither wenig geändert hat, so Benz 1993, S. 882.

3 So beklagt Forsthoff, 1971, S. 69, die Aufweichung des Juristenmonopols bei der Verfassungsinterpretation, da sich nun auch »Theologen, Philosophen, Soziologen, Politologen und Journalisten« zu diesem Gegenstand äußerten. »Und sie machen davon Gebrauch. Wenn ein Politologe einen juristisch so intrikaten Gegenstand wie die Verfassungsgerichtsbarkeit in einer umfassenden Monographie behandelt, dann wird das nicht mehr als die Kuriosität empfunden, die es der Sache nach ist.«

Im vorliegenden Beitrag soll das Thema der Änderungen des Grundgesetzes seit seiner Entstehung im Mittelpunkt stehen. Die meisten der weiter oben erwähnten Werke, die sich mit dieser Fragestellung beschäftigen, sind bereits vor gut über einem Jahrzehnt, in einer Phase relativer Verfassungsstabilität, geschrieben worden. Aufgrund ihres Alters stellt sich daher die Frage, ob ihre Ergebnisse durch die weitere Verfassungsentwicklung, insbesondere die Entwicklungen nach der deutschen Einheit, bestätigt wurden. In einem ersten Teil wird deshalb eine quantitative Darstellung und Analyse der Änderungen des Grundgesetzes vorgenommen. Es stellt sich danach aber auch die Frage, wie die große Zahl der Verfassungsänderungen erklärt werden kann. Drei Erklärungsmodelle werden einander gegenübergestellt, bevor zum Ende ein zusammenfassender Blick auf charakteristische Merkmale bundesdeutscher Verfassungspolitik geworfen wird.

2. Die Änderungen des Grundgesetzes – eine quantitative Analyse

Vergleicht man das heutige Grundgesetz⁶ mit dem Text von 1949, so gibt es schon auf den ersten Blick eine Reihe von Hinweisen, daß die Verfassung sich erheblich verändert hat. Bestand das

Grundgesetz 1949 aus 146 Artikeln, so war es bis zum Jahr 1980 auf 171 Artikel angewachsen (Kommers 1989, S. 141).⁷ Bis 1998 war es um weitere 12 Artikel auf insgesamt 183 Artikel ergänzt worden. 40 Artikel wurden also im Lauf von beinahe 50 Jahren der Verfassung hinzugefügt, drei Artikel wurden gestrichen, so daß ein Nettozuwachs von 37 Verfassungsartikeln bleibt. Als Folge hat sich die Textlänge des Grundgesetzes erheblich verändert: von 10 636 Wörtern im Jahr 1949 war es auf eine Länge von 17 050 Wörtern im Jahr 1994 angewachsen; nach den durch die Gemeinsame Verfassungskommission angestoßenen Änderungen und einigen weiteren Ergänzungen betrug die Textlänge im Sommer 1998 insgesamt 19 121 Wörter. Das Grundgesetz hat seinen Umfang gegenüber dem Text von 1949 damit beinahe verdoppelt.

Möchte man die Änderungen am Grundgesetz näher analysieren, so stellt sich zunächst die Frage, was der geeignetste Indikator hierfür ist. Drei verschiedene Maße werden in der Literatur verwendet. Der einfachste Indikator ist die *Zahl der Änderungsgesetze* – allerdings auch der größte.⁸ Die 45 bis zum Sommer 1998 verabschiedeten Änderungsgesetze variieren nämlich sehr stark in ihrem »Änderungsgehalt«: während einige lediglich einzelne Worte in einem Absatz eines einzelnen Artikels verändern⁹, ändern andere Gesetze gleich mehrere Artikel, fügen Absätze und ganze Artikel in das Grundgesetz ein und streichen gleichzeitig andere.¹⁰ Offenkundig ist ein genauerer Indikator wünschenswert. Zählt man auf der Basis der pro Änderungsgesetz *geänderten Artikel*, so kommt man bereits zu wesentlich differenzierteren Ergebnissen.¹¹ Selten, aber doch bisweilen¹² kommt es allerdings zu Novellen, die einen Artikel des Grundgesetzes gleich mehrfach ändern – etwa in den katalogartigen Aufzählungen von Gesetzgebungskompetenzen oder Steuereinzahlungen. Diese werden analytisch nur erfaßt, wenn man *jede Textände-*

7 Sofern nicht anders angegeben, handelt es sich bei den angegebenen Werten um eigene Berechnungen des Autors.

8 Verwendet zum Beispiel bei Robbers 1989, Grimm 1994, S. 376.

9 Vgl. etwa das 35. Änderungsgesetz vom 21. 12. 1983.

10 Vgl. etwa das 17. Änderungsgesetz vom 24. 6. 1968 (»Notstandsverfassung«).

11 So gehen zum Beispiel Bryde 1982 und Schaub 1984 vor.

12 Etwa im 8. Änderungsgesetz vom 24. 12. 1956.

Stichwort und Änderungsdaten findet sich bei Schindler 1994, S. 1132 bis 1137. Schaub (1984) hat eine Liste aller bis 1978 vorgelegten 116 Gesetzentwürfe zur Änderung des GG. Den »Urtext« des Grundgesetzes von 1949 kann man bei Fischer (1989, S. 411–441) finden, eine Ausgabe des Grundgesetzes mit dem Text aller Änderungen bei Hildebrandt 1992, leider nur auf dem Stand vom 1. 10. 1991. Auch Seifert (1977) druckt einen Text des Grundgesetzes mit allen Textänderungen ab, jedoch nur bis zum 34. Änderungsgesetz (August 1976). Die 1983 unter anderem Titel erschienene vierte Auflage bringt keinen Vorteil, da es bis dahin keine weitere Grundgesetzänderung gegeben hatte. Relevante Dokumente zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes (wie die Frankfurter Dokumente oder der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf) finden sich bei Huber 1951, die Entstehungsgeschichte der Grundgesetz-Artikel ist dokumentiert in Doemming/Füsslein/Matz 1951. Neuerdings findet sich bei Bauer/Jestaedt 1997 eine hilfreiche Darstellung aller Textstufen auf Artikelbene.

6 Alle Analysen in diesem Abschnitt beziehen sich auf den Stand des Grundgesetzes nach dem 45. Änderungsgesetz vom 26. 3. 1998.

Tabelle 1: Änderungen des Grundgesetzes nach Wahlperioden und Abschnitten

	1 (1949-53)	2 (1953-57)	3 (1957-61)	4 (1961-65)	5 (1965-69)	6 (1969-72)	7 (1972-76)	8 (1976-80)	9 (1980-83)	10 (1983-87)	11 (1987-90)	12 (1990-94)	13 (1994-98)	Summe
Präambel														
I	3			6						1				1
II	1			2		1			1	1	7	1		13
III	3			2	2	6					1			14
IV										1	2			3
IVa				1										1
V	2			1										3
VI	1			1										2
VII	2	1	2	11	6	1					23			46
VIII	2	2		2	1						7			14
VIIIa				2	1									3
IX	2	2		11	1					1				17
X	1	7		13						1	3			25
Xa				14						1				15
XI	2	4		1	3					3	4			17
	3	27	5	3	69	11	8	0	0	1	6	52	4	189

runz zählt.¹³ Da dieser Indikator der trennschärfste ist, wird er in der folgenden Analyse verwandt.

Zählt man auf diese Weise, so hat das Grundgesetz von seiner Verkündung bis zum Juni 1998 insgesamt 189 Änderungen erfahren (vgl. Tabelle 1). Das heißt, daß im Schnitt jeder Artikel der Verfassung etwas mehr als einmal geändert worden ist – genau 1,19 mal (vgl. Tabelle 2) und daß in den 49 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik durchschnittlich 3,8 Grundgesetzänderungen pro Jahr durchgeführt worden sind. Dies war natürlich so nicht der Fall. Wie ein genauerer Blick auf die beiden Tabellen zeigt, gibt es große Unterschiede in der Änderungsintensität des Grundgesetzes, sowohl über die Zeit als auch über die verschiedenen Teile des Grundgesetzes.

¹³ So auch Loewenstein 1961, S. 59.

Die Änderungen in zeitlicher Hinsicht

Wie Tabelle 1 zeigt, lassen sich zwei klare zeitliche Höhepunkte bei den Verfassungsänderungen ausmachen: die fünfte (1965-69) und die zwölfte Wahlperiode (1990-94) mit jeweils über 50 Änderungen am Verfassungstext. Ebenfalls stark war die Änderungstätigkeit in der zweiten Wahlperiode (1953-57). Insgesamt verteilen sich zwei Drittel der Änderungen (126) auf die erste bis siebte Wahlperiode, und ein Drittel (62) auf die Zeit seit der deutschen Vereinigung. Zwischen 1976 und 1990, also fast 15 Jahre lang, gab es gar keine Änderungen des Grundgesetzes – mit einer Ausnahme: der 1983 erfolgten Änderung des Artikel 21 GG.¹⁴ Somit lassen sich drei distinkte Perioden unterscheiden: eine lange Periode regelmäßiger Änderungen in den ersten 25

Tabelle 2: Änderungsintensität der Abschnitte des Grundgesetzes

Abschnitt des GG	Zahl Artikel (1949)	Änderungen (bis Juni 1998)	Änderungen pro Artikel
Präambel	1	1	1
I	19	15	0,79
II	18	13	0,72
III	12	14	1,17
IV	4	3	0,75
IVa	–	1	–
V	8	3	0,38
VI	8	2	0,25
VII	13	46	3,54
VIII	9	14	1,56
VIIIa	–	3	–
IX	13	17	1,31
X	11	25	2,27
Xa	–	15	–
XI	31	17	0,55
Summe	147	189	1,19

¹⁴ Diese Änderung verpflichtete die Parteien, nicht nur über die Herkunft (alte Fassung), sondern auch über die Verwendung ihrer Mittel und ihres Vermögens Rechenschaft zu geben.

Jahren der Bundesrepublik, eine längere Pause fast völliger Verfassungsstabilität und schließlich eine Phase intensiver Änderungstätigkeit um den Zeitpunkt der deutschen Vereinigung herum.

Die Änderungen in inhaltlicher Hinsicht

Auch hinsichtlich der Sachbereiche, in denen die bundesdeutsche Verfassung geändert wurde, zeigen sich Unterschiede (siehe Tabelle 2). Bei weitem den meisten Änderungen waren die Abschnitte VII (Gesetzgebung des Bundes) und X (Finanzwesen) unterworfen. Hier ist der Verfassungstext 46- bzw. 25mal geändert worden. Diese Schwerpunktbildung wird noch betont durch die Tatsache, daß es sich jeweils nicht um besonders umfangreiche Bereiche des Grundgesetzes handelt – berechnet man die Änderungsintensität abschnittsweise, so zeigen sich hier klare Maxima mit durchschnittlich 3,54 (Gesetzgebung) bzw. 2,27 (Finanzwesen) Änderungen pro Artikel.

Die meisten anderen Abschnitte des Grundgesetzes variieren, mißt man auf diese Weise, nicht sehr stark in ihrer Änderungsintensität. Zwei Sachbereiche sind klar unterdurchschnittlich häufig geändert worden: die Abschnitte V (Bundespräsident) und VI (Bundesregierung) weisen eine besondere Stabilität auf. Schließlich ist noch zu erwähnen, daß gegenüber dem Grundgesetz von 1949 drei Abschnitte hinzugekommen sind, nämlich die Bereiche IVa (Gemeinsamer Ausschuß), VIIa (Gemeinschaftsaufgaben) und Xa (Verteidigungsfall).

3. Wie lassen sich die zahlreichen Änderungen erklären?

Staatsverfassungen haben den Zweck, eine »Grundordnung« (Hesse 1994) oder »Rahmenordnung« (Böckenförde 1992) für das Gemeinwesen zu bilden. Als das Fundament des Staatswesens legen sie die »Spielregeln« fest, nach denen der politische Prozeß abläuft. Spielregeln müssen von einer gewissen Dauerhaftigkeit sein – in der Tat werden sie erst durch diese Eigenschaft zu Spielregeln. Würden sie ständig geändert und fände jedes Spiel

nach anderen Regeln statt, so ergäbe es wenig Sinn, von Regeln zu reden (Brennan/Buchanan 1993). Verfassungen sind von ihrer Anlage her deshalb auf Dauerhaftigkeit angelegt. Damit wird dem Bedürfnis nach Stabilität entsprochen und Sicherheit für Entscheidungen geschaffen. Verfassungsentscheidungen sollen nicht zur Disposition politischer Tagesmehrheiten stehen. Dennoch wird kaum jemand bezweifeln, daß es grundsätzlich wichtig ist, eine Verfassung verändern zu können. Normen, die bei der Schaffung einer Verfassung ausreichend waren, können durch gewandelte soziale, wirtschaftliche oder politische Verhältnisse ihre Funktionsfähigkeit eingebüßt haben und eine Änderung der Verfassung notwendig machen (Loewenstein 1961, S. 21). Das Grundgesetz ist, wie oben dargestellt, in knapp 50 Jahren 189mal geändert worden. Dies ist ohne Frage ein erklärungsbedürftiger Umstand (Bryde 1982, S. 121). In den folgenden Abschnitten sollen deshalb zwei in der Staatsrechtslehre vorgebrachte Erklärungsansätze einem mehr politikwissenschaftlich inspirierten gegenübergestellt und auf ihre Erklärungskraft untersucht werden.

Der historisch-strukturelle Ansatz

Wie bereits weiter oben erwähnt, ist die Analyse der Änderungen des Grundgesetzes für die deutsche Staatsrechtslehre kein zentrales Thema – deshalb sind zur Erklärung der Änderungshäufigkeit auch keine ausgefeilten Theorien vorhanden. In der erwähnten Literatur dominiert ein Ansatz, der die Besonderheit der Entstehungssituation des Grundgesetzes betont und in den Änderungen vor allem einen Nachholprozeß am Werk sieht. Die große Änderungshäufigkeit ist aus dieser Sicht primär mit dem Ausfüllen von »Verfassungslücken« (Loewenstein 1961, S. 21) zu erklären.

Vor allem auf die mangelnde Souveränität des Verfassungsgebers von 1949 wird dabei immer wieder verwiesen, der bestimmte, den Alliierten vorbehaltenen Materien nicht habe regeln dürfen, die jedoch zu einer »normalen« Verfassung gehören. Vor allem im Hinblick auf die im ursprünglichen Grundgesetz fehlende Wehr- und Notstandsverfassung werden die zahlreichen im Zusammenhang mit deren Einfügungen vorgenommenen

Verfassungsänderungen als »nachgeholte Verfassungsgebung« interpretiert.¹⁵ In ähnlicher Hinsicht kann die Einfügung von Regelungen hinsichtlich der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und der Errichtung einer Luftverkehrsverwaltung gedeutet werden.¹⁶ Neben der mangelnden Souveränität wird auch auf die politisch begründete Eile verwiesen, in der das Grundgesetz entstand – mit der Folge, daß manche Materie nicht abschließend geregelt und bald wieder abgeändert werden mußte (Kommers 1989; von Beyme 1996, S. 45) oder es zu Übergangsregelungen kam. Als Beispiel können hier das Hochverratsrecht und die Finanzverfassung dienen: Im ersteren Fall mußte, da die Alliierten das politische Strafrecht des StGB durch das Kontrollratsgesetz aufgehoben hatten, das materielle Recht des Hochverrats bis zum Erlass einer neuen gesetzlichen Regelung direkt im Grundgesetz normiert werden (Hofmann 1987, S. 274)¹⁷; im letzteren Fall waren lediglich provisorische Regelungen erfolgt, deren Übergangsfristen zweimal verlängert werden mußten, bevor es zu einer vollständigen Regelung kam.¹⁸ Schließlich sind auch eine Reihe von Verfassungsänderungen erfolgt, die – als Regelungen von Kriegs- und Besatzungsfolgen – ebenfalls als Produkt der historischen Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes gedeutet werden können: Regelungen zum Lastenausgleich, zur Haftung für Reichsverbindlichkeiten sowie die Zuständigkeit für Kriegsgräber und Kriegsfolgelasten (vgl. Bryde 1982, S. 120).

Der Charakter des Grundgesetzes selbst, also ein struktureller Faktor, wird allerdings auch für die häufigen Änderungen verantwortlich gemacht. Die Tendenz, »eine umfassende Regelung nicht durch abstrakte und elastische Formeln, sondern durch kasuistische Detailregelungen vorzunehmen« (Bryde 1982,

S. 121), führe zu ständigem Änderungsdruck. Dies gilt besonders für die Bereiche Finanzverfassung und die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Gemeinsam mit der Beobachtung, daß ein großer Teil der Änderungen des Grundgesetzes sich auf bestimmte und ebendiese Materien konzentriert (vgl. Tabelle 2), wird daraus der Schluß gezogen, daß der rein quantitativ gegebene Eindruck einer nahezu beliebigen »Dynamisierung« des Grundgesetzes eingeschränkt werden müsse (ebd.; siehe auch Grimm 1989, S. 1307). Die Änderungen der Verfassung stellen sich somit als ein Prozeß der »Verfassungsergänzung und Verfassungsvollendung eines zu Beginn bewußt unvollständigen Grundgesetzes« dar, das »mit dem Höhepunkt der Änderungspraxis in den sechziger und siebziger Jahren [...] erst seine volle Identität gewonnen hat« (Robbers 1989, S. 1324).

Verfassungsrevisionismus

Sieht die eben beschriebene Position in den Änderungen des Grundgesetzes gewissermaßen einen Ausbau vom Provisorium zur Vollverfassung, so sieht eine konkurrierende Position darin den Prozeß eines kontinuierlichen Abbaus der 1949 intendierten Verfassungsordnung. Demnach sind also nicht historisch-strukturelle, sondern eminent politische Kräfte planmäßig am Werk, die »Verfassungsrevisionismus« (Seifert 1977, S. 30) betreiben. Denn durch die häufigen Änderungen sei es zu einer »systematischen Aushöhlung des demokratischen Gehaltes des Grundgesetzes« gekommen (Abendroth 1974, S. 143). Habe dieses zum Zeitpunkt seiner Entstehung »links« von der gesellschaftlichen Wirklichkeit gestanden (Ridder 1975, S. 17), so seien seine »antifaschistischen, antimilitaristischen und antimonopolistischen Grundtendenzen« zahlreichen Interpretationsaufweichungen und -entstellungen ausgesetzt gewesen (Stuby 1974, S. 20).

Die Richtung dieser Entwicklung sei schon mit der ersten Änderung des Grundgesetzes, der Aufhebung des Art. 143 GG (Hochverratsregelung), vorgegeben worden, die den »Startschuß« für die »Repression [...] letztlich aller gesellschaftskritischen Bestrebungen« dargestellt habe (ebd., S. 22). Die Entwicklung des »Staatsfragmentes« Bundesrepublik zum vollen Staat, die vor allem durch die Einfügung von Wehr- und Notstandsver-

¹⁵ So einheitlich Bryde 1982, S. 120, siehe auch S. 136; Hofmann 1987, S. 298, zustimmend zitiert von Kenntner 1997, S. 453; und Grimm 1994, S. 376.

¹⁶ Art. 74 Nr. 11a und Art. 87c GG, 10. Änderungsgesetz vom 23. 12. 1959 und Art. 87d GG, 11. Änderungsgesetz vom 6. 2. 1961.

¹⁷ Dies geschah im Art. 143 GG. Bauer/Jestaedt (1997, S. 30) wenden sich aus diesem Grund dagegen, das Strafrechtsänderungsgesetz von 1951 – wie es üblicherweise geschieht – als erstes Änderungsgesetz des Grundgesetzes zu zählen.

¹⁸ Vgl. 3. Änderungsgesetz vom 20. 4. 1953, 5. Änderungsgesetz vom 25. 12. 1954 und 6. Änderungsgesetz vom 23. 12. 1955.

fassung geschieht, wird aus dieser Perspektive auf das heftigste kritisiert (vgl. Abendroth 1966, S. 47). Durch diese Eingriffe sei »faktisch eine neue Verfassung« errichtet worden (Seifert 1974, S. 35). Die wachsende Machtkonzentration in den Händen des Bundes finde ihren Höhepunkt in den Einfügungen der Finanzreform 1967 und 1969, etwa den Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten (Art. 109 Abs. 4 GG), die als »zu weitgehende Selbstentmannung des Parlaments« (Neumark 1967, S. 43) bezeichnet wird, und als »Instrumentarium zur staatsmonopolistischen Programmierung des gesamten Wirtschaftsablaufes« diene (Stuby 1974, S. 23). Auch hätten die Veränderungen der Ordnung des Grundgesetzes sich nicht auf inhaltliche Aspekte beschränkt, es seien sogar »traditionelle Verfassungsinstitutionen nahezu unbemerkt liquidiert« worden, wie die Streichung des Art. 45 GG (Ständiger Ausschuß) im Jahr 1976 zeige (Seifert 1977, S. 12).

In der Summe sehen die Vertreter dieser Perspektive in den Änderungen des Grundgesetzes einen Prozeß, der dazu beigetragen habe, die Verfassungsordnung der Bundesrepublik der eines autoritären Staates anzugleichen, da den angesprochenen negativen Änderungen lediglich minimale positive Ergänzungen gegenüberstünden (Seifert 1977, S. 31 f., 46).

Institutionelle Gegebenheiten, oder: Der Mythos von der schwierigen Änderbarkeit des Grundgesetzes

Eine dritte Position betont die Wichtigkeit institutioneller Gegebenheiten zur Erklärung der Zahl von Verfassungsänderungen. Verfassungen haben, so wurde weiter oben ausgeführt, die Aufgabe, die beiden Ziele »Stabilität« und »Flexibilität« zu balancieren. Institutionell gesehen findet dieses Spannungsverhältnis seinen Ausdruck darin, daß Verfassungen zwar grundsätzlich änderbar sind, im Vergleich zu Gesetzen jedoch erschwerten Änderungsbedingungen unterliegen. Da die Entstehung der Verfassung im modernen Sinne eng mit dem Gedanken der Volkssouveränität verknüpft ist, läßt sich Verfassung mit der Unterscheidung von *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué* (Sieyès) als die Begrenzung der Kompetenzen der Staatsorgane durch das Volk verstehen. Daraus ergibt sich die logische Folgerung, daß

eine Änderung der Verfassung durch das Volk vorgenommen werden muß – in freier Versammlung oder durch einen zu diesem Zweck gewählten Verfassungskonvent. Haben Praktikabilitätsabwägungen ein solches Verfahren in vielen Staaten bald unzweckmäßig erscheinen lassen und zur Einführung eines gegenüber der Verfassungsgebung vereinfachten Verfassungsänderungsverfahrens geführt, so bleibt doch der Gedanke der Beteiligung des Volkes als des Souveräns am Prozeß der Verfassungsänderung in den meisten westlichen Verfassungsstaaten »wesensbestimmend« (Bryde 1982, S. 52).

Das Grundgesetz bildet hier eine Ausnahme, da der Gesetzgeber die Verfassung ohne jede Mitwirkung des Volkes ändern kann. Die »Rigidität« der Verfassung wird lediglich durch ein erhöhtes Quorum, nämlich das Erfordernis der »Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates« (Art. 79 (2) GG) hergestellt.¹⁹ Eine solche »Monopolisierung« der Verfassungsänderung bei den Trägern der gesetzgebenden Gewalt findet sich in demokratischen Verfassungsstaaten selten – in den Staaten der Europäischen Union etwa ist dies neben der Bundesrepublik lediglich noch in Portugal der Fall.²⁰

Trotz dieses eher in konstitutioneller als demokratischer Tradition stehenden Verfahrens wird in der politikwissenschaftlichen Literatur zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland vor allem die Schwierigkeit von Verfassungsänderungen betont. So spricht Schmidt (1992, S. 90 ff.) von den »hohen Barrieren [...], die von den Verfassungsvätern zum Schutz des

19 Im Frankfurter Dokument Nr. I hatten die Militärgouverneure der westlichen Besatzungszonen als Verfahren für die Änderung des Grundgesetzes ein Referendum auf Landesebene vorgesehen. Für eine Annahme sollten zwei Drittel der Länder (mit jeweils einfacher Mehrheit) zustimmen. Vgl. den Text bei Huher 1951, S. 198.

20 In allen anderen Staaten kann entweder durch ein (eventuell fakultativen) Referendum oder eine zwischen zwei Parlamentsabstimmungen stattfindende Neuwahl eine Volksbeteiligung stattfinden. Großbritannien ist als Land ohne geschriebene Verfassung ein Sonderfall, bei dem Verfassungsänderungen ebenfalls ohne Volksbeteiligung möglich sind. Vgl. Gabriel/Brettschneider 1994, S. 464 f., sowie Art. 44 der österreichischen Bundesverfassung; Kapitel 8, Art. 15 der schwedischen Verfassung; Art. 67 des finnischen Parlamentsgesetzes.

Grundgesetzes gezogen wurden«, und von der notwendigen »Überwindung hoher Konsensschwellen«. Auch Hesse/Ellwein (1997, S. 397) streichen die Schwierigkeiten der Mehrheitsfindung heraus, und Klaus von Beyme spricht von »hohen« und sogar »ungewöhnlich hohen Amendmentbarrieren« (1996, S. 45; 1984, S. 12).

Vergleicht man die in anderen Ländern zu überwindenden Hürden, so relativieren sich diese Einschätzungen. In den Niederlanden zum Beispiel müssen beide Kammern des Parlamentes ihren Willen zur Verfassungsänderung erklären. Daraufhin werden sie aufgelöst und Neuwahlen ausgeschrieben. Im neu gewählten Parlament muß die Verfassungsänderung sodann mit Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern angenommen werden und vom König ratifiziert werden.²¹ Die dänische Verfassung erschwert ihre Änderung noch weiter: Parlament und Regierung müssen ihren Willen zur Änderung der Verfassung erklären, woraufhin Neuwahlen ausgeschrieben werden. Nimmt das neu gewählte Parlament die Verfassungsänderung an, so muß binnen sechs Monaten eine Volksabstimmung über sie stattfinden, bei der zusätzlich zur Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Zustimmung von 40% der Stimmberechtigten nötig ist.²² In föderalen Staaten sind die Verfahren durch die Einschaltung der Gliedstaaten oft zusätzlich kompliziert. So erfordert eine Verfassungsänderung in den Vereinigten Staaten ein zweistufiges Verfahren, das entweder durch Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Kongresses oder durch Beschluß von zwei Dritteln der Parlamente der Staaten und die darauffolgende Einsetzung einer Constitutional Convention eingeleitet wird. In der zweiten Stufe erfordert die Annahme der Verfassungsänderung dann die Zustimmung der Parlamente von drei Vierteln der Mitgliedsstaaten oder die Zustimmung von Conventions in ebenfalls drei Vierteln aller Mitgliedsstaaten.²³ Dieses Verfahren ist so kompliziert, daß Verfassungsänderungen selten sind: »Americans have availed

²¹ Verfassung des Königreichs der Niederlande, Art. 137-139. Vgl. Artikel 195 der belgischen Verfassung für ein ähnliches Verfahren.

²² Vgl. Section 88 der dänischen Verfassung. Eine übersichtliche Darstellung der Regelungen zur Verfassungsänderung in den Mitgliedsstaaten der EG-Staaten findet sich bei Gabriel/Brettschneider 1994, S. 464 f.

²³ Artikel V der Verfassung der Vereinigten Staaten.

themselves of the amending process only seventeen times since 1791, when the first ten amendments were adopted« (Ginsberg/Lowi/Weir 1997, S. 88).²⁴ Angesichts dieser Zurückhaltung bei Verfassungsänderungen verwundert es nicht, wenn ein amerikanischer Beobachter, »committed to a »great outlines« approach to constitutional craftsmanship«, das Grundgesetz mit seinen zahlreichen Änderungen als »an amendable charter« bezeichnet, an der »an immense amount of constitutional tinkering« vorgenommen worden sei (Kommers 1989, S. 142).

Ein systematischer Vergleich von 20 OECD-Ländern im Hinblick auf die Verfahren und Häufigkeiten von Verfassungsänderungen ist sehr instruktiv (Lutz 1994). Er zeigt, daß es eine erhebliche Varianz bei beiden Variablen gibt und daß das Grundgesetz zu den am leichtesten zu ändernden Verfassungen gehört. Wie Tabelle 3 zu entnehmen ist, liegt die deutsche Verfassung hinsichtlich der »Schwierigkeit« des Änderungsverfahrens lediglich auf Rangplatz 4, ist also vergleichsweise leicht zu ändern.²⁵ Zudem zeigt sich in den Daten ein deutlich inverser Zu-

²⁴ Es muß aber angemerkt werden, daß durch die verfassungsrechtliche Figur der »implied powers« ein gewisser Flexibilitätssatz geschaffen worden ist, der gemeinsam mit der weiten Auslegung von Generalklauseln wie der »interstate commerce clause« (Art. I, Section 8) die Anpassung der US-Verfassung an geänderte Umstände erlaubte (vgl. Ginsberg/Lowi/Weir 1997, S. 117 f.).

Angesichts der Schwierigkeiten, Mehrheiten für eine Grundgesetz-Änderung zu finden, wurden auch in der Bundesrepublik anlässlich der Debatten um Verteidigungs- und Notstandsaufgaben zeitweise Überlegungen angestellt, durch die Annahme von »implied powers« eine Textänderung zu umgehen: Die Furcht vor einer Niederlage vor dem BVerfG angesichts der Eindeutigkeit von Art. 79 (1) Satz 1 GG führte zur Entscheidung gegen diesen Weg. Dennoch bestand die SPD 1956 auf der Einfügung eines Art. 143 GG, der eine »Implied-powers«-Konstruktion im Hinblick auf Notstandskompetenzen ausdrücklich ausschloß (Schaub 1984, S. 55 f.).

²⁵ Dieser Indikator mißt die relative Schwierigkeit einer Verfassungsänderung. Diese variiert bei den hier betrachteten Ländern zwischen dem Erfordernis einer einfachen Parlamentsabstimmung mit absoluter Mehrheit (Neuseeland) und dem im Text beschriebenen Verfahren in den USA. Eigene Berechnungen des Autors nach dem Index bei Lutz 1994. Donald Lutz danke ich für die Überlassung bisher unveröffentlichter Daten.

Tabelle 3: Verfassungsänderungen im internationalen Vergleich

Rang	Land	Schwierigkeit	Änderungsrate
1	Neuseeland	0,5	13,42
2	Österreich	0,8	6,3
2	Portugal	0,8	6,67
3	Schweden	1,4	4,72
4	Bundesrepublik	1,6	2,91
5	Griechenland	1,8	1,32
5	Luxemburg	1,8	1,8
6	Finnland	2,3	0,86
7	Frankreich	2,5	0,19
8	Dänemark	2,75	0,17
8	Island	2,75	0,21
9	Belgien	2,85	2,3
10	Irland	3	0,55
11	Japan	3,1	0
12	Norwegen	3,35	1,14
13	Italien	3,4	0,24
14	Spanien	3,6	0,18
15	Australien	4,65	0,09
16	Schweiz	4,75	0,78
17	USA	5,1	0,13
Durchschnitt		2,64	2,2

sammenhang zwischen dieser »Schwierigkeit« und der Häufigkeit von Verfassungsänderungen: Je niedriger die zu überwindende prozedurale Hürde ist, desto häufiger wird der Text der Verfassung geändert.²⁶ Das Grundgesetz liegt folglich mit einer Rate von knapp 3 Änderungen pro Jahr²⁷ in der Spitzengruppe der Änderungshäufigkeit, auf Rangplatz 5 von 20.

Eine vergleichende Betrachtung zeigt also, daß die bundesdeutsche Verfassung – im Gegensatz zur verbreiteten Auffassung – im internationalen Vergleich relativ einfach zu ändern ist. Die Vorstellung von der Höhe der zu überwindenden Hürden muß dem-

26 Der Rangkorrelationskoeffizient zwischen beiden Variablen beträgt $r = -0,785$.

27 Die Daten von Lutz sind lediglich bis 1992 berechnet, weshalb die Änderungsrate von der weiter oben in diesem Beitrag angegebenen Rate abweicht.

nach modifiziert werden. Zugleich wird klar, daß für den erheblichen Wandel im Text des Grundgesetzes institutionelle Bedingungen eine wichtige Rolle zu spielen scheinen. Die *Änderungshäufigkeit* erscheint aus dieser Perspektive zu erheblichen Teilen eine Funktion der *Änderungsbedingungen* zu sein. So gesehen relativieren sich Ansätze, die den Wandel der deutschen Verfassung hauptsächlich mit den Besonderheiten ihrer Entstehungsbedingungen oder dem politischen Willen der Regierungsmehrheit zu erklären versuchen.

Die Ansätze im Vergleich

Die Erklärungskraft der vorgestellten Ansätze erscheint recht unterschiedlich. Am wenigsten vermag der Ansatz des Verfassungsrevisionismus zu überzeugen. Viele der von seinen Anhängern erhobenen Vorwürfe erweisen sich bei näherer Betrachtung als haltlos.²⁸ Zwei Beispiele mögen das verdeutlichen: So kritisierte selbst die kommunistische Opposition bei der Neuregelung des Hochverratsrechtes im Jahr 1951 nicht die Änderung des Grundgesetzes durch die Aufhebung des Art. 143 GG. Ihre scharfe Kritik richtete sich vielmehr gegen einige inhaltliche Regelungen des neuen Gesetzes und vor allem gegen die Aufwertung des Provisoriums Bundesrepublik: Man war »der Meinung, daß es gegenüber diesem staatsähnlichen Gebilde keinen Hochverrat geben kann«.²⁹ Nichts anderes hatte aber bereits der angesprochene Artikel normiert, so daß sich durch die Änderung zwar eine detailgenauere Regelung, keineswegs aber eine grundsätzliche Rechtsänderung ergab. Im Hinblick auf die Streichung des »Ständigen Ausschusses« (Art. 45 GG), dessen Aufgabe die Wahrnehmung der Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zwischen zwei Legislaturperioden war, ist die Kritik ebenfalls gegenstandslos: Sie wurde gleichzeitig mit einer Änderung von Art. 39 GG vorgenommen, der zufolge die Wahl-

28 Vgl. auch von Beyme 1996, S. 46. Obnehin scheint es sich bei diesem Ansatz um eine Art »Zeitgeist«-Argumentation der siebziger Jahre zu handeln, die heute in der Staatsrechtslehre nicht mehr vertreten wird.

29 So der Abg. Fisch, KPD, 1. Legislaturperiode, 158. Sitzung, Stenographische Berichte Seite 6299 C.

periode eines Bundestages nun mit dem Zusammentritt des neu-gewählten Bundestages endete. Da es nun keinen Zeitraum »zwischen« Wahlperioden mehr gab, war der Ständige Ausschuß einfach überflüssig geworden. Zudem ist die Revisionismus-Position gekennzeichnet durch eine große Einseitigkeit der Perspektive, die Ausweitungen von Rechten durch Änderungen des Grundgesetzes fast völlig negiert und selbst die Einführung des Widerstandsrechts (Art. 20 Abs. 4 GG) als potentiellies Recht-fertigungsinstrument für Selbst- und Lynchjustiz deutet (Seifert 1974, S. 37).

Der historisch-strukturelle Ansatz kann, wie gesehen, eine Vielzahl von Verfassungsänderungen erklären, die sich aus der besonderen historischen Situation Deutschlands nach 1945 ergeben haben – etwa die Einfügung der Wehr- und der Notstands-verfassung oder zahlreiche Übergangsregelungen. Zwar sind die meisten Arbeiten, die diesen Ansatz vertreten, aus den achtziger Jahren, doch ließe sich die neue »Welle« von Verfassungsände-rungen im Gefolge der deutschen Einheit sicher mühelos in diese Sichtweise als eine erneute historische Sondersituation integrieren. Eine erhebliche Menge von Verfassungsänderungen hat je-doch nichts mit diesen besonderen Umständen zu tun, etwa die ständigen Änderungen der Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern oder die wiederholten Reformen der Finanz-verfassung. Auch das Argument technischen und sozialen Wan-dels verfängt hier nicht: Die Anpassung an »moderne« Zeiten haben andere Länder auch ohne solch häufige Verfassungsände-rungen bewältigt. Instruktiver ist da schon der Verweis auf die strukturellen Eigenarten der deutschen Verfassung. Der Talley-rand zugeschriebene Ausspruch, eine Verfassung müsse »kurz und dunkel« sein, trifft auf das Grundgesetz gewiß nicht zu: Seine detaillierte Regelung von Fristen und Zahlen³⁰ und die Enumeration von Kompetenzen, insbesondere im Teil VII, aber auch in den Artikeln 106 und 107, erzwingen förmlich eine pe-riodische Anpassung, denn »[z]wischen der Genauigkeit einer Verfassung und ihrer Änderungsbedürftigkeit besteht ein direk-ter Zusammenhang« (Grimm 1994, S. 333 f.).

Diese Änderungsbedürftigkeit kann jedoch nur deshalb in *tat-sächliche Verfassungsänderungen* umgesetzt werden, weil dies

³⁰ Zum Beispiel in den Artikeln 38, 39, 51, 76 oder 77 GG.

institutionell so relativ leicht zu bewerkstelligen ist. Der institu-tionelle Ansatz demonstriert, daß die deutsche Verfassung zu den im Industrieländervergleich am leichtesten zu ändernden gehört. Dieser Ansatz hat den beiden zuvorgenannten zudem voraus, nicht nur auf Deutschland fixiert zu sein, sondern nach allge-meinen Bedingungen von Verfassungswandel zu fragen. Das Er-gebnis lautet: Leichter zu ändernde Verfassungen werden öfter geändert. Für die Erklärung der Häufigkeit der Änderungen des Grundgesetzes erscheint also die Kombination von strukturel-len und institutionellen Eigenschaften am besten geeignet. Daher kann auch hier die Hypothese aufgestellt werden, daß der Ände-rungsbedarf keineswegs gestillt ist, die deutsche Verfassung viel-mehr auch in Zukunft Änderungen erfahren wird.³¹

4. Schlußbetrachtung

Im Rahmen dieses Beitrages kann, wie bereits erwähnt, keine zusammenfassende Würdigung von 50 Jahren Verfassungspoli-tik vorgenommen werden. Da die meisten Untersuchungen über Änderungen des Grundgesetzes zehn bis fünfzehn Jahre alt sind, kann jedoch ein Blick darauf geworfen werden, ob sich die da-mals geäußerten Erwartungen hinsichtlich weiterer Änderungen des Grundgesetzes erfüllt haben. Explizite Hypothesen darüber hat nur Brun-Otto Bryde aufgestellt (1982, S. 136-138). Seine Analyse kann auf die Kurzformel gebracht werden: stabil in den Fundamenten, flexibel in den Katalogen. Bryde erwartete, daß Änderungen vor allem in den kasuistisch ausgestatteten Teil-en des Grundgesetzes, wie Bund-Länder-Verhältnis, Gesetzge-bungskataloge und Finanzverfassung, weiterhin stattfinden wür-den. Für wenig wahrscheinlich hielt er – aufgrund des hohen Beharrungsvermögens eines etablierten Institutionensystems – Änderungen bei den »Spielregeln« der Staatsorgane. Ausge-schlossen erschien ihm die Änderung von Grundrechten, und

³¹ Die Aussichten für eine Bestätigung dieser Hypothese erscheinen gut: Bereits während der Arbeit an diesem Beitrag verabschiedeten Bundestag und Bundesrat im Juli 1998 eine weitere Grundgesetzän-derung – eine Änderung der Dauer der Wahlperiode (Art. 39 Abs. 1 Satz 3 GG).

insgesamt rechnete er mit einem Sinken der Zahl der Verfassungsänderungen, da das Grundgesetz nun eine »Vollverfassung« ohne wesentliche Regelungslücken sei.

Weiterhin stabil in den Fundamenten und flexibel in den Katalogen?

Trotz des unerwarteten Ereignisses der deutschen Einigung, in deren Gefolge es zu einer großen Zahl von Verfassungsänderungen kam, bestätigen sich die ersten beiden Hypothesen: Zusammensetzung und Kompetenzen der obersten Staatsorgane sind unverändert, mit Ausnahme der Einführung von Regelungen im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration und der Anpassung der Stimmenverhältnisse im Bundesrat im Rahmen des Einigungsvertrages. Und der Schwerpunkt der Änderungen liegt mit den Grundgesetz-Abschnitten Gesetzgebungskompetenzen (23 Änderungen), Bund und Länder sowie Gesetzesausführung und Bundesverwaltung (je 7 Änderungen) in den erwarteten Bereichen (vgl. Tabelle 1).³² Die Flexibilität des Grundgesetzes ist in den katalogartigen Teilen der Verfassung also weiterhin gegeben – und sie ist sogar ausgedehnt worden. Geänderte oder neu aufgenommene Vorschriften wuchern häufig in einen Grad von Detailliertheit, der eher an Gesetzesrecht denn an Verfassungsrecht erinnert und zumeist das Resultat langwieriger Verhandlungen im »grand coalition state« (Schmidt 1996) Bundesrepublik sind. Damit werden zwar Lösungen möglich, doch um den Preis der Verhinderung jeder zukünftigen Flexibilität unterhalb der Schwelle der erneuten Verfassungsänderung.³³

Was die »Stabilität der Fundamente« betrifft, so sind die Erwartungen nicht eingetroffen. In den letzten fünf Jahren haben drei

³² Die Finanzverfassung wurde weniger geändert als erwartet, doch nicht etwa, weil hier kein Handlungsbedarf gesehen wurde – im Gegenteil: Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern glaubte, diese schwierige Materie in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit nicht bewältigen zu können (vgl. den Bericht der Kommission, S. 114).

³³ Als Beispiele sind hier insbesondere zu nennen die Novellen der Artikel 13, 16a und 23 GG.

Gesetze³⁴ Änderungen am Grundrechtsteil vorgenommen – in den 45 Jahren zuvor hatten lediglich das siebte (Wehrverfassung) und das 17. Änderungsgesetz (Notstandsverfassung) in diesen Bereich eingegriffen. Neben einer Ergänzung des Gleichheitssatzes des Artikel 3 GG³⁵ sind das Asylrecht (Artikel 16 a GG) und die Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) erheblich eingeschränkt worden. Im Gegensatz zu den Grundrechtsänderungen der fünfziger und sechziger Jahre waren diese Änderungen zwar ebenfalls politisch umstritten, doch kam es in keinem Fall zu einer politischen Massenmobilisierung, wie sie für die Auseinandersetzungen um Wehr- und Notstandsverfassung charakteristisch war.³⁶

Die Normalisierung des Grundgesetzes vollenden

In den fünfzig Jahren ihres Bestehens hat die Bundesrepublik Deutschland mehrere Prozesse der Normalisierung durchgemacht. Aus dem »staatsähnlichen Gebilde« (Carlo Schmid) wurde im Lauf der Zeit ein normaler Staat, eine Entwicklung, die mit der deutschen Einigung innenpolitisch und mit der »Abschließenden Regelung in bezug auf Deutschland« außenpolitisch ihr Ende fand. Parallel dazu entwickelte sich das »Grundgesetz« durch Hinzufügung fehlender Regelungen vom Provisorium zu einer vollen Verfassung. Es stellt sich die Frage, ob diese Entwicklungen nicht ergänzt werden sollten durch eine Normalisierung des Verhältnisses des Staatsvolkes zur Verfassung.

Das Grundgesetz trat 1949 ohne eine Volksabstimmung in Kraft³⁷, und nach 1990 wurde eine solche Legitimation für die

³⁴ 39., 42. und 45. Änderungsgesetz.

³⁵ Dessen rechtliche Bedeutung ist zumindest zum Teil umstritten, vgl. Seifert/Hömig 1995, S. 76 sowie das (ablehnende) Votum der Gemeinsamen Verfassungskommission (1993) in ihrem Bericht (S. 52 f.).

³⁶ Siehe zu diesen Fällen Baring 1969, insbesondere S. 261–293, Schwarz 1981 und Schaub 1984, S. 187 ff., 213 ff. sowie Oberreuter 1978 und Ellwein 1973, S. 458–470.

³⁷ Der Provisoriumscharakter war der Grund, warum die SPD sich im Parlamentarischen Rat gegen die von der CDU (wegen des Prinzips der Volkssouveränität) gewünschte Volksabstimmung über das Grundgesetz aussprach (Eschenburg/Benz 1983, S. 509).

nun gesamtdeutsche Verfassung nicht nachgeholt. Damit dürfte das deutsche Volk auf abschbare Zeit keine Gelegenheit haben, seine verfassungsgebende Gewalt auszuüben. Ohnehin entspricht bei der Umsetzung dieser Gewalt die Wirklichkeit oft nicht der theoretischen Fiktion (von Beyme 1968). Aber gerade deshalb stellt sich die Frage, ob man nicht über die Beteiligung des Volkes zumindest bei der *Änderung* der Verfassung nachdenken sollte. Schon Karl Loewenstein fiel auf, daß keine der (schon damals zahlreichen) Grundgesetzänderungen – von der Frage der Ausrüstung abgesehen – »in der breiten Öffentlichkeit auch nur das geringste Interesse erweckt hat« (Loewenstein 1961, S. 60). Müsse daraus, so fragte er weiter, nicht geschlossen werden, »daß das Grundgesetz als die oberste Ordnung der Gemeinschaft der Masse der Machtheadressaten völlig fremd geblieben ist«? Auch andere Beobachter haben sich gefragt, wie denn »der ›Wille zur Verfassung‹, ein ›Verfassungsgefühl des Volkes‹ entstehen und erhalten bleiben [kann], wenn die Bürger keinen unmittelbaren Anteil an der Revision der Verfassung haben« (Steinberg 1980, S. 392).

Die oben angesprochene mangelnde politische Mobilisierung selbst bei substantiellen Verfassungsänderungen wie der Einschränkung von Grundrechten kann auf zweierlei Weise gedeutet werden: sie kann Ausdruck einer Verfassungsverdrossenheit sein oder Zeichen von Zustimmung. Der erstere Fall wäre bedenklich, ein Zeichen dafür, daß das »Verfassungsgefühl« (Loewenstein), das Gemeinschaftsbewußtsein des Staates, gefährdet ist. Eine verstärkte Einbindung durch mehr Partizipation könnte helfen, ein solches Bewußtsein wieder zu stärken und klarzumachen, daß Bewahrung und Fortschreibung der Verfassung Aufgabe aller Bürger ist. Im letzteren Fall wäre es gut, wenn sich die Zustimmung zur Verfassungsänderung auch aktiv ausdrücken könnte. In jedem Fall wäre demnach eine Beteiligung des Volkes am Prozeß der Verfassungsänderung dem jetzigen Zustand vorzuziehen – begrüßenswert auch aus theoretischen Erwägungen als Schutz des Volkes vor seinen »Repräsentanten, wenn diese sich einig sind« (Bryde 1982, S. 54).

Allerdings ist zu bedenken, daß der weiter oben dargelegte spezielle Charakter des Grundgesetzes hier wohl einige Qualifikationen nötig macht. Die detaillierten Regelungen gerade der föderalen Beziehungen (Gesetzgebungskompetenzen, Finanzver-

fassung) sowie von Fristen und sonstigen Zahlen ergeben, wie weiter oben gesehen, einen erhöhten Änderungsbedarf der deutschen Verfassung. Ständige Volksabstimmungen über solche Detailregelungen könnten aber den gewünschten Legitimationseffekt in sein Gegenteil verkehren. Da es jedoch nicht möglich erscheint, bestimmte Teile der Verfassung von einer Volksbeteiligung auszunehmen, erschiene es am günstigsten, die Volksbeteiligung über ein fakultatives Referendum vorzusehen, das etwa von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages beantragt werden könnte. Damit könnte man es den vielen mehr oder weniger einstimmig getroffenen Änderungen des Grundgesetzes ersparen, vor das Volk gezerrt zu werden; andererseits hätte eine hinreichend große Minderheit von Volksvertretern die Möglichkeit, eine strittige Verfassungsänderung dem Volk vorzulegen. Die bundesrepublikanische Verfassung würde sich damit den meisten ihrer europäischen Nachbarverfassungen angleichen und den Übergang von einer konstitutionellen zu einer demokratischen Verfassungstradition vollziehen.

Literatur

- Abendroth, Wolfgang (1966), *Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme*, Pfullingen.
- Abendroth, Wolfgang (1974), »1849 – 1919 – 1949: Drei Kapitel deutscher Verfassungsgeschichte«, in: Vereinigung Demokratischer Juristen (Hg.), *Das Grundgesetz. Verfassungsentwicklung und demokratische Bewegung in der BRD*, Köln, S. 139–145.
- Baring, Arnulf (1969), *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, München, Wien.
- Bauer, Angela, und Matthias Jestaedt (1997), *Das Grundgesetz im Wortlaut. Änderungsgesetze, Synopse, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz*, Heidelberg.
- Benz, Arthur (1993), »Verfassungsreform als politischer Prozeß. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zur aktuellen Revision des Grundgesetzes«, in: *Die öffentliche Verwaltung* 46, S. 881–889.
- Beyme, Klaus von (1968), *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Demokratische Doktrin und politische Wirklichkeit*, Tübingen.
- (1984), »Verfassung und politisches System«, in: *Politische Bildung. Beiträge und Materialien zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis* 17 (1984), 1, S. 3–18.

- (1996), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, 8. Auflage, München, Zürich.
- Böckenförde, Wolfgang (1992), »Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung«, in: ders., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Frankfurt am Main, S. 29–52.
- Brennan, Geoffrey, und James M. Buchanan (1993), *Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie*, Tübingen.
- Bryde, Brun-Otto (1982), *Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden.
- Doemming, Klaus-Berto von, Rudolf Werner Füsslein und Werner Matz (1951), *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes [= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, herausgegeben von Gerhard Leibholz und Hermann von Mangoldt, Neue Folge, Bd. 1], Tübingen.
- Ellwein, Thomas (1973), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Auflage, Opladen.
- (1974), *25 Jahre Grundgesetz. Von der bisherigen Bewährung – von der ungeklärten Zukunft*, Dortmund.
- Eschenburg, Theodor, und Wolfgang Benz (1983), »Der Weg zum Grundgesetz«, in: Theodor Eschenburg, *Jahre der Besatzung 1945–1949* [= Karl Dietrich Bracher, Theodor Eschenburg, Joachim C. Fest und Eberhard Jäckel (Hg.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1], Stuttgart und Wiesbaden, S. 459–514.
- Fischer, Erich (Hg.) (1989), *Verfassungen deutscher Länder und Staaten: von 1816 bis zur Gegenwart*, Berlin.
- Forsthooff, Ernst (1971), *Der Staat der Industriegesellschaft: dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Gabriel, Oscar W., und Frank Brettschneider (Hg.) (1994), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte*, Opladen.
- Gemeinsame Verfassungskommission (1993), *Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission* [= BT-Drucksache 12/6000 vom 5. 11. 1993], Bonn.
- Ginsberg, Benjamin, Theodore J. Lowi und Margaret Weir (1997), *We the People. An Introduction to American Politics*, New York, London.
- Grimm, Dieter (1978), »Gegenwartsprobleme der Verfassungspolitik und der Beitrag der Politikwissenschaft«, in: Udo Bernbach (Hg.), *Politische Wissenschaft und politische Praxis* [= PVS Sonderheft 9/1978], Opladen, S. 272–295.
- (1989), »Das Grundgesetz nach vierzig Jahren«, in: *Neue Juristische Wochenschrift* (42) 21, S. 1305–1312.
- (1994), »Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform«, in: ders., *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt am Main, S. 315–337.

- Hesse, Joachim Jens, und Thomas Ellwein (1997), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Auflage, Opladen.
- Hesse, Konrad (1990), »Grundlinien der verfassungsrechtlichen Ordnung und ihrer Fortbildung«, in: *40 Jahre Grundgesetz: der Einfluß des Verfassungsrechts auf die Entwicklung der Rechtsordnung*. Ringvorlesung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br., Heidelberg, S. 1–19.
- (1994), »Die Verfassungsentwicklung seit 1945«, in: Ernst Benda, Werner Maihofer und Hans-Jochen Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, New York, S. 35–52.
- Hildebrandt, Horst (Hg.) (1992), *Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts. Verfassungen des 19. Jahrhunderts* (Auszüge), vollständige Texte, einschließlich aller außer Kraft gesetzten Artikel und Textfassungen, 14. Auflage, Paderborn, München, Wien, Zürich.
- Hofmann, Hasso (1987), »Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949«, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg, S. 259–319.
- Huber, Ernst Rudolf (1951), *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit*. 2 Bde., Tübingen.
- Kenntner, Markus (1997), »Grundgesetzwandel. Überlegungen zur Veränderung des Grundgesetzes und seines Bezugsrahmens«, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Juni, Heft 11, S. 450–457.
- Kommers, Donald P. (1989), »The Basic Law of the Federal Republic of Germany: An Assessment after Forty Years«, in: Peter H. Merkl (Hg.), *The Federal Republic of Germany at Forty*, New York, London, S. 133–159.
- Loewenstein, Karl (1961), »Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung«. Vortrag, gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 30. Juni 1960, Berlin.
- Lutz, Donald S. (1994), »Toward a Theory of Constitutional Amendment«, in: *American Political Science Review* 88 (1994), 2, S. 355–370.
- Neumark, Fritz (1967), *Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen*, Wiesbaden 1968, zit. nach Seifert 1974, S. 68.
- Oberreuter, Heinrich (1978), *Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat*, München.
- Ridder, Helmut (1975), *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung*, Opladen.
- Robbers, Gerhard (1989), »Die Änderungen des Grundgesetzes«, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 42 (1989), 21, S. 1325–1332.
- Roßnagel, Alexander (1981), *Die Änderungen des Grundgesetzes. Eine Untersuchung der politischen Funktion von Verfassungsänderungen*, Frankfurt am Main.

- Sachs, Michael (1996), *Grundgesetz. Kommentar*, München.
- Schaub, Stefan (1984), *Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949-1980. Parlament und Verfassung im Spiegel der Anträge, Beratungen und Gesetzesbeschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.
- Schindler, Peter (1994), *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991*. Mit Anhang: Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred G. (1992), *Regieren in der Bundesrepublik*, Opladen.
- (1996), »Germany: The Grand Coalition State«, in: Josef M. Colomer (Hg.), *Political Institutions in Europe*, London, S. 62-98.
- Schwarz, Hans-Peter (1981), *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949-1957* [= Karl Dietrich Bracher, Theodor Eschenburg, Joachim C. Fest und Eberhard Jäckel (Hg.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2], Stuttgart und Wiesbaden.
- Seifert, Jürgen (1974), *Grundgesetz und Restauration. Verfassungsrechtliche Analyse und synoptische Darstellung des Textes des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 mit sämtlichen Änderungen*, Darmstadt, Neuwied.
- (1977), *Grundgesetz und Restauration. Verfassungsrechtliche Analyse und dokumentarische Darstellung des Textes des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 mit sämtlichen Änderungen einschließlich des 34. Änderungsgesetzes*, 3. Auflage, Darmstadt, Neuwied.
- Seifert, Karl-Heinz, und Dieter Hömig (1995), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Taschenkommentar, 5. Auflage, Baden-Baden.
- Steinberg, Rudolf (1980), »Verfassungspolitik und offene Verfassung«, in: *Juristenzeitung* 35 (1980), S. 385-392.
- Stern, Klaus (1993), »Das Grundgesetz – eine grundsätzliche Bewertung aus deutscher Sicht«, in: Paul Kirchhof und Donald P. Kommers (Hg.), *Deutschland und sein Grundgesetz. Themen einer deutsch-amerikanischen Konferenz*, Baden-Baden, S. 15-39.
- Stuby, Gerhard (1974), »Das Grundgesetz, seine Entstehung, seine Veränderungen und seine Perspektiven«, in: Vereinigung Demokratischer Juristen (Hg.), *Das Grundgesetz. Verfassungsentwicklung und demokratische Bewegung in der BRD*, Köln, S. 9-31.

Manfred G. Schmidt Sozialpolitik im demokratischen und im autokratischen Staat

Einleitung

»Die Demokratie ist die schlechteste Regierungsform«, erklärte der britische Premierminister Winston Churchill am 11. November 1947 im *House of Commons* und fügte nach einer Kunstpause hinzu: »mit Ausnahme aller anderen bislang erprobten Staatsformen«. Churchills unterkühltes Lob der demokratischen Staatsverfassung hat bekanntlich viel für sich, beispielsweise den Qualitätsvorsprung, der etablierte Demokratien in Angelegenheiten der politischen Willensbildung, der Beteiligung und der Kontrolle der Regierenden durch Wahl und Abwahl vor allen anderen Staatsformen auszeichnet.¹ Haben die fest verwurzelten Demokratien nicht viel leistungsfähigere, offenere und authentischere Formen der politischen Beteiligung als andere Staatsverfassungen? Verfügen sie nicht über eine wirksame Methode zur Auswechslung der politischen Führungsschicht, und zwar ohne Blutvergießen? Genießen in ihnen die Bürger nicht viel umfassendere und bessere Rechte als anderswo?

Doch wie steht es um die Qualität der politischen Steuerung der Demokratien, um die Staatstätigkeit, den »Output« des politischen Prozesses? Übertreffen auch dabei die Demokratien, zumindest die fest verwurzelten demokratischen Regime, die anderen Staatsformen, vor allem die autokratischen Regime?² Gilt

1 Wie die vergleichende Demokratieforschung allerdings zeigt, spricht auch manches gegen das ungeteilte Lob der Demokratie. Zu den Demokratien gehören bekanntlich auch »fragile« oder »defekte« Formen (vgl. Casper 1995 und Merkel 1998). Und wie der historische Vergleich lehrt, ist schon so manche Demokratie zusammengebrochen (vgl. für viele andere Løwenstein 1935).

2 »Autokratie« wird hier, an Jagers und Gurr (1996) sowie Merkel (1998) anknüpfend, als Oberbegriff für alle nichtdemokratischen Regime, insbesondere autoritäre und totalitäre Staatsformen, verwendet. Die Autokratie ist – idealtypisierend – vor allem dadurch charakteri-