



Deutscher Bundestag

## **Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rats umgehen – oder: Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?**

Vortragsveranstaltung anlässlich des Abschlusses der Edition am  
22. Februar 2010

„Der Parlamentarische Rat von 1948 bis 1949. Akten und Protokolle“



Titelfoto:  
Angehörige des Sekretariats des Parla-  
mentarischen Rates ordnen die Drucksachen mit  
dem Entwurf des Grundgesetzes 1949

3 **Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rats  
umgehen – oder: Wie viele Änderungen verträgt das  
Grundgesetz**

Vortragsveranstaltung anlässlich des Abschlusses  
der Edition „Der Parlamentarische Rat von 1948 bis 1949.  
Akten und Protokolle“

4 Begrüßung durch den Präsidenten des Deutschen  
Bundestages Prof. Dr. Norbert Lammert

8 Rede der Vizepräsidentin des Bundesarchivs  
Prof. Dr. Angelika Menne-Haritz

12 Rede des Richters des Bundesverfassungsgerichts a. D.  
Prof. Dr. Dieter Grimm

22 Diskussion mit Beiträgen von  
Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU)  
Prof. Dr. Hansjörg Geiger, Goethe-Universität  
Frankfurt (Main), Staatssekretär a. D.  
Prof. em. Dr. Eckart Klein, MenschenRechtsZentrum  
Universität Potsdam  
Staatssekretär Dr. Hans-Joachim Stelzl, Direktor beim  
Deutschen Bundestag  
Prof. em. Dr. Christian Tomuschat, Humboldt-Universität  
zu Berlin  
Dr. Rainer Holtschneider, Staatssekretär a. D.

Diskussionsleiter:

Ministerialdirektor Dr. Horst Risse, Leiter der Abteilung  
„Information und Dokumentation“ der Verwaltung des  
Deutschen Bundestages

31 Dankeswort  
Dr. Christine Authenrieth, Oldenbourg Verlag München

## Inhalt



Die letzte Sitzung des Parlamentarischen Rats am 23. Mai 1949: auf dem Tisch das zur Unterschrift bereitliegende Grundgesetz

**Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rats umgehen – oder:  
Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?**  
Vortragsveranstaltung anlässlich des Abschlusses der Edition  
„Der Parlamentarische Rat von 1948 bis 1949. Akten und Protokolle“

Berlin, 22. Februar 2010

Guten Abend, meine Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Vizepräsidentin,  
verehrte Frau Professor Menne-Haritz,  
verehrter, lieber Herr Professor Grimm,  
liebe Kolleginnen und Kollegen aus dem Deutschen  
Bundestag,  
verehrte Gäste,

herzlich begrüße ich Sie alle zu dieser unter mancherlei Gesichtspunkten besonderen und außergewöhnlichen Veranstaltung. Ich freue mich, dass sie eine doch bemerkenswerte Resonanz findet. Was mir schon ein bisschen über die – gewissermaßen absehbare – Enttäuschung hinweghilft, dass sich die Bedeutung des Ereignisses, das wir heute Abend miteinander gemeinsam würdigen, wahrscheinlich in der deutschen Medienlandschaft nur in Grenzen wiederfinden lassen wird; aber mit dieser Diskrepanz zwischen wichtig und populär haben wir ja auch an anderen Stellen immer wieder zu tun, sodass uns das nicht mehr in besondere Turbulenzen stürzt.

Meine Damen und Herren, wir haben heute Abend die große Freude, den Abschluss eines wichtigen, sicher nicht spektakulären, aber für das Selbstverständnis und für die Geschichte dieses Landes und seiner Verfassung im wörtlichen wie übertragenen Sinne des Wortes bedeutenden Werkes zu feiern. Schon jetzt gilt mein Dank all denjenigen, die das über einen beachtlich langen Zeitraum mit großem Engagement und auch mit einem beachtlichen Durchhaltevermögen vorangetrieben haben.

Begrüßung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages  
Prof. Dr. Norbert Lammert

Michael F. Feldkamp berichtet in seiner Darstellung der Arbeit des Parlamentarischen Rates – die wir aus Anlass des 60-jährigen Jahrestages der Grundgesetzberatungen in Bonn zur Verfügung stellen konnten – von einer Veranstaltung zum 20. Jubiläum des Grundgesetzes, die in Konrad Adenauers Wohnhaus in Rhöndorf stattgefunden habe und die, wenn nicht die erste, aber dann doch die erste auffällige Veranstaltung in der Form gewesen ist, die später unter der Sammelbezeichnung „Rhöndorfer Gespräche“ bekannt geworden sind. Dem Protokoll dieser Veranstaltung zufolge soll Carlo Schmid – den ich in diesem Kreis genauso wenig vorstellen muss wie Konrad Adenauer – einem der Referenten dieser Veranstaltung mit der spontanen Bemerkung ins Wort gefallen sein, alles bisher Vorgetragene stamme aus mediokren Quellen. Wer sachkundig über die Arbeit des Parlamentarischen Rates berichten und schon gar über die Bedeutung dieser Arbeit urteilen wolle, der dürfe sich nicht alleine auf die Akten beziehen. Denn da stünde – wie in allen Akten – manches, aber keineswegs alles und schon gar nicht notwendigerweise alles Bedeutende. Friedrich Karl Fromme, an den sich viele von Ihnen noch erinnern werden, der damals zu den Zeitzeugen dieses Rhöndorfer Gesprächs gehörte, hat mit einer Mischung aus Begeisterung und Entsetzen von dieser Intervention berichtet mit dem Hinweis, einer der Politiker äußerte frank sein Entsetzen, dass aufgrund solcher Akten Geschichte geschrieben werde. Nun werden Sie, meine Damen und Herren, nicht ernsthaft erwarten, dass ich mit dieser Einleitung die Bedeutung einer sorgfältigen Aufarbeitung aller verfügbaren Akten im Zusammenhang mit der Arbeit des Parlamentarischen Rates auch nur relativieren wollte. Ganz im Gegenteil: Wir befinden uns in der glücklichen Situation, zu dem ganz sicher mit Abstand bedeutendsten einzelnen Text, den es für das

Selbstverständnis und die Ordnung dieses Landes und dieses Staates gibt, und über das Entstehen dieses Textes dank der Arbeit der Herausgeber und aller wissenschaftlichen Bearbeiter über einen ungewöhnlich soliden, nicht nur außerordentlich umfassenden, sondern eben auch bemerkenswert illustrativen dokumentarischen Bestand zu verfügen. Und dass diese heute vervollständigte Edition 14 Bände umfasst (einschließlich einiger Halb- bzw. Doppelbände), ist sicher auch kein reiner Zufall. Die Hamburger Ausgabe von Goethes Werken umfasst 14 Bände, und auch Jürgen Stenzels Ausgabe der Werke von Gotthold Ephraim Lessing umfasst 14 Bände, was einmal mehr deutlich macht, welche richtungweisende Arbeit der Parlamentarische Rat – und alle, die sich mit seiner Arbeit später beschäftigt haben – schon damals geleistet hat.

Was vielleicht einen hinreichenden Eindruck von der Größe der Aufgabe vermittelt, die in diesem Zusammenhang zu leisten war, ist der Zeitaufwand, der für die Beratungen des Parlamentarischen Rates auf der einen Seite und die Erstellung dieses Werkes auf der anderen gebraucht wurde. Der Parlamentarische Rat hat für seine Arbeit 250 Tage benötigt. Und ich habe schon anlässlich des 60. Jahrestages des Parlamentarischen Rates darauf hingewiesen, dass die Föderalismusreform wesentlich länger gebraucht hat, was ja einen gewissen Aufschluss über die Schwierigkeit der beiden jeweiligen Fragestellungen ermöglicht. Jedenfalls wurden für die Edition der Akten 35 Jahre gebraucht; und nun liegt all das, was im Zusammenhang mit dem Entstehen unseres Grundgesetzes von besonderer Bedeutung ist, auf insgesamt 11.000 Druckseiten vor.



Wir hatten in den letzten Monaten hinreichend Gelegenheit, uns darüber zu verständigen, welches Glück dieses Land mit seiner Verfassung hatte, die nicht einmal so heißen durfte, weil zu dem Zeitpunkt, als sie erarbeitet wurde, die einen großen Wert darauf legten, dass es provisorisch sein musste, und die anderen mindestens nicht wissen konnten, ob es mehr als provisorische Bedeutung haben würde. Konrad Adenauer hat als Präsident des Parlamentarischen Rates den gelegentlichen Ehrgeiz der Mitglieder, komplizierte Sachverhalte auch möglichst ausführlich zu formulieren, mit dem Hinweis gestoppt, die Aufgabe des Parlamentarischen Rates bestünde nicht darin, „die Zehn Gebote zu formulieren, sondern ausschließlich darin, dem Land eine provisorische Verfassung zu geben“. Das ist allerdings erstaunlich gut gelungen, auch erstaunlich knapp und präzise. Was man – wie ich heute Abend nicht zum ersten Mal vortrage – nicht von allen Ergänzungen und Änderungen des Grundgesetzes behaupten kann, die in den 60 Jahren danach stattgefunden haben. Deswegen freue ich mich schon sehr auf die weiterführenden Hinweise von Herrn Professor Dieter Grimm zu diesem Thema, bei dem wir wohl eine gewisse Grundvermutung miteinander teilen. Ich will deswegen auch nur überleitend zwischen dem, was im Zusammenhang mit der Arbeit des Parlamentarischen Rates, dem Grundgesetz in seiner Originalgestalt und dem, was daraus 60 Jahre später geworden ist, einen knappen publizistischen – aber, wie ich finde, mindestens nachdenkenswert – Kommentar vortragen, den Heribert Prantl einmal im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Grundgesetzes und seiner Bedeutung formuliert hat („Ein Deutscher Liebesbrief“, Süddeutsche Zeitung vom 16.10.2006). Er hat geschrieben:

„Verfassungen sind so etwas wie Liebesbriefe an ein Land. [...] Es gibt Verfassungen, die sind geschrieben im Rausch, da hört man die Glocken läuten und die Orgel brausen. So eine Verfassung war die erste deutsche Verfassung“, von 1848.

Eine – nicht Prantl, sondern Lammert: – zweifellos eindrucksvolle Verfassung, die aber nie in Kraft getreten ist. „Es gibt aber auch Verfassungen“ – so Prantl weiter –, „die sind wie Liebeskummerbriefe, geschrieben in einer Mischung aus Hoffnung und Verzweiflung. So eine Verfassung ist das Grundgesetz [...]. Dieses Grundgesetz ist kein Poesiealbum wie andere Verfassungen, da wird nicht herumgesülzt. Es ist so karg wie die Zeit, in der es entstanden ist.“ So karg wie damals sind die Zeiten nicht mehr, und der Ehrgeiz der Verfassungsgesetzgeber, die großzügigen Verhältnisse auch in großzügigen Formulierungen zum Ausdruck zu bringen, war gelegentlich nur schwer zu bremsen. Was das Grundgesetz zweifellos länger gemacht hat, aber nicht notwendigerweise immer besser. Ob und wo das gelungen und weniger gut gelungen ist, dafür werden wir heute Abend einige zusätzliche Einsichten vermittelt bekommen. Ich begrüße Sie jedenfalls alle ganz herzlich, freue mich über Ihr Interesse, und mein besonderer Dank, Respekt und Glückwunsch gehen an all diejenigen, die dieses stolze Werk möglich gemacht haben.





Ministerialdirektor Dr. Horst Risse,  
Leiter der Abteilung „Information und  
Dokumentation“ der Bundestagsverwaltung,  
Prof. Dr. Angelika Menne-Haritz, Vizepräsi-  
dentin des Bundesarchivs, und Prof. Dr. Dieter  
Grimm, Richter des Bundesverfassungsge-  
richts a. D. (v. l.)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
meine Damen und Herren Abgeordneten,  
meine Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

in der prunkvollen Rotunde des Nationalarchivs in Washington werden mit der Unabhängigkeitserklärung und der Verfassungsurkunde jene beiden Dokumente ausgestellt, die für die Gründung der USA von zentraler Bedeutung sind. Sie stehen für entscheidende historische Momente, die bis heute lebendig wirken und Identität stiften. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland konnte und kann es in der Bescheidenheit seines äußeren Auftretens – wie wir bereits gerade gehört haben – und in seiner sachbetonten Zweckbestimmung mit dieser Form von Pathos nicht aufnehmen. Zu verschieden ist allein schon der jeweilige Entstehungszusammenhang beider Urkunden. 1949 stand das Grundgesetz für den Willen zum demokratischen Neubeginn – nach dem Zerfall aller Staatlichkeit bei der Inanspruchnahme für ein verbrecherisches Regime. Vielleicht gerade wegen des Fehlens der auftrumpfenden Gebärde erlebte das Grundgesetz eine besondere Erfolgsgeschichte. Es ist ein festes Fundament der Bundesrepublik Deutschland, und zugleich sieht man die nicht wenigen Änderungen als einen Beleg ihrer lebendigen Fortentwicklung.

Seit etwa Mitte der 1960er-Jahre machte die zeithistorische Forschung auch die Vorgeschichte der Bundesrepublik zu ihrem Gegenstand. Mit dem Abstand zum Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde die rechtswissenschaftliche Diskussion um das historische Interesse ergänzt. Da die Geschichtsforschung nach Gründen fragt, stieg der Bedarf an Quellen

Rede der Vizepräsidentin des Bundesarchivs,  
Prof. Dr. Angelika Menne-Haritz

zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, und es entstand der Plan einer Edition der Protokolle und Akten des Parlamentarischen Rates.

Die Initiative für eine Edition der Ausschussprotokolle ging vom damaligen Leiter der Abteilung „Wissenschaftliche Dokumentation“ in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Kurt Georg Wernicke, aus. Wernicke war selbst 1948/49 im Sekretariat des Parlamentarischen Rates tätig gewesen. In die Überlegungen einbezogen wurde das Bundesarchiv im Zusammenhang einer Ressortbesprechung am 26. Oktober 1968. Thema war die Gestaltung des 20. Jahrestages des Inkrafttretens des Grundgesetzes. Sah man zunächst einen reinen Nachdruck der Ausschussprotokolle vor, erweiterte sich das Projekt nach einigen Besprechungen beider Partner zur Planung einer wissenschaftlich kritischen Edition, bei der der historischen Forschung zentrale Quellen in wissenschaftlich aufbereiteter Form präsentiert werden sollten.

Ein erstes Exposé zur Edition lag zwei Jahre später vor. Nach weiteren vier Jahren war dann das fortentwickelte editorische Konzept fertig und wurde Bestandteil einer zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesarchiv geschlossenen Verwaltungsvereinbarung. Darin wurde formuliert, was die Ziele der Edition sein sollten: Sie sollte sich vornehmlich an Historiker, Juristen, Staats- und Verfassungsrechtler, Finanzwissenschaftler und Politologen wenden. Ihr Auftrag sollte es sein – ich zitiere –, „den demokratischen Willensbildungsprozess erkennbar zu machen, der die Beratung des Parlamentarischen Rates prägte“, sowie „die Kräfteverhältnisse und politischen Motive des Parlamentarischen Rates zu verdeutlichen“.

Darüber hinaus sollte diese Edition einen „Beitrag zur politischen Bildung und zur Vertiefung des demokratischen Selbstverständnisses des deutschen Staatsbürgers leisten“. Die zeitliche Erwartung, die zunächst mit dem Editionsprojekt verbunden war, ließ sich – wie wir heute wissen – nicht erfüllen. Innerhalb kürzester Frist, bereits zum

25. Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes im Mai 1974, sollten die beiden ersten Teilbände mit aussagekräftigen Dokumenten zur „Vorgeschichte“ sowie zum „Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“ der Öffentlichkeit vorgelegt werden. Auch die Absicht, die Reihe in einem Zeitraum von insgesamt fünf Jahren mit insgesamt fünf Bänden abschließen zu können, erwies sich als zu ambitioniert. Der erste Band, den Johannes Volker Wagner bearbeitete, erschien 1975 – im Vergleich zu anderen Bänden in einem sehr schnellen Zeitraum. Danach vergingen sechs weitere Jahre, bis Band 2, bearbeitet von Peter Bucher, folgte. Das Konzept der Reihe wandelte und erweiterte sich während des Entstehungsprozesses immer mehr, was einer zügigen Erscheinungsweise nicht unbedingt zuträglich war. Die Herausgeber bedauerten im Vorwort zu Band 5 in der Rückschau das langsame Fortschreiten der Editionsreihe lebhaft. Die zu Beginn vorgesehene Edition in den fünf Bänden war als Auswahl gedacht, doch dann entschied man sich, die vollständigen Wortprotokolle zu drucken. Dadurch musste der Gesamtumfang auf elf Bände erweitert werden. Schließlich wurden es nach der zusätzlichen Aufnahme der Protokolle des Ältestenrates, des Geschäftsordnungsausschusses und des Überleitungsausschusses sowie der Interfraktionellen Gespräche 14 Bände.

Dass das Editionsprojekt in den 1980er-Jahren wieder Fahrt aufnehmen konnte und zu einem Abschluss gebracht werden konnte, ist vor allem Wolfram Werner zu verdanken, dem früheren Leiter der Abteilung „Bundesrepublik“ im Bundesarchiv. Er übernahm selbst die Überarbeitung von vier Bänden. Außerdem baute er eine Art Projektkoordination auf. Drei der damals neu ins Bundesarchiv eingetretenen Archivare übernahmen die Bearbeitung weiterer Bände. Michael Hollmann bearbeitete Band 7 mit den Grundgesetzentwürfen, der 1995 erschien. Michael Wettengel und Edgar



Büttner bearbeiteten Band 13 mit den Unterlagen des Ausschusses für Organisation sowie des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege.

Außerdem wurden Werkverträge mit den Wissenschaftlern Harald Rosenbach, der den Band 6 mit den Akten des Wahlrechtsausschusses bearbeitete, und Michael F. Feldkamp geschlossen, der allein fünf Bände fertigstellte, darunter zuletzt den wichtigen Abschlussband, den Band 14 mit den Unterlagen des Hauptausschusses, als Schlusspunkt der gesamten Reihe. Ohne das Engagement aller beteiligten Bearbeiter hätte dieses anspruchsvolle Unternehmen nicht so hervorragend abgeschlossen werden können. Herzlichen Dank an alle, die dabei mitgewirkt haben.

Eine wichtige Rolle haben die beiden Verlage gespielt, mit denen der Deutsche Bundestag und das Bundesarchiv bei dieser Reihe zusammengearbeitet haben. Wenngleich auch andere renommierte Verlage Interesse gezeigt hatten, fiel die Entscheidung 1974 zugunsten des Harald Boldt Verlages in Boppard, vor allem wegen der guten Erfahrungen, die man bei den Veröffentlichungen der Akten der Reichskanzlei gemacht hatte. Das Bundesarchiv vertraute damit einem engagierten Verleger, der bis in alle Details die Edition sorgfältig betreute und etwa in einem Schreiben an das Bundesarchiv 1975 festhielt, dass die Farbe für Leinen und Umschlag mittelgrün sein sollte. Dass es keine ganz klare Definition war, sieht man jetzt gerade an den hier vorne aufgestellten Exemplaren der Edition ganz gut.

Mit der Übernahme des Boldt Verlages durch den Oldenbourg Wissenschaftsverlag ging auch die Reihe „Der Parlamentarische Rat“ ab Band 8 an ihn über. Dort war sie zusammen mit den Quellenwerken, Akten der Reichskanzlei, den Kabinettsprotokollen der Bundesregierung und den Dokumenten zur Deutschlandpolitik bestens aufgehoben. Betreuung, Drucklegung und Präsentation dieser Bücher finden dort in gleichbleibend exzellenter Qualität statt. Herrn Christian Kreuzer, dem Cheflektor Geisteswissen-

schaften im Oldenbourg Wissenschaftsverlag ebenso wie der Geschäftsführerin Frau Christine Autenrieth möchte ich ausdrücklich für das fundierte und dabei immer freundliche Engagement danken, mit dem der Verlag zum Gelingen der Reihe maßgeblich beigetragen hat.

Was der Reihe einzig noch fehlt, ist die Onlineverfügbarkeit, wie sie für die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung von 1949 bis 1964 sowie für die Akten der Reichskanzlei bereits existiert. Wissenschaftliche Editionen gehören zur historischen Grundlagenforschung. Sie machen zentrale Quellen mit zahlreichen Erläuterungen zu den Hintergründen der Themen wie auch der beteiligten Personen allgemein zugänglich. Sie sind neben den Findbüchern – die heute zunehmend im Internet recherchiert werden können – wichtige Zugänge zu zentralen Beständen eines Archivs und machen die Auswertung wichtiger Dokumente auch ohne Archivreise möglich. Vor diesem Hintergrund ist die Edition „Der Parlamentarische Rat“ in das gesamte Editions-konzept integriert, das mit den anderen Reihen des Bundesarchivs, die beim Oldenbourg Verlag erscheinen, realisiert wird.

Am 5. November 1975, also vor gut 34 Jahren, stellte die damalige Bundestagspräsidentin Annemarie Renger in Bonn den ersten Band der Reihe des Parlamentarischen Rats vor. Heute geben Sie, verehrter Herr Präsident Dr. Lammert, dieser Reihe zum Abschluss einen feierlichen Rahmen, wie er einem wissenschaftlichen Werk selten zuteilwird. Ich bedanke mich ganz herzlich für Ihre Gastfreundschaft.



Norbert Lammert, Präsident des Deutschen Bundestages, und Staatssekretär Dr. Hans-Joachim Stelzl, Direktor beim Deutschen Bundestag (v. l.)

## **Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rats umgehen – oder: Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?**

### **Gut geglückt und oft verändert**

In der Frage, die ich heute Abend beantworten soll, klingen eine Erwartung und eine Befürchtung an. Die Erwartung schwingt im „wie viele“ mit und läuft darauf hinaus, die Frage lasse sich quantitativ beantworten, es gebe womöglich eine numerische Obergrenze zuträglicher Verfassungsänderungen. Die Befürchtung kommt im „verträgt“ zum Ausdruck und deutet an, Verfassungsänderungen bildeten eine Gefahr für die Qualität einer in der ursprünglichen Version besonders geglückten Verfassung.

Dass das Grundgesetz eine besonders geglückte Verfassung sei, ist heute allgemeine Ansicht. Gleichwohl sollten wir es nicht idealisieren. Dabei hilft die Lektüre der Materialien, deren vollständige Edition den Anlass der heutigen Veranstaltung bildet. Hilfreich ist aber auch die Erinnerung an die Einschätzung des Grundgesetzes in der Frühphase der bundesrepublikanischen Geschichte. Die Materialien zeigen, wie umstritten viele Bestimmungen des Grundgesetzes waren und wie viel Kompromisse eingegangen werden mussten, damit es zustande kommen konnte. Die Frühgeschichte zeigt, dass das Grundgesetz keineswegs von Anfang an als geglückte Verfassung betrachtet wurde. Das Publikum nahm es verhältnismäßig teilnahmslos hin. Verabschiedung und Inkraftsetzung wurden außerhalb des Parlamentarischen Rats nicht als erhabener Moment der deutschen Geschichte angesehen. Die Experten fanden überwiegend Grund zur Kritik und bezweifelten die Tauglichkeit des Textes.

Man sollte auch nicht vergessen, dass sich gegen Ende der 60er-Jahre die Auffassung ausbreitete, das Grundgesetz sei eine antiquierte Verfassung, die einer gründlichen Überholung bedürfe. Diese Stimmung führte im Oktober 1970 zur Einsetzung der Enquetekommission Verfassungsreform, die

Rede Prof. Dr. Dieter Grimm,  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

aus Anlass der Auflösung des 6. Deutschen Bundestages 1972 einen Zwischenbericht vorlegte und nach ihrer erneuten Einsetzung in der 7. Wahlperiode kurz vor deren Ende im Dezember 1976 zwei Bände mit Empfehlungen zur Verfassungsrevision übergab. Die Erwartung, dass die Vorschläge vom 8. Deutschen Bundestag geprüft und schrittweise verwirklicht würden, die die Kommission im Vorwort ihres Berichts aussprach, erfüllte sich jedoch nicht. Der 8. Bundestag zeigte kein Interesse mehr an einer umfassenden Verfassungsreform. Vielmehr hatte in der Zwischenzeit die Verehrung des Grundgesetzes eingesetzt. Solche Stimmungsumschwünge sind schwer zu datieren. Doch kann man das Aufkommen der ungewöhnlichen, für die alte Bundesrepublik aber durchaus charakteristischen Wortkombination „Verfassungspatriotismus“ als aussagekräftiges Datum ansehen. Der Begriff wurde am 23. Mai 1979 geboren, und zwar in einem Leitartikel von Dolf Sternberger in der Frankfurter Allgemeinen aus Anlass des 30-jährigen Jubiläums des Grundgesetzes. Damals lagen bereits 34 Verfassungsänderungen hinter uns. Seine volle, rechts und links einende Wirkung entfaltete der Begriff aber erst, nachdem Jürgen Habermas ihn aufgenommen und einem breiteren Publikum nahegebracht hatte. Das war 1987, nach 35 Grundgesetzänderungen. Die große Wertschätzung, die das Grundgesetz sich erworben hatte, bezog sich also auf eine häufig geänderte Verfassung. Inzwischen ist die Zahl der Änderungsgesetze auf 57 gestiegen. Etwa die Hälfte davon betrifft lediglich einen Artikel, die andere Hälfte mehrere Artikel, die Notstandsverfassung, 1968 in das Grundgesetz eingefügt, beispielsweise 28 Artikel, die Föderalismusreform I von 2006 – beileibe nicht die erste Föderalismusreform – 25 Artikel, wie überhaupt die bundesstaatliche Ordnung den bevorzugten Gegenstand von Verfassungsänderungen darstellt. Von den 146 Artikeln des ursprünglichen Textes haben heute noch 83 den Wortlaut von 1949. 63 Artikel des ursprünglichen Textes sind geändert worden, manche mehrfach (bis zu zehn Mal), neue Artikel sind hinzugekommen. Das Grundgesetz endet zwar immer noch mit Artikel 146, umfasst in Wirklichkeit aber 197 Artikel. Fast alle Änderungen haben

es verlängert. Nimmt man die Zahl der Worte als Maßstab, dann ist es heute doppelt so lang wie 1949.

### Wie viel ist zu viel?

Ist das „zu viel“? Und hat die Qualität des Grundgesetzes darunter gelitten? Diese Fragen sind nicht leicht zu beantworten. Woher nimmt man den Maßstab, in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht? Schon die Frage, ob 57 Änderungen „viel“ sind, lässt sich nicht ohne Weiteres beantworten. Ein und dieselbe absolute Zahl an Änderungen kann für eine 100-jährige Verfassung wenig, für eine 20-jährige Verfassung viel sein. Was für eine Verfassung mit 200 Artikeln wenig ist, kann für eine Verfassung mit 20 Artikeln viel sein. Ohne Vergleich tappt man also schon bei „viel“ im Dunkeln. Die Weimarer Verfassung hat acht Änderungen erfahren, die jeweils einen einzigen Artikel betrafen. Aber sie galt nur 14 Jahre, und nach 14 Jahren war auch das Grundgesetz erst zwölf Mal geändert worden. Im Ausland ist die indische Verfassung, die aus derselben Zeit stammt wie das Grundgesetz, weit häufiger geändert worden als dieses, die japanische Verfassung, die ebenso wie die deutsche auf den verlorenen Weltkrieg zurückgeht, dagegen noch nie. Ich kann den Vergleich nicht weitertreiben, obwohl das reizvoll wäre. Das Ergebnis lässt sich aber auch so mitteilen, jedenfalls wenn man die Vergleichsgruppe auf die westlichen Demokratien einschränkt. Die Bundesrepublik ist nicht der Spitzenreiter, gehört aber zur Spitzengruppe. Deutet das auf „zu viele“ Änderungen hin? Die Frage wird oft mit dem Argument bejaht, aus der Änderungshäufigkeit spreche mangelnder Respekt vor der Verfassung, das Vertrauen in sie werde erschüttert. Solche Behauptungen verlieren aber schnell an Plausibilität, wenn man die Gegenprobe macht. Zeugt eine geringe Änderungsfrequenz von hohem Respekt vor der Verfassung? Das kann so sein, muss aber nicht zutreffen. Vielmehr sind unter den selten geänderten Verfassungen besonders viele, die keinerlei Respekt genießen, irrelevante Verfassungen also. Irrelevante Verfassungen entfalten keinen



Änderungsbedarf. Wenn die Politik ohne Rücksicht auf die Verfassung tun und lassen kann, was sie will, besteht keine Notwendigkeit, die Verfassung zu ändern.

Auch Vertrauens- und Ansehensverluste als Folge häufiger Verfassungsänderungen sind fragwürdig. Ob Änderungen diese Wirkungen haben, hängt vom Grund der Änderungen ab. Wenn Verfassungsänderungen sich darin erschöpfen, Bindungen der Politik aus dem Weg zu räumen, die den Herrschenden lästig sind, ist das möglich. Die indische Verfassungsgeschichte in der Zeit, als die Regierungspartei über die verfassungsändernde Mehrheit verfügte, bietet Beispiele dafür. Es kann aber auch der Fall eintreten, dass Verfassungsnormen ihren Zweck verfehlen – sei es, dass sie schlecht formuliert worden waren oder dass die Verhältnisse sich geändert haben. Dann wird das Ansehen einer Verfassung eher durch Nichtänderung gefährdet, weil sie entweder für suboptimale Ergebnisse verantwortlich ist oder zur Vermeidung solcher Ergebnisse umgangen wird. Insofern lässt sich mit derselben Berechtigung, mit der man fragt, wie viele Änderungen eine Verfassung verträgt, fragen, wie viel unterbliebene Änderungen sie verträgt.

Die Weimarer Republik wäre mit einer rechtzeitigen Verfassungsänderung womöglich zu retten gewesen. In der Bundesrepublik hatten die Politikblockaden, die in der Spätphase der Kanzlerschaft Helmut Kohls und über weite Strecken der Kanzlerschaft Gerhard Schröders die Regierungsmehrheit daran hinderten, allseits als notwendig erachtete Reformvorhaben zu verwirklichen, verfassungsrechtliche Ursachen, die seit Langem bekannt waren. Gemeint sind die durch Verfassungsänderungen, Verfassungsrechtsprechung und Staatspraxis immer weiter ausgedehnten Zustimmungsrechte des Bundesrats. In den Phasen unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gaben sie der Opposition einen Hebel in die Hand, die Regierungsmehrheit an der Verwirklichung ihrer Pläne zu hindern. Rechtlich gesehen wäre eine Korrektur nicht schwer gewesen. Hätte sie rechtzeitig stattgefunden, wären der Gesellschaft viele Fehlentwicklungen und der Politik tiefe Legitimationskrisen erspart geblieben.

### **Das Problem der Beurteilungskriterien**

Viele Änderungen sind also nicht notwendig zu viele. Die Antwort auf die Frage, ob „viel“ gleichzeitig „zu viel“ ist, hängt vielmehr von zahlreichen Faktoren ab. Unter ihnen spielt das Alter einer Verfassung eine Rolle. Alte Verfassungen entwickeln in der Regel einen höheren Änderungsbedarf als junge. Die Schweiz sah sich nach 100 Jahren zu einer „Totalrevision“ ihrer Verfassung gedrängt, die allerdings erst zustande kam, nachdem man von diesem Begriff abgerückt war und von „Nachführung“ sprach. Aber auch die Altersregel gilt nur unter Vorbehalt. Ihre Richtigkeit ist wiederum durch Umfang und Eigenart der Verfassungsnormen bedingt. Auch alte Verfassungen entfalten wenig Änderungsbedarf, wenn sie kurz und dunkel formuliert sind. Die Verfassung der USA ist ein Beispiel dafür. Sie gilt seit 223 Jahren und hat in dieser Zeit 27 Amendments erfahren, von denen jedoch die ersten zehn (die Bill of Rights von 1791) eine nachgeschobene Verfassungsgebung darstellen. Je umfangreicher und detailreicher eine Verfassung ist, desto häufiger wird ein Bedürfnis nach Änderung eintreten. Das hängt damit zusammen, dass die Verhältnisse, auf welche die Verfassungsnormen sich beziehen, in ständigem Wandel begriffen sind. Verfassungen sind auf Verwirklichung in der Zeit angelegt und können sich nur bewähren, wenn sie fähig sind, mit der Entwicklung Schritt zu halten. Genauigkeitsneigung und Detailfreude machen Verfassungen anfälliger für den Alterungsprozess und erhöhen folglich den Anpassungsdruck. Anpassungen setzen aber nicht notwendig Textänderungen voraus. Viel Änderungsbedarf kann im Wege der Auslegung aufgefangen werden. Aber je detaillierter eine Verfassung ist, desto weniger Interpretationsspielraum lässt sie. Dann helfen in der Tat nur Textänderungen. In welchem Umfang Anpassungsbedarf durch Interpretation aufgefangen werden kann, hängt wiederum von institutionellen Voraussetzungen ab, insbesondere davon, ob im



politischen System Einrichtungen zur Durchsetzung der Verfassung, namentlich Verfassungsgerichte, vorgesehen sind. Aber auch die Verfassungsrechtsprechung kann die Anpassungsleistung nur erbringen, wenn sie neben den nötigen Kompetenzen über eine Interpretationsmethode verfügt, die ihr hilft, den Sinn von Normen so zu deuten, dass sie ihren Zweck in einer veränderten Wirklichkeit erreichen können. Methoden, die den Interpreten auf den historischen Sinn des Textes festlegen, wie der amerikanische *originalism*, oder die wie der Positivismus davon ausgehen, dass der Sinn einer Norm ein für allemal feststeht und sich nicht ändern kann, bringen keinen Entlastungseffekt hervor. Schließlich spielen auch kulturelle Faktoren eine Rolle. Das Urteil darüber, ob eine Verfassung zu viel geändert wird, hängt auch von der Einstellung zur Verfassung ab. Dass die japanische Verfassung in 60 Jahren nie geändert wurde, lässt sich weder damit erklären, dass sie besonders perfekt ist, noch damit, dass es an Herausforderungen gefehlt hat. Die Erklärung liegt vielmehr darin, dass die Hemmschwellen für Verfassungsänderungen in Japan hoch sind. Verfassungsänderungen werden als ungehörig betrachtet. Das hat freilich seinen Preis. Es kann leicht zu einer Entwertung der Verfassung kommen, weil zu viel fragwürdige Entwicklungen als verfassungsrechtlich gedeckt ausgegeben werden müssen. Die japanische Verfassung verbietet Militär. Gleichwohl schien es im Lauf der Zeit nicht völlig entbehrlich und wird nun eben als „Selbstschutzeinheit“ bezeichnet. Die größte Schwierigkeit bei der Beurteilung, ob eine Verfassung „zu viel“ geändert wird, besteht allerdings darin, dass sich dieses Urteil nur schwer von demjenigen trennen lässt, ob die konkrete Änderung als nützlich oder schädlich bewertet wird. Jede für schädlich gehaltene Verfassungsänderung ist eine Änderung zu viel. Jede für nötig gehaltene, aber unterbliebene Verfassungsänderung ist eine zu wenig. Aber was als nützlich, was als schädlich gilt, ist in der Regel politisch umstritten. Die Grundfrage lautet darum, ob man zu einem begründeten Urteil über Verfassungsänderungen kommen kann, das von den Meinungsverschiedenheiten über ihre Nützlichkeit oder Schädlichkeit unabhängig ist. Das ist nur möglich, wenn es Referenzpunkte jenseits des Inhalts der Änderung gibt, aus denen sich Unterscheidungskriterien ableiten lassen.

### **Auf Eigenart und Funktion kommt es an**

Scheiden inhaltliche Kriterien für die Beurteilung von Verfassungsänderungen aus, dann bleiben Eigenart und Funktion der Verfassung übrig. Ihrer Eigenart nach ist die Verfassung ein Ensemble von Rechtsnormen. Sie beschreibt nicht die politische Wirklichkeit, sondern richtet Anforderungen an sie, die erfüllbar und durchsetzbar sind. Sie ist kein Grundbuch der politischen Kräfteverhältnisse und erst recht kein Katalog aller Wünschbarkeiten. Was jenseits des Vermögens von Rechtsnormen liegt, gehört nicht in die Verfassung, wie wünschenswert es auch sein mag. Ihrer Funktion nach regelt die Verfassung die Einrichtung und Ausübung politischer Herrschaft. Sie bringt legitime Herrschaft hervor und legt die Bedingungen fest, unter denen die Herrschaftsbefugnisse ausgeübt werden, materiell durch Zielvorgaben und Grenzen, formal durch Organisation und Verfahren. Diese Leistung der Verfassung ist abhängig von zwei Voraussetzungen. Die erste besteht in der Differenzierung zwischen den Rechtsnormen, welche die Herrschaft konstituieren und regulieren und also die Politik binden, und denjenigen, welche von der Politik auf der Grundlage und im Rahmen der Verfassung erlassen werden und die Gesellschaft binden. Das ist die Differenz zwischen Verfassung und Gesetz. Durch diese Differenz werden die Bedingungen für politische Entscheidungen und diese Entscheidungen selbst auseinandergezogen. Darin liegt der Vorteil von Verfassungen begründet. Die Bedingungen ruhen auf einem breiten Konsens. Gerade deswegen können die konkreten politischen Entscheidungen den Präferenzen der jeweiligen Mehrheit folgen, ohne dass sie deswegen für die Minderheit unannehmbar werden. Minderheiten müssen nicht ausgeschaltet werden, sondern bleiben als Alternative präsent. Wechsel können sich gewaltfrei vollziehen. Da die Verfassung legitime Herrschaft erst hervorbringt, kann sie nicht von den Herrschenden selbst stammen. Sie muss rechtlich gesehen ein anderes Zurechnungssubjekt haben. Dafür kommt allein das Volk in Betracht. Dieser Ab-

leitungszusammenhang findet darin Ausdruck, dass die Verfassung entweder vom Volk selbst in Kraft gesetzt wird oder von einer eigens zum Zweck der Ausarbeitung einer Verfassung gewählten Versammlung verabschiedet wird, zumindest aber dem Volk als Quelle aller öffentlichen Gewalt zugeschrieben wird, wie das Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes tut. Die begriffliche Unterscheidung von *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué*, zuerst 1789 von Sieyès formuliert, ist für die Verfassung essenziell. Ohne sie läuft das Konzept einer abgeleiteten und als Auftragsangelegenheit ausgeübten Herrschaftsmacht, für deren Gebrauch ihre Inhaber dem Auftraggeber rechenschaftspflichtig sind, leer.

Die zweite Voraussetzung hängt damit zusammen, dass die mit der Verfassung verbundenen Erwartungen sich nur erfüllen, wenn der Verfassung Vorrang vor allen anderen Rechtsakten, auch vor den Gesetzen, zukommt. Das ist in der Verfassungsgeschichte nicht immer beachtet worden, selbst in der Weimarer Republik noch nicht, heute aber durch Artikel 1 Absatz 3 und 20 Absatz 3 des Grundgesetzes unmissverständlich angeordnet. Vorrang der Verfassung vor dem Gesetz ist die strukturelle Konsequenz aus der Differenz zwischen *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué*. Aus der mehr als 200-jährigen Erfahrung mit dem Konstitutionalismus kann man freilich sagen, dass der Vorrang der Verfassung meist ohne praktischen Wert ist, wenn er nicht von Verfassungsgerichten oder Gerichten mit der Befugnis zur verfassungsrechtlichen Kontrolle durchgesetzt werden kann.

### **Einige Maximen für Verfassungsänderungen**

Aus diesen Überlegungen lassen sich einige Maximen für Verfassungsänderungen ableiten, und zwar jenseits der Frage nach dem inhaltlichen Nutzen oder Schaden bestimmter Verfassungsänderungen, die immer umstritten sein wird. Was zunächst das Änderungsregime betrifft, so muss sich darin der Umstand widerspiegeln, dass die Verfassung die Konsensbasis für die konkurrierenden politischen Kräfte bildet. Gerade durch die Befestigung eines Konsenses im Prinzipiellen gelingt es, Feinde in Gegner zu verwandeln.

Die Verfassung legt die Bedingungen für die Konkurrenz fest. Deswegen darf die Verfassungsänderung nicht zu leicht gemacht, insbesondere nicht einer einfachen Parlamentsmehrheit überlassen werden. Damit würden alle Vorteile des Konstitutionalismus aufs Spiel gesetzt.

Das allein hilft freilich nicht, wenn eine einzige Partei über die zur Verfassungsänderung nötige qualifizierte Mehrheit verfügt. In der Bundesrepublik ist dieser Fall nie eingetreten, und unter den gegenwärtigen Bedingungen droht er weniger denn je. Es ist aber sicher kein Zufall, dass es zu keiner Zeit so viele Verfassungsänderungen in kurzer Zeit gegeben hat wie in den knapp drei Jahren der ersten Großen Koalition, nämlich zwölf. Anders als Deutschland hat Indien eine Phase erlebt, in der die regierende Kongresspartei die verfassungsändernde Mehrheit besaß und sie ausnutzte, wann immer ihr eine Entscheidung des indischen Supreme Court missfiel. Im Grundgesetz hat die Erkenntnis, dass prozedurale Regeln für Verfassungsänderungen nicht ausreichen, sondern durch materielle ergänzt werden müssen, in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes ihren Niederschlag gefunden. Der indische Supreme Court ist dem ohne entsprechende textliche Grundlage in der Verfassung gefolgt.

Wird die Funktion der Verfassung gefährdet, wenn man Änderungen zu leicht macht, so gilt umgekehrt doch auch, dass sie nicht übermäßig erschwert werden dürfen. Sonst beschwört man die Gefahr herauf, dass die Verfassung hinter den Anforderungen der Zeit zurückbleibt. Ihre Beachtung führt zu suboptimalen Ergebnissen, was wiederum die Versuchung steigert, sie zu umgehen. Die USA können mit ihrem äußerst restriktiven Regime für Verfassungsänderungen nur leben, weil die Verfassung so knapp und offen ist, wie man heute keine Verfassung mehr formulieren würde. Sie bezahlen gleichwohl einen hohen Preis für ihre Strenge. Sie erhöht die Macht des Supreme Court. Ist sie schon wegen der Kürze und Vagheit der Verfassung hoch, so steigt sie nochmals dadurch, dass die Interpretationen



Prof. Dr. Dieter Grimm, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

des Gerichts praktisch nicht durch Verfassungsänderung korrigierbar sind. Auch darin findet die konstante Besorgnis der USA über den undemokratischen Charakter der Verfassungsrechtsprechung eine Erklärung. Auch was die Änderungsmodalitäten angeht, lassen sich aus Eigenart und Funktion der Verfassung Grenzen der Verfassungsänderung ableiten. Da die Verfassung ein Komplex von Rechtsnormen ist, sind alle Inhalte fehl am Platz, die rechtlicher Verbindlichkeit nicht zugänglich sind, aber durch die Aufnahme in die Verfassung den Schein der rechtlichen Verbindlichkeit erlangen, der dann nur enttäuscht werden kann und dem Geltungsvertrauen in das Verfassungsrecht generell abträglich ist. Da die Verfassung die Prinzipien der Staats- und Gesellschaftsordnung und die organisatorischen und prozeduralen Grundlagen der politischen Willensbildung enthält, ist Argwohn am Platz, wenn Änderungen nur zur Ermöglichung einer einzelnen Maßnahme dienen. Die Einhaltung dieses Grundsatzes lässt sich freilich nur einfordern, wenn nicht schon bei der ursprünglichen Formulierung der Verfassung gesündigt worden ist. Je mehr sich die Verfassung vom Prinzipiellen entfernt und ins Einzelne geht, desto häufiger werden solche fallbedingten Änderungen auftreten. Da die Verfassung ein Komplex staatsbezogener Rechtsnormen und kein Register aller lobenswerten Verhaltensweisen oder anerkanntswerten gesellschaftlichen Interessen ist, sollten Normen vermieden werden, die nicht die Einrichtung und Ausübung politischer Herrschaft betreffen, sondern Individualverhalten regeln oder partikularen gesellschaftlichen Interessen eine verfassungsrechtliche Legitimation verschaffen. Etwas anderes gilt freilich, wenn der Staat gesellschaftliche Akteure an der Ausübung öffentlicher Gewalt beteiligt. Dann kann die verfassungsrechtliche Regulierung dieses Beteiligungsverhältnisses geradezu erforderlich sein. Schließlich sind wegen der Ebenendifferenzierung, die für die Verfassung konstitutiv ist, Verfassungsänderungen schädlich, die diese Differenzierung unterlaufen, also

die Unterscheidung zwischen Prinzipien für politische Entscheidungen und diesen Entscheidungen selbst einebnen. Die Verfassung regelt die Politik, ersetzt sie aber nicht.

### **Daran gemessen: die Änderungspraxis**

Wie nimmt sich unter diesen Gesichtspunkten die Verfassungsänderungspraxis in der Bundesrepublik aus? Verfassungsänderungen, die keinen Rechtssatz zum Gegenstand hatten, sind wir knapp entgangen. 1994 fehlte nicht viel, und im Grundgesetz hätte der Satz gestanden: „Jeder ist zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn aufgerufen.“ Gegen Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn ist natürlich nichts einzuwenden, und wenn es mehr davon gäbe, wäre es um das Land besser bestellt. Aber man kann etwas dagegen haben, diese Forderung in der Verfassung zu erheben. Denn sie erschöpft sich in einem unverbindlichen Appell, hat weder einen rechtlichen Regelungsgehalt, noch ist sie in Durchsetzungsabsicht erlassen. Gerade diese Unverbindlichkeit beflügelte aber die Neigung des Parlaments, dem Wunsch einiger ostdeutscher Abgeordneter nach einer solchen Klausel nachzugeben, weil sie wegen ihrer rechtlichen Irrelevanz nicht schade. Sie schadet aber sehr wohl, weil sie die Verfassung als leeres Gerede erscheinen lässt und damit das Geltungsvertrauen in das Grundgesetz insgesamt untergräbt. Dass das Verlangen nach Ermöglichung bestimmter Maßnahmen das Motiv für Verfassungsänderungen war, ist verhältnismäßig oft vorgekommen, wenn grundgesetzliche Bestimmungen dem im Wege standen – etwa wenn dem Bund eine für nötig erachtete Gesetzgebungskompetenz fehlte. Mehrfach sind sogar Gesetze, die eine Verfassungsänderung voraussetzten, ausgefertigt und verkündet worden, ehe die Verfassungsänderung in Kraft getreten war. Das Atomgesetz etwa entstand auf diese Weise. Diesem laxen Umgang mit der Verfassung hat erst das Bundesverfassungsgericht 1972 ein Ende bereitet. Dabei handelt es sich aber nicht nur um Sünden der Vergangenheit. Wenn die Beibehaltung von Jobcentern von einer Verfassungsänderung abhängt, dann spricht viel dafür, dass mit der vorangegangenen Verfassungsregelung etwas nicht stimmt. Auch die Gefahr, die Verfassung mit einem Grundbuch der politischen Kräfteverhältnisse oder einem Register aller aus

Die Herausgeber der Editionsreihe während der Veranstaltung: Dr. Volker Wagner, Dr. Wolfram Werner, Dr. Michael Hollmann, Dr. Harald Rosenbach und Dr. Edgar Büttner sowie Ministerialdirektor Harro Semmler, Leiter der Abteilung „Parlament und Abgeordnete“ (v. l.)

den Grundrechten abgeleiteten Garantien zu verwechseln, ist oft aufgetreten. Kaum hatte das Bundesverfassungsgericht Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entnommen, entstanden Bestrebungen, es als eigenes Grundrecht in die Verfassung einzufügen. Der Vorgang wiederholte sich 2008, als das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme entwickelt wurde. Die Einfügung ins Grundgesetz würde jedoch an der Rechtslage nichts ändern, sondern nur ein Vollständigkeits- und Registrierungsideal befriedigen, das ohnehin unerreichbar ist. Verfassungsänderungen sind nicht zur Bekräftigung von Verfassungsrecht, sondern zu seiner Änderung sinnvoll. Es gibt auch immer wieder Bestrebungen gesellschaftlicher Kräfte, ihre partikularen Interessen in den Rang verfassungsrechtlicher Staatsziele zu erheben, um bei passender Gelegenheit daraus Forderungen abzuleiten. Der Sport kann als Beispiel dienen. Der Deutsche Olympische Sportbund betreibt die Einfügung eines Artikels in das Grundgesetz, der den Staat zur Förderung des Sports verpflichtet. Bislang kennt das Grundgesetz nur eine einzige Förderpflicht, die 1994 in Artikel 3 Absatz 2 eingefügte Pflicht, die tatsächliche Durchsetzung der schon von Anfang an im Grundgesetz verbürgten Gleichberechtigung von Mann und Frau zu fördern. Selbst für die Behinderten gilt nur ein Benachteiligungsverbot. Aber der Sportbund verlangt eine verfassungsrechtlich garantierte staatliche Förderung, weil er eine große Personengruppe vertrete, deren Freizeitbeschäftigungen der Gesellschaft dienen. Wie viel davon Geschäft ist und welche dunklen Seiten dem Nutzen gegenüberstehen, wird verschwiegen.

#### **Nicht Verfassungsästhetik, sondern Verfassungsfunktion**

Das hervorstechendste Merkmal der Änderungsgeschichte des Grundgesetzes ist aber die Missachtung der Ebenendifferenzierung. Hier liegt der wesentliche Grund dafür, dass das Grundgesetz heute doppelt so lang ist wie 1949. Die Regelungen werden immer komplizierter und detailreicher.

Artikel 23 in der Fassung, die er 1990 erlangt hat, die Artikel 72 und 84 Absatz 1 nach der Föderalismusreform von 2006, Artikel 106, der sich über mehrere Seiten erstreckt, sind Beispiele dafür. Auch die Grundrechte werden von dieser Tendenz nicht verschont. Die Auswirkungen lassen sich an den Änderungen des Asylrechts von 1993 und der Unverletzlichkeit der Wohnung von 1998 beobachten. Artikel 13 ist seitdem viermal so lang wie zuvor, Artikel 16 a 40-mal so lang wie sein Vorgänger.

Grundrechte benötigen an sich nicht viel Platz. Sie sind traditionell lapidar formuliert. Sie benennen zunächst, meist nur mit einem einzigen Wort, die Gegenstände, die den grundrechtlichen Freiheitsschutz genießen sollen, Handlungen (wie die Meinungsäußerung), Überzeugungen (wie die Religion), Befindlichkeiten (wie die körperliche Unversehrtheit), Institutionen (wie die Familie), Objekte (wie Wohnung oder Eigentum), gesellschaftliche Funktionsbereiche (wie Wissenschaft und Kunst). Dem folgt gewöhnlich eine Ermächtigung des Gesetzgebers, die Freiheiten gesetzlich zu beschränken, manchmal ergänzt um Aussagen zu den Anlässen, Zwecken oder Mitteln der Beschränkung. Dafür reichen der Verfassung wenige Zeilen. Alles Übrige ist Sache des Gesetzgebers.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Freiheitlichkeit der Bundesrepublik oder gar das Gemeinwohl unter der lapidaren Formulierung der Grundrechte gelitten hätten. Selbst dort, wo die Beschränkungsermächtigung nicht ihrerseits wieder beschränkt wird, sichert das Verhältnismäßigkeitsprinzip den freiheitsschonenden Ausgleich zwischen kollidierenden Rechtsgütern. Die geschilderten Verfassungsänderungen im Grundrechtsbereich begnügen sich damit nicht, sondern laden den Gesetzesvorbehalt mit allerlei Kautelen, Organisationsbestimmungen und Verfahrensregeln auf, die man in den Gesetzen, oft sogar in den Durchführungsverordnungen suchen würde. Käme heute jemand auf den Gedanken, die Rundfunkfreiheit zu präzisieren, müsste man damit rechnen, dass den bisherigen acht Worten in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes der halbe Rundfunkstaatsvertrag folgte.

Spricht man darüber mit Politikern, die an den Verfassungsänderungen beteiligt waren, so räumen sie bereitwillig ein,



dass die neuen Formulierungen nicht als verfassungsästhetische Meisterwerke gelten können. Das ist aber eine Verharmlosung. Es geht nicht um Verfassungsästhetik, sondern um Verfassungsfunktion. Die Verfassung legt die langfristig gültigen Prinzipien und Verfahren für politische Entscheidungen fest und entzieht sie dem politischen Streit. Sie sind nicht mehr für Entscheidungen mit einfacher Mehrheit offen. Mehrheitsentscheidungen werden dadurch aber nicht überflüssig. Sie beanspruchen zu Recht ihren Platz, damit auf veränderte Verhältnisse oder veränderte Präferenzen reagiert werden kann und damit vom Wahlausgang etwas abhängt.

Je mehr Detailfragen auf der verfassungsrechtlichen Ebene entschieden werden, desto kleiner wird der Raum für Gesetzgebung durch Mehrheitsentscheidung. Was die Verfassung geregelt hat, ist nicht mehr Thema, sondern Prämisse der Politik. Damit schrumpft aber auch die Fähigkeit der Politik, auf veränderte Anforderungen zu reagieren oder die Präferenzen zu ändern, wenn die Wahlen der bisherigen Opposition zur Mehrheit verholten haben. Die Demokratie benötigt eine Verfassung, aber zu viel Verfassung beeinträchtigt die Demokratie. Jeder Politikwechsel setzt dann eine vorgängige Verfassungsänderung voraus, die freilich nur bei Zustimmung des politischen Gegners zustande kommt. Das politische System droht durch die Aufblähung der Verfassung zu versteinern. Die Politik entmachtet sich selbst.

### **Mängel im Änderungsverfahren**

Wie kann es dazu kommen? Offenbar besteht ein Unterschied zwischen Gründungssituationen, in denen, gewöhnlich nach einer tiefen historischen Zäsur, eine neue Verfassung ausgearbeitet wird, und späteren Änderungen dieser Verfassung. Über der Gründungssituation liegt der Rawls'sche Schleier der Ungewissheit. Die Bereitschaft, sich aufs Prinzipielle zu beschränken und im Übrigen auf den Wahlausgang zu vertrauen, ist größer als nach vielen Jahrzehnten parteipolitischer Auseinandersetzungen, abgegrenzter Terrains, verfestigter Klientelbeziehungen. Dann schiebt sich das Verlangen in den Vordergrund, so viel wie möglich von den eigenen Positionen abzusichern und gegen einen Mehrheitswechsel zu immunisieren. Das Zwei-

drittelerefordernis bei Verfassungsänderungen führt freilich dazu, dass für jeden Terraingewinn, den eine Seite erzielt, der anderen Seite ein Zugeständnis gemacht werden muss. So füllt sich die Verfassung mit Regelungen, die lediglich kurzfristige Parteiinteressen befriedigen, langfristig aber dem Ganzen schaden.

Das ist freilich nur möglich, wenn das Verfahren der Verfassungsänderung solche Ergebnisse zulässt. Deswegen ist zum Schluss ein Blick auf den Zusammenhang von Änderungsergebnis und Änderungsverfahren nötig. Es geht also um die materielle Relevanz prozeduraler Vorschriften. Das Verfahren zur Verfassungsänderung ist in Artikel 79 des Grundgesetzes geregelt. Absatz 1 erklärt, dass das Grundgesetz im Wege der Gesetzgebung geändert wird, also durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat, durch die der Text des Grundgesetzes geändert wird. Absatz 2 bestimmt, dass dafür im Unterschied zur Gesetzgebung eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Absatz 3 legt fest, welche Teile des Grundgesetzes von Verfassungsänderungen ausgenommen sind.

Grundzug dieser Regelung ist, dass sich die Verfassungsgebung, was das Verfahren angeht, nicht signifikant von der Gesetzgebung unterscheidet. Die Initiative zu einer Verfassungsänderung kann nur von demjenigen ausgehen, der auch das Gesetzesinitiativrecht hat, also die Bundesregierung, eine Anzahl von Abgeordneten des Bundestages und der Bundesrat. Da diese Gremien sich parteipolitisch rekrutieren, gelangen ins förmliche Verfahren nur Änderungswünsche, an denen politische Parteien ein Interesse haben. Parteiinteressen sind aber nicht notwendig identisch mit Gesamtinteressen. Beraten werden Änderungsvorschläge allein in Bundestag und Bundesrat. Der Beschluss fällt eben dort. Die Politik bleibt bei Verfassungsänderungen also unter sich. Verfassungsänderungen liegen in den Händen derer, die auch das politische Tagesgeschäft betreiben. Der einzige Unterschied zwischen Verfassungsänderung und Gesetzgebung liegt im Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit. Das ändert an dem Grundzug aber wenig. Angewiesenheiten auf eine Zweidrittelmehrheit sind inzwischen vielmehr auch im politischen Tagesgeschäft Normalität. Zum einen sind sie Normalität, wenn eine große Koalition amtiert. Zum anderen sind sie Normalität im

Bereich der Zustimmungrechte des Bundesrates, wenn Bundestag und Bundesrat divergierende Mehrheiten haben. Dann benötigt die Regierungspartei die Einwilligung der Oppositionspartei für ihre Maßnahmen. Die Folge ist ein Übergang von der Deliberation, bei der sich am Ende aber die Mehrheit durchsetzen kann, zur Negotiation mit den bekannten Folgen quälender Lähmung der Politik, Verwässerung der Maßnahmen, Ergebnissen, die so niemand gewollt hat und für aussichtsreich hält. Als Erfolg gilt unter diesen Umständen bereits der Kompromiss, die Lösung des Problems muss dahinter zurücktreten.

Das Instrument zur Überwindung von Blockaden im politischen Tagesgeschäft ist der Vermittlungsausschuss, der nicht öffentlich tagt und über dessen Vorschläge das Plenum ohne Diskussion abstimmt. Da die Ursache hier wie da das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit ist, liegt es nahe, die im Vermittlungsausschuss oder in Koalitionsrunden gebräuchlichen Muster auf die Verfassungsänderung zu übertragen. Eine Entscheidungsfindung nach dem Muster des Vermittlungsausschusses ist aber nicht geeignet, bei den Beteiligten das Bewusstsein zu erzeugen, dass sie bei Verfassungsänderungen in einer anderen Eigenschaft tätig werden als bei der Gesetzgebung, dass sie ein Stück *pouvoir constituant* wahrnehmen und dabei selber die ihnen der Idee nach vom Volk gesetzten Bedingungen ihres Handelns ändern.

#### **Änderungsbedarf beim Änderungsverfahren**

Daraus muss man schließen, dass im Interesse der Wahrung von Eigenart und Funktion der Verfassung das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig ist. Die Zweidrittelmehrheit ist notwendig, aber nicht ausreichend. Was ist zusätzlich erforderlich? Erstens muss sich die Differenz zwischen Verfassungsebene und der Ebene des politischen Tagesgeschäfts im Änderungsverfahren widerspiegeln. Die Verfahrensgestaltung muss ein Bewusstsein erzeugen, dass es um die gemeinsamen Grundlagen geht. Zweitens muss Raum für andere Bedürfnisse als die Eigeninteressen der Politik geschaffen werden. Die politische Klasse darf bei Verfassungsänderungen nicht unter sich bleiben. Schließlich müssen drittens die deliberierenden

Elemente gegenüber den negotiativen gestärkt werden. Dazu bedarf es der Anreize für Gemeinwohlerwägungen statt kleinlicher Punktsiege für Parteinteressen. Wie erreicht man das? Ein Blick auf die Verfassungsänderung anderer Länder eröffnet eine Fülle von Möglichkeiten. Ich kann sie hier nicht im Einzelnen ausbreiten, will aber die Grundantwort auf die Frage geben. Es bedarf keiner völligen Abkehr vom bisherigen System. Verfassungsänderungen sollen der Politik nicht aus der Hand genommen werden. In das System müssen aber „Unterbrecher“ eingebaut werden, die die Gewohnheiten des politischen Tagesgeschäfts aufstören und die Politik zu einem Perspektivenwechsel von innen nach außen zwingen. Solche „Unterbrecher“ können in verschiedenen Stadien des Verfahrens und mit unterschiedlichen Mitteln vorgesehen werden. Man kann einzelne auswählen oder verschiedene kombinieren. Eine Möglichkeit besteht darin, das Initiativrecht für Verfassungsänderungen zu öffnen, etwa für Volksbegehren. Nicht nur die Parteien können dann Änderungsbedarf auf die Tagesordnung setzen. Man kann eigene Beratungsgremien in das Verfahren einschalten, wie es zum Beispiel auf europäischer Ebene der Grundrechte- und später der Verfassungskonvent waren. Man kann die Beschlussfassung öffnen, etwa indem ein Referendum eingeschaltet oder angehängt wird. Viele Länder legen zwischen den parlamentarischen Beschluss einer Verfassungsänderung und ihr Inkrafttreten ein zeitliche Zäsur. Die Verfassungsänderung kommt erst zustande, wenn das nächste Parlament sie bestätigt. Dann findet zwischen Beschluss und Inkrafttreten eine Wahl statt, und die Verfassungsänderung kann zum Wahlkampfthema gemacht werden. Das Publikum hat zumindest Einwirkungschancen.

So sehr sich das Grundgesetz bewährt hat, wie man gern und mit Recht sagt, so wenig lässt sich im Lichte von 57 Verfassungsänderungen doch behaupten, dass sich das Änderungsverfahren bewährt habe. Das ist keine Abwertung sämtlicher Verfassungsänderungen. Viele haben Anfangsschwächen des Grundgesetzes ausgeglichen, Lücken gefüllt oder neuen Herausforderungen Rechnung getragen. Aber freimütig gesagt: Das Grundgesetz war schon einmal besser als jetzt. Wir sollten ihm weitere Verschlechterungen ersparen.

**Dr. Risse:** Lieber verehrter Herr Professor Grimm, am Beifall haben Sie ablesen können, dass sich – ich deute es jedenfalls so – die Beteiligten an der Edition, deren Fertigstellung wir hier heute begehen, eine schönere Würdigung eigentlich kaum hätten wünschen können.

Sie haben ein breites Panorama verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Desiderate gezeichnet. Angesichts der Fülle des ausgebreiteten Materials will ich mich des Versuchs einer Vorstrukturierung der nun folgenden Diskussion enthalten. Ich bin auch sicher, dass das gar nicht erforderlich sein wird, weil unter den Anwesenden viele sein werden, die ganz unterschiedliche Aspekte dessen, was Sie dargestellt haben, ansprechen wollen.

Erwähnen will ich vorab nur, dass wir uns insofern an einem besonders geeigneten Ort befinden, als hier, im Großen Protokollsaal des Reichstagsgebäudes, die beiden Föderalismuskommissionen I und II getagt haben. Beide haben erhebliche Beiträge zur Veränderung des Grundgesetzes geleistet. Sie haben dafür die eine oder andere Anerkennung, aber auch viel Kritik erfahren, nicht zuletzt durch den Präsidenten des Bundestages. Ob das eine oder das andere gerechtfertigt ist, mag heute Abend dahinstehen, aber dass wir das Tun des verfassungsändernden Gesetzgebers an einem seiner Tatorte besichtigen, das sollten Sie wissen. Sie haben sich, Herr Professor Grimm, dankenswerterweise bereit erklärt, im Anschluss an Ihre Ausführungen auf Fra-

## Diskussion



gen und Anmerkungen zu reagieren und für eine Diskussion zur Verfügung zu stehen. Ich darf um Wortmeldungen für diese Diskussion bitten.

**Dr. Krings:** Sehr geehrter Herr Professor Grimm, ich danke Ihnen für Ihren anregenden Vortrag, wie ich auch den Wissenschaftlern danke für ihre Mitarbeit an der Aktenedition. Ich möchte aber zugleich anmerken, dass man aufpassen muss, gerade bei einem solchen Anlass und auch bei der Aufarbeitung der Geschichte des Parlamentarischen Rates, nicht zu sehr in Verfassungsnostalgie zu verfallen. Ich möchte mich daher auf ganz nüchterne Art und Weise ebenfalls der Kernfrage nähern: Was haben wir mit dem Grundgesetz in den 60 Jahren gemacht?

Ich bekenne freimütig – im Anschluss an das, was Herr Risse gesagt hat –, dass ich bei einigen dieser Verfassungsänderungen der letzten Jahre „Mittäter“ war, auch als Mitglied in den beiden Föderalismuskommissionen. Die Föderalismuskommission I, die uns den „Jagdschein“ im Grundgesetz gebracht hat, ist in Teilbereichen sicherlich ein Negativbeispiel; auch bei der Föderalismuskommission II mussten wir eben leider – neben vielen guten Sachen – auch länderscharfe Bestimmungen in die Finanzverfassung aufnehmen, in denen jedes einzelne Bundesland mit jeweils genauen Euro-Beträgen aufgeführt ist.

Die Frage ist: Warum war diese Vielzahl von Verfassungsänderungen – aus meiner Sicht – im Großen und Ganzen doch nötig? Von mir aus möchte ich zwei Erklärungsversuche machen; ich würde mich freuen, wenn Sie diese vielleicht kommentieren würden.

Der erste Erklärungsversuch: Sie haben angesprochen, dass wir selbstverständlich seit 60 Jahren auch eine Verfassungsrechtsprechung in Deutschland gehabt haben. Sie haben ferner gesagt, der Grundgesetzgeber hat oft – vielleicht ver-

ständiglicherweise – politische Handlungsfelder unnötig eng gemacht, indem er Themen den Mehrheitsentscheidungen entzog. Das gilt natürlich auch für die Verfassungsrechtsprechung, wo wir als Politiker im Bundestag auch manchmal sagen, da war das Verfassungsgericht zu streng, da hat es vielleicht nicht nur etwas aus der Verfassung herausgelesen, sondern auch etwas hineingelesen. Das führt zum Teil zu Verfassungsänderungen. Zurzeit diskutieren wir eine bei den Jobcentern, die ich eher kritisch sehe. Prinzipiell können solche Verfassungsänderungen aber gerade deswegen notwendig sein, um auch eine Entscheidung, die wir für zu weit gehend und für zu detailliert halten, in ihren Aussagen zu korrigieren oder das Gericht auf einen anderen Pfad bei einer bestimmten Entwicklung zu führen.

Der zweite Erklärungsversuch, den Sie eigentlich schon angedeutet haben, ist für mich der wichtigere: Eine Verfassungsgebung 1948/49, in der berühmten Stunde null, wie wir sie nennen, fand natürlich in einer grundlegend anderen Situation statt als eine Verfassungsänderung in einer bereits seit Jahrzehnten arbeitenden Republik, wenn am laufenden Motor oder am schlagenden Herzen operiert wird. Vor 60 Jahren konnten wir, um mit John Rawls zu sprechen, noch von einem „Schleier des Nichtwissens“ ausgehen; die politischen Parteien konnten noch nicht so genau wissen, wo sie denn stehen in der Zukunft, und die Länder noch nicht so genau wissen, wie ihr ökonomischer und politischer Stand in der Republik ist. Inzwischen haben alle Beteiligten 17 Bundestagswahlen erlebt, unzählige Landtagswahlen mit den entsprechenden Ergebnissen. Wir haben 16 Bundesländer, die ziemlich genau wissen, wo ihre ökonomischen Stärken und Schwächen sind. Das führt eben



Die Herausgeber der Editionsreihe:  
Dr. Wolfram Werner, Dr. Volker Wagner,  
Dr. Michael F. Feldkamp, Dr. Edgar Büttner,  
Dr. Michael Hollmann und Dr. Harald Rosenbach (v. l.) mit Dr. Christine Autenrieth, Geschäftsführerin des Oldenbourg Verlags München

dazu – man kann es sich fast bildlich vorstellen –, dass auch und gerade bei den Föderalismuskommissionen die beteiligten Verhandlungsführer gleichsam unter dem Tisch mit einem Taschenrechner sitzen und sich genau ausrechnen, was eine bestimmte Verfassungsänderung sie kosten könnte oder ihnen bringen könnte. Und insofern ist eben dieser Schleier des Nichtwissens nicht mehr vorhanden; man kennt seine Position relativ gut. Daraus können jetzt zwei verschiedene Konsequenzen gezogen werden. Man kann zum einen das Misstrauen, das bei heutigen Verfassungsänderungen oftmals zum Tragen kommt, akzeptieren. Sie haben es beschrieben: Man weiß genau, ich will auch noch in einer guten Position sein, wenn ich die Mehrheit nicht mehr habe, und ich will auch genau wissen, was es mich kostet oder nicht kostet. Ich mache eben relativ detaillierte Verfassungsänderungen, muss aber trotzdem noch die schlimmsten Auswüchse verhindern! Hier akzeptiere ich im Grunde, dass wir längere Verfassungsartikel bekommen. Im zweiten Falle verzichte ich auf solche Verfassungsänderungen; dann muss ich aber hinnehmen, dass bestimmte Missstände – beispielsweise im Bund-Länder-Verhältnis – nicht mehr korrigierbar sind. Ich wage jetzt einmal die These, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes sicherlich eins nicht haben wollten: eine versteinerte Verfassung, die nicht mehr zu ändern ist. Wenn sie gewusst hätten, dass die Veränderung den Preis hat, dass die Verfassung deutlich länger und auch komplizierter wird, hätten sie wahrscheinlich diese – zugegebenermaßen – erhebliche Kröte geschluckt, weil eine Verfassung lebendig sein muss. Eine letzte Bemerkung: Andere Länder haben sehr viel strengere Regeln der Verfassungsänderung. Amerika – ein gutes Beispiel für Verfassungsänderungen – erkauft sich

das mit dem Preis einer wirklich gewagten Auslegung von Verfassungsartikeln. Ein Beispiel: Der ganz überwiegende Teil der Strafgesetze der amerikanischen Bundesebene basieren auf der sogenannten „Interstate Commerce Clause“. Das ist jene Klausel, die besagt: Der Bund ist zuständig, wenn der zwischenstaatliche Handel zwischen verschiedenen Gliedstaaten der USA betroffen ist. Da steht dann im Strafgesetzbuch: Wenn man zur Vorbereitung einer Straftat Telefonanrufe tätigt, also das zwischenstaatliche Telefonnetz benutzt, ist das Teil des „Interstate Commerce“. Damit ist der Bund zuständig. Eine solche Verfassungskonstruktion – die so extensiv ist, weil man eben keine Änderungen vornehmen kann – würde ich mir jedenfalls für das Grundgesetz nicht wünschen. Dankeschön.

**Prof. Dr. Grimm:** In dem letzten Punkt bin ich völlig auf Ihrer Seite, Herr Krings. Je höher die Hürden für Verfassungsänderungen, desto größer die Macht des Verfassungsgerichts. Die USA sind ein Beispiel dafür und zahlen auch den Preis. Obwohl das deutsche Verfassungsgericht in der Verfassungsinterpretation den größeren *judicial activism* entfaltet, ist der amerikanische Supreme Court das stärker politisierte Gericht. Der Anpassungsdruck, dem eine alte Verfassung ausgesetzt ist, lastet allein auf ihm.

Was Deutschland betrifft, so habe ich mir häufiger die Frage gestellt, wodurch das Grundgesetz wohl stärker verändert worden ist: durch die 57 förmlichen Textänderungen oder die mittlerweile 122 Bände Verfassungsrechtsprechung? Meine zugegebenermaßen pauschale Antwort lautet: Im Grundrechtsteil sind die wesentlichen Änderungen ein Ergebnis der Rechtsprechung, im Organisationsteil beruhen die wesentlichen Änderungen auf Textänderungen. Es ist richtig, dass der Spielraum für Mehrheitsentscheidungen auch durch Verfassungsrechtsprechung eingengt wird. Doch sind das Einengungen, die in der Verfassung ihren Grund haben, also gewollt sind. Eben dafür haben wir ein Verfassungsgericht. Es ist aber auch unbestreitbar, dass

Moderation der anschließenden Diskussion mit Prof. Dr. Dieter Grimm (l.), Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D., und der Moderator der Diskussion, Ministerialdirektor Dr. Horst Risse, Leiter der Abteilung „Information und Dokumentation“ der Bundestagsverwaltung (l.)

in der Auslegung der Verfassung immer ein mehr oder weniger großer Anteil von Verfassungsschöpfung enthalten ist. Deswegen kann man über die Qualität von verfassungsgerichtlichen Urteilen ebenso streiten wie über die Qualität von Verfassungsänderungen. Es liegt mir auch fern, jede Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu rechtfertigen und allein die Änderungspraxis zu kritisieren. Gerade weil es auch zu Fehlsteuerungen durch Verfassungsrechtsprechung kommen kann, ist die Umprogrammierung der Rechtsprechung durch Verfassungsänderungen völlig legitim. Nur muss sie in verfassungsadäquater Weise erfolgen. Die Verfassung ist nicht dazu da, Einzelfälle zu lösen. Besonders interessant fand ich, was Sie über Verfassungsänderungen ohne den Schleier der Ungewissheit gesagt haben: Man kann sich nach vielen Jahren der politischen Praxis unter dem Grundgesetz genau ausrechnen, was eine Änderung für die eigene Partei, für den Bund, für ein Land kostet, berechnet in Handlungsfeldern, Gestaltungschancen, Geld, vielleicht sogar Wählerstimmen. Nur würde ich das gerne als Argument für meine These werten, dass man „Unterbrecher“ braucht, die dafür sorgen, dass die Diskussion über Verfassungsänderungen nicht primär unter diesen Eigennutz-Gesichtspunkten geführt wird, sondern stärker für gemeinwohlorientierte Gesichtspunkte offen ist. Weil auch ich in diesem Saal an den Beratungen der Föderalismuskommission I teilgenommen habe, und zwar auf der Sachverständigenbank, möchte ich gern noch hinzufügen, dass die Sachverständigen nicht als „Unterbrecher“ in meinem Sinn in Frage kommen, weil von ihrer Beteiligung eben kein Zwang zum Perspektivenwechsel ausgeht. Wenn ich meine persönliche Erfahrung aus der Kommissionsarbeit wiedergeben darf – aber ich glaube, fast alle meine Kol-

legen haben sie geteilt –, so waren die Sachverständigen in der ersten Phase der Beratungen, in der die Politik zwar von der Änderungsnotwendigkeit überzeugt war, aber noch keine Vorstellung hatte, wie der Änderungsbedarf befriedigt werden sollte, durchaus gefragt. Etwa in der Mitte der Kommissionsarbeit kam es jedoch zu einer Willensbildung der Politik, von der die Sachverständigen bewusst ausgeschlossen waren, und danach wurden die Interventionen der Sachverständigen nur noch als Störung empfunden. Ich möchte aber nochmals bekräftigen, dass es nicht in meiner Absicht liegt, die Politik von Verfassungsänderungen auszuschließen. Vielleicht ist es kein Zufall, dass von den Vorschlägen der Enquetekommission Verfassungsreform, in der die Sachverständigen eine gewichtige Rolle spielten, nur ein einziger von eher technischer Bedeutung verwirklicht wurde.

**Dr. Risse:** Vielen Dank für diese erste Antwortrunde. Bevor ich einem weiteren „Mittäter“ der Föderalismuskommission I, Herrn Professor Geiger, das Wort gebe, vielleicht nur ein kurzer Hinweis.

Herr Professor Grimm, Sie haben gesagt, ab der Mitte der Verhandlungen hätten die Sachverständigen bei der Kommission nur noch gestört. So würde ich das, aus der Sicht des Sekretärs der Kommission, nach meiner Wahrnehmung der damaligen Verhandlungsgänge nicht sagen wollen. Zumindest hat es ein ganz wesentliches Ergebnis dieser ersten Föderalismuskommission gegeben, das ohne das Wirken eines Sachverständigen so nicht zustande gekommen wäre. Er ist an einem ganz entscheidenden Punkt auf eine Idee gekommen, die die Kommission sehr weitergebracht hat. Der Beitrag der Sachverständigen hat bei diesen Verhandlungen schon eine ganz erhebliche Rolle gespielt, wenn er auch vielleicht aus der Sicht derer, die ihn eingebracht haben, nicht in so vollständigem Umfang zum Tragen gekommen ist, wie sie sich das gewünscht haben.



**Prof. Dr. Geiger:** Herr Professor Grimm, Sie haben die Fragen schon ein bisschen angesprochen. Bei den „Verfassungsänderungen“ durch das Bundesverfassungsgericht – Sie sagten, es gab 57 Änderungen des Grundgesetzes – liegen wir irgendwie im Mittelfeld oder im weiteren vorderen Bereich im Vergleich zu anderen Staaten. Liegt dies – dass wir nur 57 Grundgesetzänderungen haben – nicht auch daran, dass das Bundesverfassungsgericht, dessen Bedeutung Sie herausgestellt haben, unglaublich viel aus der Verfassung heraus- und in die Verfassung hineingelesen hat, weshalb der papiermäßige Änderungsbedarf geringer war? Ist das nicht auch eine Besonderheit des Grundgesetzes und der Rolle des Bundesverfassungsgerichts: die Fortschreibung der Verfassung durch das Bundesverfassungsgericht? Sie nannten insoweit verschiedene Grundrechtsartikel, die das Bundesverfassungsgericht interpretiert hat. Aber es gibt beispielsweise auch den Artikel 84; da kann man streiten, ob die Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht so gut war. Das ist meine erste Frage: Spielt diese Interpretation nicht eine große Rolle?

Der zweite Punkt: Haben Sie einmal analysiert, welche Reaktionen der Verfassungsgeber auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gezeigt hat? Inwieweit hat er tatsächlich versucht, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wieder einzufangen? Artikel 84 wäre so ein Beispiel oder auch Artikel 13. Inwieweit haben Sie einen Überblick, wie häufig das tatsächlich versucht wurde und wie häufig es dem Verfassungsgeber dann auch tatsächlich gelungen ist? Denn es gibt ja auch manche Hürden, das durchzusetzen.

**Prof. Dr. Grimm:** Im ersten Punkt kann ich Ihnen nur zustimmen, Herr Geiger, eine Rechtsprechung, die das Verfassungsrecht interpretatorisch auf neue Herausforderungen einstellt, vermindert den Änderungsdruck. Voraussetzung ist freilich eine Methode, die eine solche Anpassung erlaubt. Das Bundesverfassungsgericht hat sie entwickelt, indem es die Maßstäbe aus den Werten ableitet, denen die Verfassungsnormen textlich Ausdruck geben, und indem es sie auf den jeweiligen Zustand der sozialen Wirklichkeit projiziert, indem die Normen ihren Zweck erreichen sollen. Es wäre aber unrichtig anzunehmen, dass in Ermangelung einer solchen Verfassungsrechtsprechung dieselben Ergebnisse durch Textänderungen erreicht worden wären. Ob das Verhältnismäßigkeitsprinzip, die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte, die grundrechtliche Schutzpflicht, Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren, die Bundestreue im Weg der Verfassungsänderung eingeführt worden wären, halte ich für sehr fraglich. Gerade diese Fortentwicklungen machen aber heute die besondere Attraktivität des Grundgesetzes, auch für andere Länder, aus. Die Frage, die sich anschließt, ist freilich die nach der Grenze zwischen Verfassungswandel durch Interpretation und Verfassungsänderung. Wann kommt eine Interpretation einer Textänderung gleich, die dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten ist? Im Lissabon-Urteil und vorher schon im Maastricht-Urteil spielte diese Frage ja eine große Rolle. Vertragsinterpretationen, die einer Vertragsänderung gleichkommen, sind dem Europäischen Gerichtshof nach diesen Urteilen verwehrt. Wenn er die Grenze überschreitet, können die Rechtsfolgen in Deutschland keine Geltung beanspruchen. Aber wo genau verläuft die Grenze? Was Ihre zweite Frage angeht, so finde ich bemerkenswert, wie selten selbst stark kritisierten Verfassungsgerichtsentscheidungen eine Korrektur durch Verfassungsänderungen folgt. Eigentlich fällt mir nur ein Beispiel von Gewicht ein,

Blick in den Protokollsaal

aber auch das war keine Verfassungsänderung, die der Rechtsprechung Schritt auf Tritt folgte. Es geht um Artikel 72 des Grundgesetzes, dessen Bedürfnisklausel das Bundesverfassungsgericht in einem relativ frühen Urteil für nicht justiziabel erklärt hatte. Erst viele Jahre später zwang der verfassungsändernde Gesetzgeber das Gericht dazu zu prüfen, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Bundesgesetzgebung im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten gegeben seien. Meines Erachtens war schon die anfängliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Fehlentscheidung. Dass der verfassungsändernde Gesetzgeber auf der Justiziabilität der Norm besteht, ist sein gutes Recht. Es hat gelegentlich Diskussionen darüber gegeben, ob Verfassungsrechtsprechung durch Verfassungsänderungen für die Zukunft korrigiert werden darf. Natürlich ist das erlaubt. Das Verfassungsgericht ist, von den Grundprinzipien in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes abgesehen, nicht auch noch der Kontrolleur von Verfassungsänderungen.

**Prof. Dr. Klein:** Ich stimme Ihnen, Herr Grimm, ganz zu, wenn Sie dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorwerfen, häufig die verschiedenen Ebenen verwechselt zu haben, nämlich die Ebene der reinen Gesetzgebung und die der Verfassungsgebung als Rahmen für die politische Ordnung und Herrschaft. Aber ist das Bundesverfassungsgericht nicht auch zum Teil diesem Fehler verfallen? Ich nenne ganz konkret das von Ihnen auch schon erwähnte Lissabon-Urteil. Sind hier nicht Dinge aus Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes herausgegriffen worden, die ei-

gentlich dem Gesetzgeber und der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit überlassen sein sollten? Wenn dieses Urteil schon früher gegolten hätte, kann ich kaum sehen, dass es möglich gewesen wäre, die Währungshoheit aufzugeben. Den Fehler, den Sie zu Recht der Politik vorwerfen, begeht auch das Bundesverfassungsgericht selbst. Es interpretiert die Verfassungssätze vielleicht manchmal zu tief und umfassend mit der Folge, dass dem Gesetzgeber zu wenig Spielraum verbleibt.

**Prof. Dr. Grimm:** Dass das Bundesverfassungsgericht manchmal denselben Fehler gemacht hat, möchte ich nicht bestreiten. Ich hoffe nur, dass ich daran selber möglichst wenig mitgewirkt habe. Aber wer weiß das so genau? Allerdings bin ich nicht der Meinung, dass die Rechtsprechung der Politik nur Handlungsräume verschlossen habe. Oft hat sie solche Räume auch geöffnet oder die Politik zu verfassungsgebotenem Handeln gedrängt, um das diese sich lieber gedrückt hätte.

Nun aber zum Lissabon-Urteil. Ich bin nicht ganz sicher, worauf Sie sich beziehen. Da ist zum einen die Integrationsverantwortung, nach der Vertragsänderungen, die nicht im förmlichen Änderungsverfahren stattfinden, eine Mitwirkung des deutschen Parlaments verlangen. So ist es dann ja auch in den Begleitgesetzen geregelt worden. Das habe ich als völlig plausibel empfunden. Man konnte kritische Stimmen hören, die darin eine Bevormundung des Parlaments erblicken wollten: Das Parlament hätte das, was ihm jetzt zur Pflicht gemacht wird, ja ohnehin gedurft. Ja, gedurft schon, aber auch getan? Pflichten des Parlaments sind dem deutschen Verfassungsrecht auch nicht etwa fremd. Natürlich kehrt sich nicht jede Befugnis in eine Pflicht um. Aber es gibt eine Reihe von Befugnissen, die



von Pflichten begleitet werden. Die grundrechtliche Schutzpflicht ist ein Beispiel. Vertragsänderungen, die europarechtlich ohne parlamentarische Ratifikation möglich sind, verfassungsrechtlich von der Prüfung und Zustimmung des Parlaments abhängig zu machen, halte ich für völlig richtig. Vermutlich geht es Ihnen aber mehr um diejenige Passage des Urteils, in der der Bundesrepublik die Mitwirkung an einer Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat untersagt wird, jedenfalls solange das Grundgesetz in Geltung ist. Diese Aussage ist in der Tat auf Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes gestützt. Daran halte ich für richtig, dass der Eintritt der Bundesrepublik in einen europäischen Bundesstaat – also eine Verstaatlichung der EU bei gleichzeitiger Preisgabe oder jedenfalls Minderung der Staatlichkeit der Bundesrepublik – ein Schritt von solcher Tragweite ist, dass er nicht im Routineverfahren der Verfassungsänderung erfolgen kann. Dazu bedarf es in der Tat eines Volksvotums. Dass andernfalls der Grundsatz der Volkssouveränität berührt ist, den Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes unabänderlich macht, scheint mir gut begründet. Das Grundgesetz in seiner gegenwärtigen Gestalt sieht keine Volksabstimmung vor. Aber man könnte sie für den Fall, dass eine Verstaatlichung der EU ansteht, im Wege der Verfassungsänderung ins Grundgesetz aufnehmen. Eine ganz neue Verfassung ist dafür meines Erachtens nicht erforderlich.

**Dr. Stelzl:** Sie haben heute schon mehrfach den Artikel 79 angesprochen, und der sagt in seinem Absatz 3, dass einige Vorschriften des Grundgesetzes veränderungsfest sind. Das leuchtet mir ein, wenn es zum Beispiel um das zentrale Grund- und Menschenrecht des Artikels 1 geht. Viel

schwieriger wird es aber, wenn es um die föderative Ordnung geht. Für mich ist das ein sehr grenzwertiger Vorgang der Bevormundung des Verfassungsgesetzgebers. Wir wissen, wo die geschichtliche Grundlage für diese Vorschrift herkommt. Aber es sind immerhin 65 Jahre seit Ende des Zweiten Weltkrieges vergangen, und da scheint mir eine Eingrenzung im staatsorganisatorischen Teil doch eine arge Bevormundung des Gesetzgebers zu sein.

**Prof. Dr. Tomuschat:** Herr Grimm, das Thema des Abends waren Verfassungsänderungen, und jetzt hat man in der Debatte meist über das Bundesverfassungsgericht gesprochen; in der Tat gibt es da ein Koppelungsverhältnis. Wie Sie – glaube ich – gesagt haben, gibt es kaum ein Verfassungsgericht in der Welt, das so ausgebreitete Kompetenzen hat wie das Bundesverfassungsgericht. Ich denke, auch in Spanien bleibt das Verfassungsgericht trotz seiner Anlehnung an unser Karlsruher Gericht hinter dem Standard zurück, den wir gesetzt haben. Die Frage stellt sich, ob nicht die Politik damit unter zu weit gehende Kontrolle gestellt worden ist. Bei uns kann ja letzten Endes jede Verfassungswidrigkeit, wo immer sie aufgespürt werden mag, vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden. In den USA ist das nicht der Fall, weil es dort die prinzipialen Verfahren gar nicht gibt, sodass Verfassungsprobleme immer nur als Inzidentfragen auftauchen. Der Supreme Court äußert sich ja nicht im Wege der abstrakten Normkontrolle oder in ähnlichen Verfahren über Fragen der Verfassungsinterpretation. Wir leben vielleicht in einem gewissen Exzess von Verfassungsrechtsprechung. Jedes Defizit führt dann sogleich zu Fehlern, die nur beseitigt werden können, indem man den Verfassungsgesetzgeber aktiviert. Ich möchte hier das Argument aufgreifen, das Herr Klein eben in die Debatte gebracht hat, nämlich die Inanspruchnahme des Artikels 79 Absatz 3. Sie scheint mir gerade im Lissabon-Urteil völlig verfehlt zu sein. Denn da ging es um Gestaltungsformen der Demokratie: Wie muss eine europäische Demokratie, eine angemessene Form der Demokratie in dem Staatenverbund der Europäischen Union aussehen? Das konnte man durch

Erste Reihe: Staatssekretär Dr. Hans-Joachim Stelzl, Direktor beim Deutschen Bundestag, Prof. Dr. Angelika Menne-Haritz, Vizepräsidentin des Bundesarchivs, Dr. Christine Autenrieth, Geschäftsführerin des Oldenbourg Verlag München, und Ministerialrat Matthias Meitzel, Referatsleiter des Parlamentsarchivs (v. l.)

Zweite Reihe: Dr. Volker Wagner, Dr. Wolfram Werner, Dr. Michael Hollmann, Dr. Harald Rosenbach, Dr. Edgar Büttner, Ministerialdirektor Harro Semmler, Leiter der Abteilung „Parlament und Abgeordnete“, sowie Dr. Michael F. Feldkamp (v. l.)

Rückgriff auf die ausdrücklichen Bestimmungen in Artikel 23 Absatz 1 lösen, man musste nicht auf den Artikel 79 Absatz 3 zurückgreifen. Der Beobachter kann also die Inanspruchnahme des Artikels 79 Absatz 3 als eine gewisse Usurpation von Macht – vor allem auch gegenüber dem Gesetzgeber – sehen. Denn auch der verfassungsändernde Gesetzgeber kann ja nicht an dem Artikel 79 Absatz 3 vorbei, insoweit ist dann das Bundesverfassungsgericht der absolute Herr, der Herr über alles. Das Bundesverfassungsgericht sollte sich sehr zurückhalten mit dem Rückgriff auf den Artikel 79 Absatz 3.

**Dr. Holtschneider:** Professor Grimm, Sie haben für die Verfassungsänderung sozusagen einen „Unterbrecher“ gewünscht. Meine Erfahrung sagt mir, dass Sie dabei einen Faktor übersehen; das ist die Machtverfangenheit jeder Verfassungsänderung. Wir haben ja gerade in der Föderalismuskommission die Erfahrung gemacht, dass fachpolitisch und fachrechtlich gut vorbereitete Vorschläge letztlich über die Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten und im Bundesrat über die Zweidrittelmehrheit der Länder gehen müssen. Und wir haben die Erfahrung gemacht, dass es bis in den Herbst 2004 oder sogar bis Ende 2004 keine Lösung gab und dass das dann erst in einem ganz anderen Verhandlungsprozess erreicht wurde. Wie wollen Sie einen „Unterbrecher“ in die Verfassung hineinbekommen? Sie müssen wieder über Artikel 79 Absatz 2 gehen. Das heißt, jede Änderung, die außerhalb der Politik oder jedenfalls außerhalb der verfassten üblichen politischen Stränge gehen sollte, müsste ja wieder erst einmal über eine Zweidrittelmehrheit in Gesetzesform in die Verfassung hineingebracht werden. Glauben Sie, dass es dafür eine Chance gibt, auf diesem Weg voranzukommen?

**Dr. Risse:** Bevor wir diese Fragerunde schließen, möchte ich noch eine kurze Frage hinzufügen unter Rückgriff auch

auf das, was Sie in Ihrem Vortrag ausgeführt haben. Sie haben von den unterlassenen Verfassungsänderungen gesprochen und von denen, die möglicherweise mindestens genauso schwer oder schlecht verträglich sind für eine Verfassung wie das Grundgesetz wie die, die überflüssigerweise hineingeschrieben wurden. Fällt Ihnen spontan ein Beispiel für eine an sich notwendige Verfassungsänderung ein, an die der verfassungsändernde Gesetzgeber – möglicherweise nach allzu großer Verzögerung – einmal herangehen sollte?

**Prof. Dr. Grimm:** Das ist nun eine ziemlich lange Liste geworden.

Herr Stelzl, Sie haben schon gesagt, dass wir ja wüssten, wie der Föderalismus in den Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes gekommen ist. Der alliierte Einfluss auf das Grundgesetz wird häufig überschätzt, aber bei der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung hat er sich bemerkbar gemacht. Das Grundgesetz war am Ende föderalistischer, als die Mehrheit des Parlamentarischen Rats es sich gewünscht hätte. Ich teile Ihre Ansicht, dass es einen Rangunterschied zwischen den Grundsätzen in Artikel 1 und 20 des Grundgesetzes, die in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes für änderungsfest erklärt werden, und dem Föderalismus gibt, der diesen Schutz ebenfalls genießt. Aber nun ist er in Artikel 79 Absatz 3 enthalten und kann nicht daraus entfernt werden, denn wenn dieser Artikel bestimmte Grundsätze für unabänderlich erklärt, muss er selbst ebenfalls an der Ewigkeitsgarantie teilhaben. Ich gestehe aber, dass ich darunter nicht sehr leide, weil ich mir ein zentralistisch organisiertes Deutschland nicht wünsche.

Herr Tomuschat, soweit ich sehe, hat das Bundesverfassungsgericht bisher nur drei oder vier verfassungsändernde Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 79 Absatz 3 geprüft und diese stets bejaht, wenn auch nicht immer einstimmig. Im Lissabon-Urteil wird Artikel 79 Absatz 3 vorsorglich für einen Eventualfall mobilisiert, nämlich die



Umwandlung der EU in einen Bundesstaat. Der Lissabon-Vertrag unternimmt nichts dergleichen, es handelt sich also um ein *obiter dictum*.

In der Tat gibt es wenig Verfassungsgerichte mit einer solchen Kompetenzfülle, wie das Grundgesetz sie dem Bundesverfassungsgericht einräumt. Erst nach 1989/90 wird es von einigen ehemals sozialistischen Ländern übertroffen. Ungarn lässt zum Beispiel die Popularklage gegen Gesetze zu. Die Kompetenzfülle des Bundesverfassungsgerichts ist aber nur Ausdruck des Willens der Grundgesetzautoren, der Verfassung nach den leidvollen Erfahrungen der Vergangenheit unbedingte Achtung zu verschaffen. Diese Verfassung sollte nicht nur den Staat einrichten, sondern auch für die Ausübung der Staatsgewalt im politischen Alltag relevant werden. Das ist in einem erstaunlichen Maß gelungen. In seiner hohen Relevanz unterscheidet sich das Grundgesetz von allen vorausgegangenen deutschen Verfassungen. Ohne das Verfassungsgericht wäre das undenkbar gewesen. Diese Einsicht muss vor aller Kritik an der Rechtsprechung und allen Reformüberlegungen im Blick auf die Verfassungsgerichtsbarkeit stehen. Damit verteidige ich nicht jede Entscheidung, die das Gericht getroffen hat. Ich verteidige aber die Bilanz seiner Rechtsprechung, die der Bundesrepublik zum Nutzen und vielen anderen Ländern zum Vorbild geworden ist. Ich verteidige auch den relativ leichten Zugang zum Bundesverfassungsgericht, aber nicht jede einzelne Kompetenz. Die abstrakte Normenkontrolle könnte ich entbehren – zum einen, weil sie der parlamentarischen Entscheidung unmittelbar folgt und das gerichtliche Verfahren wie eine Verlängerung des politischen Prozesses erscheinen lässt, zum anderen, weil man über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm urteilen muss, ohne zu wissen, wie sie in der Praxis verstanden wird und welche Folgen ihre Anwendung hat.

Herr Holtschneider legt den Finger auf eine Schwachstelle, die ich nicht ausdrücklich erwähnt habe. Selbstverständlich kann man zu einer Änderung des jetzigen Verfahrens der Verfassungsänderung nur über die bestehenden Änderungsregelungen gelangen. Deswegen ist die Frage völlig berechtigt, wie wahrscheinlich es ist, dass sich in Bundestag und Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit für die Einschaltung sogenannter „Unterbrecher“ finden würde. Ich halte die Chancen gegenwärtig nicht für sehr hoch. Das kann mich aber als Wissenschaftler und Staatsbürger nicht daran hindern, auf die Problematik aufmerksam zu machen. Denn nur wenn sich im Publikum ein Bewusstsein für den Änderungsbedarf bildet, wird er auf verschlungenen Wegen auch in die Überlegungen der Politiker eingehen. In Krisenzeiten eröffnen sich ja manchmal ganz unerwartete Möglichkeiten. Das sehen wir in diesen Tagen. Und dann ist es immer gut, wenn schon ein Vorrat an Lösungsvorschlägen bereitliegt.

Herr Risse, die Antwort auf Ihre Frage fällt mir nicht schwer, weil ich über längere Zeit ein Lieblingsthema verfolgt habe, allerdings ohne jeden Erfolg. Auf Ihre Frage hin will ich es aber noch einmal benennen. Es geht um den „paktierenden Staat“, also um die Tendenz, Problemlösungen nicht mehr im verfassungsrechtlich geregelten Gesetzgebungsverfahren zu beraten und zu beschließen, sondern mit den Problemverursachern auszuhandeln. In einigen Fällen führen die Verhandlungen zu einem Gesetzesvorschlag, der dann seinen parlamentarischen Weg geht, das Parlament aber vor die Alternative des Ja oder Nein stellt, weil jede Änderung den Verhandlungserfolg zunichte machen würde.



In anderen Fällen besteht das Verhandlungsergebnis darin, dass die Problemverursacher Wohlverhalten versprechen, während der Staat im Gegenzug auf Gesetzgebungsinitiativen verzichtet. Die Absprache vertritt dann das Gesetz. Das ist für beide Seiten profitabel: Der Staat spart Durchsetzungskosten, die Problemverursacher können sich über schonende Behandlung freuen. Bei dieser Praxis geht es nicht mehr um Einflussnahmen auf staatliche Entscheidungen, sondern um Beteiligung an staatlichen Entscheidungen. Das hat freilich seinen Preis, und diesen Preis zahlt die Verfassung. Das Demokratieprinzip wird gleich zweifach geschädigt. Es gibt nun einige Privilegierte, die zusätzlich zu ihrem Wahlrecht, bei dem alle gleich sind, noch eine Prämie auf soziale Macht erhalten, indem der Staat sie an der Wahrnehmung seiner Kompetenzen beteiligt, wenn ihre Interessen berührt sind. Das Demokratieprinzip erleidet aber auch dadurch Schaden, dass das Parlament umgangen wird. Das Rechtsstaatsprinzip wird geschädigt, weil wir uns im informellen Bereich bewegen, während der Rechtsstaat auf Formalität angewiesen ist. Die Absprachen sind weder rechtlich durchsetzbar, wenn die Aushandlungspartner sie nicht einhalten, noch können Dritte gerichtlich gegen sie vorgehen, weil die Absprache zwar wie ein Gesetz wirkt, aber eben kein Gesetz ist. Trotz dieser Unterhöhlung zentraler Verfassungsprinzipien kann man die Verhandlungspraxis aber nicht einfach verbieten, weil der Staat triftige Gründe hat, dieses neue Instrumentarium zu nutzen. Man muss dann die verfassungsrechtlichen Defizite dieser Praxis aber wenigstens kompensieren. Das Konstitutionalisierungsbedürfnis scheint mir unabweisbar. Die Lösungsmöglichkeiten sind in der Literatur erörtert. Nur hat die Politik davon keine Kenntnis genommen und wird es ohne die Nachhilfe von „Unterbrechern“ wohl auch nicht tun.

**Dr. Risse:** Meine Damen und Herren, die Rednerliste ist erschöpft. Bevor dieser Zustand auf die Versammlung als Ganzes übergreift, gebe ich gerne Frau Dr. Autenrieth das Wort, die uns noch eine frohe Botschaft zu verkünden hat.

**Dr. Autenrieth:** Sehr geehrte Damen und Herren, als Verlegerin des Oldenbourg Verlages möchte ich Sie ebenfalls abschließend ganz herzlich grüßen. Der Verlag ist sehr dankbar, dass wir diese bedeutsame Edition verlegen durften. Und auch dafür, dass diese Edition heute einen so würdevollen und sehr inspirierenden Abschluss gefunden hat, kann ich nur ganz, ganz herzlich danken.

Ich möchte an dieser Stelle vor allem Herrn Dr. Michael F. Feldkamp meinen außerordentlichen Dank aussprechen. Ihm danken wir, dass er diesen letzten umfangreichen Doppelband bearbeitet hat und ihn in unglaublich kurzer Zeit trotz erschwelter persönlicher Umstände in der Drucklegung begleitet hat.

Der Verlag lädt Sie nun ein zum Mosel Riesling, Berliner Pilsner und Münchner Brezeln. Damit wollen wir mit einem kleinen Augenzwinkern die Herkunft der am Werk beteiligten Institutionen abbilden: das Bundesarchiv in Koblenz, den Deutschen Bundestag in Berlin und den Oldenbourg Verlag in München. Mit bestem Dank auch von meiner Seite für Ihr Kommen. Lassen Sie es sich bitte munden.



Dr. Norbert Fischer und Dr. Christine Autenrieth, Geschäftsführerin des Oldenbourg Verlags München

## **Impressum**

Herausgeber: Deutscher Bundestag,  
Referat IO 2 Öffentlichkeitsarbeit  
Koordination: Jutta Geisler

Textredaktion: Deutscher Bundestag,  
Referat ID 2 Parlamentsarchiv  
Lektorat: Georgia Rauer, Berlin  
Bundestagsadler: Urheber Prof. Ludwig Gies,  
Bearbeitung 2008 büro uebele, Stuttgart  
Fotos: Umschlag Deutscher Bundestag/  
Bernd Lohse; S. 2 DBT/ullstein bild/dpa;  
DBT/Marcus Zumbansen  
Corporate Design: büro uebele, Stuttgart  
Gestaltung: Regelindis Westphal Grafik-Design, Berlin  
Layout: Deutscher Bundestag,  
Referat ZT 2 Zentrale Beschaffung  
Druck: Mercedes-Druck, Berlin

© Deutscher Bundestag, Berlin 2010