

# Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland

*Karsten Hoof* \*

Die formellen und materiellen Voraussetzungen von Grundgesetzänderungen durch das Parlament sind in Art. 79 GG geregelt. Die formellen Voraussetzungen gewährleisten die Verfassungsstabilität, indem sie für Grundgesetzänderungen qualifizierte Zustimmungsmehrheiten in Bundestag und Bundesrat beinhalten. Die materiellen Voraussetzungen stellen eine Veränderungssperre dar, die die Auflösung wesentlicher Strukturprinzipien im Wege der Verfassungsänderung ausschließt. Das Grundgesetz wurde bis heute 59-mal geändert.

## I. Schaffung des Grundgesetzes als Provisorium

Als im Jahre 1949 der Parlamentarische Rat das *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* verabschiedete, wurde mit dem Namen „Grundgesetz“ vor allem der vorübergehende Charakter des Verfassungstextes deutlich gemacht. Nach dem Willen der Verfassungsväter sollte das Grundgesetz als Provisorium solange gelten, bis die Teilung Deutschlands überwunden ist. Dann sollte es durch eine Verfassung ersetzt werden, die sich das (gesamt-)deutsche Volk in freier Selbstbestimmung geben würde.<sup>1</sup> Tatsächlich nahm die Entwicklung einen ganz anderen Lauf. Wie im Folgenden darzustellen ist, besteht das Grundgesetz bis zum heutigen Tage im Wesentlichen unverändert fort.

## II. Rechtliche Voraussetzungen für Grundgesetz- änderungen

Änderungen des Grundgesetzes sind nur unter den in Art. 79 GG geregelten formellen und materiellen Voraussetzungen möglich.

---

\* *Rechtsanwalt Karsten Hoof*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Verfassungsgeschichte, Rechtsphilosophie i. V. m. Öffentlichem Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

<sup>1</sup> Vgl. dazu im Beitrag von *Klein*, S. 11 f.

In formeller Hinsicht kann das Grundgesetz nach Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Das Gesetz bedarf nach Abs. 2 der Zustimmung von jeweils zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Das hohe Quorum erschwert Verfassungsänderungen erheblich. In der politischen Praxis der Bundesrepublik konnte es im Bundestag stets nur durch das Zusammenwirken mehrerer Parteien erreicht werden. Außerhalb der Zeit der beiden Großen Koalitionen<sup>2</sup>, als die jeweilige Regierungskoalition eine eigene Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag besaß, bedurfte es dazu stets der Mitwirkung mindestens einer Oppositionspartei. Dies sorgte für eine erhöhte Stabilität des Grundgesetzes und wehrt eine Denaturierung der Verfassung durch möglicherweise kurzfristige politische Strömungen ab.<sup>3</sup>

Materielle Grenzen für Grundgesetzänderungen ergeben sich aus der in Art. 79 Abs. 3 GG verankerten sog. Ewigkeitsklausel. Danach sind Grundgesetzänderungen unzulässig, durch welche

- die Gliederung des Bundes in Länder;
- die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder
- die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden.

Die Änderungssperre betrifft nur die ausdrücklich genannten Prinzipien und Artikel des Grundgesetzes, die als besonders bedeutsame Verfassungsgrundsätze angesehen werden. Eine entgegen Art. 79 Abs. 3 GG erlassene Grundgesetzänderung ist verfassungswidrig.

Neben Art. 79 GG ist in Art. 146 GG eine weitere Möglichkeit einer „Verfassungsänderung“ im weitesten Sinne vorgesehen. Nach dieser Vorschrift verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in

---

<sup>2</sup> Nur die beiden Großen Koalitionen aus CDU und SPD von 1966 bis 1969 unter *Kurt Georg Kiesinger* (CDU) und von 2005 bis 2009 unter *Angela Merkel* (CDU) verfügten mit den Stimmen der Koalitionsparteien selbst über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag.

<sup>3</sup> Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 68. Erg.-Lfg. 2013, Art. 79 Rn. 2.

freier Entscheidung beschlossen worden ist. Die Norm ist Ausdruck der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes als *pouvoir constituant*, die an materielle Voraussetzungen – einschließlich der Ewigkeitsklausel aus Art. 79 Abs. 3 GG – nicht gebunden ist.<sup>4</sup>

### III. Wesentliche bisherige Grundgesetzänderungen

Das Grundgesetz wurde bis heute<sup>5</sup> 59-mal geändert.<sup>6</sup> Im Rahmen dieses Vortrags ist es natürlich nicht möglich, auf alle 59 Änderungsgesetze im Einzelnen einzugehen oder auch nur eine vollständige Zusammenfassung zu geben. Der Natur der Sache nach müssen sich die nachfolgenden Ausführungen daher auf die wesentlichen Entwicklungslinien beschränken.

Die im politischen Kontext umstrittensten Änderungen waren sicherlich die für die Wiederbewaffnung nach dem Zweiten Weltkrieg notwendige Einführung der *Wehrverfassung* 1954 und 1956 und die sog. *Notstandsverfassung* von 1968.<sup>7</sup> Durch die sog. Wehrverfassung wurde die Bundeswehr geschaffen und die Wehrpflicht wieder eingeführt. Durch die sog. Notstandsverfassung wurden verschiedene Regelungen erlassen, die den Ausnahmezustand, sowie den Verteidigungs-, Spannungs- und Katastrophenfall regeln.

Die deutsch-deutsche Wiedervereinigung als bedeutendstes nationales Ereignis nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte im Jahre 1990 indes durch den Beitritt der DDR nach Art. 23 S. 2 GG, so dass die Wiedervereinigung selbst – jedenfalls unmittelbar – nur punktuelle Grundgesetzänderungen veranlasste.<sup>8</sup> Möglich gewesen wäre indes auch der

---

<sup>4</sup> Sehr strittig, wie hier z. B. *Huber*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 146 Rn. 11; a. A. *Herdegen* (Anm. 3), Art. 146 Rn. 36.

<sup>5</sup> 26.09.2013.

<sup>6</sup> Zuletzt durch das 59. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 11.07.2012 (BGBl. I S. 1438).

<sup>7</sup> So die Einschätzung von *Sachs*, in: *Sachs* (Anm. 4), Einführung Rn. 22.

<sup>8</sup> Das waren die in Art. 4 EV selbst enthaltenen „beitrittsbedingten Änderungen“ der Art. 23, 51, 135a, 143 und 146 GG. Dazu *Herdegen*, *Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag*, 1991.

von Art. 146 GG a. F. eröffnete Weg der Neuschöpfung einer gesamtdeutschen Verfassung durch das (gesamt-)deutsche Volk, der jedoch weder in der alten BRD noch in der damaligen DDR eine politische Mehrheit gefunden hatte.

Weitere bedeutsame Änderungen hat das Grundgesetz im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 erfahren.<sup>9</sup> Von der fortschreitenden Europäisierung gehen auch weiterhin erhebliche Impulse für die Fortentwicklung des Grundgesetzes aus. So sind etwa die zur Umsetzung der durch den Vertrag von Lissabon im Jahre 2009 vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Parlamente der Mitgliedstaaten gegenüber Organen der Europäischen Union erforderlichen Änderungen des GG zu nennen.<sup>10</sup>

Weitere Änderungen aus den 1990er Jahren betreffen Vorkehrungen zur Privatisierung bisheriger Staatsbetriebe, vor allen in den Bereichen Luftverkehr, Eisenbahn, Postwesen und Telekommunikation.

Auch das Verhältnis von Bund und Ländern wurde seit der Verabschiedung des Grundgesetzes durch zahlreiche Einzeländerungen immer wieder modifiziert. Zu nennen ist hier vor allem die zwar stets punktuelle, dafür aber doch kontinuierlich erfolgte Verschiebung von *Gesetzgebungskompetenzen* zugunsten des Bundes. Mit der Föderalismusreform von 2006 wurde versucht, diese Entwicklung wieder abzumildern.

Auch die *Finanzverfassung* wurde wiederholt modifiziert. Zuletzt wurde im Jahre 2010 durch Art. 91e GG die verfassungsrechtliche Grundlage für ein Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende geschaffen, nachdem das *Bundesverfassungsgericht*<sup>11</sup> das zu-

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu u. a. *Streinz*, in: Sachs (Anm. 4), Art. 23 Rn. 15 ff. und *Huber*, Das europäisierte Grundgesetz, in: DVBl. 2009, S. 574.

<sup>10</sup> Vgl. 53. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 08.10.2008 (BGBl. I 1926), durch den u. a. Art. 45 S. 3 GG neu eingefügt wurde.

<sup>11</sup> *BVerfG*, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, u. a. (Hartz IV-Arbeitsgemeinschaft) – E 119, 331.

vor nur auf einfachrechtlicher Grundlage<sup>12</sup> praktizierte Zusammenwirken als im Grundgesetz nicht vorgesehene und daher unzulässige Mischverwaltung angesehen hatte.

Bei den Staatszielbestimmungen wurde im Jahre 2002 nunmehr auch der Tierschutz in Art. 20a GG aufgenommen.

Auch im Grundrechtsbereich kam es zu punktuellen Änderungen. So wurde etwa das Asylgrundrecht aus Art. 16a GG nach kontroversen Diskussionen im Jahre 1993 restriktiv neu gestaltet. Im Jahre 1998 wurde die Unverletzlichkeit der Wohnung zur Ermöglichung des sog. Großen Lauschangriffs mit Art. 13 Abs. 3 bis 6 GG erheblich eingeschränkt. Andere Änderungen von Grundrechten resultieren aus der stärkeren internationalen Einbindung der Bundesrepublik, so etwa die Einfügung eines qualifizierten Gesetzesvorbehalts in das Auslieferungsverbot nach Art. 16 Abs. 2 GG im Jahre 2000.

#### **IV. Zusammenfassung**

Insgesamt erwies sich das Grundgesetz in den 60 Jahren seines Bestehens als ein Erfolgsmodell. Auch das von den Verfassungsvätern angenommene und im Rahmen der deutsch-deutschen Wiedervereinigung durchaus zutage getretene Bedürfnis einer Neukonstituierung konnte letztlich das Verlangen nach Kontinuität nicht übersteigen. Das Grundgesetz blieb, abgesehen von punktuellen Änderungen, in der bewährten Form erhalten. Die vorgenommenen Änderungen dienten vor allem der Anpassung des Grundgesetzes an sich langfristig wandelnde politische Rahmenbedingungen. Sie dienen der notwendigen Modernisierung einzelner Bestimmungen, lassen aber die grundsätzlichen Prinzipien und Wertevorstellungen weitestgehend unberührt. Die sich in vielen Bereichen dennoch vollziehende Veränderung dieser Wertevorstellungen zeigt sich eher in einem Wandel der Verfassungsinterpretation als in den hier thematisierten Änderungen des Wortlautes des Grundgesetzes.

---

<sup>12</sup> § 44b SGB II.