

# Verfassungsänderung, leicht gemacht

von Horst Dreier

## I. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Kurz vor dem Weihnachtsfest des vergangenen Jahres erging ein mit Spannung erwartetes Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das § 44b SGB II betraf.<sup>1</sup> Das klingt nach einer ziemlich speziellen sozialrechtlichen Regelung, wie es sie zu Tausenden gibt. Aber hier war ein in der öffentlichen Debatte mit dem Kürzel „Hartz IV“ umschriebener Komplex der Grundsicherung für Arbeitssuchende betroffen, der buchstäblich Millionen anging. Konkret handelte es sich um die verwaltungsorganisatorischen Konsequenzen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei der Erbringung der entsprechenden Leistungen, die man im Jahre 2003 nach heftigen politischen Auseinandersetzungen insbesondere zwischen der rot-grünen Bundestagsmehrheit und dem von CDU/CSU dominierten Bundesrat im Vermittlungsausschuss beschlossen hatte. Kern dieses hier im Einzelnen nicht nachzuzeichnenden Regelungsgeflechts war die Einrichtung sog. Arbeitsgemeinschaften, die das Kürzel „Argen“ fest im bundesdeutschen Wortschatz etablierten. Deren entscheidende Besonderheit bestand darin, die bis dahin bestehende Zuständigkeitsaufspaltung zwischen der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld) und den Kommunen (Sozialhilfe) aufzuheben und die Gewährung der neu geschaffenen Grundsicherung „aus einer Hand“ anzubieten. Zu diesem Zweck sollten sich Bundesanstalt und Kommunen gemäß § 44b SGB II in örtlichen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen und ungeachtet der unterschiedlichen Trägerschaft einheitlich unter der Leitung eines Geschäfts-

1 BVerfGE 119, 331 ff. (Urteil des Zweiten Senats v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04). – Erste eingehende Besprechungen: *Henneke, H.-G.*: Hat das BVerfG die Trägerschaft im SGB II durch die Bundesagentur einerseits und die Kommunen andererseits bestätigt?, in: *Der Landkreis*, 78/4–5 (2008), 167–171; *Ritgen, K.*: Selbstverwaltungsgarantie und Mischverwaltungsverbot als Schranken der Organisationsgewalt des Bundes, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, 15/7 (2008), 185–193; *Waldhoff, C.*: „Hartz IV“ vor dem Bundesverfassungsgericht, in: *ZSE*, 6/1 (2008), 57–74; *Schoch, F.*: Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch das Bundesverfassungsgericht?, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 123/15 (2008), 937–946.

führers über die Vergabe von Sozialleistungen entscheiden, für die zuvor getrennte Zuständigkeiten bestanden.

Das Gericht sah mit fünf zu drei Stimmen<sup>2</sup> in dieser Regelung der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in Arbeitsgemeinschaften einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 S. 1 u. 2 i. V. m. Art. 83 GG und erklärte § 44b SGB II daher für mit der Verfassung unvereinbar. Das Gericht gewährte dem Gesetzgeber aufgrund der „besonders komplexen Regelungsmaterie“ eine Frist zur Neuregelung bis Ende 2010.<sup>3</sup>

## II. Reaktionen der Politik

Bei der mündlichen Urteilsverkündung hatte der Vorsitzende des Zweiten Senats, *Winfried Hassemer*, davon gesprochen, die Entscheidung sei nicht als „schallende Ohrfeige“ für den Gesetzgeber zu verstehen, sondern als eine Ermunterung an ihn, über andere Lösungen nachzudenken.<sup>4</sup> Das tat man auch. Erste Überlegungen – insbesondere auf Bundesebene – gingen dahin, das bisherige Modell von Arbeitsgemeinschaften in ein verfassungsrechtlich unbedenkliches Kooperationsmodell umzuwandeln, bei dem bei prinzipieller Aufgabentrennung die Zusammenarbeit von Arbeitsagentur und Kommune vertraglich exakt vereinbart wird. Dann aber kam es „im politischen Raum“, wie man in solchen Fällen zu sagen pflegt, zu einer bemerkenswerten Wende, die vom Chef der Bundesagentur für Arbeit, *Frank-Jürgen Weise*, im Vorfeld noch ebenso vehement wie ergebnislos bekämpft worden war. Weniger auf den Titelseiten der großen Tageszeitungen als in deren Wirtschaftsteil drang die Neuigkeit an die Öffentlichkeit.<sup>5</sup> Geplant ist nunmehr auf der Grundlage eines offenkundig erzielten Konsenses zwischen den Arbeits- und Sozialministern der Länder und dem Bundesminister für Arbeit und Soziales, das Grundgesetz zu ändern. Man will offenbar genau diejenigen Verfassungsbestimmungen, an denen § 44b SGB II gescheitert ist, so modifizieren bzw. um Spezialvorschriften ergänzen, dass die

2 Die abweichende Meinung der Richter *Broß*, *Osterloh* und *Gerhardt* stellt im wesentlichen auf die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des § 44b SGB II ab (BVerfGE 119, 331 ff., hier 386 ff.). Zudem wurde der Norm zugute gehalten, dass der Gesetzgeber bei der erfolgten Zusammenführung bestehender Sozialsysteme vor einer „äußerst schwierigen Aufgabe“ stand und „verwaltungsorganisatorisch Neuland beschriften“ hat (ebd., 393).

3 BVerfGE 119, 331 ff., hier 383 f.

4 Vgl. *Budras*, C.: Hartz IV im Chaos, in: FAZ v. 21. 12. 2007, 11.

5 FAZ v. 15. 07. 2008, 9: Bund und Länder einig über Jobcenter; SZ v. 15. 07. 2008, 7: Einigung über Jobcenter.

bisherige Regelungsstruktur erhalten bleiben kann. Knapp gesagt: das Grundgesetz wird für eine gesetzliche Regelung, die vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig befunden wurde, durch Änderung „passend“ gemacht. Noch knapper: die Politik ändert nicht das für verfassungswidrig erklärte Gesetz, sondern die Verfassung. *So* hatte sich der Vorsitzende des Zweiten Senats die kreative Suche nach anderen Lösungen vielleicht dann doch nicht vorgestellt.<sup>6</sup>

### III. Änderungen des Grundgesetzes – normativ und empirisch betrachtet

Ja, aber ließe sich eine entsprechend maßgeschneiderte Änderung des Grundgesetzes denn so einfach realisieren, wird sich hier vielleicht mancher fragen. Die Antwort lautet: ja, leider. Denn in signifikantem Unterschied zu den meisten anderen Verfassungsstaaten Europas und der Welt und in Abweichung von fast allen Verfassungen der Länder<sup>7</sup> liegen die Hürden für eine Änderung des Grundgesetzes nicht besonders hoch. Art. 79 Abs. 2 GG bestimmt lapidar, dass es dafür der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf. Nun mag man meinen, dass eine solche Zweidrittelmehrheit, die man sowohl im Bundestag (als dem legislativen Repräsentationsorgan des Staatsvolkes) wie auch im Bundesrat (als der Vertretung der 16 Bundesländer) erringen muss, doch ein gewaltiges Hindernis darstellt. Und so hat ein amerikanischer Politikwissenschaftler in einer sehr verdienstvollen, weltweit rechtsvergleichenden Untersuchung über den Schwierigkeitsgrad von Verfassungsänderungen der Bundesrepublik Deutschland genau wegen dieses doppelten Erfordernisses einen recht hohen „*index of difficulty*“ bescheinigt.<sup>8</sup> Vermutlich war ihm die für die Bundesrepublik Deutschland prägende parteipolitische Grundierung der staatlichen Entscheidungsstrukturen auf der Ebene von Bund *und* Ländern nicht geläufig. Die Erfahrungen aus mehr als einem halben Jahrhundert Veränderungsgeschichte des 1949 verabschiedeten Grundgesetzes zeigen: sind sich die (Spitzen der) großen politischen Parteien,

6 Dass „die krude verfassungsrechtliche Absicherung der beanstandeten Arbeitsgemeinschaften die schlechteste aller denkbaren Möglichkeiten wäre“, konstatiert *Huber, P.M.*: Das Verbot der Mischverwaltung – de constitutione lata et ferenda, in: Die öffentliche Verwaltung, 61/20 (2008), i. E., Abschnitt VI.

7 Überblick bei *Dreier, H.*: Art. 79 Abs. 2, in: ders. (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen, 2006, hier Rn. 9 ff.

8 *Lutz, D.S.*: Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: Levinson, S. (Hg.): Responding to Imperfection, Princeton, NJ, 1995, 237–274, hier 254 ff., 260 ff.

vornehmlich also (von) CDU/CSU und SPD, einig, so bereitet es keine Schwierigkeiten, die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sicherzustellen. Insbesondere der Bundesrat ist, weil er nicht dem amerikanischen Senatsmodell folgt, sondern als Vertretung der wiederum von Parteipolitikern beherrschten Landesregierungen ausgestaltet ist, in aller Regel kein echtes Widerlager. Eine wirkliche Hürde bildet die Zweidrittelmehrheit also nur bei numerisch wie inhaltlich starker Opposition, nicht bei formeller oder faktischer breiter Koalition mit gleichlaufenden politischen Parteiinteressen. Kein Zufall also, dass insbesondere die Phasen formeller Großer Koalitionen immer auch Phasen intensiver Arbeit am Grundgesetz im Sinne seiner Veränderung gewesen sind: die Notstandsgesetzgebung Ende der 1960er Jahre und die Föderalismusreform 2006 sollen als Beispiele genügen. Das mag sich in der Zukunft wegen der Verschiebungen in der Parteienlandschaft ändern, die Konsensbildungsprozesse der politischen Parteien könnten schwieriger werden. Solche Schwierigkeiten sind für die nunmehr geplante Änderung des Grundgesetzes zur Beibehaltung des bestehenden Modells der Sozialverwaltung freilich nicht in Sicht.

Die geplante Verfassungsänderung wäre die 53. ihrer Art. Schon die schiere Zahl zeigt, dass das Grundgesetz zu den änderungsintensiven Verfassungen zählt.<sup>9</sup> Hinzu kommt, dass es sich genau genommen nicht um die 53. Änderung des Grundgesetzes, sondern um das 53. verfassungsändernde Gesetz handeln würde. Das ist ein großer Unterschied. Denn eine einzelne Novelle kann durchaus von ganz erheblichem Umfang sein und intensiven Änderungsgehalt entfalten, ein einziges verfassungsänderndes Gesetz somit eine ganze Reihe von alten Grundgesetznormen aufheben und ändern oder neue einführen. Das bereits erwähnte 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (Föderalismusreform 2006) darf den zweifelhaften Titel für sich reklamieren, die bislang umfangreichste Änderung des Grundgesetzes herbeigeführt zu haben. Gewaltigen Modifikationen und Umbauten wurde das Grundgesetz aber bereits früher durch die Veränderungsschübe der Wehr- und Notstandsverfassung, der Finanz- und Haushaltsreform sowie der deutschen Wiedervereinigung und im Blick auf die europäische Integration unterworfen.<sup>10</sup> Zahlreiche weitere kleinere und grö-

9 Minutiöse Dokumentation bis zum 44. Änderungsgesetz vom Oktober 1997: *Bauer, A./Jestaedt, M.*: Das Grundgesetz im Wortlaut, Heidelberg, 1997 (mit geraffter Übersicht 30 ff.). Vgl. auch die (noch) aktuelle Fortführung bis zum 52. Änderungsgesetz durch *dies.*, in: Bonner Kommentar zum GG, 127. Aktualisierung 2007, eingefügt nach dem Abdruck des aktuellen GG-Textes und vor der „Einleitung“.

10 Zu den großen Entwicklungsschüben näher *Dreier, H.*: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Deutschland, in: *Bogdandy, A.v./Cruz Villalón, P./Huber, P.M.* (Hg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I, Heidelberg, 2007, § 1, hier Rn. 48 ff.

bere verfassungsändernde Gesetze treten hinzu. In der Summe hat das Grundgesetz bislang schätzungsweise rund 200 Änderungen, Aufhebungen und Einfügungen erfahren, ist sein Textumfang um mehr als 50 % gewachsen.<sup>11</sup>

#### IV. Prinzipielle Notwendigkeit von Verfassungsänderungen

Mit diesen wenigen Hinweisen soll natürlich erstens keineswegs in Frage gestellt werden, dass es der Einräumung von Möglichkeiten zur Verfassungsänderung bedarf. Denn obwohl die Verfassung als Grundordnung für das politische Gemeinwesen und Rahmenordnung für den politischen Prozess fungiert, also „die Grundlage, der Grundsatz, das Ruhende und Feste“<sup>12</sup> sein soll, muss sie doch andererseits auch anpassungsfähig und in der Lage sein, auf den Wandel der Zeiten zu reagieren und neue Herausforderungen zu bewältigen.<sup>13</sup> Verfassungsstabilität impliziert nicht Unveränderlichkeit.<sup>14</sup> Zum zweiten sollte man bei der Kritik an Umfang und Zahl der Verfassungsänderungen in Rechnung stellen, dass ungefähr die Hälfte der Austarierung zwischen Bund und Ländern, also der Dauerbaustelle föderaler Kompetenzverteilung geschuldet ist. Eine Revision des Staatsgrundgesetzes kann zudem, auch das sei nicht verkannt, bis zu einem gewissen Grade als Zeichen seiner Vitalität und effektiver Verfassungsbindung gelesen werden: es wird sozusagen ernst genommen.<sup>15</sup> Dass man die Verfassung ändert, demonstriert also keineswegs automatisch ihre Schwäche, sondern kann auch als Indiz ihrer Stärke gelten. Oder andersherum gesagt: „Wirkungslose Verfassungen müssen nicht geändert werden.“<sup>16</sup>

11 Hofmann, H.: Änderungen des Grundgesetzes – Erfahrungen eines halben Jahrhunderts, in: Damm, R./Heermann, P. W./Veil, R. (Hg.): Festschrift für Thomas Raiser, Berlin, 2005, 859–870, hier 859. Die Föderalismusreform 2006 ist hier noch nicht berücksichtigt.

12 Mohl, R. v.: Encyklopädie der Staatswissenschaften, Bd. 1, Tübingen, 1859, 131.

13 Näher Dreier, H.: Art. 79 Abs. 2, a. a. O., Rn. 13 ff.

14 Häberle, P.: Zeit und Verfassungskultur, in: Peisl, A./Mohler, A. (Hg.), Die Zeit, München, 1983, 289–343, hier 307; Schuppert, G. F.: Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 120/1 (1995), 32–99, 43 f.; Kirchhof, P.: Die Identität der Verfassung, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl., Heidelberg, 2004, § 21, hier Rn. 41.

15 „Thus, a reasonable amendment rate will indicate that the people living under it take their constitution seriously“ (Lutz, D. S., a. a. O., 243).

16 Kloepfer, M.: Vom Zustand des Verfassungsrechts, in: Juristenzeitung, 58/10 (2003), 481–485, hier 484.

## V. Folgeprobleme: Stil- und Sachfragen

Dies alles konzediert, gilt doch auch hier der Satz: Die Dosis macht das Gift. So sind denn die Folgeprobleme, die die Regelung des Art. 79 Abs. 2 GG nach sich zieht und die sich im geplanten 53. Änderungsgesetz vermutlich erneut – und möglicherweise in geballter Form – zeigen dürften, nicht zu übersehen.

1. Das eine dieser Folgeprobleme betrifft nur auf den ersten Blick rein formal-ästhetische Aspekte, obwohl auch diese – wenn es so etwas wie einen Stil des Rechts und damit wohl auch einen Stil der Verfassung gibt<sup>17</sup> – natürlich schon für sich genommen nicht unerheblich sind. Die meisten der in den letzten Jahren erfolgten Grundgesetzänderungen zeichnen sich dadurch aus, dass die Neuregelungen außerordentlich umfangreich und detailliert geraten sind. Man vergleiche nur die schlanken, klaren Sätze des ersten, den Grundrechten gewidmeten Abschnitts des Grundgesetzes in seiner Urfassung mit den dicken Textwänden, die mittlerweile bei Art. 12a, 13 und 16a GG schon das Auge beleidigen. Ganz zu Recht hat man moniert, dass solche langatmigen und komplizierten Regelungen, wie sie etwa auch Art. 23 n.F. GG charakterisieren, „den Gesamteindruck des auf knappe und einprägsame Bestimmungen angelegten Grundgesetzes“ stören, die „sprachliche Dignität und die stilistische Ästhetik“ beeinträchtigen und infolgedessen auch die „Verständlichkeit und damit die Akzeptanz der Verfassung“ in Mitleidenschaft ziehen.<sup>18</sup> Die Föderalismusreform 2006 hat insofern eine „dem Stil und der Funktion der Verfassung unangemessene Tendenz zu detailreicher Technizität“<sup>19</sup> ungebrochen fortgeführt und mit ihrer Kleinteiligkeit bei vielen neuen Artikeln noch gesteigert: eine nun in Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG verankerte, verfassungsrechtlich absolut periphere Norm wie § 6 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes hat im Textkorpus des Grundgesetzes schlicht nichts zu suchen. Aller Voraussicht nach wird sich die geplante 53. Änderung von dieser Tendenz nicht emanzipieren können.

Aber es geht um mehr als nur um Ästhetik. Der Stilbruch birgt ein gravierendes Sachproblem.<sup>20</sup> Denn da und weil eine Verfassungsänderung eine Zweidrittel-

17 *Triepel, H.*: Vom Stil des Rechts, Heidelberg, 1947; *Voßkuhle, A.*: Verfassungsstil und Verfassungsfunktion, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 119/1 (1994), 35–60; *Isensee, J.*: Vom Stil der Verfassung, Opladen/Wiesbaden, 1999, 7 ff., 25 ff.

18 Alle Zitate bei *Maurer, H.*: Verfassungsänderung im Parteienstaat, in: *Kästner, K.H./Nörr, K.W./Schlaich, K.* (Hg.): *Festschrift für Martin Heckel*, Tübingen, 1999, 821–838, hier 822.

19 *Badura, P.*: 50 Jahre Grundgesetz, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 82/4 (1999), 428–443, hier 429.

20 *Dreier, H.*: *Grundlagen und Grundzüge*, a. a. O., Rn. 70.

mehrheit in Bundestag und Bundesrat (und nur hier!) voraussetzt, geraten die entsprechend umstrittenen Fragen oft zum Gegenstand politischer Arithmetik und entsprechender Kompromisse. Aus der Machtlogik parteipolitischer Kompromissbildung bzw. kollidierender Interessen von Bund und Ländern erwachsen somit – wie sonst bei anderen Gesetzen auch – Bündellösungen und Regelungen nach dem Prinzip des *do ut des*, also Nachgiebigkeit an der einen Stelle, um an einer anderen eigenen Zielen zum Durchbruch zu verhelfen. Die hochgradige Differenziertheit und Ausführlichkeit vieler verfassungsändernder Gesetze entspringt nicht der Liebe zum Sachdetail, sondern dem politischen Kompromiss. Als Resultate der unterschiedlichen Kräfte werden Regelungen vereinbart, die der Sachebene des einfachen Gesetzes oder auch der Verordnung angemessener wären, aufgrund der Mechanismen parteipolitischer Verhandlungsprozesse nun aber auf die Ebene der Verfassung hochgezogen werden.<sup>21</sup> Problematische Konsequenz: Für die Zukunft bleiben nun Regelungen hinter dem Wall der Zweidrittelmehrheit geborgen, die ihrerseits nur das Produkt höchst vergänglicher parteipolitischer Machtlagen waren. Der für den normalen Gesetzgebungsprozess probate und alternativlose Entscheidungsmodus der einfachen Mehrheit kann nicht greifen, weil die in einem bestimmten Moment gegebene Zweidrittelmehrheit über ihre Jeweiligkeit hinausreichende stabilere Regelungen verabschiedet hat. Ohne neuerliche Verfassungsänderung ist ein – vielleicht schon bald als notwendig erkannter – Politikwechsel auf diesen der Sache nach eigentlich dem Gesetz- oder Verordnunggeber obliegenden Gebieten nun aber nicht mehr möglich.

2. Die Häufigkeit der Verfassungsänderungen wie auch der wachsende Detailreichtum der Regelungen indiziert eine mehr als problematische Tendenz, die zwischen (einfacher) Gesetzgebung einerseits, der Änderung der Verfassung andererseits liegende qualitative Differenz zu verwischen.<sup>22</sup> Wenn Verfassungsänderungen in Deutschland praktisch zur „rechtspolitischen Normalität“ gehören<sup>23</sup>, dann droht diese qualitative Differenz zu verschwimmen. Verfassungsänderung als eine besondere, auch und gerade in besonderer Weise erschwerte und im Übrigen staatsrechtlich nicht leicht zu deutende Kompetenz verliert so

21 Maurer, H., a. a. O., 823.

22 Eindringlich Grimm, D.: Wie man eine Verfassung verderben kann (1998), in: ders.: Die Verfassung und die Politik, München, 2001, S. 126–138, hier 134 ff.

23 So zu Recht mit kritischer Spitze Masing, J.: Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: die Verfassungsänderung, in: Der Staat, 44/1 (2005), 1–17, hier 1; desgleichen Hofmann, H., a. a. O., 870.

ihren „Sondercharakter“<sup>24</sup>. Ein entscheidender Grund dafür liegt in der Konstruktion des Grundgesetzes selbst beschlossen, die Verfassungsänderung – letztlich in vermutlich gar nicht bewusster Fortsetzung konstitutioneller Traditionen<sup>25</sup> – als „Erscheinungsweise der Gesetzgebung“<sup>26</sup> auszugestalten. Für die Staatslehre der französischen Revolution stand immer außer Zweifel, dass die Verfassungsänderung nicht in den Händen der gesetzgebenden Körperschaften liegen könne, weil diese dann – ganz entgegen der fundamentalen und auch in der Präambel des Grundgesetzes beschworenen Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes – über ihre eigenen Daseinsgrundlagen entscheiden könnten.<sup>27</sup> In Deutschland hingegen handelte es sich, wie *Gerhard Anschütz* seinerzeit zutreffend für das Staatsrecht des wilhelminischen Kaiserreiches wie für die Weimarer Reichsverfassung formulierte, um „dieselben Faktoren“, in deren Hand Gesetzgebung und Verfassungsänderung gelegt waren.<sup>28</sup> Nichts anderes gilt für das Grundgesetz. Die Träger der gesetzgebenden Gewalt sind mit den Trägern der verfassungsändernden Gewalt identisch. Die Autoren der einfachen Gesetze sind auch die Autoren der verfassungsändernden Gesetze; andere Faktoren sind nicht beteiligt, eine Zustimmung des Volkes etwa (so beispielsweise Art. 75 Abs. 2 S. 2 BayVerf.) nicht vorgesehen. Mit Ausnahme des qualifizierten Mehrheitsanfordernisses gibt es keine Unterschiede in Form und Verfahren, kein anderes *Procedere*, keine mit einer Verfassungsänderung verknüpften besonderen Folgen wie etwa die Auflösung des Parlaments (so beispielsweise Art. 195 Abs. 2 Verf. Belgien, § 88 Abs. 1 Verf. Dänemark, Art. 137 Abs. 3 Verf. Niederlande). Für die eigene politische Existenz bleibt die Änderung der Verfassung ohne direkte Folgen, und ebensowenig muss man um die Zustimmung des Volkes werben. Angesichts all dieser Aspekte mag gerade für die im laufenden politischen Betrieb eingebundenen Akteure das Gespür für die staatstheoretische qualitative Differenz zwischen beiden Formen von Rechtsetzung verloren gehen und die angedeuteten Folgeprobleme aus dem Blick geraten. Umso dringlicher sollte

24 *Masing, J.*, a. a. O., 11.

25 Kurzer Hinweis darauf bei *Bryde, B.-O.*: Verfassungsentwicklung, Baden-Baden, 1982, 54; vgl. auch den Befund, dass die (im Grundgesetz nach wie vor nicht vorgesehene) Beteiligung des Volkes an der Verfassungsänderung europa- und weltweit mittlerweile zum allgemeinen Standard zählt: *Masing, J.*, a. a. O., 7 ff.

26 *Badura, P.*: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in: *Isensee, J./Kirchhof, P.* (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Band VII, Heidelberg, 1992, § 160, hier Rn. 3, 20.

27 Vgl. *Zweig, E.*: Die Lehre vom *Pouvoir Constituant*, Tübingen, 1909, 93, 95, 328 ff. u. ö.

28 *Anschütz, G.*: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin, 1933, Art. 76 Anm. 1 (S. 401).

man allen Beteiligten in Erinnerung rufen, dass die Verfassung ihrer Funktion und ihrem zentralen Sinnprinzip gemäß Vorgabe und Maßstab für die politischen Kräfte sein soll, nicht deren formbares Objekt.

## VI. Eine Mahnung

Annähernd 50 Jahre ist es her, dass ein international renommierter Rechts- und Politikwissenschaftler in einem Berliner Vortrag auf breiter rechtsvergleichender und verfassungshistorischer Grundlage mit Nachdruck vor den negativen Folgen von Verfassungsänderungen warnte, „die nur aus opportunistischen Gründen zur Erleichterung des politischen Betriebes unternommen werden“<sup>29</sup>. Diese Mahnung scheint für die Berliner Republik unserer Tage von unveränderter Aktualität.

29 *Loewenstein, K.*: Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin, 1961, 57.