



---

**Dokumentation**

---

**Überblick über die aktuelle Diskussion zur Änderung des  
Grundgesetzes**

---

## Überblick über die aktuelle Diskussion zur Änderung des Grundgesetzes

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 186/16  
Abschluss der Arbeit: 26. Juli 2016  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einleitung

Es ist gebeten worden, in einem Überblick wichtige, derzeit in der Rechtswissenschaft diskutierte Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes zusammenzustellen (Ziff. 2).<sup>1</sup> Außerdem sollen die Argumente in der Diskussion um eine neue gesamtdeutsche Verfassung nach Art. 146 GG dargestellt werden (Ziff. 3).

Bis auf zwei Ausnahmen finden sich zu den in der nachfolgenden Dokumentation genannten Aufsätzen und Stellungnahmen Weblinks. Teilweise sind diese allerdings nur über das **Intranet** des Bundestages aufrufbar.

## 2. Wichtige aktuelle Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes im Einzelnen

Die nachfolgend aufgeführten acht Themen wurden auf der Basis der aktuellen rechtswissenschaftlichen Literatur und der in der jüngeren Vergangenheit an den Fachbereich Verfassung und Verwaltung (WD 3) der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags gestellten Fragen ausgewählt. Danach konzentriert sich die Diskussion über einzelne Änderungen des Grundgesetzes gegenwärtig auf eine Überarbeitung des Asylgrundrechtes, des Wahlrechts sowie einer Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz. Daneben ist jüngst die verfassungsrechtliche Legitimation der Privatisierung der Straßenverwaltung ins Blickfeld geraten. Vereinzelt wird außerdem die Umwandlung derjenigen Grundrechte, die ausdrücklich nur für Deutsche gelten, in Grundrechte für alle Menschen sowie eine grundgesetzliche Verankerung der Staatsziele „Generationengerechtigkeit“ und „Nachhaltigkeit“ im Grundgesetz thematisiert.

### 2.1. Reform des Asylrechts

Nach herrschender Meinung ist die Einführung einer „Flüchtlingsobergrenze“ vor dem Hintergrund des Art. 16a GG in seiner derzeitigen Fassung verfassungsrechtlich unzulässig. Davon ausgehend fokussiert sich ein Teil der Diskussion auf eine Änderung des Grundgesetzes, um dort die Voraussetzungen für die Einführung von Flüchtlingskontingenten zu schaffen. Im Raume steht dabei auch die Umwandlung des Asylrechts, das einen subjektiven Anspruch auf Asyl gewährt, in eine grundrechtlich verankerte institutionelle Garantie. Dies hätte zur Folge, dass das Asylrecht dem Grunde nach bestehen bliebe, Umfang und Konkretisierung der Asylgewährung aber weitgehend in das politische Ermessen von Parlament und Regierung gestellt wären.

Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Kapazitätsgrenzen beim Grundrecht auf Asyl, Stand: 29.09.2015, Az.: WD 2 - 3000 - 148/15,  
<http://www.bundestag.de/blob/406084/96afd8eef772487aa58dd22d24aa7974/wd-2-148-15-pdf-data.pdf>.

---

1 Die aktuellen Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes aus der politikwissenschaftlichen Diskussion werden in einem gesonderten Gutachten des Fachbereichs Geschichte, Zeitgeschichte und Politik (WD 1) dargestellt.

Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Die Aufnahme von Flüchtlingen zwischen rechtlicher Verpflichtung und politischem Ermessen, Stand: 09.11.2015, Az.: WD 2 - 3000 - 165/15, <http://www.bundestag.de/blob/406988/d2a4a22445130a950783d29c13ca4d22/wd-2-165-15-pdf-data.pdf>.

Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Obergrenzen für Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge im Lichte des EU-Rechts, Stand: 16.12.2015, Az.: PE 6 - 3000 - 153/15, <http://www.bundestag.de/blob/410066/59e97768a7cd8da9bc6de7d1ea638204/pe-6-153-15-pdf-data.pdf>.

Hopfauf, ZRP 2015, 226, Zur Umwandlung des Asylgrundrechts in eine objektive Gewährleistung, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzrp%2F2015%2Fcont%2Fzrp.2015.226.1.htm&showParallelFundstellen-Readable=False>.

Fontana, NVwZ 2016, 735, Verfassungsrechtliche Fragen der aktuellen Asyl- und Flüchtlingspolitik im unions- und völkerrechtlichen Kontext, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fnvwz%2F2016%2Fcont%2Fnvwz.2016.735.1.htm&showParallelFundstellen-Readable=False>.

## 2.2. Reform des Wahlrechts

Das Wahlrecht steht aktuell im Blickfeld diverser Reformbestrebungen. So wird unter anderem erwogen, eine Sperrklausel für Bundestagswahlen sowie den Grundsatz der personalisierten Verhältniswahl im Grundgesetz zu verankern. Damit soll der Kritik, dass dies nicht einfachgesetzlich geregelt werden dürfe, begegnet werden. Zudem wird vorgeschlagen, die Wahlperiode von derzeit vier auf fünf Jahre zu verlängern, um dem unter dem Stichwort „Lame Duck Democracy“ diskutierten Phänomen, d.h. einer möglicherweise vermehrt wahlkampforientierten Politik, vorzubeugen. Lammert schlägt zudem vor, in Art. 38 GG die Möglichkeit einer Höchstzahl der Sitze im Bundestag festzuschreiben, um eine erhebliche Sitzzahlerhöhung durch Ausgleichsmandate zu verhindern.

Lammert, Wahlrechtsreform, 13.04.2016, [https://www.bundestag.de/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15\\_wahlrechtsreform\\_vorschlag-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf).

Kämmerer, NVwZ 2014, 29, Deutschland auf dem Weg zur „Lame Duck Democracy“? – Eine kleine Systemkritik, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fnvwz%2F2014%2Fcont%2Fnvwz.2014.29.1.htm&showParallelFundstellen-Readable=False>.

Weinmann, ZParl 2013, 719, Führt das Wahlrecht zur „Aufblähung“ des Bundestages? Simulationsrechnungen auf Basis des neuen Bundeswahlgesetzes, <http://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0340-1758-2013-4-719/fuehrt-das-wahlrecht-zur-aufblae-hung-des-bundestages-simulationsrechnungen-auf-basis-des-neuen-bundeswahlgesetzes-jahrgang-44-2013-heft-4?hitid=0>.

### 2.3. Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz

In der UN-Kinderrechtskonvention hat sich Deutschland verpflichtet, alle in der Konvention enthaltenen Rechte zu verwirklichen (Art. 4 UN-Kinderrechtskonvention). Der Gesetzgeber ist dieser Vorgabe bisher in Form einfachgesetzlicher Vorschriften nachgekommen. Diskutiert wird aber, inwiefern die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz vor dem Hintergrund der Konvention geboten ist. Im Vordergrund steht dabei die Verankerung des Leitmotivs der Konvention im Grundgesetz: des Kindeswohlvorrangs (Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention). Dieses soll gewährleisten, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht würde die Aufnahme von Kinderrechten jedoch eine Reihe von Fragen aufwerfen, die vor der entsprechenden Grundgesetzänderung zu klären wären.

Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Kinderrechte im Grundgesetz – Zum Vorschlag des Aktionsbündnisses Kinderrechte, Stand: 29.01.2015, Az.: WD 3 - 3000 - 294/14, <https://www.bundestag.de/blob/419896/986bc9f451d6c7fde95c9e1e721e6297/wd-3-294-14-pdf-data.pdf>.

Benassi, ZRP 2015, 24, Verantwortung als Leitmotiv politischen Handelns, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fzrp%2F2015%2Fcont%2Fzrp.2015.24.1.htm&showParallelFundstellenReadable=False>.

Kreß/Gerhardt, ZRP 2014, 215, Kinderrechte gehören nun auch ins Grundgesetz, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fzrp%2F2014%2Fcont%2Fzrp.2014.215.1.htm&showParallelFundstellenReadable=False>.

Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, 185, Kinderrechte ins Grundgesetz – warum?, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Ffpr%2F2012%2Fcont%2Ffpr.2012.185.1.htm&showParallelFundstellenReadable=False>.

Heiß, NZFam 2015, 532, Elternrechte contra Kinderrechte, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fnzfam%2F2015%2Fcont%2Fnzfam.2015.532.1.htm&showParallelFundstellenReadable=False>.

### 2.4. Privatisierung der Straßenverwaltung

Es sind Überlegungen angestellt worden, die Verwaltung der Bundesfernstraßen zu privatisieren, was eine Änderung insbesondere von Art. 90 GG notwendig machen könnte. Nach geltendem Verfassungsrecht ist eine Übertragung der Bundesfernstraßenverwaltung auf eine – formell privatisierte – Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes nicht möglich. Ein entsprechender Entwurf einer Neufassung des Art. 90 GG, der eine zukünftige (Teil-)Privatisierung ermöglicht, bildet daher den Ausgangspunkt der Diskussion. Im Fokus steht die Frage, wie die Verwaltungskompetenzen für die Planung, den Bau, den Betrieb und die Erhaltung von Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen zwischen Bund und Ländern in Zukunft verteilt werden sollen und – daran

anschließend – in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die genannten Aufgaben, soweit sie dem Bund zugeordnet sind, privatisiert werden dürfen.

Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Notwendigkeit der Verfassungsänderung für die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen,

Stand: 29.07.2015, Az.: WD 3 - 3000 - 175/15,

<https://www.bundestag.de/blob/411892/cba32c9c4819a18a7881560ba810e4d0/wd-3-175-15-pdf-data.pdf>.

Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Formelle Privatisierung der Verwaltung Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen, Stand: 15.09.2014, Az.: WD 3 - 3000 - 204/14,

<https://www.bundestag.de/blob/411894/ea27b0b6a91bc9b1a27e56be05512b15/wd-3-204-14-pdf-data.pdf>.

Möllers, Eine verfassungspolitische Bewertung der aktuellen Diskussion um eine Änderung des Art. 90 GG, im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Juli 2016,

[https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/verkehr/PDF/Gutachten\\_Bundesfernstrassen.pdf](https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/verkehr/PDF/Gutachten_Bundesfernstrassen.pdf).

Hermes/Weiß, Rechtliches Kurzgutachten zur geplanten Änderung des Art. 90 GG erstellt im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg, 2016,

<https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2016/06/Rechtsgutachten-Art.-90-GG-Hermes-Wei%C3%9F.pdf>.

## 2.5. Angleichung von Deutschen- und Menschenrechten

Bestimmte Grundrechte im Grundgesetz, wie z.B. die Meinungsfreiheit in Art. 5 GG, gelten für alle Menschen (so genannte Menschenrechte). Einige Grundrechte wie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit aus Art. 8 und Art. 9 GG und die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG gelten hingegen ausweislich ihres Wortlauts nur für Deutsche (so genannte Deutschen-Grundrechte). Für Unionsbürger, die somit vom Wortlaut dieser Deutschen-Grundrechte nicht erfasst sind, leitet das Bundesverfassungsgericht Rechte mit identischem Schutzniveau über die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG her.

Ein gleichwertiger Schutz steht Angehörigen anderer Staaten nicht zu. Diese können sich zwar ebenfalls auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen, jedoch wird das Schutzniveau – im Unterschied zu Unionsbürgern – nicht an das des jeweilig einschlägigen Deutschen-Grundrechts angepasst und bleibt in Folge hinter diesem zurück. Vor diesem Hintergrund wird eine Angleichung von Deutschen- und Menschenrechten erwogen, um ein identisches Schutzniveau für alle Menschen, gleich welcher Herkunft, zu gewährleisten.

Fraktion DIE LINKE, u.a., Gesetzesentwurf vom 01.12.2015, Drucksache 18/6877,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/068/1806877.pdf>.

Thym, JZ 2015, 53, Vereinigt die Grundrechte!,

<http://www.ingentaconnect.com/content/mohr/jz/2015/00000070/00000002/art00001?token=004317989e2c0b66720297d7634737b554a4624246a5e35316d3f4e4b251df1321c>.

## 2.6. Aufnahme der Staatsziele der „Generationengerechtigkeit“ und der „Nachhaltigkeit“ in das Grundgesetz

Den Begriffen „Generationengerechtigkeit“ im Sinne intergenerationeller Verantwortung und „Nachhaltigkeit“ im Sinne eines bewusst zukunftsorientierten, ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Handelns kommt in der gegenwärtigen politischen Auseinandersetzung eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Verfassungsrechtlich dreht sich die Diskussion um die Aufnahme entsprechender Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz.

Deter, ZUR 2012, 157, „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ und Grundgesetz, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzur%2F2012%2Fcont%2Fzur.2012.157.1.htm&showParallelFundstellen-Readable=False>.

Kahl, ZRP 2014, 17, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzrp%2F2014%2Fcont%2Fzrp.2014.17.1.htm&showParallelFundstellen-Readable=False>.

Wieland, schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zum Thema „Nachhaltigkeit ins Grundgesetz“, vom 02.06.2016, [http://www.bundestag.de/blob/425998/cb9791a63abe1f2f59b261a58fd13823/stellungnahme\\_prof--dr--wieland-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/425998/cb9791a63abe1f2f59b261a58fd13823/stellungnahme_prof--dr--wieland-data.pdf).

Papier, schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zum Thema „Nachhaltigkeit ins Grundgesetz“, vom 06.06.2016, [http://www.bundestag.de/blob/426494/b8a81dbf1b312cb81581531cbd7b9837/stellungnahme\\_prof--em--dr--dres--h-c--hans-juergen-papier-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/426494/b8a81dbf1b312cb81581531cbd7b9837/stellungnahme_prof--em--dr--dres--h-c--hans-juergen-papier-data.pdf).

## 2.7. Änderung des Grundgesetzes in Bezug auf den Einsatz der Bundeswehr im Innern

Bereits heute ist im Grundgesetz geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Bundeswehr auch im Innern eingesetzt darf. Hierunter zählt u.a. die Hilfe bei Naturkatastrophen oder bei besonders schweren Unglücksfällen (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG). Ein terroristischer Anschlag oder gar eine Terrorwarnung können jedoch nach herrschender Auffassung nicht ohne weiteres als ein solcher Unglücksfall im Sinne des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eingestuft werden. Vielmehr müssen weitere außergewöhnliche Umstände hinzutreten. Eine weitere Einsatzmöglichkeit der Bundeswehr ergibt sich im Rahmen des inneren Notstands (Art. 87 a Abs. 4 GG), wenn die demokratische Grundordnung bzw. der Bestand der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar gefährdet ist.

Nach übereinstimmenden Medienberichten sollte der Entwurf des Weißbuchs zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr zunächst wohl eine Verfassungsänderung zur Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Innern vorsehen. Allerdings enthält die nun veröffentlichte Fassung keine eindeutigen dahingehenden Vorgaben. Vielmehr deuten die Formulierungen darauf hin, dass die Bundesregierung die vorab umrissene, aktuelle Verfassungsrechtslage für ausreichend erachtet, um auch etwaigen Gefahren im Inland adäquat begegnen zu können.

Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 13.07.2016,

[https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYqxDoMgFEX\\_iAdLT-btJ7NChSx2q3QAIfYmAeT518eMLQ-9JznIufKCOzI7BMOZkZhhgdHizh7BxD-LwuK52c1941-fkhcvJczX7xFgcyHAmSWTiuZaNqBSBE4xSdVoq-Z86W\\_28X\\_tL03QP\\_YllxvYHSwxvbA!!/](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYqxDoMgFEX_iAdLT-btJ7NChSx2q3QAIfYmAeT518eMLQ-9JznIufKCOzI7BMOZkZhhgdHizh7BxD-LwuK52c1941-fkhcvJczX7xFgcyHAmSWTiuZaNqBSBE4xSdVoq-Z86W_28X_tL03QP_YllxvYHSwxvbA!!/).

Dokumentation der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern – Mögliche Änderung des Grundgesetzes - Stand der Diskussion, Stand: 12.10.2015, Az.: WD 3 - 3000 - 244/15,

### Anlage 1

Dokumentation der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Zum Einsatz der Bundeswehr im Innern, Voraussetzungen, Rechtsgrundlagen, mögliche Verfassungsänderungen, Stand: 03.02.2015, Az.: WD 2 - 3000 - 023/15,

### Anlage 2

Ullrich, ZRP 2016, 126, Bundeswehreinsatz im Inneren?,  
<https://beck-online.beck.de/Treffer/9/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzrp%2F2016%2Fcont%2Fzrp.2016.126.1.htm&hlwords=on>.

Roggan, ZRP 2016, 127, Bundeswehreinsatz im Inneren?,  
<https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data%2fzeits%2fZRP%2f2016%2fcont%2fZRP%2e2016%2e126%2e2%2ehtm>.

### 3. Diskussion um eine neue Verfassung im Sinne des Art. 146 GG

Die Bestimmung des Art. 146 GG ist spätestens seit ihrer Neufassung im Zuge der Wiedervereinigung Ausgangspunkt einer politischen und juristischen Diskussion. Vereinzelte Stimmen aus dem Schrifttum sprechen Art. 146 GG unter dem Schlagwort „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ seine Gültigkeit ab. Andere hingegen stufen die Vorschrift als eine neue Norm ein, die eine Revision des Grundgesetzes nur noch unter voller Berücksichtigung der formellen und materiellen Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG zulasse. Einigkeit scheint aber weitestgehend darüber zu bestehen, dass Art. 146 GG allenfalls eine Option zu einer Verfassungsneuschöpfung bereithält, jedoch keinesfalls zu ihr verpflichtet.

Die Thematik hat in Bezug auf die Entwicklung der Europäischen Union erneut an Relevanz gewonnen. Anlässlich der Diskussion über den Vertrag von Lissabon und die Bewältigung der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum wurde von verschiedener Seite auf die Möglichkeit hingewiesen, nach Art. 146 GG eine neue Verfassung zu schaffen, die die Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die Europäische Union ermöglichen könnte.

Herbst, ZRP 2012, 33, Legale Abschaffung des Grundgesetzes nach Art. 146 GG?,  
<https://beck-online.beck.de/Treffer/7/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzrp%2F2012%2Fcont%2Fzrp.2012.33.1.htm>.

Roellecke, NJW 1991, 244, Brauchen wir ein neues Grundgesetz?,

<https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzrp%2F2012%2Fcont%2Fzrp.2012.33.1.htm&showParallelFundstellen-Readable=False>.

Schwarz, JA 2015, 721, Verfassungsfragen der Deutschen Einheit,

<https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fja%2F2015%2Fcont%2Fja.2015.721.1.htm&showParallelFundstellen-Readable=False>.

Dreier, APuZ 18-19/2009, Das Grundgesetz – eine Verfassung auf Abruf,

<http://www.bpb.de/apuz/32023/das-grundgesetz-eine-verfassung-auf-abruf>.

Ende der Bearbeitung