

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1446**

**Die Übergangs-  
und Schlussbestimmungen  
des Grundgesetzes**

**Eine fällige Würdigung**

**Von**

**Patrick Wegner**



**Duncker & Humblot · Berlin**

PATRICK WEGNER

# Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes

# Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1446

# Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes

Eine fällige Würdigung

Von

Patrick Wegner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Georg-August-Universität Göttingen  
hat diese Arbeit im Jahr 2020  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-18188-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-58188-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen hat der Verfassungsgeber dem Grundgesetz einen heterogenen letzten Abschnitt zuteilwerden lassen. Seine verschiedenen Facetten fanden in sieben Jahrzehnten seiner Gültigkeit wenig Beachtung in der Jurisprudenz. Ziel dieser Untersuchung war es, Struktur, Aufgaben und Funktionen der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes aufzuarbeiten und zu ergründen, ob sie mehr als notwendiges Beiwerk der Verfassung sind.

Dabei stellte sich insbesondere heraus, dass die Übergangs- und Schlussbestimmungen das Gedächtnis der Verfassung bilden. In ihm finden sich die verschiedensten Erinnerungsorte der deutschen Geschichte wieder. Dieses Gedächtnis der Verfassung möchte ich mit dieser Arbeit würdigen.

Diese Dissertation wurde im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen angenommen. Das Manuskript wurde Ende August 2019 abgeschlossen und zur Drucklegung im September 2020 geringfügig aktualisiert und überarbeitet.

Ganz herzlich bedanke ich mich bei Professor Dr. Frank Schorkopf für die Betreuung während der mehrjährigen Arbeit an dieser berufsbegleitenden Dissertation. Bei Prof. Dr. Hans Michael Heinig bedanke ich mich für die Zweitbegutachtung.

Für wertvolle Gespräche danke ich Prof. Dr. Peter Hofmann, Prof. Dr. Hans-Jörg Dietsche, Dr. Andrea Leonhardt-Haellmigk und Dr. Christina Ziegenhorn. Stefan Ax und Christine Wegner haben mich in der Zeit der Entstehung der Arbeit stets unterstützt und motiviert. Für ihr Verständnis und ihre Mithilfe bin ich sehr dankbar.

Die Dissertation ist meinen Eltern gewidmet.

Berlin, im September 2020

*Patrick Wegner*



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b>	13
I. Einordnung	13
II. Darstellung und Gang der Untersuchung	16
<b>B. Übergangs- und Schlussbestimmungen – Eine Bestandsaufnahme</b>	18
I. Terminologie und Aufgaben der Übergangs- und Schlussbestimmungen	18
II. Verwendung des Begriffes der Übergangs- und Schlussbestimmungen in Literatur und Rechtsprechung	19
1. Terminologie und Aufgaben von Übergangs- und Schlussbestimmungen nach der Literatur	19
a) Wörterbücher	19
b) Gesetzgebungshandbücher	20
c) Literatur zum staatsrechtlichen Übergangsrecht	21
d) Literatur zum privatrechtlichen Übergangsrecht	23
2. Terminologie und Aufgaben von Übergangs- und Schlussbestimmungen nach der Rechtsprechung	23
a) Bundesverfassungsgericht	23
b) Obergerichte	24
3. Klärung des Begriffs der Übergangs- und Schlussbestimmungen	25
a) Literatur	25
b) Rechtsprechung	27
III. Fazit zur Terminologie bei Übergangs- und Schlussbestimmungen	27
IV. Aufgaben von Übergangs- und Schlussbestimmungen	28
1. Übergangsbestimmungen	28
2. Schlussbestimmungen	29
V. Typologien für Übergangs- und Schlussbestimmungen	30
1. Vorhandene Typologien	30
2. Normhierarchieübergreifende Typologien von öffentlich-rechtlichen Normen	30
a) Typologiemodell nach Stern und Tettinger	30
b) Typologiemodell nach Sachs	31
c) Typologiemodell nach Häberle	32
d) Typologiemodell nach Volkmann	32
e) Auseinandersetzung mit den verschiedenen normhierarchieübergreifenden Typologien von öffentlich-rechtlichen Normen	33
3. Übergreifende Typologien von Übergangs- und Schlussbestimmungen im Allgemeinen	33

4. Typologien für Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes .....	34
5. Typologien für Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder	35
a) Typologie nach Köhler .....	35
b) Typologie nach Lindner .....	36
6. Weitere typologische Beschreibungen von Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder .....	37
7. Eigene Typologie .....	37
a) Inhaltliche Typisierung .....	38
aa) Unterscheidung zwischen Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen (Erste Ebene) .....	38
bb) Unterscheidung nach staatsrechtlichen Teilgebieten (Zweite Ebene) .....	38
cc) Unterscheidung nach Regelungskategorien (Dritte Ebene) ..	38
(1) Legaldefinitionen .....	39
(2) Grundrechtsbeschränkungen .....	39
(3) Regelungen zum Inkrafttreten des Grundgesetzes ...	40
(4) Regelungen zur Rechtsüberleitung .....	41
(5) Regelungen zu den Folgen der NS-Herrschaft (einschließlich der Kriegsfolgen) .....	42
(6) Regelungen zur Vermögensnachfolge .....	43
(7) Regelungen zur Begleitung von Kompetenzverschiebungen im Föderalismus .....	44
(8) Regelungen zur Neugliederung des Bundesgebietes ..	47
(9) Regelungen zur Flankierung von Privatisierungen von Sondervermögen des Bundes .....	48
(10) Regelungen zum Staatskirchenrecht/Religionsverfassungsrecht .....	48
(11) Regelung zur Verfassungsablösung .....	49
(12) Regelungen mit spezifischem landesrechtlichen Bezug	49
b) Zeitliche Typisierung .....	49
aa) Formelle Geltung von Normen – Lebende und verstorbene Normen (Erste Ebene) .....	49
bb) Aktualität von Regelungen (Zweite Ebene) .....	51
VI. Zwischenergebnis .....	52
<b>C. Die Sprache der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes .....</b>	<b>55</b>
I. „Vermessung“ der Übergangs- und Schlussbestimmungen – Empirischer Befund .....	55
II. Der sprachliche Stil der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes .....	56
III. Zwischenergebnis .....	59

<b>D. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes</b>	60
I. Bestandsaufnahme	60
II. Zwischenergebnis	63
<b>E. Exkurs: Die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder im Vergleich zu denen des Grundgesetzes</b>	64
I. Zum Umfang der Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder	64
II. Die Bezeichnung des Abschnitts in den verschiedenen Länderverfassungen	65
III. Regelmäßige Bestandteile von Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder	66
IV. Zwischenergebnis	67
<b>F. Übergangs- und Schlussbestimmungen in historischen deutschen Verfassungen</b>	68
I. Die Rheinbund-Akte vom 12. Juli 1806	68
II. Die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 und Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820	69
III. Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849	70
IV. Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850	70
V. Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871	71
VI. Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919	72
VII. Exkurs: Verfassungsrecht in deutschen Diktaturen	73
1. Nationalsozialistisches Verfassungsrecht	73
2. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949	74
3. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968/7. Oktober 1974	75
4. Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches im Rahmen des Umbruchs in der Deutschen Demokratischen Republik in den Jahren 1989 und 1990	76
VIII. Zwischenergebnis	76
<b>G. Die Bedeutung von Übergangs- und Schlussbestimmungen auf dem Weg zum Grundgesetz und den darauffolgenden 70 Jahren seiner Geltung</b>	78
I. Die „Frankfurter Dokumente“	79
II. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee	81
1. Der Weg zum Verfassungskonvent	81
2. Bayerischer Entwurf eines Grundgesetzes für den Verfassungskonvent	81
3. Arbeiten der Unterausschüsse des Verfassungskonvents	82
4. Grundgesetzentwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents	83
III. Die Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat	84
1. Der Parlamentarische Rat	84

2. Der Ausschuss für Finanzfragen . . . . .	85
3. Der Hauptausschuss . . . . .	85
4. Der Ausschuss für die Organisation des Bundes . . . . .	86
5. Das Plenum . . . . .	87
IV. Die Zwischenphase bis zum Zusammentritt des Bundestages . . . . .	88
1. Die organisatorische und technische Überleitung . . . . .	88
2. Das Wahlgesetz für den ersten Bundestag . . . . .	90
V. Alternativentwürfe zum Grundgesetz . . . . .	91
VI. Änderungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen seit ihrem Inkrafttreten und Auswirkungen von Verfassungsreformen . . . . .	92
VII. Zwischenergebnis . . . . .	96
<b>H. Kontinuitätsaspekte . . . . .</b>	<b>97</b>
I. Begrifflichkeiten . . . . .	97
II. Notwendigkeit von Übergangsbestimmungen zur Vermeidung von Kontinuitätsbrüchen . . . . .	99
III. Kontinuitäten in der Gliederung des Verfassungstextes . . . . .	101
IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen mit besonderen Kontinuitätsaspekten . . . . .	102
1. Regelung zur deutschen Staatsbürgerschaft (Art. 116 GG) . . . . .	103
a) Legaldefinition des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes (Art. 116 Abs. 1 GG) . . . . .	103
b) Anspruch auf Wiedereinbürgerung und Nichtausbürgerungsfiktion (Art. 116 Abs. 2 GG) . . . . .	105
c) Art. 116 GG – Übergangs- oder Schlussbestimmung? . . . . .	106
d) Schlussfolgerungen . . . . .	108
2. Regelungskategorie Neugliederung der Länder (Art. 118 und 118a GG) . . . . .	108
a) Die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die Neugliederung – Vom Frankfurter Dokument Nr. II bis zur Wiedervereinigung . . . . .	109
b) Die Neugliederungsfrage nach der Wiedervereinigung . . . . .	113
c) Territoriale Neugliederungen als Kontinuitätsbruch . . . . .	114
d) Art. 118 und 118a GG – Übergangs- oder Schlussbestimmung? . . . . .	114
e) Schlussfolgerungen . . . . .	115
3. Regelungskategorie Beamtenrecht (Art. 131 und 132 GG) . . . . .	116
a) Die verdrängten Beamten und die Regelung nach Art. 131 GG . . . . .	117
b) Die Bereinigungsvorschrift des Art. 132 GG . . . . .	120
c) Schlussfolgerungen . . . . .	121
4. Regelung zur Verfassungsablösung (Art. 146 GG) . . . . .	122
a) Geschichte des Art. 146 GG . . . . .	123
b) Art. 146 GG – Übergangs- oder Schlussbestimmung? . . . . .	125
c) Schlussfolgerungen . . . . .	125
V. Zwischenergebnis . . . . .	126

<b>I. Aspekte der Zeit und der Erinnerung in den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes</b> .....	128
I. Die Zeit in den Übergangs- und Schlussbestimmungen .....	129
II. Der Topos der Ungleichzeitigkeit .....	130
III. Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen in den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes .....	132
IV. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes als kommunikatives und kulturelles Gedächtnis in der Nachkriegszeit ..	134
V. Erinnerungsorte in den Übergangs- und Schlussbestimmungen und deren Funktion als Gedächtnisspeicher .....	137
VI. Die Funktion der Übergangs- und Schlussbestimmungen als Gedächtnis der Verfassung .....	140
VII. Zwischenergebnis .....	146
<b>J. Schlusswürdigung</b> .....	147
<b>Anhang</b> .....	152
Anhang I: Text der Übergangs- und Schlussbestimmungen mit Änderungsnachweis .....	152
Anhang II: Übersicht zu Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes mit Bezug zu Übergangs- und Schlussbestimmungen .....	166
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	184
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	198



## A. Einleitung

### I. Einordnung

„Das Grundgesetz schließt mit einer Reihe von Übergangs- und Schlußbestimmungen. Es ist klar, daß in Anbetracht der Verschiedenläufigkeit der Entwicklung der staatlichen Dinge in Deutschland der Anschluß der neuen Ordnung an den bisherigen Zwischenzustand nicht glatt vollzogen werden kann. Sehr zahlreiche Übergangs- und Schlußbestimmungen sind darum erforderlich geworden.“<sup>1</sup>

So begründete Carlo Schmid in der zweiten Lesung des Grundgesetzes im Plenum des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949 die Existenz und den Umfang des XI. Abschnitts des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – der Übergangs- und Schlussbestimmungen.<sup>2</sup>

Wir blicken inzwischen auf eine viele Jahrzehnte dauernde Geschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zurück. Wenn auch als Übergangsverfassung betitelt und angelegt, ist es den Autorinnen und Autoren gelungen, basierend auf den Erfahrungen der Vergangenheit, aber auch zukunftsgerichtet auf Visionen und Ziele, eine neue Republik mit einer auf Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung basierenden Verfassungsorganisation zu schaffen; diese Ordnung bietet seit jeher den Rahmen für die Entwicklung und die Lebendigkeit unserer demokratischen, streitbaren Gesellschaft. Folge der NS-Diktatur war ein weitgehend zerstörtes Land, dessen Ressourcen staatlicherseits bewirtschaftet werden mussten, um ein Überleben der Bevölkerung zu ermöglichen. Gleichzeitig war nach der Shoah das Land der Dichter und Denker moralisch bankrott. In nur dreizehn Jahren war bisher Unglaubliches geschehen. Dies spiegeln die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes noch heute.

Die vom Parlamentarischen Rat auf Stabilität bei der Regierungsbildung angelegte Verfassungsordnung des Grundgesetzes<sup>3</sup> und das damit zum Ausdruck gebrachte demokratische Modell wird nach wie vor von einem breiten

---

<sup>1</sup> ParlRat 9, S. 443.

<sup>2</sup> Die Rechtschreibung in dieser Untersuchung ist an die aktuelle deutsche Rechtschreibung angepasst.

<sup>3</sup> So *Schorkopf*, Kanzlerdemokratie und der Ort des Politischen, in: Heinig/Schorkopf (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz, 2019, S. 174.

gesellschaftlichen Konsens<sup>4</sup> getragen, begleitet von einem feinen Gespür der Menschen für die hohe Bedeutung von Verfassungsnormen. Wie tragfähig diese Konstruktion mit ihren ausgewogenen Gewalten in der Vergangenheit war, zeigen die vielfältigen Herausforderungen, denen sie sich stellen musste. Als größte Bestätigung kann sicher das erfolgreiche Stemmen der Wiedervereinigung gewertet werden. Über die Jahre ist es demnach gelungen, im gesellschaftlichen und politischen Zusammenspiel die Verfassung aktuell und lebendig zu halten. Dies wird oftmals als selbstverständlich wahrgenommen.

„Hinterhof“, „Abladehalde für heterogenes Material“, „normatives Chaos“<sup>5</sup>, „welches eine erhebliche Sinnentleerung erfahren hat“<sup>6</sup> – diese unfreundlichen Bezeichnungen und Wertungen findet man später in der staatsrechtswissenschaftlichen Literatur zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes. Andere heben die besondere Bedeutung des „Sammelsuriums“<sup>7</sup> hervor und sind der Meinung, dass sich dort das „besonders Interessante“<sup>8</sup> finde. So enthielten sie Kernnormen der deutschen Verfassungsordnung.<sup>9</sup> Selbst der Parlamentarische Rat ging von „Problemkreisen“ aus, die „zwar teilweise keine eigentliche innere Verbindung miteinander aufweisen, aber sich jeweils wieder aus mehr oder weniger zahlreichen Einzelproblemen zusammensetzen.“<sup>10</sup>

Diese „bunte Folge von Rechtsvorschriften“<sup>11</sup> findet in der Rechtswissenschaft bisher vergleichsweise wenig Beachtung. Grundlegende Untersuchungen hierzu sind nicht ersichtlich.<sup>12</sup> Lediglich einzelne Vorschriften erfahren für sich genommen eine umfangreiche<sup>13</sup> Kommentierung. Selbst vielen Ver-

---

<sup>4</sup> *Waldhoff*, Das andere Grundgesetz, 2019, S. 67 sieht ihm Grundgesetz eine „Konsensbasis von Staat und Gesellschaft“.

<sup>5</sup> *Isensee*, Vom Stil der Verfassung, 1999, S. 21.

<sup>6</sup> *Hamann/Lenz*, Grundgesetz, 1970, Elfter Abschnitt.

<sup>7</sup> Bereits im Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates wurde der Begriff durch den Abgeordneten Dr. Katz verwendet; *ParlRat* 13/1, S. 685.

<sup>8</sup> *Häberle*, Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, in: *Ruch/Hertig/Nef* (Hrsg.), *Festschrift für Martin Lendi*, 1998, S. 138 f.

<sup>9</sup> *Antoni*, in: *Hömig/Wolff*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2018, Vorbemerkung zum XI. Abschnitt.

<sup>10</sup> *von Brentano*, Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 61.

<sup>11</sup> *Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl., 2018, S. 1079.

<sup>12</sup> Eine überblicksartige Darstellung findet sich bei *Waldhoff*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020).

<sup>13</sup> Beispielsweise Art. 137 Abs. 1 GG mit 285 Seiten durch *Stober/Lackner*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 24, Art. 137 Abs. 1 GG, 111. Lieferung (Stand Mai 2004) oder Art. 146 GG mit 345 Seiten durch

fassungskundigen ist die Bedeutung der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes vielfach unbewusst. Man kann daher sagen, dass sie ein wenig in Vergessenheit geraten sind.

Verwunderlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Bedeutung, die die Mütter und Väter des Grundgesetzes den Übergangs- und Schlussbestimmungen beigemessen haben, – wie das Eingangszitat von Carlo Schmid belegt – nicht erloschen scheint: In den Wirren der Nachkriegszeit gab es viel zu regeln. Auch in den 70 Jahren danach sollte es zu erheblichen Änderungen und Ergänzungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen kommen – ihr Umfang hat sich verdoppelt.

Heute steht das deutsche Verfassungsrecht ebenso vor neuen und vielfältigen Herausforderungen. Eine aus den Fugen geratene Weltordnung sowie weitere Probleme der Globalisierung,<sup>14</sup> eine durch die Brexit-Wirren stockende europäische Integration, die Folgen der massiven Migration nach Deutschland, die Folgen der COVID-19-Pandemie und eine immer unsichereren Mehrheiten ausgesetzte parlamentarische Demokratie sind Entwicklungen, die auch am deutschen Verfassungsleben nicht spurlos vorbeiziehen. Deutschland steht als größter Mitgliedsstaat der Europäischen Union in besonderem Maße vor großen Herausforderungen und einer daraus folgenden Transformation. Wenn Verfassungen ein Mittel der Transformation sind,<sup>15</sup> dann könnte dies für Übergangs- und Schlussbestimmungen im Besonderen gelten.

Ziel der Untersuchung, mit ihren Schnittstellen zu den Politik-, Sozial- und Geschichtswissenschaften ist es daher, den etwas unaufgeräumten „Hinterhof“<sup>16</sup> des Grundgesetzes zu durchstöbern. Dabei sollen die verschiedenen Aspekte dieses umfangreichsten Abschnitts unserer Verfassung untersucht, in verborgenen Ecken geforscht und verschiedene Puzzlestücke zusammengefügt werden, um im Ergebnis Aufgaben und Funktionen der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes aufzuzeigen und ihre Nowendigkeit zu belegen. Eine Würdigung der Übergangs- und Schlussbestimmungen ist fällig.

---

*Michael*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 25, Art. 146 GG, 163. Aktualisierung (Stand November 2013).

<sup>14</sup> Zu der Herausforderung des Verfassungsrechts durch die Globalisierung *Stoll*, Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung, DVBl. 2007, 1064–1073.

<sup>15</sup> Zur Aufgabe von Verfassungen als Transformationskatalysator *Roellecke*, Zur Semantik von Verfassungstexten, in: Kopetz/Marko/Poier, Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat, 2004, S. 169.

<sup>16</sup> Siehe Fn. 5.

## II. Darstellung und Gang der Untersuchung

Die Terminologie der Übergangs- und Schlussbestimmungen im Allgemeinen und die des Grundgesetzes im Besonderen ist ungeklärt. Diese Untersuchung bewegt sich auf Neuland. Da zunächst vieles geklärt werden muss, erfolgt im Kapitel B. zunächst eine Darstellung der diesbezüglichen Literatur und sodann die Einordnung des Begriffs. Hierauf aufbauend werden dann verschiedene vorhandene Typologiemodelle für öffentlich-rechtliche Normen und Übergangs- und Schlussbestimmungen im Allgemeinen und für die des Grundgesetzes aufgezeigt. Abschließend wird ein eigener Ansatz für eine Typologie der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes entwickelt. Diese Typologie soll eine vollständige inhaltliche und zeitliche Typisierung ermöglichen.

Danach erfolgt eine sprachliche Würdigung anhand einer „Vermessung“ der Übergangs- und Schlussbestimmungen, indem der Umfang in Beziehung zum restlichen Verfassungstext gesetzt wird, gefolgt von einer Bewertung des sprachlichen Stils (Kapitel C.). Kapitel D. analysiert sodann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes anhand der Rechtsprechungsübersicht aus Anhang II. Ein Exkurs zieht schließlich Vergleiche zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder (Kapitel E.).

Kapitel F. betrachtet die Übergangs- und Schlussbestimmungen sodann im historischen Kontext. Hierzu werden zunächst bedeutsame „deutsche“ Verfassungen seit der Rheinbund-Akte in Bezug auf die Existenz von Übergangs- und Schlussbestimmungen konsultiert. Ein Exkurs erfolgt zu den Verfassungstexten der NS-Diktatur und der Deutschen Demokratischen Republik. In Kapitel G. erfolgt eine Nachzeichnung der Genese der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes von den „Frankfurter Dokumenten“ über den Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee bis zur endgültigen Fassung des parlamentarischen Rates, die am 23. Mai 1949 verkündet wurde. Abschließend werden die Änderungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen seit 1949 analysiert.

Kapitel H. widmet sich der Notwendigkeit von Übergangsbestimmungen zur Vermeidung von Kontinuitätsbrüchen. Anhand von vier Beispielen (Deutsche Staatsbürgerschaft, Neugliederung der Länder, Beamtenrecht und Verfassungsablösung durch Art. 146 GG) wird aufgezeigt, dass Übergangsbestimmungen sowohl Kontinuität als auch Diskontinuität vermitteln können.

Im Schlusskapitel wird gezeigt, dass die Übergangs- und Schlussbestimmungen eine zentrale Aufgabe und Funktion in der Verfassung haben: Sie synchronisieren Rechtslagen und sind letztlich das Gedächtnis der Verfassung. Hierzu wird zunächst anhand des Zeitbegriffs und des Begriffs der

Ungleichzeitigkeit die besondere Relevanz in den Übergangs- und Schlussbestimmungen dargelegt. Darauf aufbauend wird die Funktion der Übergangs- und Schlussbestimmungen als Teil des kulturellen und kommunikativen Gedächtnisses illustriert. Dazu werden innerhalb der Übergangs- und Schlussbestimmungen verschiedene Erinnerungsorte als Gedächtnisspeicher identifiziert. Schließlich setzt sich die Untersuchung mit der Frage einer notwendigen Revision und deren Auswirkungen auf die Gedächtnisfunktion der Verfassung auseinander.

## **B. Übergangs- und Schlussbestimmungen – Eine Bestandsaufnahme**

### **I. Terminologie und Aufgaben der Übergangs- und Schlussbestimmungen**

Der Begriff der Übergangs- und Schlussbestimmungen findet sich in einer Vielzahl komplexer juristischer Regelwerke. Zu nennen sind hierbei zunächst das Grundgesetz, aber auch Verfassungen der Länder, Gesetze und Verordnungen, die Verfassungen vieler Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und die Schweizerische Bundesverfassung<sup>17</sup> sowie diverse moderne Verfassungen von Staaten außerhalb Europas.<sup>18</sup> Aber auch in kautelarjuristischen Texten wie zivil- und völkerrechtlichen Verträgen ist von *Übergangsvorschriften*, *Überleitungsbestimmungen* oder *Übergangsregelungen* sowie von *Schlussbestimmungen* oder *Schlussvorschriften* die Rede. Die Begriffe werden häufig synonym benutzt. Die Verwendung ist nicht klar und einheitlich oder gar akzeptiert, was in der Literatur oftmals beklagt wird.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Manche Staaten besitzen lediglich Regelungen zum Inkrafttreten: Belgien (Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen), Bulgarien (Übergangs- und Schlussvorschriften), Dänemark (Inkrafttreten), Finnland (Kapitel 13. Schlussbestimmungen), Frankreich (Titel XV. – Übergangsbestimmungen), Griechenland (Besondere Übergangs- und Schlussbestimmungen), Irland (Übergangsbestimmungen), Italien (Übergangs- und Schlussbestimmungen), Kroatien (Schlussbestimmungen), Litauen (Abschließende Bestimmungen), Luxemburg (Vorübergehende und nachträgliche Bestimmungen), Malta (Sonstiges), Königreich der Niederlande – Statut (Übergangs- und Schlussbestimmungen), Österreich – Bundesverfassungs-Gesetz (Schlussbestimmungen), Polen (Übergangs- und Schlussvorschriften), Portugal (Schluss- und Übergangsbestimmungen), Rumänien (Schluss- und Übergangsbestimmungen), Schweden (Übergangsbestimmungen), Schweiz (Übergangsbestimmungen), Slowakei (Übergangs- und Schlußbestimmungen), Slowenien (Übergangs- und Schlußbestimmungen), Spanien (Schlussbestimmung), Tschechien (Vorübergehende und Schlußbestimmungen), Ungarn (Schlussbestimmungen), Zypern (Schlussbestimmungen mit Unterabschnitt Übergangsbestimmungen).

<sup>18</sup> Hierzu *Häberle*, Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, in: *Ruch/Hertig/Nef* (Hrsg.), *Festschrift für Martin Lendi*, 1998, S. 139 ff. mit Nachweisen für Übergangs- und Schlussbestimmungen oder Abschnitten mit ähnlichen Funktionen für die Verfassungen von Guatemala, Namibia, Russland, Südafrika, Turkmenistan und Weißrussland.

<sup>19</sup> *Böckel*, Instrumente der Einpassung neuen Rechts in die Rechtsordnung, 1993, S. 42; *Heß*, Intertemporales Privatrecht, 1998, S. 31 mit weiteren Nachweisen.

In dieses Durcheinander soll für den Begriff der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes etwas Ordnung gebracht werden. Dabei ist die Erörterung der Terminologie und die Erörterung der Aufgaben grundsätzlich voneinander zu trennen, da es sich logisch um unterschiedliche Kategorien handelt. In Literatur und Rechtsprechung erfolgt dies oftmals nicht, so dass hier zunächst der Stand von Literatur und Rechtsprechung zu Terminologie und Aufgaben gleichzeitig erörtert werden. Bei der eigenen Ansicht werden diese Aspekte jedoch getrennt dargestellt.

## **II. Verwendung des Begriffes der Übergangs- und Schlussbestimmungen in Literatur und Rechtsprechung**

### **1. Terminologie und Aufgaben von Übergangs- und Schlussbestimmungen nach der Literatur**

Obwohl sich die Rechtswissenschaft schon lange mit der Problematik des Übergangs von einer Rechtsordnung in eine andere beschäftigt,<sup>20</sup> findet sich in der Literatur weder für den Begriff der *Übergangs- und Schlussbestimmungen* noch für die Begriffe der *Übergangsbestimmungen* oder der *Schlussbestimmungen* eine allgemeingültige oder allgemein akzeptierte Definition. Dabei hilft auch der Begriff der *Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums*, der ähnlich linguistisch konstruiert ist, nicht weiter, da er direkt der Formulierung in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG entlehnt ist.

#### *a) Wörterbücher*

Der Duden weist die Begriffe „Bestimmung“, „Regelung“ und „Vorschrift“ als Synonyme aus.<sup>21</sup> Sie haben somit sprachlich weitestgehend dieselbe Bedeutung. Creifelds Rechtswörterbuch definiert „Übergangsvorschriften“ als „Bestimmungen, die beim Erlass neuer Gesetze oder bei Novellierungen [...] die Überleitungen des alten in den neuen Rechtszustand regeln“.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Zur Einführung des BGB zu Beginn des 20. Jahrhunderts stellte sich das Problem der Überleitung von Rechtsverhältnissen. Hierzu insbesondere *Habicht*, Die Einwirkung des Bürgerlichen Gesetzbuchs auf zuvor entstandene Rechtsverhältnisse, 1901.

<sup>21</sup> *Dudenredaktion*, Synonymwörterbuch, 7. Aufl., 2019, S. 203 und 1039.

<sup>22</sup> *Creifelds (Begr.)/Weber* (Hrsg.): Rechtswörterbuch, 22. Aufl., 2017, S. 1330.

### b) Gesetzgebungshandbücher

Das vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, welches Empfehlungen für die rechtsförmliche Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nach § 42 Abs. 4 und § 62 Abs. 2 GGO enthält, differenziert nicht nach *Übergangsvorschriften*, *Übergangsregelungen* und *Schlussvorschriften*. Danach werden durch „Übergangsvorschriften“ die Wirkungen vorhandener Rechtsverhältnisse der alten Rechtsordnung in der neuen Rechtsordnung geklärt, verändert oder neu organisiert.<sup>23</sup>

Nach dem grundlegenden Werk zur Gesetzgebungstechnik von Hanswerner Müller gehören „Übergangsvorschriften“ und „Schlußvorschriften“ zum „Schlußteil“ eines Gesetzes, der alles enthalte, was an anderer Stelle nicht geregelt werden konnte.<sup>24</sup> Das Wort „Vorschriften“ betreffe nach seiner Auffassung nur „Rechtsvorschriften“, während das Wort „Bestimmungen“ auch „Verwaltungsbestimmungen“ umfasse. Daher sei das Wort „Vorschriften“ vorzugswürdig. Ausdrücklich als „Fehlbeispiele“ benennt Müller das Zusammenziehen beider Begriffe in „Übergangs- und Schlußvorschriften“ oder in „Übergangs- und Schlussbestimmungen“<sup>25</sup>, weil das Wort „Schlussvorschriften“ das ganze „Sammelsurium“<sup>26</sup> umschließe. Nach seiner Argumentation sind wohl separate Abschnitte für *Übergangsvorschriften* und *Schlussvorschriften* zu präferieren. Das Wort „Überleitung“ wird nach Müller<sup>27</sup> für die Transformation von altem in neues Recht verwendet, während das nach seiner Ansicht blässere Wort „Übergang“ auch die Fortexistenz der bisherigen Regelung im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung für bestehende Rechtsverhältnisse umfasse. Auf Übergangsvorschriften kann seiner Auffassung nach nur im Zeitpunkt einer erstmaligen Regelung einer Materie verzichtet werden. Dabei erleiden Übergangsvorschriften mit der Zeit einen Bedeutungsverlust. Er hält die Aufnahme von „Übergangsvorschriften“ in Gesetze für ratsam, da die Effekte des neuen Rechts unklar sein können. Dazu kann der *Schluss*teil auch noch *Sonstige Schlussvorschriften* umfassen.

<sup>23</sup> Vgl. *Bundesministerium der Justiz*, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, 2008, S. 122 ff.

<sup>24</sup> Vgl. *Hanswerner Müller*, *Handbuch der Gesetzgebungstechnik*, 2. Aufl., 1968, S. 61 ff.

<sup>25</sup> Hierbei müsste es sich nach Hanswerner Müllers Argumentation um einen doppelten Fehlbegriff in einem Gesetz handeln, da von Bestimmungen die Rede ist und Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen in einem Begriff zusammengezogen werden.

<sup>26</sup> *Hanswerner Müller* verwendet hier die Terminologie des Mitglieds des Parlamentarischen Rates Dr. Katz (siehe Fn. 7).

<sup>27</sup> *Hanswerner Müller*, *Handbuch der Gesetzgebungstechnik*, 2. Aufl., 1968, S. 63.

Dies können insbesondere Vorschriften sein, die in anderen Abschnitten eines Gesetzes keinen sinnvollen Platz finden.<sup>28</sup>

Weckerling-Wilhelm sieht in „Übergangsvorschriften“ ein Mittel, um eine Rückwirkung einer Regelung handhabbar zu machen.<sup>29</sup> Nach dieser Ansicht lassen sich einschneidende Änderungen des Rechts häufig nicht ohne Übergangsvorschriften meistern. Ein Mittel hierzu sieht sie in speziellen „Anwendungs- oder Inkrafttretensbestimmungen“.<sup>30</sup> Huber betrachtet „Übergangsregelungen“ als ein Mittel der Abweichungsgesetzgebung (so zum Beispiel Art. 125b GG).<sup>31</sup> Hans Schneider sieht in „Übergangsregeln“ bzw. in einer „Übergangsregelung“ Wege zum Wechsel von bisherigen auf neues Recht.<sup>32</sup> Nach seiner Ansicht erstreckt sich ihre Bedeutung auch über die Übergangsfristen hinaus, was dazu führt, dass sie bei einer *Rechtsbereinigung* keine Veränderung erfahren.<sup>33</sup>

### *c) Literatur zum staatsrechtlichen Übergangsrecht*

Waldhoff unterteilt Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes in die „Übergangsbestimmungen“ als „Intertemporales Verfassungsrecht“ und die „echten Schlussbestimmungen“ mit sonstigen abschließenden Bestimmungen ohne auf die Terminologie einzugehen.<sup>34</sup> Badura verweist darauf, dass einzelne Vorschriften der Übergangs- und Schlussbestimmungen eine Bedeutungsentleerung und abnehmendes Gewicht erfahren haben, während andere einen konstanten und wichtigen Rang innehaben.<sup>35</sup> Er sieht das Erfordernis von „Übergangsregelungen“ darin, dass die Konsequenzen von neuem Recht<sup>36</sup> bei Inkrafttreten dessen mit den Konsequenzen alten Rechts

<sup>28</sup> Hanswerner Müller, Handbuch der Gesetzgebungstechnik, 2. Aufl., 1968, S. 61.

<sup>29</sup> Weckerling-Wilhelm, Zu den Anforderungen der Rechtsförmlichkeit, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 10, Rn. 39.

<sup>30</sup> Ein Beispiel für eine spezielle Anwendungsvorschrift ist Art. 117 Abs. 1 GG, wonach Art. 3 Abs. 2 GG (Gleichberechtigung von Mann und Frau) entgegenstehendes Recht bis zum 31. März 1953 in Kraft blieb.

<sup>31</sup> Huber, Die Abweichungsgesetzgebung, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 29, Rn. 26 ff.

<sup>32</sup> Hans Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002, Rn. 543.

<sup>33</sup> Hans Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002, Rn. 549.

<sup>34</sup> Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 16–30.

<sup>35</sup> Badura, Staatsrecht, 7. Aufl., 2018, S. 1079.

<sup>36</sup> Dies können das Recht selbst, aber auch Organe, Einrichtungen und neue Aufgaben und Befugnisse sein.

in Berührung kommen. Maurer erkennt eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Abschwächung bzw. zum Abfedern von besonderen Belastungen und Härten durch „Überleitungsregelungen“.<sup>37</sup> Nach Pieroth befassen sich „Übergangsregelungen“ mit „abgewickelten Tatbeständen“.<sup>38</sup> Seiner Auffassung nach bestehen erhebliche inhaltliche Überschneidungen zwischen Problemen der Rückwirkung und dem Übergangsrecht. Vielen Rückwirkungsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes hätten Übergangsbestimmungen zu Grunde gelegen. Dabei unterscheidet er Übergangsrecht im „materiellen Sinn“ von Übergangsrecht im „formellen Sinn“. Aschke geht von einer zufälligen Verwendung der Begriffe „Überleitung“ und „Übergang“ aus und weist auf deren synonyme Verwendung hin. Der Begriff der Überleitung habe jedoch auch „einen engeren Sinn“.<sup>39</sup> Danach würden bestimmte individualisierte Tatbestände alten Rechts in das neue Recht überführt werden. Er sei nur zutreffend, wenn unter altem Recht entstandene Rechte, Rechtsverhältnisse oder andere Tatbestände unter dem neuen Recht weiter gelten würden. Der Oberbegriff der Übergangsregelung schließe Überleitungen und sonstige Übergangsregelungen ein und diene der Bezeichnung „gesetzlich geregelten Übergangs individualisierter Tatbestände von altem in neues Recht.“ Dabei betont er ihren „Maßnahmencharakter“ sowie den Unterschied zum Hauptteil von neuen Gesetzen.<sup>40</sup> Böckel nimmt den Inhalt der Begriffe „Übergangsregelung“, „Übergangsrecht“ und „Übergangsvorschrift“ als umfassender als den Begriff der „Überleitung“ an. Diese Begriffe würden die Überleitung einschließen, seien aber nicht beliebig austauschbar. Dabei unterscheidet er zwischen formellem und materiellem Übergangsrecht.<sup>41</sup> Reto Patrick Müller sieht die klassische Funktion von „Übergangsbestimmungen“ (der schweizerischen Bundesverfassung) in der intertemporalen Regelung des Verfassungsrechts. In besonderen Fällen können Übergangsbestimmungen auch wie eine Hauptnorm erscheinen.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Maurer, Staatsrecht I, 2010, § 17, Rn. 124.

<sup>38</sup> Pieroth, Rückwirkung und Übergangsrecht, 1981, S. 71–75.

<sup>39</sup> Aschke, Übergangsregelungen als verfassungsrechtliches Problem, 1987, S. 25–27.

<sup>40</sup> Aschke, Übergangsregelungen als verfassungsrechtliches Problem, 1987, S. 78 f.

<sup>41</sup> Böckel, Instrumente der Einpassung neuen Rechts in die Rechtsordnung, 1993, S. 43 ff.

<sup>42</sup> Reto Patrick Müller, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., 2014, Vorbem. Zu Art. 196–197, S. 3145 und 3147.

### d) Literatur zum privatrechtlichen Übergangsrecht

Heß versteht unter „Überleitungsregeln“ Normen über die „zeitliche Geltung des Gesetzes“. Sie sind nach seiner Ansicht vielmals eine Verflechtung von Vorschriften über das In- oder Außerkrafttreten von intertemporalen Kollisionsnormen sowie von materiellem Recht.<sup>43</sup> Nach Vonkilch führt eine Änderung der Rechtslage zu einer intertemporalen Kollision. „Materiellrechtliche Übergangsbestimmungen“ sind nach seiner Auffassung eine Art materiellrechtliches „Zwischenrecht“ anlässlich einer konkreten Rechtsänderung mit konkreter Geltungsdauer bei konkretem Anwendungsbereich.<sup>44</sup>

## 2. Terminologie und Aufgaben von Übergangs- und Schlussbestimmungen nach der Rechtsprechung

### a) Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht befasste sich gleich nach seiner Gründung im Jahre 1951 mit dem Begriff der Übergangsbestimmung. Bereits in der *Entscheidung zur Urteilsverfassungsbeschwerde*<sup>45</sup> und in der *Spruchkammer-Entscheidung*<sup>46</sup> entschied es, dass rechtskräftig abgeschlossene Verfahren von neuen Vorschriften nicht mehr tangiert würden, außer wenn eine „Übergangsbestimmung“ oder eine „Übergangsregelung“ dies anordnen. Später urteilte das Bundesverfassungsgericht in seiner *Anneliese-Rothenberger-Entscheidung*<sup>47</sup> zu § 135 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) vom 9. September 1965<sup>48</sup>, dass „Überleitungs-vorschriften“ das Verhältnis zweier zeitlich aneinanderstoßender Rechtsordnungen regeln und beantwortet die Frage, ob die nach dem bisherigen Recht begründeten Rechte und Rechtsverhältnisse übergangsweise fortgelten oder ob in Zukunft nur noch die neuen Vorschriften maßgeblich sein sollen. Dabei verwendet es in dieser Entscheidung die Begriffe „Überleitung“, „Überleitungsvorschrift“, „Überleitungsrecht“ und „Übergangsrecht“ synonym.<sup>49</sup> Bis in die jüngste Zeit werden auch die Begriffe „Übergangsregelung“, „Übergangsvorschrift“ und „Übergangsbestimmung“ vom Gericht sinnlich be-

<sup>43</sup> Heß, Intertemporales Privatrecht, 1998, S. 56.

<sup>44</sup> Vonkilch, Das Intertemporale Privatrecht, 1999, S. 9 f.

<sup>45</sup> Beschluss vom 27. September 1951 – 1 BvR 61/51 –, BVerfGE 1, 4–5.

<sup>46</sup> Beschluss vom 27. September 1951 – 1 BvR 70/51 –, BVerfGE 1, 5–7.

<sup>47</sup> Beschluss vom 8. Juli 1971 – 1 BvR 766/66 –, BVerfGE 31, 275 (284).

<sup>48</sup> BGBl. I S. 1273.

<sup>49</sup> Nachgewiesen bei Aschke, Übergangsregelungen als verfassungsrechtliches Problem, 1987, S. 25.

nutzt.<sup>50</sup> Zum Begriff der Schlussbestimmung findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes – soweit ersichtlich – nichts.

Zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes steht in der *Berufssoldaten-Entscheidung* des Bundesverfassungsgerichts geschrieben, dass es Aufgabe der Übergangs- und Schlussbestimmungen sei, „die Regelung der Hauptabschnitte des Grundgesetzes zu erläutern, zu ergänzen, vielleicht auch für kurze Zeit zu modifizieren. Niemals aber sei eine solche Vorschrift in der Lage, ein im ersten Hauptabschnitt des Grundgesetzes gewährleistetetes Grundrecht zu durchbrechen oder abzuschwächen.“<sup>51</sup>

### b) Obergerichte

Der Befund zur obergerichtlichen Rechtsprechung über die Terminologie und die Aufgaben von Übergangs- und Schlussbestimmungen deckt sich mit dem zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Auch das Bundessozialgericht<sup>52</sup>, das Bundesverwaltungsgericht<sup>53</sup>, das Bundesarbeitsgericht<sup>54</sup> und der Bundesgerichtshof<sup>55</sup> verwenden die Begriffe *Übergangsbestimmung*, *Übergangsregelung* und *Übergangsvorschrift* mitunter synonym.

---

<sup>50</sup> So zum Beispiel in Nichtannahmebeschluss vom 20. September 2016 – 1 BvR 1299/15 –, juris oder Nichtannahmebeschluss vom 18. März 2013 – 1 BvR 2436/11 –, juris.

<sup>51</sup> Urteil vom 26. Februar 1954 – 1 BvR 371/52 –, BVerfGE 3, 288, 297.

<sup>52</sup> Zum Beispiel BSG, Urteil vom 24. November 1964 – 7 RLw 29/63 –, BSGE 22, 92; BSG, Urteil vom 21. Mai 1980 – 7 RAr 45/79 –, juris; BSG, Urteil vom 17. Mai 1983 – 7 RAr 21/82 –, SozR 4100 § 136 Nr. 2; BSG, Urteil vom 15. November 1984 – 3 RK 51/83 –, SozR 7830 § 13 Nr. 7; BSG, Urteil vom 20. August 1987 – 5a RKn 18/86 –, juris; BSG, Urteil vom 27. Februar 1997 – 13 RJ 63/96 –, BSGE 80, 108–119; BSG, Urteil vom 8. November 2000 – B 6 KA 52/00 R –, BSGE 87, 158–184; BSG, Urteil vom 15. März 2017 – B 6 KA 18/16 R –, SozR 4-5540 Anl 9.1 Nr. 11.

<sup>53</sup> BVerwG, Urteil vom 27. Juni 1975 – VII C 32.74 –, NJW 1976, 2313–2314; BVerwG, Urteil vom 13. September 2001 – 3 C 41/00 –, BVerwGE 115, 103–110; BVerwG, EuGH-Vorlage vom 7. Februar 2008 – 10 C 33/07 –, DVBl 2008, 1255–1262; BVerwG, Beschluss vom 23. Juni 2010 – 6 P 8/09 –, BVerwGE 137, 148–171; BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2015 – 7 C 5/14 –, BVerwGE 153, 367–385; BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2018 – 1 C 26/17 –, NWVBl 2019, 62–66.

<sup>54</sup> Zum Beispiel BAG, Urteil vom 29. Februar 1996 – 6 AZR 424/95 –, juris; BAG, Urteil vom 21. Februar 2017 – 1 AZR 292/15 –, BAGE 158, 142–147.

<sup>55</sup> Zum Beispiel BGH, Urteil vom 16. März 1988 – IVa ZR 154/87 –, BGHZ 103, 370–392; BGH, Beschluss vom 14. Dezember 1992 – NotZ 53/92 –, juris; BGH, Urteil vom 8. Dezember 2004 – VIII ZR 218/03 –, NZM 2005, 300–301; BGH, Urteil vom 1. Dezember 2010 – VIII ZR 241/07, WM 2011, 514–517; BGH, Urteil vom 21. Juni 2018 – III ZR 187/17 –, NJW-RR 2018, 961–963.

In seiner Entscheidung zur Freien Heilfürsorge stellte das Bundessozialgericht fest, dass Übergangsrecht, sofern es nicht erkennbar eine Dauerregelung treffen wolle, das mit ihm neu eingeführte Recht in seiner Geltung nicht überdauern könne.<sup>56</sup> Das Bundessozialgericht urteilte im Jahre 1957 zu Art. 117 Abs. 1 GG, dass es sich sowohl nach Stellung der Vorschrift in den Übergangs- und Schlussbestimmungen als auch nach ihrem Inhalt um eine *Übergangsvorschrift* handle.<sup>57</sup> In Bezug auf Art. 139 GG klassifizierte das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 1989 hingegen die Norm aufgrund der Stellung im Abschnitt der Übergangs- und Schlussbestimmungen und der Intention des Verfassungsgebers als *Übergangsbestimmung*.<sup>58</sup> Auch Art. 134 Abs. 3 GG entnahm das Bundesverwaltungsgericht einen Übergangscharakter wegen seiner Verortung im Abschnitt der Übergangs- und Schlussbestimmungen.<sup>59</sup> Diesen Verortungsansatz legten das Bundesverwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz für die bei der Deutschen Bahn AG (Art. 143a GG) und den Postnachfolgeunternehmen (Art. 143b GG) beschäftigten Beamten zu Grunde. Sie entschieden auf dieser Basis, dass den Unternehmen kein Gestaltungsspielraum für den Status der Beamten zustehe, was sich aus der Stellung der Vorschrift in den Übergangs- und Schlussbestimmungen ergebe.<sup>60</sup>

### 3. Klärung des Begriffes der Übergangs- und Schlussbestimmungen

#### a) Literatur

In der Literatur fehlt eine einheitliche und allumfassende Definition für den Begriff der Übergangs- und Schlussbestimmungen. Kloepfer bezeichnet die Terminologie zum Übergangsrecht zu Recht als „schillernd“.<sup>61</sup> Auch in anderen staatsrechtlichen Disziplinen wird die uneinheitliche oder ungenaue Verwendung der Terminologie beklagt.<sup>62</sup>

<sup>56</sup> BSG, Urteil vom 02. Dezember 1992 – 14a/6 RKa 44/91 –, BSGE 71, 285–290, SozR 3-2500 § 75 Nr. 3, SozR 3-1100 Art 2 Nr. 6, SozR 3-1100 Art 14 Nr. 23, SozR 3-1100 Art 20 Nr. 21, SozR 3-5491 Art 2 § 10 Nr. 1.

<sup>57</sup> BSG, Urteil vom 14. März 1957 – 8 RV 359/54 –, BSGE 5, 26, 28.

<sup>58</sup> BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 1989 – 7 B 184/88 –, NJW 1990, 134, 135.

<sup>59</sup> BVerwG, Urteil vom 18. Mai 2000 – 3 C 8/00 –, BVerwGE 111, 188, 194.

<sup>60</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2006 – 2 C 26/05 –, BVerwGE 126, 182, 186; BVerwG, Vorlagebeschluss vom 11. Dezember 2008 – 2 C 121/07 –, BVerwGE 132, 299, 307; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 14. September 2006 – 10 B 10569/06 –, juris, Rn. 10; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 14. September 2006 – 10 B 10611/06 –, NVwZ 2007, 110, 111.

<sup>61</sup> Kloepfer, Vorwirkung von Gesetzen, 1974, S. 7.

<sup>62</sup> Für das Intertemporale Völkerrecht Krause-Ablauf, Intertemporales Völkerrecht, 1970, S. 17.

Letztlich überzeugen Hanswerner Müllers Ausführungen zum Übergangsrecht nur zum Teil. Dies gilt insbesondere für seine Kritik am Begriff der Bestimmung in Gesetzen. So verwendet der Duden die Wörter Bestimmung, Regelung und Vorschrift synonym.<sup>63</sup> In der Rechtsprache werden die Wörter Verwaltungsvorschrift und Verwaltungsbestimmung ebenfalls sinngleich verwendet. Müllers Bezeichnung des Begriffs der Übergangs- und Schlussbestimmungen als „Fehlbeispiel“<sup>64</sup> geht folglich zu weit. Die von ihm vorgeschlagene Trennung von Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen würde sicherlich zu einer größeren Klarheit und Logik führen. Insbesondere müsste sich der Gesetzgeber bereits im Gesetzentwurf Gedanken zu der Frage machen, ob es sich um Übergangsrecht oder sonstiges Recht handelt. Eine Unterscheidung findet jedoch nicht statt. Diese Trennung hätte dem Grundgesetz auch nicht geschadet, da sich in dessen Übergangs- und Schlussbestimmungen tatsächlich ein teilweise recht ungeordnetes „Sammelsurium“<sup>65</sup> befindet.

Dementsprechend sinnvoll ist die von Waldhoff und Badura in unterschiedlicher Ausprägung durchgeführte Kategorisierung in Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen. Sie entspricht grundsätzlich der Terminologie des Verfassungsgebers und erfordert die entsprechende gedankliche Trennung. Dennoch ist die Frage, ob es sich bei einer Vorschrift um eine Übergangs- oder um eine Schlussbestimmung handelt, nicht immer eindeutig zu beantworten. Manchmal ist sogar bei einzelnen Absätzen von Artikeln zwischen Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen zu differenzieren.<sup>66</sup> Die Charakterisierung einer Vorschrift als Übergangsbestimmung oder Schlussbestimmung bedarf daher einer besonderen Sorgfalt. Die übrigen Stimmen aus der Literatur weisen zu Recht auf eine sich aus Übergangsbestimmungen oder Übergangsregelungen ergebende Rückwirkungsproblematik hin. Letztlich führen diese Auffassungen auch nicht zu mehr Klarheit hinsichtlich des Begriffs der Übergangs- oder Überleitungsbestimmung, -vorschrift oder -regelung bzw. der Schlussbestimmung, -vorschrift oder -regelung. Vielfach werden diese Begriffe in der Literatur synonym verwendet. Es lässt sich jedoch insoweit kein Kommentar annehmen.

---

<sup>63</sup> Siehe S. 19.

<sup>64</sup> Vgl. *Hanswerner Müller*, Handbuch der Gesetzgebungstechnik, 2. Aufl., 1968, S. 61.

<sup>65</sup> Der Begriff wurde im Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates durch den Abgeordneten Dr. Katz verwendet; ParlRat 13/1, S. 685.

<sup>66</sup> Beispielsweise Art. 120 GG. Bei Abs. 1 handelt es sich um eine Schlussbestimmung, bei Abs. 2 um eine Übergangsbestimmung.

*b) Rechtsprechung*

Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes schafft hier keine Klarheit; sie bestätigt einzig den Befund aus der Literatur in Bezug auf die uneinheitliche Verwendung der Begrifflichkeiten und artikuliert lediglich einen knappen Hinweis auf die Funktion und Aufgabe der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes. Die vom Bundesverfassungsgericht für das einfache Recht aufgestellten Anforderungen haben einen starken Bezug zu den Fragen der Rückwirkung. Zudem statuieren sie für das einfache Recht eine Verpflichtung des Gesetzgebers Härten durch Übergangsregelungen abzufedern.

Die Rechtsprechung der Obergerichte verwendet den Begriff ebenfalls synonym und beschränkt sich – soweit ersichtlich – auf die Begründung des Zwecks und der Zielrichtung von Übergangs- und Schlussbestimmungen aufgrund ihrer Lokalisation in diesem Abschnitt des Grundgesetzes. Sie liefert somit keinerlei Ansatz für die Terminologie, sondern lediglich für ihre Aufgabe als Übergangsrecht.

Eine Differenzierung zwischen Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen findet auch hier nicht statt.

### **III. Fazit zur Terminologie bei Übergangs- und Schlussbestimmungen**

Die Pluralität bei der Verwendung von Begrifflichkeiten für Übergangs-, Überleitungs- und Schlussbestimmungen, -regelungen oder -vorschriften zeigt deren Deutungs Offenheit. Aufgrund der semantischen Ähnlichkeit oder sogar Identität kann dahinstehen, ob es sinnvoller, präziser oder besser ist, eine Norm als -bestimmung, -vorschrift oder -recht zu bezeichnen.

Auch wenn eine Aufteilung von Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen in unterschiedliche Abschnitte zu größerer Übersichtlichkeit führen würde, erhält der Begriff der Übergangs- und Schlussbestimmungen durch die Tradition in anderen Verfassungen und die Verwendung im Grundgesetz als normativer Rechtsbegriff jedoch Legitimität. Es spricht nichts gegen seine Verwendung. Es handelt sich hierbei um einen tradierten Begriff, der seit der Weimarer Reichsverfassung in dieser Form Verwendung findet. Sollte in dieser Untersuchung zwischen *Übergangsbestimmungen* und *Schlussbestimmungen* zu differenzieren sein, wird differenziert.

## IV. Aufgaben von Übergangs- und Schlussbestimmungen

### 1. Übergangsbestimmungen

„Recht im Übergang [...] ist geltungslabiles Recht.“<sup>67</sup> Mit diesem Satz verdeutlicht Kloepfer plastisch das Problem. Recht im Übergang lässt die Stabilität vermissen, welche Recht außerhalb des Übergangs besitzt. Es ist wackelig und droht ohne Regelung ineinander zu stürzen. Von daher synchronisieren Übergangsbestimmungen als intertemporales Kollisionsrecht auf der Zeitachse den Übergang von einer Rechts- oder Verfassungsordnung in die andere. Sie verknüpfen „Vorgefundenes“<sup>68</sup> an die heutige Rechtsordnung. Sie sind der Schlüssel für Veränderungen und sorgen für einen sanften Übergang und zum Ausschluss von Härten. Sie regeln den Übergang von einer Verfassungsordnung in die nächste<sup>69</sup> oder organisieren den Übergang nach Verfassungsänderungen.<sup>70</sup> Aus der Intertemporalität folgt, dass die intertemporale Norm (im Regelfall) in der Zukunft ihre Wirksamkeit verliert oder überhaupt erst gewinnen wird. Als „dienende“<sup>71</sup> Normen stehen sie immer in Bezug zu den anderen Abschnitten des Grundgesetzes, sind von ihm abhängig und ergänzen oder modifizieren für eine gewisse Zeit Normen aus den Hauptabschnitten der Verfassung. Eine typische Übergangsbestimmung des Grundgesetzes ist Art. 117 Abs. 1 GG. Sie hat für einige Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes die Einführung der Gleichberechtigung von Mann und Frau hinausgeschoben und somit die alte mit der neuen Rechtsordnung synchronisiert. Sie hat dabei für einen weichen Übergang gesorgt, da aufgrund von Art. 3 Abs. 2 GG eine Vielzahl einfachrechtlicher Bestimmungen durch den Gesetzgeber korrigiert werden mussten, was Zeit benötigte.<sup>72</sup> Die Justiz sollte nicht mit der Korrektur durch die verfassungskonforme Auslegung gleichheitswidriger einfachrechtlicher Bestimmungen belastet werden.<sup>73</sup> Eine Übergangsbestimmung macht ohne altes und ohne neues Recht schlechterdings keinen Sinn.

<sup>67</sup> Kloepfer, Vorwirkung von Gesetzen, 1974, S. 117.

<sup>68</sup> Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 631.

<sup>69</sup> Zum Beispiel Art. 144 bis 146 GG.

<sup>70</sup> Zum Beispiel Art. 125a ff. GG.

<sup>71</sup> Vgl. zum Begriff *Kallerhoff*, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, 2010, S. 146 f.

<sup>72</sup> Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 117, Rn. 7 f.

<sup>73</sup> So in Bezug auf Art. 125a–125c GG *Kallerhoff*, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, 2010, S. 146 f.

Die rechtstechnische Regelung des Übergangs kann auf verschiedene Art und Weise erfolgen. Zum einen kann sie – wie im Grundgesetz – durch einen gesonderten letzten Abschnitt des Stammgesetzes erfolgen. Möglich ist allerdings auch der Erlass eines besonderen Einführungsgesetzes – wie zum Beispiel beim Bürgerlichen Gesetzbuch, beim Handelsgesetzbuch, der Zivilprozessordnung oder beim Gerichtsverfassungsgesetz.<sup>74</sup>

## 2. Schlussbestimmungen

Schlussbestimmungen hingegen stellen eine Art hintenangestellten Allgemeinen Teil dar und treffen Regelungen, die für das gesamte Grundgesetz gelten oder andere Vorschriften ergänzen oder erläutern. Schlussbestimmungen befassen sich gerade nicht mit dem Übergang von einer Rechts- oder Verfassungsordnung in die nächste. Sie sind für sich betrachtet verständlich oder erläutern andere Vorschriften des Grundgesetzes (zum Beispiel bei Legaldefinitionen).<sup>75</sup> Erst durch sie erschließt sich der Inhalt anderer Vorschriften vollständig. Die sogenannten „Deutschengrundrechte“<sup>76</sup> und insbesondere Art. 16 GG werden erst in Kenntnis des Art. 116 Abs. 1 GG in Gänze verständlich. Demnach können sie „dienende“<sup>77</sup> Normen zu anderen Abschnitten des Grundgesetzes darstellen, müssen es aber nicht.

<sup>74</sup> Siehe hierzu *Bundesministerium der Justiz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2008, Rn. 756–760; *Hanswerner Müller*, Handbuch der Gesetzgebungstechnik, 1968, S. 285–287; *Hans Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002, Rn. 314.

<sup>75</sup> Beispiel: Typische Schlussbestimmung ist beispielsweise Art. 121 GG. Bei dieser Vorschrift, die eine Legaldefinition für den Begriff der *Mehrheit der Mitglieder* liefert, handelt es sich um eine das gesamte Grundgesetz betreffende Norm. Der Begriff hat Bedeutung in Art. 29 Abs. 7 Satz 2 (Änderung des Gebietsbestandes der Länder durch Bundesgesetz), Art. 54 Abs. 6 Satz 1 GG (Wahl des Bundespräsidenten), Art. 63 Abs. 2 Satz 1 (Erster Wahlgang bei der Wahl des Bundeskanzlers), Abs. 3 (Zweiter Wahlgang bei der Wahl des Bundeskanzlers), Abs. 4 Sätze 2, 3 GG (Dritter Wahlgang bei der Wahl des Bundeskanzlers), Art. 67 Abs. 1 Satz 1 GG (Konstruktives Misstrauensvotum), Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG (Vertrauensfrage), Art. 77 Abs. 4 Sätze 1, 2 GG (Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates), Art. 80a Abs. 3 Satz 2 GG (Aufhebung von Maßnahmen im Spannungsfall), Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG (Errichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden) und Art. 115a Abs. 1 Satz 2 GG (Feststellung des Verteidigungsfalles) (zitiert nach *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 121, Rn. 6).

<sup>76</sup> *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 108.

<sup>77</sup> Vgl. zum Begriff *Kallerhoff*, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, 2010, S. 146 f.

## V. Typologien für Übergangs- und Schlussbestimmungen

### 1. Vorhandene Typologien

Eine umfassende Typologie von Übergangs- und Schlussbestimmungen verfassungsrechtlicher Normen existiert bisher nicht.<sup>78</sup> Die im Folgenden dargestellten Ansätze verfolgen jedoch verschiedene Zielrichtungen der Typisierung und bilden daher eine wertvolle Grundlage für die weiteren Überlegungen dieser Untersuchung.

### 2. Normhierarchieübergreifende Typologien von öffentlich-rechtlichen Normen

#### *a) Typologiemodell nach Stern und Tettinger*

Stern typisiert verfassungsrechtliche Vorschriften zunächst auf einer ersten Ebene in „organisationsrechtliche“ und „materiellrechtliche Normen“.<sup>79</sup> Darüber hinaus verfeinert er die Typologie nach den Aufgaben und Zweck der Vorschriften in zehn Gruppen von verfassungsrechtlichen Normen.<sup>80</sup> Darauf aufbauend hat Tettinger<sup>81</sup> für das Verwaltungsrecht einen Typisierungsrahmen entworfen.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> So auch Häberle, Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, in: Ruch/Hertig/Nef (Hrsg.), Festschrift für Martin Lendi, 1998, S. 137; Volkmann, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013, § 4, S. 84.

<sup>79</sup> Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Bd. 1, München 1984, § 4 II 3.

<sup>80</sup> Er bildet zehn Gruppen von verfassungsrechtlichen Normen: Kompetenznormen, Kreationsnormen, Verfahrensnormen, Revisionsnormen, Normativbestimmungen, Grundrechtsnormen, Gewährleistungen, Staatsstruktur- und Staatszielnormen, Verfassungsauftragsnormen und sonstige materiellrechtliche und organisationsrechtliche Normen.

<sup>81</sup> Tettinger, Normtypen im deutschen Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 1989, S. 291–303.

<sup>82</sup> Er unterscheidet für das Verwaltungsrecht zwischen Programmierungsnormen, Förderungsnormen, Aufgabennormen, Ingerenz- oder Befugnisnormen, Gebots- bzw. Verbotsnormen, Definitionsnormen, Verfahrensnormen, Organisationsnormen und Verwaltungskontrollnormen.

### b) Typologiemodell nach Sachs

Sachs typisiert ausschließlich formelle Verfassungsrechtssätze nach ihrem „Gegenstand“<sup>83</sup>, ihrer „Wirkungsweise“<sup>84</sup>, ihrer „Wirksamkeit“<sup>85</sup> und ihrer „Funktion“<sup>86</sup>. Dabei erhebt er nicht den Anspruch, sämtliche Verfassungsnormen abschließend einer Gruppe zuzuweisen, sondern versucht in einem offenen System Gruppen von Normtypen zusammenzufassen, was ausdrücklich eine abschließende Behandlung ausschließt.<sup>87</sup> Dies bewirkt, dass seine Typisierung lediglich beispielhaft sein kann.

Bei der Typisierung nach dem Gegenstand der Verfassungsbestimmung nennt Sachs zunächst unter den „organisationsrechtlichen Verfassungsbestimmungen“ der Übergangs- und Schlussbestimmungen Art. 116 Abs. 1 GG mit der Definition des Staatsvolkes. Art. 123 Abs. 1 GG identifiziert er als „Rechtsgeltungsnorm“. Darunter sieht er auch Art. 144 Abs. 1 GG, Art. 145 Abs. 1, 2 GG, welche das Inkrafttreten des Grundgesetzes regeln; ebenso Art. 146, der sich zumindest rudimentär mit einer Beendigung der Geltung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung befasst.<sup>88</sup> Unter dem Begriff der „bundesstaatlichen Verfassungsnormen“ erfasst Sachs Art. 118 GG als die „Existenz der Länder betreffende Verfassungsnorm“. In Art. 127 GG und Art. 138 GG sieht er „bundesstaatliche Kompetenznormen“ zur Regelung von „Mitwirkungskompetenzen“. Auch zu den „bundesstaatlichen Verfassungsnormen“ zählt Sachs die bundesstaatlichen Übergangsregeln der Art. 124, 125 GG sowie Art. 134, 135 GG. Als Untergruppe der „Typisierung nach der Wirkungsweise“ sieht Sachs die „Typisierung nach dem Regelungsgehalt“ und unterteilt hier in „selbständige und unselbständige Bestimmungen“. Zu den selbständigen Regelungsgehalten, welche zu einer Handlung verpflichten, zählt er die Gesetzgebungsaufträge der Art. 118 Satz 2, Art. 131, Art. 134 Abs. 4, Art. 135 Abs. 5, 6 Satz 2 und Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 WRV. Normen mit unselbständigen Regelungsgehalten, deren Wirkung sich erst durch die Interaktion mit anderen Normen ergibt, seien die Ausnahme-

<sup>83</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, 1, 3–11. Die Typisierung erfolgt in organisationsrechtliche Verfassungsbestimmungen und materiellrechtliche Verfassungsbestimmungen mit jeweils weiteren Untertypisierungen.

<sup>84</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, 1, 12–20. Die weitere Typisierung erfolgt nach Wirkungsintensität, Regelungsgehalt mit jeweils weiteren Untertypisierungen.

<sup>85</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, 1, 20–23. Die Typisierung erfolgt nach *Wirksamkeit* und *Aktualität*.

<sup>86</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, 1, 23–26. Die Typisierung erfolgt nach Verfassungsbestimmungen mit Ordnungsfunktion, mit Stabilisierungsfunktion, mit Individualschutzfunktion und mit Sinnggebungsfunktion.

<sup>87</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, 1, 2.

<sup>88</sup> Näheres hierzu ab S. 122.

vorschriften der Art. 117 Abs. 1 und 2, Art. 131 Satz 3, Art. 135 Abs. 4 und 6, Art. 136 Abs. 2 Satz 2, Art. 139, Art. 141 und Art. 143 GG. Zu den unselbständigen Regelungen zählt er auch die klarstellende Bestimmung des Art. 142 GG sowie die „Legaldefinition“ des Art. 121 GG. Eine weitere Typisierungsdimension für Sachs ist die „Typisierung nach der Wirksamkeit der Verfassungsbestimmungen und ihrer Rechtsfolgen“. Dabei typisiert er nach der „Aktualität der Rechtsfolge“ und nennt die durch Zeitablauf nicht mehr aktuelle Vorschrift des Art. 117 Abs. 1 GG und die nur für einen einzigen Anwendungsfall geschaffenen Art. 136 Abs. 1, Art. 137 Abs. 2, Art. 144 Abs. 1, Art. 145 GG. Außerdem zählt er dazu die „rechtsgestaltenden Normen“ der Art. 122 ff., Art. 133, Art. 134 Abs. 1, Art. 135 GG, ebenso die Fälle der „auflösenden Bedingung“ (Art. 119, Art. 131 Satz 3, Art. 132 Abs. 1, Art. 136 Abs. 2 Satz 1, Art. 137 Abs. 3 GG).<sup>89</sup>

### *c) Typologiemodell nach Häberle*

Häberle hat eine „vergleichende Typologie“ von Verfassungstexten aufgestellt. Dabei unterscheidet er insbesondere zwischen einem „Ermächtigungs- und Grenzziehungsmodell“, welches „Kreationsnormen“, die für die Schaffung staatlicher Einrichtungen verantwortlich sind, und „Kompetenznormen“, welche die Aufgaben von Organen abgrenzen sowie Verfahren regulieren.<sup>90</sup> Bei Verfassungen nach dem „Grundwerte-Modell“ komme hingegen eher neben Regelungen und Grenzen „Inhaltliches, Werthafes, Grundsätzliches“ zum Ausdruck.<sup>91</sup>

### *d) Typologiemodell nach Volkmann*

Volkmann besitzt einen weniger rigiden Ansatz und unterscheidet in „Skalierungen“.<sup>92</sup> Er sieht die Verfassungsnormen als ein „Ensemble aus ideellen und äußeren, grundlegenden und untergeordneten sowie beweglichen und festen Elementen“.<sup>93</sup> Er schließt dabei eine trennscharfe Eingruppierung

<sup>89</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, 1–26.

<sup>90</sup> Häberle, Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, eine vergleichende Typologie, in: Haller/Kölz/Müller/Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, 1989, S. 231.

<sup>91</sup> Häberle, Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, eine vergleichende Typologie, in: Haller/Kölz/Müller/Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, 1989, S. 232.

<sup>92</sup> Volkmann, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013, § 4, S. 85.

<sup>93</sup> Volkmann, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013, § 4, S. 127.

sämtlicher Verfassungsnormen aufgrund der häufig vorhandenen Mehrdimensionalität aus und zieht einen weicherer Ansatz vor.

*e) Auseinandersetzung mit den verschiedenen normhierarchieübergreifenden Typologien von öffentlich-rechtlichen Normen*

Den meisten Ansätzen ist gemeinsam, dass sie sich generell auf verfassungsrechtliche oder allgemein öffentlich-rechtliche Normen beziehen und daher nicht auf die spezifischen Fragestellungen bei Übergangs- und Schlussbestimmungen eingehen. Sie können deshalb eine Grundlage für eine Typologie dieser Bestimmungen bieten, nutzen jedoch nicht in voller Tiefe deren spezifisches Typisierungspotenzial aus. Hilfreiche Ansätze bietet dabei die Typologie von Sachs. Dies gilt insbesondere für seine Typisierung nach „Wirkungsweise“, „Wirksamkeit“ und „Aktualität“.<sup>94</sup> Während die Typisierung nach „Wirkungsweise“ Bedeutung sowohl für Übergangsbestimmungen als auch für Schlussbestimmungen hat, ist die Typisierung nach „Wirksamkeit“ und „Aktualität“ aufgrund des durch den Übergang der Norm innewohnenden Zeitmoments lediglich für die Typisierung von Übergangsbestimmungen von Bedeutung. Volkmanns weniger rigider Ansatz erkennt zwar das Problem der Mehrdimensionalität von Verfassungsnormen, muss aber oftmals gerade deswegen im vagen verbleiben, wobei es sich um ein grundlegend anderes Konzept handelt, das auch nicht den Anspruch einer Typologie für sich in Anspruch nehmen will. Sein Ziel scheint vielmehr eine Beschreibung unterschiedlicher Formen von Verfassungsnormen zu sein.

### **3. Übergreifende Typologien von Übergangs- und Schlussbestimmungen im Allgemeinen**

Häberle sieht in Übergangs- und Schlussbestimmungen ein „typisches verfassungsstaatliches Gestaltungselement“ und das Pendant zu den Präambeln.<sup>95</sup> Er wählt einen eigenen Ansatz für die Typisierung von Übergangs- und Schlussbestimmungen. Dabei betont er die häufige Verwendung des „Zeitfaktors“ in Übergangs- und Schlussbestimmungen, insbesondere in Bezug auf „Zukunftsorientierung“ und „Vergangenheitsbewältigung“. Darüber hinaus verweist er beispielhaft auf „Rezeptionsklauseln“, „Bestandsgaran-

<sup>94</sup> Zum Typologiemodell von Sachs siehe ab S. 31.

<sup>95</sup> Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1998, S. 1048 und 1060; Häberle, Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, in: Ruch/Hertig/Nef (Hrsg.), Festschrift für Martin Lendi, 1998, S. 138.

tien“, „Ausnahmeklauseln“ und „Suspensionen“. Ferner nennt er „Legaldefinitionen“ und „Normen, die der Verfassungsverwirklichung“ dienen.<sup>96</sup> Letztlich betont dieser Ansatz auch die inhaltliche Komponente der Vorschriften. Aschke unterscheidet in verschiedene „Techniken der Übergangsregelung“, welche ausdrücklich keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Hierzu zählt er die „Überleitung von Altrecht“, die „Weitergeltung alten Rechts“, die „Anordnung des Auflebens oder der Heilung von Tatbeständen, die nach altem Recht unvollkommen, unwirksam oder in ihren Rechtswirkungen beschränkt waren, die aber die Voraussetzungen der Rechtswirksamkeit nach neuem Recht begrifflich erfüllen“, „Anordnung des ersatzlosen oder ganz oder teilweise zu entschädigenden Erlöschens von Tatbeständen alten Rechts“, „Options- oder Günstigkeitsklauseln“, Stichtagsregelungen, die „(Rück)anknüpfung an ein zeitlich bestimmtes Ereignis“, „Bedingungen, Befristungen, Auflagen“ und Ähnliches.<sup>97</sup> Einen die Übergangs- und Schlussvorschriften des Grundgesetzes ausdrücklich nicht umfassenden Ansatz bietet Heiderich. Er unterscheidet in „den Anknüpfungsbereich ändernde“ und „nur verdeutlichende“, in „selbständige“ und „unselbständige“ sowie in „vorübergehende“ und „dauerhafte“ Übergangsbestimmungen.<sup>98</sup>

Sämtliche hier dargestellten Ansätze für Typologien von Übergangs- und Schlussbestimmungen im Allgemeinen müssen zwangsläufig an der Oberfläche bleiben, da sie sich auf eine Vielzahl von möglichen Übergangs- und Schlussbestimmungen beziehen. Insbesondere das Typologiemodell nach Aschke bietet hier bereits eine vergleichsweise tiefgehende Alternative, um einzelne typische Übergangs- und Schlussbestimmungen zu klassifizieren. Aufgrund ihrer Offenheit für verschiedenste Gesetzgebungsakte können sämtliche Modelle in der Folge keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben.

#### 4. Typologien für Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes

Der Typologie der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes hat sich – soweit ersichtlich – ausdrücklich bisher nur Waldhoff ange-

---

<sup>96</sup> Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1998, S. 1049; Häberle, Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, in: Ruch/Hertig/Nef (Hrsg.), Festschrift für Martin Lendi, 1998, S. 138.

<sup>97</sup> Aschke, Übergangsregelungen als verfassungsrechtliches Problem, 1987, S. 25–37.

<sup>98</sup> Heiderich, Übergangsvorschriften in der neueren Gesetzgebungspraxis, 1967, S. 5.

nommen.<sup>99</sup> Er gliedert hierbei in „Intertemporales Verfassungsrecht“, also den Übergangsbestimmungen, und „Echte Schlussbestimmungen“, um die Normen dann nach ihrem Inhalt zu ordnen. Diese Typologie zeichnet sich durch die inhaltlich-deskriptive Beschreibung der Norminhalte aus und ermöglicht eine schnelle und übersichtliche inhaltliche Kategorisierung. Jedoch erlaubt dieser Ansatz keine Rückschlüsse auf Wirkungsweise und Wirkungsintensität, Regelungsgehalt und Wirksamkeit der Normen.

Badura typisiert nicht ausdrücklich. Er differenziert in „Übergangsregelungen“, in „besondere Schlussbestimmungen“ und nach der Vorschrift des „Art. 146 a. F. und Art. 146 n. F. GG“.<sup>100</sup> Das Bedürfnis für Übergangsregelungen<sup>101</sup> sieht Badura in der Kollision des neuen Rechts, der durch das neue Recht erschaffenen Institutionen sowie der daraus folgenden Kompetenzen mit dem alten Recht. Die Besonderen Schlussbestimmungen<sup>102</sup> hingegen umfassen offenbar die übrigen Vorschriften. Diese Einordnung, welche offenbar auch nicht den Anspruch einer vollständigen Typologie hat, verbleibt somit an der Oberfläche.

## 5. Typologien für Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder

### *a) Typologie nach Köhler*

Eine sehr ausführliche Analyse der Übergangs- und Schlussbestimmungen der Verfassungen der deutschen Länder nimmt Köhler vor und hat damit einen bemerkenswerten Beitrag zur Typologie von Übergangs- und Schlussbestimmungen geleistet.<sup>103</sup> Er unterscheidet dabei zwischen „Regelungszielen“<sup>104</sup>

<sup>99</sup> Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 16 ff. Dabei wurden die meisten Artikel der Übergangs- und Schlussbestimmungen typisiert.

<sup>100</sup> Badura, Staatsrecht, 7. Aufl., 2018, S. 1079 f.

<sup>101</sup> Hierzu zählt er Art. 117, 118, 122, 123 ff., 125a–125c, 128, 129, 130, 133 ff., 143a, 143b, 143c GG.

<sup>102</sup> Hierzu zählt er Art. 116, 120, 120a, 121, 131, 132, 135a Abs. 2, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145 GG.

<sup>103</sup> Köhler, Übergangs- und Schlussbestimmungen in den Verfassungen der deutschen Bundesländer: ein Beitrag zur Typologie von Verfassungsnormen, in: Häberle (Hrsg.), JöR 2009, S. 359–405.

<sup>104</sup> Er unterscheidet in Unmittelbare Steuerung des Übergangs, Mittelbare Steuerung des Übergangs, Förderung des Übergangs und Regelungsziele ohne Übergangsbezug.

und „Regelungselementen“.<sup>105</sup> Die Regelungsziele befassen sich hierbei mit dem Prozess des Übergangs oder haben keinen Übergangsbezug. Die Regelungselemente orientieren sich dabei an der Typologie von Sachs.<sup>106</sup>

### *b) Typologie nach Lindner*

Lindner hat für die *Schluss- und Übergangsbestimmungen* der Verfassung des Freistaates Bayern eine kurze Typologie entwickelt.<sup>107</sup> Dabei differenziert er in „echte Übergangsbestimmungen“,<sup>108</sup> „Schlussvorschriften, die einen Sachverhalt regeln, der von begrenzter zeitlicher Dauer ist und/oder sich aus der unmittelbaren geschichtlichen Situation ergibt, in der die Verfassung entstanden ist“, „kompetenzbestätigende Schlussvorschriften“,<sup>109</sup> „überleitende Schlussbestimmungen“,<sup>110</sup> „aufhebende Schlussbestimmungen“,<sup>111</sup> „Vorschriften, die eigentlich anderen Regelungsteilen der Verfassung angehören müssten“,<sup>112</sup> „Schlussvorschriften im Sinne eines Schlusswortes“.<sup>113</sup>

Die Verwendung der Terminologie ist hier nicht immer trennscharf. So erklärt sich der Unterschied nicht, warum es sich bei Art. 180 BV um eine echte Übergangsbestimmung handeln soll und bei Art. 178 BV um eine Schlussvorschrift, die einen Sachverhalt regelt, der von begrenzter zeitlicher Dauer ist. Gerade die begrenzte zeitliche Dauer ist doch ein Merkmal der Übergangsbestimmungen.

Bisher unbekannt ist die Kategorie der „Vorschriften, die eigentlich anderen Regelungsteilen der Verfassung angehören“ müssten. So erschließt sich nicht, warum Art. 179 BV besser im 4. Hauptteil aufgehoben sein sollte, da sich die Vorschrift ausdrücklich auf Normen aus dem 1. und dem 4. Hauptteil bezieht. Auch die Vorschrift des Art. 185 BV hat in den Schluss- und Übergangsvorschriften ihren passenden Ort, da es sich um eine Vorschrift handelt, die einen Sachverhalt regelt, der sich aus der unmittelbaren geschichtlichen Situation, nämlich der Situation der bayerischen Regierungsbe-

---

<sup>105</sup> Er unterscheidet in Zeit, Intensität der Regelung, Gehalt der Regelung (mit Unterscheidungen in Selbständiger Regelungsgehalt, Unselbständiger Regelungsgehalt und Interner Regelungsgehalt).

<sup>106</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, S. 1–26.

<sup>107</sup> Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., 2017, Vorb. Schluss- und Übergangsbestimmungen, Rn. 1.

<sup>108</sup> Art. 180 BV.

<sup>109</sup> Art. 181 BV.

<sup>110</sup> Art. 182, 186 Abs. 2, 3 BV.

<sup>111</sup> Art. 186 Abs. 1 BV.

<sup>112</sup> Art. 179, 185, 187 BV.

<sup>113</sup> Art. 188 BV.

zirke im Nationalsozialismus, ergibt, in der die Verfassung entstanden ist. Auch lässt sich nicht erklären, wann Lindner einen Normentypus als „Bestimmung“ und wann als „Vorschrift“ bezeichnet. Überzeugend hingegen ist die Unterteilung in „kompetenzbestätigende“, „überleitende“ und „aufhebende Schlussbestimmungen“, da hierdurch der unterschiedliche Charakter von Schlussbestimmungen deutlich wird.<sup>114</sup>

## 6. Weitere typologische Beschreibungen von Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder

Kunzmann gliedert die Übergangs- und Schlussbestimmungen in der Verfassung des Freistaates Sachsen entsprechend der Abschnittsüberschrift in *Übergangsbestimmungen* und *Schlussbestimmungen*.<sup>115</sup>

## 7. Eigene Typologie

Die oben dargestellten Typologien wurden entweder nicht spezifisch für Übergangs- und Schlussbestimmungen an sich oder – mit Einschränkung in Bezug auf Waldhoff – nicht für die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes entwickelt.<sup>116</sup> Der in dieser Untersuchung entfaltete Ansatz hingegen bezieht sich konkret und ausschließlich auf die Normen der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes. Auch wenn vielleicht allgemeine Typisierungen öffentlich-rechtlicher oder verfassungsrechtlicher Normen nicht den Anspruch haben (können), eine Typisierung abschließend und vollumfänglich durchzuführen,<sup>117</sup> versucht diese Untersuchung für die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes aufgrund der Abgrenzbarkeit und Überschaubarkeit des Abschnitts gerade dies.

Die hier entwickelte Typologie versucht sämtliche Dimensionen der Typisierbarkeit abzudecken. Hier ist zwischen Inhalt und Zeit zu unterscheiden.

<sup>114</sup> Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., 2017, Vorb. Schluss- und Übergangsbestimmungen, Rn. 1.

<sup>115</sup> Kunzmann, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen – Kommentar, 3. Aufl., 2011, Vorbemerkung vor Art. 113, Rn. 3.

<sup>116</sup> Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 16 ff.

<sup>117</sup> Sachs, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, S. 1, 3.

*a) Inhaltliche Typisierung**aa) Unterscheidung zwischen Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen (Erste Ebene)*

Die oben vorgenommene terminologische Unterscheidung bildet auch die Grundlage für die Erste Ebene der Typisierung. Es ist zwischen *Übergangsbestimmungen* und *Schlussbestimmungen* zu unterscheiden. Dabei synchronisieren *Übergangsbestimmungen* den Übergang von einer Rechts- oder Verfassungsordnung in die nächste, während Schlussbestimmungen sich gerade nicht mit dem Übergang beschäftigen, sondern Regelungen treffen, die dauerhaft für die gesamte Verfassung gelten. Sie haben kein Zeitmoment.

*bb) Unterscheidung nach staatsrechtlichen Teilgebieten (Zweite Ebene)*

Die deutsche Verfassungsrechtsdogmatik geht vom Bestehen zweier staatsrechtlicher Teilgebiete aus: den Grundrechten und dem Staatsorganisationsrecht. Während für weite Teile des Grundgesetzes eine Zuordnung recht einfach möglich ist,<sup>118</sup> stellt sich dies für die Übergangs- und Schlussbestimmungen als schwieriger dar, da sie sowohl den Grundrechten als auch dem Staatsorganisationsrecht zugeordnet werden können. Jedoch sind Normen mit Grundrechtsbezug und staatsorganisationsrechtliche Normen stark miteinander vermischt. So befinden sich Beschränkungen von Grundrechten bzw. grundrechtsgleichen Rechten in Art. 117 Abs. 1 und 2, 132, 137 Abs. 1, 139 und 143 Abs. 3 GG. Aufgrund ihres grundrechtlichen Regelungsbezuges sind diese Vorschriften dem staatsrechtlichen Teilgebiet der Grundrechte zuzuordnen, auch wenn sie sich nicht – wie sonst üblich – im örtlichen Regelungskontext des entsprechenden Rechts im I. Abschnitt des Grundgesetzes befinden. Die übrigen Normen der Übergangs- und Schlussbestimmungen sind folglich dem Staatsorganisationsrecht zuzuordnen.

*cc) Unterscheidung nach Regelungskategorien (Dritte Ebene)*

Unabhängig von einer Unterscheidung in Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen bedarf es zur Ermöglichung eines inhaltlichen Verständnisses dieses Abschnitts des Grundgesetzes einer Typisierung nach Regelungskategorien. Waldhoff typisiert die einzelnen Vorschriften der Über-

---

<sup>118</sup> Die Grundrechte befinden sich im I. Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 1 bis 19 GG). Grundrechtsgleiche Rechte stehen in Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG.

gangs- und Schlussbestimmungen inhaltlich nach Regelungskategorien.<sup>119</sup> Dies geschieht nicht vollständig<sup>120</sup> und nicht immer ausreichend spezifisch.<sup>121</sup>

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes lassen sich in der dritten Ebene in 12 Regelungskategorien gliedern. Dabei können Regelungskategorien durchaus Regelungsmaterien aus Übergangs- und aus Schlussbestimmungen enthalten. Entgegen der Typologie von Waldhoff ist es jedoch nicht zwingend, Regelungskategorien für Übergangsbestimmungen und Regelungskategorien für Schlussbestimmungen zu bilden.

### *(1) Legaldefinitionen*

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes beinhalten zwei Legaldefinitionen. Zum einen wird in Art. 116 Abs. 1 GG die Deutscheiensehaft im Sinne des Grundgesetzes definiert, zum anderen definiert Art. 121 GG den Begriff der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages und der Bundesversammlung.

### *(2) Grundrechtsbeschränkungen*

Spezifische Beschränkungen von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten sind in einer Reihe von Übergangs- und Schlussbestimmungen enthalten. Mit Art. 117 Abs. 1 GG wurde die vollständige Gleichberechtigung von Mann und Frau nach Art. 3 Abs. 2 GG bis zum 31. März 1953 aufgeschoben. Art. 117 Abs. 2 GG hat vorkonstitutionelles Recht, welches die Freizügigkeit aufgrund der bei Inkrafttreten des Grundgesetzes herrschenden Raumnot eingeschränkt hat, weitergelten lassen.<sup>122</sup> Art. 132 GG erlaubt für einen 16tägigen Zeitraum im Jahre 1950 die Entfernung ungeeigneter, zwischen Kriegsende und vor Gründung der Bundesrepublik eingestellter Beamter und Richter aus dem Dienst.<sup>123</sup> Nach Art. 137 Abs. 1 GG kann die Wahl-

<sup>119</sup> Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 16–30.

<sup>120</sup> Art. 117, 137, 140, 141, 142 GG sind weder dem intertemporalen Verfassungsrecht, noch den echten Schlussbestimmungen zugewiesen.

<sup>121</sup> „Sonstigen Übergangsregelungen“ (Rn. 25) sind die Art. 122, 125a, 125b, 125c, 128, 129, 130, 136, 143, 143a, 143b, 143c und 143d. Dabei handelt es sich um eine Ansammlung höchst unterschiedlicher Regelungsmaterien.

<sup>122</sup> Es handelt sich hierbei um eine Zwittervorschrift, da sie sowohl Grundrechtsbeschränkungen enthält, als auch eine Folge der NS-Herrschaft darstellt.

<sup>123</sup> Brosius-Gersdorf, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 132, Rn. 9; Maunz/Badura, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 74. Lieferung (Stand Mai 2015), Bd. VII, Art. 132, Rn. 1 ff.

barkeit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst eingeschränkt werden. Art. 139 GG ordnet die Weitergeltung von Entnazifizierungsvorschriften an, auch wenn sie mit entgegenstehenden Vorschriften des Grundgesetzes nicht vereinbar sind. Über Art. 143 Abs. 3 GG wird der Restitutionsausschluss des Art. 41 EV verfassungsrechtlich abgesichert, welcher die Rückübertragung besatzungsrechtlicher Enteignungen im Beitrittsgebiet teilweise oder ganz ausschließt.

### *(3) Regelungen zum Inkrafttreten des Grundgesetzes*

Die Regelungen zum Inkrafttreten des Grundgesetzes umfassen Vorschriften mit einem sehr begrenzten zeitlichen Anwendungszeitraum. Sie haben mit der Inkraftsetzung des Grundgesetzes zu tun, verloren mit der Aktivierung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Verfassungsorgane ihren Anwendungsbereich und können diesen auch nicht wiedergewinnen.

So befasst sich Art. 122 GG mit der Gesetzgebung bis zum Zusammentritt des Bundestages. In Art. 122 Abs. 1 GG wird zunächst die alleinige Zuständigkeit der im Grundgesetz geschaffenen gesetzgebenden Gewalten festgelegt.<sup>124</sup> Diese Zuständigkeit wird sodann bis zum ersten Zusammentritt des Deutschen Bundestages hinausgeschoben. Durch Abs. 2 werden die durch Abs. 1 nicht mehr notwendigen Gesetzgebungskörperschaften aufgelöst. Hiervon umfasst waren lediglich *körperschaftlich strukturierte Organe* wie der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes und der Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.<sup>125</sup> Durch Art. 130 GG hat die Bundesregierung einen handlungsfähigen Verwaltungsunterbau aus bereits existierenden Behörden erhalten und wurde somit überhaupt erst kurzfristig handlungsfähig, da sie Zugriff auf die Dienststellen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes hatte.<sup>126</sup> Die Vorschrift war für den Aufbau der Bundesverwaltung nach dem Krieg von großer Wichtigkeit.<sup>127</sup> Art. 136 GG regelt den erstmaligen Zusammentritt des Bundestages sowie die Ausübung der Befugnisse des Bundespräsidenten bis zu dessen Wahl. Art. 137 Abs. 2 GG überträgt die Gesetz-

<sup>124</sup> Wittrek, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 122, Rn. 8 f.; Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 66. Lieferung (Stand August 2012), Bd. VII, Art. 122, Rn. 18 f.

<sup>125</sup> Wittrek, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 122, Rn. 6.

<sup>126</sup> Hermes, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 130, Rn. 4; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 130, Rn. 3; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 130, Rn. 3.

<sup>127</sup> Köttgen, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JöR 1954, S. 119.

gebungskompetenz für ein Wahlgesetz zur Wahl des ersten Bundestages auf den Parlamentarischen Rat, während durch Abs. 3 bis zur Errichtung des Bundesverfassungsgerichts die Kompetenz für Wahlprüfungsbeschwerden nach Art. 41 Abs. 2 GG dem Deutschen Obergericht für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet in Köln<sup>128</sup> übertragen wird. In Art. 144 Abs. 1 GG wird mit dem Zwei-Drittel-Quorum der Länder, in denen es zunächst gelten soll, und welches für die Annahme des Grundgesetzes erforderlich war, die dritte von vier Phasen für das Inkrafttreten des Grundgesetzes benannt.<sup>129</sup> Mit den Regelungen zur Feststellung der Annahme, Ausfertigung, Verkündung und Veröffentlichung sowie der Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens normiert Art. 145 GG die letzte Stufe für das Inkrafttreten des Grundgesetzes.

#### (4) Regelungen zur Rechtsüberleitung

Eine umfangreiche Regelungskategorie befasst sich mit Fragen der *Rechtsüberleitung* zu verschiedenen Zeitpunkten in der Geschichte der Bundesrepublik. Art. 123 GG ordnet das Fortgelten von vorkonstitutionellem Recht sowie von bestehenden Staatsverträgen des Reichs an. In Art. 124 wird das nach Art. 123 fortgeltende vorkonstitutionelle Recht dem Bundesrecht zugeordnet, soweit es Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes betrifft. Dabei beinhaltet der Artikel die Dimension der „*Rechtskontinuität*“ und die Dimension der „*Vertragskontinuität*“.<sup>130</sup> Art. 125 GG hingegen ordnet Recht aus Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bundesrecht zu, soweit es in mindestens einer Besatzungszone einheitlich gilt oder es sich um Recht handelt, durch das nach dem 8. Mai 1945 früheres Reichsrecht abgeändert worden ist. Art. 123 bis 125 GG bilden zusammen eine Regelungseinheit, sind „*Normreserve*“ und haben eine „*Brückenfunktion*“.<sup>131</sup> Durch Art. 126 GG erhält das Bundesverfassungsgericht die

<sup>128</sup> Das Gericht wurde durch Proklamation Nr. 8 der Amerikanischen Militärregierung sowie Verordnung Nr. 127 der Britischen Militärregierung am 9. Februar 1948 geschaffen und war für Revisionsverfahren und Streitigkeiten zwischen Ländern des Vereinigten Wirtschaftsgebietes bzw. zwischen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und Ländern zuständig, wenn das Recht des Vereinigten Wirtschaftsgebietes betroffen war. Das Gericht wurde durch die Verordnung über die Auflösung des Deutschen Obergerichts für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet und der Generalanwaltschaft bei diesem Gericht vom 27. Dezember 1951 (BGBl. I S. 1009) aufgelöst.

<sup>129</sup> Dreier, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 144, Rn. 18; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 144 Abs. 1, Rn. 12 ff.

<sup>130</sup> Hense, in Bonner Kommentar, Art. 123, 176. Aktualisierung (Stand Dezember 2015), Rn. 26.

<sup>131</sup> Hense, in Bonner Kommentar, Art. 123, 176. Aktualisierung (Stand Dezember 2015), Rn. 73.

Jurisdiktion bei Meinungsverschiedenheiten über das Fortgelten von Recht als Bundesrecht. Durch Art. 127 GG wurde es der Bundesregierung ermöglicht, Recht des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (amerikanische und britische Zone), soweit es nach Art. 124 oder 125 GG fortgilt, auch in den Ländern Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern (französische Zone) sowie in Groß-Berlin in Kraft zu setzen und so eine Rechtsvereinheitlichung zu erlangen. Art. 128 ordnet das Fortbestehen von Weisungsrechten im Sinne von Art. 84 Abs. 5 GG bei nach Art. 123 ff. GG fortgeltendem Recht an. Art. 129 GG befasst sich mit als Bundesrecht fortgeltenden Rechtsvorschriften, welche eine Ermächtigung zum Erlass weiterer Rechtsnormen enthalten. Mit Art. 133 wurden Rechte und Pflichten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes auf den Bund übergeleitet.

Bis zur Wiedervereinigung bildeten Art. 123 bis 129 GG die Regelungskategorie *Rechtsüberleitung*. Im Rahmen der Wiedervereinigung wurde die Regelungskategorie mit dem in der Geschichte des Grundgesetzes mit verschiedenen Vorschriften besetzten Art. 143 GG ergänzt. Zweck der Abs. 1 und 2 war die Flankierung der schrittweisen Angleichung des Rechts der neuen Länder an das der alten.<sup>132</sup> Art. 143 Abs. 3 GG legalisiert die zwischen den Jahren 1945 und 1949 in der sowjetisch besetzten Zone durchgeführten Enteignungen dauerhaft. Die Vorschrift hat keine zeitliche Geltungsbeschränkung.

#### *(5) Regelungen zu den Folgen der NS-Herrschaft (einschließlich der Kriegsfolgen)*

Eine weitere bedeutsame Regelungskategorie befasst sich mit den Folgen der NS-Herrschaft einschließlich der Kriegsfolgen. Eine Differenzierung zwischen beiden Bereichen erscheint untunlich, da sich die Kriegsfolgen als Folgen der NS-Herrschaft darstellen und eine Unterscheidung häufig trennscharf nicht möglich ist.

Mit Art. 116 Abs. 2 GG sollen Opfer willkürlicher Ausbürgerungen im NS-Regime rehabilitiert werden.<sup>133</sup> Die Weitergeltung der vorkonstitutionellen Gesetze zur Einschränkung der Raumnot wird in Art. 117 Abs. 2 GG

---

<sup>132</sup> Wieland, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 143, Rn. 15; K.-A. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, Bd. 3, 7. Aufl., 2018, Art. 143, Rn. 2.

<sup>133</sup> Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 1, 14; Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 91; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 11.

angeordnet.<sup>134</sup> Zur Organisation der immensen Zahl von 12 Millionen Flüchtlingen nach Zusammenbruch des Dritten Reiches wird die Bundesregierung in Art. 119 GG bis zu einer bundesgesetzlichen Regelung mit Zustimmung des Bundesrates ermächtigt, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen.<sup>135</sup> Art. 120 GG hingegen regelt die bundesstaatliche Lastenverteilung und ordnet die Finanzierungsverantwortung und Ertragshoheit hierfür zu. Art. 120a GG beinhaltet Regelungen zur Organisation der Lastenausgleichsverwaltung. Art. 131 GG befasst sich mit den durch die Wirren des Kriegsendes aus dem öffentlichen Dienst ausgeschiedenen Personen, welche bis dato noch nicht ihrer früheren Stellung entsprechend beschäftigt wurden. Für sie erhält der Bundesgesetzgeber einen Fürsorgeauftrag.<sup>136</sup> Über Art. 139 GG gelten die Entnazifizierungsvorschriften weiter.<sup>137</sup> Art. 144 Abs. 2 GG befasst sich mit der Anwendung des Grundgesetzes aufgrund der besatzungsrechtlichen Sondersituation in Berlin.<sup>138</sup>

#### (6) Regelungen zur Vermögensnachfolge

Bei Inkrafttreten des Grundgesetzes bestand die *Regelungskategorie Vermögensnachfolge* aus Art. 134, 135 GG. In Art. 134 GG werden umfangreiche Anordnungen zur Vermögensnachfolge des Reichsvermögens getroffen.<sup>139</sup> Art. 135 hingegen regelt die Vermögenszuordnung aufgelöster Länder

---

<sup>134</sup> *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 117, Rn. 3; *Langenfeld*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 77. Lieferung (Stand Mai 2016), Bd. VII, Art. 117, Rn. 12.

<sup>135</sup> *Wittreck*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 119, Rn. 1; *Butzer*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 62. Lieferung (Stand Mai 2011), Bd. VII, Art. 119, Rn. 3; *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 119, Rn. 1.

<sup>136</sup> *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 131, Rn. 8; *Badura*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 64. Lieferung (Stand Januar 2012), Bd. VII, Art. 131, Rn. 5; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 131, Rn. 2.

<sup>137</sup> *Wittreck*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 139, Rn. 1; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 85. Lieferung (Stand November 2018), Bd. VII, Art. 139, Rn. 1.

<sup>138</sup> *Dreier*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 144, Rn. 22 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 144, Rn. 1; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 144, Rn. 3.

<sup>139</sup> *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 134, Rn. 9 f.; *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 134, Rn. 3 f.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 134, Rn. 3 ff.

oder ungegliederter Gebiete.<sup>140</sup> Im Jahre 1957 wurde zur verfassungsrechtlichen Absicherung des Allgemeinen Kriegsfolgendengesetzes vom 5. November 1957<sup>141</sup> Art. 135a GG ergänzt.<sup>142</sup> Im Rahmen der Wiedervereinigung wurde durch Art. 4 Nr. 4 EV<sup>143</sup> der Abs. 2 ergänzt. Art. 135a GG erlaubt dem Bundesgesetzgeber die Aufhebung oder Beschränkung alter Verbindlichkeiten aus der Zeit vor Verkündung des Grundgesetzes sowie aus der Zeit der Deutschen Demokratischen Republik.<sup>144</sup>

### *(7) Regelungen zur Begleitung von Kompetenzverschiebungen im Föderalismus*

Nach der Wiedervereinigung gab es verschiedene Verfassungsreformen, welche Kompetenzverschiebungen im Föderalismus zum Ergebnis hatten und die auch in den Übergangs- und Schlussbestimmungen Niederschlag gefunden haben. So ist der 1994 eingefügte Art. 125a GG<sup>145</sup> Ausfluss der Ergebnisse der aufgrund von Art. 5 EV eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat.<sup>146</sup> Er erhielt seine heutige Fassung im Zuge der Föderalismusreform I im Jahre 2006.<sup>147</sup> Mit der Vorschrift soll erreicht werden, Auswirkungen von Kompetenzverschiebungen zu ordnen.<sup>148</sup>

Im Zuge der Föderalismusreform I wurden ebenfalls Art. 125b, Art. 125c und Art. 143c GG in die Übergangs- und Schlussbestimmungen eingefügt.

---

<sup>140</sup> *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 135, Rn. 3 f.; *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 135, Rn. 6; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 135, Rn. 1.

<sup>141</sup> BGBl. I S. 1747.

<sup>142</sup> Gesetz zur Einfügung eines Artikels 135a in das Grundgesetz vom 26. Oktober 1957 (BGBl. I S. 1745).

<sup>143</sup> BT-Drs. 11/7760, S. 359.

<sup>144</sup> Hierzu *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 135a, Rn. 5–14; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 29. Lieferung (Stand September 1991), Bd. VII, Art. 135a, S. 2; *Haratsch*, in: Bonner Kommentar, Art. 135a, 116. Aktualisierung (April 2005), Rn. 8, 31, 32.

<sup>145</sup> Eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146).

<sup>146</sup> BT-Drs. 12/6000.

<sup>147</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

<sup>148</sup> *Wittreck*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 125a, Rn. 7; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 46. Lieferung (Stand März 2006), Bd. VII, Art. 155a, Rn. 11–13.

Während Art. 125b GG die übergangsrechtlichen Konsequenzen aus dem Wegfall der Rahmengesetzgebung gemäß Art. 75 GG a.F. zieht,<sup>149</sup> befasste sich Art. 125c GG in seiner ursprünglichen Fassung mit der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) sowie mit der Begrenzung von Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG).<sup>150</sup> Art. 143c schließlich soll die Effekte der Streichung der Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) und Bildungsplanung (Art. 91b Satz 1 GG a.F.) sowie der Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung für die Länder verkleinern.<sup>151</sup>

Im Rahmen der Föderalismusreform II im Jahre 2009 wurde Art. 143d GG als begleitende Regelung eingefügt,<sup>152</sup> welcher das Inkrafttreten der Schuldenbremse (Art. 109, 115 GG) in die Zukunft streckt und dem Bund erlaubt, den Ländern mit besonders prekären Haushalten (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) Konsolidierungshilfen zu geben.<sup>153</sup>

Schließlich änderte der Verfassungsgeber in jüngster Zeit die Finanzverfassung und die föderale Aufgabenzuweisung mehrmals, was wiederum zu Anpassungsbedarf im Bereich der Übergangs- und Schlussbestimmungen führte. Aufbauend auf den Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 14. Oktober 2016 wurde durch Beschluss von Bundestag und Bundesrat das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs umfassend reformiert.<sup>154</sup> Hierzu wurde Art. 125c GG teilweise geändert und ergänzt. Insbesondere gelten nach Abs. 2 Satz 2 die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes nunmehr nicht nur bis 31. Dezember 2019, sondern unbegrenzt. Der neue Satz 3 erlaubt

<sup>149</sup> Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 125b, Rn. 6; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 125b, Rn. 1.

<sup>150</sup> Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 125c, Rn. 1; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 81. Lieferung (Stand September 2017), Bd. VII, Art. 125c, Rn. 3 f.

<sup>151</sup> Heun, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 143c, Rn. 1; Schwarz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 71. Lieferung (Stand März 2014), Bd. VII, Art. 143c, Rn. 1; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 143c, Rn. 1.

<sup>152</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

<sup>153</sup> Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 86. Lieferung (Stand Januar 2019), Bd. VII, Art. 143d, Rn. 1; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 13. Aufl., 2014, Art. 143d, Rn. 1 f.

<sup>154</sup> Diese erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes erst ab dem 1. Januar 2025. Beide Modifikationen machen deutlich, dass Art. 125c GG nunmehr sowohl Schlussbestimmungen als auch Übergangsbestimmungen enthält.<sup>155</sup> Es handelt sich somit um eine *kombinierte Norm*. Gleichzeitig wurde Art. 143d GG um den Abs. 4 ergänzt, welcher es dem Bund erlaubt, ab 2020 Sanierungshilfen in Höhe von 800 Mio. Euro jährlich an die Länder Bremen und Saarland zu leisten, damit diese die Schuldenbremse einhalten können. Art. 143e GG flankiert die Übertragung der Verwaltung der Autobahnen des Bundes von einer Auftragsverwaltung in eine bundeseigene Verwaltung (Art. 90 Abs. 2 GG), während Art. 143f GG ein Außerkrafttreten des Art. 143d GG, des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie der auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 GG in seiner ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erlassenen Gesetze unter gewissen Voraussetzungen anordnet. Schließlich zögert Art. 143g GG ein Inkrafttreten der Regelungen der Steuerertragsverteilung, des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen in der derzeitigen Fassung des Art. 107 GG bis zum 31. Dezember 2019 hinaus.

Zuletzt wurden die Übergangs- und Schlussbestimmungen im Jahr 2019 gleich zweimal geändert.<sup>156</sup> Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für Bildung (sog. Digitalpakt Schulen) und den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung stellt. Diese Änderung der Finanzverfassung wurde durch die Ergänzung von Art. 125c Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 GG flankiert. Außerdem wurde Art. 143e GG um einen Abs. 3 ergänzt, der eine Öffnungsklausel für die Planfeststellung und Plangenehmigung bei Bundesfernstraßen beinhaltet. Im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Grundsteuerreform wurde in Art. 125b Abs. 3 GG geregelt, dass abweichendes Länderrecht frühestens ab dem 1. Januar 2025 gelten darf.

In beiden Föderalismusreformen<sup>157</sup> sowie in den nachfolgenden Änderungen wurde die Finanzverfassung und föderale Kompetenzverteilung massiv geändert. Zur Synchronisation mit der bestehenden Rechtslage wurden die begleitenden Übergangs- und Schlussbestimmungen geschaffen. Die Regelungskategorie zur Begleitung von Kompetenzverschiebungen im Föderalismus zeichnet sich dadurch aus, dass er unterschiedlichste rechtliche Materien

<sup>155</sup> Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 125c, Rn. 1.

<sup>156</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) und Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546).

<sup>157</sup> Hierzu Henneke, Kontinuität und Wandel der Finanzverfassung des Grundgesetzes, DVBl 2009, 561 f.

regelt, die Ergebnisse komplexer Verhandlungen auf föderaler Ebene waren und Kompromisse darstellen. Ein inhaltlicher Bezug der Regelungen zueinander besteht diesbezüglich nur bedingt. Diese Kompromisse waren der Tatsache geschuldet, dass hierfür eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 79 Abs. 2 GG erforderlich ist.

Während bei Verkündung des Grundgesetzes diese Regelungskategorie selbstredend noch nicht existiert haben kann, wurden seine Grundlagen mit der im Jahre 1994 installierten singulären Norm des Art. 125a GG gelegt, der nummerierungstechnisch mitten in der *Regelungskategorie Rechtsüberleitung* eingepflanzt wurde und diese dadurch unübersichtlich macht. Durch die verschiedenen Föderalismusreformen und Kompromisse auf föderaler Ebene weitete sich diese Regelungskategorie auf inzwischen acht Normen an zwei unterschiedlichen Regelungsklustern aus.<sup>158</sup> Ein Verständnis ist selbst verfassungkundigen Rezipienten nur noch unter Zuhilfenahme von Kommentierungen möglich, da sich die unterschiedlichen Wechselwirkungen der Normen von sich aus nicht erschließen lassen.

#### (8) Regelungen zur Neugliederung des Bundesgebietes

Bei Inkrafttreten des Grundgesetzes existierte in diesem Bereich nur Art. 118 GG. Art. 118 GG erlaubte ein gegenüber Art. 28 GG vereinfachtes Verfahren für die Neugliederung in Südwestdeutschland, das zur Gründung des Landes Baden-Württemberg genutzt wurde.<sup>159</sup> Auf Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission<sup>160</sup> wurde im Jahre 1994 Art. 118a GG<sup>161</sup> in das Grundgesetz eingefügt, der eine künftige Fusion der Länder Berlin und Brandenburg in einem vereinfachten Verfahren ermöglicht.<sup>162</sup> Damit ist aus der singulären Norm des Art. 118 GG eine *Regelungskategorie Neugliederung des Bundesgebietes* bestehend aus Art. 118 GG und Art. 118a GG entstanden.

<sup>158</sup> Art. 125a, 125b, 125c, 143c, 143d, 143e, 143f, 143g.

<sup>159</sup> *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 118, Rn. 8; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 118, Rn. 14f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 118, Rn. 1.

<sup>160</sup> BT-Drs. 12/6000.

<sup>161</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a) vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146).

<sup>162</sup> *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 118a, Rn. 5–9; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 74. Lieferung (Stand Mai 2015), Bd. VII, Art. 118a, Rn. 1–5.

(9) *Regelungen zur Flankierung von Privatisierungen von Sondervermögen des Bundes*

Eine weitere Regelungskategorie in den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes bilden diejenigen Vorschriften, die die Umwandlung von Sondervermögen des Bundes in privatrechtliche Unternehmen begleiten. Im Jahre 1993 wurden im Zuge der Bahnreform, welche ermöglichte, dass die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden,<sup>163</sup> die Übergangs- und Schlussbestimmungen um Art. 143a GG ergänzt.<sup>164</sup> Sie flankiert dabei die Vorschrift des Art. 87e GG.<sup>165</sup> Dabei handelt es sich um eine *kombinierte Norm*, welche Übergangs- und Schlusskomponenten besitzt. Schließlich wurde im Jahre 1994 die Privatisierung der Deutschen Bundespost eingeleitet.<sup>166</sup> Zur verfassungsrechtlichen Absicherung des Art. 87f GG wurde Art. 143b GG in die Übergangs- und Schlussbestimmungen in das Grundgesetz eingefügt.<sup>167</sup> Beide Normen bilden die *Regelungskategorie Flankierung von Privatisierungen von Sondervermögen des Bundes*.

(10) *Regelungen zum Staatskirchenrecht/Religionsverfassungsrecht*<sup>168</sup>

Die über Art. 140 GG inkorporierten Art. 136 bis 139 sowie 141 WRV bilden die staatskirchenrechtlichen Regelungskategorie. Insbesondere über Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV werden die tradierten Rechte der großen Kirchen verfassungsrechtlich übergeleitet.<sup>169</sup>

<sup>163</sup> Zuvor wurde die Deutsche Bundesbahn gemäß Art. 87 Abs. 1 GG als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt.

<sup>164</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2089).

<sup>165</sup> *Wieland*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 143a, Rn. 4; *Mörtl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 143a, Rn. 2 f.

<sup>166</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. August 1994 (BGBl. I S. 2245).

<sup>167</sup> *Wieland*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 143b, Rn. 4; *Mörtl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 72. Lieferung (Stand Juli 2014), Bd. VII, Art. 143b, Rn. 1 f.

<sup>168</sup> Der Streit, welcher Begriff zutreffend ist, ist nicht Teil dieser Untersuchung. Näheres hierzu bei *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 74. Lieferung (Stand Mai 2015), Bd. VII, Art. 140, Rn. 2 f.

<sup>169</sup> Hierzu insbesondere *Heinig*, Die Verfassung der Religion, 2014, S. 213 ff.

*(11) Regelung zur Verfassungsablösung*

Art. 146 ermöglicht die Verfassungsablösung durch Beschluss einer neuen Verfassung durch das Volk.<sup>170</sup>

*(12) Regelungen mit spezifischem landesrechtlichen Bezug*

Das Reservatrecht des Art. 138 GG sichert den Ländern Baden-Württemberg und Bayern einen Zustimmungsvorbehalt bei Änderungen der Einrichtungen des dortigen Notariats zu.<sup>171</sup> Mit der Ausnahmeregelung des Art. 141 GG sind landesrechtliche Ausnahmen des in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG garantierten Religionsunterrichts möglich.<sup>172</sup> Bei Art. 142 GG handelt es sich um eine Kollisionsnorm für Landesverfassungsrecht.<sup>173</sup>

*b) Zeitliche Typisierung*

Der „Zeitfaktor“<sup>174</sup> ist ein klassischer Bestandteil von Übergangs- und Schlussbestimmungen. Insbesondere die Übergangsbestimmungen als intertemporales Kollisionsrecht haben die Aufgabe Recht aus verschiedenen Verfassungsepochen zu synchronisieren. Eine zeitliche Typisierung ist von daher für eine Typologie der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes zwingend.

aa) Formelle Geltung von Normen – Lebende und verstorbene Normen  
(Erste Ebene)

Der Verfassungsgeber hat in der Geschichte des Grundgesetzes Vorschriften in den Übergangs- und Schlussbestimmungen nicht nur geändert, sondern

---

<sup>170</sup> Siehe hierzu Näheres ab S. 122.

<sup>171</sup> *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 138, Rn. 15–19; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 138, Rn. 6–9; *Böttcher*, in: Bonner Kommentar, Art. 138, 167. Aktualisierung (Mai 2014), Rn. 13.

<sup>172</sup> *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 143, Rn. 15; *Badura*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 47. Lieferung (Stand Juni 2006), Bd. VII, Art. 141, Rn. 1.

<sup>173</sup> *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 53. Lieferung (Stand Oktober 2008), Bd. VII, Art. 142, Rn. 1.

<sup>174</sup> *Häberle*, Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, in: Ruch/Hertig/Nef (Hrsg.), Festschrift für Martin Lendi, 1998, S. 138.

auch gestrichen.<sup>175</sup> Viele Normen sind inzwischen *anwendungsbereichsentleert*, stellen aber noch immer formell geltendes Verfassungsrecht dar. Sie „ragen [...] als Denkmale der Vergangenheit in die Gegenwart hinein.“<sup>176</sup> Hingegen besitzen gestrichene Normen keinerlei Geltung mehr. Gerade bei einer Betrachtung auf der Zeitebene sind diese „verstorbenen“<sup>177</sup> Vorschriften von Interesse und dürfen bei einer Typisierung, schon alleine aus Gründen der Vollständigkeit der Untersuchung, nicht außer Betracht bleiben.

So ist Art. 142a GG<sup>178</sup> am 27. März 1954 in Kraft getreten<sup>179</sup> und hatte eine Auslegungsvorschrift zum Inhalt. Die Norm wurde durch die Notstandsgesetzgebung<sup>180</sup> im Jahre 1968 wieder aufgehoben.

Art. 143 GG wurde bereits zweimal gestrichen und zweimal mit unterschiedlichen Regelungskategorien neu besetzt. In seiner ursprünglichen bis zum 31. August 1951<sup>181</sup> geltenden Fassung enthielt er eine Strafvorschrift,<sup>182</sup> deren Inhalt heute in den Hochverratstatbeständen der §§ 81 ff. StGB abgebildet ist. Danach war der Artikel bis zum 22. März 1956<sup>183</sup> unbesetzt, um im Rahmen der Gründung der Bundeswehr mit einer Notstandsnorm gefüllt zu werden.<sup>184</sup> Diese Vorschrift wurde schließlich durch die Notstandsgesetzgebung im Jahre 1968 aufgehoben.<sup>185</sup> Erst mit dem Einigungsvertrag im Jahre 1990 bekam die Norm ihre heutige Funktion.<sup>186</sup>

---

<sup>175</sup> Mit einem Plädoyer für eine Verfassungsvereinigung *Stober/Lackner* in: Bonner Kommentar, Art. 137 Abs. 2 und 3, 111. Lfg. (Mai 2004), Rn. 23; *Austermann*, Die Streichung rechtlich entbehrlicher Grundgesetznormen, DÖV 2012, 227–231. Ähnliche Anregungen gibt es auch für Landesverfassungen; so für die Verfassung des Freistaates Sachsen *Kunzmann*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen – Kommentar, 3. Aufl., 2011, Vorbemerkung vor Artikel 113, Rn. 3.

<sup>176</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 137, Rn. 95.

<sup>177</sup> *Hedemann*, Was wird mit der Gleichberechtigung, JR 1953, S. 197 bezeichnet Art. 117 GG derart.

<sup>178</sup> Siehe Anhang I.

<sup>179</sup> Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 26. März 1954 (BGBl. I S. 45).

<sup>180</sup> Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709, 714).

<sup>181</sup> Aufgehoben durch Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 (BGBl. I S. 739, 747).

<sup>182</sup> Siehe Anhang I.

<sup>183</sup> Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111, 113).

<sup>184</sup> Siehe Anhang I.

<sup>185</sup> Siehe Fn. 180.

<sup>186</sup> BGBl. II S. 885.

In der Geschichte des Grundgesetzes hat sich der Verfassungsgeber bewusst von Regelungen trennen wollen. Sie wurden gestrichen. Im Gegensatz zu den „verstorbenen“ Normen war in diesen Fällen ein aktives Handeln des Verfassungsgebers notwendig. Im Falle des Art. 143 GG ist dies inzwischen nicht mehr ohne Weiteres erkennbar, da der Artikel inzwischen anderweitig besetzt ist. Bei Art. 142a GG findet sich hingegen in Gesetzessammlungen der Hinweis, dass die Norm weggefallen ist. Hier ist die Lücke erkennbar.

#### bb) Aktualität von Regelungen (Zweite Ebene)

Bei Betrachtung der formell noch geltenden Normen in Übergangs- und Schlussbestimmungen stellt sich zwangsläufig die Frage nach der „Aktualität“ dieser Vorschriften.<sup>187</sup> Nach diesem von Sachs<sup>188</sup> übernommenen Typisierungsmerkmal können Vorschriften ihren Anwendungsraum auch lange Zeit nach Inkraftsetzung noch besitzen oder auch bereits – seit langer Zeit – verloren haben.

Dieses Phänomen ist für *Übergangsbestimmungen* geradezu typisch. Da diese nur für den *Übergang* bestimmt sind, ist der Verlust ihrer Aktualität ihrer Existenz geradezu immanent. Sie sollen gar nicht ewig gelten. Für Schlussbestimmungen, die eine dauerhafte Geltung beanspruchen, liegt die Sache selbstredend anders.

Eine Analyse der einzelnen Vorschriften führt zu erstaunlichen Ergebnissen. Von den 44 Artikeln der Übergangs- und Schlussbestimmungen sind noch 24 Artikel (55 Prozent) aktuell,<sup>189</sup> während 7 Artikel (15 Prozent) nur teils aktuell<sup>190</sup> und 13 Artikel (30 Prozent) gar nicht mehr aktuell sind.<sup>191</sup> Fast die Hälfte dieses Abschnitts hat somit keine oder nur noch teilweise Bedeutung für die derzeitige Verfassungspraxis.

<sup>187</sup> In der Literatur wird bei nicht mehr aktuellen Normen häufig von „obsoleten“ Normen gesprochen (beispielsweise *Giegerich*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 66. Lieferung (Stand August 2012), Bd. VII, Art. 122, Rn. 32). Die Verwendung des Begriffes „obsolet“ impliziert, dass eine Vorschrift überflüssig ist. Eine derart absolute Aussage erscheint oftmals gewagt. Besser ist hier der Begriff „gegenstandslos“ (so zum Beispiel *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2012), Bd. VII, Art. 145, Rn. 15).

<sup>188</sup> Zum Begriff *Sachs* Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, S. 1, 21 überträgt hier den Begriff der Erledigung aus § 43 Abs. 2 VwVfG auf Verfassungsnormen.

<sup>189</sup> Aktuell sind die Artikel 116, 118a, 120, 120a, 121, 123, 124, 125, 125a, 125b, 126, 128, 129, 134, 135, 135a, 138, 140, 141, 142, 143e, 143f, 143g, 146 GG.

<sup>190</sup> Teilweise aktuell sind die Artikel 125c, 137, 143, 143a, 143b, 143c, 143d GG.

<sup>191</sup> Nicht mehr aktuell sind Art. 117, 118, 119, 122, 127, 130, 131, 132, 133, 136, 139, 144, 145 GG.

Eine nicht vorhandene Aktualität kann sehr unterschiedliche Gründe haben. Zum einen kann eine Norm nur einen einzigen Anwendungsfall oder zeitlich sehr begrenzten Anwendungszeitraum besitzen. Dies ist bei *verfassungsaktivierenden* Normen der Fall. Hierbei handelt es sich um Normen, welche das Inkrafttreten des Grundgesetzes bzw. die erstmalige Konstituierung und die Inangasetzung der Verfassungsorgane regeln. Mit Eintritt des Anwendungsfalls oder Beendigung des Anwendungszeitraums sind die Vorschriften nicht mehr wirksam. Der antizipierte Anwendungsfall ist beendet und ein neuer kann nicht mehr entstehen. Bei verfassungsaktivierenden Normen ist dies vom Verfassungsgeber bereits bei Erlass der Norm intendiert.<sup>192</sup>

Darüber hinaus kann sich der Anwendungsbereich der Norm auch verflüchtigt oder verarmt haben. Sie sind dann *anwendungsbereichsentleert* oder *anwendungsbereichsarm*. Beispiele hierfür sind die staatsangehörigkeitsrechtlichen Vorschriften über die Statusdeutscheigenschaft des Art. 116 Abs. 1, 2. Alt. GG und die Einbürgerungsregelung des Art. 116 Abs. 2 GG. Hatten sie aufgrund der Flüchtlingssituation nach Kriegsende bei Inkrafttreten des Grundgesetzes eine große Bedeutung, hat sich die Zahl der Anwendungsfälle deutlich verringert. Auch Art. 120 GG leidet hinsichtlich der dort geregelten Kriegsfolgelasten an einer abnehmenden Bedeutung.<sup>193</sup> Da es aber weiterhin Anwendungsfälle für solche Normen gibt, besitzen sie weiterhin *Aktualität*. Gerade bei sehr alten Vorschriften können sich die ihnen zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Verhältnisse geändert haben, so dass sich kein oder kaum ein tatsächlich relevanter, unter den Tatbestand zu subsumierender Anwendungsbereich mehr ergibt. Inwieweit eine Verankerung im Grundgesetz weiterhin erforderlich ist, ist eine andere Frage.

## VI. Zwischenergebnis

Es hat sich gezeigt, dass der Begriff der *Übergangs- und Schlussbestimmungen* von vielen Benutzern synonym und ohne gedankliche Vertiefung für

---

<sup>192</sup> Zum Beispiel gab es für die staatsaktivierende Vorschrift des Art. 136 Abs. 1 GG, wonach der Bundesrat erstmalig am Tag des ersten Zusammentritts des Bundestages zusammentritt, nur einen einzigen Anwendungsfall. Die Norm hatte nur bis zum 7. September 1949 Bedeutung und ist seitdem anwendungsbereichsentleert. Eigentümlich sind die Vorschriften der Art. 144 und 145 GG, welche sich mit dem Verfahren des Inkrafttretens des Grundgesetzes befassen. Erledigung trat schon vor dem Inkrafttreten ein, so dass sie nie zur Geltung gelangen konnten. (ähnlich *Sachs*, Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, ZG 1991, S. 1, 20 f.).

<sup>193</sup> *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 120, Rn. 4.

ein häufiges „Sammelsurium“<sup>194</sup> von Normen im letzten Abschnitt eines Gesetzes verwendet wird. Das ist beim Grundgesetz nicht anders. Aufgrund seiner Tradition, Eingeführtheit in vielen Gesetzeswerken sowie der Verwendung im Grundgesetz als Spitze der deutschen Normenhierarchie bezeichnet er zutreffend den letzten Abschnitt eines Gesetzes, in dem alles gesellschaftlich und politisch gewollte sowie mögliche geregelt wird und werden kann.

Bei der Verwendung des Begriffs sollte sich der Verwender darüber im Klaren sein, dass es einen Unterschied zwischen *Übergangsbestimmungen* und als intertemporales Kollisionsrecht mit zeitlich begrenzter Geltung und *Schlussbestimmungen* als eine Art Allgemeinen Teil gibt, der dauerhafte Geltung beansprucht. Bei neuen Gesetzestexten bietet es sich an, zwischen *Übergangsbestimmungen*, die den Übergang von einer Rechtsordnung in die andere regeln und *Schlussbestimmungen* mit dauerhaften allgemeinen Regeln zu unterscheiden.

Die einzelnen Regelungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes lassen sich ausnahmslos und konkret typisieren. Dabei kann ein Artikel oder sogar ein Absatz einer Norm mehrere Regelungen unterschiedlicher Regelungskategorien enthalten. Einen Rückzug auf „Sonstige Übergangsregelungen“<sup>195</sup> bedarf es nicht. Die Typisierung erfolgt zum einen in inhaltlicher, zum anderen in zeitlicher Hinsicht. Während die inhaltliche Typisierung auf drei Ebenen erfolgt, ereignet sich die zeitliche Typisierung auf zwei Ebenen. Insbesondere durch die Unterscheidung nach Regelungskategorien lassen sich 12 Regelungskategorien bilden.

Tatsächlich sind die Übergangs- und Schlussbestimmungen über die Jahrzehnte hinweg ein wenig aus der Ordnung geraten – dennoch ist der Befund eines „normativen Chaos“<sup>196</sup> überspitzt. Die ursprüngliche inhaltliche Stringenz der Gliederung der Übergangs- und Schlussbestimmungen, welche noch jedenfalls bis in die 1990er Jahre existierte, ist für den nicht explizit vorgebildeten Rezipienten jedoch in der Tat nicht mehr zu erkennen. Neben den ursprünglichen Regelungskategorien, die schon bei Inkrafttreten des Grundgesetzes existierten, wurden aufgrund der zunehmenden Komplexität der Verhältnisse weitere – teilweise umfangreiche – Regelungskategorien eingefügt. Sie vergrößerten den Abschnitt und lassen die ursprüngliche Gliederung nicht mehr eindeutig erkennen. Dies gilt insbesondere für die Regelungskategorie *Kompetenzverschiebungen im Föderalismus*. Besonders die gehäufte

<sup>194</sup> Der Begriff wurde im Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates durch den Abgeordneten Dr. Katz verwendet; ParlRat 13/1, S. 685.

<sup>195</sup> Wie bei Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 25.

<sup>196</sup> Isensee, Vom Stil der Verfassung, 1999, S. 21.

Verwendung von *kombinierten Normen*, die sowohl den Charakter einer Übergangsbestimmung als auch einer Schlussbestimmung haben, führt zu weniger Klarheit. Die Verfassung wird immer mehr zum Gesetz für Technokraten.

Bei künftigen Ergänzungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen empfiehlt es sich genauer zwischen *Übergangsbestimmungen* und *Schlussbestimmungen* zu differenzieren. Dies vereinfacht die Übersicht – insbesondere vor dem Hintergrund der nicht nachahmenswerten Beispiele in der Regelungskategorie *Kompetenzverschiebungen im Föderalismus*. Auch täte es hier gut, wenn der Verfassungsgeber die Standorte der Normen mit mehr Bedacht wählen würde.

## **C. Die Sprache der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes**

Da Recht nur durch Sprache existieren kann,<sup>197</sup> lohnt sich ein Blick auf die sprachlichen Aspekte der Übergangs- und Schlussbestimmungen aus linguistischer und semantischer Sicht. Denn im Rechtsstaat ist die Sprache dessen „Gesicht“.<sup>198</sup>

### **I. „Vermessung“ der Übergangs- und Schlussbestimmungen – Empirischer Befund**

Eine Untersuchung der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes kann nicht ohne ein Mindestmaß an Empirie auskommen. Dies ist insbesondere erforderlich, um Vergleiche zu anderen Abschnitten der Verfassung ziehen zu können.

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen bilden den XI. und an Artikeln umfangreichsten Abschnitt der 14 Abschnitte<sup>199</sup> des Grundgesetzes.<sup>200</sup> Beginnend mit Art. 116 GG (ohne die fünf staatskirchenrechtlichen Artikel der Weimarer Reichsverfassung)<sup>201</sup> umfassen die Übergangs- und Schlussbestimmungen 44 der insgesamt 198 Artikel (einschließlich Präambel). Sie stellen somit circa 22 Prozent und damit mehr als ein Fünftel der Artikel des Grundgesetzes dar.

---

<sup>197</sup> *Isensee*, Staat im Wort, in: Ipsen/Rengeling/Mössner/Weber, Verfassungsrecht im Wandel, 1995, S. 577; *Oplatka-Steinlin*, Untersuchungen zur neuhochdeutschen Gesetzessprache, 1971, S. 5.

<sup>198</sup> *Paul Kirchhof*, Deutsche Sprache, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl., 2002, § 20 Rn. 63.

<sup>199</sup> Durch die nachträgliche Einfügung von drei Abschnitten ohne Änderung der Zählung (sog. a-Abschnitte) handelt es sich beim XI. Abschnitt tatsächlich um den 14. Abschnitt der Verfassung.

<sup>200</sup> Der Mittelwert liegt bei 14,3 Artikel pro Abschnitt.

<sup>201</sup> Art. 140 GG macht Art. 136 bis 139 und 141 WRV zum Bestandteil des Grundgesetzes und inkorporiert sie damit. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet sie als vollgültiges Verfassungsrecht und stellt sie auf gleichen Rang zu anderen Artikeln des Grundgesetzes (BVerfGE 19, 206, 219; 125, 39, 79). Allerdings wurden sie im Bundesgesetzblatt vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 18) nicht abgedruckt. Bei einer Zählung von Artikeln und Wörtern sind sie daher nicht zu berücksichtigen.

Etwas geringer fällt der Anteil bei einer Wortzählung aus. Das Grundgesetz enthält insgesamt circa 22.500 Wörter. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen bestehen aus etwa 4.200 Wörtern (ohne die fünf staatskirchenrechtlichen Artikel der Weimarer Reichsverfassung). Hier liegt der Anteil etwas darunter – nämlich bei 18,7 Prozent. Der Anteil des XI. Abschnitts am gesamten Verfassungstext ist sowohl im Hinblick auf die Artikelzahl als auch hinsichtlich der Wortzahl mit Abstand am Erheblichsten.<sup>202</sup>

Interessant ist überdies der Vergleich mit der 1949 verkündeten Version des Grundgesetzes. Der Urtext beinhaltete 146 Artikel. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen besaßen davon 31 Artikel und somit 21,2 Prozent. Diese 146 Artikel bestanden aus etwa 11.200 Wörtern, die Übergangs- und Schlussbestimmungen aus etwa 2.100 Wörtern, was 18,6 Prozent der Wörter darstellte.

In den vergangenen 70 Jahren hat sich der Textumfang des Grundgesetzes ziemlich genau verdoppelt, genauso wie der Textumfang der Übergangs- und Schlussbestimmungen – auch wenn sich der Kern des Grundgesetzes nicht verändert hat.<sup>203</sup> Dabei ist jedoch der prozentuale Anteil der Übergangs- und Schlussbestimmungen am Gesamttext ungefähr gleichgeblieben. Jedenfalls in der Vergangenheit haben Änderungen der Verfassung auch im gleichen Umfang eine Ergänzung der Übergangs- und Schlussbestimmungen nach sich gezogen. Sie sind somit ein Abbild der Änderungen des übrigen Textes der Verfassung.

Wenngleich sich aus der reinen Anzahl von Artikeln und Wörtern nicht automatisch auf die inhaltliche Bedeutung der Vorschriften schließen lässt, so lässt sich doch – unter Festlegung der Prämisse, dass jeder Abschnitt des Grundgesetzes eine eigene bedeutsame Regelungskategorie besitzt, – feststellen, dass der Verfassungsgeber hier in bedeutsamen Umfang Normierungen verortet hat.

## **II. Der sprachliche Stil der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes**

Eine Betrachtung der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes aus einem sprachlich-stilistischen Blickwinkel verdeutlicht, dass diese

---

<sup>202</sup> Im Vergleich hierzu enthält Abschnitt IVa. (Gemeinsamer Ausschuss) nur einen Artikel (0,5 Prozent) mit 115 Wörtern (0,5 Prozent). Nach den Übergangs- und Schlussbestimmungen folgt in der Artikelzahl der Abschnitt I. (Grundrechte) mit 22 Artikeln (11 Prozent) und 2.515 Wörtern (11,2 Prozent). In der Wortzahl folgt der X. Abschnitt (Finanzwesen) mit 3.453 Wörtern (15,4 Prozent) und 18 Artikeln (9 Prozent).

<sup>203</sup> von Danwitz, Zukunft des Grundgesetzes, JöR 2019, S. 254.

in den vergangenen 70 Jahren eine Metamorphose durchlaufen haben. Zwar handelt es sich bei Übergangs- und Schlussbestimmungen um eher „technisches“ Recht, welches – mit Ausnahme des Art. 146 GG – nicht in Feiertags-sprache abgefasst ist. Jedoch wurde das Grundgesetz in der Fassung von 1949 sprachlich „aus einem Guss“ verfasst. Es war größtenteils aus sich heraus verständlich.<sup>204</sup> Diese sprachliche Uniformität ist dem Grundgesetz in der Zeit seit seinem Inkrafttreten abhandengekommen – in den Übergangs- und Schlussbestimmungen wird dies aufgrund der im Vergleich zum restlichen Text hohen Änderungsdichte besonders deutlich. Eine hohe Änderungsdichte ist gerade wegen der Übergangsfunktion dieses Abschnitts durchaus nachvollziehbar. Aufgrund der daraus folgenden großen Anzahl an Autoren setzen sich zwangsläufig verschiedenste Sprachstile durch. Eine sprachliche Reform der Übergangs- und Schlussbestimmungen fand bei den vielen Änderungen und Ergänzungen – im Gegensatz zur 1999 totalrevidierten Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – nicht statt.<sup>205</sup>

Besonders augenfällig ist dies bei den in jüngster Zeit eingefügten Buchstaben-Artikeln. Den Sündenfall stellt der im Rahmen der sog. „Schuldenbremse“ eingeführte Art. 143d GG dar. Zwar ergibt sich die Berechtigung einer Norm nicht aus ihrer sprachlichen Ästhetik,<sup>206</sup> sondern aus ihrem Inhalt und ihrer Verständlichkeit.<sup>207</sup> Ob und wie es möglich ist, komplexe Materien verständlich zu regeln, ist dabei offen.<sup>208</sup> Dabei beschäftigt sich diese Untersuchung nicht mit der lange Zeit ergebnislos geführten Diskussion, wer Adressat von Gesetzen ist.<sup>209</sup> Gleichwohl ist die sprachliche Schönheit ein aufgrund der Integrationswirkung einer Verfassung nicht zu vernachlässigender Faktor. Es bedarf eines Kompromisses zwischen „Präzision und Popularität“<sup>210</sup> bzw. des Ausgleiches desselben Spannungsverhältnisses.<sup>211</sup> Insbesondere vor dem Hintergrund der Geschwindigkeit der Beratung und Verabschiedung gesetzlicher Normen heutzutage sind sprachliche Aspekte häufig nicht priori-

---

<sup>204</sup> von Bonin, Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Recht und Sprache, in: Wassermann/Petersen (Hrsg.), Recht und Sprache, 1983, S. 64.

<sup>205</sup> Stemmler, Zur Sprache der deutschen Landesverfassungen, in: Haß-Zumkehr, Sprache und Recht, 2002, S. 211 f.

<sup>206</sup> Depenheuer, Sprache und Stil der Gesetze, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 6, Rn. 34.

<sup>207</sup> Isensee, Staat im Wort, in: Ipsen/Rengeling/Mössner/Weber, Verfassungsrecht im Wandel, 1995, S. 581.

<sup>208</sup> Hierzu Hans Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002, Rn. 451–456.

<sup>209</sup> Hierzu Emmenegger, Gesetzgebungskunst, 2006, S. 198–202.

<sup>210</sup> Hilf, Die sprachliche Struktur der Verfassung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 7, 1. Aufl., 1992, § 161, Rn. 12.

<sup>211</sup> Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, S. 246.

tär.<sup>212</sup> Da sich eine Verfassung gerade an den Bürger richtet, sollte sie jedoch für diesen verständlich sein,<sup>213</sup> denn nur sprachlich vertrautes Recht findet Vertrauen,<sup>214</sup> gleichzeitig ermöglicht aber nur hinreichend präzises Recht eine zweifelsfreie Rechtsanwendung.

Wegen seiner vielfältigen Stilbrüche ist der oben kritisierte Art. 143d GG jedoch schlechterdings aus sich heraus nicht mehr verständlich. Er stellt den Rechtsanwender damit vor eine Vielzahl von Problemen. Neben Verweisen auf außer Kraft getretene Artikel des Grundgesetzes beinhaltet die Vorschrift konkrete Betragsbegrenzungen für Konsolidierungshilfen des Bundes an die Länder. Die damit verbundene Detailtiefe ist der geforderten Veränderungsfestigkeit als Verfassungsrecht geschuldet. Ob es andere rechtstechnische Möglichkeiten der Regelung hierfür gegeben hätte, kann dahinstehen. Der ehemalige Bundestagspräsident Lammert kritisierte diese Detailtiefe als „unmaßstäblich“ und stellte eine Verunstaltung des Grundgesetzes fest.<sup>215</sup> Insbesondere Teile der Finanzverfassung, zu der Art. 143d GG zählt, lesen „sich inzwischen so, als hätten die Autoren mit einem Rechenschieber daneben gestanden.“<sup>216</sup>

Die Norm des Art. 143d GG steht in einem deutlichen Gegensatz zu den – teilweise nur aus einem Satz bestehenden – kurzen Artikeln der Übergangs- und Schlussbestimmungen. Auch wenn es sich hierbei ebenfalls um technische Normen handelt, besitzen sie trotz fehlender Feiertagssprachlichkeit eine sprachliche Eleganz. Das Bemühen der Autorenschaft um Verständlichkeit wird auf den ersten Blick deutlich.

Manche weisen den Übergangs- und Schlussbestimmungen die Funktion eines „Epiloges“ zu.<sup>217</sup> Diese Bezeichnung wird den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes jedoch nicht gerecht. Der Duden beschreibt einen Epilog als „Nachspiel“, „Nachtrag“, „Schlussrede“ oder „Nachwort“.<sup>218</sup> Dies sind die Übergangs- und Schlussbestimmungen gerade nicht. In ihnen werden in verschiedenen Aspekten zentrale Fragen der Ver-

<sup>212</sup> *Depenheuer*, Sprache und Stil der Gesetze, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 6, Rn. 34 und 44.

<sup>213</sup> *Graf Vitzthum*, Form, Sprache und Stil der Verfassung, in: *Depenheuer/Grabewarner*, Verfassungstheorie, 2010, § 10, Rn. 13.

<sup>214</sup> *Paul Kirchhof*, Deutsche Sprache, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2., 3. Aufl., 2002, § 20 Rn. 36.

<sup>215</sup> Vgl. *Lammert*: Schuldenbremse verunstaltet Grundgesetz, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. April 2009, S. 1.

<sup>216</sup> *So Klingst*, Siebzig Jahre Streit, Zeit vom 23. Mai 2019, S. 18.

<sup>217</sup> *Graf Vitzthum*, Form, Sprache und Stil der Verfassung, in: *Depenheuer/Grabewarner*, Verfassungstheorie, 2010, § 10, Rn. 9–11.

<sup>218</sup> *Dudenredaktion*, Synonymwörterbuch, 7. Aufl., 2019, S. 332.

fassung geregelt und sie sind kein glossierendes Nachspiel. Eine Bezeichnung als Epilog ist daher zu kurz gegriffen.

### III. Zwischenergebnis

Sind die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes Fußnote der Verfassung oder Haupttext? Diese Frage stellt sich nach ihrer Vermessung. Sie beinhalten als umfangreichster Abschnitt des Grundgesetzes einen Schwerpunkt der Verfassung – sowohl prozentual als auch absolut. Da eine Verfassung nur das regeln sollte, was aus Sicht des Verfassungsgebers zu irgendeinem Zeitpunkt verfassungsfest zu regeln war, ist davon auszugehen, dass auch die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes nur Wichtiges, Bedeutsames und nicht ohne weiteres Änderbares enthalten. Auch wenn die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes – mit Ausnahme von Art. 146 GG – nicht viele prominente Regelungen enthalten, finden sich in ihnen dennoch zahlreiche Aspekte die entweder von großer Bedeutung waren oder es noch sind. Von daher sind sie zumindest an ihrem reinen Umfang und an ihrer inhaltlichen Bedeutung gemessen keine Fußnote der Verfassung und auch kein Epilog. Sie sind Haupttext.

Stilistisch sind viele Vorschriften der Übergangs- und Schlussbestimmungen durchaus kein Meisterwerk. Insbesondere die Ergänzungen der letzten 25 Jahre sind technische Natur und beinhalten viele Detailregelungen. Das ist notwendig, aber nicht schön. Im Vergleich zum Urtext wirken die neuen Artikel der Übergangs- und Schlussbestimmungen sprachlich wie Fremdkörper.

## D. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes

### I. Bestandsaufnahme

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes spielen in 309 Entscheidungen<sup>219</sup> des Bundesverfassungsgerichtes eine Rolle. Die meisten Entscheidungen betreffen dabei allgemein recht unbekannte Verfassungsbeschwerdeverfahren. Jedoch findet sich unter den Entscheidungen zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen aus jüngerer Zeit auch das bedeutsame Urteil im Verbotsverfahren gegen die NPD vom 17. Januar 2017<sup>220</sup> oder das Urteil zum Zustimmungsgesetz zum ESM-Vertrag sowie zum Fiskalpakt vom 18. März 2014.<sup>221</sup> Den weitaus größten Raum in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen nimmt die staatskirchenrechtliche Verweisnorm des Art. 140 GG mit 76 Verfahren ein.<sup>222</sup> Dem folgen 32 Entscheidungen zum Staatsbürger-

---

<sup>219</sup> Grundlage ist eine juris-Auswertung am 15. August 2019; siehe Anhang II.

<sup>220</sup> Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, VerfGE 144, 20–369.

<sup>221</sup> Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, BVerfGE 135, 317–433, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12.

<sup>222</sup> Davon Leitentscheidungen (identifiziert nach *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, S. 2067 – 2018) hierzu: Urteil vom 14. Dezember 1965 – 1 BvR 413/60 –, BVerfGE 19, 206–226 (Kirchenbausteuer); Urteil vom 14. Dezember 1965 – 1 BvR 571/60 –, BVerfGE 19, 253–268 (Kirchensteuergesetz); Beschluss vom 17. Februar 1965 – 1 BvR 732/64 –, BVerfGE 18, 385–388 (Teilung einer Kirchengemeinde); Beschluss vom 25. Oktober 1977 – 1 BvR 323/75 –, BVerfGE 46, 266–268 (Krankenhausaufnahme); Beschluss vom 11. Oktober 1977 – 2 BvR 209/76 –, BVerfGE 46, 73–96 (Betriebsratsarbeit im katholischen Krankenhaus); Beschluss vom 25. März 1980 – 2 BvR 208/76 –, BVerfGE 53, 366–420 (Konfessionelle Krankenhäuser); Urteil vom 13. Dezember 1983 – 2 BvL 13/82, 2 BvL 14/82, 2 BvL 15/82 –, BVerfGE 66, 1–25 (Konkursausfallgeld); Beschluss vom 23. Oktober 1986 – 2 BvL 7/84, 2 BvL 8/84 –, BVerfGE 73, 388–403 (Kirchgeld); Beschluss vom 5. Februar 1991 – 2 BvR 263/86 –, BVerfGE 83, 341–362 (Bahá'í); Beschluss vom 17. November 1992 – 1 BvR 168/89, 1 BvR 1509/89, 1 BvR 638/90, 1 BvR 639/90 –, BVerfGE 87, 363–394 (Sonntagsbackverbot); Beschluss vom 16. Mai 1995 – 1 BvR 1087/91 –, BVerfGE 93, 1–37 (Kruzifix); Kammerbeschluss vom 18. September 1995 – 1 BvR 1456/95 –, NJW 1995, 3378–3379 (Buß- und Betttag); Beschluss vom 13. Oktober 1998 – 2 BvR 1275/96 –, BVerfGE 99, 100–129 (St. Salvator Kirche); Urteil vom 19. Dezember 2000 – 2 BvR 1500/97 –,

schaftsartikel 116 GG<sup>223</sup> sowie 31 Entscheidungen zu Art. 143 GG<sup>224</sup> in seiner derzeitigen Fassung mit Sondervorschriften für die neuen Bundesländer und Ost-Berlin (sog. beitriffsbedingte Übergangsregelungen). Während sich Entscheidungen mit Bezug zu Art. 116 GG für die gesamte Existenz des Bundesverfassungsgerichtes feststellen lassen, spielten Entscheidungen zur *Regelungskategorie Rechtsüberleitung* (Art. 123 bis 129 – ohne Art. 125a, 125b, 125c GG) hauptsächlich in den 1950er und 1960er Jahren eine Rolle. Dies verwundert nicht, da gerade zu dieser Zeit die Fragen der Rechtsüberleitung noch ungeklärt waren. Die Frage, welches Recht gilt, war offensichtlich besonders streitbefangen und bedurfte in 51 Entscheidungen der Klärung durch das Bundesverfassungsgericht. Hierunter befinden sich bedeutsame Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes,<sup>225</sup> in denen neben den

---

BVerfGE 102, 370 – 400 (Körperschaftsstatus der Zeugen Jehovas); Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 –, BVerfGE 108, 282–340 (Kopftuch); Urteil vom 9. Juni 2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10–54 (Ladenschluss III).

<sup>223</sup> Davon Leitentscheidungen (identifiziert nach Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, S. 2067–2018) hierzu: Beschluss vom 28. Mai 1952 – 1 BvR 213/51 –, BVerfGE 1, 322–332; Beschluss vom 12. Dezember 1952 – 1 BvR 674/52 –, BVerfGE 2, 98–101; Beschluss vom 10. Juli 1958 – 1 BvR 532/56 –, BVerfGE 8, 81–88 (Wohnsitz); Beschluss vom 12. Februar 1964 – 1 BvR 253/63 –, BVerfGE 17, 224–231 (Deutsche Volkszugehörigkeit, Vertriebenenbegriff); Beschluss vom 14. Februar 1968 – 2 BvR 557/62 –, BVerfGE 23, 98–113 (Ausbürgerung I); Urteil vom 31. Juli 1973 – 2 BvF 1/73 –, BVerfGE 36, 1–37 (Grundlagenvertrag); Beschluss vom 15. April 1980 – 2 BvR 842/77 –, BVerfGE 54, 53–79 (Ausbürgerung II); Beschluss vom 21. Oktober 1987 – 2 BvR 373/83 –, BVerfGE 77, 137–170 (Teso); Urteil vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 2/89 –, BVerfGE 83, 37–59 (Ausländerwahlrecht Schleswig-Holstein); Urteil vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 3/89 –, BVerfGE 83, 60 – 81 (Ausländerwahlrecht Hamburg).

<sup>224</sup> Davon Leitentscheidungen (identifiziert nach Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, S. 2067–2018) hierzu: Urteil vom 23. April 1991 – 1 BvR 1170/90 –, BVerfGE 84, 90–132 (Bodenreform I); Urteil vom 10. März 1992 – 1 BvR 454/91 –, BVerfGE 85, 360–385 (Akademieauflösung); Beschluss vom 18. April 1996 – 1 BvR 1452/90 –, BVerfGE 94, 12–49 (Bodenreform II); Beschluss vom 12. Februar 2003 – 2 BvL 3/00 –, BVerfGE 107, 218–257 (Beamtenbesoldung Ost); Beschluss vom 26. Oktober 2004 – 2 BvR 955/00 –, BVerfGE 112, 1–49 (Bodenreform III).

<sup>225</sup> Leitentscheidungen (identifiziert nach Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, S. 2067–2018) hierzu: Beschluss vom 6. März 1952 – 1 BvO 1/51 –, BVerfGE 1, 162–166 (Arbeitsgerichtsgesetz); Urteil vom 20. Mai 1952 – 1 BvL 3/51 –, BVerfGE 1, 283–299 (Ladenschlussgesetz [Baden/Bremen]); Beschluss vom 10. Juni 1953 – 1 BvF 1/53 –, BVerfGE 2, 307–336 (Änderung von Gerichtsbezirken); Beschluss vom 28. April 1954 – 1 BvL 85/53 –, BVerfGE 3, 368–377 (Besatzungsrecht); Beschluss vom 21. Oktober 1954 – 1 BvL 9/51 –, BVerfGE 4, 74–96 (Ärztliches Berufsgericht); Urteil vom 1. Dezember 1954 – 2 BvG 1/54 –, BVerfGE 4, 115–142 (Besoldungsgesetz Nordrhein-Westfalen); Beschluss vom 30. November 1955 – 1 BvO 2/52 –, BVerfGE 4, 358–370 (Reichsgesetz über den Finanzausgleich); Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 (Reichskonkordat);

materiellen Rechtsfragen grundlegende Fragen des Verfassungsprozessrechtes geklärt wurden. Inzwischen wurden viele Rechtsbereiche bundes- oder landesrechtlich reformiert, so dass sich die Fortgeltung alten Rechts nicht mehr wirklich stellt.

Nur wenige Artikel der Übergangs- und Schlussbestimmungen waren in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht streitbefangen.<sup>226</sup> Über die Gründe hierfür lässt sich nur mutmaßen. Sie können vielfältig sein. Eine Norm kann beispielsweise bereits früh in der Geltungsgeschichte ihre Aktualität verloren haben oder erst in jüngerer Zeit eingefügt worden sein. Es mag aber auch schlicht an einer fehlenden Streitbefangenheit liegen.

Aus der Streitbefangenheit der überwiegenden Zahl der Übergangs- und Schlussbestimmungen in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes lässt sich deren verfassungsrechtliche Relevanz zu irgendeinem Zeitpunkt in der Geschichte der Bundesrepublik ableiten. Auch Vorschriften, die heute anwendungsbereichsentleert oder anwendungsbereichsarm sind, konnten in der Vergangenheit eine enorme Bedeutung haben und finden sich in der Rechtsprechung des Gerichtes wieder. Beispielhaft ist hier Art. 131 GG zu nennen. Von der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 17. Dezember 1953<sup>227</sup> waren mehrere hunderttausend Menschen betroffen. Heute sind die Vorschrift und die Rechtsprechung zu Art. 131 GG von der Wirkung her bedeutungslos, da es keine Betroffenen mehr gibt. Dennoch ist ihre Bedeutung nicht zu unterschätzen, da sie maßgeblich zur Bildung einer „Gerichtsidentität“ des Bundesverfassungsgerichtes beigetragen hat.<sup>228</sup>

---

Urteil vom 10. Mai 1957 – 1 BvR 550/52 –, BVerfGE 6, 389–443 (Homosexuelle); Beschluss vom 28. Mai 1957 – 2 BvO 5/56 –, BVerfGE 7, 18 – 29 (Bayerisches Ärztegesetz); Beschluss vom 18. Februar 1959 – 2 BvL 6/57 –, BVerfGE 9, 185–194 (Rekursverfahren nach der Gewerbeordnung); Beschluss vom 2. April 1963 – 2 BvL 22/60 –, BVerfGE 16, 6–25 (Verkündungszeitpunkt) Beschluss vom 5. Mai 1964 – 1 BvR 416/61 –, BVerfGE 17, 381–389 (Bundesnotarordnung); Beschluss vom 14. Februar 1968 – 2 BvR 557/62 –, BVerfGE 23, 98–113 (Ausbürgerung I); Beschluss vom 18. März 1970 – 2 BvO 1/65 –, BVerfGE 28, 119–151 (Spielbank); Beschluss vom 30. Mai 1972 – 2 BvO 1/69 –, BVerfGE 33, 206–224 (Waffengesetz); Beschluss vom 10. Mai 1988 – 1 BvR 482/84 –, BVerfGE 78, 179–200 (Heilpraktikergesetz).

<sup>226</sup> Dies sind Art. 119, 125c, 127, 128, 133, 136, 143a, 143c, 143e, 143f und 143g GG.

<sup>227</sup> Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvR 147/52 –, BVerfGE 3, 58–162.

<sup>228</sup> Hierzu *Roßbach*, Weichenstellung und Vergangenheitsbewältigung im Öffentlichen Dienst, in: Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, S. 247.

## **II. Zwischenergebnis**

Die umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Übergangs- und Schlussbestimmungen manifestiert deren Bedeutung als wichtigen Abschnitt des Grundgesetzes. Die Tatsache der Streitbefangenheit der Vorschriften zeigt deren Bedeutung im Verfassungsleben. Sowohl aktuelle als auch nicht mehr aktuelle Übergangs- und Schlussbestimmungen finden sich in der knapp 70 Jahre alten Rechtsprechungsgeschichte des Gerichts wieder.

## **E. Exkurs: Die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder im Vergleich zu denen des Grundgesetzes**

Sämtliche Verfassungen der deutschen Länder enthalten mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes vergleichbare Regelungen. Sie sind somit ein regelmäßiger Bestandteil der derzeit geltenden deutschen Verfassungen.

### **I. Zum Umfang der Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder**

Der Anteil der Artikel der Übergangs- und Schlussbestimmungen an den der Gesamtzahl der Artikel liegt in den Verfassungen der Länder deutlich niedriger als im Grundgesetz.<sup>229</sup> Er schwankt zwischen 2 Prozent in Sachsen-Anhalt und 10 Prozent in Baden-Württemberg im Vergleich zu 22 Prozent beim Grundgesetz.

Waldhoff führt die sehr umfangreichen Übergangs- und Schlussbestimmungen im Grundgesetz auf die unübersichtliche Lage nach Ende des NS-Regimes zurück,<sup>230</sup> obwohl die Länderverfassungen zum Teil älter als das Grundgesetz sind. Die hessische Verfassung datiert auf den 1. Dezember 1946, die bayerische auf den 2. Dezember 1946 und die bremische auf den 21. Oktober 1947. Auch bei diesen Verfassungen handelt es sich, wie beim Grundgesetz, um Vollverfassungen. Die Landesverfassungsgeber dieser Länder haben aufgrund des deutlich kürzeren Zeitraums seit Kriegsende wahrscheinlich noch sehr viel unübersichtlichere Lagen in den jeweiligen Geltungsbereichen der Landesverfassungen vorgefunden. Auch ist der Umfang der meisten Länderverfassungen nicht wesentlich geringer als der des Grundgesetzes. So hat die bayerische Verfassung im Jahre 2020 185 Artikel gegenüber 198 Artikeln des Grundgesetzes.

Vergleicht man die Übergangs- und Schlussbestimmungen der vor der Wiedervereinigung erlassenen Länderverfassungen mit denen, die nach der

---

<sup>229</sup> Siehe hierzu S. 55.

<sup>230</sup> Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 16.

Wiedervereinigung entstanden sind<sup>231</sup>, ergibt sich auch kein eindeutiges Bild. So haben auch die „jungen“ Verfassungen von Sachsen (8,2%) und Niedersachsen (9%) ähnlich wie die „alte“ Verfassung von Baden-Württemberg (10,6%) einen vergleichsweise hohen Anteil an Übergangs- und Schlussbestimmungen; demgegenüber kommt die „junge“ sachsen-anhaltinische Verfassung mit einem geringen Anteil (2%) ähnlich wie die „alte“ bremische Verfassung (3,4%) an Übergangs- und Schlussbestimmungen aus. Waldhoffs Argument für das Grundgesetz lässt sich somit nicht auf die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder übertragen. Hier lässt sich kein Zusammenhang zwischen dem Umfang der Übergangs- und Schlussbestimmungen und der unübersichtlichen Lage am Ende des NS-Regimes herstellen.

## II. Die Bezeichnung des Abschnitts in den verschiedenen Länderverfassungen

Köhler hat die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder im Jahre 2009 sehr ausführlich analysiert.<sup>232</sup> Er sieht Übergangsbestimmungen als Unterfall der Schlussbestimmungen, soweit diese in jenen enthalten sind. Diese Annahme stößt bereits aus sprachlichen Gründen auf Skepsis. Die Verfassungsgeber verwenden den Terminus der *Übergangs- und Schlussbestimmungen*,<sup>233</sup> was für eine sprachliche Gleichstellung und nicht für ein Über- und Unterordnungsverhältnis spricht.

Überdies sprechen auch andere Gründe in den Bezeichnungen des letzten Abschnitts der Länderverfassungen dagegen. In den Verfassungen von Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern wird lediglich der Begriff der *Schlussbestimmungen* verwendet, während in der Verfassung von Hessen nur der Begriff der *Übergangsbestimmungen* gebraucht wird. Bei einer Betrachtung der Verfassungen von Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern ist festzustellen, dass die dortigen Schlussbestimmungen auch Normen mit Übergangscharakter enthalten. In beiden Verfassungen stellen sie die Hälfte der Artikel.<sup>234</sup> Die Übergangsbestimmungen der hessischen

---

<sup>231</sup> Vor der Wiedervereinigung sind die Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein entstanden. Neben den neuen Bundesländern haben sich nach der Wiedervereinigung Berlin und Niedersachsen neue Verfassungen gegeben.

<sup>232</sup> Köhler, *Übergangs- und Schlussbestimmungen in den Verfassungen der deutschen Bundesländer*, JöR 2009, S. 359–405.

<sup>233</sup> Die Verfassungen von Bayern, Hamburg und dem Saarland verwenden den Begriff der *Schluss- und Übergangsbestimmungen*.

<sup>234</sup> Art. 88, 89, 93, 93a, 94 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg sowie Art. 79a und 80 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Verfassung werden auch nicht vollständig ihrem Namen gerecht. Sie enthalten einen geringen Anteil an Schlussbestimmungen.<sup>235</sup> Die *Übergangs- und Schlussbestimmungen* der übrigen Länder enthalten entsprechend ihrer Bezeichnung beide Komponenten.

Die Verfassungen der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern zeigen, dass es keine einheitliche Bezeichnung für den letzten Abschnitt von Verfassungen in der deutschen Verfassungspraxis gibt. Denn die Begriffe der Übergangsbestimmungen, der Schlussbestimmungen und der Übergangs- und Schlussbestimmungen werden synonym verwendet. Es existieren keine „sortenreinen“ Übergangsbestimmungen oder Schlussbestimmungen.

### III. Regelmäßige Bestandteile von Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder

Vieles spricht dafür, dass sich die Landesverfassungsgeber im Rahmen der Übergangs- und Schlussbestimmungen auf das Wesentliche beschränkt haben. Hierzu zählen Vorschriften zur Annahme und zum Inkrafttreten. In sämtlichen deutschen Landesverfassungen – außer der bayerischen<sup>236</sup> – finden sich Regelungen hierzu, die einen ähnlichen Regelungszweck wie Art. 144 und 145 GG besitzen.<sup>237</sup> Man kann somit Bestimmungen zur Annahme und zum Inkrafttreten von Verfassungen zum *Kernbestand* der Übergangs- und Schlussbestimmungen zählen. Es ist zu beobachten, dass die Übergangs- und Schlussbestimmungen von Landesverfassungen eine Ansammlung heterogener Vorschriften enthalten, die kaum einen inneren Zusammenhang aufweisen.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> Zwei (Art. 154, 155 der Verfassung des Landes Hessen) von elf Artikeln sind Schlussbestimmungen.

<sup>236</sup> Die bayerische Verfassung ordnet in Art. 186 Abs. 1 lediglich die Aufhebung der Verfassung vom 14. August 1919 an.

<sup>237</sup> Baden-Württemberg Art. 94, Berlin Art. 101, Brandenburg Art. 117, Bremen Art. 155, Hamburg Art. 77, Hessen Art. 160, Mecklenburg-Vorpommern Art. 80, Niedersachsen Art. 78, Nordrhein-Westfalen Art. 90, Rheinland-Pfalz Art. 144, Saarland Art. 133, Sachsen Art. 122, Sachsen-Anhalt Art. 101 Abs. 1, Schleswig-Holstein Art. 70 Abs. 1, Thüringen Art. 106.

<sup>238</sup> Für die bayerische Verfassung *Nawiasky/Lesser*, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, 1948, S. 29, 257.

#### IV. Zwischenergebnis

Auch wenn die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Länder einen geringeren Umfang als im Verfassungstext des Grundgesetzes einnehmen, haben sie dennoch eine vergleichbare Funktion: Sie regeln den Übergang und sie stellen eine Art *Allgemeiner Teil* dar, der dauerhafte Regelungen beinhaltet. Letztlich zeigt sich, dass Übergangs- und Schlussbestimmungen ein obligatorischer Bestandteil der in Kraft befindlichen deutschen Nachkriegsverfassungen sind. Waren nach dem Krieg die Länder doch in einer ähnlichen Situation wie der Bund – sie trafen nach dem rechtlichen Chaos der NS-Diktatur und des Zweiten Weltkrieges auf vielfältige Rechtslagen, Rechtsverhältnisse und Institutionen, die miteinander synchronisiert werden mussten. Ohne Übergangs- und Schlussbestimmungen schien dies nicht zu funktionieren.

## **F. Übergangs- und Schlussbestimmungen in historischen deutschen Verfassungen**

Übergangs- und Schlussbestimmungen sind in unterschiedlicher Form ein regelmäßiges Element deutscher Verfassungen seit dem Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation im Jahre 1806. Seitdem gab es verschiedene deutsche Verfassungen,<sup>239</sup> welche Übergangs- und Schlussbestimmungen in unterschiedlich ausgeprägter Form – teilweise nur materiell, teilweise auch formell – besitzen.

### **I. Die Rheinbund-Akte vom 12. Juli 1806**

Durch den Reichsdeputationshauptschluss im Jahre 1803 hat sich Deutschland politisch stark gewandelt. Durch die Säkularisierung hörten die geistlichen Territorien auf zu existieren. Ferner gab es nur noch sechs freie Reichsstädte. Mit der Mediatisierung verloren viele Fürsten und kleinere Adelsherrschaften ihre Reichsunmittelbarkeit. Nach dem Dritten Koalitionskrieg begann die Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation.<sup>240</sup> Die Lage wurde unübersichtlich.

Die französischsprachige Rheinbund-Akte<sup>241</sup> vom 12. Juli 1806 ist ein Vertrag zwischen dem französischen Kaiser Napoleon Bonaparte und 16 Fürsten aus Süd- und Westdeutschland.<sup>242</sup> Diese verließen das Heilige Römische Reich und gründeten die lose verbundene Konföderation der Rheinischen Bundesstaaten unter Schutz und Führung Napoleons. In den folgenden Jahren bis 1808 traten weitere 23 Staaten dem Rheinbund bei<sup>243</sup>. Die

---

<sup>239</sup> Textgrundlage für diesen Abschnitt ist *Dürig/Rudolf*, Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte, 3. Aufl., 1996.

<sup>240</sup> *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 18. Aufl., 2019, Rn. 188 f.

<sup>241</sup> Im Originaltext heißt es Rheinbunds-Akte.

<sup>242</sup> Könige von Bayern und Württemberg, Kurfürst von Baden, Herzog von Berg und Kleve, Landgraf von Hessen-Darmstadt, die Fürsten von Nassau-Usingen und Nassau-Weilburg, die Fürsten von Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen, die Fürsten von Salm-Salm und Salm-Kyrburg, der Fürst von Isenburg-Birstein, der Herzog von Ahrenberg, der Fürst von Lichtenstein und der Graf von der Leyen.

<sup>243</sup> Großherzogtum Würzburg, Königreich Sachsen, die Herzogtümer Sachsen-Weimar, Sachsen-Gotha, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Hildburghausen und Sachsen-Coburg (1806); die Herzogtümer Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburg und Anhalt-Köthen

Befreiungskriege läuteten das Ende des Rheinbundes ein. Nach dem Ausscheiden Bayerns aus dem Rheinbund mit dem Vertrag von Ried vom 8. Oktober 1813 löste sich dieser Ende 1813 auf.

Die 40 Artikel umfassende Rheinbund-Akte stellt lediglich ein Organisationsstatut und keine Vollverfassung dar. Sie enthält keinerlei Binnengliederung. Von daher beinhaltet sie auch keinen eigenen Abschnitt mit Übergangs- und Schlussbestimmungen. Materiell kann man lediglich Art. 40 als eine Schlussbestimmung bezeichnen. Dieser Artikel befasst sich mit der Ratifikation des Vertrages und ist in seiner Funktion mit Art. 145 GG vergleichbar.

## **II. Die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 und Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820**

Als Konsequenz des vom 18. September 1814 bis zum 9. Juni 1815 andauernden Wiener Kongresses zur territorialen Neuordnung Europas wurde am 8. Juni 1815 durch die Deutsche Bundesakte der Deutsche Bund gegründet.<sup>244</sup> Es handelte sich dabei um einen Staatenbund aus zunächst 39, später 41 Staaten unter Einschluss der wichtigsten Staaten Preußen und Österreich. Jedoch gehörten dem Bund lediglich die früher dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation zugehörigen Staaten an, so dass weite Teile Österreichs und Preußens nicht vom Deutschen Bund umfasst waren.

Die aus 20 Artikeln bestehende Bundesakte war ein völkerrechtlicher Vertrag und stellte ebenfalls wie die Rheinbund-Akte lediglich ein Organisationsstatut dar. Sie war nicht gliederungslos, sondern war in Allgemeine und Besondere Bestimmungen aufgeteilt. Sie besaß somit auch keine formellen Übergangs- und Schlussbestimmungen. Lediglich Art. XX enthält eine materielle Schlussbestimmung, die – wie Art. 40 der Rheinbund-Akte – in ihrer Funktion mit der Vorschrift des Art. 145 GG vergleichbar ist.

Mit der Wiener Schlussakte<sup>245</sup> vom 15. Mai 1820, die durch die Bundesversammlung in Frankfurt am Main am 8. Juni 1820 einstimmig angenommen wurde, erhielt der Deutsche Bund seine endgültige verfassungsrechtliche Gestalt. Die Wiener Schlussakte diente der Absicherung der Restauration im Deutschen Bund. Das 65 Artikel umfassende Dokument enthält keine Bin-

---

und die Fürstentümer Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe, Reuss-Greiz, Reuss-Schleiz, Reuss-Lobenstein, Reuss-Ebersdorf, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen und Waldeck, das Königreich Westfalen (1807); das Herzogtum Mecklenburg-Strelitz, das Herzogtum Mecklenburg-Schwerin, das Herzogtum Oldenburg (1808).

<sup>244</sup> *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 18. Aufl., 2019, Rn. 251.

<sup>245</sup> Schluß-Acte der über Ausbildung und Befestigung des deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerial-Conferenzen.

nengliederung. Nach Art. XVI folgt eine in der Funktion Art. 145 GG ähnelnde Vorschrift über weitere Schritte zum Inkrafttreten.<sup>246</sup>

### **III. Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849**

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849, die sog. Paulskirchenverfassung, war Konsequenz der Märzrevolution von 1848. Die Nationalversammlung ist am 18. Mai 1848 in Frankfurt am Main erstmals zusammengetreten. Friedrich Wilhelm IV. von Preußen wurde durch die Frankfurter Nationalversammlung zum Deutschen Kaiser gewählt. Dieser verweigerte jedoch am 3. April 1849 die Annahme der Kaiserkrone, was gleichzeitig das faktische Ende dieser Verfassung bedeutete. Sie ist somit niemals voll wirksam geworden. An der verfassungsmäßigen Ordnung änderte sich nichts.<sup>247</sup>

Die Paulskirchenverfassung ist in sieben Abschnitte gegliedert. Es fehlt jedoch an expliziten Übergangs- und Schlussbestimmungen. Im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen Verfassungstexten fehlen auch Vorschriften zum Inkrafttreten. Etwas mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen Vergleichbares fehlt somit ganz.

### **IV. Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850**

Aufgrund der Märzrevolution von 1848 erhielt auch Preußen eine Verfassung. Konsequenz war die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat. Diese Verfassung blieb bis zum 9. November 1918 in Kraft.

Diese aus 119 Artikeln bestehende Verfassung enthielt einen aus sechs Artikeln<sup>248</sup> bestehenden Abschnitt mit „Allgemeinen Bestimmungen“ sowie einen aus acht Artikeln<sup>249</sup> bestehenden Abschnitt mit „Uebergangsbestim-

---

<sup>246</sup> „Die vorstehende Acte wird als das Resultat einer unabänderlichen Vereinbarung zwischen den Bundesgliedern, mittelst Präsidial-Vortrags an den Bundestag gebracht, und dort, in Folge gleichlautender Erklärungen der Bundesregierungen, durch förmlichen Bundesbeschluß zu einem Grundgesetz erhoben werden, welches die nämliche Kraft und Gültigkeit wie die Bundesacte selbst haben und der Bundesversammlung zur unabweichlichen Richtschnur dienen soll. Zur Urkunde dessen haben sämtliche hier versammelte Bevollmächtigte die gegenwärtige Acte unterzeichnet und mit ihren Wappen untersiegelt.“

<sup>247</sup> von Wedel, Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, 1976, S. 275.

<sup>248</sup> Artikel 106 bis 111.

<sup>249</sup> Artikel 112 bis 119.

mungen“. Bei den „Allgemeinen Bestimmungen“ handelt es sich um eine Art *Allgemeinen Teil* der Verfassung, welcher übergreifende Regelungen beinhaltet. Es sind somit *Schlussbestimmungen*. Der Abschnitt der „Übergangsbestimmungen“ beinhaltet hingegen konkrete intertemporale Kollisionsvorschriften, welche Einzelregelungen zu verschiedenen Rechtsbereichen treffen und somit den Übergang in das neue Verfassungsregime regeln. Diese preußische Verfassung regelt somit – soweit ersichtlich – erstmals ausdrücklich *Übergangsbestimmungen* und *Schlussbestimmungen*.

## V. Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871

Als Konsequenz der Reichseinigung von 1871, welche durch die Proklamation des preußischen Königs Wilhelm I. zum Deutschen Kaiser am 18. Januar 1871 in Versailles abgeschlossen war, trat die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 in Kraft.<sup>250</sup> Sie geht hauptsächlich auf den preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck zurück, der in Preußen seinerzeit die zentrale politische Gestalt war. Ihre Grundlage war die Verfassung des Deutschen Bundes vom 1. Januar 1871. Dabei wiederum handelt es sich um eine Revision der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867.<sup>251</sup>

Die 78 Artikel umfassende Verfassung war in 14 Abschnitte gegliedert. Im Gegensatz zur Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat von 1850 enthielt sie lediglich nur einen Artikel umfassenden XIV. Abschnitt „Allgemeine Bestimmungen“, welcher sich mit der Verfassungsänderung befasste. Warum dieser Abschnitt eingefügt wurde ist nicht ersichtlich. Reincke weist lediglich auf die Existenz dieser Allgemeinen Bestimmungen hin und zieht einen Vergleich zur Gliederung der Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat.<sup>252</sup> Auch Posener stellt die Gliederung lediglich dar.<sup>253</sup> Andere gehen auf die Gliederung gar nicht ein.<sup>254</sup> *Übergangsbestimmungen* enthielt diese Verfassung nicht. Sie waren aus Sicht Otto von Bismarcks sicherlich auch nicht erforderlich, da mit dieser Verfassung nicht ein rechtsstaatliches Gerüst gebaut werden sollte, welches Rechtslagen synchronisiert. Vielmehr diente diese Verfassung der Zementierung Preußens Vormachtstellung im Reich.

<sup>250</sup> *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 18. Aufl., 2019, Rn. 404.

<sup>251</sup> Hierzu *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 7. Aufl., 2013, S. 288.

<sup>252</sup> *Reincke*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, S. 33 f.

<sup>253</sup> *Posener*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, S. 29.

<sup>254</sup> *Arndt*, Die Verfassung des Deutschen Reichs.

## VI. Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919

Nach Ausrufung der Republik durch Philipp Scheidemann am 9. November 1918 wurde am 19. Januar 1919 die Weimarer Nationalversammlung gewählt, welche am 31. Juli 1919 die sog. Weimarer Reichsverfassung beschloss.<sup>255</sup> Der SPD-Politiker Gustav Bauer bezeichnete sie am gleichen Tage als „Geburtsurkunde des freien Staatswesens“.<sup>256</sup> Damit unterschied sich die Verfassung von 1919 fundamental von der von 1871. Sie trat nach Unterzeichnung durch Reichspräsident Friedrich Ebert am 11. August 1919 mit ihrer Verkündung am 14. August 1919 in Kraft.

Die aus 181 Artikeln bestehende Verfassung besaß einen eigenen Abschnitt mit „Übergangs- und Schlußbestimmungen“, der 16 Artikel (Art. 166 bis Art. 181 WRV) umfasste. Obwohl *Übergangsbestimmungen* und *Schlussbestimmungen* in einem Abschnitt vereinigt sind, lässt sich innerhalb dieses Abschnitts eine eindeutige Binnengliederung erkennen. Die Art. 166 bis 175 WRV sind klassische Übergangsbestimmungen, die Regelungen der Verfassung entweder bis zum Eintritt einer Bedingung in der Zukunft hinausschieben, diese befristen oder zeitliche Ausnahmen bilden.<sup>257</sup> Sodann folgen mit den Bestimmungen der Art. 175 bis 176 klassische Schlussbestimmungen, welche sich mit der Eidesleistung befassen. Art. 178 WRV hebt schließlich die Verfassung von 1871 ausdrücklich auf. Ferner enthält er eine Regelung, die hinsichtlich der Weitergeltung von Recht Ähnlichkeit zu Art. 123 Abs. 1 GG besitzt. Art. 179 Abs. 1 WRV regelt, welche staatlichen Institutionen etwaig aufgehobenen Einrichtungen nachfolgen. Art. 180 WRV schließlich regelt das Fungieren der Nationalversammlung bis zum Zusammentritt des ersten Reichstags sowie die Amtsführung des vorläufig gewählten Reichspräsidenten bis zum Amtsantritt des ersten Reichspräsidenten. Art. 181 WRV stellt schließlich die Verabschiedung der Verfassung durch die Nationalversammlung fest und regelt ihr Inkrafttreten. Hier zeigen sich Parallelen zu den Art. 144 und 145 GG. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Weimarer Reichsverfassung wurden dreimal geändert.<sup>258</sup> Giese erwähnt die Übergangs- und

<sup>255</sup> *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 18. Aufl., 2019, Rn. 508–515.

<sup>256</sup> Zitiert nach *R. Müller*, Geburtsurkunde des freien Staatswesens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli 2019, S. 8.

<sup>257</sup> Es handelt sich hierbei beispielsweise um Übergangsbestimmungen über die Zuständigkeit für Wahlprüfungen bis zur Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts (Art. 166 WRV), den Übergang der Post- und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs auf das Reich (Art. 170 WRV) oder den Übergang von Staatseisenbahnen, Wasserstraßen und Seezeichen auf das Reich (Art. 171 WRV).

<sup>258</sup> Im Jahre 1920 wurden Art. 167 und 178 geändert. Im Jahre 1922 erfolgte eine Änderung von Art. 180.

Schlussbestimmungen lediglich kurz in seiner Darstellung der Gliederung der Verfassung.<sup>259</sup> Andere gehen in keiner Weise gesondert darauf ein.<sup>260</sup>

Die *Übergangs- und Schlussbestimmungen* der Weimarer Reichsverfassung sind mit 15 Artikeln deutlich weniger umfangreich als die des Grundgesetzes. Sie zeigen allerdings bereits deutliche Parallelen zu diesen. Sie sind insbesondere in den detaillierten *Übergangsbestimmungen*, aber auch in den Bestimmungen zur Rechtsfortgeltung sowie in den Regelungen über das Inkrafttreten zu sehen. Es erscheint wahrscheinlich, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes bei der Erarbeitung der Übergangs- und Schlussbestimmungen sich von der Weimarer Reichsverfassung haben inspirieren lassen.

## VII. Exkurs: Verfassungsrecht in deutschen Diktaturen

Eine Betrachtung von Verfassungstexten der beiden deutschen Diktaturen in einer Untersuchung über die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes mag sich auf den ersten Blick verbieten, da in beiden Diktaturen – im Gegensatz zur Bundesrepublik – Verfassungstexte die Aufgabe der Sicherung der Macht der Herrschenden hatten. Dem ist jedoch entgegenzusetzen, dass es hier nicht um einen materiellen Vergleich der Regelungen geht, sondern um einen formellen Vergleich der Regelungstechnik. In formeller Hinsicht lassen sich durchaus sinnvolle Vergleiche zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes ziehen.

### 1. Nationalsozialistisches Verfassungsrecht

Auch nach der nationalsozialistischen Machtübernahme blieb die Weimarer Reichsverfassung formell weiter in Kraft, während sie materiell-rechtlich in weiten Teilen unter Hinnahme von Verfassungsverstößen nicht mehr galt.<sup>261</sup> Die im Nachgang zur Machtübernahme erlassene Notverordnung<sup>262</sup> und verabschiedeten Gesetze<sup>263</sup> haben das Grundrechtsregime geschliffen

<sup>259</sup> Giese, Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 7. Aufl., 1926, S. 31.

<sup>260</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., 1933.

<sup>261</sup> Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, 7. Aufl., 2013, S. 340; Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, 18. Aufl., 2019, Rn. 685.

<sup>262</sup> Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933 (RGBl. I, S. 83).

<sup>263</sup> Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933 (RGBl. I, S. 141); Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 (RGBl. I, S. 75); Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1. August 1934 (RGBl. I, S. 747).

sowie die Staatsorganisation hin zum Führerstaat massiv verändert, ohne den Text der Weimarer Reichsverfassung anzutasten. Allerdings war Ursprung des nationalsozialistischen Verfassungsrechtes nicht mehr die Weimarer Reichsverfassung,<sup>264</sup> sondern ein Konglomerat aus Rechtsquellen, wie das Parteiprogramm der NSDAP sowie Reden und Erlasse Adolf Hitlers. Ferner gab es eine Anzahl verschiedener Gesetze, die das Verfassungsrecht veränderten. Hierzu zählten das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933,<sup>265</sup> das sogenannte Ermächtigungsgesetz, welches dem Reichspräsidenten die Macht entriß und der Reichsregierung die Funktion des Gesetzgebers zuschrieb,<sup>266</sup> sowie die Nürnberger Gesetze vom 15. September 1935.<sup>267</sup> Sie galten als „verfassungsprägende nationalsozialistische Grundgesetze“.<sup>268</sup> Diese jeweils recht kurzen verfassungsändernden Vorschriften enthielten keine Übergangs- und Schlussbestimmungen, sondern lediglich Inkrafttretensbestimmungen.

## **2. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949**

Am 7. Oktober 1949 trat der durch den Dritten Deutschen Volkskongress gewählte Zweite Deutsche Volksrat zusammen, um sich als Provisorische Volkskammer zu konstituieren. Sogleich setzte die Provisorische Volkskammer die in einem etwa zwei Jahre andauernden Prozess ausgearbeitete „erste“ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik<sup>269</sup> durch das Gesetz über die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik<sup>270</sup> in Kraft.

---

<sup>264</sup> Im nationalsozialistischen staatsrechtlichen Schrifttum wird die Weitergeltung der Weimarer Reichsverfassung zumindest in Frage gestellt. So schreibt *Huber*, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl., Hamburg 1939: „Wer aus der Legialität der nationalsozialistischen Revolution schließt, die Weimarer Verfassung gelte noch, bewegt sich in den Bahnen eines verfehlten juristischen Formalismus, eines verfassungsrechtlichen Positivismus und Normativismus.“

<sup>265</sup> RGBl. I S. 141.

<sup>266</sup> *Brandt*, Der lange Weg in die demokratische Moderne, 1998, S. 193.

<sup>267</sup> Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre (RGBl. I S. 1146), Reichsbürgergesetz (RGBl. I S. 1146), nach heutiger Lesart auch Reichsflaggen-gesetz (RGBl. I S. 1145).

<sup>268</sup> *Kloepfer*, Zukunftsbewältigung aus Vergangenheitserfahrung, in: Kloepfer, Michael/Merten, Detlef/Papier, Hans-Günter/Skouris, Wassilios (Hrsg.), Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte – Von der Reichsgründung zur Wiedervereinigung – Seminar zum 80. Geburtstag von Karl August Bettermann, 1994, S. 47.

<sup>269</sup> Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1949, S. 5 ff.

<sup>270</sup> Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1949, S. 4.

Diese 144 Artikel umfassende Verfassung bestand aus zehn Abschnitten, wobei der letzte Abschnitt einen Art. 144 mit „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ enthält. Dieser Art. 144 enthält ein buntes Konvolut von Regelungen, die keinen inneren Zusammenhang besitzen. So beinhaltet der Artikel Regelungen zur unmittelbaren Geltung der Verfassung, zur Auslegung weitergeltender Gesetze, eine Art. 139 GG vergleichbare Regelung sowie eine Aussage zur Verkündung der Verfassung.

Die hier verwandte Regelungstechnik ist außergewöhnlich und ohne Beispiel, da hier verschiedene Regelungskategorien völlig ohne inneren Zusammenhang miteinander vermengt werden.

### **3. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968/7. Oktober 1974<sup>271</sup>**

Die Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik setzte im Dezember 1967 auf Vorschlag Walter Ulbrichts eine Kommission zur Ausarbeitung einer sozialistischen Verfassung ein, die am 26. März 1968 von der Volkskammer bestätigt wurde. In einer Volksabstimmung am 6. April 1968 stimmten bei einer Beteiligung von 98,05 Prozent der Stimmberechtigten 94,9 Prozent der neuen Verfassung zu.

Diese Verfassung enthält fünf Abschnitte mit insgesamt 106 Artikeln. Der die Art. 105 und 106 beinhaltende fünfte Abschnitt nennt sich „Schlussbestimmungen“. Dabei stellt Art. 105 fest, dass die Verfassung unmittelbar geltendes Recht sei. Art. 106 ordnet an, dass die Verfassung nur durch ein Gesetz der Volkskammer geändert werden kann, welches den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt.

Die Verfassung wurde im Jahre 1974 umfangreich geändert. Die Änderungen betrafen die Präambel und 40 Artikel. Der Abschnitt mit den „Schlußbestimmungen“ war allerdings nur im Rahmen einer geänderten Nummerierung betroffen. Im Verfassungsentwurf hieß der Abschnitt noch Verfassungsänderung, was in Bezug auf Art. 105 der Verfassung der DDR, der die unmittelbare Geltung der Verfassung anordnete, zumindest unpräzise gewesen wäre.<sup>272</sup> Sie sind lediglich eine Art Allgemeiner Teil der Verfassung mit staatsorganisationsrechtlichen Regelungen.

---

<sup>271</sup> Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1974, Teil I, S. 432.

<sup>272</sup> *Mampel*, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, 1982, S. 1329.

#### **4. Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches im Rahmen des Umbruchs in der Deutschen Demokratischen Republik in den Jahren 1989 und 1990**

Im Rahmen des Umbruchs in der Deutschen Demokratischen Republik in den Jahren 1989 und 1990 kam am 7. Dezember 1989 ein Zentraler Runder Tisch zusammen, der verschiedene Parteien und gesellschaftliche Gruppen vereinigte. Der Zentrale Runde Tisch bildete eine Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“, die am 4. April 1990 den Entwurf einer „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“ veröffentlichte.<sup>273</sup> Die Veröffentlichung erfolgte nach den ersten freien Wahlen in der Deutschen Demokratischen Republik und nach Einstellung der Arbeit des Zentralen Runden Tisches, aufgrund dessen vorherigen Auftrags.<sup>274</sup> Dieser Verfassungsentwurf enthielt elf Artikel mit „Übergangs- und Schlssbestimmungen“ (sic!), welche sich einerseits mit der Rechtsüberleitung befassten, andererseits auch beabsichtigten, die bestehenden Eigentums- und Besitzverhältnisse zu konservieren. Der Verfassungsentwurf sollte in der Deutschen Demokratischen Republik wieder eine föderale Struktur einführen. Dabei enthielt er kreative Regelungen – wie Art. 126 Abs. 3 des Entwurfs –, wonach das der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder zugehörige bisherige Recht direkt in das Recht der noch zu gründenden Länder überführt werden sollte. Allerdings sollte für vier Jahre eine Änderung nur mit Zustimmung der Länderkammer möglich sein. Zweck der Regelung war, einen weicheren Übergang bei Einführung der föderalen Struktur zu ermöglichen.<sup>275</sup> Vielleicht traute man den neu erschaffenen Ländern auch noch nicht so viel zu. Letztlich schienen auch die Mitglieder des Zentralen Runden Tisches selbstverständlich davon auszugehen, dass der verfassungsrechtliche Übergang von der Diktatur zum Rechtsstaat – gerade in der bewegten Wendezeit – nicht ohne Übergangs- und Schlussbestimmungen auskommt.

### **VIII. Zwischenergebnis**

Erste „Uebergangsbestimmungen“ in einer bedeutsamen deutschen Verfassung lassen sich in der Verfassungsurkunde für den preußischen Staat aus dem Jahre 1850 nachweisen. Die zeitlich zuvor liegenden in die Betrachtung

---

<sup>273</sup> *Erich Fischer/Künzel* (Hrsg.), *Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland*, Bd. II, 2005, S. 20 ff.

<sup>274</sup> *Erich Fischer/Künzel* (Hrsg.), *Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland*, Bd. II, 2005, S. 18.

<sup>275</sup> *Stehr*, *Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz*, in: *Erich Fischer/Künzel* (Hrsg.), *Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland*, Bd. I: *Kommentare*, 2005, S. 459.

einbezogenen Verfassungstexte beinhalten lediglich *Übergangs- und Schlussbestimmungen* im materiellen, nicht im formellen Sinne. Jedenfalls haben die Verfassungsgeber diese nicht in einer Gliederung hervorgehoben. Auffallend ist auch, dass die Paulskirchenverfassung von 1849, bei der es sich um eine Vollverfassung handelt, keine Regelungen zum Übergang beinhaltet. Es gab zwar keine deutsche Verfassung an die angeknüpft werden konnte. Es war eine Buch ohne Vorläufer in Deutschland. Auch die Reichsverfassung von 1871 verzichtet auf solche. Erst die Weimarer Reichsverfassung von 1919 besaß mit dem Grundgesetz vergleichbare *Übergangs- und Schlussbestimmungen*. Ein Grund hierfür mag in der durch die Industrialisierung, den Ersten Weltkrieg und der untergegangenen Monarchie zugenommenen Komplexität der Lebensverhältnisse liegen, die spezifische Regelungen des Übergangs erforderte. Ein weiterer Grund mag in der Tatsache liegen, dass es sich erstmals um ein vollkommen der Gewaltenteilung unterliegendes demokratisches deutsches Staatswesen handelte. Die Verfassung des deutschen Reiches vom 16. April 1871 war dies nicht. Hier gab es mit Reichskanzler Otto von Bismarck neben Kaiser Wilhelm I. zentrale und starke Persönlichkeiten für die eine Verfassung im Grunde nur Mittel zum Zwecke der Reichseinigung darstellte – auch wenn das Deutsche Reich ein Rechtsstaat war. Auch in den deutschen Diktaturen hatten Übergangs- und Schlussbestimmungen keine Bedeutung oder jedenfalls nicht die Qualität der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes. Dies mag an der Funktion von Verfassungstexten in diesen Diktaturen liegen. Sie waren Mittel, um die Macht der Herrschenden zu verfestigen und zu sichern, aber nicht um unterschiedliche Rechtslagen zu synchronisieren.

Es bleibt somit zu resümieren, dass Übergangs- und Schlussbestimmungen in einer mit dem Grundgesetz vergleichbaren Form erstmals vor circa 100 Jahren auf nationaler Ebene aufgetaucht sind. Ihre Ähnlichkeit zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes lässt darauf schließen, dass sie den Müttern und Vätern des Grundgesetzes sicherlich als Vorbild gedient haben. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Übergangs- und Schlussbestimmungen inzwischen zum Kanon deutscher Verfassungen gehören.

## **G. Die Bedeutung von Übergangs- und Schlussbestimmungen auf dem Weg zum Grundgesetz und den darauffolgenden 70 Jahren seiner Geltung**

Eine Untersuchung der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes kann nicht ohne eine Beleuchtung des historischen Kontextes ihrer Entstehung und Änderung bis zur Gegenwart auskommen. Sie sind ein Spiegel der drängenden Probleme der Zeit ihrer jeweiligen Entstehung. Nach dem Kriegsende befand sich Deutschland in einer zerrissenen staatsrechtlichen Ordnung. Die NS-Diktatur war untergegangen. Verwaltungsstrukturen existierten in manchen Teilen noch, in anderen Teilen nicht mehr oder nur noch rudimentär; teilweise wurden bereits neue Strukturen geschaffen. Mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen sollten diese fragmentierten Strukturen in eine neue Zukunft übergeleitet werden. Die Bedeutung der Übergangs- und Schlussbestimmungen bei dieser Transformation soll hier aufgezeigt werden.

Eine bewusste Entscheidung für die Schaffung von Übergangs- und Schlussbestimmungen ist weder im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee noch im Parlamentarischen Rat nachweisbar. Gusy geht jedoch davon aus, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes bei ihren Beratungen den Herrenchiemseer Entwurf und die Weimarer Reichsverfassung zu Rate gezogen haben.<sup>276</sup> Auch der Bayerische Entwurf eines Grundgesetzes weist Übergangs- und Schlussbestimmungen aus. Der Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee hat auch die Grundrechte an den Anfang des Textes gestellt. Insbesondere innerhalb des staatsorganisatorischen ersten Hauptteils zeigen sich im Vergleich deutliche Übereinstimmungen in der Reihenfolge der Gliederung zum Grundgesetz.<sup>277</sup> Das Rad wurde jedoch nicht neu erfunden.

---

<sup>276</sup> Gusy, Die Weimarer Verfassung und ihre Wirkung auf das Grundgesetz, in: Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte, 2010, S. 211.

<sup>277</sup> Der erste (staatsorganisatorische) Hauptteil der Weimarer Reichsverfassung zum Aufbau und den Aufgaben des Reiches bestand aus folgenden Abschnitten: 1. Reich und Länder, 2. Reichstag, 3. Reichspräsident und Reichsregierung, 4. Reichsrat, 5. Reichsgesetzgebung, 6. Reichsverwaltung und 7. Rechtspflege. Dem folgte der zweite Hauptteil mit den Grundrechten und Grundpflichten. Dieser bestand aus folgenden Abschnitten: 1. Die Einzelperson, 2. Das Gemeinschaftsleben, 3. Religion und Religionsgesellschaften, 4. Bildung und Schule und 5. Das Wirtschaftsleben. Dem folgen die nicht mehr als Hauptteil bezeichneten Übergangs- und Schlussbestimmungen.

den. Eine selbstverständliche Annahme der Existenz von Übergangs- und Schlussbestimmungen innerhalb einer Verfassung durch die Autorinnen und Autoren des Grundgesetzes liegt daher nahe.

## I. Die „Frankfurter Dokumente“

Die Bewertung des historischen Kontextes bedarf einer kurzen Betrachtung des Weges der verschiedenen Verfassungsentwürfe, aus denen das Grundgesetz entwickelt wurde. Nachdem mit der Londoner Sechsmächtekonferenz vom 23. Februar bis 6. März 1948 und 20. April bis 2. Juni 1948 die Gründung eines deutschen Weststaates in Aussicht genommen wurde,<sup>278</sup> begann der Prozess der systematischen Ausarbeitung des Grundgesetzes<sup>279</sup> mit der Übergabe der sog. „Frankfurter Dokumente“<sup>280</sup> durch die alliierten Militärgouverneure der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone an die Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen am 1. Juli 1948 im alliierten Hauptquartier im ehemaligen IG-Farben-Haus in Frankfurt am Main.<sup>281</sup> Die Ministerpräsidenten der Westzonen waren die „wirksamste politische und administrative Klammer dieser Epoche“<sup>282</sup> des am Boden liegenden Deutschlands. Die alliierten Militärgouverneure – insbesondere der amerikanische General Clay – sahen „in ihnen die legitimierten Vertreter deutscher Staatlichkeit“.<sup>283</sup>

---

gen. Das Grundgesetz (in der Fassung von 1949) gliederte sich folgendermaßen: 2. Abschnitt Bund und die Länder, 3. Abschnitt Bundestag, 4. Abschnitt Bundesrat, 5. Abschnitt Bundespräsident, 6. Abschnitt Bundesregierung, 7. Abschnitt Gesetzgebung des Bundes, 8. Abschnitt Ausführung der Bundesgesetze und Bundesverwaltung, 9. Abschnitt Rechtsprechung, 10. Abschnitt Finanzwesen, 11. Abschnitt Übergangs- und Schlussbestimmungen.

<sup>278</sup> Schlußkommuniqué der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz über Deutschland abgedruckt in ParlRat 1, S. 1, zur Gründung eines Weststaates, insb. S. 3 f. auf englisch und S. 12 f. auf deutsch.

<sup>279</sup> Erste Arbeiten an einer deutschen Nachkriegsverfassung begann im Jahre 1947 durch das von den Ministerpräsidenten von Bayern, Hessen, Württemberg-Baden und Bremen gegründete Deutsche Büro für Friedensfragen in Stuttgart. Der Anteil des Büros auf die Arbeit des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee ist dargestellt in ParlRat 2, S. LII ff. Einen Entwurf über die Bildung eines Verbands deutscher Länder, der keine Übergangs- und Schlussbestimmungen enthält, findet sich in: *Overesch*, Deutschland 1945–1949, 1979, S. 222 f.

<sup>280</sup> Abgedruckt in ParlRat 1, S. 30 ff.

<sup>281</sup> Parl. Rat I, S. XXV.

<sup>282</sup> *Morsey*, Die Rolle der Ministerpräsidenten bei der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, 1999, S. 35 (52).

<sup>283</sup> *Duppré*, Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz, 1988, S. 12.

Mit dem Dokument I wurden die Ministerpräsidenten der westlichen Zonen autorisiert, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, welche spätestens am 1. September 1948 zusammentreten sollte. Sie sollte „eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen und die Rechte der beteiligten Länder zu schützen, eine angemessene Zentralinstanz schafft, und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“ Damit war der Auftrag der Alliierten an die Deutschen klar umrissen. Im weiteren Verlauf des Dokuments enthält es bereits klare Vorgaben zu Übergangsregelungen, indem Vorgaben zum Verfahren der Annahme und Inkraftsetzung der Verfassung gemacht werden.<sup>284</sup> Insbesondere wurden durch die Alliierten Referenden in den beteiligten Ländern eine Schaffung der Verfassungsorgane innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten vorgegeben. Diese Vorgaben wurden in der in Kraft getretenen Fassung des Grundgesetzes nur teilweise umgesetzt. So fanden nach Verkündung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat keine Referenden in den Ländern statt. Vielmehr hatte gemäß Art. 144 Abs. 1 GG die Annahme durch die Volksvertretungen in zwei Dritteln der Länder zu erfolgen, in denen es zunächst gelten soll. Das Quorum von zwei Dritteln blieb auch in der Endfassung erhalten. Darüber hinaus sollten innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten die in der Verfassung vorgesehenen Einrichtungen geschaffen sein. Dies ist nicht erfolgt. Es kam zu keiner unmittelbaren Legitimation des Grundgesetzes durch ein Verfassungsreferendum, sondern lediglich zu einer indirekten Legitimation aufgrund der Annahme durch zwei Drittel der Volksvertretungen.<sup>285</sup> Die Übergangs- und Schlussbestimmungen beinhalten keine Regeln bis wann die Einrichtungen zu schaffen seien. De facto trat der 1. Deutsche Bundestag erst am 7. September 1949 zusammen, nachdem er am 14. August 1949 gewählt wurde. Das Grundgesetz wurde jedoch bereits am 23. Mai 1949 verkündet.

---

<sup>284</sup> Die konkreten Anordnungen der Militärgouverneure lauten: „Wenn die Verfassung in der von der verfassungsgebenden Versammlung ausgearbeiteten Form mit diesen allgemeinen Grundsätzen nicht im Widerspruch steht, werden die Militärgouverneure ihre Vorlage zur Ratifizierung genehmigen. Die verfassungsgebende Versammlung wird daraufhin aufgelöst. Die Ratifizierung in jedem beteiligten Land erfolgt durch ein Referendum, das eine einfache Mehrheit der Abstimmenden in jedem Land erfordert, nach von jedem Land jeweils anzunehmenden Regeln und Verfahren.

Sobald die Verfassung von zwei Dritteln der Länder ratifiziert ist, tritt sie in Kraft und ist für alle Länder bindend. Jede Abänderung der Verfassung muß künftig von einer gleichen Mehrheit der Länder ratifiziert werden. Innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten der Verfassung sollen die darin vorgesehenen Einrichtungen geschaffen sein.“

<sup>285</sup> *Dennewitz*, in: Bonner Kommentar, Art. 44, 166. Aktualisierung – unveränderter Nachdruck (Stand März 2014), Teil II, Erläuterungen, 1.

In Dokument II wurden die westdeutschen Länder ersucht, die Ländergliederung zu überprüfen, während sich Dokument III mit den Grundzügen eines Besatzungsstatutes befasste.

## II. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

### 1. Der Weg zum Verfassungskonvent

Vom 10. bis 23. August 1948 tagte im Alten Schloss auf der Herreninsel im Chiemsee der von den westdeutschen Ministerpräsidenten eingesetzte Verfassungskonvent.<sup>286</sup> Er sollte mit einem Verfassungsentwurf eine Arbeitsgrundlage für den Parlamentarischen Rat erstellen.<sup>287</sup> Der genaue Diskussionsprozess der Ministerpräsidenten über die Einsetzung des Konvents ist nicht dokumentiert.<sup>288</sup> Dem Kurzprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 15./16. Juli 1948 im Jagdschloss Niederwald ist schließlich der Beschluss über die Einsetzung zu entnehmen.<sup>289</sup> Jedes westdeutsche Land entsandte einen Bevollmächtigten, der alleine für sein Land stimmberechtigt war. Jeder dieser Bevollmächtigten hatte zwei bis drei Mitarbeiter,<sup>290</sup> so dass schlussendlich etwa 30 Personen an der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs beteiligt waren.

### 2. Bayerischer Entwurf eines Grundgesetzes für den Verfassungskonvent

Die bayerische Delegation legte einen eigenen Entwurf eines Grundgesetzes für den Verfassungskonvent<sup>291</sup> vor, dessen Genese nicht mehr nachvollziehbar ist.<sup>292</sup> Es handelte sich hierbei um einen rein staatsorganisatorischen Verfassungsentwurf ohne Grundrechtsteil. Dieser Entwurf enthielt in seinem

---

<sup>286</sup> Unter dem Titel „Verfassungskonvent von Herrenchiemsee“ ist dieser in die Geschichte eingegangen. Eigentlich beriefen die Ministerpräsidenten mit Beschluss vom 27. Juli 1948 einen „Ausschuß von Sachverständigen für Verfassungsfragen“ ein, der den Auftrag hatte, „Richtlinien für ein Grundgesetz auszuarbeiten, die dem aufgrund des Frankfurter Dokuments I zu berufenden Parlamentarischen Rat als Grundlage für seine Arbeit unterbreitet werden könnten“ (siehe „Tätigkeitsbericht“ abgedruckt in *Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der Westlichen Besatzungszonen*, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 3).

<sup>287</sup> ParlRat 1, S. 262.

<sup>288</sup> *Bauer-Kirsch*, Herrenchiemsee, 2005, S. 19.

<sup>289</sup> ParlRat 1, S. 160.

<sup>290</sup> *Bauer-Kirsch*, Herrenchiemsee, 2005, S. 34.

<sup>291</sup> ParlRat 2, S. 1 ff.

<sup>292</sup> ParlRat 2, S. LVIII.

### III. Teil Übergangs- und Schlussbestimmungen, die aus sechs Artikeln bestanden.<sup>293</sup>

Sehr umfangreich ist dabei der Art. 89, der sich mit der heftig umstrittenen Neugliederungsfrage befasst. Die Frage fand letztendlich außerhalb der Übergangs- und Schlussbestimmungen Eingang in Art. 29 GG. Ausweislich des Konventsberichts unterblieb die Artikulierung dieser Frage schließlich in dem nicht in den Übergangs- und Schlussbestimmungen befindlichen Art. 28 des Konventsentwurfs, da auf dem Konvent keine Einigung über diese Frage erzielt werden konnte.<sup>294</sup> Art. 90 des Bayerischen Entwurfs war ein nicht ausformulierter Platzhalter und sollte sich mit den besonderen Steuereinnahmen zur Deckung der Nachkriegslasten befassen. Art. 91 sollte das Recht der Länder zum Abschluss von Konkordaten mit dem Heiligen Stuhl garantieren. In Art. 92 und 93 wurde der Übergang von Rechtsvorschriften und Einrichtungen geregelt. Art. 94 ordnete die Pflicht zur Verteidigung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf das Grundgesetz an.

### 3. Arbeiten der Unterausschüsse des Verfassungskonvents

In seiner Sitzung am 12. August 1948 beschloss das Plenum die Einsetzung von drei Kommissionen,<sup>295</sup> die teilweise auch als Unterausschüsse bezeichnet wurden. Kommission I war für Grundsatzfragen zuständig, während Kommission II sich mit Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und der Verwaltung befasste. Aufgabe der Kommission III waren die Organisationsfragen. Alle Kommissionen legten dem Plenum Berichte mit Formulierungen für ihren Zuständigkeitsbereich vor, die später durch eine Redaktionskommission konsolidiert wurden. Sie wurde in der 9. Sitzung am 21. August 1948 eingesetzt.<sup>296</sup>

Der Bericht der Kommission I umfasste einen eigenen Abschnitt mit drei *Schlussbestimmungen* für ihren Entwurfsteil.<sup>297</sup> Art. X legitimiert Eingriffe in die Wohnungsfreiheit zur Bekämpfung der damals gegenwärtigen Notlage.<sup>298</sup> Ferner sollten die Entnazifizierungsvorschriften vom Grundgesetz unberührt

---

<sup>293</sup> Der I. Teil befasste sich mit Aufgaben und Aufbau der Bundesstaatsgewalt, während sich der II. Teil mit der Ausübung der Bundesstaatsgewalt befasste.

<sup>294</sup> ParlRat 2, S. 522 f.

<sup>295</sup> ParlRat 2, S. 177.

<sup>296</sup> ParlRat 2, S. 344.

<sup>297</sup> ParlRat 2, S. 231 f.

<sup>298</sup> Ursprünglich enthielt die Norm auch noch zur Bekämpfung der damals gegenwärtigen Notlage die Möglichkeit des Eingriffs in die Berufswahl; diese Möglichkeit wurde mangels Erforderlichkeit gestrichen. (Protokoll des Unterausschusses I des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, S. 163 ff.).

bleiben. Art. Y beinhaltet Regelungen zur Annahme und zum Inkrafttreten des Grundgesetzes. Art. Z besitzt eine Vorschrift zum Außerkrafttreten des Grundgesetzes. Es handelt sich letztlich um eine Vorstufe zum späteren Art. 146 GG. Die Kommission befasste sich auch intensiv mit der Neugliederungsfrage. Dies geschah teilweise im Kontext der Schlussbestimmungen, insbesondere des Art. X.<sup>299</sup>

Die Kommission II legte in ihrem Bericht einen Abschnitt mit „*Übergangsbestimmungen*“ in zwei Formulierungen betreffend die Überleitung von altem Recht vor. Jede Formulierung enthält drei Artikel. Beide Formulierungen sind inhaltlich gleich. Formulierung A versucht alle denkbaren Fälle zu beschreiben, während Formulierung B zusammenfassender ist.<sup>300</sup> Letztlich fand diese Regelungskategorie Eingang in Art. 122 bis 125 und Art. 126.

Die Frage der Besetzung des Amtes des Bundespräsidenten war zu jener Zeit aufgrund der eingeschränkten Souveränität umstritten. Der Bericht der Kommission III empfiehlt hierzu, das Amt entweder mit dem Präsidenten des Bundesrates oder mit einem Kollegium bestehend aus den Präsidenten von Bundestag und Bundesrat und dem Bundeskanzler zu besetzen.<sup>301</sup> Dieser Gedanke hat sich im Grundgesetz schlussendlich nicht durchgesetzt.

#### 4. Grundgesetzentwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents

Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent schloss seine Arbeit am 23. August 1949 ab. Der abschließende, konsolidierte Grundgesetzentwurf des Verfassungskonvents umfasste 149 Artikel.<sup>302</sup> Dieser Grundgesetzentwurf war nicht nur ein Organisationsstatut, sondern war eine Vollverfassung.<sup>303</sup> Die Art. 139 bis 149 stellen die Übergangs- und Schlussbestimmungen dar. Zu Art. 139, 143 und 149 war es nicht möglich konsensuale Formulierungen zu finden. Hier wurden zwei Formulierungen vorgelegt. Es gab eine Strömung, die eine möglichst detaillierte Darstellung favorisierte, um alle denkbaren Einzelfälle zu erfassen, während eine andere Strömung für eine möglichst knappe Darstellung eintrat.<sup>304</sup>

---

<sup>299</sup> Protokoll des Unterausschusses I des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, S. 93 ff.

<sup>300</sup> ParlRat 2, S. 277.

<sup>301</sup> ParlRat 2, S. 343.

<sup>302</sup> Abgedruckt in ParlRat 2, S. 579 ff.

<sup>303</sup> *Gallwas*, Der staatsrechtliche Standort des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, 1999, S. 84, 90.

<sup>304</sup> *Hans Berger* in der 7. Plenarsitzung am 23. August 1948; abgedruckt in ParlRat 2, S. 463; zu Art. 139 auch Dreizehntes Kapitel des Berichts über den Verfassungskonvent, ParlRat 2, S. 575.

Art. 139 bis 142 befassen sich mit der rechtlichen Überleitung. Art. 143 schafft eine Übergangsregelung für die Besetzung des Amts des Bundespräsidenten, da nach Auffassung der Mehrheit des Konvents wegen der besatzungsrechtlichen Beschränkungen und der ungeklärten Situation zu den ostdeutschen Ländern das Amt noch nicht besetzt werden könne.<sup>305</sup> Art. 144 umfasst eine Ermächtigung des Bundespräsidenten, die Ernennung von Bundesbediensteten befristet bis zum 31. Dezember 1950 zu delegieren. Art. 145 erlaubt Eingriffe in die Wohnungsfreiheit zur Behebung der kriegsbedingten Wohnungsnot. Art. 146 ordnet die Fortgeltung der Entnazifizierungsvorschriften an, auch wenn sie gegen die Vorschriften des Grundgesetzes verstoßen. Art. 147 verpflichtet zur Vereidigung der öffentlichen Bediensteten. Art. 148 regelt das Inkrafttreten des Grundgesetzes, während sich Art. 149 mit dessen Ablösung befasst. Vorschriften zum Institutionenübergang fehlen.

### III. Die Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat

#### 1. Der Parlamentarische Rat

Am 7. September 1948 konstituierte sich der Parlamentarische Rat in Bonn am Rhein. Er bestand aus 70<sup>306</sup> von den westdeutschen Ländervolksvertretungen gewählten Abgeordneten. Grundlage seiner Arbeit war das Frankfurter Dokument I. Seine alleinige Aufgabe war die Erarbeitung einer Verfassung für einen Weststaat. Grundlage hierfür war der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee. Die Westalliierten wollten hierbei unter allen Umständen vermeiden, dass die Volkssouveränität überbetont und dem neuen Staat etwas Endgültiges verliehen wird. Daher wurde keine Nationalversammlung einberufen, sondern der Parlamentarische Rat.<sup>307</sup>

Auch bei der arbeitsorganisatorischen Ausgestaltung des Parlamentarischen Rats orientierten sich die Abgeordneten am Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und richteten sechs Fachausschüsse ein.<sup>308</sup> Die Arbeiten der

<sup>305</sup> ParlRat 2, S. 546 f.

<sup>306</sup> Eingeschlossen sind fünf Westberliner Vertreter mit beratender Funktion ohne Stimmrecht.

<sup>307</sup> von Wedel, Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, 1976, S. 182.

<sup>308</sup> Die Fachausschüsse waren der Ausschuss für Grundsatzfragen, der Ausschuss für Organisation des Bundes sowie Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (sog. Kombinierte Ausschuss), der Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzung, der Ausschuss für Finanzfragen, der Ausschuss für Wahlrechtsfragen sowie der Ausschuss für das Besatzungsstatut; siehe hierzu ParlRat 9, S. 148 f. und ParlRat 10, S. 3 f. und 9 f.

Fachausschüsse wurden von einem Allgemeinen Redaktionsausschuss konsolidiert und zu einem Gesamtentwurf zusammengefasst.<sup>309</sup> Daraufhin beriet der Hauptausschuss den Grundgesetzentwurf in vier Lesungen. Zwischen den Lesungen im Hauptausschuss nahm der Allgemeine Redaktionsausschuss Stellung.

Darüber hinaus existierte ein sog. Fünferausschuss, der jedoch kein offizielles Organ des Parlamentarischen Rats war.<sup>310</sup> Seine Funktion bestand in der interfraktionellen Kompromissfindung. Seine Mitglieder bestanden nicht aus Verwaltungs- und Staatsrechtlern, sondern eher aus politisch denkenden Individuen.

## 2. Der Ausschuss für Finanzfragen

Der Teil der Übergangs- und Schlussbestimmungen, welcher sich auf Finanzfragen bezog, wurde im Ausschuss für Finanzfragen beraten.<sup>311</sup> In seiner 17. Sitzung am 19. Oktober 1948 befasste er sich erstmals mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen und beriet die Art. 139 bis 142 des Herrenchiemseer Entwurfs. In seiner 19. Sitzung am 15. Dezember 1948 befasste er sich noch mit einem Antrag des Abgeordneten Schlör auf Einfügung eines Art. 143e zum Umgang mit dem Reichsvermögen, der später zu Art. 134 GG wurde. Danach beendete der Ausschuss für Finanzfragen seine eigentliche Arbeit. Er trat noch einmal zu einer Sitzung am 7. April 1949 zusammen.

## 3. Der Hauptausschuss

Der Hauptausschuss befasste sich in vier Lesungen mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen. Die erste Lesung erfolgte dann in der 18. Sitzung am 4. Dezember 1948<sup>312</sup>, in der 20. Sitzung am 7. Dezember 1948<sup>313</sup> und in der 22. Sitzung am 8. Dezember 1948<sup>314</sup>. Die zweite Lesung führte der Hauptausschuss in der 39. Sitzung am 14. Januar 1949 durch.<sup>315</sup> Die dritte Lesung fand schließlich in der 51. Sitzung am 10. Februar 1948<sup>316</sup> und die vierte Lesung in der 57. Sitzung am 5. Mai 1949<sup>317</sup> statt.

---

<sup>309</sup> ParlRat 7, S. 36–90.

<sup>310</sup> *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948–1949, 2019, S. 146.

<sup>311</sup> ParlRat 12, S. XLI.

<sup>312</sup> ParlRat 14/1, S. 546.

<sup>313</sup> ParlRat 14/1, S. 560–594.

<sup>314</sup> ParlRat 14/1, S. 677.

<sup>315</sup> ParlRat 14/2, S. 1182–1206.

<sup>316</sup> ParlRat 14/2, S. 1635–1649.

<sup>317</sup> ParlRat 14/2, S. 1819–1828.

#### 4. Der Ausschuss für die Organisation des Bundes

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen wurden zum Großteil im Ausschuss für die Organisation des Bundes beraten, da sie sich hauptsächlich mit der Staatsorganisation befassen. Dieser Ausschuss existierte zunächst als sog. Kombiniertes Ausschuss und wurde dann in den Ausschuss für die Organisation des Bundes und in den Ausschuss für den Verfassungsgerichtshof aufgeteilt. Zunächst war die Zuständigkeit des Ausschusses für die Organisation des Bundes jedoch noch nicht geklärt. Noch in der 15. Sitzung am 15. Oktober 1949 war ungeklärt, welcher Fachausschuss sich mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen befassen sollte. Auch eine Zuständigkeit des Hauptausschusses stand im Raume. Schließlich kam man überein, mit der Arbeit daran auch ohne ausdrücklichen Auftrag zu beginnen und sich „nachher beim Hauptausschuss Indemnität“ zu besorgen.<sup>318</sup>

Der Beginn der Arbeiten an den Übergangs- und Schlussbestimmungen ist in der 16. Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 20. Oktober 1948 nachweisbar.<sup>319</sup> Sie erfolgte ausdrücklich auf Grundlage der Vorschläge des Herrenchiemseer Entwurfs. Dabei stellte der Abgeordnete Dr. Katz sogleich fest, dass nur eine rechtliche Überleitung vorgesehen sei, es aber zwingend auch einer Institutionenüberleitung der vorhandenen zonalen und bizonalen Behörden bedürfe. Mit der 18. Sitzung am 27. Oktober 1948 war die erste Lesung im Ausschuss abgeschlossen. Es erfolgte eine Zusammenstellung der ersten Lesung mit einer „Neufassung des Abschnitts XIII. Übergangs- und Schlussbestimmungen“.<sup>320</sup> Der Allgemeine Redaktionsausschuss legte dann am 18. November 1948 eine von ihm kommentierte und überarbeitete Fassung vor.<sup>321</sup> Daraufhin trat der Ausschuss für die Organisation des Bundes in seiner 27. Sitzung am 6. Dezember 1948 erneut in die Beratung der Übergangs- und Schlussbestimmungen ein.<sup>322</sup> Weitere Beratungen fanden am 13./14. und 20. Januar 1949 statt. Zu den komplizierten Fragen der früheren Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 143 c-1),<sup>323</sup> der spätere Art. 131 GG, und zur Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern (Art. 143 c-2),<sup>324</sup> der spätere Art. 132 GG, wurde am 13. Januar 1949 ein Unterausschuss eingesetzt. Damit war die Arbeit des Ausschusses für die

<sup>318</sup> Abgeordneter Dr. Katz in der 15. Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 15. Oktober 1948 zu Tagesordnungspunkt 3, ParlRat 13/1, S. 620.

<sup>319</sup> ParlRat 13/1, S. 625 ff.

<sup>320</sup> ParlRat 13/1, S. 704 ff.

<sup>321</sup> Drs. 291; ParlRat 7, S. 81–90.

<sup>322</sup> ParlRat 13/1, S. 921 ff.

<sup>323</sup> ParlRat 13/2, S. 1090.

<sup>324</sup> ParlRat 13/2, S. 1094.

Organisation des Bundes und auch seine Arbeit an den Übergangs- und Schlussbestimmungen beendet.

## 5. Das Plenum

Eine erste Beratung der Übergangs- und Schlussbestimmungen im Plenum ist in der 9. Sitzung der 2. Lesung des Plenums am 6. Mai 1949<sup>325</sup> ersichtlich. Auch in der 10. Sitzung der 3. Lesung am 8. Mai 1949<sup>326</sup> erfolgte noch eine Beratung dieses Abschnitts des Grundgesetzes. Sodann erfolgte – ebenfalls am 8. Mai 1949 – dem Jahrestag der Kapitulation – die Schlussabstimmung. Danach erfolgte gemäß Art. 144 Abs. 1 GG die Annahme durch alle Landesvolksvertretungen – bis auf Bayern. Jedoch stellte der Bayerische Landtag fest, dass das Grundgesetz auch im Freistaat Bayern gelten solle, soweit die Voraussetzungen für das Inkrafttreten vorliegen. Am 23. Mai 1949 hat das Plenum in seiner letzten Sitzung gemäß Art. 145 Abs. 1 GG die Annahme des Grundgesetzes festgestellt. Danach erfolgte die Ausfertigung des Grundgesetzes – ebenfalls gemäß Art. 145 Abs. 1 GG –, indem die Mitglieder des Parlamentarischen Rates das Originalexemplar in alphabetischer Reihenfolge unterzeichneten.<sup>327</sup> „Es waren die Besten des Volkes, deren Unterschriften sich unter dem Grundgesetz finden“.<sup>328</sup>

Die Verkündung erfolgte dann durch Erklärung des Präsidenten des Parlamentarischen Rates Konrad Adenauer. Gemäß Art. 145 Abs. 2 ist das Grundgesetz mit Ablauf des Tages seiner Verkündung – also am 23. Mai 1949 um 24:00 Uhr bzw. am 24. Mai 1949 um 0:00 Uhr – in Kraft getreten.<sup>329</sup> Die Veröffentlichung erfolgte dann in der ersten Ausgabe des Bundesgesetzblattes.

Die ersten Vorschriften des Grundgesetzes – und damit auch die ersten Übergangs- und Schlussbestimmungen – hatten zu diesem Zeitpunkt bereits ihre Bedeutung verloren. Andere waren zwar geltendes Recht, hatten aber noch keine Wirkung entfaltet, da dies die Konstituierung und Aufnahme der Tätigkeit von Verfassungsorganen voraussetzte.<sup>330</sup> Dennoch: In den Westzo-

---

<sup>325</sup> ParlRat 9, S. 486–500.

<sup>326</sup> ParlRat 9, S. 593–600.

<sup>327</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 145, Rn. 5.

<sup>328</sup> So jedenfalls *Ipsen*, 70 Jahre Grundgesetz – 70 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Recht und Politik, 2019, S. 1.

<sup>329</sup> Zu der Problematik ausführlich *Danco*, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und das Inkrafttreten des Grundgesetzes, 1961, S. 45–54.

<sup>330</sup> Hierzu ausführlich mit einer Darstellung des Zeitpunkts und der Voraussetzung der Wirksamkeit der einzelnen Artikel der Übergangs- und Schlussbestimmungen *Danco*, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und das Inkrafttreten des Grundgesetzes, 1961, S. 84 f.

nen gab es jetzt eine „Übergangsordnung“,<sup>331</sup> teilweise ein „Gestrüpp ängstlicher Kompromisse“,<sup>332</sup> deren Aufgaben und Funktionen in Übergangs- und Schlussbestimmungen geregelt waren.

## **IV. Die Zwischenphase bis zum Zusammentritt des Bundestages**

### **1. Die organisatorische und technische Überleitung**

Mit der Verkündung des Grundgesetzes war die Arbeit des Parlamentarischen Rates beendet. Seine Aufgabe war erledigt. Eine vorläufige oder Zwischenregierung war hingegen nicht vorgesehen. Überhaupt enthalten die Übergangs- und Schlussbestimmungen keine Vorschriften für den Zeitraum zwischen der Verkündung des Grundgesetzes und dem ersten Zusammentritt der Bundesorgane. Art. 144 und 145 GG enthalten Bestimmungen über die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Grundgesetzes. Das war am 23. oder 24. Mai 1949. Für die Zeit danach herrscht dort eine zeitliche Regelungslücke.

Auf der Zeitschiene wird diese Regelungslücke erst mit den Regelungen über das erstmalige Zusammentreten des Bundesrates am Tag des ersten Zusammentritts des Bundestages (Art. 136 Abs. 1 GG) sowie dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene auf den Bundestag mit dessen Zusammentritt (Art. 122 Abs. 1 GG) geschlossen. Auch wurden gesetzgebende und an der Gesetzgebung mitwirkende Körperschaften mit dem Zusammentritt des Bundestages aufgelöst (Art. 122 Abs. 2 GG).<sup>333</sup> Der erste Zusammentritt von Bundestag und Bundesrat erfolgte am 7. September 1949. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen, die den Übergang von der verfassungsrechtlichen Nachkriegszeit zur Bundesrepublik an manchen Stellen recht kleinteilig und detailliert regeln, sehen für den über dreimonatigen Zeitraum zwischen Verabschiedung und Zusammentritt des Bundestages keinerlei Regelungen für den organisatorischen Übergang vor.

Es ist nicht so, dass dieses Problem vor Verabschiedung des Grundgesetzes übersehen worden wäre.<sup>334</sup> Bereits am 26. April 1949 stellten die FDP-

---

<sup>331</sup> *Allemann*, Bonn ist nicht Weimar, 1956, S. 70.

<sup>332</sup> So jedenfalls *Darnstädt*, Ein Wunderbuch, Der Spiegel vom 11. Mai 2019, S. 42.

<sup>333</sup> Dies waren der Wirtschaftsrat und der Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, der Zonenbeirat für die britische Zone und der Länderrat der amerikanischen Zone.

<sup>334</sup> Der Ablauf der Ereignisse hinsichtlich der Einsetzung eines Überleitungsausschusses ist dargestellt bei *Feldkamp* in: ParlRat 10, S. LXI – LXXVII.

Abgeordneten Hermann Schäfer und Thomas Dehler den Antrag, den Militärgouverneuren die Einrichtung einer „vorläufigen Bundesexekutive“ vorzuschlagen, um die Handlungsfähigkeit der neu geschaffenen Bundesorgane nach der ersten Wahl zu sichern.<sup>335</sup> Detaillierter befasste man sich mit der Frage erst in einer interfraktionellen Besprechung am 5. Mai 1949, also kurz vor der Verabschiedung des Grundgesetzes mit dem organisatorischen Übergang. Konrad Adenauer hatte am 3. Mai 1949 von den Ministerpräsidenten erfahren, dass der amerikanische und der britische Militärgouverneur die Ministerpräsidenten der Länder mit der Organisation des Übergangs betraut hatten. Unbekümmert davon beschloss das Plenum des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949 die Einsetzung eines 18-köpfigen aus allen Fraktionen (außer der KPD-Fraktion) besetzten Überleitungsausschusses.<sup>336</sup>

Nach Auffassung der Ministerpräsidenten war der Parlamentarische Rat nicht mehr für die organisatorische Überleitung zuständig. Insbesondere war die Frage seiner weiteren Existenz nach der Verabschiedung des Grundgesetzes ungeklärt. Nach einigem Hin und Her lud schließlich Konrad Adenauer die Mitglieder des Überleitungsausschusses des Parlamentarischen Rates sowie die Länderchefs zu einer gemeinsamen und geheimen Sitzung am 3. Juni 1949 ein. Das Ergebnis dieser Beratungen war die Einsetzung von Ausschüssen und Unterausschüssen, die mit Mitgliedern des Überleitungsausschusses des Parlamentarischen Rates und mit Länderchefs besetzt waren.<sup>337</sup> Das Ganze wurde in einem Pressecommuniqué über die Sitzung des Überleitungsausschusses bekannt gemacht.<sup>338</sup>

Mit der Konstituierung dieses gemeinsamen Überleitungsausschusses fand der organisatorische und technische Übergang noch ein gutes Ende. Parlamentarischer Rat und Länderchefs wirkten pragmatisch zusammen und füllten diese Lücke der Übergangs- und Schlussbestimmungen konstruktiv aus. Dies war auch unbedingt notwendig, bahnte sich doch in der erst vor Tagen gegründeten Bundesrepublik ein erster Streit zwischen dem Parlamentarischen Rat als Quasi-Bundesorgan und den Ländern an.

---

<sup>335</sup> ParlRat 10, S. 203–205.

<sup>336</sup> ParlRat 9, S. 502.

<sup>337</sup> Die Ausschüsse waren: 1. Technischer Ausschuss; 2. Rechtsausschuss mit dem Unterausschuss zur Durcharbeitung des Grundgesetzes, dem Unterausschuss für Besatzungsrecht, dem Unterausschuss für das Recht des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und dem Unterausschuss für Ländergesetzgebung; 3. Organisationsausschuss; 4. Ausschuss für Finanzen- Haushalts- und Kassenwesen.

<sup>338</sup> ParlRat 10, S. 235 f.

## 2. Das Wahlgesetz für den ersten Bundestag

Die Übergangsbestimmung des Art. 137 Abs. 2 GG sieht die Geltung eines vom Parlamentarischen Rat zu beschließenden Wahlgesetzes für die Wahl des ersten Bundestages, der ersten Bundesversammlung und des ersten Bundespräsidenten vor. Zunächst sollte das Wahlgesetz dem Grundgesetz beigelegt werden. Erst in der 3. Lesung des Plenums in seiner zehnten Sitzung am 8. Mai 1949 erhielt die Vorschrift ihre jetzige Fassung.<sup>339</sup> Dabei war die Frage der Zuständigkeit des Parlamentarischen Rates nicht unumstritten, da diese nicht im Frankfurter Dokument Nr. I erwähnt war.<sup>340</sup> Zur Erarbeitung eines Wahlgesetzes, welches auch die Entscheidung über die Frage des Wahlsystems beinhaltete, wurde der Ausschuss für Wahlrechtsfragen eingerichtet. Er tagte in 25 Sitzungen vom 15. September 1948 bis zum 5. Mai 1949. Damit umfasste seine Tagungsdauer fast die gesamte Existenz des Parlamentarischen Rates. In seiner 11. Sitzung am 10. Mai 1949 beschloss das Plenum schließlich das Wahlgesetz.<sup>341</sup> Die alliierten Militärgouverneure forderten mit ihrem Schreiben vom 28. Mai 1949 prompt verschiedene Änderungen des Wahlgesetzes. Der Parlamentarische Rat konnte diese Änderungen nicht mehr durchführen, da er inzwischen aufgelöst war. Die Änderungen beschlossen nunmehr die Länderchefs in ihrer Konferenz in Bad Schlangenbad und verkündeten, nachdem die Militärgouverneure mit Schreiben vom 13. Juni 1949 die Änderung genehmigt hatten, das Wahlgesetz.<sup>342</sup> Am gleichen Tag erließen sie eine Verordnung, die den Wahltag auf den 14. August 1949 festsetzte.<sup>343</sup> Das Wahlgesetz erfuhr somit auf besatzungsrechtlicher Grundlage Geltung.<sup>344</sup> Dies widersprach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 137 Abs. 2 GG. Es kam somit wenige Tage nach dem Inkrafttreten zu einem ersten besatzungsrechtlich legitimierten Verfassungsbruch. Der Schaden hielt sich in Grenzen und war sicherlich „moralisch“ durch die Schwierigkeiten und Widrigkeiten, denen das Projekt Grundgesetz ausgesetzt war, legitimiert. Die späten Bedenken der Militärgouverneure sind aber auch vor dem Hintergrund der langen Beratungsdauer des Ausschusses für Wahlrechtsfragen erstaunlich.

Nunmehr konnte für einige Monate eine verfassungsrechtliche Ruhe eintreten. Der erste Bundestagswahlkampf fand statt. Die Wahl zum 1. Deutschen Bundestag erfolgte – wie vorgesehen – am 14. August 1949 und stellte

<sup>339</sup> ParlRat 9, S. 594 f.

<sup>340</sup> Darstellung des Konflikts bei *Rosenbach*, in: ParlRat 6, S. VII ff.

<sup>341</sup> ParlRat 9, S. 677.

<sup>342</sup> BGBl. I S. 21.

<sup>343</sup> BGBl. I S. 24.

<sup>344</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lieferung (Stand Juni 2017), Bd. VII, Art. 137, Rn. 92.

„ein parlamentarisches Bindeglied zwischen Bonn und Weimar“<sup>345</sup> dar. Am 7. September 1949 wurden die ersten Bundesorgane konstituiert. Schließlich wurde Konrad Adenauer am 15. September 1949 zum ersten Bundeskanzler gewählt. Es gab eine erste Bundesregierung. Die Bundesrepublik Deutschland begann zu wirken und die verschiedenen Akteure mussten sich aufeinander einstellen sowie ihren Umgang miteinander finden.<sup>346</sup> Das Grundgesetz selbst musste sich gegenüber anfänglicher Skepsis aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Republik beweisen.<sup>347</sup>

## V. Alternativentwürfe zum Grundgesetz

Mit Beschluss des SPD-Parteivorstandes auf seiner Sitzung am 2./3. August 1948 in Springe wurde dem Vorsitzenden des Verfassungsausschusses beim Parteivorstand und Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Walter Menzel, die Aufgabe übertragen, eine *Westdeutsche Satzung* zu entwerfen.<sup>348</sup> Dieser am 16. August 1948 vorgelegte und vollständig ausformulierte Verfassungsentwurf beinhaltete 54 Paragraphen<sup>349</sup> und wurde als *Erster Menzel-Entwurf* bekannt. Er war ein reines Organisationsstatut und besaß nicht den Anspruch einer Vollverfassung. Interdependenzen zu dem seit dem 10. August 1948 tagenden Verfassungskonvent von Herrenchiemsee bestehen nicht.<sup>350</sup> Die §§ 51 bis 54 beinhalten Übergangs- und Schlussbestimmungen.<sup>351</sup> §§ 51 und 52 befassen sich mit dem Rechts- und Institutionenübergang. § 53 ordnet den Vorrang des Besatzungsrechts an, während § 54 eine Regelung zum Inkrafttreten beinhaltet. Obwohl der Entwurf einer Westdeutschen Satzung während der Tagung des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee veröffentlicht wurde, nahm man diesen dort nicht zur Kenntnis.<sup>352</sup>

Nachdem im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee eine Vollverfassung ausgearbeitet wurde, erkannte der SPD-Parteivorstand, dass ein reines Organisationsstatut, wie der Entwurf einer Westdeutschen Satzung („Erster Menzel-Entwurf“), überflüssig geworden war. Er beauftragte den verfassungspolitischen Ausschuss der Partei mit einem eigenen Grundgesetz-

---

<sup>345</sup> Falter, Alte und neue Parteiorientierungen: Die Bundestagswahl 1949 zwischen Kontinuität und Neubeginn, in: Holtmann (Hrsg.), Wie neu war der Neubeginn?, 1989, S. 50.

<sup>346</sup> Möllers, Das Grundgesetz, 2. Aufl., 2019, S. 68.

<sup>347</sup> Stolleis, Verfassungs(ge)schichten, 2017, S. 39.

<sup>348</sup> Soergel, Konsensus und Interessen, 1969, S. 64.

<sup>349</sup> Abgedruckt in Parlamentarischer Rat, Drs. 39.

<sup>350</sup> Benz, Die Gründung der Bundesrepublik, 5. Aufl., 1999, S. 120.

<sup>351</sup> Antoni, Sozialdemokratie und Grundgesetz, Bd. 1, S. 224 f.

<sup>352</sup> ParlRat 2, S. LXXIX.

entwurf,<sup>353</sup> welcher einen Tag nach Eröffnung des Parlamentarischen Rats am 2. September 1949 vorgelegt wurde. Dieser weitgehend überarbeitete Vollverfassungsentwurf ist weithin als *Zweiter Menzel-Entwurf*<sup>354</sup> bekannt. Dieser 72 Paragraphen umfassende Grundgesetzentwurf beinhaltet einen vier Paragraphen umfassenden X. Abschnitt der Übergangs- und Schlussbestimmungen.<sup>355</sup> § 69 enthält eine Beitrittsregelung für andere Teile Deutschlands. §§ 70 und 71 enthalten Regelungen des Rechts- und Institutionenübergangs. § 72 befasst sich mit der Verfassungsablösung und dem Inkrafttreten.

## **VI. Änderungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen seit ihrem Inkrafttreten und Auswirkungen von Verfassungsreformen**

Das Grundgesetz zählt weltweit zu den häufig geänderten Verfassungen.<sup>356</sup> Dennoch kam es im Zeitraum vom Inkrafttreten des Grundgesetzes bis zur Wiedervereinigung zu vergleichsweise wenigen Ergänzungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen. Im Jahre 1952 wurde der Lastenausgleichsartikel 120a GG eingefügt.<sup>357</sup> Bei Gründung der Bundeswehr im Jahre 1956 wurden die Wählbarkeitsbeschränkungen für öffentlich Bedienstete in Art. 137 Abs. 1 GG um Soldaten erweitert.<sup>358</sup> Im Jahre 1957 folgte Art. 135a GG<sup>359</sup> über den Umgang mit Altverbindlichkeiten. Art. 120 Abs. 1 GG, der den Umgang mit Besatzungskosten und Kriegsfolgelasten regelt, wurde im Jahre 1965<sup>360</sup> zum ersten Mal und im Jahre 1969<sup>361</sup> ein weiteres Mal geändert. Danach blieben die Übergangs- und Schlussbestimmungen für zwei Jahrzehnte unangetastet.

Erst durch Art. 4 Nr. 4 bis 6 des Einigungsvertrages kam es im Rahmen der Wiedervereinigung im Jahr 1990 zu weiteren Änderungen und Ergänzun-

<sup>353</sup> Soergel, Konsensus und Interessen, 1969, S. 69 m. w. N.

<sup>354</sup> Abgedruckt in Parlamentarischer Rat 1948–49, Drs. 53.

<sup>355</sup> Antoni, Sozialdemokratie und Grundgesetz, Bd. 1, 1991, S. 264 f.

<sup>356</sup> So die Analyse von Grimm, Wie sähe heute ein neues Grundgesetz aus?, in: Heinig/Schorkopf, 70 Jahre Grundgesetz, 2019, S. 288.

<sup>357</sup> Gesetz zur Einfügung eines Art. 102a in das Grundgesetz vom 14. August 1952 (BGBl. I S. 445) mit Wirkung zum 18. August 1952.

<sup>358</sup> Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111) mit Wirkung zum 22. März 1956.

<sup>359</sup> Gesetz zur Einfügung eines Artikels 135a in das Grundgesetz vom 22. Oktober 1957 (BGBl. I S. 1745) mit Wirkung vom 27. Oktober 1957.

<sup>360</sup> 14. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. Juli 1965 (BGBl. I S. 649) mit Wirkung zum 5. August 1965.

<sup>361</sup> 24. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1969 (BGBl. I S. 985) mit Wirkung zum 1. August 1969.

gen dieses Abschnitts des Grundgesetzes. Hierzu wurden Art. 135a Abs. 2 und Art. 143 eingefügt sowie Art. 146 GG geändert.<sup>362</sup> Dem vorausgegangen war die sog. „Wege-Debatte“ über die Frage, ob eine Wiedervereinigung im Rahmen eines Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gemäß Art. 23 Satz 2 GG a.F. oder über die Schaffung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung auf Grundlage von Art. 146 GG a.F. erfolgen sollte.<sup>363</sup> Der Ausgang dieser Diskussion ist bekannt. Es erfolgte der Beitritt.

Die Diskussion, ob das Grundgesetz nunmehr die endgültige deutsche Verfassung sein sollte, war damit jedoch noch nicht beendet. Die Fraktion der SPD forderte die Einsetzung eines durch die Bundesversammlung zu wählenden, geschlechterparitätisch zu besetzenden „Verfassungsrates“,<sup>364</sup> der quasi einen neuen Parlamentarischen Rat darstellen sollte.<sup>365</sup> In eine ähnliche Richtung ging der Antrag der Gruppe<sup>366</sup> BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.<sup>367</sup> Dem entgegen sprachen sich die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP lediglich für einen „Gemeinsamen Verfassungsausschuss“ aus.<sup>368</sup> Dieser sollte Verfassungsänderungen beraten, „die den gesetzgebenden Körperschaften vorgeschlagen werden sollten.“ Schließlich wurde nach mehrmonatiger politischer Diskussion am 28. November 1991 durch den Bundestag<sup>369</sup> und am 29. November 1991 durch den Bundesrat<sup>370</sup> die „Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat“ eingesetzt, die über „Verfassungsänderungen und -ergänzungen“ beraten sollte. Sie konstituierte sich im Januar 1992.<sup>371</sup>

Knapp zwei Jahre später legte die Gemeinsame Verfassungskommission am 5. November 1993 ihren Bericht vor. Ihr Ergebnis war mager und die Kritik an ihren Ergebnissen alles andere als verhalten.<sup>372</sup> Im Hinblick auf die

---

<sup>362</sup> Einigungsvertragsgesetz vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889) mit Wirkung zum 29. September 1990.

<sup>363</sup> Dargestellt bei *Badura*, Deutschlands aktuelle Verfassungslage, AöR 1990, S. 315–328.

<sup>364</sup> Bundestags-Drucksache 12/415.

<sup>365</sup> *Huba*, Theorie der Verfassungskritik, 1996, S. 72.

<sup>366</sup> Die Fraktionsmindestgröße wurde in der 12. Wahlperiode nicht erreicht.

<sup>367</sup> Bundestags-Drucksache 12/563.

<sup>368</sup> Bundestags-Drucksache 12/567.

<sup>369</sup> Bundestags-Drucksache 12/1670.

<sup>370</sup> Bundesrats-Drucksache 741/91.

<sup>371</sup> Eine Darstellung der Arbeit dieser Kommission sowie der Föderalismusreformkommissionen findet sich bei *Sodan*, Kontinuität und Wandel im Verfassungsrecht, NVwZ, 2009, S. 545, 549 f.

<sup>372</sup> *Peter Fischer*, Reform statt Revolution, 1995, S. 111–117; *Huba*, Theorie der Verfassungskritik, 1996, S. 78 f. und 86–90; *Isensee*, Mit blauem Auge davongekom-

Übergangs- und Schlussbestimmungen empfahl sie die Einfügung von Art. 118a und 125a GG.<sup>373</sup> Art. 118a GG wurde unverändert übernommen,<sup>374</sup> während Art. 125a GG im Gesetzgebungsverfahren noch umfangreich modifiziert wurde.<sup>375</sup>

Unabhängig von Verfassungsreformbestrebungen wurden im Rahmen der Privatisierung der Bundeseisenbahnen im Jahre 1993 Art. 143a GG<sup>376</sup> und im Rahmen der Privatisierung im Postbereich im Jahre 1994 Art. 143b GG eingefügt.<sup>377</sup>

Vor dem Hintergrund langwieriger und komplizierter Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung auf Bundesebene, der Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund, was eine zunehmende Anzahl an Zustimmungsgesetzen zur Folge hatte und damit auch eine weitreichende parteipolitisch motivierte Blockierung im Bundesrat bewirkte,<sup>378</sup> setzten Bundestag und Bundesrat am 16./17. Oktober 2003 die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, die sog. Föderalismuskommission (I) mit dem Ziel der Entflechtung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung ein.<sup>379</sup> Die Arbeit der Kommission verlief nicht ohne Friktionen,<sup>380</sup> kam aber schließlich doch zu einem guten Ende. Art. 125b, 125c und 143c wurden als Ausfluss der Arbeit der Föderalismuskommission (I)<sup>381</sup> im Jahr 2006 im Rahmen der Föderalismusreform (I) in die Übergangs- und Schlussbestimmungen eingefügt und damit ein komplexes System an Überleitungsregeln installiert, um die umfangreichen Probleme bei der Bewältigung des Übergangs der Kompetenzen vom Bund auf die Länder bewältigen zu kön-

---

men – das Grundgesetz, NJW 1993, S. 2583; *Hans-Peter Schneider*, Das Grundgesetz – auf Grund gesetzt?, NJW 1994, S. 558 f. Zu weiteren Vorschlägen der Gemeinsamen Verfassungskommission *Schorkopf*, Staat und Diversität, 2017, S. 11 f.

<sup>373</sup> Bundestags-Drucksache 12/6000, S. 18.

<sup>374</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) mit Wirkung zum 15. November 1994.

<sup>375</sup> Hierzu *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 46. Lieferung (Stand März 2006), Bd. VII, Art. 125a, Rn. 6 und 8–10.

<sup>376</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2089) mit Wirkung zum 23. Dezember 1993.

<sup>377</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. August 1994 (BGBl. I S. 2245) mit Wirkung zum 3. September 1994.

<sup>378</sup> *Risse*, Die Neuregelung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, in: Hufen (Hrsg.), Verfassungen, S. 273.

<sup>379</sup> Bundestags-Drucksache 15/1685.

<sup>380</sup> *Hans Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, 2008, S. 24–36; *Risse*, Föderalismusreform in der Sackgasse?, in: Merten (Hrsg.), Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, 2007, S. 47.

<sup>381</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) mit Wirkung zum 1. September 2006.

nen.<sup>382</sup> Ergebnis waren mehr Zustimmungsgesetze im Bereich der Finanzverfassung.<sup>383</sup>

Die Föderalismusreform (I) war nur der erste Schritt, dem mit der Föderalismusreform II eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen als zweite Stufe folgen sollte.<sup>384</sup> Bundestag und Bundesrat setzten hierzu mit gleichlautenden Beschlüssen am 14./15. Dezember 2006 die „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ ein,<sup>385</sup> deren Arbeit ebenfalls nicht reibungslos verlief.<sup>386</sup> Wohl prominentestes Ergebnis der in Politik und Wissenschaft nicht unumstrittenen Arbeit der Kommission<sup>387</sup> war die Einführung neuer Schuldengrenzen (Art. 109 GG, Art. 115 GG), die mit dem neuen Art. 143d GG übergangsrechtlich flankiert wurden.<sup>388</sup>

Aufgrund des Auslaufens des Bund-Länder-Finanzausgleichs und des Solidarpaktes II im Jahr 2019 kam es im Jahr 2017 zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Durch die Reform wird der Länderfinanzausgleich ersetzt. Zur Flankierung des komplexen Reformwerkes wurden die Art. 143e, 143f und 143g GG in die Übergangs- und Schlussbestimmungen eingefügt.<sup>389</sup> Diese Reform basierte nicht auf der Arbeit einer zu diesem Zweck eingesetzten Kommission, sondern auf jahrelangen Verhandlungen. Im Gegenzug für eine weitergehende finanzielle Unterstützung der Länder erhält der Bund Kompetenzen von diesen.

Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur haben Bund und Länder im Jahr 2019 den sog. Digitalpakt Schulen beschlossen. Ferner wurden Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus verfassungsrechtlich ermöglicht. Außerdem wurde eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Planfeststellung und Plangenehmigung beim Bau und bei der Änderung von Bundesfernstraßen geschaffen.<sup>390</sup>

---

<sup>382</sup> Hierzu *Kallerhoff*, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, 2010, S. 21–23.

<sup>383</sup> *Risse*, Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2008, ZParl 2007, S. 707, 712.

<sup>384</sup> Hierzu *Zypries*, Die Föderalismusreform, in: Merten (Hrsg.), Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, 2007, S. 334–336.

<sup>385</sup> Bundestags-Drucksache 16/3885 und Bundesrats-Drucksache 913/06.

<sup>386</sup> *Risse*, Föderalismusreform II – Stand der Verhandlungen: Konsens- und Problemfelder, in: Baus/Scheller/Hrbek (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020, S. 67.

<sup>387</sup> Hierzu *Kuntze*, Bundesstaatliche (De-)Zentralisierungstendenzen im Lichte der Föderalismusreformen I und II, 2013, S. 196f.

<sup>388</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) mit Wirkung zum 1. August 2009.

<sup>389</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

Dieser Überblick über die Änderungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen zeigt, dass Übergangs- und Schlussbestimmungen nachträglich oftmals im Zusammenhang mit tiefgehenden Reformen und Brüchen eingefügt wurden. Besonders deutlich wurde dies nach der Wiedervereinigung. Sowohl die Privatisierung von Post und Bahn als auch die drei großen Reformen der Kompetenz- und Finanzordnung spiegeln sich durch neue Übergangs- und Schlussbestimmungen wider. Dies zeigt sich in den vergangenen drei Jahrzehnten insbesondere an den „Buchstaben-Artikeln“. In dieser Zeit veränderte sich der Charakter dieses Abschnitts des Grundgesetzes. Aus 31 Artikeln wurden 44. Übergangs- und Schlussbestimmungen werden zu Markern auf der Zeitleiste, da Verfassungsrechtliche Reformen nicht ohne Übergangsregeln auskommen.

## VII. Zwischenergebnis

Alle Entwürfe für eine neue deutsche Nachkriegsverfassung – vom Bayerischen Entwurf über den Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee bis zum Entwurf des Parlamentarischen Rates – enthielten Übergangs- und Schlussbestimmungen. Von der Notwendigkeit ihrer Existenz sind die Autorinnen und Autoren selbstverständlich ausgegangen. Gleiches gilt für die Alternativ-Entwürfe. Übergangs- und Schlussbestimmungen gehören somit zum Kanon der *essentialia* deutscher Vollverfassungen.

Bemerkenswert ist jedoch die Tatsache, dass sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates Gedanken über das Inkrafttreten des Grundgesetzes gemacht haben, was am 23. Mai 1949 geschah. Zu der Frage wie der Bund bis zur Konstituierung der Verfassungsorgane regiert und verwaltet werden soll, schweigt der Verfassungstext. Diese Frage wurde letztlich pragmatisch mit der Gründung eines Überleitungsausschusses gelöst, der mit Mitgliedern des nicht mehr existenten Parlamentarischen Rates und Länderchefs besetzt war. Eine explizite Übergangsbestimmung zu dieser Frage hätte sicher nicht geschadet. Auch der etwas saloppe Umgang bei der Verabschiedung der von den Alliierten geforderten Änderungen des ersten Wahlgesetzes zeigt die noch nicht eingefahrene Staatspraxis.

Die über die Geltungsdauer des Grundgesetzes hinweg – zunächst in geringerem Umfang, jüngst in erheblichen Umfang – vorhandene Änderungsdichte des Grundgesetzes zeigt den Bedarf des Verfassungsgebers, Änderungen in den anderen Abschnitten übergangsrechtlich zu flankieren.

---

<sup>390</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 105d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).

## H. Kontinuitätsaspekte

### I. Begrifflichkeiten

„Das Rechtsstaatsprinzip fordert eine Rechtsordnung, die durch Beständigkeit, Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit geprägt ist“, schreibt Papier.<sup>391</sup> Befasst man sich mit der Thematik der Übergangs- und Schlussbestimmungen stößt man recht schnell auf die Begrifflichkeiten *Vertrauensschutz* und *Kontinuität* und knüpft die Verbindung zu Begrifflichkeiten wie *Beständigkeit*, *Dauerhaftigkeit* und *Verlässlichkeit*. Diese Begrifflichkeiten sind nicht neu, sondern werden in einer Vielzahl von Publikationen verwendet. Gleiches gilt für die von ihnen abgeleiteten Begriffe. Diese Untersuchung bedient sich dabei dieser Begrifflichkeiten, die nachfolgend dargestellt und erläutert werden.

Während Kontinuität im Recht sich mit der normengeprägten Sequenz von Rechtslagen auf der Zeitachse befasst, hat der Vertrauensschutz eine stark individualrechtliche Komponente.<sup>392</sup> Dabei ist eine ausgearbeitete Dogmatik nicht vorhanden.<sup>393</sup> Beim Vertrauensschutz handelt es sich um ein ungeschriebenes individualrechtliches verfassungsrechtliches Prinzip, dessen Grundlagen in der Grundrechtsdogmatik verortet sind und das durch die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte in der gesamten Rechtsordnung vermittelt wird.<sup>394</sup> Ausfluss des Vertrauensschutzprinzips ist damit die Rückwirkungsproblematik,<sup>395</sup> die nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist.

Die im Vergleich zum Vertrauensschutz in der Rechtswissenschaft wenig untersuchte Materie der *Rechtskontinuität* ist ein *Verfassungsgrundsatz* und dient der Gewähr von *Rechtssicherheit*.<sup>396</sup> Sie stellt eine „Grundmaxime moderner Staatlichkeit“ dar,<sup>397</sup> da der Rechtsstaat ein Versprechen auf Verlässlichkeit und nicht auf Revolution abgibt.

---

<sup>391</sup> Papier, Verfassungsrechtliche Probleme von Übergangsrecht, SGb 1994, S. 105.

<sup>392</sup> Maurer, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee/Kirchhof, HbdtStR, 3. Aufl., 2006, Bd. IV, § 79, Rn. 4; Anna Leisner, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002, S. 264 f.

<sup>393</sup> Anna Leisner, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002, S. 148 f.

<sup>394</sup> Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 257.

<sup>395</sup> Pieroth, Rückwirkung und Übergangsrecht, 1981, S. 119 f.

<sup>396</sup> Anna Leisner, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002, S. 165 ff.

<sup>397</sup> Klopfer, Vorwirkung von Gesetzen, 1974, S. 193. Zu der Thematik auch Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, S. 128 f.

Anna Leisner, welche die Kontinuität im Recht umfangreich erforscht hat, definiert sie als

„Phänomen

- des Fortbestands einer sachlichen Struktur oder der Stetigkeit eines Verlaufs,
  - des Fehlens bedeutsamer Unterbrechungen oder
  - der Beharrung gerade im Wandel,
- welches

– in einer bestimmten Zeitspanne

mit Blick in die Vergangenheit, in die Zukunft oder auch – aus höherer Warte – in beide Richtungen

– in Bezug auf ein bestimmtes Objekt

– durch Vergleich aufeinander folgender Lagen  
zu ermitteln ist.“<sup>398</sup>

*Kontinuität* stellt sich somit als die „Aufeinanderfolge rechtlicher Situationen in der Zeit“ dar.<sup>399</sup> Dabei ist sie das Gegenteil der Unterbrechung, der sogenannten *Diskontinuität*.<sup>400</sup>

Kontinuität wird nach Anna Leisners Lesart durch „*Kontinuitätsbrücken*“ transportiert. Sie sind der Kitt, der verschiedene Rechtslagen aneinanderheftet und sie miteinander verbindet. Durch sie kommt es überhaupt erst einmal zur Verbindung der Rechtslagen und somit zur Kontinuität. Als „*Kontinuitätsbruch*“ bezeichnet Anna Leisner, „wenn der Zusammenhang aufeinanderfolgender Lagen derart gelöst ist, daß danach eine neue Situationsfolge beginnt, die mit der vorhergehenden nichts mehr gemein hat.“ Im Falle des Kontinuitätsbruchs wurde eine Brücke über den „Fluss der Kontinuität“ nie erbaut oder durch rechtliche Maßnahmen ex post niedergedrückt. Eine Verklammerung der Situationsfolgen und Rechtslagen liegt jedenfalls im Falle eines Kontinuitätsbruchs aus Sicht des Rezipienten nicht vor. Hingegen unterbrechen „*Kontinuitätslücken*“ die Kontinuität nur temporär. Sie nehmen die vorhergehende „Rechtsströmung“ wieder auf.<sup>401</sup>

Diese sinnvolle Terminologie Anna Leisners soll auch dieser Untersuchung zu Grunde liegen. Hierbei soll die besondere Bedeutung der Übergangs- und Schlussbestimmungen im Rahmen der Kontinuität, insbesondere als *Kontinuitätsbrücken* und bei *Kontinuitätsbrüchen* gezeigt werden.

Zuvor hat Walter Leisner bereits das „*Kontinuitätsvertrauen*“ erforscht. Er stellt es als zukunftsbezogene Eigenart des „*Geltungsvertrauens*“ des Bürgers in den Fortbestand der Rechtslage dar. Dabei könne es einen umfassenden Schutz des Kontinuitätsvertrauens nie geben – auch um die *lex posterior*-

<sup>398</sup> Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 16 f.

<sup>399</sup> Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 48.

<sup>400</sup> Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 15.

<sup>401</sup> Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 95 f.

Regel nicht außer Kraft zu setzen.<sup>402</sup> Muckel ist der Auffassung, der Bürger habe sich aus dem Kontinuitätsvertrauen heraus auf die Beibehaltung des status quo, d. h. der „Kontinuität des Staatshandelns“ in Abhängigkeit ergeben.<sup>403</sup> Der Kreis schließt sich mit Birk, der in Vertrauen den „Glauben an Kontinuität“ sieht, welcher aus dem Vergangenen lebe, aber auf die Zukunft gerichtet sei.<sup>404</sup> Deutlich wird dadurch die Unklarheit des Begriffs, der schließlich im Zirkulären endet.

Nach Klopfer können „*Kontinuitätsbrüche*“ durch Gesetzesänderungen, zu einer „*Kontinuitätsbelastung*“ führen – insbesondere, wenn es sich um für den Bürger belastende Gesetzesänderungen handelt.<sup>405</sup> Hier schließt sich der Kreis wieder zum Vertrauensschutz.

Häberle geht davon aus, dass durch Verfassungen „ein Stück kultureller Kontinuität“ entsteht und erhalten wird. Sie seien auch „Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes“.<sup>406</sup>

## II. Notwendigkeit von Übergangsbestimmungen zur Vermeidung von Kontinuitätsbrüchen

Für das einfache Recht stellte das Bundesverfassungsgericht bereits früh fest, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Gesetzgeber zur Vermeidung von *Kontinuitätsbrüchen* verpflichten kann, Regelungen zu *Übergangsfristen* und somit *Übergangsregelungen* zu treffen.<sup>407</sup> Es nimmt zwar eine grundsätzliche Bindung des einfachen Gesetzgebers an den allgemeinen Gleichheitssatz auch bei Übergangsregelungen an, lässt aber Ausnahmen „bei einschneidenden Neuregelungen mit langfristigen zeitlichen Auswirkungen“ zu und legitimiert „auch gewisse Unstimmigkeiten, die bei Dauerregelungen

<sup>402</sup> Walter Leisner, Das Gesetzesvertrauen des Bürgers, in: Blumenwitz/Randelzhofer (Hrsg.), FS für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, 1973, S. 281.

<sup>403</sup> Muckel, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 19.

<sup>404</sup> Birk, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, 2004, S. 10.

<sup>405</sup> Klopfer, Übergangsgerechtigkeit bei Gesetzesänderungen und Stichtagsregelungen, DÖV 1978, S. 225, 232 f.

<sup>406</sup> Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1998, S. 112 f.

<sup>407</sup> BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1967 – 1 BvR 569/62 –, BVerfGE 21, 173, 183; BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 1967 – 1 BvR 585/62 –, BVerfGE 22, 275, 276; BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 1969 – 1 BvR 224/67 –, BVerfGE 25, 236, 248; BVerfG, Beschluss vom 08. Juli 1971 – 1 BvR 766/66 –, BVerfGE 31, 275, 284; BVerfG, Beschluss vom 28. Juli 1971 – 1 BvR 40/69 –, BVerfGE 32, 1, 22 f.; BVerfG, Beschluss vom 28. Februar 1979 – 1 BvR 111/75 –, BVerfGE 50, 265, 274; BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 4. Mai 2012 – 1 BvR 367/12 –, BVerfGE 131, 47, 58; 133, 37, 39.

nicht hinnehmbar wären“.<sup>408</sup> Insbesondere bei der Bewältigung der Kriegsfolgen lässt es eine Abweichung vom allgemeinen Gleichheitssatz für die Vergangenheit zu.<sup>409</sup> Dem allgemeinen Gleichheitssatz kommt dabei ebenso wie den Übergangsbestimmungen die Funktion einer „Entzeitung“<sup>410</sup> des Rechts zu. Beide schützen den Adressaten vor Überraschungen und sorgen für Struktur, Stabilität und Flexibilität beim Übergang von Rechtsordnungen. Pieroth sieht in dem „Anspruch auf Übergangsregelungen“<sup>411</sup> ein Problem der „Übergangsgerechtigkeit“.<sup>412</sup> Salzwedel meint Betroffene hätten einen Anspruch auf „weiche Überleitung“ durch Übergangsvorschriften.<sup>413</sup> Während Leisner-Egensperger in Übergangsregelungen „ein überzeugendes Instrument zur Abfederung kontinuieritätsgefährdender Entwicklungen“ sieht,<sup>414</sup> sieht Ciftci die Verpflichtung zum Erlass differenziert. Generell bestehe sie nur „bei unzumutbaren Eingriffen in individuelle Besitzstände“.<sup>415</sup>

Während für den einfachen Gesetzgeber die Pflicht zum Erlass von Übergangsregelungen aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eindeutig und recht unbestritten ist, wird sie für den Verfassungsgeber nicht statuiert. Radikale Umbrüche bergen immer die Gefahr des harten Bruchs mit der rechtlichen Vergangenheit.<sup>416</sup> Manchmal versuchen Übergangs- und Schlussbestimmungen den harten Bruch abzufedern, manchmal sorgen sie hingegen zu *Kontinuitätsbrüchen*. Durch die Verwendung in beide Richtungen weist der Verfassungsgeber ihnen beide Aufgaben zu.

---

<sup>408</sup> BVerfGE 49, 192 (210); BVerfGE 50, 177 (192).

<sup>409</sup> BVerfGE 43, 213 (230).

<sup>410</sup> Zum Begriff der Entzeitung: *Dürig*, Zeit und Rechtsgleichheit, in: Festschrift für die Tübinger Juristenfakultät, 1977, S. 21.

<sup>411</sup> *Pieroth*, Rückwirkung und Übergangsrecht, 1981, S. 152.

<sup>412</sup> Zum Begriff der Übergangsgerechtigkeit siehe *Kloepfer*, Übergangsgerechtigkeit bei Gesetzesänderungen und Stichtagsregelungen, DÖV 1978, S. 225, 233.

<sup>413</sup> *Salzwedel*, Verfassungsrechtlich geschützte Besitzstände und ihre „Überleitung“ in neues Recht, Die Verwaltung 1972, S. 11, 36.

<sup>414</sup> *Leisner-Egensperger*, Kontinuitätsgewähr in der Finanzrechtsprechung, Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft 2004, S. 208.

<sup>415</sup> *Ciftci*, Übergangsfristen bei Gesetzes- und Verwaltungsänderungen, 2011, S. 297.

<sup>416</sup> *Hans Schneider*, Die juristische Bewältigung der Vergangenheit, in: Im Dienst an Recht und Staat – FS für Werner Weber, 1974, führt hierzu als Beispiele auf: Nichtigerklärung der Rechtsakte von Vorgängern durch den aktuellen Papst (S. 15 f.), Säkularisation durch den Reichsdeputationshauptschluss 1803 (S. 22), Bewältigung der Unrechtsakte des Dritten Reichs (S. 26 ff.).

### III. Kontinuitäten in der Gliederung des Verfassungstextes

Die Teilnehmer des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee „standen an der sprichwörtlichen ‚Wiege des Grundgesetzes‘ mit [...] den ‚Gespenstern von Weimar‘ im Rücken“ und „mit den Erfahrungen des Dritten Reiches im Nacken“.<sup>417</sup> – dieser Satz drückt die Situation der Sachverständigen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents zutreffend aus. Die Weimarer Reichsverfassung bot ihnen „reiches Anschauungsmaterial für Einsichten, die Mahnung und Warnung sind.“<sup>418</sup> Das Deutsche Reich war staatlich zusammengebrochen, wie das Bundesverfassungsgericht später sinngemäß urteilte.<sup>419</sup> Es war moralisch und rechtlich bankrott.

Nichtsdestotrotz hatte die Weimarer Reichsverfassung entscheidenden Einfluss auf die Ausgestaltung und insbesondere auch auf die Gliederung des Grundgesetzes. Sie bildete häufig die Grundlage der Beratungen und schlug sich bereits im Bayerischen Entwurf nieder.<sup>420</sup> Von daher existiert auch hier eine *Kontinuitätsbrücke* von der Weimarer Reichsverfassung zum Grundgesetzentwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents.<sup>421</sup> Dreier spricht hierbei sogar von „struktureller Homogenität“.<sup>422</sup>

Eine eindeutige Entscheidung der Herrenchiemseer Sachverständigen, sich an der Gliederung der Weimarer Reichsverfassung zu orientieren, ist jedoch nicht nachweisbar. Somit gibt es auch keine ausdrückliche Entscheidung für einen Abschnitt der Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Der rheinland-pfälzische Justizminister Adolf Susterhenn äußerte in der 2. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 8. September 1948: „Es ist kein Zweifel, daß der Parlamentarische Rat in seinen Entscheidungen völlig frei ist. Wir sind aber andererseits der Auffassung, daß in Herrenchiemsee im Auftrag der Ministerpräsidenten wertvolle Vorarbeiten geleistet worden sind, die die Arbeit des Parlamentarischen Rates allein schon dadurch wesentlich erleichtern können, daß die Problemstellungen klar aufgerissen wurden und

---

<sup>417</sup> Wiesend, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz, 1988, S. 67, 69.

<sup>418</sup> Di Fabio, Die Weimarer Verfassung, 2018, S. 21.

<sup>419</sup> BVerfGE 7, 305, 312; 15, 167, 196; 41, 126, 152; 84, 90.

<sup>420</sup> Bauer-Kirsch, Herrenchiemsee, 2005, S. 186.

<sup>421</sup> Nach Di Fabio, Bonn ist nicht Weimar, in: Heinig/Schorkopf (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz, 2019, S. 13 gibt es *Traditionslinien* von der Frankfurter Paulskirchenverfassung über die Weimarer Reichsverfassung bis zum Grundgesetz.

<sup>422</sup> Dreier, Die Weimarer Reichsverfassung. Vorbild oder Gegenbild des Grundgesetzes, Pfad: Bundeszentrale für politische Bildung/Aus Politik und Zeitgeschichte/Jahrgang 2019/Grundgesetz (zuletzt abgerufen am 31. August 2020).

im Übrigen auch zum Teil bereits gesetzestechnisch einwandfreie Formulierungen gefunden worden sind.“<sup>423</sup>

Mit seinem Grundgesetzentwurf, und insbesondere auch mit dem Entwurf der Übergangs- und Schlussbestimmungen legte der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wesentliche Grundlagen für die Arbeit des Parlamentarischen Rates. Er diente dort als Ausgangspunkt für die Beratungen. Somit existiert auch eine *Kontinuitätsbrücke* vom Entwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents zu den Beratungen des Parlamentarischen Rates. Allerdings wurde auch im Parlamentarischen Rat keine ausdrückliche Gliederungsentscheidung getroffen, die die Existenz eines Abschnitts Übergangs- und Schlussbestimmungen konstituierte. Hinsichtlich der Gliederung des Grundgesetzes und insbesondere hinsichtlich der Existenz von Übergangs- und Schlussbestimmungen lässt sich somit eine Kontinuität seit der Weimarer Reichsverfassung nachweisen. Zwischen der Weimarer Reichsverfassung, den Vorentwürfen zum Grundgesetz und letztlich dem zur Verfassung gewordenen Text bestehen dauerhafte *Kontinuitätsbrücken*. Die Zeit des Dritten Reiches, in welchem die Weimarer Reichsverfassung anfangs teilweise, später gänzlich ignoriert wurde, stellt insofern eine *Kontinuitätslücke* dar. Diese Erkenntnis ist zum Verständnis der „temporalen Signatur“ des Grundgesetzes in seiner Entstehungszeit in den Jahren 1948 und 1949 erforderlich.<sup>424</sup>

Dabei ist insbesondere interessant zu beobachten, dass sowohl die Weimarer Republik als auch die Bundesrepublik „Produkte einer Niederlage“ sind.<sup>425</sup> Beide sind nach kriegesischen Katastrophen in bis dahin unbekanntem Ausmaß entstanden und zeigen in den Dokumenten ihrer Staatsgründung erstaunliche Kontinuitäten. Dennoch ist das Schicksal beider Staatsgebilde bekanntermaßen unterschiedlich verlaufen.

#### IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen mit besonderen Kontinuitätsaspekten

Vom Herrenchiemseer Verfassungskonvent bis zur heutigen Fassung des Grundgesetzes lassen sich verschiedene „besonders interessante“<sup>426</sup> Regelungen und Regelungskategorien identifizieren, die nach einer expliziten Be-

---

<sup>423</sup> ParlRat 9, S. 58 f.

<sup>424</sup> Siehe hierzu *Haardt*, Das Grundgesetz im Strom der Zeit, Pfad im Internet: Bundeszentrale für politische Bildung/Aus Politik und Zeitgeschichte/Jahrgang 2019/ Grundgesetz (zuletzt abgerufen am 31. August 2020).

<sup>425</sup> Siehe *Allemann*, Bonn ist nicht Weimar, 1956, S. 428.

<sup>426</sup> *Häberle*, Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, in: Ruch/ Hertig/Nef (Hrsg.), Festschrift für Martin Lendi, 1998, S. 138 f.

leuchtung rufen. Sie sind ein Spiegel der Probleme der jeweiligen Zeit ihrer Entstehung, welche die Übergangs- und Schlussbestimmungen zu einem Zeitdokument machen, das dem heutigen Rezipienten eine Zeitreise in die Vergangenheit mit heute teilweise wenig erinnerten Problemen ermöglicht. Sie verdeutlichen auf besondere Weise *Kontinuitätsbrüche* und *Kontinuitätsbrücken*. Aus heutiger Sicht sind diese Probleme oft nicht mehr nachvollziehbar. Damit machen sie die Übergangs- und Schlussbestimmungen zu einem verfassungsrechtlichen Geschichtsbuch.

Dabei lässt sich aus der Stellung einer Vorschrift innerhalb oder außerhalb der Übergangs- und Schlussbestimmungen schließen, inwieweit die Mütter und Väter des Grundgesetzes und der spätere Verfassungsgeber von dauerhaftem oder vorübergehendem Regelungsbedarf ausgegangen sind und eine Verortung außerhalb oder innerhalb der Übergangsvorschriften für notwendig erachteten. Exemplarisch werden für die Betrachtung vier Regelungskategorien ausgewählt.

## 1. Regelung zur deutschen Staatsbürgerschaft (Art. 116 GG)

Neben Art. 146 GG, der Ablösungsvorschrift des Grundgesetzes, ist Art. 116 GG sicherlich einer der prominentesten Artikel der Übergangs- und Schlussbestimmungen, da er sich mit einer Thematik beschäftigt, die jeden Deutschen betrifft: die deutsche Staatsbürgerschaft. Dabei beinhaltet Art. 116 GG zwei Regelungskategorien. Zum einen ist dies die Legaldefinition des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes aufgrund des Besitzes der Deutschen Staatsbürgerschaft oder des Innehabens der Eigenschaft eines Statusdeutschen (Art. 116 Abs. 1 GG), zum anderen ist dies der Wiedereinbürgerungsanspruch des Art. 116 Abs. 2 GG.

### *a) Legaldefinition des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes (Art. 116 Abs. 1 GG)*

Art. 116 Abs. 1 GG legt fest, wer „Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes“ ist und definiert damit allgemein für das gesamte Grundgesetz die Person des *Deutschen*.<sup>427</sup> Es handelt sich damit um eine zentrale Vorschrift in der Verfassung, da sie den Personenkreis umgrenzt, von dessen „Mitgliedschaft im Staatsverband“<sup>428</sup> die Staatsgewalt ausgeht. In der Vorschrift wird

<sup>427</sup> Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 22; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl., 2020, Art. 116, Rn. 1.

<sup>428</sup> Sachs, in: Stern (Hrsg.), Staatsrecht, 2006, Bd. IV/1, § 101 II. 1.

eine institutionelle Garantie gesehen.<sup>429</sup> Ferner ergibt sich aus der Staatsangehörigkeit, wem die sog. Deutschengrundrechte zustehen.<sup>430</sup> Darüber hinaus hat sie einen direkten Bezug zur anderen Staatsbürgerschaftsvorschrift des Grundgesetzes, dem Art. 16 GG. Auch in vielen weiteren Vorschriften des Grundgesetzes und des einfachen Gesetzesrechtes werden Rechtsfolgen an die Eigenschaft des Deutscheins geknüpft.

Die Definitionssystematik der Vorschrift ist dabei besonders. Sie geht im ersten Halbsatz von der Existenz der deutschen Staatsangehörigkeit aus, ohne sie selbst zu regeln.<sup>431</sup> Dies bleibt dem einfachen Gesetzesrecht überlassen, das durch den Bundesgesetzgeber zu regeln ist. Der zweite Halbsatz definiert die sog. Statusdeutschen. Dabei handelt es sich um eine staatsbürgerrechtliche Neukreation des Grundgesetzes.<sup>432</sup> Nach der in der deutschen Geschichte auf den Zweiten Weltkrieg folgenden vorbildlosen Flucht und Vertreibung sah man sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes mit der Anwesenheit von circa acht Millionen Volksdeutschen konfrontiert, deren Familien aufgrund der seit dem Mittelalter vorhandenen deutschen Ostsiedlungen in Ost- und Südosteuropa deutsche Siedlungsinseln gebildet haben und nunmehr als Kriegsfolge von dort vertrieben wurden.<sup>433</sup> Dieser Personenkreis besaß nicht die deutsche Staatsangehörigkeit, befand sich aber nunmehr im Geltungsbereich des Grundgesetzes und sah sich selbst als „Deutsche“ an. Diesem Personenkreis sollte durch Art. 116 Abs. 1 2. Halbsatz GG auch die Deutscheneigenschaft zukommen. Dabei stehen die Regelungen des ersten und des zweiten Halbsatzes in einem strengen Alternativverhältnis.<sup>434</sup> Sobald die deutsche Staatsangehörigkeit erworben wurde, fiel die Eigenschaft des Statusdeutschen dauerhaft und ersatzlos weg. Heute ist die Vorschrift bedeutungslos, da aufgrund von § 40a des Staatsangehörigkeitsgesetzes sämtliche Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besessen hatten, diese am 1. August 1999 per Gesetz erworben haben.

<sup>429</sup> Vgl. *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, Art. 16, 176. Aktualisierung (Dezember 2015), Rn. 33; *Wittreck*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl., Art. 16, Rn. 52.

<sup>430</sup> *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 108.

<sup>431</sup> *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 48; *Giegerich*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 34.

<sup>432</sup> *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 52; *Giegerich*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 56.

<sup>433</sup> *Giegerich*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 29.

<sup>434</sup> *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 53; *Giegerich*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 57.

Weder der Bayerische Entwurf eines Grundgesetzes noch der Herrenchiemseer Entwurf<sup>435</sup> beinhalteten Regelungen zur Staatsbürgerschaft. Im Parlamentarischen Rat wurde erstmals durch den Allgemeinen Redaktionsausschuss am 18. November 1948 eine Regelung für die erste Lesung im Hauptausschuss eingebracht, welche fast identisch zur zum Gesetz gewordenen Regelung war. Sie beinhaltete bei der Definition der Statusdeutschen lediglich die Flüchtlinge. Die Vertriebenen wurden erst später aufgrund der Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses zur zweiten Lesung des Hauptausschusses im Januar 1949 ergänzt.

*b) Anspruch auf Wiedereinbürgerung und Nichtausbürgerungsfiktion  
(Art. 116 Abs. 2 GG)*

Einen ganz anderen Charakter als der Absatz 1 besitzt die Vorschrift des Absatzes 2 des Art. 116 GG. Er vermittelt Menschen, denen zwischen nationalsozialistischer Machtübernahme und Kriegsende aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen worden ist, einen Wiedereinbürgerungsanspruch. Diesen Anspruch besitzen auch die Abkömmlinge. Soweit die Ausgebürgerten nach Kriegsende in Deutschland ihren Wohnsitz genommen und keinen entgegenstehenden Willen zum Ausdruck gebracht haben, gelten sie als nicht ausgebürgert. Durch das Antragserfordernis sollte den Betroffenen die Wiedereinbürgerung nicht aufgedrängt werden, da davon auszugehen war, dass diese dies nicht zwingend wünschten. Einziger Zweck dieser Vorschrift ist die *Wiedergutmachung nationalsozialistischer Unrechts*.<sup>436</sup> Zur Vermeidung eines verfassungsrechtlichen „Denkmals“ für das Hitlerregime<sup>437</sup> wurde der Bezugszeitraum nur durch die Daten der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler sowie durch die bedingungslose Kapitulation umgrenzt. Die Vorschrift selbst fand erst im parlamentarischen Rat ihren Weg in den Verfassungstext. Wie zu Abs. 1 gab es keine Vorläufer im Herrenchiemseer Entwurf.<sup>438</sup>

Aufgrund der Erstreckung auf die Abkömmlinge hat die Vorschrift auch heute noch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Seit vielen Jahren gibt

<sup>435</sup> v. Doemming/Füsslein/Matz (Hrsg.), Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR 1951, S. 823.

<sup>436</sup> Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 81; Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 91; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl., 2020, Art. 116, Rn. 11.

<sup>437</sup> Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 92.

<sup>438</sup> v. Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR 1 (1951), S. 823 ff.

es jährlich weltweit eine kleine vierstellige Zahl von Wiedergutmachungseinbürgerungen – insbesondere aus Israel.<sup>439</sup> Dabei ließ die Brexit-Entscheidung auch die Zahl der diesbezüglichen Einbürgerungsanträge aus dem Vereinigten Königreich ansteigen.<sup>440</sup>

Im Ausland geborene Abkömmlinge ehemals deutscher Staatsbürger müssen die deutsche Staatsbürgerschaft auch hypothetisch erworben haben können,<sup>441</sup> was bedeutet, dass ein entsprechender Kausalverlauf vom ehemaligen Inhaber der deutschen Staatsangehörigkeit bis zum Abkömmling vorliegen muss. Dabei ist die zum 1. Januar 1990 eingeführte Regelung von § 4 Abs. 4 des Staatsangehörigkeitsgesetzes von Bedeutung, wonach ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit von Kindern von nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geborenen und sich dort aufhaltenden Deutschen nur dann erfolgt, wenn die Geburt innerhalb eines Jahres der deutschen Auslandsvertretung angezeigt wird. Zu irgendeinem nicht zu bestimmenden Zeitpunkt in der Zukunft wird Art. 116 Abs. 2 GG dann keine Bedeutung mehr haben, da dann keine hypothetische Kausalität des Staatsangehörigkeitserwerbs mehr vorliegen wird. Das einfache Recht sorgt somit für einen *Kontinuitätsbruch*.<sup>442</sup>

### c) Art. 116 GG – Übergangs- oder Schlussbestimmung?

Die Literatur sieht in Art. 116 GG zu Unrecht eine Übergangsbestimmung.<sup>443</sup> Wittreck und Hailbronner begründen dies mit der Stellung im XI. Abschnitt des Grundgesetzes. Seziert man die Norm, kommt man zu dem Ergebnis, dass der Befund bei Weitem nicht so eindeutig ist. Art. 116 Abs. 1 GG liefert eine *Legaldefinition* des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes.

<sup>439</sup> Siehe Einbürgerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 1, Reihe 2.1 (abzurufen unter [https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie\\_serie\\_00000019](https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000019); abgerufen am 5. August 2019, 16:06).

<sup>440</sup> Siehe <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/deutschland-will-brexite-fluechtlingen-die-einbuengerung-erleichtern-15772222.html> (abgerufen am 5. August 2019).

<sup>441</sup> Vedder/Lorenzmeier, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., 2012, Art. 116, Rn. 76.

<sup>442</sup> Mit dem Vorschlag einer Verfassungsänderung zur Schaffung von Rechtssicherheit für die Betroffenen Zimmermann/Bäumler, Art. 116 Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell, DÖV 2016, S. 97, 104.

<sup>443</sup> Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 42; Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 20; J. Masing/M. Kau, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 1; Hailbronner, in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl., 2017, Art. 116 GG, Rn. 4.

Eine Legaldefinition kann aufgrund ihrer Funktion als durch ein Gesetz gegebene Begriffsbestimmung bereits keinen Übergangscharakter haben, da sie einen Sachverhalt allgemein bestimmt. Dies gilt insbesondere für den ersten Halbsatz, der auf das einfache Recht verweist. Den Anwendungsbereich des zweiten Halbsatzes hat der einfache Gesetzgeber eliminiert, indem er allen Statusdeutschen die deutsche Staatsbürgerschaft durch Gesetz verliehen hat. Ein Verlust des Anwendungsbereichs einer Legaldefinition durch eine Maßnahme des einfachen Gesetzgebers macht eine Norm jedoch nicht zur Übergangsbestimmung. Art. 116 Abs. 1 GG ist daher eine Schlussbestimmung.

Hinsichtlich Art. 116 Abs. 2 GG mag der Gedanke aufkommen, dass die Frage der Wiedergutmachung eine des Übergangs ist und daher mit der Zeit an Bedeutung verliert. In Bezug auf die ausgebürgerten Personen, ist dies sicherlich mit dem Tod der letzten ausgebürgerten Person der Fall. Durch die Erstreckung der Vorschrift auf Abkömmlinge wollte der Verfassungsgeber diesen Anspruch jedoch *ad infinitum*<sup>444</sup> auf zukünftige Generationen weitergeben. Aufgrund der Schaffung von § 4 Abs. 4 des Staatsangehörigkeitsgesetzes durch den einfachen Gesetzgeber wird der Anwendungsbereich der Vorschrift zu einem unbestimmten Zeitpunkt in der Zukunft auslaufen. Dadurch wird die Vorschrift jedoch nicht zu einer Übergangsbestimmung. Schon allein aufgrund der Normenhierarchie können Maßnahmen des einfachen Gesetzgebers den Charakter einer Vorschrift nicht verwandeln. Auch wäre denkbar, dass einfach-rechtliche Vorschriften – wie § 4 Abs. 4 des Staatsangehörigkeitsgesetzes – mit Wirkung für die Vergangenheit wieder rückgängig gemacht werden. Sollte sich in diesem Falle der Charakter der Verfassungsnorm etwa wieder zurückverwandeln?

Die Vorschrift des Art. 116 GG zeigt, dass eine einfache Einordnung einer Vorschrift als *Übergangsbestimmung* oder als *Schlussbestimmung* nicht immer auf den ersten Blick und keinesfalls immer einfach möglich ist. So mag eine Vorschrift teilweise eine voll wirksame Schlussbestimmung (Art. 116 Abs. 1 1. Halbsatz GG) und eine Schlussbestimmung ohne wirklichen Anwendungsbereich (Art. 116 Abs. 1 2. Halbsatz GG) beinhalten. Bei der

---

<sup>444</sup> Unklar ist, ob durch § 4 Abs. 4 des Staatsangehörigkeitsgesetzes eine Erwerbs-sperre ausgelöst wird (siehe Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl., 2020, Art. 116, Rn. 13; dafür Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 110; Hailbronner, in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl., Art. 116 GG, Rn. 99 ff.; kritisch Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 116, Rn. 92). Problematisch erscheint jedenfalls, ob der einfache Gesetzgeber einen grundgesetzlichen Anspruch dermaßen einfach aushebeln kann. Die Frage, ob eine derartig weite staatsbürgerrechtliche Haftung sinnvoll ist, ist eine verfassungsrechtliche Frage, welche dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten ist.

staatsbürgerrechtlichen Ewigkeitshaftung<sup>445</sup> der Bundesrepublik Deutschland des Art. 116 Abs. 2 GG handelt es sich auch um eine reine Schlussbestimmung. An dieser Einordnung ändert das einfache Recht nichts.

#### d) Schlussfolgerungen

Das Staatsangehörigkeitsrecht hat aufgrund seiner besonderen lebenslang andauernden Funktion auch eine besondere „Kontinuitätsbindung“.<sup>446</sup> Ohne eigenes Tätigwerden erwirbt eine Person die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt und kann sie aufgrund des Verbots des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG ohne eigenes Zutun auch nicht mehr verlieren. Die durch die Schlussbestimmung des Art. 116 GG Abs. 1 GG eingerichtete deutsche Staatsangehörigkeit stellt somit eine generationenübergreifende *Kontinuitätsbrücke* dar. Diese Kontinuitätsbrücke gab es auch zwischen dem Deutschen Reich und der Bundesrepublik Deutschland, da die durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz<sup>447</sup> vom 22. Juli 1913 vermittelte deutsche Staatsangehörigkeit mit der des Art. 116 Abs. 1 GG vermittelten identisch ist. Die Deutsche Demokratische Republik versuchte später einen *Kontinuitätsbruch* im Recht der Staatsangehörigkeit. Mit dem Gesetz über die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik 20. Februar 1967<sup>448</sup> wandte sich diese von einer einheitlichen deutschen Staatsbürgerschaft ab. Die Bundesrepublik Deutschland hielt jedoch auch von 1967 bis 1990 an einer einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit als gesamtdeutsche *Kontinuitätsklammer* fest.

## 2. Regelungskategorie Neugliederung der Länder (Art. 118 und 118a GG)

Augenfällig wird die Kontinuitätsbedeutung der Übergangs- und Schlussbestimmungen auch an der Regelungskategorie Neugliederung der Länder. Dabei handelte es sich um eines der beherrschenden verfassungsrechtlichen Themen aus der Gründungsphase und den ersten Jahren der Bundesrepublik.<sup>449</sup>

<sup>445</sup> Giegerich, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 61. Lieferung (Stand Januar 2011), Bd. VII, Art. 116, Rn. 102.

<sup>446</sup> Anna Leisner, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002, S. 332.

<sup>447</sup> RGBl. 1913, S. 583–593.

<sup>448</sup> GBl. DDR I, S. 3–5.

<sup>449</sup> Die Darstellung des Art. 29 GG in der Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes (JöR 1951) umfasst immerhin 33 Seiten (S. 262–295).

*a) Die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage  
für die Neugliederung – Vom Frankfurter Dokument Nr. II  
bis zur Wiedervereinigung*

Bereits im Frankfurter Dokument Nr. II beauftragten die Militärgouverneure die westdeutschen Ministerpräsidenten, „die Grenzen der einzelnen Länder zu überprüfen, um zu bestimmen, welche Änderungen sie etwa vorzuschlagen wünschen. Solche Änderungen sollten den überlieferten Formen Rechnung tragen und möglichst die Schaffung von Ländern vermeiden, die im Vergleich mit anderen Ländern zu groß oder zu klein sind.“ Spätestens zum Zeitpunkt der Auswahl der Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung sollten die Vorschläge der Ministerpräsidenten der Bevölkerung der betroffenen Gebiete zur Annahme vorgelegt werden.

In einer Konferenz vom 8. bis 10. Juli 1948 im Rittersturz in Koblenz befassten sich die Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen mit den „Frankfurter Dokumenten“.<sup>450</sup> In der teils recht emotional aufgeladenen Debatte zu Dokument Nr. II ging es im Wesentlichen um die Neugliederung der südwestdeutschen Länder, am Rande um das Schicksal des Neugebildes Rheinland-Pfalz. Insbesondere kamen die Ministerpräsidenten überein, territoriale Neugliederungen von Ländern auf die südwestdeutschen Länder zu beschränken, da weitergehende Anstrengungen illusorisch seien.<sup>451</sup> In Anlage 2 ihrer Antwortnote teilten die Ministerpräsidenten den Militärgouverneuren mit, eine Neugliederung bedürfe einer sorgfältigen Prüfung, die in der Kürze der Zeit nicht möglich sei. Insgesamt wurde eine territoriale Neugliederung der deutschen Länder als alleinige deutsche Aufgabe betrachtet.<sup>452</sup> Über diese Antwort und die Nichtbefolgung des alliierten Auftrags war insbesondere der amerikanische Militärgouverneur, General Clay, verärgert.<sup>453</sup> In der Konferenz der Militärgouverneure mit den westdeutschen Ministerpräsidenten am 20. Juli 1948 wurde von Seiten der Militärgouverneure sehr deutlich zu einer Entscheidung in der Neugliederungsfrage gedrängt.<sup>454</sup>

Auch auf ihrer Konferenz im Jagdschloss Niederwald vom 21. bis 22. Juli 1948 rangen die Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen intensiv mit der Frage der Neugliederung der Länder.<sup>455</sup> Sie konnten schließlich in der Besprechung einer Delegation der Ministerpräsidenten mit alliiert-

---

<sup>450</sup> Protokoll der Beratungen abgedruckt in ParlRat 1, S. 60 ff.

<sup>451</sup> *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948–1949, 2019, S. 35.

<sup>452</sup> *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948–1949, 2019, S. 28.

<sup>453</sup> *Duppré*, Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zu Grundgesetz, 1988, S. 14.

<sup>454</sup> Protokoll abgedruckt in ParlRat 1, S. 163 ff.

<sup>455</sup> Protokoll abgedruckt in ParlRat 1, S. 172 ff.

ten Verbindungsoffizieren in Frankfurt am Main am 12. August 1948 eine Terminverlängerung bis zum 15. Oktober 1948 erreichen.<sup>456</sup> Auch dieser Termin wurde nicht eingehalten. Die Ministerpräsidenten setzten schließlich einen Ausschuss zur Überprüfung der Ländergrenzen ein, der in mehreren Sitzungen im August 1948 tagte.<sup>457</sup> Aufgrund der weiterhin sehr unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich der Neugliederungsfrage zog sich der Ausschuss auf die Problematik der Neugliederung der südwestdeutschen Länder zurück. Dem Auftrag bis zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates einen Vorschlag zu machen, kamen die Ministerpräsidenten jedoch nicht nach.

Die Regelungskategorie zur Neugliederung der Länder ist bereits in Art. 89 des Bayerischen Entwurfs zum Grundgesetz nachweisbar. Absatz 1 sollte die Neugliederung ermöglichen, aber nicht erzwingen. Über die Genese des Bayerischen Entwurfs ist wenig bekannt. Jedoch wird die eindeutige Forderung der Neugliederung durch die Militärgouverneure den Autoren nicht unbekannt gewesen sein. In seinen Absätzen 2 bis 5 machte der Artikelentwurf äußerst detaillierte Vorschriften über das Abstimmungsverhalten in den beteiligten Ländern.

Der Herrenchiemseer Entwurf verschob die Neugliederungsfrage aus den Übergangs- und Schlussbestimmungen heraus in den Art. 28. Dieser war jedoch nur ein Platzhalter. Eine Artikulierung durch den Konvent unterblieb, da eine Einigung dort nicht möglich war. Dort wurden drei Varianten diskutiert. Zum einen wurde vorgeschlagen, nur eine einzige endgültige Neugliederung vorzunehmen. Nach der zweiten Auffassung sollte eine Neugliederung auf Initiative der betroffenen Länder durch Staatsverträge erfolgen. Die dritte Auffassung wollte entgegen dem Frankfurter Dokument II eine dauerhafte bundesrechtliche Rechtsgrundlage für die Zukunft schaffen.

In der zweiten Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates am 8. September 1948 wurde im einführenden Referat durch die Abgeordneten Dr. Schmid<sup>458</sup> und Dr. Süsterhenn<sup>459</sup> auf die Notwendigkeit einer Neugliederung hingewiesen. Der Zuständigkeitsausschuss lehnte in seiner 7. und 11. Sitzung am 1. und 14. Oktober 1948 seine Zuständigkeit ab. Die eigentliche Erarbeitung dieses Artikels erfolgte dann im Ausschuss für Grundsatzfragen. Auch in der 1. Lesung des Hauptausschusses im Parlamentarischen Rat erfolgte die Beratung zunächst im 2. Abschnitt über den Bund und die Länder (Art. 25). Der Allgemeine Redaktionsausschuss überführte dann in seiner

---

<sup>456</sup> Protokoll abgedruckt in ParlRat 1, S. 319 ff.

<sup>457</sup> Protokolle abgedruckt in ParlRat 1, S. 291–318, 326–336.

<sup>458</sup> ParlRat 9, S. 33 f.

<sup>459</sup> ParlRat 9, S. 58.

Stellungnahme zur 1. Lesung des Hauptausschusses die Regelung als Art. 138 aa in die Übergangs- und Schlussbestimmungen. An dieser Stelle wurde auch in der 2. Lesung des Hauptausschusses darüber beraten. Erst auf Vorschlag des Fünferausschusses für die 3. Lesung wurde die Vorschrift wieder zu Art. 25. Noch vor der 4. Lesung im Hauptausschuss am 5. Mai 1949 lagen zwei unterschiedliche Vorschläge vor. Die Abgeordneten Dr. Eberhard, Maier, Zimmermann und Dr. Heß wollten die Neugliederung im Südwesten durch eine Vereinbarung der beteiligten Länder ermöglichen.<sup>460</sup> Die Abgeordneten Hilbert, Kühn, Dr. Laforet, Schlör und Dr. de Chapeaurouge hingegen präferierten eine Neugliederung durch Bundesgesetz.<sup>461</sup> Letztlich kam es noch vor der Behandlung im Hauptausschuss zu einem Kompromiss der beteiligten Abgeordneten, der schließlich auch mit Art. 29 GG Gesetz wurde,<sup>462</sup> und eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers annimmt. Für das Grundgesetz recht außergewöhnlich wird eine Bestätigung durch Volksentscheid gefordert (Art. 29 Abs. 2 GG). Art. 29 Abs. 1 GG beinhaltet letztlich einen ausdrücklichen Änderungsbefehl zur Neugliederung des Bundesgebietes. Allerdings sprachen die Militärgouverneure in Ziffer 5 ihres Genehmigungsschreibens vom 12. Mai 1949 einen ausdrücklichen Vorbehalt in Bezug auf Art. 29 GG aus.<sup>463</sup> Eine Neugliederung war damit bis auf die südwestdeutschen Länder ausgeschlossen. Die Aufforderung des Verfassungsgebers in Absatz 6, eine Neugliederung innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durchzuführen war damit obsolet. Der Besatzungsvorbehalt galt bis zum Wegfall der besatzungsrechtlichen Schranken am 5. Mai 1955.<sup>464</sup>

In Art. 118 GG wurde ein von Art. 29 GG abweichendes territorial begrenztes Sonderrecht<sup>465</sup> für die Länder Baden, Württemberg-Baden und

<sup>460</sup> Antrag vom 5. Mai 1949 auf Drs. 824.

<sup>461</sup> Antrag vom 5. Mai 1949 auf Drs. 841.

<sup>462</sup> v. Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR 1951, S. 832.

<sup>463</sup> Ziffer 5 lautet: „5. Ein vierter Vorbehalt bezieht sich auf die Artikel 29 und 118 und die allgemeinen Fragen der Neufestsetzung der Ländergrenzen. Abgesehen von Württemberg-Baden und -Hohenzollern hat sich unsere Haltung in dieser Frage, seitdem wir die Angelegenheit mit Ihnen am 2. März besprochen haben, nicht geändert. Sofern nicht die Hohen Kommissare einstimmig eine Änderung dieser Haltung beschließen, sollen die in den genannten Artikeln festgelegten Befugnisse nicht ausgeübt werden und die Grenzen aller Länder mit Ausnahme von Württemberg-Baden und -Hohenzollern bis zum Zeitpunkt des Friedensvertrages, so wie sie jetzt festgelegt sind, bestehen bleiben.“; ParlRat 8, S. 274.

<sup>464</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 77. Lieferung (Stand Mai 2016), Bd. IV, Art. 29, Rn. 5.

<sup>465</sup> Remmert, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 118, Rn. 1; Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 118, Rn. 1.

Württemberg-Hohenzollern geschaffen, um trotz des alliierten Vorbehaltes in Bezug auf Art. 29 GG die südwestdeutsche Neugliederung zu ermöglichen.<sup>466</sup> Da nach Inkrafttreten des Grundgesetzes eine Vereinbarung der südwestdeutschen Länder nicht zu Stande kam,<sup>467</sup> beschloss der Deutsche Bundestag auf Grundlage von Art. 118 Satz 2 GG am 4. Mai 1951 das Zweite Gesetz über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern.<sup>468</sup> Am 25. April 1952 wurde das Land Baden-Württemberg gegründet. Die Rechtmäßigkeit der Neugliederung wurde durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt.<sup>469</sup>

Auch nach der Gründung Baden-Württembergs tauchte die Frage immer wieder in der Diskussion auf,<sup>470</sup> die einen zwischenzeitlichen Abschluss in einer Änderung des Art. 29 GG im Jahre 1969 fanden.<sup>471</sup> Bemerkenswert in der Neufassung von 1969 ist die Nennung von festen Endterminen in Absatz 3. Für Baden war ein Volksentscheid bis zum 31. März 1970 vorgesehen, der hinsichtlich einer Ausgliederung erfolglos blieb. Damit fanden die Bemühungen zur Ausgliederung Badens aus Baden-Württemberg ihren Abschluss.

Im Jahre 1975 fanden aufgrund von älteren Bestrebungen Volksabstimmungen in den niedersächsischen Landesteilen Oldenburg und Schaumburg-Lippe sowie im nördlichen Rheinland-Pfalz zwecks einer Ausgliederung statt. Die niedersächsischen Volksentscheide waren dabei erfolgreich, während der rheinland-pfälzische Volksentscheid nicht die erforderliche Mehrheit fand.<sup>472</sup> Allerdings wurde das Land Niedersachsen in seinem territorialen Bestand durch das *Gesetz über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes* vom 9. Januar 1976<sup>473</sup> nicht verändert, da diese Länder – wie von Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. gefordert – nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben nicht wirksam hätten erfüllen können. Noch im Jahr 1976 fand der Art. 29 GG zu seiner immer noch geltenden Fassung. Die Verpflichtung zur Neugliederung des Bundesgebietes wurde zur Kann-Regelung. Der Verfas-

<sup>466</sup> Greulich, Länderneugliederung und Grundgesetz, 1995, S. 40.

<sup>467</sup> Dargestellt bei Remmert, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 118, Rn. 7–12.

<sup>468</sup> BGBl. I S. 284 ff.

<sup>469</sup> BVerfGE 1, 14 ff.

<sup>470</sup> Dargestellt bei Greulich, Länderneugliederung und Grundgesetz, 1995, S. 43 ff.

<sup>471</sup> 25. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. I S. 1241 f.

<sup>472</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 77. Lieferung (Stand Mai 2016), Bd. VII, Art. 29, Rn. 8.

<sup>473</sup> BGBl. I S. 45.

sungsauftrag zur Neugliederung war gescheitert.<sup>474</sup> In die Neugliederungsdebatte trat zunächst einmal Ruhe ein. Art. 29 GG wurde seitdem weder verändert noch aktiviert.

#### *b) Die Neugliederungsfrage nach der Wiedervereinigung*

Eine Neugliederungsdebatte kam erst wieder nach der Wiedervereinigung auf. Dafür wurde im Jahre 1994 die Vorschrift des Art. 118a GG aufgrund der Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern in die Übergangs- und Schlussbestimmungen als Neugliederungs-sonderrecht für die Länder Berlin und Brandenburg implementiert.<sup>475</sup> Im Gegensatz zu Art. 29 GG, der eine Neugliederung des Bundesgebietes durch Bundesgesetz ermöglicht, und der Kompromisslösung des Art. 118 GG aus der das Land Baden-Württemberg durch Bundesgesetz hervorgegangen ist, nachdem eine Vereinbarung der betroffenen Länder nicht zu Stande kam, ermöglicht Art. 118a GG die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg durch „Vereinbarung beider Länder“. Eine Beteiligung des Bundes ist hierbei nicht vorgesehen.<sup>476</sup> Dieser Art. 118a GG stellt die Frage der Neugliederung von Berlin und Brandenburg in die Verfügungsgewalt dieser Länder. Art. 118 GG hat das für den südwestdeutschen Raum nicht getan. Hierin besteht der entscheidende Unterschied.

Ein „Staatsvertrag über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag)“<sup>477</sup> wurde am 27. April 1995 geschlossen. Nach seiner Ratifizierung im Abgeordnetenhaus von Berlin und im Landtag Brandenburg mit Mehrheiten von zwei Dritteln der Mitglieder fand am 5. Mai 1996 in beiden Ländern parallel eine Volksabstimmung statt. Im Gegensatz zu Berlin kam in Brandenburg weder die notwendige einfache Mehrheit, noch das notwendige Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten zu Stande.<sup>478</sup>

Die Ablehnung des Neugliederungs-Vertrags durch die brandenburgische Bevölkerung hat mannigfaltige Gründe, die empirisch nur schwer nachzu-

<sup>474</sup> Greulich, Länderneugliederung und Grundgesetz, 1995, S. 134.

<sup>475</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a) vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146).

<sup>476</sup> Dietlein, in Bonner Kommentar, Art. 118a, 96. Lieferung (Stand Mai 2001), Rn. 22.

<sup>477</sup> BerlGVBl. S. 49 und BbgGVBl. S. 151.

<sup>478</sup> Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 118a, Rn. 16 f.; Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 74. Lieferung (Stand Mai 2015), Bd. VII, Art. 118a, Fn. 22; Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 118a, Fn. 4.

weisen sind. Aus der unerwartet hohen Abstimmungsbeteiligung in Brandenburg wird gefolgert, dass es sich um eine Art „Protestwahl“ gegen eine „zweite Vereinigung“ kurz nach der Wiedervereinigung handelte.<sup>479</sup> Weitere Gründe mochten die Angst davor, von Berlin ausgenutzt zu werden, sowie der kurz zuvor öffentlich bekannt gewordene Berliner Schuldenberg gewesen sein. Seitdem kooperieren beide Länder in beträchtlichem Umfang durch Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen.<sup>480</sup>

### *c) Territoriale Neugliederungen als Kontinuitätsbruch*

Mit der Schaffung der Besatzungszonen nach der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 wurden zum Teil jahrhundertealte *territoriale Kontinuitäten* zerrissen. Zum Teil sind die im Dritten Reich gleichgeschalteten Länder wiederauferstanden (zum Beispiel Bayern ohne die Pfalz, Hamburg und Bremen) und konnten ihre territoriale Kontinuität wahren. Größtenteils kam es jedoch zu Kontinuitätsbrüchen und zur Schaffung von Kunstgebilden. So existierten beispielsweise Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zuvor in dieser Form nicht. Auch ist das früher besonders dominante Preußen nicht wieder auferstanden, sondern wurde mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25. Februar 1947<sup>481</sup> aufgelöst, was für viele Deutsche einen *territorialen und kulturellen Kontinuitätsbruch* darstellte.

Die territoriale Neugliederung, die von den Besatzungsmächten im Frankfurter Dokument Nr. II im großen Umfang gefordert, und schließlich im kleinen Umfang in der Bundesrepublik durch die Gründung des Landes Baden-Württemberg durchgeführt wurde, zeigt die besondere Härte von Kontinuitätsbrüchen für die Bevölkerung. Um die Überwindung dieser zu erleichtern, hat der Verfassungsgeber den Art. 118 GG für Südwestdeutschland und den Art. 118a GG für eine künftige Fusion der Länder Berlin und Brandenburg zu vereinfachten Voraussetzungen geschaffen.

### *d) Art. 118 und 118a GG – Übergangs- oder Schlussbestimmung?*

Die Frage, ob es sich bei den Art. 118 und 118a GG um Übergangsbestimmungen oder Schlussbestimmungen handelt, ist nicht ganz einfach zu beant-

<sup>479</sup> Keunecke, Berlin-Brandenburg – Traum oder Hochzeit?, 2003, S. 68 ff.

<sup>480</sup> Hierzu Dietlein, in Bonner Kommentar, Art. 118a, 96. Lieferung (Stand Dezember 2015), Rn. 34.

<sup>481</sup> Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland S. 262.

worten. Beide Vorschriften stellen eine *lex specialis* zu Art. 29 GG dar,<sup>482</sup> welcher die Neugliederung des Bundesgebietes allgemein regelt und sich somit mit dem Zuschnitt des Staatsgebietes befasst. Alle drei Vorschriften befassen sich jedoch mit dem *Übergang* von einer territorialen Rechtsordnung in die andere. Außerdem ist Art. 118 GG durch die Gründung von Baden-Württemberg verbraucht. Dies wäre auch für Art. 118a GG nach einer Fusion von Berlin und Brandenburg der Fall. Auch dies spricht für den Charakter einer Übergangsbestimmung.

Ohne die Frage zu beantworten, ob es sich bei Art. 29 GG systematisch nicht auch eher um eine Übergangsbestimmung handelt, lässt sich somit feststellen, dass es sich bei Art. 118 und 118a GG um Übergangsbestimmungen handelt. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist mit Art. 29 GG und Art. 118 und 118a GG interessanterweise in zwei unterschiedlichen Abschnitten des Grundgesetzes geregelt. Während Art. 118 und 118a nur einmalig gelten und dann verbraucht sind, regelt Art. 29 GG abstrakt-generell die Neugliederung des Bundesgebietes und ist damit im Abschnitt über den Bund und die Länder zutreffend lokalisiert. Die Tatsache, dass die Norm in den Beratungen des Parlamentarischen Rates Hin und Her wanderte, zeigt jedoch, dass diese Frage auch für die Autoren des Grundgesetzes nicht auf den ersten Blick eindeutig zu lösen war.

#### e) Schlussfolgerungen

Die Neugliederungsfrage beschäftigte die staatsrechtliche und politische Debatte der Bundesrepublik Deutschland immer wieder nachhaltig. Es bestand keine Einigkeit über Umfang und Weg einer Neugliederung. Schon das Frankfurter Dokument Nr. II übte vor der Konstituierung des Parlamentarischen Rates sehr großen zeitlichen Druck zur Neugliederung aus.

Die Frage der Neugliederung ist unmittelbar mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes verknüpft. Außergewöhnlich ist die Tatsache, dass der Neugliederungsartikel in der Entwurfsphase des Grundgesetzes immer wieder zwischen den Abschnitten „Der Bund und die Länder“ und „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ verschoben wurde. Diese Wankelmütigkeit ist gleichzeitig Ausfluss der Uneinigkeit bei den Beratungen, die so weit ging, dass in Herrenchiemsee noch nicht einmal – wie in anderen

---

<sup>482</sup> Für Art. 118 siehe *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 118, Rn. 11 und *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2017), Bd. VII, Art. 118, Rn. 1. Für Art. 118a siehe *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 118a, Rn. 18 und *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 74. Lieferung (Stand Mai 2015), Bd. VII, Art. 118a, Rn. 2.

Fällen üblich – ein Alternativentwurf niedergeschrieben wurde. Letztlich kristallisierte sich heraus, dass nur im Südwesten eine Neugliederung ernsthaft in Frage käme, was durch die Übergangsbestimmung des Art. 118 zum Ausdruck gebracht wurde. Pragmatischerweise wurde hierbei ein die Neugliederung erleichterndes Sonderrecht geschaffen. Durch die Verortung der allgemeinen Regelung zur Neugliederung im Abschnitt „Der Bund und die Länder“ zeigte der Verfassungsgeber, dass er von einem dauerhaften Bedarf an Neugliederung ausging. Er schien es nicht für ein Übergangsproblem zu halten.

Mit dem Neugliederungs-Vertrag zwischen Berlin und Brandenburg kam es zum einzigen Mal zu ernsthaften Neugliederungsbemühungen aus der Politik.<sup>483</sup> Hier sollte ein historischer territorialer Kontinuitätsbruch rückgängig gemacht werden. Berlin und Brandenburg gehörten als preußisches Kernland in der Vergangenheit immer zusammen.

In der heutigen Debatte flammt die Frage der Notwendigkeit der Länderneugliederung immer wieder auf, insbesondere hinsichtlich der Gründung eines Nordstaates. Dabei bleibt sie aus vielfältigen Gründen nach wie vor unbeantwortet und führt immer wieder zu *Déjà-vus*. Eine Lösung ist insbesondere aufgrund von landsmannschaftlichen Überzeugungen und machtpolitischen Interessen nicht wahrscheinlich, obwohl aus haushalterischen Ersparnisgründen eine Straffung der föderalen Struktur sinnvoll erscheint.

Die Tatsache, dass der Neugliederungsartikel in der Entwurfsphase des Grundgesetzes zeitweise in den Übergangs- und Schlussbestimmungen vorgesehen war und dass das Neugliederungssonderrecht der Art. 118 und 118a GG dort verortet ist, zeigt die besondere Funktion des Neugliederungsrechts. Dabei kann es *territoriale Kontinuitätsbrüche* verfestigen – wie im Falle Baden-Württemberg – oder rückgängig zu machen versuchen – wie im Falle Berlin/Brandenburg.

### 3. Regelungskategorie Beamtenrecht (Art. 131 und 132 GG)

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Beamtenrechts in der neuen Bundesrepublik erfolgte neben der zentralen Vorschrift des Art. 33 Abs. 5 GG in den Art. 131 und 132 GG. Sie eröffnen Wege zur Lösung der Probleme, welche sich aus den Folgen des Krieges und der Nachkriegszeit ergaben. An ihnen zeigen sich besondere *Kontinuitätsphänomene*. Insbesondere in der Anfangszeit der Geltung des Grundgesetzes war Art. 131 GG Gegen-

---

<sup>483</sup> Keunecke, Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg, 2000, S. 338.

stand einer erheblichen – wenn nicht sogar der am meisten – geführten Diskussion grundgesetzlicher Vorschriften.<sup>484</sup>

*a) Die verdrängten Beamten und die Regelung  
nach Art. 131 GG*

Durch den Verlust der deutschen Ostgebiete stellte sich das Problem der sog. verdrängten Beamten, deren Anstellungsbehörden oder Dienstherren aufgrund der Folgen des Krieges nicht mehr existierten. Im Jahre 1949 befanden sich insgesamt 248.345 verdrängte Beamte im Bundesgebiet, von denen lediglich 64.805 einen Posten im öffentlichen Dienst besaßen.<sup>485</sup> Darüber hinaus wurde vielen Beamten aufgrund von Entnazifizierungsverfahren ihre Anstellung entzogen. Der Umgang mit diesem Personenkreis stellte aufgrund seiner materiellen Bedeutung für diesen eines der „brennendsten“ Probleme der Nachkriegszeit dar.<sup>486</sup> Aufgrund der unterschiedlichsten Fallgruppen waren die Rechtsverhältnisse „konfus“.<sup>487</sup> Von der gleichen Problematik waren Versorgungsempfänger betroffen. Insgesamt handelte es sich dabei um eine vergleichsweise große und bedeutsame Gruppe.

Hinsichtlich der Schaffung einer bundeseinheitlichen Rechtslage für die verdrängten Beamten war somit Eile geboten, da aufgrund der bisherigen Zuständigkeit der Länder eine Zersplitterung der Verhältnisse drohte.<sup>488</sup> Die Entnazifizierung verlief in den drei westlichen Besatzungszonen recht unterschiedlich. Während die Konsequenzen in der amerikanischen Zone am strengsten waren, wurde in der britischen und französischen Zone recht milde mit entnazifizierten Beamten umgegangen.<sup>489</sup> Letztlich ging es um die Frage, wie mit den verdrängten Beamten umgegangen werden sollte und ob diese eine Wiedereinstellungsgarantie erhalten sollten. Für eine Wiedereinstellungsgarantie für die ehemaligen Beamten in Bundes- und Länderverwaltungen setzte sich der Deutsche Beamtenbund vehement ein.<sup>490</sup> Der Parlamentarische Rat vermied eine Entscheidung zu dieser Frage und übertrug sie in

---

<sup>484</sup> *Holtkotten*, in Bonner Kommentar, Art. 131, 61. Lfg. (Stand Dezember 1990), S. 2.

<sup>485</sup> Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 1950 in: *Statistisches Bundesamt*, Wirtschaft und Statistik, 2. Jahrg. NF 1950, S. 39 f.

<sup>486</sup> *Kirn*, Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität, 1972, S. 1.

<sup>487</sup> *Kirn*, Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität, 1972, S. 121.

<sup>488</sup> Vgl. *Heylandt*, Zur Rechtsstellung der entfernten erfolgreich entnazifizierten deutschen Beamten, DÖV, 1950, 289, 291 ff.

<sup>489</sup> *Kirn*, Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität, 1972, S. 113 f.

<sup>490</sup> *Grotkopp*, Beamtentum und Staatsformenwechsel, 1991, S. 225 f.

Art. 131 GG dem Bundesgesetzgeber.<sup>491</sup> Er vermied es, gemeinsame Grundsätze für die Wiedereingliederung entnazifizierter und heimatvertriebener Beamter aufzustellen. Das „Kontinuitätsproblem“<sup>492</sup> war nun durch den Bundesgesetzgeber zu lösen.

Der Bundesgesetzgeber machte mit dem *Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen* vom 11. Mai 1951 (G 131), das rückwirkend zum 1. April 1951 in Kraft trat, von dieser Kompetenz Gebrauch.<sup>493</sup> Das Gesetz führte allerdings nicht den gewerkschaftlich geforderten Wiedereinstellungsanspruch ein. Jedoch verpflichtete es alle öffentlichen Dienstherrn solange zur Unterbringung von verdrängten Staatsdienern, bis die für diese Gruppe aufgebrachten Personalausgaben 20 Prozent der gesamten Personalausgaben der Anstellungskörperschaft betrug (§ 11 G 131). Grundsätzlich konnten alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, deren Arbeits- oder Beamtenverhältnis nicht im Entnazifizierungsverfahren beendet wurde oder die nicht der Geheimen Staatspolizei angehörten (§ 3 G 131), erneut in den öffentlichen Dienst eingestellt werden. §§ 1 und 2 G 131 regelte den anspruchsberechtigten Personenkreis. Letztlich setzte sich der Bundesgesetzgeber nicht mit der Frage der *Kontinuität* der Beamtenverhältnisse auseinander und regelte lediglich die Zukunft.<sup>494</sup>

Mehrheitlich wurde seinerzeit von einem Weiterbestehen der Beamtenverhältnisse der verdrängten Beamten nach der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 ausgegangen.<sup>495</sup> Davon ging wohl auch der Bundesgesetzgeber aus, da er die unterbringungsberechtigten Beamten in § 5 Abs. 2 G 131 als *Beamte zur Wiederverwendung* bezeichnete.

In seiner Entscheidung vom 17. Dezember 1953 überraschte das Bundesverfassungsgericht jedoch mit der Feststellung des Erlöschens aller Beamtenverhältnisse am 8. Mai 1945.<sup>496</sup> Es statuierte die „These eines radikalen Bruchs“ und wies die Idee der Kontinuität von Beamtenverhältnissen über

---

<sup>491</sup> Brosius-Gersdorf, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 131, Rn. 14 ff.; Badura, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 64. Lieferung (Stand Januar 2012), Bd. VII, Art. 131, Rn. 17; J. Dietlein, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 1316, Rn. 1, 2.

<sup>492</sup> Kirn, Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität, 1972, S. 121 f.

<sup>493</sup> BGBl. I S. 307.

<sup>494</sup> Kirn, Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität, 1972, S. 124.

<sup>495</sup> So beispielsweise Wenzel, Die gegenwärtige Rechtslage der entfernten und heimatvertriebenen Beamten, 1950, S. 62.

<sup>496</sup> BVerfGE 3, 58, 76. Nach Hans Schneider, Die juristische Bewältigung der Vergangenheit, in: Hans Schneider/Götz (Hrsg.), Im Dienst an Recht und Staat – Festschrift für Werner Weber, S. 27, falle die Entscheidung „durch ihre Differenzierungslosigkeit und Plumpheit besonders kraß ab.“ J. Dietlein, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 131, Rn. 6 nennt das Urteil „wenig präzise“.

jeglichen Staatsformwechsel hinweg zurück.<sup>497</sup> Dabei handelte es sich um ein Verfassungsbeschwerdeverfahren mehrerer Beamter gegen das G 131. Dieses Verfahren wurde vom Bundesverfassungsgericht genutzt, um sich weitgehend über die Auswirkungen des Staatsformenwechsels nach 1945 auf die Beamtenverhältnisse zu äußern.<sup>498</sup> Die Beendigung der Beamtenverhältnisse wurde insbesondere mit der inhaltlichen Entleerung des Begriffs des Beamtenverhältnisses und neuer Füllung durch das nationalsozialistische Beamtenrecht begründet.<sup>499</sup> Das Bundesverfassungsgericht nimmt in der Entscheidung eine Entwertung des Begriffs der Unverletzlichkeit der *wohlerworbenen Rechte* des Beamten aus Art. 129 Abs. 1 Satz 2 WRV durch den Beschluss des Großdeutschen Reichstags vom 26. April 1942<sup>500</sup> an. Das alleinige Treueverhältnis zum Staat sei in ein Treueverhältnis zum Führer und Staat transformiert worden, so dass die Identität des Beamtenverhältnisses derart verändert wurde, dass nach dem Ende des Führerstaates – trotz des angenommenen Weiterbestehens des Deutschen Reiches – die Beamtenverhältnisse mit dem 8. Mai 1945 beendet worden seien. Dies ergab sich bereits aus § 1 Abs. 1 und 2 des Deutschen Beamtengesetzes vom 26. Januar 1937.<sup>501</sup>

Durch diese vom Lebenszeitprinzip als *Kontinuitätsanker* des Berufsbeamtentums abweichende Diskontinuität der Beamtenverhältnisse kam es zu einem *Kontinuitätsbruch*. Das *Kontinuitätsvertrauen* der verdrängten Beamten wurde massiv enttäuscht. Die *Kontinuitätsbelastung* der Betroffenen war enorm.

Mit der durch das G 131 versuchten Integration der verdrängten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wurde ein großes sozialpolitisches Projekt der Nachkriegszeit<sup>502</sup> abgeschlossen, das versuchte, weite Teile des verdrängten öffentlichen Dienstes in die Nachkriegsverwaltung zu integrieren. Durch die im G 131 vorgesehene Unterbringung kam es neben der Weiterbeschäftigung des Personals der im Geltungsbereich des Grundgesetzes weiterbestehenden Dienststellen zu einer weitgehenden Kontinuität des Personals im neu aufzubauenden Staat. Dies geschah, obwohl die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gerade nicht von einer *Kontinuität* der Beamtenverhältnisse ausging, sondern vielmehr deren Erlöschen am 8. Mai 1945 feststellte. Dies zeigt in besonderer Weise, dass trotz der Zukunftsausrichtung des Grundgesetz-

---

<sup>497</sup> Hierzu *Roßbach*, Weichenstellung und Vergangenheitsbewältigung im Öffentlichen Dienst, in: Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, S. 230.

<sup>498</sup> *Grotkopp*, Beamtentum und Staatsformenwechsel, 1991, S. 268 f.

<sup>499</sup> BVerfGE 3, 58, 112 ff.

<sup>500</sup> RGBl. I, S. 247.

<sup>501</sup> RGBl. I, S. 39.

<sup>502</sup> So *Badura*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 64. Lieferung (Stand Januar 2012), Bd. VII, Art. 131, Rn. 3.

zes die Übergangs- und Schlussbestimmungen, auch mit dem auf Art. 131 GG fußenden G 131, eine *Kontinuitätsbrücke* zwischen der Verwaltung des nationalsozialistischen Führerstaates und der Verwaltung im neuen Projekt der Bundesrepublik schlagen. Da nur die schlimmsten Angehörigen der NS-Diktatur, wie zum Beispiel die Angehörigen der Gestapo, durch § 3 Nr. 4 G 131 von einer Wiederbeschäftigung per se ausgeschlossen waren, fand ein *Kontinuitätsbruch* nicht statt. Er wäre wahrscheinlich auch nur schwer zu verkraften gewesen. Wegen der vielen im Krieg getöteten Beamten wurde (fast) jeder mit einer entsprechenden Laufbahnbefähigung gebraucht. Zum 1. Oktober 1994 ist das G 131 außer Kraft getreten.<sup>503</sup> Das Projekt der Eingliederung der verdrängten Beamten war knapp 50 Jahre nach Kriegsende abgeschlossen.

Geht man davon aus, dass das Berufsbeamtentum ein *Kontinuitätsträger* ist,<sup>504</sup> zeigt Art. 131 GG die *retrograde Kontinuitätsfunktion* der Übergangs- und Schlussbestimmungen. Anhand der verdrängten Beamten wird deutlich, dass eine reine Zukunftsausrichtung des Grundgesetzes nicht möglich war. Vielmehr war insbesondere die Frage von *Kontinuität* oder *Diskontinuität* von Beamtenverhältnissen und Rechtsordnung zu entscheiden. Die vom Verfassungsgeber vermiedene Entscheidung wurde durch den Bundesgesetzgeber in Richtung der *Kontinuität* entschieden.

#### b) Die Bereinigungsvorschrift des Art. 132 GG

Wenn mit Art. 131 GG eine *Kontinuitätsbrücke* gebaut wurde, wurde mit Art. 132 GG eine solche eingerissen. Dieser auch als „Trottel-Paragraph“<sup>505</sup> bezeichneten Artikel des Grundgesetzes sollte es Dienstherren für einen Zeitraum von sechs Monaten nach dem ersten Zusammentritt des Bundestages ermöglichen, sich ungeeigneter Beamter und Angestellter zu entledigen.<sup>506</sup> Diese Vorschrift zielte insbesondere in die Richtung von in den Wirren der Nachkriegszeit eingestellten ungeeigneten Beschäftigten in zonalen oder bizonalen Behörden und ermöglichte einmalig die Durchbrechung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG und der Unabhängigkeit der Richter aus Art. 97 GG. Die Vorschrift war aufgrund ihres dem *Kontinuitätsgedanken* des Beamtenverhältnisses widersprechenden Inhalts im Parlamentarischen Rat umstritten.<sup>507</sup>

<sup>503</sup> Artikel 3 des Gesetzes vom 20. September 1994, BGBl. I S. 2442, 2452.

<sup>504</sup> Anna Leisner, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002, S. 340 ff.

<sup>505</sup> Fälsche, Ist ein „Trottel-Paragraph“ abzulehnen?, DÖV 1951, 125 f.

<sup>506</sup> Dietlein, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 132, Rn. 1.

<sup>507</sup> Detaillierte Darstellung der Diskussion im Parlamentarischen Rat in Grotkopp, Beamtentum und Staatsformenwechsel, 1991, S. 226–241.

Die ausführende Verordnung über die Maßnahmen gegen dienstlich ungeeignete Beamte und Angestellte<sup>508</sup> trat erst am 17. Februar 1950 in Kraft, die Durchführungsbestimmungen<sup>509</sup> am 23. Februar 1950. Somit blieben de facto 16 Werktage für die Zurruhesetzung der Beamten, die Veränderung der betroffenen Beamtenverhältnisse oder die Kündigung der Angestellten. In dieser Zeit wurde die Vorschrift auf insgesamt 1.271 Beamte und 47 Angestellte des Bundes und der Länder angewandt.<sup>510</sup>

Diese rechtsstaatlich sehr bedenkliche Vorschrift sollte den jungen Staat von *Kontinuitätslasten* der Wirrnisse der Nachkriegszeit befreien. Letztlich fand jedoch aufgrund der sehr kurzen Anwendungsdauer keine vertiefte wissenschaftliche Diskussion über die Vorschrift statt.<sup>511</sup> Seine Verfassungsmäßigkeit wurde durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt.<sup>512</sup> Auch war die Anzahl der betroffenen Beamten vergleichsweise gering. Die Vorschrift legitimierte verfassungsrechtlich einen *Kontinuitätsbruch* für ordnungsgemäß begründete Beamtenverhältnisse, bei denen die Anstellungsbehörde im Zeitpunkt der Anstellung eine Eignung angenommen hatte.<sup>513</sup> Das „Kontinuitätsvertrauen“<sup>514</sup> der betreffenden Beamten wurde enttäuscht. Damit legitimierte die Vorschrift eine einmalige, aber bemerkenswerte Ausnahme zum Lebenszeitprinzip als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG.

### c) Schlussfolgerungen

Die beamtenrechtlichen Übergangs- und Schlussbestimmungen der Art. 131 und 132 GG sind in Fragen der Kontinuität gegenläufig. Während Art. 33 Abs. 5 GG als verfassungsrechtliche Grundlage des Beamtenrechts mit dem Lebenszeitprinzip die *Kontinuität von Beamtenverhältnissen* anordnet und Art. 131 GG eine *Kontinuitätsbrücke* zu der Zeit vor dem 8. Mai 1945 schlägt, ermöglicht Art. 132 GG gerade einen – wenn auch nur einmaligen und nur für kurze Zeit erlaubten – *Kontinuitätsbruch*. Dies zeigt, dass die Übergangs- und Schlussbestimmungen in einigen Fällen *Kontinuitätsga-*

<sup>508</sup> BGBl. I S. 34.

<sup>509</sup> BGBl. I S. 38.

<sup>510</sup> Eine Tabelle mit entsprechenden Nachweisen für Bund und Länder findet sich bei Grotkopp, Beamtentum und Staatsformenwechsel, 1992, S. 302.

<sup>511</sup> Maunz/Badura, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 74. Lieferung (Stand Mai 2015), Bd. VII, Art. 132, Rn. 3.

<sup>512</sup> BVerfGE 4, 294, 296.

<sup>513</sup> Jess, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 132, Originalauflage, 2. Zu Abs. I.

<sup>514</sup> Zum Begriff *Kölz*, Intertemporales Verwaltungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1983, S. 101, 139 ff.

*ranten* sind; sie können auch das genaue Gegenteil darstellen, indem sie sicher geglaubte Rechtspositionen entwerten. Interessant an der Norm ist, dass der Verfassungsgeber hier einen Verstoß gegen einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums, nämlich das Lebenszeitprinzip, erlaubt. Sowohl Art. 131 GG als Art. 132 GG synchronisieren Recht aus verschiedenen Verfassungsepochen. Sie sind eindeutig Übergangsbestimmungen.

#### 4. Regelung zur Verfassungsablösung (Art. 146 GG)

Art. 146 GG ist sowohl in der jetzigen als auch in der bis zum 2. Oktober 1990 geltenden Fassung „einzigartig“<sup>515</sup>, da die Vorschrift einen Weg zur Ablösung des Grundgesetzes öffnet. Sie ist der Türöffner für eine Totalrevision.<sup>516</sup> Sie zeigt die Erkenntnis des Verfassungsgebers, dass Rechtssysteme nicht immer waren und nicht ewig gelten.<sup>517</sup>

Bei der Begründung einer neuen Verfassungsordnung handelt es sich um eine politische Entscheidung, die die Verfasserinnen und Verfasser des Grundgesetzes über Art. 146 GG dem Volk zugewiesen haben.<sup>518</sup> Art. 146 GG besitzt einen Konnex zur Präambel, da sich beide auf die verfassungsgebende Gewalt des Volkes beziehen.<sup>519</sup> Viel wurde über den „Wurmfortsatz des Grundgesetzes“<sup>520</sup> geschrieben.<sup>521</sup> Dies ist umso erstaunlicher, da er noch nie zur Anwendung kam und eine Anwendung – jedenfalls derzeit – in weiter Ferne liegt,<sup>522</sup> falls es jemals zu ihr kommen wird. Die Überlegungen sind somit vielmehr theoretischer Natur. Papier bezeichnet die Norm sogar „als eine schlichte Banalität“, deren Zweck es sei, „das ohnehin Legitime zu legalisieren“.<sup>523</sup> Viele

<sup>515</sup> Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2008, S. 78.

<sup>516</sup> So auch Kotzur, Constitutional amendments and constitutional changes in Germany, in: Contiades (Hrsg.), Engineering Constitutional Change, 2013, S. 133.

<sup>517</sup> Nach Husserl, Recht und Zeit, 1955, S. 10 verkörpern Rechtsordnungen „eine bestimmte Phase in der Geschichte der Menschheit. Rechtsordnungen haben eine Geschichte und sind selbst Geschichte.“

<sup>518</sup> So auch Nettesheim, Wo „endet“ das Grundgesetz?, Der Staat 2013, S. 315, 317.

<sup>519</sup> Isensee, Schlußbestimmung des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, 3. Aufl., 2014, Bd. XII, § 258, Rn. 13.

<sup>520</sup> Isensee, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, 1992, S. 61.

<sup>521</sup> Literaturauswahl bei Dreier, Grundgesetz, Art. 146.

<sup>522</sup> Hierzu Lammert, Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes, S. 20, in: Hill/Sommermann/Wieland/Ziekow, Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes. Nach Grimm, Wie sähe heute ein neues Grundgesetz aus?, in: Heinig/Schorkopf, 70 Jahre Grundgesetz, S. 300 fehlen hierzu auch die „zündende Idee“ und der „constitutional moment“.

<sup>523</sup> Papier, Verfassungskontinuität und -reform im Zuge der Wiedervereinigung, in: Klopfer, Michael/Merten, Detlef/Papier, Hans-Günter/Skouris, Vassilios (Hrsg.), Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte, 1994, S. 97.

namhafte Rechtswissenschaftler machten sich Gedanken über die Frage des Verhältnisses von Art. 146 GG zu Art. 79 Abs. 3 GG.<sup>524</sup> Dabei geht es insbesondere darum, ob der Verfassungsgeber einer neuen Verfassung an die Einschränkungen des Art. 79 Abs. 3 GG gebunden ist. Die Norm ist schlechterdings vage.<sup>525</sup> Genaues kann man aus ihr nicht herauslesen. Ein anderer Streit besteht über die *Kontinuität* oder *Diskontinuität* zwischen der alten und der neuen Fassung der Norm.<sup>526</sup> Dabei beinhaltet die Norm einen besonderen Dreiklang von Vergangenheit, Gegenwart und zukünftiger Vergangenheit.<sup>527</sup>

#### a) Geschichte des Art. 146 GG

Bereits der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee befasste sich mit der „Abänderung des Grundgesetzes nach Herstellung der außenpolitischen Freiheit“. <sup>528</sup> Die Konventsmehrheit schlug schließlich einen Art. 149 vor, der lautete:

„Dieses Grundgesetz verliert seine Geltung an dem Tage, an dem eine von dem deutschen Volke in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt.“<sup>529</sup>

Im Parlamentarischen Rat durchlief Art. 146 GG den Organisationsausschuss,<sup>530</sup> den Allgemeinen Redaktionsausschuss,<sup>531</sup> den Ausschuss für Grundsatzfragen,<sup>532</sup> den Fünfer-Ausschuss<sup>533</sup> und den Hauptausschuss<sup>534</sup>.

<sup>524</sup> Zum Beispiel Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 146, Rn. 33; Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 146, Rn. 39 ff.; Isensee, Schlußbestimmung des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, 3. Aufl., 2014, Bd. XII, § 258, Rn. 72; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl., 2020, Art. 146, Rn. 5; Stückrath, Art. 146 GG: Verfassungsablösung zwischen Legalität und Legitimität, 1997, S. 227–239.

<sup>525</sup> Die Vagheit hat diese Norm mit anderen Regelungskategorien des Grundgesetzes gemein. Zum Sozialstaatsprinzip Heinig, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zwischen Rechtsgrundsatz und Imagination des Politischen, in: Heinig/Schorkopf, 70 Jahre Grundgesetz, 2019, S. 248.

<sup>526</sup> Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 146, Rn. 28; Isensee, Schlußbestimmung des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, 3. Aufl., Bd. XII, 2014, § 258, Rn. 30 ff.

<sup>527</sup> Michael, in Bonner Kommentar, Art. 146, 163. Aktualisierung – Zweitbearbeitung (Stand November 2013), Rn. 203.

<sup>528</sup> ParlRat 2, S. 577.

<sup>529</sup> ParlRat 2, S. 614.

<sup>530</sup> ParlRat 13/1, S. 635, 686 ff.; ParlRat 13/2, S. 963.

<sup>531</sup> ParlRat 7, S. 90, 201.

<sup>532</sup> ParlRat 5/1, S. 178.

<sup>533</sup> ParlRat 7, S. 395.

<sup>534</sup> ParlRat 7, S. 132, 296, 444.

Schließlich wurde Art. 146 GG vom Parlamentarischen Rat in folgender Fassung verabschiedet:

„Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Tatsächlichen Raum in der Verfassungsdiskussion erhielt Art. 146 GG erst im Jahre 1990 mit der sog. „Wege-Debatte“.<sup>535</sup> Dabei wurde diskutiert, ob eine Wiedervereinigung im Rahmen eines Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gemäß Art. 23 Satz 2 GG a. F. oder ob eine Wiedervereinigung durch eine neue gesamtdeutsche Verfassung erfolgen sollte. Die Entscheidung erfolgte bekanntermaßen zugunsten des Beitritts aufgrund des Einigungsvertrages zum 3. Oktober 1990.

Art. 146 GG wurde schließlich im Rahmen der Wiedervereinigung im Jahre 1990 durch das Zustimmungsgesetz zum Einigungsvertrag<sup>536</sup> auf Drängen der SPD geändert und erhielt durch die Einfügung eines Relativsatzes seine heutige Fassung:

„Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Die gesetzgebenden Körperschaften hatten durch Art. 5, vierter Spiegelstrich des Einigungsvertrages<sup>537</sup> den Auftrag erhalten, sich mit der Anwendung des Art. 146 GG und in deren Rahmen einer Volksabstimmung zu beschäftigen. Diesem Auftrag ist die Gemeinsame Verfassungskommission nachgekommen.<sup>538</sup> Es gab jedoch keine Änderungen der Norm. Derartige Bestrebungen sind derzeit auch nicht erkennbar.

---

<sup>535</sup> Hierzu *Huba*, Theorie der Verfassungskritik, 1996, S. 21–41.

<sup>536</sup> BGBl. II, S. 885, 889.

<sup>537</sup> BGBl. II, S. 885, 891.

<sup>538</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 111.

b) Art. 146 GG – Übergangs- oder Schlussbestimmung?

Art. 146 GG wird häufig als die „Schlussbestimmung“<sup>539</sup> oder der „Schlussartikel“<sup>540</sup> des Grundgesetzes bezeichnet. Diese Bezeichnung stellt sicherlich zunächst einmal auf die Stellung der Norm als letzter Artikel des Grundgesetzes ab. Isensee geht jedoch noch weiter und stellt nicht alleine auf den Standort ab, sondern weist dem Begriff der Schlussbestimmung in Bezug auf Art. 146 GG auch eine inhaltliche Bedeutung zu, da dieser das Ende der Gültigkeit der Verfassung durch seine Ablösung regelt.<sup>541</sup>

Die Bezeichnung von Art. 146 GG als Schlussbestimmung aufgrund des Standortes der Norm greift zu kurz. Der XI. Abschnitt des Grundgesetzes, der Gegenstand dieser Untersuchung ist, wurde vom Verfassungsgeber als „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ bezeichnet. Die Verwendung des Plurals in der Abschnittsbezeichnung lässt darauf schließen, dass von Seiten des Verfassungsgebers davon ausgegangen wurde, dass es mehrere Schlussbestimmungen gäbe. Bei der sprachlichen Präzision, welche dieser in der 1949 verkündeten Fassung des Grundgesetzes walten ließ, hätte er sicherlich eine andere Bezeichnung gewählt, wenn er von der Existenz nur einer Schlussbestimmung ausgegangen wäre. Beispielsweise hätte sich dann die Abschnittsbezeichnung „Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmung“ oder die Ausgliederung des Art. 146 GG in einen eigenen Abschnitt angeboten.

c) Schlussfolgerungen

Die Frage nach *Kontinuität* und *Diskontinuität* drängt sich bei der Betrachtung des Art. 146 GG geradezu auf.<sup>542</sup> Geht man von der in dieser Untersu-

<sup>539</sup> Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 146, Rn. 3; Unruh, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 146, Rn. 1; Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2008, S. 85; Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 146, Rn. 1; Isensee, Schlußbestimmung des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, 3. Aufl., 2014, Bd. XII, § 258, Rn. 1.

<sup>540</sup> Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2008, S. 78.

<sup>541</sup> Isensee, Das Grundgesetz zwischen Endgültigkeitsanspruch und Ablösungsklausel, in: Stern, (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung: die Rechtseinheit/Arbeitskreis Staats- und Verfassungsrecht, Bd. 1, 1991, S. 63 f.; Isensee, Braucht Deutschland eine neue Verfassung, 1992, S. 15; Isensee, Schlußbestimmung des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, 3. Aufl., Bd. XII, § 258, Rn. 1.

<sup>542</sup> Württemberg, Art. 146 GG n.F.: Kontinuität oder Diskontinuität im Verfassungsrecht?, in: Stern, (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung: die Rechtseinheit/Arbeitskreis Staats- und Verfassungsrecht, Bd. 1, 1991, S. 95.; Zippelius, Quo vadis Grundgesetz, NJW 1991, S. 23; Michael, in Bonner Kommentar, Art. 146, 163. Aktualisierung – Zweitbearbeitung (Stand November 2013), Rn. 205.

chung vertretenen These aus, dass Übergangsbestimmungen den Übergang von einer rechtlichen Ordnung in eine andere regeln, während Schlussbestimmungen eine Art Allgemeinen Teil des Verfassungsrechts darstellen, handelt es sich bei Art. 146 GG gerade typischerweise um eine Übergangsbestimmung zu einem anderen deutschen Staat oder zu einem europäischen Bundesstaat<sup>543</sup> und nicht um eine Schlussbestimmung. Mit der Eröffnung der Möglichkeit der legalen Verfassungsablösung durch eine freie Entscheidung durch das Volk handelt es sich um eine Norm, die gerade den Übergang in eine neue Verfassungsordnung regeln soll. Dreier bezeichnet Art. 146 GG n.F. als eine „normative Brücke“ für eine künftige Verfassung.<sup>544</sup> Die Vorschrift ist damit auch eine *Kontinuitätsbrücke*<sup>545</sup> in eine neue, zukünftige Verfassungsordnung, da sie die einzige Möglichkeit darstellt, wie das Grundgesetz nach Vorstellung des Verfassungsgebers abgelöst werden kann. Paul Kirchhof bezeichnet dies als „Verfassungsablösung in Kontinuität“.<sup>546</sup> Erstaunlich dabei ist, dass diese Funktion der Kontinuitätsbrücke bei gleichzeitiger Diskontinuität der geltenden Verfassung zum Tragen kommt. Insofern ist die Vorschrift ambivalent. Dabei scheint der Verfassungsgeber auch davon auszugehen, dass Art. 146 GG den einzigen Weg zu einer Verfassungsablösung darstellt.<sup>547</sup>

## V. Zwischenergebnis

*Kontinuitäten* und *Diskontinuitäten* sowie *Kontinuitätsbrücken* und *Kontinuitätsbrüche* verlaufen multidimensional. Ihre Vektoren erstrecken sich in Raum und Zeit und dabei in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Dies wird auch durch die hier dargestellten Übergangs- und Schlussbestimmungen verdeutlicht.

So vermittelt die Staatsangehörigkeitsvorschrift des Art. 116 Abs. 1 GG die deutsche Staatsangehörigkeit bruchfrei und ohne weiteres Zutun des Bürgers. Art. 116 Abs. 2 GG arbeitet den Kontinuitätsbruch der nationalsozialistischen Ausbürgerungen auf. Art. 131 GG bildet eine Kontinuitätsbrücke in der Zeit für die verdrängten Beamten, während Art. 132 GG gerade für einen Kontinuitätsbruch für ungeeignetes Personal des öffentlichen Dienstes sorgt.

<sup>543</sup> Hierzu *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 2, Rn. 181, § 3, Rn. 187.

<sup>544</sup> *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 146, Rn. 36; *Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2008, S. 93.

<sup>545</sup> Zum Begriff siehe S. 97.

<sup>546</sup> *Paul Kirchhof*, Brauchen wir ein erneuertes Grundgesetz, 1992, S. 14.

<sup>547</sup> Zur Beendigung durch Erledigung insbesondere *Volkmann*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013, § 9, S. 366.

In einer anderen Form will Art. 146 GG einen Übergang in die Zukunft schaffen. Die Vorschrift erlaubt zum einen den Kontinuitätsbruch der Abschaffung des Grundgesetzes, während sie gleichzeitig eine Brücke für eine neue Verfassung baut und an deren Zustandekommen – wenn auch sehr lose – Bedingungen knüpft. Mit der territorialen Kontinuität befassen sich hingegen Art. 118 GG und Art. 118a GG. Während Art. 118 GG mit der Erlaubnis der Schaffung von Baden-Württemberg einen Kontinuitätsbruch durch den Untergang der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern verfestigte, soll Art. 118a GG eine Kontinuitätsbrücke für die Vereinigung von Berlin und Brandenburg bilden und den historischen Kontinuitätsbruch rückgängig machen.

Die Beziehung der Übergangs- und Schlussbestimmungen zur Frage der Kontinuität und Diskontinuität ist offensichtlich. Während in der Literatur davon ausgegangen wird, dass Übergangsvorschriften Kontinuität vermitteln,<sup>548</sup> konnte hier gezeigt werden, dass auch gerade das Gegenteil der Fall sein kann.

---

<sup>548</sup> *Anna Leisner*, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002, S. 432.

## I. Aspekte der Zeit und der Erinnerung in den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes

„Die Verfassung hat ihre Zeit.“<sup>549</sup> So lautet die Kurzfassung von Kirste zur Beschreibung der Zeitaspekte des Verfassungsrechtes. Das Grundgesetz befasst sich an vielen Stellen seines Textes mit der Zeit<sup>550</sup> – auch in den Übergangs- und Schlussbestimmungen einer für eine Übergangszeit<sup>551</sup> angelegten Verfassung. Bei der Wahl des Titels wurde schon das Zeitmoment impliziert. Es sollte ein „Grundgesetz“ bis zur Geltung einer vom gesamten deutschen Volk bestimmten „Verfassung“ sein.

Während der Zeitbegriff in vielen wissenschaftlichen Disziplinen Verwendung findet, soll diese Untersuchung die Schnittstelle zwischen Verfassungsrecht und anderen Geisteswissenschaften in diesem Bereich offenlegen.<sup>552</sup> Dass der Staat der Zeit Bedeutung zumisst, zeigt sich schon darin, dass er eine gesetzliche Zeit in § 4 EinhZeitG<sup>553</sup> vorschreibt.

Über die Zeit und das daraus resultierende Verfassungsverständnis wurde viel geschrieben. Die Gegenpole sollen hier anhand von Husserl und Häberle aufgezeigt werden.

Der Mensch erfährt nach Husserl die Zeit in den *Dimensionen der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft*.<sup>554</sup> Er sieht „in der Verpflanzung von Ideen von einem Lebenskreis in den anderen“ eine „Entzeitung“, da

---

<sup>549</sup> Kirste, Die Zeit der Verfassung, JöR 2008, S. 35.

<sup>550</sup> Nähere Nachweise bei Kloepfer, Verfassung und Zeit, Der Staat 1974, S. 457, 458 ff.; Klein, Staat und Zeit, 2006, S. 46 f.

<sup>551</sup> Laut der Präambel in der Fassung von 1949 war es Aufgabe des Grundgesetzes dem „staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“.

<sup>552</sup> Hier sind insbesondere die Philosophie und die Geschichtswissenschaften zu nennen. Der gesamte Gedankenkomplex hat aber noch Weiterungen in Physik, Theologie, Soziologie, Kultur-, Musik- sowie Literaturwissenschaften. Eine umfangreiche Bearbeitung des Begriffs zu den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen findet sich bei Elberfeld, Zeit, in: Ritter/Gründer/Gabriel [Hrsg.], Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 12: W-Z, Darmstadt 2005, Spalten 1186–1252.

<sup>553</sup> Gesetz über die Einheiten im Messwesen und die Zeitbestimmung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1985 (BGBl. I S. 408) zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 65 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666).

<sup>554</sup> So Husserl, Recht und Zeit, 1955, S. 42.

„Rechtsideen [...] der überlieferten Formen entkleidet werden“.<sup>555</sup> Nach Husserl gibt es somit kein Vorverständnis des Rechts. Es ist unabhängig von der Zeit.

Nach Häberle hingegen steht das Verständnis und die Interpretation der Verfassung nicht alleine und für sich, sondern ist im Kontext der Geschichte und ihrer Erfahrungen zu deuten.<sup>556</sup> Er wirbt dabei für eine „zeit-gerechte“ (sic!) Interpretation der Verfassung.<sup>557</sup>

Betrachtet man beide Auffassungen, so spricht viel für Häberles Auffassung. Rechtssetzung – was auch Verfassungsgebung ist – resultiert immer aus den Vorerfahrungen der Menschen, die hierzu legitimiert sind. Sie haben ein politisches oder tatsächliches Vorverständnis, welches sie ihrer gesetzgeberischen Entscheidung zu Grunde legen. Eine „Entzeitung“ und damit eine „Verpflanzung“ erscheint eher lebensfremd. Im Falle des Grundgesetzes hatten die Mütter und Väter des Grundgesetzes die Vorerfahrungen der NS-Diktatur und des 2. Weltkrieges. Bei späteren Verfassungsänderungen gab es Vorerfahrungen aus der Geschichte der Bundesrepublik. Jedenfalls war die Verfassungsgebung und -änderung nicht „entzeitet“, sondern ist im Kontext der Erfahrungen der Vergangenheit, des Erlebens der Gegenwart und der Erwartungen an die Zukunft zu sehen.<sup>558</sup>

## I. Die Zeit in den Übergangs- und Schlussbestimmungen

In den Übergangs- und Schlussbestimmungen wird das Besondere des Grundgesetzes deutlich. Obwohl es keine Befristung enthält, sollte es ursprünglich nur für eine Übergangszeit gelten, aber dennoch erst einmal auf Dauer.<sup>559</sup> Die Übergangs- und Schlussbestimmungen haben dabei eine multi-dimensionale Funktion – eine „Makro-Dimension“ und eine „Mikro-Dimension“.<sup>560</sup> Dabei befasst sich die „Makro-Dimension“ mit der „Verfassung in der Zeit“, während sich die „Mikro-Dimension“ mit der „Zeit im

<sup>555</sup> Husserl, *Recht und Zeit*, 1955, S. 12.

<sup>556</sup> Häberle spricht in *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1979, S. 63 vom „luft-leeren, zeitlosen Raum“.

<sup>557</sup> Häberle, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1979, S. 59.

<sup>558</sup> Heute hat sich ein dynamisches Verfassungsverständnis weitüberwiegend durchgesetzt. Zum Wandel des Zeitverständnisses der Verfassung *Schenke*, *Verfassung und Zeit – von der „entzeiteten“ zur zeitgeprägten Verfassung*, AöR 1978, S. 566–602.

<sup>559</sup> Zur Geltungsdauer juristischer Quellentexte *Koselleck*, *Zeitschichten*, 2000, S. 353.

<sup>560</sup> Zu den Begriffen: *Häberle*, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992, S. 627; *Winkler*, *Das Recht und die Rechtswissenschaft*, 2014, S. 306.

Verfassungsrecht“ beschäftigt. Art. 146 GG ist dabei neben der Präambel der Inbegriff der „Makro-Dimension“. Er steht am Ende der Verfassung und beschäftigt sich mit ihrer Ablösung. Die Vorschrift verdeutlicht, dass das Grundgesetz nicht ewig gelten muss. Gleichzeitig finden sich an vielen anderen Stellen der Übergangs- und Schlussbestimmungen Belege für die „Mikro-Dimension“. Hier geht es um kleinteilige zeitliche Regelungen – Bedingungen, Befristungen, Fortgeltungsanordnungen, Inkrafttretensvorschriften oder Bezugnahmen auf vergangene Ereignisse. Es geht um das konkrete Recht in seiner zeitlichen Anwendung. Die „Mikro-Dimension“ macht deutlich, dass eine Verfassungsnorm eine „Vorgeschichte“<sup>561</sup> hat. Das Handeln des Verfassungsgebers resultiert dabei aus den anstehenden Problemen seiner Zeit<sup>562</sup> – der damaligen Gegenwart und heutigen Vergangenheit – unter Antizipation der Zukunft<sup>563</sup>, bestimmt durch die Erfahrungen der Vergangenheit.<sup>564</sup> Geht man davon aus, dass die „Verfassung eine geordnete und systematisierte Zeitordnung“<sup>565</sup> schafft, wird die Aufgabe der Übergangs- und Schlussbestimmungen als Helfer bei der Synchronisation von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft deutlich.

## II. Der Topos der Ungleichzeitigkeit

Ein letzter betrachtensnotwendiger Aspekt der Übergangs- und Schlussbestimmungen ist ihre *Ungleichzeitigkeit*. Der Topos der *Ungleichzeitigkeit* wurde maßgeblich von Bloch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt, um unterschiedliche gesellschaftliche Entwicklungsstände nebeneinander erklärbar zu machen.<sup>566</sup> Vor ihm wurde der Begriff kaum verwendet.<sup>567</sup> Im Jahre 1935 nutzte er den Begriff, um die Erfolge des Nationalsozialismus begreiflich zu machen.<sup>568</sup> Danach sei die Ungleichzeitigkeit für Deutschland typisch, da hier keine Revolutionen gewonnen worden seien (Bauernkriege, Märzrevolution 1848, Novemberrevolution 1918) und „antiquierte Einstellungen“ sich hätten halten können. Für Bloch war Ungleichzeitigkeit der „Rest früherer

---

<sup>561</sup> Für jede Rechtsnorm *Husserl*, *Recht und Zeit*, 1955, S. 23.

<sup>562</sup> *Husserl*, *Recht und Zeit*, 1955, S. 25.

<sup>563</sup> *Husserl*, *Recht und Zeit*, 1955, S. 55.

<sup>564</sup> *Kloepfer*, *Zukunft und Recht*, in: Ruch/Hertig/Nef (Hrsg.), *Das Recht in Raum und Zeit: FS für Martin Lendi*, 1998, S. 262.

<sup>565</sup> *Kirste*, *Die Zeit der Verfassung*, *JöR* 2008, S. 74.

<sup>566</sup> *Bloch* ging in *Erbschaft dieser Zeit*, S. 148 von Folgendem aus: „Nicht alle sind im selben Jetzt da. Sie sind es nur äußerlich, dadurch, daß sie heute zu sehen sind. Damit aber leben sie noch nicht mit den anderen zugleich.“

<sup>567</sup> *So Bausinger*, *Ungleichzeitigkeiten*, in: *Berking/Faber* (Hrsg.), *Kultursoziologie*, 1989, S. 286.

<sup>568</sup> *Bloch*, *Erbschaft dieser Zeit*, 1962, S. 111–126.

Zeiten“.<sup>569</sup> Später, Anfang der 1960er Jahre, entwickelte Bloch den Begriff weiter und bezog ihn auch auf unterschiedlichen Fortschritt.<sup>570</sup> Hans Freyer prägte in der frühen Nachkriegszeit die Formel der *Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen*.<sup>571</sup> Hieran anknüpfend machte Koselleck die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen zu einem zentralen Topos der von ihm erforschten auf Zeitkonzepte gerichteten „Historik“.<sup>572</sup> Als markante Stimme<sup>573</sup> soll *Kosellecks* Definition der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen dieser Untersuchung bei der Anwendung auf die Übergangs- und Schlussbestimmungen dienen:

„Bei gleicher natürlicher Chronologie handelt es sich um unterschiedliche Einstufungen geschichtlicher Abfolgen. In dieser zeitlichen Brechung sind einmal verschiedene Zeitschichten enthalten, die je nach den erfragten Handlungsträgern oder Zuständen von verschiedener Dauer sind und die aneinander zu messen wären. Ebenso sind in dem Begriff der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen verschiedene Zeiterstreckungen enthalten. Sie verweisen auf die prognostische Struktur geschichtlicher Zeit, denn jede Prognose nimmt Ereignisse vorweg, die zwar in der Gegenwart angelegt, insofern schon da, aber noch nicht eingetroffen sind.“<sup>574</sup>

Während der Begriff neben der Philosophie auch in anderen geisteswissenschaftlichen Disziplinen<sup>575</sup> – insbesondere in der Geschichtswissenschaft<sup>576</sup> und der Politikwissenschaft – Verwendung fand, ist die Rezeption in den Rechtswissenschaften eher spärlich<sup>577</sup> und beschränkt sich zu Gunsten der

<sup>569</sup> Bloch, *Erbschaft dieser Zeit*, 1962, S. 116.

<sup>570</sup> Bloch, *Tübinger Einleitung in die Philosophie*, 1970, S. 146 f. Kurz vor seinem Tod erläutert er den Begriff noch einmal in *Bloch, Tendenz – Latenz – Utopie*, 1978, S. 209 ff.

<sup>571</sup> Ursprünglich „Gleichzeitigkeit des Nicht-gleichzeitigen“ in: Freyer, *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*, 1963, S. 7 f.

<sup>572</sup> Koselleck stellt in *Vergangene Zukunft*, 1985, S. 132 die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen als einen der „drei temporalen Erfahrungsmodi“ neben die „Irreversibilität von Ereignissen“ und die „Wiederholbarkeit von Ereignissen“.

<sup>573</sup> So Uhl, *Gebrochene Zeit? – Ungleichzeitigkeit als geschichtsphilosophisches Phänomen*, in: Rohbeck/Nagl-Docekal (Hrsg.), *Geschichtsphilosophie und Kulturkritik – Historische und systematische Studien*, 2003, S. 53.

<sup>574</sup> Koselleck, *Vergangene Zukunft*, 1985, S. 132.

<sup>575</sup> Siehe hierzu Micus/Butzlaff, Editorial, *Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen*, INDES, Sonderheft 2016, S. 1, 7 f.

<sup>576</sup> So Nolte, *Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen*, in: *Lexikon Geschichtswissenschaft*, 2002, S. 134–137.

<sup>577</sup> Soweit ersichtlich, fand nur eine vertiefte Befassung mit dem Begriff der Ungleichzeitigkeit statt durch: Häberle, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992, S. 631; Thym, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004, S. 41 sowie Supranationale Ungleichzeitigkeit im Recht der europäischen Integration, EuR 2006, S. 637–655; Starck, *Rechtssetzung und Rechtsanwendung – Notwendige Ungleichzeitigkeit, Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen*, INDES, Sonderheft 2016, S. 105–113; Schulze-Fielitz, *Verwaltungsrechtsdogmatik als Prozess der Ungleichzeitigkeit*, Die Verwaltung 1994, S. 277–300; Struck, *Ungleichzeitigkeit im*

wissenschaftlichen Tiefe auf einzelne Aspekte des Begriffs.<sup>578</sup> Insgesamt wird der Begriff häufig ungenau verwendet.<sup>579</sup>

### III. Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen in den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes

Positives Recht ist grundsätzlich ungleichzeitig. Dies beruht auf der Tatsache, dass zwischen dem Zeitpunkt der Rechtssetzung und dem Zeitpunkt der Rechtsanwendung eine Zeitdifferenz liegt<sup>580</sup> und damit bereits zwangsläufig Rechtssetzung und Rechtsanwendung auseinanderfallen. Während teilweise die „Zeit der Ungleichzeitigkeiten“ in ihrem ursprünglichen Bloch'schen Sinn als „Ideologie“ und für beendet angesehen wird,<sup>581</sup> gilt dies nicht für die Betrachtung des Gegenstandes dieser Untersuchung. Hier soll alleine das Nebeneinander verschiedener Zeitschichten als Ungleichzeitigkeit Betrachtung finden.

Neben der generellen Ungleichzeitigkeit positiv-rechtlicher Vorschriften hat dieser Topos bei den Übergangs- und Schlussbestimmungen eine besondere Relevanz. Hier kollidiert nämlich Recht aus verschiedenen „Zeitschichten“<sup>582</sup> miteinander. Bei der Betrachtung auf der *Zeitachse* ist zwischen Vorschriften, die ihren zeitlichen Bezugspunkt in der Vergangenheit (*vergangene Bezugspunkte*),<sup>583</sup> in der Gegenwart<sup>584</sup> (*gegenwärtige Bezugs-*

---

Zivilrecht, DuR 1982, S. 259–271; *Thym* hat dabei eine eingeschränkt europarechtliche Betrachtungsweise des Begriffs der Ungleichzeitigkeit und gibt ihm eine enge europarechtliche eigene Bedeutung. *Schultze-Fielitz* sieht einen ungleichzeitigen Verlauf von rechtlicher und rechtsdogmatischer Entwicklung. *Starck* hingegen hat einen weitergehenden Ansatz, der auch die Herkunft und Verwendung in anderen geisteswissenschaftlichen Disziplinen berücksichtigt. *Struck* betrachtet die Ungleichzeitigkeit anhand der Rechtsprechung zur Sittenwidrigkeit. Dabei beleuchtet er die Wirkungen alter unbestimmter Rechtsbegriffe im Lichte moderner Deutungen. Lediglich *Häberle* hat sich im Bloch'schen Sinne mit der Ungleichzeitigkeit befasst. Er sieht durch Ungleichzeitigkeit kultureller Prozesse ein „Wechselspiel“ in Gang gesetzt, durch welches eine Verfassung erst „lebt“.

<sup>578</sup> *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 23.

<sup>579</sup> So auch *Landwehr*, Von der „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“, Historische Zeitschrift 2012, S. 1, 9.

<sup>580</sup> *Starck*, Rechtssetzung und Rechtsanwendung – Notwendige Ungleichzeitigkeit, Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen, INDES, Sonderheft 2016, S. 105, 107 sowie 113.

<sup>581</sup> *Schäfer*, Ungleichzeitigkeit als Ideologie, 1994, S. 150.

<sup>582</sup> Zum Begriff *Koselleck*, Vergangenheit Zukunft, 1985, S. 132.

<sup>583</sup> Zum Beispiel Art. 116 Abs. 2 GG. Der Bezugspunkt liegt hier in der Vergangenheit zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945.

<sup>584</sup> Der Begriff der Gegenwart ist philosophisch umstritten. Gegenwart meint hier den Schnittpunkt der drei Zeitdimensionen, in welchem Zukunft zur Vergangenheit wird (*Koselleck*, Zeitschichten, 2000, S. 247 f.).

punkte)<sup>585</sup> und in der Zukunft (*zukünftige Bezugspunkte*)<sup>586</sup> haben, zu unterscheiden. Bezugspunkt ist dabei der Zeitpunkt, ab welchem der Tatbestand der Norm Rechtsfolgen bewirkt. Dabei unterscheiden sich die Ergebnisse jedoch hinsichtlich des Standorts des Betrachters auf der Zeitachse. So kann aus Sicht des Verfassungsgebers eine Norm einen zukünftigen Bezugspunkt haben, aus heutiger Sicht hingegen kann sich der Bezugspunkt als vergangen darstellen. Von den *Bezugspunkten* ist die zeitliche *Wirkungsrichtung* zu unterscheiden. Auch diese kann sich in die Vergangenheit zeigend (*retrograd*), gegenwärtig (*prograd*) oder in die Zukunft zeigend (*anterograd*) darstellen.<sup>587</sup> Sowohl die unterschiedlichen Bezugspunkte als auch die verschiedenen Wirkungsrichtungen auf der Zeitachse zeigen die besondere Ungleichzeitigkeit der Übergangs- und Schlussbestimmungen. Dies unterscheidet sie von den übrigen verfassungsrechtlichen Normen, die im „Jetzt“ gelten. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen sind somit die Markierungen der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen im Verfassungsrecht.

Ungleichzeitigkeit ist besonders typisch für die Zeiten des Umbruchs.<sup>588</sup> Da Übergangsbestimmungen gerade für den Umbruch geschaffen sind, sind sie die Repräsentanten der Ungleichzeitigkeit im Recht. Während Ungleichzeitigkeiten der deutschen und europäischen Geschichte immanent sind, traten sie bei der Entstehung des Grundgesetzes besonders zu Tage.<sup>589</sup> Damals befand sich Deutschland im Umbruch – in den Westzonen von der nationalsozialistischen Diktatur zu einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. In der Sowjetischen Besatzungszone verlief die Transformation von der NS-Diktatur zur SED-Diktatur. Den westdeutschen Umbruch begleiteten dabei die Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes. Auch bei späteren Verfassungsreformen milderten Übergangsbestimmungen die Ungleichzeitigkeit des Rechts ab.<sup>590</sup>

---

<sup>585</sup> Dies sind beispielsweise sämtliche Schlussvorschriften. Sie regeln gerade nicht den Übergang, sondern das „Jetzt“ – die Gegenwart.

<sup>586</sup> Zum Beispiel Art. 146 GG, der eine zukünftige Ablösung des Grundgesetzes regelt.

<sup>587</sup> Häberle spricht in Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 631 von „retrospektiv“ und „prospektiv“. Während „-spektiv“ lateinisch den Blick in eine Richtung beschreibt, meint „-grad“ lateinisch den Verlauf in eine Richtung. Mit der Bezeichnung als „-grad“ wird die Dynamik und der Verlauf deutlicher.

<sup>588</sup> Hierzu C. Meier, Das Verschwinden der Gegenwart, 2001, S. 10.

<sup>589</sup> Eine Darstellung deutscher geschichtlicher Ungleichzeitigkeiten findet sich bei Leonhard, Historik der Ungleichzeitigkeit, Journal of Modern European History 2009, S. 145, 155 ff.

<sup>590</sup> Dies gilt insbesondere für die Föderalismusreformen und die Reformen der Finanzverfassung. Art. 125a bis 125c sowie Art. 143c bis 143g GG zeigen dies plastisch.

Übergangsbestimmungen haben die Funktion der „Einebnung zeitverschobener Prozesse“.<sup>591</sup> Durch diese Determination werden Sie zu Garanten des reibungslosen Übergangs. Ungerechtigkeiten werden durch sie abgeschliffen. Die Ungleichzeitigkeit wird für die Adressaten des Rechts akzeptabel. Überträgt man den philosophischen Gedanken der *Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen* auf die Übergangs- und Schlussbestimmungen, erkennt man deren nicht wegzudenkende Funktion für eine Verfassung, die Altes abschließt und mit Neuem beginnt.

Wenn Altes abgeschlossen wird, wird es zur Erinnerung, und Erinnerungen sind Teil des Gedächtnisses – einem weiteren Aspekt der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes.

#### **IV. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes als kommunikatives und kulturelles Gedächtnis in der Nachkriegszeit**

„In der Erinnerung wird Vergangenheit rekonstruiert.“<sup>592</sup> schreibt Jan Assmann. Er meint damit, „daß Vergangenheit dadurch entsteht, daß man sich auf sie bezieht.“ Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes beziehen sich in weiten Teilen des auf die Zukunft ausgerichteten Grundgesetzes<sup>593</sup> auf die Vergangenheit. Sie konservieren dort insbesondere die Erinnerung an die Weimarer Republik und an das Dritte Reich. Ob dies die Intention der Verfasserinnen und Verfasser des Grundgesetzes war, ist unbekannt – spielt aber auch keine Rolle. Dieser Erinnerung an die Vergangenheit bedarf es, weil es das Vergessen gibt. Erinnerungen werden im Gedächtnis aufbewahrt. Sieht man mit Ricœur das Gedächtnis als „Objekt der Geschichte“ und damit als „Sammelbecken und Vektor der Geschichte“<sup>594</sup>, werden im Gedächtnis aufbewahrte Erinnerungen zum Teil der Geschichte.

Die Verfasserinnen und Verfasser des Grundgesetzes waren Zeitzeuginnen und Zeitzeugen des Kaiserreichs, der Weimarer Republik und der NS-Diktatur mit dem daraus folgenden Zweiten Weltkrieg und den aus dem National-

---

<sup>591</sup> Der Gedanke entstammt der „Postmodernen Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ bei *Dietschy*, *Gebrochene Gegenwart*, 1988, S. 280.

<sup>592</sup> *Jan Assmann*, *Das kulturelle Gedächtnis*, 2013, S. 31. Assmann hat den Gedanken der „Rekonstruktion der Vergangenheit“ im Gedächtnis dabei von Maurice Halbwachs entliehen (siehe *Halbwachs*, *Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen*, deutsche Ausgabe von *Les cadres sociaux de la mémoire*, 1985, S. 125 ff.).

<sup>593</sup> *Christian Meier*, *Das Gebot des Vergessens und die Unabweisbarkeit des Erinnerns*, 2010, S. 55.

<sup>594</sup> *Ricœur*, *Zwischen Gedächtnis und Geschichte*, in: *Transit*, 2001/2002, S. 3, 7–12.

sozialismus resultierenden Verbrechen. Sie sind inzwischen tot.<sup>595</sup> Einige waren selbst Insassen von Konzentrationslagern. Alle erlebten die Entbehnungen des Krieges und der Nachkriegszeit in einem zerstörten Land voller Leid mit vielen Flüchtlingen und Heimatvertriebenen. Man befand sich in Deutschland in einer bisher unbekannten Situation, nachdem insbesondere mit Auschwitz etwas geschehen ist, „was in einem neuen Sinn ungeheuerlich ist.“<sup>596</sup> Die Einzigartigkeit der Judenvernichtung führte in Europa zu einem bis heute andauernden einzigartigen Umgang mit der Geschichte.<sup>597</sup>

Als *Erinnerungsgemeinschaft* waren die Autoren des Grundgesetzes Träger des „kommunikativen Gedächtnisses“<sup>598</sup> ihrer Zeit. Das kommunikative Gedächtnis umfasst dabei die dem Menschen gegenwärtigen Erinnerungen, die er aus eigenem Erleben, aus eigenen Erfahrungen oder vom Hörensagen als Zeitzeuge besitzt. „Es sind die Erinnerungen, die der Mensch mit seinen Zeitgenossen teilt“ und damit Teil des „Generationen-Gedächtnisses“.<sup>599</sup>

Ein „kulturelles Gedächtnis“<sup>600</sup> des deutschen Volkes in Bezug auf die Ereignisse des Krieges und der Shoah hatte sich bei der Verfassung des Grundgesetzes noch nicht explizit herausgebildet und war allenfalls gerade in der Entstehung. Die Demokratie hatte noch nicht allzu viele Demokraten und litt unter einer „kollektiven Verdrängung politischen Fehlverhaltens vor und nach 1933“.<sup>601</sup> Die *deutsche Erinnerungsgeschichte* dieser Zeit stand „im Zeichen der massiven Abwehr von Erinnerung“. Es ging mit der Entschädigung der Opfer um Wiedergutmachung und mit Amnestie um die Wiedereingliederung der Täter.<sup>602</sup> Diese Zerissenheit führte Deutschland in eine „Identitätskrise“, da insbesondere die Weimarer Republik nicht als Beispiel dienen konnte.<sup>603</sup>

Ein *kulturelles Gedächtnis* bezieht sich nicht auf die faktische, sondern auf die erinnerte Geschichte. Es hat keine Grenze und hat einen materiellen Träger, so dass es sich in Monumenten, Jahrestagen, Riten, Texten und Bildern

<sup>595</sup> Vgl. Jan Assmann, *Das kulturelle Gedächtnis*, 2013, S. 1.

<sup>596</sup> Christian Meier, *Das Verschwinden der Gegenwart*, 2001, S. 83.

<sup>597</sup> Hierzu Rouso, *Das Dilemma eines europäischen Gedächtnisses*, *Zeithistorische Forschungen* 2004, S. 263, 372.

<sup>598</sup> Zum Begriff Jan Assmann, *Kultur und Gedächtnis*, 1988, S. 10 f.

<sup>599</sup> Jan Assmann, *Das kulturelle Gedächtnis*, 2013, S. 50, 56.

<sup>600</sup> Zum Begriff Halbwachs, *Das kollektive Gedächtnis*, 1967, S. 1 ff.

<sup>601</sup> Grebing, *Demokratie ohne Demokraten*, in: Holtmann (Hrsg.), *Wie neu war der Neubeginn? – Zum deutschen Kontinuitätsproblem nach 1945*, *Wissenschaftliche Tagung am 7. und 8. Juli 1989 im Kollegienhaus*, 1989, S. 6, 11 f.

<sup>602</sup> Aleida Assmann, *Erinnerung als Erregung*, in: Lepenies (Hrsg.), *Wissenschaftskolleg Berlin, Jahrbuch 1998/99*, Berlin 2000, S. 218.

<sup>603</sup> So Ipsen, *70 Jahre Grundgesetz – 70 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, *Recht und Politik* 2019, S. 1, 3.

manifestiert.<sup>604</sup> „Erinnerungsfiguren“,<sup>605</sup> insbesondere für die damals jüngste Geschichte, gab es in heute gekanntem Ausmaß weder auf deutscher noch europäischer Ebene noch nicht.<sup>606</sup> Ein Beispiel für eine solche Erinnerungsfigur ist der Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, der jährlich am 27. Januar, dem Tag der Befreiung des Konzentrationslagers von Auschwitz-Birkenau, begangen wird. Dieser in der bisherigen Geschichte unvergleichliche *Kontinuitätsbruch* war noch lange nicht verarbeitet.<sup>607</sup> Vielmehr setzte auch in der Nachkriegszeit ein nach großen Katastrophen normaler Prozess des Vergessens ein.<sup>608</sup> Über die Ereignisse der Shoah wurde geschwiegen. Schweigen ist dabei eine „Technik des Vergessens“.<sup>609</sup>

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und dem Beginn der Existenz der Bundesrepublik wurde die „Diskontinuität der Deutschen Geschichte“<sup>610</sup> manifest. Auch dies war noch nicht Teil des *kulturellen Gedächtnisses*. Die deutsche Teilung, die nur im kommunikativen Gedächtnis seiner Zeit vorhanden war, „stellt also einen schroffen Kontinuitätsbruch dar, ohne Vorbild in der älteren und in der neueren deutschen Geschichte“, der durch die Bezeichnung „Deutschland“ im Staatsnamen der Bundesrepublik Deutschland absichtsvoll übertüncht wurde.<sup>611</sup> Auch sie wurde erst später Teil des kulturellen Gedächtnisses.

---

<sup>604</sup> Aleida Assmann, *Der lange Schatten der Vergangenheit*, 2006, S. 54.

<sup>605</sup> Zu den Begriffen *Jan Assmann*, *Kollektives Gedächtnis und kulturelle Identität*, 1988, in: Assmann, Jan/Hölscher, Tonio (Hrsg.), *Kultur und Gedächtnis*, Frankfurt am Main 1988, S. 10 ff.

<sup>606</sup> Zu Europäischen Gedenktagen *Rousso*, *Das Dilemma eines europäischen Gedächtnisses*, *Zeithistorische Forschungen* 2004, S. 263, 375.

<sup>607</sup> Dies gilt auch für andere wissenschaftliche Disziplinen. Siehe hierzu für die Theologie *Schüssler Fiorenza/Tracy*, *Der Holocaust als Kontinuitätsbruch*, *Concilium* 1984, S. 361 f.

<sup>608</sup> *Christian Meier*, *Das Gebot des Vergessens und die Unabweisbarkeit des Erinnerns*, 2010, S. 50.

<sup>609</sup> Zum Schweigen als Technik des Vergessens *Aleida Assmann*, *Formen des Vergessens*, 2016, S. 22 ff.

<sup>610</sup> *Lepsius*, *Die Bundesrepublik Deutschland in der Kontinuität und Diskontinuität historischer Entwicklungen*, in: Conze/Lepsius (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland – Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, 1983, S. 11 f.

<sup>611</sup> *Conze*, *Staats- und Nationalpolitik. Kontinuitätsbruch und Neubeginn*, in: Conze/Lepsius (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland – Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, 1983, S. 441.

## V. Erinnerungsorte in den Übergangs- und Schlussbestimmungen und deren Funktion als Gedächtnisspeicher

Nora prägte den Begriff des „lieux de mémoire“,<sup>612</sup> der im Deutschen als Erinnerungsort oder Gedächtnisort übersetzt wird. Nach seinem Verständnis sind sie das Substrat des kollektiven Gedächtnisses einer sozialen Gruppe und bestimmen deren Erinnerungskultur. Erinnerungsorte müssen dabei nicht zwingend geographische Orte darstellen, sondern können auch historische Ereignisse, Personen, Riten, Kunstwerke oder Bücher beinhalten. Der Begriff des Ortes ist somit im übertragenen Sinne zu verstehen. Ein Erinnerungsort stellt einen Platz der Repräsentation auf der Landkarte der Erinnerung einer sozialen Gruppe dar. Dabei handelt es sich um Topoi, die sowohl dem „Reich des Gedächtnisses“ als auch dem „Reich der Geschichte“ angehören.<sup>613</sup> Für Frankreich identifizierte Nora zusammengefasst die Erinnerungskomplexe „Republik“, „Nation“ und „Les France“.<sup>614</sup> Auf dieser Grundlage machten sich François und Schulze auf die Suche nach deutschen Erinnerungsorten und fanden viele,<sup>615</sup> die sich durch eine größere Konkretheit als bei Nora auszeichnen. Diese umfangreiche Aufzählung kann für sich jedoch nicht in Anspruch nehmen, abschließend zu sein und Erinnerungsorte zu kanonisieren. Dies ergibt sich bereits aus der Natur der Sache, da Erinnerung ein Prozess und kein Moment ist.

Deutsche Erinnerungsorte manifestieren sich verfassungsrechtlich in den Übergangs- und Schlussbestimmungen. Typischerweise wurde an Erinnerungsorten „Vorbildliches geleistet oder exemplarisch gelitten“.<sup>616</sup> So findet sich der Erinnerungsort „Flucht und Vertreibung“<sup>617</sup> aus dem Erinnerungs-

<sup>612</sup> Nora, *Zwischen Geschichte und Gedächtnis*, 1990, S. 11 ff.

<sup>613</sup> Nora, *Zwischen Geschichte und Gedächtnis*, 1990, S. 26.

<sup>614</sup> Nora (Hrsg.), *Erinnerungsorte Frankreichs*, 2005: Der Erinnerungskomplex „Die Republik“ untergliederte in die Erinnerungsorte „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“, „Die Marseillaise. Krieg oder Frieden“, „Der Eiffelturm“ und „Vichy“. Die „Antirepublik“. Der Erinnerungskomplex „Die Nation“ wurde in „Der Code civil“, „Paris – Provinz“, „Gaullisten und Kommunisten“ sowie „Verdun“ aufgegliedert. Schließlich folgt der Erinnerungskomplex „Les France“ mit „Der Boden“, „Der Hof“, „Jeanne d’Arc“, „Descartes“, „Die Tour des France“, „Auf der Suche nach der verlorenen Zeit“ von Marcel Proust und „Paris. Durchquerung von Ost nach West“.

<sup>615</sup> François/Schulze (Hrsg.), *Deutsche Erinnerungsorte*, 3 Bände, München, 2009. Die Herausgeber fanden die Erinnerungskomplexe „Reich“, „Dichter und Denker“, „Volk“, „Erbfeind“, „Zerrissenheit“, „Schuld“, „Revolution“, „Freiheit“, „Disziplin“, „Leistung“, „Recht“, „Moderne“, „Bildung“, „Gemüt“, „Glaube und Bekenntnis“, „Heimat“, „Romantik und Identitäten“.

<sup>616</sup> Aleida Assmann, *Erinnerungsräume*, 1999, S. 328.

<sup>617</sup> Eva Hahn/Hans Henning Hahn, *Flucht und Vertreibung*, in: François/Schulze (Hrsg.), *Deutsche Erinnerungsorte*, Bd. I, S. 335 ff.

komplex „Volk“ durch Nennung der *Flüchtlinge und Vertriebenen* in Art. 116 Abs. 1 Satz 1, 119 Satz 1 und 131 Satz 1 und 2 GG. Die Folgen von Flucht und Vertreibung stellten nach Kriegsende eines der größten sozialen Probleme überhaupt dar und waren im Bundesgebiet allgegenwärtig präsent. Verfassungsrechtlich manifestierten sie sich deshalb auch in diesen Vorschriften. Flucht und Vertreibung wandelten sich erst im Laufe der Jahrzehnte vom Erlebten in eine *kollektive Erinnerung* und damit in einen Erinnerungsort. Heute stellen diese verfassungsrechtlichen Vorschriften jedoch verfassungsrechtliche Referenzen an diesen Erinnerungsort dar. Ein anderer Erinnerungsort sind die „Mitläufer“.<sup>618</sup> Die von vielen Betroffenen als schmerzhaft empfundene Entnazifizierung und damit verbundene Einstufung als Mitläufer des NS-Regimes ist in Art. 132 Abs. 2 und Art. 139 GG verfassungsrechtlich verfestigt. Auch diese Vorschriften stellen somit eine verfassungsrechtliche Referenz an einen deutschen Erinnerungsort dar. Eine enge Verbindung besteht auch zum Erinnerungsort der „Auslandsdeutschen“,<sup>619</sup> der seine Repräsentation in den Übergangs- und Schlussbestimmungen in Art. 116 Abs. 1 GG durch die Institution der Status-Deutschen findet.

Aber auch der von François/Schulze identifizierte Erinnerungskomplex des *Reiches* hat eine besondere Bedeutung in den Übergangs- und Schlussbestimmungen.<sup>620</sup> Das Deutsche Reich, mit dem die Bundesrepublik Deutschland nach heute herrschender Auffassung völkerrechtlich identisch ist,<sup>621</sup> findet im Grundgesetz in den Übergangs- und Schlussbestimmungen zehnmal Erwähnung,<sup>622</sup> im restlichen Teil des Grundgesetzes jedoch nur dreimal.<sup>623</sup> Damit konservieren die Übergangs- und Schlussbestimmungen die verfassungsrechtliche Erinnerung an den Erinnerungskomplex des Deutschen Reiches im Grundgesetz massiv. Sie sind als geschriebene Sprache „Spiegel und Speicher gesellschaftlicher und kultureller Entwicklungen“.<sup>624</sup>

Gleiches gilt für Preußen. Zweifelsohne handelt es sich – auch ohne Nennung bei François/Schulze – um einen deutschen Erinnerungsort. In Art. 135 Abs. 4 und 6 GG findet sich das, was von Preußen in Deutschland verfassungsrechtlich übrigblieb: Absatz 4 war die Grundlage für die Gründung der

<sup>618</sup> Schwan, Mitläufer, in: François/Schulze (Hrsg.), Deutsche Erinnerungsorte, 2009, Bd. I, S. 654 ff.

<sup>619</sup> Münz/Ohliger, Auslandsdeutsche, in: François/Schulze (Hrsg.), Deutsche Erinnerungsorte, 2009, Bd. I, S. 370 ff.

<sup>620</sup> François/Schulze (Hrsg.), Deutsche Erinnerungsorte, 2009, Bd. I, S. 27–155.

<sup>621</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl., 2020, Präambel, Rn. 6 f.

<sup>622</sup> Art. 116 Abs. 1 GG, Art. 123 Abs. 2 GG, Art. 125 Nr. 2 GG, Art. 134 Abs. 1, 3 GG, Art. 135a Abs. 1 Nr. 1, 3 (2-fach) GG, Art. 137 Abs. 2 WRV (über Art. 140 GG), Art. 137 Abs. 1 WRV (über Art. 140 GG).

<sup>623</sup> Art. 89 Abs. 1 GG, Art. 90 Abs. 1 (2-fach).

<sup>624</sup> Damler, Rechtsästhetik, 2016, S. 36.

Stiftung Preußischer Kulturbesitz,<sup>625</sup> während Absatz 6 den Übergang des preußischen Industrievermögens auf den Bund verfügte. In Absatz 6 erfolgt auch die einzige ausdrückliche Erwähnung Preußens im Grundgesetz. Es ist die einzige Erwähnung dieses deutschen Staates, der in der deutschen Geschichte vor dem Dritten Reich eine fundamentale, nicht zu vergleichende Stellung hatte. Die Verankerung der kulturellen Tradition Preußens in der Stiftung Preußischer Kulturbesitz lässt sich nur anhand der Kommentierung erschließen.<sup>626</sup>

Der „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich im Jahre 1938 ist vielleicht kein deutscher Erinnerungsort, sondern eher ein österreichischer. Gleiches gilt für die Annexion des Sudetenlandes, welche ebenfalls im Jahre 1938 stattgefunden hat. Sie ist sicherlich ein tschechischer Erinnerungsort. Dennoch finden sich auch Referenzen zu diesen Erinnerungsorten im Grundgesetz. Die Ausdehnung des Deutschen Reiches wird in Art. 116 Abs. 1 auf den Stand vom 31. Dezembers 1937 und damit auf den Stand vor dem „Anschluss“ Österreichs und der Annexion des Sudetenlandes verfassungsrechtlich beschrieben.<sup>627</sup>

Schließlich erinnern die Übergangs- und Schlussbestimmungen auch an die dramatischen Folgen des Zweiten Weltkrieges für die deutsche Bevölkerung. Die nach dem Krieg herrschende Raumnöte wird in Art. 117 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich konserviert. Gleiches erfolgt durch die Kriegsfolgen- und Lastenausgleichsvorschriften der Art. 120, 120a<sup>628</sup> GG.

Der Prozess der staatsrechtlichen Wiederauferstehung Deutschlands nahm mit dem Vereinigten Wirtschaftsgebiet, der sog. Bizone, seinen Anfang. Dies findet in Art. 127 GG Erwähnung. Selbst heute in Vergessenheit geratene Verwaltungen, wie die Betriebsvereinigung der südwestdeutschen Eisenbahnen oder der Verwaltungsrat für das Post- und Fernmeldewesen für das französische Besatzungsgebiet, bleiben durch Art. 130 im Gedächtnis der Verfassung stehen. Das auf besatzungsrechtlicher Basis eingerichtete Deutsche

---

<sup>625</sup> Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preußen auf die Stiftung vom 25. Juli 1957, BGBl. I, S. 841.

<sup>626</sup> Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 135, Rn. 11; Schwarz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 67. Lieferung (Stand November 2012), Bd. VII, Art. 135, Rn. 23 f.

<sup>627</sup> Der 31. Dezember 1937 wurde erstmals auf der Moskauer Außenministerkonferenz vom 19. Oktober bis 1. November 1943 als Stichtag der deutschen Grenzen vor der hitlerschen Expansion definiert.

<sup>628</sup> Art. 120a GG wurde erst mit dem Gesetz zur Einfügung eines Art. 120a in das Grundgesetz vom 14. August 1952 (BGBl. I S. 445) eingefügt. Allerdings befand man sich drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes immer noch in der Aufbau-phase, in der die 1949 vorhandenen Probleme größtenteils noch nicht gelöst waren.

Obergericht für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet in Köln findet in Art. 137 Abs. 3 GG Erwähnung. Auch wenn es sich hierbei vielleicht nicht um Erinnerungsorte handelt, haben diese Vorschriften der Übergangs- und Schlussbestimmungen dennoch die Funktion eines Gedächtnisspeichers.

Das *kommunikative Gedächtnis* aus der Zeit der Gründung der Bundesrepublik wurde durch die Übergangs- und Schlussbestimmungen in eine verfassungsrechtliche Form überführt. Sie sind ein rechtlicher Gedächtnisspeicher, der es erlaubt, Lehren zu ziehen und sich von der Vergangenheit abzugrenzen.

## **VI. Die Funktion der Übergangs- und Schlussbestimmungen als Gedächtnis der Verfassung**

In den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes wird dieses mündliche kommunikative Gedächtnis der Erinnerungsgemeinschaft verfassungsrechtlich transformiert. Die konservierten Zeitzeugnisse werden damit verfassungsrechtlicher Gedächtnisspeicher des kommunikativen Gedächtnisses der Erinnerungsgemeinschaft des Verfassungsgebers in den verschiedenen Phasen seit der Verkündung des Grundgesetzes. Damit verschriftlichen sie dieses Gedächtnis erstmals für Deutschland auf verfassungsrechtlicher Ebene.<sup>629</sup> Sie leisteten damit einen Beitrag zur Bildung eines kulturellen Gedächtnisses auf verfassungsrechtlicher Ebene. Dieses Gedächtnis ist das *Gedächtnis der Verfassung*.<sup>630</sup>

Betrachtet man mit Häberle die „Verfassungslehre als Kulturwissenschaft“ wird auch die Funktion der Verfassung im Rahmen des kulturellen Gedächtnisses deutlich. Als „spezifisch in der Zeit“ wirkend, wird die besondere Bedeutung zwischen Zeit und Verfassungskultur evident.<sup>631</sup>

---

<sup>629</sup> In den Beratungen zum Grundgesetz wurde überlegt, der Präambel eine ähnliche Funktion zuzuschreiben. Diese Idee wurde jedoch verworfen. Auf der Ebene der Länder fand zuvor durch die Präambel der *Verfassung des Freistaates Bayern* vom 2. Dezember 1946 eine verfassungsrechtliche Kanonisierung des kulturellen Gedächtnisses statt. Sie lautet: „Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen die Überlebenden des zweiten Weltkrieges geführt hat, in dem festen Entschlusse, den kommenden deutschen Geschlechtern die Segnungen des Friedens, der Menschlichkeit und des Rechtes dauernd zu sichern, gibt sich das Bayerische Volk, eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte, nachstehende demokratische Verfassung“.

<sup>630</sup> Ähnlich jetzt auch *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 38. Er spricht von „einem Ort für das historische Gedächtnis der Verfassung“.

<sup>631</sup> *Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl., 1998, S. 92–115.

Durch ihre bloße Existenz im Grundgesetz als oberste Ebene der deutschen Normenhierarchie verhindern die Übergangs- und Schlussbestimmungen auch ein Vergessen der tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Probleme aus der Vergangenheit der Bundesrepublik. Sie bilden *Erinnerungsorte* ab und ermöglichen so das Erinnern an die verschiedenen Phasen der bundesrepublikanischen Geschichte. Dies gilt in starkem Maße für die Zeit der Gründung mit ihren vielschichtigen Problemen, wie auch an die Zeit der Wiedervereinigung und die nachfolgenden Verfassungsreformen.

Viele Artikel der Übergangs- und Schlussbestimmungen haben ihre Funktion verloren oder sind anwendungsbereichsarm oder -entleert.<sup>632</sup> Dabei stellt sich die Frage, inwieweit es einer Beibehaltung dieser Vorschriften bedarf. Stolleis ist der Auffassung, ein Erinnern sei nur möglich, wenn man auf einen Teil der Informationen verzichte, indem man sie lösche oder sie vergesse. Nur das Vergessen mache das Leben lebbar.<sup>633</sup> Seine Forderung bezieht sich allerdings nicht auf Verfassungsnormen, sondern ist ein Petitum für die allgemeine Bereinigung des Rechts.

Eine Verfassungsrevision mit einer Streichung nicht mehr erforderlicher Normen<sup>634</sup> würde nicht zum Vergessen dieser Vorschriften führen, sondern sie lediglich auf eine tiefere Ebene der Rezeption der Rechtsgeschichte verschieben. Die der Revision unterliegenden Normen würden zu Verfassungsgeschichte und damit im Archiv der Verfassung verschwinden.<sup>635</sup> Bei Archiven handelt es sich um interessante, aber auch verborgene Orte. Man muss in ihnen suchen. Ihr Inhalt drängt sich nicht auf. Dabei haben sie das Problem, „zwischen dem Erinnern und dem Vergessen ein immer prekäres Gleichgewicht zu halten.“<sup>636</sup> Die verschobenen Vorschriften wären weiter in alten Auflagen von Gesetzbüchern und Kommentaren existent und ersichtlich, nur nicht mehr als geltendes, sondern als nicht mehr geltendes Recht. Problemlos könnten sie weiter wissenschaftlich rezipiert werden. Jedoch wären sie nicht mehr auf den ersten Blick ersichtlich. Ein einfacher Blick in das Grundgesetz würde nicht mehr genügen. Es bedürfte eines gewissen Forschungsaufwandes, um sie sich zu erschließen.

---

<sup>632</sup> v. Münch, Die Zeit im Recht, NJW 2000, S. 1, 4 geht dabei von einem Ausnahmefall aus. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen zeigen, dass selbst im Grundgesetz viele Normen nicht mehr notwendig sind.

<sup>633</sup> Stolleis, Vom Verschwinden verbrauchten Rechts, in: Margarethe und der Mönch, 2015, S. 291.

<sup>634</sup> Stimmen in der Literatur für eine Streichung siehe Fn. 175.

<sup>635</sup> Zur Funktion des Archives als kollektiver Wissensspeicher zur Konservierung und Zugänglichmachung Aleida Assmann, Erinnerungsräume, 1999, S. 344 ff.

<sup>636</sup> Weinrich, Lethe – Kunst und Kritik des Vergessens, 1997, S. 261.

Dies wird besonders an Art. 143 GG deutlich, der seit Verkündung des Grundgesetzes eine recht bunte Geschichte hatte.<sup>637</sup> Die Vorschrift hatte zunächst einen strafrechtlichen Inhalt,<sup>638</sup> der mit dem Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951<sup>639</sup> in die §§ 80 ff. des Strafgesetzbuches transferiert wurde. Durch die Aufhebung der §§ 80 ff. des Reichsstrafgesetzbuchs wurde im Parlamentarischen Rat die Notwendigkeit gesehen, die neu gegründete Bundesrepublik durch eine Übergangsstrafvorschrift im Grundgesetz selbst zu schützen.<sup>640</sup> Danach blieb der Artikel bis zur Einführung der Wehrpflicht im Jahre 1956 unbesetzt, um mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. März 1956<sup>641</sup> einen wehrverfassungsrechtlichen Inhalt zu bekommen,<sup>642</sup> der mit der Notstandsgesetzgebung des Siebzehnten Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968<sup>643</sup> wieder kassiert wurde. Erst durch den Einigungsvertrag erhielt der Artikel seine heutige Fassung. Durch seine drei Fassungen wurde sein Inhalt zweimal komplett ausgetauscht. Sämtliche Fassungen hatten in Gänze unterschiedliche Regelungskontexte. Die erste Fassung wurde nur noch einfachgesetzlich im Strafgesetzbuch geregelt, die zweite Fassung erfuhr eine Neugestaltung in Art. 87a GG. Dennoch erfolgte eine *Archivierung* der Vorschriften. Die wechselvolle Geschichte des Art. 143 GG lässt sich nur mit Hilfe von Großkommentaren oder mühevoller Recherche im Bundesgesetzblatt erschließen. Sie ist auf den ersten Blick verdeckt. Mit etwas Nachdenken lässt sich aber erschließen, dass eine Norm, die einen Regelungskontext zur Deutschen Einheit besitzt, nicht ursprünglich im Grundgesetz gestanden haben kann. Von daher würde man eigentlich damit rechnen, dass sie eine Artikelnummer mit Buchstabenzusatz besitzen müsste. Da dies bei Art. 143 GG nicht der Fall ist, muss diese Artikelnummer zuvor mit einer anderen Norm besetzt gewesen sein.

Vollkommen zur Verfassungsgeschichte wurde Art. 142a GG.<sup>644</sup> Er ist am 27. März 1954 in Kraft getreten<sup>645</sup> und hatte eine Auslegungsvorschrift zum Inhalt. Die Norm wurde durch die Notstandsgesetzgebung<sup>646</sup> im Jahre 1968

---

<sup>637</sup> Zur Geschichte der Norm: *Meixner*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 24, Art. 143, 112. Aktualisierung (Stand Juli 2004), Rn. 1 ff.

<sup>638</sup> Siehe Anhang.

<sup>639</sup> BGBl. I S. 739.

<sup>640</sup> *Danco*, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und das Inkrafttreten des Grundgesetzes, 1961, S. 91.

<sup>641</sup> BGBl. I S. 111.

<sup>642</sup> Siehe Anhang.

<sup>643</sup> BGBl. I S. 709.

<sup>644</sup> Siehe Anhang.

<sup>645</sup> Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 26. März 1954 (BGBl. I S. 45).

<sup>646</sup> Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709, 714).

wieder aufgehoben. Im Gegensatz zu Art. 143 GG lässt sich ihre frühere Existenz bei bloßer Lektüre des Grundgesetzes nicht erschließen. Durch die spätere Einfügung einer Artikelnummer mit Buchstabenzusatz, die später wieder gestrichen wurde, bedarf es eines größeren Aufwandes. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Zwischenfassungen des Grundgesetzes häufig in der Rezeption unberücksichtigt bleiben. Die Norm wurde vergessen.

Es gibt Beispiele für Verfassungen, die sich nicht von „verbrauchtem“ Recht trennen. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika streicht keine Vorschriften, sondern ergänzt den Verfassungstext lediglich. Die Verfassung spricht dabei von einem *amendment*,<sup>647</sup> was sowohl mit dem Wort der *Änderung* als auch mit dem Wort *Ergänzung* übersetzt werden kann. Korrekterweise hat sich jedoch im deutschen Sprachgebrauch der Begriff des *Zusatzartikels* oder *Verfassungszusatzes* in Bezug auf die US-Verfassung eingebürgert. Diese Praxis führt zu einem mit der Zeit immer länger werdenden, unübersichtlichen Verfassungstext, an dem sich jedoch jede Verfassungsänderung nachvollziehen lässt.<sup>648</sup> Ein Verständnis der Verfassung ist dann nur noch mit vertieften verfassungsrechtlichen Kenntnissen nach vollständigem Lesen des Textes möglich.

Eine ausdrückliche Änderung der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes hat bisher nur bei Vorschriften stattgefunden, von deren Inhalt sich der Verfassungsgeber ausdrücklich verabschieden wollte. Verbrauchtes Recht blieb bisher im Text der Übergangs- und Schlussbestimmungen stehen und wurde damit zum Teil des *verfassungsrechtlichen Gedächtnisses*. Anhaltspunkte für ein bewusstes geschichtspolitisches Handeln des Verfassungsgebers gibt es nicht. Der Verfassungsgeber hat sich offenbar bisher nicht mit der Frage befasst.

Zwangsläufig stellt sich die Frage der Revision und damit die Frage, ob die „Abladehalde“<sup>649</sup> aufgeräumt werden und zum Teil archiviert werden sollte. Damit wären diese verfassungsgeschichtlichen Leuchttürme zwar nicht verschwunden, aber auch nicht mehr auf den ersten Blick ersichtlich. Sie könnten jedenfalls nicht mehr die Funktion haben, den Rezipienten des Verfassungstextes auf den ersten Blick an die Probleme der Anfangszeit zu erinnern.

---

<sup>647</sup> Zum Prozess der Verfassungsänderung in den USA: *Vile*, Constitutional revision in the United States of America, in: Contiades (Hrsg.), Engineering Constitutional Change, 2013, S. 396–398.

<sup>648</sup> So wurde beispielsweise die Prohibition mit dem 18. Zusatzartikel im Jahre 1920 in den USA eingeführt und mit dem 21. Zusatzartikel im Jahr 1933 wieder abgeschafft. Beide Verfassungsänderungen lassen sich noch heute anhand des Verfassungstextes nachvollziehen.

<sup>649</sup> Siehe *Isensee*, Vom Stil der Verfassung, 1999, S. 21.

Das Grundgesetz ist eine wertgeprägte Vollverfassung und kein bloßes Organisationsstatut. Als solches hat es die Funktion, auch in schwierigen Zeiten den Weg zu weisen. Dazu bedarf es des Erinnerns anhand des gültigen Verfassungstextes. Dies ist die Funktion der anwendungsbereichsentleerten Normen – und damit der Übergangs- und Schlussbestimmungen. Eine Streichung würde nicht viel nutzen. Man hätte etwas mehr Ordnung. Dem geneigten Leser des verfassungsrechtlichen Geschichtsbuchs der Übergangs- und Schlussbestimmungen würde aber nicht mehr sofort offensichtlich werden, auf welchen Problemen die Bundesrepublik gegründet wurde. Dies wäre schade.

Bei einer Revision der Übergangs- und Schlussbestimmungen würden diese überschrieben werden. Aleida Assmann identifiziert das Überschreiben als „universale Operation des Vergessens“.<sup>650</sup> Auch die einsetzende Archivierung der revidierten oder gestrichenen Normen würde dennoch das Vergessen nicht verhindern, da das „Speichergedächtnis des Archivs“ nur dasjenige beinhaltet, was nicht „Teil einer aktiven Erinnerungskultur“ ist.<sup>651</sup>

Geht man mit Ricœur davon aus, dass „Vergessen [...] zu einer Bedingung der Interpretation des Vergangenen“<sup>652</sup> wird, würde eine Streichung verbrauchter Übergangs- und Schlussbestimmungen auch zu einer geänderten verfassungsgeschichtlichen Interpretation – jedenfalls dieses Abschnittes – führen, da jede Änderung von Gesetzestexten Auswirkungen auf ihre Interpretation hat. Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen werden anders ausfallen. Der Verfassungsgeber würde zeigen, dass er den in den bereinigten Übergangs- und Schlussbestimmungen geregelten Sachverhalten eine geringe Bedeutung zumisst, da er sie nicht mehr auf den ersten Blick sichtbar in der Verfassung erhält.

Behält man sie, bleibt die Erinnerung durch die weitere Geltung der nicht mehr notwendigen Übergangs- und Schlussbestimmungen im Jetzt. Sie bildet die Grundlage für Neues auf der alten Basis. Somit leisten auch diese Übergangs- und Schlussbestimmungen einen Beitrag zur Rechtskontinuität.

Interessant ist im Zusammenhang mit dem Phänomen des Vergessens auch die immer wieder aufkommende Diskussion über die Streichung des Wortes „Rasse“ im Grundrecht des Art. 3 Abs. 3 GG. Ohne Frage handelt es sich hierbei um einen Begriff, der jeglicher wissenschaftlichen Grundlage entbehrt. Ihm liegt vielmehr das in der Zeit des Nationalsozialismus vorhandene Begriffsverständnis zu Grunde.<sup>653</sup> Die Mütter und Väter des Grundgesetzes

<sup>650</sup> Aleida Assmann, *Formen des Vergessens*, 2016, S. 23.

<sup>651</sup> Aleida Assmann, *Formen des Vergessens*, 2016, S. 37.

<sup>652</sup> Ricœur, *Das Rätsel der Vergangenheit*, 1988, S. 144.

<sup>653</sup> Heun, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, Bd. I, 3. Aufl., 2013, Art. 3, Rn. 129.

hatten vor den noch präsenten Erfahrungen des Nationalsozialismus allen Grund, ihn so zu verwenden. Als „polemischer Begriff“<sup>654</sup> wirft seine Verwendung im prominentesten Teil des Grundgesetzes, den Grundrechten, heute jedoch Fragen auf. Viele Menschen fühlen sich durch seine Verwendung im Grundgesetz verletzt. Auch die Wirkmächtigkeit der Sprache der Verfassung im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft und ihr Handeln darf in diesem Zusammenhang keinesfalls unterschätzt werden. Dennoch stellt der Rassebegriff eine Erinnerung an die Zeit des Nationalsozialismus dar und erinnert an den damaligen Rassenwahn. Er hat somit eine mahnende Gedächtnisfunktion in einem als Gegenentwurf zum Nationalsozialismus stehenden Grundgesetz.<sup>655</sup> Seine Streichung wäre eine höchst verfassungspolitische Entscheidung und würde diesen Begriff in die Verfassungsgeschichte überführen. Auch findet er Verwendung in vielen internationalen Rechtstexten<sup>656</sup> und den Namen von UN-Organisationen.<sup>657</sup> Dies zeigt die internationale Verwendung dieses Begriffes. Eine Streichung in einem „offenen“ Grundgesetz könnte dazu führen, dass Diskurse nicht stattfinden oder abgekoppelt werden. Außerdem birgt eine Streichung zumindest die Gefahr, das grundrechtliche Schutzniveau zu senken. Eine Ersetzung des Begriffs hingegen sollte zumindest ein ähnliches Schutzniveau bieten. Die Diskussion zeigt, welche tiefgreifenden Probleme kleinste Änderungen aufwerfen können. Sie dürfen nicht leichtfertig geschehen.

Paul Kirchhof sieht im Grundgesetz das „Gedächtnis der Demokratie“, da es „erprobte Werte, bewährte Institutionen und gefestigte politische Erfahrung an die Gegenwart und Zukunft“ weitergebe<sup>658</sup> und „zugleich aber auch im Prinzip der individuellen Freiheit und des demokratischen Erneuerungsauftrags an den Gesetzgeber den Weg zum Neuen, Anderen und Ungewohnten offen hält“.<sup>659</sup>

<sup>654</sup> *Dürig/Scholz*, in: Maunz/Dürig (Grundwerk), Art. 3 Abs. 3 S. 1, Rn. 61.

<sup>655</sup> Zum Grundgesetz als Gegenentwurf zum Nationalsozialismus im Wunsiedel-Beschluss BVerfGE 124, 300 (328 f.).

<sup>656</sup> Beispielsweise Art. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>657</sup> So im Namen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (engl. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD).

<sup>658</sup> *Paul Kirchhof*, Rückwirkung von Steuergesetzen, *Steuer und Wirtschaft* 2000, 221, 222; *Paul Kirchhof*, Das Grundgesetz als Gedächtnis der Demokratie, in: Heckel (Hrsg.), *Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung*, 1996, S. 35 f.; ähnlich in: *Der Weg Europas ist der Dialog*, EuZW S. 353 und: *Zehn Jahre Wiedervereinigung als Rechtsprechungsauftrag*, DVBl 2000, S. 1373, 1376.

<sup>659</sup> *Paul Kirchhof*, Akteure der Rechtspolitik, ZRP 2006, 269 f.

## VII. Zwischenergebnis

In ihren verschiedenen Dimensionen referieren die Übergangs- und Schlussbestimmungen die „Zeit der Verfassung“. Dabei symbolisieren sie in besonderem Maße die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen, indem sie zeitverschobene Prozesse aufgrund ihrer verschiedenen zeitlichen Bezugspunkte und Wirkungsrichtungen, d.h. das Recht aus verschiedenen „Zeitschichten“, einebnen. Sie sind die Marker der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen im Verfassungsrecht. Gerade in Zeiten des Umbruchs kommt den Übergangs- und Schlussbestimmungen eine besondere Bedeutung zu. Sie synchronisierten verfassungsrechtliche Ungleichzeitigkeiten insbesondere beim Übergang von der NS-Diktatur zur Bundesrepublik und nach der friedlichen Revolution in der DDR.

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes sind das Gedächtnis der Verfassung.<sup>660</sup> In ihnen werden die verschiedensten Erinnerungsorte der deutschen Geschichte verfassungsrechtlich archiviert. Sie sind damit Teil des kulturellen Gedächtnisses. Eine Bereinigung der Übergangs- und Schlussbestimmungen um nicht mehr aktuelle Vorschriften würde die Übergangs- und Schlussbestimmungen um die Funktion eines Gedächtnisspeichers berauben und in die Verfassungsgeschichte überführen. Dort wären sie zwar nicht verschwunden. Sie wären aber auch kein formell geltendes Verfassungsrecht mehr. Es bedarf keiner Revision.<sup>661</sup>

---

<sup>660</sup> Nach *Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl., 1988, S. 922 und 929 f. kommt den Präambeln auch eine Gedächtnisfunktion zu. Für das Grundgesetz gilt das in der derzeit geltenden Fassung jedoch nur für die Wiedervereinigung. Die Gedächtnisfunktion der Übergangs- und Schlussbestimmungen ist dabei viel weitreichender – wie diese Untersuchung zeigt.

<sup>661</sup> So jetzt auch *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 23, Vorbemerkungen zu XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, 204. Aktualisierung (Stand Juni 2020), Rn. 37 f.

## J. Schlusswürdigung

Das Stöbern im „Hinterhof“<sup>662</sup> des Grundgesetzes ist beendet. Es hat Einiges an Erkenntnissen gebracht. Auch wenn im rechtswissenschaftlichen Sprachgebrauch im Allgemeinen nur von „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ gesprochen wird, zeigt diese Untersuchung, dass es sich hierbei gerade nicht um ein Synonym handelt. Übergangsbestimmungen regeln vielmehr als intertemporales Kollisionsrecht den Übergang von einer Rechtslage in eine andere, während Schlussbestimmungen – als eine Art hintenangestellter Allgemeiner Teil – dauerhaft Regelungen treffen.

Basierend auf diesem Begriffsverständnis lassen sich die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes ausnahmslos detailliert inhaltlich und zeitlich typisieren. Im Rahmen der inhaltlichen Typisierung lassen sich vielfältige Regelungskategorien identifizieren, die ursprünglich in einer inneren Ordnung zueinander standen. Diese innere Ordnung ist über die Geltungsdauer des Grundgesetzes hinweg – aber insbesondere durch die Änderungen der vergangenen Jahrzehnte durcheinander geraten. Auch sind in der Folge weitere Regelungskategorien entstanden. Insgesamt lässt sich die Ordnung daher nicht mehr auf den ersten Blick erkennen.

Als Spezialität der Übergangs- und Schlussbestimmungen zeigt sich im Rahmen der zeitlichen Typisierung, dass viele Übergangsbestimmungen inzwischen ihren Anwendungsbereich und ihre Ursprungsfunktion verloren haben. Trotz entfallener Anwendbarkeit gelten sie formell fort.

Eine Typisierung der Übergangs- und Schlussbestimmungen ist die Voraussetzung für einen bewussten, zielgerichteten und klaren Umgang mit diesen Normen durch den Verfassungsgeber. Insbesondere bei neuen Übergangs- oder Schlussbestimmungen schadet es nicht, wenn man sich auch hinsichtlich der Platzierung ein wenig Gedanken macht.

Durch die Typisierung wird deutlich, dass die Zeit zentrales Moment der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes ist. Dieses Zeitmoment hat verschiedene Aspekte: Zunächst vermitteln die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes Kontinuität und Diskontinuität in die Vergangenheit und in die Zukunft. Dies ist insbesondere zu sehen an den Regelungen zur deutschen Staatsbürgerschaft (Art. 116 GG), die verfassungs-

---

<sup>662</sup> *Isensee*, Vom Stil der Verfassung, 1999, S. 21.

rechtlich diese als Schlussbestimmung statuieren, gleichzeitig aber das vergangene NS-Unrecht in Bezug auf erfolgte Entziehungen der deutschen Staatsbürgerschaft ausgleichen wollen. Sie sollen vergangene Diskontinuitäten in Kontinuität fortführen. Mit den Neugliederungsvorschriften (Art. 118 und 118a GG) wird dies vermittelt. Durch die Neugliederung im Südwesten wurde in Diskontinuität zu bestehenden Ländern das Kunstgebilde Baden-Württemberg geschaffen. Dabei ist es gelungen, die landsmannschaftlichen Unterschiede zu erhalten und gleichzeitig eine gemeinsame Identität des neuen Bundeslandes zu entwickeln. Mit der erleichterten Fusionsmöglichkeit der Länder Berlin und Brandenburg wird hingegen die gemeinsame Identität vorangestellt, um das preußische Kernland wieder in einem staatlichen Verbund zu stellen.

Ebenso vermitteln die beamtenrechtlichen Vorschriften der Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 131 und 132 GG) Kontinuität und Diskontinuität. Während Art. 131 GG für eine Kontinuität der verdrängten Beamten sorgen soll, eröffnete Art. 132 GG für eine kurze Zeit die Möglichkeit sich von ungeeignetem, in den Wirren der Nachkriegszeit eingestellten Personals unter Missachtung des Lebenszeitprinzips zu trennen.

Schließlich sorgt Art. 146 GG für die Kontinuität in die Zukunft. In einem Grundgesetz, das nur für eine Übergangszeit gelten sollte, ist er der Artikel des Grundgesetzes, der in eine neue verfassungsrechtliche Zukunft führt. Ergo: Die Übergangs- und Schlussbestimmungen sind regelrechte Zwitterwesen. Sie sind Garanten für Kontinuität und Diskontinuität.

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes demonstrieren die Ungleichzeitigkeit des Rechts. Gerade in Zeiten des Umbruchs haben Übergangsbestimmungen die Funktion der „Einebnung zeitverschobener Prozesse“.<sup>663</sup> Unter Übertragung des Gedankens der *Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen* auf die Übergangs- und Schlussbestimmungen, erkennt man deren nicht wegzudenkende Funktion für eine Verfassung.

Hervorzuheben ist die besondere Funktion der Übergangs- und Schlussbestimmungen als Erinnerungsorte der deutschen Geschichte. Sie sind das verfassungsrechtliche Gedächtnis des Grundgesetzes. Dies ist eine nicht zu unterschätzende Funktion. Durch sie bleibt eine Sicht auf die Probleme und Herausforderungen, denen die Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 70 Jahren ausgesetzt war, auf der obersten Ebene der Normenhierarchie erhalten. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen sind somit das Gedächtnis der Verfassung.

---

<sup>663</sup> Der Gedanke entstammt der „Postmodernen Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ bei *Dietschy*, *Gebrochene Gegenwart*, 1988, S. 280.

Sollte das Grundgesetz „zukünftig erheblichen Schwierigkeiten und Bewährungsproben ausgesetzt sein“, werden die Übergangs- und Schlussbestimmungen verfassungsrechtliche Beispiele geben, um zu zeigen, welchen Problemen die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Geschichte ausgesetzt war.<sup>664</sup> Sie sind verfassungsrechtlich Mahnmale.

Es zeigte sich, dass es unter anderem Aufgabe und Funktion der Übergangs- und Schlussbestimmungen war und ist, das Grundgesetz in einen Kontext zur Lebenswirklichkeit zu stellen. Oftmals waren es ganz konkrete Probleme – wie die Situation der verdrängten Beamten oder der vielen Flüchtlinge nach dem Krieg –, die in den Übergangs- und Schlussbestimmungen angegangen wurden. Dies lässt sich sowohl an der Geschichte von Übergangs- und Schlussbestimmungen in historischen deutschen Verfassungen als auch an der Geschichte der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes erkennen. Monarchien etwa hatten wenig Bedarf für Übergangs- und Schlussbestimmungen; deutsche Diktaturen jedenfalls nicht in dem Umfang wie das Grundgesetz. Es war nicht notwendig, Rechtslagen sauber zu synchronisieren, da diese Verfassungen nicht den Anspruch an demokratische und rechtsstaatliche Vollverfassungen – wie das Grundgesetz – besaßen.

Anders war die Lage bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland: Hier waren die Übergangs- und Schlussbestimmungen notwendig, um die verschiedenen Rechtslagen zu synchronisieren. Genau dies haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes erkannt und sich viel Mühe bei dem Prozess gegeben.

Gesteigerter Bedarf kam für Übergangs- und Schlussbestimmungen erst wieder im Rahmen der Verfassungsreformen der vergangenen 15 Jahre auf. Hier wollte der Verfassungsgeber das Zuständigkeitsgestrüpp lichten und die Verfassung zukunftsfest machen. Dazu waren verschiedene Rechtslagen zu synchronisieren, was zur Folge hatte, dass die Übergangs- und Schlussbestimmungen umfangreich ergänzt werden mussten. Bei diesen jüngeren Änderungen ist jedoch eine Technisierung der Sprache erkennbar, was einige Regelungen selbst für verfassungskundige Rezipienten nur schwer verständlich macht. Der Grund könnte darin liegen, dass sich hierin schwierige Kompromisse des Verfassungsgebers widerspiegeln. In der kompromissorientierten politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland scheint dennoch das Bedürfnis bei Bund, Ländern und Fraktionen zu bestehen, diese Kompromisse auch verfassungsfest zu machen, um sie der Änderungsmöglichkeit

---

<sup>664</sup> Zum Vergleich der Lagen in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik Deutschland heute siehe Dreier, Mehr Gerechtigkeit für die Weimarer Verfassung, Merkur 2019, S. 5, 13.

des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen scheinen als nicht im Fokus stehender Abschnitt des Grundgesetzes dem Verfassungsgeber der geeignete Ort hierfür zu sein. Änderungen dort fallen nicht so leicht auf.

Die Bedeutung der Übergangs- und Schlussbestimmungen lässt sich nicht nur aus ihrer Funktion ableiten. Rein formal stellen die Übergangs- und Schlussbestimmungen den umfangreichsten Abschnitt des Grundgesetzes dar. Dies gilt sowohl für die Anzahl der Artikel als auch für die Wortmenge. Sie sind im gleichen Umfang wie das restliche Grundgesetz gewachsen – in den vergangenen 70 Jahren um das Doppelte. Ausgehend von der Prämisse, dass der Verfassungsgeber nur bedeutsame Regelungen in die Verfassung aufnimmt, handelt es sich bei den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes eben nicht nur um Fußnoten der Verfassung. Sie sind Haupttext.

Hervorzuheben ist die Verortung des allgemeinen Teils der Verfassung an den Schluss. Systematisch üblich ist vielfach, die Allgemeinen Bestimmungen „vor die Klammer zu setzen“ und deshalb an den Anfang eines Regelungswerkes. So kennen wir es zum Beispiel vom Bürgerlichen Gesetzbuch oder vom Strafgesetzbuch. Das Grundgesetz folgt hier bewusst der Logik, mit den höchsten Rechtsgütern zu beginnen, also mit den programmatischen Artikeln, die für das Gemeinwesen stehen. Mit dem Platzieren der Grundrechte an die erste Stelle werden diese zum Allgemeinen Teil, der gesamten Rechtsordnung gemacht. Ein Bedeutungsverlust für die organisatorischen Regelungen im Abschnitt „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Sie runden das Verfassungswerk vielmehr ab.

Aufgrund dieses Befundes stellt sich die Frage, wie heute mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen – insbesondere mit den anwendungsbereichsentleerten und anwendungsbereichsarmen – umzugehen ist. Der einfache Gesetzgeber führt seit längerer Zeit eine umfangreiche Rechtsbereinigung durch. Dabei verabschiedet er sich vernünftigerweise von verbrauchtem Recht. Es ist daher folgerichtig, diese Frage auch für das Grundgesetz zu stellen. Diese Untersuchung ist ein Plädoyer gegen eine bereinigende Revision der Übergangs- und Schlussbestimmungen. Mit dem Streichen nicht mehr erforderlicher Normen hätte man zwar etwas mehr Ordnung – die Dinge wären übersichtlicher. Gewonnen hätte man damit wenig, verloren jedoch viel: Die Rechtsbereinigung würde die Verfassung zumindest zum Teil ihres Gedächtnisses berauben. Damit käme auch der Demokratie ein Teil ihres Gedächtnisses abhanden. Es käme zu einer Verfassungsamnesie. Ein Teil der Verfassungsgeschichte wäre nur durch Recherchen in Bibliotheken und Archiven zu erfahren. Dies wäre nicht nur unnötig, sondern auch schade. Denn gerade der Konnex zwischen abstrakter Werteordnung und

(vergangener) Wirklichkeit schafft einen gesellschaftlichen Konsens über die Generationen hinweg. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen können somit als Mediator zwischen Generationen und Begleiterinnen von Veränderung dienen.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und damit sein Abschnitt der Übergangs- und Schlussbestimmungen wurde im Jahr 2019 70 Jahre alt. Während viel über die Vergangenheit geschrieben und geforscht wurde, sei nunmehr ein kurzer Blick in die Zukunft erlaubt.

In der Vergangenheit wurden Übergangs- und Schlussbestimmungen oftmals ohne die notwendige Umsicht ergänzt oder geändert. Dadurch wurden sie zum Teil auch zur „Abladehalde“.<sup>665</sup> Ein bewusster und gezielter Umgang des Verfassungsgebers mit den Regeln dieses Abschnitts der Verfassung unter Berücksichtigung der ihnen innewohnenden Aufgabe und Funktion kann die Akzeptanz und Lebendigkeit des Grundgesetzes weiterhin sichern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Kritik Lammerts,<sup>666</sup> wonach der Verfassungsgeber eine weitere „Verunstaltung“ der Übergangs- und Schlussbestimmungen vermeiden sollte. Insgesamt führte das Handeln des Verfassungsgebers in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer „Kette misslungener föderaler Reformen“.<sup>667</sup>

Die Einschätzung Carlo Schmidts in der zweiten Lesung des Grundgesetzes im Plenum des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949 hat auch weiterhin Gültigkeit: „Sehr zahlreiche Übergangs- und Schlußbestimmungen sind darum erforderlich geworden.“<sup>668</sup> Eine Würdigung dieser Übergangs- und Schlussbestimmungen war demnach fällig.

---

<sup>665</sup> *Isensee*, Vom Stil der Verfassung, 1999, S. 21.

<sup>666</sup> *Lammert*, Schuldenbremse verunstaltet Grundgesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. April 2009, S. 1.

<sup>667</sup> *Battis/Eder*, Der Krebsgang der Föderalismusreform, NVwZ 2019, 592, 593.

<sup>668</sup> ParlRat 9, S. 443.

## Anhang

### Anhang I: Text der Übergangs- und Schlussbestimmungen mit Änderungsnachweis

Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes in der Fassung vom 23. Mai 1949 mit sämtlichen Änderungen bis zum 31. August 2020. Die Änderungen sind *kursiv* dargestellt.

#### XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen

Art. 116 (1) Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.

(2) Frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge sind auf Antrag wieder einzubürgern. Sie gelten als nicht ausgebürgert, sofern sie nach dem 8. Mai 1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen haben und nicht einen entgegengesetzten Willen zum Ausdruck gebracht haben.

Art. 117 (1) Das dem Artikel 3 Abs. 2 entgegenstehende Recht bleibt bis zu seiner Anpassung an diese Bestimmung des Grundgesetzes in Kraft, jedoch nicht länger als bis zum 31. März 1953.

(2) Gesetze, die das Recht der Freizügigkeit mit Rücksicht auf die gegenwärtige Raumnot einschränken, bleiben bis zu ihrer Aufhebung durch Bundesgesetz in Kraft.

Art. 118 Die Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiete kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder erfolgen. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so wird die Neugliederung durch Bundesgesetz geregelt, das eine Volksbefragung vorsehen muß.

*Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a) vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) wurde Art. 118a mit Wirkung zum 15. November 1994 eingefügt:*

*„Art. 118a. Die Neugliederung in dem die Länder Berlin und Brandenburg umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten durch Vereinbarung beider Länder erfolgen.“*

Art. 119 In Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen, insbesondere zu ihrer Verteilung auf die Länder, kann bis zu einer bundesgesetzlichen Regelung die

Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Für besondere Fälle kann dabei die Bundesregierung ermächtigt werden, Einzelweisungen zu erteilen. Die Weisungen sind außer bei Gefahr im Verzuge an die obersten Landesbehörden zu richten.

Art. 120 (1) Der Bund trägt die Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen und die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenfürsorge.

(2) Die Einnahmen gehen auf den Bund zu demselben Zeitpunkte über, an dem der Bund die Ausgaben übernimmt.

*Durch Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. Juli 1965 (BGBl. I S. 649) erhielt der Absatz 1 mit Wirkung zum 5. August 1965 eine neue Fassung:*

*„(1) Der Bund trägt die Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen. Soweit diese Kriegsfolgelasten bis zum 1. Oktober 1965 durch Bundesgesetze geregelt worden sind, tragen Bund und Länder im Verhältnis zueinander die Aufwendungen nach Maßgabe dieser Bundesgesetze. Soweit Aufwendungen für Kriegsfolgelasten, die in Bundesgesetzen weder geregelt worden sind noch geregelt werden, bis zum 1. Oktober 1965 von den Ländern, Gemeinden (Gemeindeverbänden) oder sonstigen Aufgabenträgern, die Aufgaben von Ländern oder Gemeinden erfüllen, erbracht worden sind, ist der Bund zur Übernahme von Aufwendungen dieser Art auch nach diesem Zeitpunkt nicht verpflichtet. Der Bund trägt die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe. Die durch diesen Absatz geregelte Verteilung der Kriegsfolgelasten auf Bund und Länder läßt die gesetzliche Regelung von Entschädigungsansprüchen für Kriegsfolgen unberührt.“*

*Durch Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1969 (BGBl. I S. 985) wurde in Artikel 120 Absatz 1 Satz 2 die Jahreszahl „1965“ mit Wirkung zum 1. August 1969 durch „1969“ ersetzt.*

*Durch Gesetz zur Einfügung eines Artikels 120a in das Grundgesetz vom 14. August 1952 (BGBl. I S. 445) wurde nach dem Artikel 120 mit Wirkung zum 18. August 1952 ein Art. 120a eingefügt:*

*„Art. 120a (1) Die Gesetze, die der Durchführung des Lastenausgleichs dienen, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie auf dem Gebiete der Ausgleichsleistungen teils durch den Bund, teils im Auftrage des Bundes durch die Länder ausgeführt werden und daß die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Landesbehörden auf Grund des Artikels 85 insoweit zustehenden Befugnisse ganz oder teilweise dem Bundesausgleichsamt übertragen werden. Das Bundesausgleichsamt bedarf bei Ausübung dieser Befugnisse nicht der Zustimmung des Bundesrates; seine Weisungen sind, abgesehen von den Fällen der Dringlichkeit, an die obersten Landesbehörden (Landesausgleichsämt) zu richten.*

*(2) Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 bleibt unberührt.“*

Art. 121 Mehrheit der Mitglieder des Bundestages und der Bundesversammlung im Sinne dieses Grundgesetzes ist die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl.

Art. 122 (1) Vom Zusammentritt des Bundestages an werden die Gesetze ausschließlich von den in diesem Grundgesetze anerkannten gesetzgebenden Gewalten beschlossen.

(2) Gesetzgebende und bei der Gesetzgebung beratend mitwirkende Körperschaften, deren Zuständigkeit nach Absatz 1 endet, sind mit diesem Zeitpunkt aufgelöst.

Art. 123 (1) Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages gilt fort, soweit es dem Grundgesetze nicht widerspricht.

(2) Die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach diesem Grundgesetze die Landesgesetzgebung zuständig ist, bleiben, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gültig sind und fortgelten, unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten in Kraft, bis neue Staatsverträge durch die nach diesem Grundgesetze zuständigen Stellen abgeschlossen werden oder ihre Beendigung auf Grund der in ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt.

Art. 124 Recht, das Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht.

Art. 125 Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht,

1. soweit es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich gilt,
2. soweit es sich um Recht handelt, durch das nach dem 8. Mai 1945 früheres Reichsrecht abgeändert worden ist.

*Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a) vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) wurde nach dem Artikel 125 mit Wirkung zum 15. November 1994 ein Art. 125a eingefügt:*

*„Art. 125a. (1) Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 74 Abs. 1 oder des Artikels 75 Abs. 1 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.*

*(2) Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Entsprechendes gilt für Bundesrecht, das vor diesem Zeitpunkt erlassen worden ist und das nach Artikel 75 Abs. 2 nicht mehr erlassen werden könnte.“*

*Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) erhielt der Art. 125a mit Wirkung zum 1. September 2006 folgende Fassung und es wurden Art. 125a, 125b und 125c eingefügt:*

*„Art. 125a. (1) Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Artikels 74 Abs. 1, der Einfügung des Artikels 84 Abs. 1 Satz 6, des Artikels 85 Abs. 1 Satz 2 oder des Artikels 105 Abs. 2a Satz 2 oder wegen der Aufhebung der Artikel 74a, 75 oder 98 Abs. 3 Satz 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.*

(2) *Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 72 Abs. 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann.*

(3) *Recht, das als Landesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 73 nicht mehr als Landesrecht erlassen werden könnte, gilt als Landesrecht fort. Es kann durch Bundesrecht ersetzt werden.“*

*Art. 125b. (1) Recht, das auf Grund des Artikels 75 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung erlassen worden ist und das auch nach diesem Zeitpunkt als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung bleiben insoweit bestehen. Auf den in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 genannten Gebieten können die Länder von diesem Recht abweichende Regelungen treffen, auf den Gebieten des Artikels 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 5 und 6 jedoch erst, wenn und soweit der Bund ab dem 1. September 2006 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, in den Fällen der Nummern 2 und 5 spätestens ab dem 1. Januar 2010, im Fall der Nummer 6 spätestens ab dem 1. August 2008.*

(2) *Von bundesgesetzlichen Regelungen, die auf Grund des Artikels 84 Abs. 1 in der vor dem 1. September 2006 geltenden Fassung erlassen worden sind, können die Länder abweichende Regelungen treffen, von Regelungen des Verwaltungsverfahrens bis zum 31. Dezember 2008 aber nur dann, wenn ab dem 1. September 2006 in dem jeweiligen Bundesgesetz Regelungen des Verwaltungsverfahrens geändert worden sind.*

*Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) vom 15. November 2019 wurde mit Wirkung zum 21. November 2019 der folgende Absatz 3 eingefügt:*

*„(3) Auf dem Gebiet des Artikels 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 darf abweichendes Landesrecht der Erhebung der Grundsteuer frühestens für Zeiträume ab dem 1. Januar 2025 zugrunde gelegt werden.“*

*Art. 125c. (1) Recht, das auf Grund des Artikels 91a Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 1 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt bis zum 31. Dezember 2006 fort.*

(2) *Die nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung in den Bereichen der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2006 fort. Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die sonstigen nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.“*

*Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) wurde Art. 125c Abs. 2 S. 2 mit Wirkung zum 20. Juli 2017 wie folgt gefasst und die Sätze 3 und 4 angefügt:*

*„Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die mit dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 nach Artikel 104a Absatz 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zu ihrer Aufhebung fort. Eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch Bundesgesetz ist ab dem 1. Januar 2025 zulässig. Die sonstigen nach Artikel 104a Absatz 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.“*

*Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 wurde mit Wirkung vom 4. April 2019 Art. 125c GG folgendermaßen geändert:*

*a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:*

*aa) In Satz 3 werden die Wörter „ab dem 1. Januar 2025“ gestrichen.*

*bb) Folgender Satz wird angefügt:*

*„Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 gilt entsprechend.“*

*b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:*

*„(3) Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 ist erstmals auf nach dem 31. Dezember 2019 in Kraft getretene Regelungen anzuwenden.“*

Art. 126 Meinungsverschiedenheiten über das Fortgelten von Recht als Bundesrecht entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

Art. 127 Die Bundesregierung kann mit Zustimmung der Regierungen der beteiligten Länder Recht der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, soweit es nach Artikel 124 oder 125 als Bundesrecht fortgilt, innerhalb eines Jahres nach Verkündung dieses Grundgesetzes in den Ländern Baden, Groß-Berlin, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern in Kraft setzen.

Art. 128 Soweit fortgeltendes Recht Weisungsrechte im Sinne des Artikels 84 Abs. 5 vorsieht, bleiben sie bis zu einer anderweitigen gesetzlichen Regelung bestehen.

Art. 129 (1) Soweit in Rechtsvorschriften, die als Bundesrecht fortgelten, eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie zur Vornahme von Verwaltungsakten enthalten ist, geht sie auf die nunmehr sachlich zuständigen Stellen über. In Zweifelsfällen entscheidet die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Bundesrat; die Entscheidung ist zu veröffentlichen.

(2) Soweit in Rechtsvorschriften, die als Landesrecht fortgelten, eine solche Ermächtigung enthalten ist, wird sie von den nach Landesrecht zuständigen Stellen ausgeübt.

(3) Soweit Rechtsvorschriften im Sinne der Absätze 1 und 2 zu ihrer Änderung oder Ergänzung oder zum Erlaß von Rechtsvorschriften an Stelle von Gesetzen ermächtigen, sind diese Ermächtigungen erloschen.

(4) Die Vorschriften der Absätze 1 und 2 gelten entsprechend, soweit in Rechtsvorschriften auf nicht mehr geltende Vorschriften oder nicht mehr bestehende Einrichtungen verwiesen ist.

Art. 130 (1) Verwaltungsorgane und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienende Einrichtungen, die nicht auf Landesrecht oder Staatsverträgen zwischen Ländern beruhen, sowie die Betriebsvereinigung der südwestdeutschen Eisenbahnen und der Verwaltungsrat für das Post- und Fernmeldewesen für das französische Besatzungsgebiet unterstehen der Bundesregierung. Diese regelt mit Zustimmung des Bundesrates die Überführung, Auflösung oder Abwicklung.

(2) Oberster Disziplinarvorgesetzter der Angehörigen dieser Verwaltungen und Einrichtungen ist der zuständige Bundesminister.

(3) Nicht landesunmittelbare und nicht auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhende Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes unterstehen der Aufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörde.

Art. 131 Die Rechtsverhältnisse von Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienste standen, aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen ausgeschieden sind und bisher nicht oder nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet werden, sind durch Bundesgesetz zu regeln. Entsprechendes gilt für Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8. Mai 1945 versorgungsberechtigt waren und aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen keine oder keine entsprechende Versorgung mehr erhalten. Bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes können vorbehaltlich anderweitiger landesrechtlicher Regelung Rechtsansprüche nicht geltend gemacht werden.

Durch Art. 6 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 wurde bestimmt, daß der Artikel 131 auf das Gebiet der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und der Ostteil von Berlin keine Anwendung findet.

Art. 132 (1) Beamte und Richter, die im Zeitpunkte des Inkrafttretens dieses Grundgesetzes auf Lebenszeit angestellt sind, können binnen sechs Monaten nach dem ersten Zusammentritt des Bundestages in den Ruhestand oder Wartestand oder in ein Amt mit niedrigerem Dienst Einkommen versetzt werden, wenn ihnen die persönliche oder fachliche Eignung für ihr Amt fehlt. Auf Angestellte, die in einem unkündbaren Dienstverhältnis stehen, findet diese Vorschrift entsprechende Anwendung. Bei Angestellten, deren Dienstverhältnis kündbar ist, können über die tarifmäßige Regelung hinausgehende Kündigungsfristen innerhalb der gleichen Frist aufgehoben werden.

(2) Diese Bestimmung findet keine Anwendung auf Angehörige des öffentlichen Dienstes, die von den Vorschriften über die „Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus“ nicht betroffen oder die anerkannte Verfolgte des Nationalsozialismus sind, sofern nicht ein wichtiger Grund in ihrer Person vorliegt.

(3) Den Betroffenen steht der Rechtsweg gemäß Artikel 19 Abs. 4 offen.

(4) Das Nähere bestimmt eine Verordnung der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 133 Der Bund tritt in die Rechte und Pflichten der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes ein.

Art. 134 (1) Das Vermögen des Reiches wird grundsätzlich Bundesvermögen.

(2) Soweit es nach seiner ursprünglichen Zweckbestimmung überwiegend für Verwaltungsaufgaben bestimmt war, die nach diesem Grundgesetze nicht Verwaltungsaufgaben des Bundes sind, ist es unentgeltlich auf die nunmehr zuständigen Aufgabenträger und, soweit es nach seiner gegenwärtigen, nicht nur vorübergehenden Benutzung Verwaltungsaufgaben dient, die nach diesem Grundgesetze nunmehr von den Ländern zu erfüllen sind, auf die Länder zu übertragen. Der Bund kann auch sonstiges Vermögen den Ländern übertragen.

(3) Vermögen, das dem Reich von den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) unentgeltlich zur Verfügung gestellt wurde, wird wiederum Vermögen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände), soweit es nicht der Bund für eigene Verwaltungsaufgaben benötigt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 135 (1) Hat sich nach dem 8. Mai 1945 bis zum Inkrafttreten dieses Grundgesetzes die Landeszugehörigkeit eines Gebietes geändert, so steht in diesem Gebiete das Vermögen des Landes, dem das Gebiet angehört hat, dem Lande zu, dem es jetzt angehört.

(2) Das Vermögen nicht mehr bestehender Länder und nicht mehr bestehender anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes geht, soweit es nach seiner ursprünglichen Zweckbestimmung überwiegend für Verwaltungsaufgaben bestimmt war, oder nach seiner gegenwärtigen, nicht nur vorübergehenden Benutzung überwiegend Verwaltungsaufgaben dient, auf das Land oder die Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechtes über, die nunmehr diese Aufgaben erfüllen.

(3) Grundvermögen nicht mehr bestehender Länder geht einschließlich des Zubehörs, soweit es nicht bereits zu Vermögen im Sinne des Absatzes 1 gehört, auf das Land über, in dessen Gebiet es belegen ist.

(4) Sofern ein überwiegendes Interesse des Bundes oder das besondere Interesse eines Gebietes es erfordert, kann durch Bundesgesetz eine von den Absätzen 1 bis 3 abweichende Regelung getroffen werden.

(5) Im übrigen wird die Rechtsnachfolge und die Auseinandersetzung, soweit sie nicht bis zum 1. Januar 1952 durch Vereinbarung zwischen den beteiligten Ländern oder Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechtes erfolgt, durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(6) Beteiligungen des ehemaligen Landes Preußen an Unternehmen des privaten Rechtes gehen auf den Bund über. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das auch Abweichendes bestimmen kann.

(7) Soweit über Vermögen, das einem Lande oder einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechtes nach den Absätzen 1 bis 3 zufallen würde, von dem danach Berechtigten durch ein Landesgesetz, auf Grund eines Landesgesetzes oder in anderer Weise bei Inkrafttreten des Grundgesetzes verfügt worden war, gilt der Vermögensübergang als vor der Verfügung erfolgt.

*Durch Gesetz zur Einfügung eines Artikels 135a in das Grundgesetz vom 22. Oktober 1957 (BGBl. I S. 1745) wurde nach Artikel 135 mit Wirkung zum 27. Oktober 1957 Art. 135a eingefügt:*

*„Art. 135a. Durch die in Artikel 134 Abs. 4 und Artikel 135 Abs. 5 vorbehaltene Gesetzgebung des Bundes kann auch bestimmt werden, daß nicht oder nicht in voller Höhe zu erfüllen sind*

*1. Verbindlichkeiten des Reiches sowie Verbindlichkeiten des ehemaligen Landes Preußen und sonstiger nicht mehr bestehender Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts,*

*2. Verbindlichkeiten des Bundes oder anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, welche mit dem Übergang von Vermögenswerten nach Artikel 89, 90, 134 und 135 im Zusammenhang stehen, und Verbindlichkeiten dieser Rechtsträger, die auf Maßnahmen der in Nummer 1 bezeichneten Rechtsträger beruhen,*

*3. Verbindlichkeiten der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände), die aus Maßnahmen entstanden sind, welche diese Rechtsträger vor dem 1. August 1945 zur Durchführung von Anordnungen der Besatzungsmächte oder zur Beseitigung eines kriegsbedingten Notstandes im Rahmen dem Reich obliegender oder vom Reich übertragener Verwaltungsaufgaben getroffen haben.“*

*Durch Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885) wurde dem Artikel 135a aufgrund von Art. 4 des Einigungsvertrages mit Wirkung zum 3. Oktober 1990 ein zweiter Absatz angefügt. Der bisherige Artikel wurde zu Absatz 1:*

*„(2) Absatz 1 findet entsprechende Anwendung auf Verbindlichkeiten der Deutschen Demokratischen Republik oder ihrer Rechtsträger sowie auf Verbindlichkeiten des Bundes oder anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die mit dem Übergang von Vermögenswerten der Deutschen Demokratischen Republik auf Bund, Länder und Gemeinden im Zusammenhang stehen, und auf Verbindlichkeiten, die auf Maßnahmen der Deutschen Demokratischen Republik oder ihrer Rechtsträger beruhen.“*

Art. 136 (1) Der Bundesrat tritt erstmalig am Tage des ersten Zusammentrittes des Bundestages zusammen.

(2) Bis zur Wahl des ersten Bundespräsidenten werden dessen Befugnisse von dem Präsidenten des Bundesrates ausgeübt. Das Recht der Auflösung des Bundestages steht ihm nicht zu.

Art. 137 (1) Die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes und Richtern im Bunde, in den Ländern und den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden.

(2) Für die Wahl des ersten Bundestages, der ersten Bundesversammlung und des ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik gilt das vom Parlamentarischen Rat zu beschließende Wahlgesetz.

(3) Die dem Bundesverfassungsgerichte gemäß Artikel 41 Abs. 2 zustehende Befugnis wird bis zu seiner Errichtung von dem Deutschen Obergericht für das Verei-

nigte Wirtschaftsgebiet wahrgenommen, das nach Maßgabe seiner Verfahrensordnung entscheidet.

*Durch Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111) wurde der Absatz 1 mit Wirkung zum 22. März 1956 neu gefaßt:*

*„(1) Die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten, freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern im Bund, in den Ländern und den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden.“*

Art. 138 Änderungen der Einrichtungen des jetzt bestehenden Notariats in den Ländern Baden, Bayern, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern bedürfen der Zustimmung der Regierungen dieser Länder.

Art. 139 Die zur „Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ erlassenen Rechtsvorschriften werden von den Bestimmungen dieses Grundgesetzes nicht berührt.

Art. 140 Die Bestimmungen der Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 sind Bestandteil dieses Grundgesetzes.

Art. 141 Artikel 7 Abs. 3 Satz 1 findet keine Anwendung in einem Lande, in dem am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung bestand.

Art. 142 Ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten.

*Durch Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 26. März 1954 (BGBl. I S. 45) wurde nach dem Artikel 142 mit Wirkung vom 28. März 1954 ein Art. 142a eingefügt:*

*„Art. 142a Die Bestimmungen dieses Grundgesetzes stehen dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der am 26. und 27. Mai 1952 in Bonn und Paris unterzeichneten Verträge (Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten und Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft) mit ihren Zusatz- und Nebenabkommen, insbesondere dem Protokoll vom 26. Juli 1952, nicht entgegen.“*

*Durch Siebzentes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) wurde der Artikel 142a mit Wirkung zum 28. Juni 1968 wieder aufgehoben.*

Art. 143 (1) Wer mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder eines Landes ändert, den Bundespräsidenten der ihm nach diesem Grundgesetze zustehenden Befugnisse beraubt oder mit Gewalt oder durch gefährliche Drohung nötigt oder hindert, sie überhaupt oder in einem bestimmten Sinne auszuüben, oder ein zum Bunde oder einem Lande gehöriges Gebiet losreißt, wird mit lebenslangem Zuchthaus oder Zuchthaus nicht unter zehn Jahren bestraft.

(2) Wer zu einer Handlung im Sinne des Absatzes 1 öffentlich auffordert oder sie mit einem anderen verabredet oder in anderer Weise vorbereitet, wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren bestraft.

(3) In minder schweren Fällen kann in den Fällen des Absatzes 1 auf Zuchthaus nicht unter zwei Jahren, in den Fällen des Absatzes 2 auf Gefängnis nicht unter einem Jahr erkannt werden.

(4) Wer aus freien Stücken seine Tätigkeit aufgibt oder bei Beteiligung mehrerer die verabredete Handlung verhindert, kann nicht nach den Vorschriften der Absätze 1 bis 3 bestraft werden.

(5) Für die Aburteilung ist, sofern die Handlung sich ausschließlich gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes richtet, mangels anderweitiger landesrechtlicher Regelung das für Strafsachen zuständige oberste Gericht des Landes zuständig. Im übrigen ist das Oberlandesgericht zuständig, in dessen Bezirk die erste Bundesregierung ihren Sitz hat.

(6) Die vorstehenden Vorschriften gelten bis zu einer anderweitigen Regelung durch Bundesgesetz.

*Durch Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 (BGBl. I S. 739) wurde Art. 143 mit Wirkung zum 1. September 1951 aufgehoben.*

*Durch Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111) erhielt der Artikel mit Wirkung zum 22. März 1956 folgenden neuen Wortlaut:*

*„Art. 143 Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt.“*

*Durch Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) wurde Art. 143 mit Wirkung zum 28. Juni 1968 erneut aufgehoben.*

*Durch Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885) erhielt Art. 143 aufgrund Art. 4 des Einigungsvertrages mit Wirkung zum 3. Oktober 1990 folgenden neuen Wortlaut:*

*„Art. 143 (1) Recht in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiet kann längstens bis zum 31. Dezember 1992 von Bestimmungen dieses Grundgesetzes abweichen, soweit und solange infolge der unterschiedlichen Verhältnisse die völlige Anpassung an die grundgesetzliche Ordnung noch nicht erreicht werden kann. Abweichungen dürfen nicht gegen Artikel 19 Abs. 2 verstoßen und müssen mit den in Artikel 79 Abs. 3 genannten Grundsätzen vereinbar sein.*

*(2) Abweichungen von den Abschnitten II, VIII, VIIIa, IX, X und XI sind längstens bis zum 31. Dezember 1995 zulässig.*

*(3) Unabhängig von Absatz 1 und 2 haben Artikel 41 des Einigungsvertrags und Regelungen zu seiner Durchführung auch insoweit Bestand, als sie vorsehen, daß Eingriffe in das Eigentum auf dem in Artikel 3 dieses Vertrags genannten Gebiet nicht mehr rückgängig gemacht werden.“*

*Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2089) wurde nach dem Art. 143 mit Wirkung zum 23. Dezember 1993 Art. 143a eingefügt:*

*„Art. 143a (1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über alle Angelegenheiten, die sich aus der Umwandlung der in bundeseigener Verwaltung geführten Bundeseisenbahnen in Wirtschaftsunternehmen ergeben. Artikel 87e Abs. 5 findet entsprechende Anwendung. Beamte der Bundeseisenbahnen können durch Gesetz unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn einer privat-rechtlich organisierten Eisenbahn des Bundes zur Dienstleistung zugewiesen werden.*

*(2) Gesetze nach Absatz 1 führt der Bund aus.*

*(3) Die Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs der bisherigen Bundeseisenbahnen ist bis zum 31. Dezember 1995 Sache des Bundes. Dies gilt auch für die entsprechenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“*

*Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. August 1994 (BGBl. I S. 2245) wurde nach dem Art. 143a mit Wirkung zum 3. September 1994 Art. 143b eingefügt:*

*„Art. 143b (1) Das Sondervermögen Deutsche Bundespost wird nach Maßgabe eines Bundesgesetzes in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über alle sich hieraus ergebenden Angelegenheiten.*

*(2) Die vor der Umwandlung bestehenden ausschließlichen Rechte des Bundes können durch Bundesgesetz für eine Übergangszeit den aus der Deutschen Bundespost POSTDIENST und der Deutschen Bundespost TELEKOM hervorgegangenen Unternehmen verliehen werden. Die Kapitalmehrheit am Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost POSTDIENST darf der Bund frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgeben. Dazu bedarf es eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates.*

*(3) Die bei der Deutschen Bundespost tätigen Bundesbeamten werden unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn bei den privaten Unternehmen beschäftigt. Die Unternehmen üben Dienstherrenbefugnisse aus. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“*

*Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) wurde nach Art. 143b mit Wirkung zum 1. September 2006 Art. 143c eingefügt:*

*„Art. 143c (1) Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.*

*(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:*

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;

2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) wurde nach Art. 143c mit Wirkung zum 1. August 2009 Art. 143d eingefügt:

„Art. 143d (1) Artikel 109 und 115 in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. Artikel 109 und 115 in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2019 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird. Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 abweichen. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 erfüllt wird; das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Millionen Euro, auf das Saarland 260 Millionen Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.

*(3) Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihren Umsatzsteueranteil, getragen. Das Nähere wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.“*

*Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) wurde mit Wirkung zum 20. Juli 2017 dem Art. 143d ein Abs. 4 angefügt sowie der Art. 143e eingefügt:*

*„(4) Als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 können den Ländern Bremen und Saarland ab dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro aus dem Haushalt des Bundes gewährt werden. Die Länder ergreifen hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die gleichzeitige Gewährung der Sanierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.“*

*„Art. 143e (1) Die Bundesautobahnen werden abweichend von Artikel 90 Absatz 2 längstens bis zum 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt. Der Bund regelt die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung nach Artikel 90 Absatz 2 und 4 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.*

*(2) Auf Antrag eines Landes, der bis zum 31. Dezember 2018 zu stellen ist, übernimmt der Bund abweichend von Artikel 90 Absatz 4 die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, mit Wirkung zum 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung.“*

*Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) wurde mit Wirkung zum 4. April 2019 ein Abs. 3 angefügt:*

*„(3) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates kann geregelt werden, dass ein Land auf Antrag die Aufgabe der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau und für die Änderung von Bundesautobahnen und von sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, die der Bund nach Artikel 90 Absatz 4 oder Artikel 143e Absatz 2 in Bundesverwaltung übernommen hat, im Auftrage des Bundes übernimmt und unter welchen Voraussetzungen eine Rückübertragung erfolgen kann.“*

*Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) wurden mit Wirkung zum 20. Juli 2017 Art. 143f und 143g eingefügt:*

*„Art. 143f Artikel 143d, das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie sonstige auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 2 in seiner ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erlassene Gesetze treten außer Kraft, wenn nach dem 31. Dezember 2030 die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des Verhandlungsverlangens der Bundesregierung, des Bundestages oder der Länder beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanz-*

*beziehungen in Kraft getreten ist. Der Tag des Außerkrafttretens ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.*

*Art. 143g Für die Regelung der Steuerertragsverteilung, des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen bis zum 31. Dezember 2019 ist Artikel 107 in seiner bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 geltenden Fassung weiter anzuwenden.“*

Art. 144 (1) Dieses Grundgesetz bedarf der Annahme durch die Volksvertretungen in zwei Dritteln der deutschen Länder, in denen es zunächst gelten soll.

(2) Soweit die Anwendung dieses Grundgesetzes in einem der in Artikel 23 aufgeführten Länder oder in einem Teile eines dieser Länder Beschränkungen unterliegt, hat das Land oder der Teil des Landes das Recht, gemäß Artikel 38 Vertreter in den Bundestag und gemäß Artikel 50 Vertreter in den Bundesrat zu entsenden.

Art. 145 (1) Der Parlamentarische Rat stellt in öffentlicher Sitzung unter Mitwirkung der Abgeordneten Groß-Berlins die Annahme dieses Grundgesetzes fest, fertigt es aus und verkündet es.

(2) Dieses Grundgesetz tritt mit Ablauf des Tages der Verkündung in Kraft.

(3) Es ist im Bundesgesetzblatte zu veröffentlichen.

Art. 146 Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

*Durch Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885) erhielt Art. 146 aufgrund von Art. 4 des Einigungsvertrages mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 folgenden Wortlaut:*

*„Art. 146 Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“*

## **Anhang II: Übersicht zu Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes mit Bezug zu Übergangs- und Schlussbestimmungen**

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit streitentscheidenden Normen<sup>669</sup> in den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes:<sup>670</sup>

Art. 116 GG:

1. Beschluss vom 28. Mai 1952 – 1 BvR 213/51 –, BVerfGE 1, 322–332.
2. Beschluss vom 12. Dezember 1952 – 1 BvR 674/52 –, BVerfGE 2, 98–101.
3. Beschluss vom 7. Mai 1953 – 1 BvL 104/52 –, BVerfGE 2, 266–286 (Notaufnahmegesetz).
4. Beschluss vom 10. Juli 1958 – 1 BvR 532/56 –, BVerfGE 8, 81–88.
5. Beschluss vom 12. Februar 1964 – 1 BvR 253/63 –, BVerfGE 17, 224–231 (Vertriebenenbegriff).
6. Beschluss vom 14. Februar 1968 – 2 BvR 557/62 –, BVerfGE 23, 98–113 (Ausbürgerung I).
7. Urteil vom 31. Juli 1973 – 2 BvF 1/73 –, BVerfGE 36, 1–37 (Grundlagenvertrag) – auch Art. 146 GG.
8. Beschluss vom 23. Oktober 1973 – 2 BvC 3/73 –, BVerfGE 36, 139–144 (Wahlrecht Auslandsdeutscher).
9. Beschluss vom 15. April 1980 – 2 BvR 842/77 –, BVerfGE 54, 53–79 (Ausbürgerung II).
10. Dreierausschussbeschluss vom 22. September 1980 – 2 BvR 927/80 –, juris.
11. Beschluss vom 21. Oktober 1987 – 2 BvR 373/83 –, BVerfGE 77, 137–170 (Teso) – auch Art. 146 GG.
12. Kammerbeschluss vom 8. Juni 1990 – 2 BvR 1298/85 –, juris.
13. Kammerbeschluss vom 9. August 1990 – 2 BvR 1782/88 –, InfAuslR 1990, 297–298.
14. Urteil vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 2/89 –, BVerfGE 83, 37–59 (Ausländerwahlrecht Schleswig-Holstein).
15. Urteil vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 3/89 –, BVerfGE 83, 60–81 (Ausländerwahlrecht Hamburg).
16. Kammerbeschluss vom 17. Januar 1991 – 2 BvR 595/87 –, NVwZ 1991, 661–662.

---

<sup>669</sup> Laut juris. Recherche am 15. August 2019.

<sup>670</sup> Entscheidungen, die bereits vorher in der Rechtsprechungsübersicht aufgeführt sind, werden *kursiv* dargestellt.

17. Kammerbeschluss vom 25. Februar 1992 – 2 BvR 182/92 –, InfAuslR 1992, 131–132.
18. Kammerbeschluss vom 10. November 1992 – 2 BvR 1846/92 –, juris.
19. Beschluss vom 12. Januar 1993 – 1 BvL 7/92 –, BVerfGE 88, 70–75.
20. Kammerbeschluss vom 22. Dezember 1993 – 2 BvR 2632/93 –, NJW 1994, 2016–2017.
21. Kammerbeschluss vom 19. Februar 1997 – 2 BvR 2621/95 –, NVwZ 1998, 52.
22. Kammerbeschluss vom 29. Juli 1999 – 2 BvR 1213/99 –, NJW – 2000, 1253–1254.
23. Nichtannahmebeschluss vom 5. Juli 2000 – 2 BvR 865/00 –, NVwZ-RR 2000, 836.
24. Kammerbeschluss vom 10. August 2001 – 2 BvR 569/01 –, DVBl 2001, 1748–1750.
25. Nichtannahmebeschluss vom 17. Dezember 2001 – 2 BvR 563/01 –, juris.
26. Nichtannahmebeschluss vom 3. Juli 2006 – 1 BvR 1224/03 –, juris.
27. Nichtannahmebeschluss vom 3. Juli 2006 – 1 BvR 2401/02 –, SozR 4-5050 § 22b Nr. 7.
28. Nichtannahmebeschluss vom 3. Juli 2006 – 1 BvR 476/02 –, SozR 4-5050 § 22b Nr. 6.
29. Nichtannahmebeschluss vom 28. Oktober 2009 – 2 BvR 2236/09 –, BVerfGK 16, 328–339.
30. Stattgebender Kammerbeschluss vom 4. November 2010 – 1 BvR 3389/08 –, NVwZ 2011, 486–493.
31. Stattgebender Kammerbeschluss vom 23. Februar 2011 – 1 BvR 500/07 –, NVwZ-RR 2011, 460.
32. Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20–369 (NPD-Verbotsverfahren) – auch Art. 146 GG.

Art. 117 GG:

1. Beschluss vom 18. Dezember 1951 – 1 BvR 222/51 –, BVerfGE 1, 91–97.
2. Urteil vom 18. Dezember 1953 – 1 BvL 106/53 –, BVerfGE 3, 225–248 (Gleichberechtigung).
3. Urteil vom 18. November 1954 – 1 BvR 550/52 –, BVerfGE 4, 110–115.
4. Urteil vom 10. Mai 1957 – 1 BvR 550/52 –, BVerfGE 6, 389–443 (Homosexuellenurteil) – auch Art. 123 GG.
5. Beschluss vom 23. Juli 1958 – 1 BvL 1/52 –, BVerfGE 8, 95–98.
6. Beschluss vom 8. Dezember 1976 – 1 BvR 810/70 –, BVerfGE 44, 1–37 (Nicht-ehelichen-Erbrecht).
7. Beschluss vom 26. Januar 1977 – 1 BvL 17/73 –, BVerfGE 43, 213–231.
8. Kammerbeschluss vom 21. Juni 1988 – 1 BvR 35/88 –, NJW 1989, 1081.
9. Stattgebender Kammerbeschluss vom 18. Dezember 2002 – 1 BvR 108/96 –, NJW 2003, 1656–1657.

Art. 118 GG:

1. Einstweilige Anordnung vom 9. September 1951 – 2 BvQ 1/51 –, BVerfGE 1, 1–3.
2. Urteil vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, 14–66 (Südweststaat).
3. Urteil vom 28. Juli 1955 – 2 BvH 1/54 –, BVerfGE 4, 250–293.
4. Urteil vom 30. Mai 1956 – 2 BvP 1/56 –, BVerfGE 5, 34–49 (Baden-Abstimmung).

Art. 118a GG:

Kammerbeschluss vom 29. April 1996 – 2 BvR 797/96 –, LKV 1996, 333–334.

Art. 119 GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 120 GG:

1. Urteil vom 20. März 1952 – 1 BvR 267/51 –, BVerfGE 1, 167–184 (Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde) – auch Art. 131 GG.
2. Urteil vom 5. März 1958 – 2 BvF 4/56 –, BVerfGE 7, 305–319 (Rechtsverhältnisse der Flüchtlinge) – auch Art. 131 GG.
3. Beschluss vom 3. Februar 1959 – 2 BvO 2/56 –, BVerfGE 9, 153–160.
4. Urteil vom 24. Juli 1962 – 2 BvL 15/61 –, BVerfGE 14, 221–244 (Fremdrentengesetz).
5. Beschluss vom 16. November 1971 – 1 BvR 247/68 –, BVerfGE 32, 249–256.
6. Beschluss vom 13. Januar 1976 – 1 BvR 631/69 –, BVerfGE 41, 126–193 (Reparationsschäden) – auch Art. 134, 135a, 142a GG.
7. Nichtannahmebeschluss vom 14. März 2001 – 1 BvR 2402/97 –, DVBl 2001, 896–897.
8. Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167–273 (Risikostrukturausgleich).
9. Beschluss vom 17. April 2013 – 2 BvL 20/08 –, BVerfGK 20, 275–292 – auch Art. 125b GG.

Art. 120a GG:

Beschluss vom 6. Mai 1958 – 2 BvL 37/56 –, BVerfGE 8, 155–173 (Lastenausgleich).

Art. 121 GG:

Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118–164 (Sitzverteilung im Vermittlungsausschuss).

Art. 122 GG:

1. Beschluss vom 24. April 1953 – 1 BvR 102/51 –, BVerfGE 2, 237–266 (Hypothekensicherungsgesetz).
2. Beschluss vom 20. Juli 1955 – 1 BvO 21/54 –, BVerfGE 4, 214–219 – auch Art. 123, 125, 126 GG.

3. Beschluss vom 2. April 1963 – 2 BvL 22/60 –, BVerfGE 16, 6–25 (Verkündungszeitpunkt).

Art. 123 GG:

1. Beschluss vom 6. März 1952 – 1 BvO 1/51 –, BVerfGE 1, 162–166 (Arbeitsgerichtsgesetz) – auch Art. 125, 126 GG.
2. Beschluss vom 20. März 1952 – 1 BvL 14/52 –, BVerfGE 1, 202–208 – auch Art. 125, 129 GG.
3. Beschluss vom 26. Februar 1954 – 1 BvO 2/53 –, BVerfGE 3, 354–357 – auch Art. 125 und 126 GG.
4. Beschluss vom 28. April 1954 – 1 BvL 85/53 –, BVerfGE 3, 368–377 (Besatzungsrecht) – auch Art. 124, 125, 126 GG.
5. Urteil vom 1. Dezember 1954 – 2 BvG 1/54 –, BVerfGE 4, 115–142 (Besoldungsgesetz Nordrhein-Westfalen) – auch Art. 125 GG.
6. *Beschluss vom 20. Juli 1955 – 1 BvO 21/54 –, BVerfGE 4, 214–219 – auch Art. 122, 125, 126 GG.*
7. Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 (Konkordatsurteil) – auch Art. 124, 125, 126, 140, 141 GG.
8. *Urteil vom 10. Mai 1957 – 1 BvR 550/52 –, BVerfGE 6, 389–443 (Homosexuellenurteil) – auch Art. 117 GG.*
9. Beschluss vom 11. Februar 1958 – 2 BvO 1/57 –, BVerfGE 7, 265–266 – auch Art. 125 GG.
10. Beschluss vom 19. März 1958 – 2 BvL 38/56 –, BVerfGE 7, 330–340 – auch Art. 125, 127 GG.
11. Beschluss vom 17. März 1959 – 1 BvR 53/56 –, BVerfGE 9, 213–223 (Heilmittelwerbeverordnung).
12. Beschluss vom 16. Mai 1961 – 2 BvF 1/60 –, BVerfGE 12, 341–354.
13. *Beschluss vom 2. April 1963 – 2 BvL 22/60 –, BVerfGE 16, 6–25 (Verkündungszeitpunkt).*
14. Beschluss vom 24. Juli 1963 – 1 BvL 6/63 –, juris.
15. Beschluss vom 11. April 1967 – 1 BvL 25/64 –, BVerfGE 21, 292–306 (Rabattgesetz).
16. Beschluss vom 18. März 1970 – 2 BvO 1/65 –, BVerfGE 28, 119–151 (Spielbank) – auch Art. 124, 125, 126, 129 GG.
17. Beschluss vom 30. Mai 1972 – 2 BvO 1/69 –, BVerfGE 33, 206–224 (Waffengesetz) – auch Art. 124, 125, 126 GG.
18. Beschluss vom 27. Januar 1976 – 1 BvR 2325/73 –, BVerfGE 41, 251–269 (Speyer-Kolleg).
19. Beschluss vom 10. Mai 1988 – 1 BvR 482/84 –, BVerfGE 78, 179–200 (Heilpraktikergesetz) – auch Art. 125, 129 GG.
20. Kammerbeschluss vom 30. Oktober 1993 – 1 BvL 42/92 –, SozR 3-8560 § 26 Nr. 1.
21. Beschluss vom 21. Dezember 1997 – 2 BvL 6/95 –, BVerfGE 97, 117–125.

## Art. 124 GG:

1. *Beschluss vom 28. April 1954 – 1 BvL 85/53 –, BVerfGE 3, 368–377 – auch Art. 123, 125, 126 GG.*
2. *Beschluss vom 21. Juli 1955 – 1 BvL 33/51 –, BVerfGE 4, 219–250 (Junktimklausel) – auch Art. 125 GG.*
3. *Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 (Konkordatsurteil) – auch Art. 123, 125, 126, 140, 141 GG.*
4. *Beschluss vom 14. Oktober 1958 – 2 BvO 2/57 –, BVerfGE 8, 186–195 – auch Art. 125 GG.*
5. *Beschluss vom 23. Juli 1963 – 2 BvO 1/63 –, BVerfGE 16, 329–332 – auch Art. 125, 126 GG.*
6. *Beschluss vom 18. März 1970 – 2 BvO 1/65 –, BVerfGE 28, 119–151 (Spielbank) – auch Art. 123, 125, 126, 129 GG.*
7. *Beschluss vom 27. Juli 1971 – 2 BvL 9/70 –, BVerfGE 31, 357–363 – auch Art. 125, 129 GG.*
8. *Beschluss vom 30. Mai 1972 – 2 BvO 1/69 –, BVerfGE 33, 206–224 (Waffengesetz) – auch Art. 123, 125, 126 GG.*

## Art. 125 GG:

1. *Beschluss vom 6. März 1952 – 1 BvO 1/51 –, BVerfGE 1, 162–166 (Arbeitsgerichtsgesetz) – auch Art. 123, 126 GG.*
2. *Beschluss vom 20. März 1952 – 1 BvL 14/52 –, BVerfGE 1, 202–208 – auch Art. 123, 129 GG.*
3. *Urteil vom 20. Mai 1952 – 1 BvL 3/51 –, BVerfGE 1, 283–299 (Ladenschlussgesetz Baden/Bremen).*
4. *Beschluss vom 22. April 1953 – 1 BvL 54/52 –, BVerfGE 2, 232–237 (Lohnfortzahlung an Feiertagen).*
5. *Beschluss vom 26. Februar 1954 – 1 BvO 2/53 –, BVerfGE 3, 354–357 – auch Art. 123, 126 GG.*
6. *Beschluss vom 28. April 1954 – 1 BvL 85/53 –, BVerfGE 3, 368–377 – auch Art. 123, 124, 126 GG.*
7. *Beschluss vom 21. Oktober 1954 – 1 BvL 9/51 –, BVerfGE 4, 74–96 (Ärztliches Berufungsgericht).*
8. *Urteil vom 1. Dezember 1954 – 2 BvG 1/54 –, BVerfGE 4, 115–142 (Besoldungsgesetz Nordrhein-Westfalen) – auch Art. 123 GG.*
9. *Beschluss vom 11. Mai 1955 – 1 BvO 1/54 –, BVerfGE 4, 178–189 (Landesgesetze zur Verwaltungsgerichtsbarkeit (Nordrhein-Westfalen)) – auch Art. 126 GG.*
10. *Beschluss vom 20. Juli 1955 – 1 BvO 21/54 –, BVerfGE 4, 214–219 – auch Art. 122, 123, 126 GG.*
11. *Beschluss vom 21. Juli 1955 – 1 BvL 33/51 –, BVerfGE 4, 219–250 (Junktimklausel) – auch Art. 124 GG.*
12. *Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 (Konkordatsurteil) – auch Art. 123, 124, 126, 140, 141 GG.*

13. Beschluss vom 28. Mai 1957 – 2 BvO 5/56 –, BVerfGE 7, 18–29 (Bayerisches Ärztegesetz) – auch Art. 126 GG.
14. Beschluss vom 26. Juni 1957 – 2 BvO 1/56 –, BVerfGE 7, 59–61 – auch Art. 126 GG.
15. Beschluss vom 3. Oktober 1957 – 1 BvR 194/52 –, BVerfGE 7, 111–120 (Baye-rische Flugblätter).
16. *Beschluss vom 11. Februar 1958 – 2 BvO 1/57 –, BVerfGE 7, 265–266 – auch Art. 123, 126 GG.*
17. *Beschluss vom 19. März 1958 – 2 BvL 38/56 –, BVerfGE 7, 330–340 – auch Art. 123, GG.*
18. *Beschluss vom 14. Oktober 1958 – 2 BvO 2/57 –, BVerfGE 8, 186–195 – auch Art. 124 GG.*
19. Beschluss vom 28. Oktober 1958 – 2 BvL 2/57 –, BVerfGE 8, 229–239.
20. Beschluss vom 18. Februar 1959 – 2 BvL 6/57 –, BVerfGE 9, 185–194 (Rekurs-verfahren nach der Gewerbeordnung).
21. Beschluss vom 15. März 1960 – 2 BvL 12/59 –, BVerfGE 11, 23–28.
22. Beschluss vom 31. Januar 1962 – 2 BvO 1/59 –, BVerfGE 13, 367–373 (Zuläs-sigkeit von Blankettstrafgesetzen) – auch Art. 126 GG.
23. Beschluss vom 7. Mai 1963 – 1 BvL 33/62 –, BVerfGE 16, 80–82.
24. *Beschluss vom 23. Juli 1963 – 2 BvO 1/63 –, BVerfGE 16, 329–332 – auch Art. 124, 126 GG.*
25. Beschluss vom 5. Mai 1964 – 1 BvR 416/61 –, BVerfGE 17, 381–389 (Bundes-notarordnung) – auch Art. 138 GG.
26. Beschluss vom 22. Februar 1968 – 2 BvO 2/65 –, BVerfGE 23, 113–126 (Blan-kettstrafrecht).
27. *Beschluss vom 18. März 1970 – 2 BvO 1/65 –, BVerfGE 28, 119–151 (Spiel-bank) – auch Art. 123, 124, 126, 129 GG.*
28. Beschluss vom 1. April 1971 – 1 BvL 22/67 –, BVerfGE 31, 8–32 (Glücksspiel-automat II).
29. *Beschluss vom 27. Juli 1971 – 2 BvL 9/70 –, BVerfGE 31, 357–363 – auch Art. 124, 129 GG.*
30. *Beschluss vom 30. Mai 1972 – 2 BvO 1/69 –, BVerfGE 33, 206–224 (Waffen-gesetz) – auch Art. 123, 124, 126 GG.*
31. Beschluss vom 26. Oktober 1977 – 1 BvL 9/72 –, BVerfGE 46, 268–298 (Baye-risches Bodenreformgesetz).
32. Beschluss vom 1. März 1978 – 1 BvR 786/70 –, BVerfGE 47, 285–327 (Notar-gebühren).
33. Beschluss vom 23. Juni 1981 – 2 BvL 14/79 –, BVerfGE 58, 45–67 (Wasser- und Bodenverband).
34. *Beschluss vom 10. Mai 1988 – 1 BvR 482/84 –, BVerfGE 78, 179–200 (Heilprak-tikergesetz) – auch Art. 123, 129 GG.*
35. Nichtannahmebeschluss vom 19. Oktober 2000 – 1 BvR 2365/98 –, NJW-RR 2001, 1203 – auch Art. 129.

## Art. 125a GG:

1. Urteil vom 9. Juni 2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10–54 (Ladenschluss) – auch Art. 140 GG.
2. Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226–286 (Juniorprofessur).
3. Urteil vom 26. Januar 2005 – 2 BvF 1/03 –, BVerfGE 112, 226–254 (Studiengebühren).
4. Beschluss vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 8/08 –, BVerfGE 121, 233–241 (Postkontrolle).
5. Nichtannahmebeschluss vom 7. Oktober 2015 – 2 BvR 568/15 –, (Gemeindehaushalt 2016), 21.
6. Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147–217 (Einheitsbewertung).

## Art. 125b GG:

1. Nichtannahmebeschluss vom 7. August 2007 – 1 BvR 2667/05 –, BVerfGK 12, 17–26 (Hochschulreform).
2. *Beschluss vom 17. April 2013 – 2 BvL 20/08 –, BVerfGK 20, 275–292 – auch Art. 120 GG.*
3. Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 –, BVerfGE 147, 253–363 (NC Humanmedizin).

## Art. 125c GG:

Keine Entscheidungen.

## Art. 126 GG:

1. *Beschluss vom 6. März 1952 – 1 BvO 1/51 –, BVerfGE 1, 162–166 – auch Art. 123, 125 GG.*
2. Beschluss vom 17. Juni 1953 – 1 BvL 122/52 –, BVerfGE 2, 341–347.
3. *Beschluss vom 26. Februar 1954 – 1 BvO 2/53 –, BVerfGE 3, 354–357 – auch Art. 123, 125 GG.*
4. Beschluss vom 26. Februar 1954 – 1 BvO 4/53 –, BVerfGE 3, 357–359.
5. *Beschluss vom 28. April 1954 – 1 BvL 85/53 –, BVerfGE 3, 368–377 (Besatzungsrecht) – auch Art. 123, 124, 125 GG.*
6. *Beschluss vom 11. Mai 1955 – 1 BvO 1/54 –, BVerfGE 4, 178–189 (Landesgesetze zur Verwaltungsgerichtsbarkeit (Nordrhein-Westfalen)) – auch Art. 125 GG.*
7. *Beschluss vom 20. Juli 1955 – 1 BvO 21/54 –, BVerfGE 4, 214–219 – auch Art. 122, 123, 125 GG.*
8. Beschluss vom 30. November 1955 – 1 BvO 2/52 –, BVerfGE 4, 358–370 (Reichsgesetz über den Finanzausgleich).
9. *Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 (Konkordatsurteil) – auch Art. 123, 124, 125, 140, 141 GG.*
10. *Beschluss vom 28. Mai 1957 – 2 BvO 5/56 –, BVerfGE 7, 18–29 (Bayerisches Ärztegesetz) – auch Art. 125 GG.*

11. *Beschluss vom 26. Juni 1957 – 2 BvO 1/56 –, BVerfGE 7, 59–61 – auch Art. 125 GG.*
12. *Beschluss vom 11. Februar 1958 – 2 BvO 1/57 –, BVerfGE 7, 265–266 – auch Art. 123, 125 GG.*
13. *Beschluss vom 10. Mai 1960 – 2 BvO 6/56 –, BVerfGE 11, 89–101 (Bremisches Urlaubsgesetz).*
14. *Beschluss vom 31. Januar 1962 – 2 BvO 1/59 –, BVerfGE 13, 367–373 (Zulässigkeit von Blankettstrafgesetzen) – auch Art. 125 GG.*
15. *Beschluss vom 23. Juli 1963 – 2 BvO 1/63 –, BVerfGE 16, 329–332 – auch Art. 124, 125.*
16. *Beschluss vom 18. März 1970 – 2 BvO 1/65 –, BVerfGE 28, 119–151 (Spielbank) – auch Art. 123, 124, 125, 129 GG.*
17. *Beschluss vom 30. Mai 1972 – 2 BvO 1/69 –, BVerfGE 33, 206–224 (Waffengesetz) – auch Art. 123, 124, 125 GG.*
18. *Beschluss vom 17. Dezember 1975 – 1 BvR 548/68 –, BVerfGE 41, 88–121 (Gemeinschaftsschule).*

Art. 127 GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 128 GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 129 GG:

1. *Beschluss vom 20. März 1952 – 1 BvL 14/52 –, BVerfGE 1, 202–208 – auch Art. 123, 125 GG.*
2. *Beschluss vom 10. Juni 1953 – 1 BvF 1/53 –, BVerfGE 2, 307–336 (Gerichtsbezirke).*
3. *Beschluss vom 7. Juli 1955 – 1 BvR 108/52 –, BVerfGE 4, 193–205.*
4. *Beschluss vom 10. Juli 1958 – 1 BvF 1/58 –, BVerfGE 8, 71–81 (Anbauverbot von Weinreben).*
5. *Beschluss vom 15. März 1960 – 2 BvG 1/57 –, BVerfGE 11, 6–22 (Dampfkessel).*
6. *Beschluss vom 12. Februar 1969 – 1 BvR 687/62 –, BVerfGE 25, 216–230, BStBl II 1969, 364.*
7. *Beschluss vom 18. März 1970 – 2 BvO 1/65 –, BVerfGE 28, 119–151 (Spielbank) – auch Art. 123, 124, 125, 126 GG.*
8. *Beschluss vom 27. Juli 1971 – 2 BvL 9/70 –, BVerfGE 31, 357–363 – auch Art. 124, 125 GG.*
9. *Dreierausschussbeschluss vom 13. November 1979 – 1 BvR 999/79 –, GRUR 1980, 175–176.*
10. *Beschluss vom 10. Mai 1988 – 1 BvR 482/84 –, BVerfGE 78, 179–200 (Heilpraktikergesetz) – auch Art. 123, 125 GG.*
11. *Nichtannahmebeschluss vom 19. Oktober 2000 – 1 BvR 2365/98 –, NJW-RR 2001, 1203 – auch Art. 125 GG.*

Art. 130 GG:

Urteil vom 24. April 1991 – 1 BvR 1341/90 –, BVerfGE 84, 133–160 (Warteschleifenregelung) – auch Art. 143 GG.

Art. 131 GG:

1. Urteil vom 20. März 1952 – 1 BvR 267/51 –, BVerfGE 1, 167–184 (*Selbstverwaltungsrechte der Gemeinde*) – auch Art. 120 GG.
2. Beschluss vom 21. Januar 1953 – 1 BvR 520/52 –, BVerfGE 2, 105–115.
3. Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvR 147/52 –, BVerfGE 3, 58–162 (*Beamtenurteil*) – auch Art. 132, 139 GG.
4. Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvL 123/52 –, BVerfGE 3, 208–213.
5. Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvR 335/51 –, BVerfGE 3, 213–224 (G 131, Entlassung Nationalsozialist).
6. Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvL 59/52 –, BVerfGE 3, 187–208 (*Unterbringungsanspruch*).
7. Urteil vom 26. Februar 1954 – 1 BvR 371/52 –, BVerfGE 3, 288–352 (*Dienstverhältnis von Berufssoldaten*).
8. Beschluss vom 19. Februar 1957 – 1 BvR 357/52 –, BVerfGE 6, 132–222 (*Gestapo*).
9. Beschluss vom 20. Februar 1957 – 1 BvR 441/53 –, BVerfGE 6, 257–273 (*Teilweise Gesetzgeberisches Unterlassen*).
10. Beschluss vom 20. Februar 1957 – 1 BvR 413/53 –, BVerfGE 6, 246–257.
11. Beschluss vom 5. März 1957 – 1 BvR 109/52 –, BVerfGE 6, 282–290.
12. Urteil vom 5. März 1958 – 2 BvF 4/56 –, BVerfGE 7, 305–319 (*Rechtsverhältnisse der Flüchtlinge*) – auch Art. 120 GG.
13. Beschluss vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 1/52 –, BVerfGE 8, 1–28 (*Teuerungszulage*).
14. Beschluss vom 2. November 1960 – 2 BvR 473/60 –, BVerfGE 11, 343–351 – auch Art. 132 GG.
15. Beschluss vom 6. November 1962 – 2 BvR 151/60 –, BVerfGE 15, 46–77.
16. Beschluss vom 11. Dezember 1962 – 2 BvL 2/60 –, BVerfGE 15, 167–211 (*Ruhegehalt nach Entnazifizierung*).
17. Beschluss vom 7. Mai 1963 – 2 BvR 481/60 –, BVerfGE 16, 94–118 (*Versorgungsanspruch eines Berufssoldaten*).
18. Beschluss vom 9. Juli 1963 – 2 BvL 5/61 –, BVerfGE 16, 254–276.
19. Beschluss vom 12. Dezember 1967 – 2 BvL 14/62 –, BVerfGE 22, 387–426.
20. Beschluss vom 4. Februar 1969 – 2 BvL 20/63 –, BVerfGE 25, 198–212.
21. Beschluss vom 14. April 1970 – 2 BvL 23/64 –, BVerfGE 28, 163–175.

Art. 132 GG:

1. Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvR 147/52 –, BVerfGE 3, 58–162 (*Beamtenurteil*) – auch Art. 131, 139 GG.
2. Beschluss vom 5. Oktober 1955 – 1 BvR 103/52 –, BVerfGE 4, 294–298 (*Versetzung in den Ruhestand*).

3. *Beschluss vom 2. November 1960 – 2 BvR 473/60 –, BVerfGE 11, 343–351 – auch Art. 131.*

Art. 133 GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 134 GG:

1. Urteil vom 14. Juli 1959 – 2 BvF 1/58 –, BVerfGE 10, 20–55 (Preußischer Kulturbesitz) – auch Art. 135 GG.
2. Urteil vom 14. November 1962 – 1 BvR 987/58 –, BVerfGE 15, 126–152 (Waldfels) – auch Art. 135a GG.
3. Beschluss vom 3. November 1965 – 1 BvR 62/61 –, BVerfGE 19, 150–166 (Allgemeines Kriegsfolgengesetz).
4. Beschluss vom 16. Oktober 1968 – 1 BvR 118/62 –, BVerfGE 24, 203–219.
5. Beschluss vom 15. Dezember 1970 – 1 BvR 208/65 –, BVerfGE 29, 413–437 (Reichsnährstand).
6. *Beschluss vom 13. Januar 1976 – 1 BvR 631/69 –, BVerfGE 41, 126–193 (Reparationsschäden) – auch Art. 120, 135a, 142a GG.*
7. Beschluss vom 8. Juni 1977 – 1 BvL 4/75 –, BVerfGE 45, 83–104.
8. Beschluss vom 11. März 1997 – 2 BvG 3/95 –, BVerfGE 95, 250–267 (Restitution des Länderbestandes) – auch Art. 135 GG.
9. Nichtannahmebeschluss vom 23. Juli 2002 – 2 BvR 403/02 –, DVBl 2002, 1404–1406.
10. Beschluss vom 15. Januar 2008 – 2 BvF 4/05 –, BVerfGE 119, 394–419 (Vermögensrückfall) – auch Art. 135 GG.

Art. 135 GG:

1. *Urteil vom 14. Juli 1959 – 2 BvF 1/58 –, BVerfGE 10, 20–55 (Preußischer Kulturbesitz) – auch Art. 134 GG.*
2. *Beschluss vom 15. Dezember 1970 – 1 BvR 208/65 –, BVerfGE 29, 413–437 (Reichsnährstand) – auch Art. 134 GG.*
3. *Beschluss vom 11. März 1997 – 2 BvG 3/95 –, BVerfGE 95, 250–267 (Restitution des Länderbestandes) – auch Art. 134 GG.*
4. *Beschluss vom 15. Januar 2008 – 2 BvF 4/05 –, BVerfGE 119, 394–419 (Vermögensrückfall) – auch Art. 134 GG.*

Art. 135a GG:

1. *Urteil vom 14. November 1962 – 1 BvR 987/58 –, BVerfGE 15, 126–152 (Waldfels) – auch Art. 134 GG.*
2. Beschluss vom 24. Juli 1963 – 1 BvR 425/58 –, BVerfGE 17, 67–86.
3. *Beschluss vom 13. Januar 1976 – 1 BvR 631/69 –, BVerfGE 41, 126–193 (Reparationsschäden) – auch Art. 120, 134, 142a GG.*
4. Urteil vom 23. April 1991 – 1 BvR 1170/90 –, BVerfGE 84, 90–132 (Bodenreform I) – auch Art. 143 GG.

5. Urteil vom 28. April 1999 – 1 BvL 32/95 –, BVerfGE 100, 1–59 (DDR – Rentenanwartschaften).
6. Kammerbeschluss vom 4. August 1999 – 1 BvR 1624/98 –, NJW 2000, 421–422.
7. Urteil vom 22. November 2000 – 1 BvR 2307/94 –, BVerfGE 102, 254–346 (Alteigentümer).
8. Nichtannahmebeschluss vom 16. Mai 2001 – 1 BvR 933/99 –, NJ 2001, 529–531 – auch Art. 143 GG.
9. Nichtannahmebeschluss vom 15. Februar 2006 – 2 BvR 1476/03 –, NJW 2006, 2542–2544 (Distomo).

Art. 136 GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 137 GG:

1. Beschluss vom 17. Januar 1961 – 2 BvR 547/60 –, BVerfGE 12, 73–81 (Inkompatibilität Kommunalbeamter).
2. Beschluss vom 27. Oktober 1964 – 2 BvR 319/61 –, BVerfGE 18, 172–186 (Inkompatibilität Oberstadtdirektor).
3. Beschluss vom 21. Januar 1975 – 2 BvR 193/74 –, BVerfGE 38, 326–346 (Inkompatibilität Landtagsmandat).
4. Urteil vom 5. November 1975 – 2 BvR 193/74 –, BVerfGE 40, 296–352 (Abgeordnetendiäten).
5. Beschluss vom 21. September 1976 – 2 BvR 350/75 –, BVerfGE 42, 312–345 (Inkompatibilität kirchliches Amt) – auch Art. 140 GG.
6. Beschluss vom 4. April 1978 – 2 BvR 1108/77 –, BVerfGE 48, 64–102.
7. Beschluss vom 7. April 1981 – 2 BvR 1210/80 –, BVerfGE 57, 43–70 (Ruhestandsbeamter).
8. Beschluss vom 6. Oktober 1981 – 2 BvR 384/81 –, BVerfGE 58, 177–201 (Kreisangestellter).
9. Kammerbeschluss vom 29. März 1996 – 2 BvL 4/96 –, NJW 1996, 2497–2499.
10. Beschluss vom 5. Juni 1998 – 2 BvL 2/97 –, BVerfGE 98, 145–163 (Inkompatibilität Vorstandstätigkeit).

Art. 138 GG:

1. *Beschluss vom 5. Mai 1964 – 1 BvR 416/61 –, BVerfGE 17, 381–389 (Bundesnotarordnung) – auch Art. 125 GG.*
2. Beschluss vom 13. Juli 2004 – 1 BvR 1298/94 –, BVerfGE 111, 191–225 (Notar-kassensatzung).
3. Nichtannahmebeschluss vom 24. September 2007 – 1 BvR 2319/07 –, juris.
4. Nichtannahmebeschluss vom 16. Oktober 2007 – 2 BvR 1825/07 –, NJW 2008, 638–640.
5. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 889/08 –, NJW-RR 2009, 1215–1216.
6. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 1948/06 –, juris.

7. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 1958/05 –, juris.
8. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 443/04 –, WM 2009, 1008–1009.
9. Beschluss vom 09. Dezember 2008 – 2 BvL 7/04 –, juris.
10. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 1522/04 –, juris.
11. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 2114/03 –, juris.
12. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 216/05 –, juris.
13. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 2120/03 –, juris.
14. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 1536/04 –, juris.
15. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 2193/04 –, juris.
16. Nichtannahmebeschluss vom 24. Februar 2017 – 2 BvR 2524/16 –, NVwZ 2017, 871–876.

Art. 139 GG:

1. Beschluss vom 27. September 1951 – 1 BvR 70/51 –, BVerfGE 1, 5–7 (Spruchkammer).
2. Beschluss vom 18. September 1952 – 1 BvR 612/52 –, BVerfGE 1, 418–429 (Ahndungsgesetz Hessen).
3. Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvR 147/52 –, BVerfGE 3, 58–162 (*Beamtenurteil*) – auch Art. 131, 132 GG.

Art. 140 GG:

1. Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 (*Konkordatsurteil*) – auch Art. 123, 124, 125, 126, 141 GG.
2. Beschluss vom 17. Februar 1965 – 1 BvR 732/64 –, BVerfGE 18, 385–388 (Teilung einer Kirchengemeinde).
3. Urteil vom 14. Dezember 1965 – 1 BvR 413/60 –, BVerfGE 19, 206–226 (Kirchenbausteuer).
4. Urteil vom 14. Dezember 1965 – 1 BvR 586/58 –, BVerfGE 19, 248–253.
5. Urteil vom 14. Dezember 1965 – 1 BvR 571/60 –, BVerfGE 19, 253–268 (Kirchensteuergesetz).
6. Beschluss vom 17. Dezember 1975 – 1 BvR 63/68 –, BVerfGE 41, 29–64 (Simultanschule Baden-Württemberg).
7. Beschluss vom 21. September 1976 – 2 BvR 350/75 –, BVerfGE 42, 312–345 (*Inkompatibilität kirchliches Amt*) – auch Art. 137 GG.
8. Beschluss vom 8. Februar 1977 – 1 BvR 329/71 –, BStBl II 1977, 451–456, BVerfGE 44, 37–59 (Nachbesteuerung bei Kirchaustritt).
9. Beschluss vom 8. Februar 1977 – 1 BvL 7/71 –, BVerfGE 44, 59–70.
10. Dreierausschussbeschluss vom 17. Februar 1977 – 1 BvR 343/74 –, DÖV 1977, 448–449.
11. Dreierausschussbeschluss vom 17. Februar 1977 – 1 BvR 33/76 –, BVerfGE 44, 103–104.
12. Beschluss vom 11. Oktober 1977 – 2 BvR 209/76 –, BVerfGE 46, 73–96 (Betriebsratsarbeit im kirchlichen Krankenhaus).

13. Dreierausschussbeschluss vom 25. Oktober 1977 – 1 BvR 323/75 –, BVerfGE 46, 266–268 (Krankenhausaufnahme).
14. Dreierausschussbeschluss vom 23. Oktober 1978 – 1 BvR 439/75 –, BVerfGE 49, 375–377.
15. Dreierausschussbeschluss vom 28. November 1978 – 2 BvR 316/78 –, NJW 1980, 1041–1042.
16. Dreierausschussbeschluss vom 8. Januar 1979 – 1 BvR 1144/77 –, DÖV 1980, 450.
17. Dreierausschussbeschluss vom 6. April 1979 – 2 BvR 356/79 –, NJW 1980, 1041–1043.
18. Beschluss vom 25. März 1980 – 2 BvR 208/76 –, BVerfGE 53, 366–420 (Konfessionelles Krankenhaus).
19. Dreierausschussbeschluss vom 1. September 1980 – 2 BvR 197/80 –, juris.
20. Dreierausschussbeschluss vom 12. Februar 1981 – 1 BvR 567/77 –, juris.
21. Beschluss vom 17. Februar 1981 – 2 BvR 384/78 –, BVerfGE 57, 220–249 (Bethel).
22. Dreierausschussbeschluss vom 5. Juni 1981 – 2 BvR 288/81 –, NJW 1983, 2570–2571.
23. Dreierausschussbeschluss vom 30. August 1982 – 1 BvR 1109/81 –, HFR 1984, 73.
24. Dreierausschussbeschluss vom 1. Juni 1983 – 2 BvR 453/83 –, NJW 1983, 2569–2569.
25. Dreierausschussbeschluss vom 5. Juli 1983 – 2 BvR 514/83 –, NJW 1984, 968–969.
26. Dreierausschussbeschluss vom 30. November 1983 – 2 BvR 1411/80 –, juris.
27. Dreierausschussbeschluss vom 30. November 1983 – 1 BvR 1016/83 –, NJW 1984, 969.
28. Beschluss vom 13. Dezember 1983 – 2 BvL 13/82 –, BVerfGE 66, 1–25 (Konkursausfallgeld).
29. Dreierausschussbeschluss vom 3. Februar 1984 – 2 BvR 95/84 –, KirchE 22, 15–16.
30. Dreierausschussbeschluss vom 30. März 1984 – 2 BvR 1994/83 –, NVwZ 1985, 105–105.
31. Dreierausschussbeschluss vom 30. Oktober 1984 – 2 BvR 1318/84 –, NJW 1989, 1348.
32. Dreierausschussbeschluss vom 30. Dezember 1985 – 2 BvR 1548/84 –, SozR 2200 § 1260c Nr. 20.
33. Beschluss vom 14. Mai 1986 – 2 BvL 19/84 –, BVerfGE 72, 278–295.
34. Beschluss vom 23. Oktober 1986 – 2 BvL 7/84 –, BVerfGE 73, 388–403 (Kirchgeld).
35. Kammerbeschluss vom 24. November 1986 – 1 BvR 317/86 –, KirchE 24, 291–292.
36. Kammerbeschluss vom 27. August 1987 – 1 BvR 472/85 –, DStZ/E 1987, 317–317.

37. Kammerbeschluss vom 11. April 1990 – 2 BvR 828/87 –, NVwZ 1990, 1064–1065.
38. Beschluss vom 5. Februar 1991 – 2 BvR 263/86 –, BVerfGE 83, 341–362 (Bahá'í).
39. Kammerbeschluss vom 28. Februar 1992 – 2 BvR 1088/88 –, NJW 1992, 2812–2815.
40. Beschluss vom 17. November 1992 – 1 BvR 168/89 –, BVerfGE 87, 363–394 (Nachtbackverbot III).
41. Kammerbeschluss vom 13. Juli 1993 – 1 BvR 960/93 –, NVwZ 1994, 159–160.
42. Kammerbeschluss vom 31. März 1994 – 1 BvR 29/94 –, NJW 1994, 2346–2347.
43. Kammerbeschluss vom 12. Oktober 1994 – 2 BvR 1339/89 –, NJW 1995, 1606–1607.
44. Beschluss vom 16. Mai 1995 – 1 BvR 1087/91 –, BVerfGE 93, 1–37 (Kruzifix).
45. Kammerbeschluss vom 18. September 1995 – 1 BvR 1456/95 –, NJW 1995, 3378–3379.
46. Kammerbeschluss vom 13. Februar 1997 – 2 BvR 1275/96 –, NVwZ 1997, 782–783.
47. Kammerbeschluss vom 18. September 1998 – 2 BvR 69/93 –, NJW 1999, 350.
48. Kammerbeschluss vom 18. September 1998 – 2 BvR 1476/94 –, NJW 1999, 349–350.
49. Beschluss vom 13. Oktober 1998 – 2 BvR 1275/96 –, BVerfGE 99, 100–129.
50. Kammerbeschluss vom 15. März 1999 – 2 BvR 2307/94 –, NVwZ 1999, 758.
51. Nichtannahmebeschluss vom 30. September 2000 – 2 BvR 708/96 –, NVwZ 2001, 318.
52. Urteil vom 19. Dezember 2000 – 2 BvR 1500/97 –, BVerfGE 102, 370–400 (Zeugen Jehovas).
53. Nichtannahmebeschluss vom 26. März 2001 – 2 BvR 943/99 –, NVwZ 2001, 908–909.
54. Nichtannahmebeschluss vom 25. Mai 2001 – 1 BvR 2253/00 –, NVwZ 2001, 909.
55. Nichtannahmebeschluss vom 7. März 2002 – 1 BvR 1962/01 –, NJW 2002, 2771.
56. Nichtannahmebeschluss vom 19. August 2002 – 2 BvR 443/01 –, NVwZ 2002, 1496–1499.
57. Nichtannahmebeschluss vom 30. September 2002 – 1 BvR 1744/02 –, juris.
58. Ablehnung einstweilige Anordnung vom 16. November 2002 – 1 BvQ 47/02 –, NVwZ 2003, 601–602.
59. Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 –, BVerfGE 108, 282–340 (Kopftuch für Lehrerinnen).
60. Beschluss vom 27. Januar 2004 – 2 BvR 1978/00 –, juris.
61. Beschluss vom 27. Januar 2004 – 2 BvR 496/01 –, BVerfGE 111, 1–10.
62. *Urteil vom 9. Juni 2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10–54 (Ladenschluss) – auch Art. 125a GG.*

63. Stattgebender Kammerbeschluss vom 15. März 2007 – 1 BvR 1887/06 –, BVerfGK 10, 416–422.
64. Nichtannahmebeschluss vom 17. Oktober 2007 – 2 BvR 1095/05 –, BVerfGK 12, 308–340 (Gesetzliche Belegungspflicht Altenpflegeeinrichtung).
65. Nichtannahmebeschluss vom 27. Dezember 2007 – 1 BvR 853/06 –, NVwZ 2008, 670–671.
66. Beschluss vom 28. Oktober 2008 – 1 BvR 462/06 –, BVerfGE 122, 89–120 (Lüdemann – kirchliches Selbstbestimmungsrecht).
67. Nichtannahmebeschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvR 717/08 –, NJW 2009, 1195–1197 (Versetzung eines Pfarrers in den Ruhestand).
68. Beschluss vom 12. Mai 2009 – 2 BvR 890/06 –, BVerfGE 123, 148–185 (Jüdische Gemeinde Brandenburg).
69. Urteil vom 1. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07 –, BVerfGE 125, 39–103 (Berliner Ladenöffnungszeiten).
70. Nichtannahmebeschluss vom 28. Oktober 2010 – 2 BvR 591/06 –, NJW 2011, 365.
71. Beschluss vom 22. Oktober 2014 – 2 BvR 661/12 –, BVerfGE 137, 273–345 (Chefarzt-Entscheidung).
72. Stattgebender Kammerbeschluss vom 17. Dezember 2014 – 2 BvR 278/11 –, NVwZ 2015, 517–523.
73. Kammerbeschluss ohne Begründung vom 24. April 2015 – 2 BvR 287/11 –, juris.
74. Beschluss vom 30. Juni 2015 – 2 BvR 1282/11 –, BVerfGE 139, 321–378 (Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaft).
75. Nichtannahmebeschluss vom 2. Juli 2015 – 1 BvR 1312/13 –, NVwZ 2016, 135–136.
76. Beschluss vom 27. Oktober 2016 – 1 BvR 458/10 –, BVerfGE 143, 161–216 (Karfreitag).
77. Nichtannahmebeschluss vom 9. November 2017 – 1 BvR 1489/16 –, NVwZ-RR 2018, 249–251.
78. Nichtannahmebeschluss vom 23. März 2018 – 2 BvR 1140/15 –, juris.
79. Nichtannahmebeschluss vom 3. April 2019 – 2 BvR 328/16 –, NJW 2019, 1866.

Art. 141 GG:

*Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 (Konkordatsurteil) – auch Art. 123, 124, 125, 126, 140 GG.*

Art. 142 GG:

1. Urteil vom 30. April 1952 – 1 BvR 14/52 –, BVerfGE 1, 264–281 (Bezirks-schornsteinfeger).
2. Beschluss vom 19. Juli 1967 – 2 BvR 639/66 –, BVerfGE 22, 267–274 (Landesgrundrechte).
3. Beschluss vom 15. Oktober 1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, 345–375 (Landesverfassungsgerichte).

Art. 142a GG:

*Beschluss vom 13. Januar 1976 – 1 BvR 631/69 –, BVerfGE 41, 126–193 (Reparationsschäden) – auch Art. 120, 134, 135a GG.*

Art. 143 GG:

1. Beschluss vom 15. Januar 1970 – 1 BvR 293/62 –, BVerfGE 27, 326–344.
2. Urteil vom 21. Juni 1977 – 1 BvL 14/76 –, BVerfGE 45, 187–271 (Lebenslange Freiheitsstrafe).
3. Ablehnung einstweilige Anordnung vom 11. Dezember 1990 – 1 BvR 1170/90 –, BVerfGE 83, 162–174 (Einigungsvertrag).
4. *Urteil vom 23. April 1991 – 1 BvR 1170/90 –, BVerfGE 84, 90–132 (Bodenreform I) – auch Art. 135a GG.*
5. *Urteil vom 24. April 1991 – 1 BvR 1341/90 –, BVerfGE 84, 133–160 (Warteschleifenregelung) – auch Art. 130 GG.*
6. Kammerbeschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 193/91 –, juris.
7. Beschluss vom 19. November 1991 – 1 BvR 1425/90 –, BVerfGE 85, 117–126.
8. Kammerbeschluss vom 12. Dezember 1991 – 1 BvR 1363/90 –, juris.
9. Urteil vom 10. März 1992 – 1 BvR 454/91 –, BVerfGE 85, 360–385 (Akademieauflösung).
10. Beschluss vom 8. Juli 1992 – 2 BvL 27/91 –, BVerfGE 87, 68–94.
11. Kammerbeschluss vom 15. April 1993 – 1 BvR 1885/92 –, ZOV 1993, 180.
12. Beschluss vom 25. Mai 1993 – 1 BvR 1509/91 –, BVerfGE 88, 384–408 (DDR-Bankkredite).
13. Kammerbeschluss vom 17. Juni 1993 – 1 BvR 410/93 –, juris.
14. Kammerbeschluss vom 23. Januar 1996 – 1 BvR 1551/95 –, DtZ 1996, 175–176.
15. Beschluss vom 18. April 1996 – 1 BvR 1452/90 –, BVerfGE 94, 12–49 (Bodenreform II).
16. Kammerbeschluss vom 11. Juli 1996 – 1 BvR 806/96 –, RGV B II 177.
17. Kammerbeschluss vom 28. August 1996 – 1 BvR 283/94 –, NJW 1996, 2722–2723.
18. Beschluss vom 8. Oktober 1996 – 1 BvR 875/92 –, BVerfGE 95, 48–64 (Restitution und Vertragsanfechtung).
19. Kammerbeschluss vom 19. November 1996 – 1 BvR 707/95 –, NJW 1997, 450–451.
20. Kammerbeschluss vom 26. November 1996 – 1 BvR 1508/95 –, ZOV 1997, 33–34.
21. Kammerbeschluss vom 28. November 1996 – 1 BvR 1249/94 –, NJW 1997, 449–450.
22. Kammerbeschluss vom 22. Januar 1997 – 1 BvR 111/94 –, WM 1997, 770–771.
23. Kammerbeschluss vom 22. September 1997 – 1 BvR 677/94 –, NJW 1998, 221–222.
24. Kammerbeschluss vom 31. März 1998 – 1 BvR 2008/97 –, NJW 1998, 2583–2584.

25. Urteil vom 11. November 1999 – 2 BvF 2/98 –, BVerfGE 101, 158–238 (Länderfinanzausgleich III).
26. *Nichtannahmebeschluss vom 16. Mai 2001 – 1 BvR 933/99 –, NJ 2001, 529–531 – auch Art. 135a GG.*
27. Nichtannahmebeschluss vom 23. Mai 2001 – 1 BvR 1392/99 –, NJW 2000, 1484–1485.
28. Beschluss vom 12. Februar 2003 – 2 BvL 3/00 –, BVerfGE 107, 218–257.
29. Beschluss vom 26. Oktober 2004 – 2 BvR 955/00 –, BVerfGE 112, 1–49 (Alteigentümer).
30. Nichtannahmebeschluss vom 14. Dezember 2008 – 2 BvR 2338/07 –, BVerfGK 14, 498–501 (Restitutionsanspruch).
31. Nichtannahmebeschluss vom 15. Dezember 2008 – 2 BvR 2462/07 –, BVerfGK 14, 502–506 (Restitutionsanspruch).
32. Kammerbeschluss ohne Begründung vom 19. November 2013 – 2 BvR 1511/11 –, ZOV 2014, 12–13.

Art. 143a GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 143b GG:

1. Beschluss vom 7. Oktober 2003 – 1 BvR 1712/01 –, BVerfGE 108, 370–403 (Exklusivlizenz).
2. Nichtannahmebeschluss vom 5. Juni 2002 – 2 BvR 2257/96 –, NVwZ 2003, 73–74.
3. Nichtannahmebeschluss vom 20. November 2003 – 1 BvR 1680/03 –, juris.
4. Nichtannahmebeschluss vom 16. Dezember 2003 – 1 BvR 2312/97 –, BVerfGK 2, 179–185 (Auslandspost-Remailing).
5. Beschluss vom 17. Januar 2012 – 2 BvL 4/09 –, BVerfGE 130, 52–75 (Beamtenbesoldung).
6. Nichtannahmebeschluss vom 2. Mai 2016 – 2 BvR 1137/14 –, NVwZ 2016, 1313–1318.

Art. 143c GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 143d GG:

1. Ablehnung einstweilige Anordnung vom 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 –, BVerfGE 132, 195–287 (ESM).
2. Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, BVerfGE 135, 317–433 (ESM).
3. Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, 64–148 (Richterbesoldung).

Art. 143e GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 143f GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 143g GG:

Keine Entscheidungen.

Art. 144 GG:

1. Beschluss vom 25. Oktober 1951 – 1 BvR 24/51 –, BVerfGE 1, 70–73 (Grundrechtsgeltung in West-Berlin).
2. Urteil vom 4. Mai 1955 – 1 BvF 1/55 –, BVerfGE 4, 157–178 (Saarstatut).

Art. 145 GG:

Beschluss vom 9. November 1955 – 1 BvL 13/52 –, BVerfGE 4, 331–352 (Soforthilfegesetz).

Art. 146 GG:

1. Urteil vom 17. August 1956 – 1 BvB 2/51 –, BVerfGE 5, 85–393 (KPD-Verbot).
2. *Urteil vom 31. Juli 1973 – 2 BvF 1/73 –, BVerfGE 36, 1–37 (Grundlagenvertrag) – auch Art. 116 GG.*
3. *Beschluss vom 21. Oktober 1987 – 2 BvR 373/83 –, BVerfGE 77, 137–170 (Teso) – auch Art. 116 GG.*
4. Nichtannahmebeschluss vom 31. März 2000 – 2 BvR 2091/99 –, NVwZ-RR 2000, 474.
5. *Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20–369 (NPD-Verbotsverfahren) – auch Art. 116 GG.*

## Literaturverzeichnis

- Allemann, Fritz René*: Bonn ist nicht Weimar/Köln u. a. 1956.
- Anschütz, Gerhard*: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, unveränderter, fotomechanischer Nachdruck der 14. Auflage von 1933, Bad Homburg vor der Höhe 1960.
- Antoni, Michael G. M.*: Sozialdemokratie und Grundgesetz, Bd. 1. Verfassungspolitische Vorstellungen der SPD von den Anfängen bis zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates 1948, Berlin 1991.
- Arndt, Adolf*: Verfassung des Deutschen Reichs, 5. Aufl., Berlin 1913.
- Aschke, Manfred*: Übergangsregelungen als verfassungsrechtliches Problem, Frankfurt am Main u. a. 1987.
- Assmann, Aleida*: Erinnerungsräume: Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses, München 1999.
- Assmann, Aleida*: Erinnerung als Erregung. Wendepunkte der deutschen Erinnerungsgeschichte, in: Lepenies, Wolf (Hrsg.): Wissenschaftskolleg Berlin, Jahrbuch 1998/99, Berlin 2000, S. 200–220.
- Assmann, Aleida*: Der lange Schatten der Vergangenheit: Erinnerungskultur und Geschichtspolitik, München 2006.
- Assmann, Aleida*: Formen des Vergessens, Göttingen 2016.
- Assmann, Jan*: Kollektives Gedächtnis und kulturelle Identität, in: Assmann, Jan/Hölscher, Tonio (Hrsg.), Kultur und Gedächtnis, Frankfurt am Main 1988, S. 9–19.
- Assmann, Jan*: Das kulturelle Gedächtnis, 7. Aufl., München 2013.
- Austermann, Philipp*: Die Streichung rechtlich entbehrlicher Grundgesetznormen, DÖV 2012, 227–231.
- Badura, Peter*: Deutschlands aktuelle Verfassungslage – Bericht über die Sondertagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Berlin am 27. April 1990, AöR 1990, S. 314–328.
- Badura, Peter*: Staatsrecht – systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., München 2018.
- Battis, Ulrich/Eder, Niklas*: Der Krebsgang der Föderalismusreform, NVwZ 2019, 592–598.
- Bauer-Kirsch, Angela*: Herrenchiemsee – Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Diss., Bonn 2005.
- Baumann-Hasske, Harald/Kunzmann, Bernd* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen – Kommentar, 3. Aufl., Berlin 2011.

- Bausinger*, Hermann: Ungleichzeitigkeiten. Von der Volkskunde zur empirischen Kulturwissenschaft, in: Berking, Helmut/Faber, Richard (Hrsg.): Kulturosoziologie – Symptom des Zeitgeistes?, Würzburg 1989, S. 267–285.
- Benz*, Wolfgang: Die Gründung der Bundesrepublik – Von der Bizone zum souveränen Staat, 5. Aufl., München, 1999.
- Birk*, Dieter: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Pezzer, Heinz-Jürgen (Hrsg.), Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. 2004, S. 9–23.
- Bloch*, Ernst: Erbschaft dieser Zeit – Erweiterte Ausgabe, Frankfurt am Main 1962.
- Bloch*, Ernst: Tübinger Einleitung in die Philosophie, Frankfurt am Main 1970.
- Bloch*, Ernst: Tendenz – Latenz – Utopie, Frankfurt am Main 1978.
- Böckel*, Markus: Instrumente der Einpassung neuen Rechts in die Rechtsordnung (unter besonderer Berücksichtigung der Unberührtheitsklauseln), Berlin 1993.
- Bonin*, Konrad von: Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Recht und Sprache, in: Wassermann, Rudolf/Petersen, Jürgen (Hrsg.), Recht und Sprache, Heidelberg 1983, S. 64–71.
- Brandt*, Hartwig: Der lange Weg in die demokratische Moderne – Deutsche Verfassungsgeschichte von 1800 bis 1945, Darmstadt 1998.
- Brentano*, Heinrich von: Schriftlicher Bericht über den Abschnitt XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen, in: Parlamentarischer Rat, Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Drucksachen Nr. 850, 854, Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, Bonn 1949.
- Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl., Köln 2008 (zitiert: Handbuch der Rechtsförmlichkeit).
- Cifci*, Engin: Übergangsfristen bei Gesetzes- und Verwaltungsänderungen, Diss. jur., Baden-Baden 2011.
- Conze*, Werner: Staats- und Nationalpolitik. Kontinuitätsbruch und Neubeginn, in: Conze, Werner/Lepsius, M. Rainer (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland – Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 441–467.
- Creifelds*, Carl (Begr.)/Weber, Klaus (Hrsg.): Rechtswörterbuch, 22. Aufl., München 2016.
- Damler*, Daniel: Rechtsästhetik – Sinnliche Analogien im juristischen Denken, Berlin 2016.
- Danco*, Armin: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und das Inkrafttreten des Grundgesetzes, Münster 1961.
- Danwitz*, Thomas von: Zukunft des Grundgesetzes, JöR 2019, S. 249–263.
- Darnstädt*, Thomas: Ein Wunderbuch, in: Der Spiegel vom 11. Mai 2019, S. 42.
- Deppenheuer*, Otto: Sprache und Stil der Gesetze, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter: Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltung sowie ihre ge-

- richtliche Kontrolle, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg 2014, S. 137–158.
- Di Fabio*, Udo: Die Weimarer Verfassung – Aufbruch und Scheitern – Eine verfassungshistorische Analyse, München 2018.
- Di Fabio*, Udo: Bonn ist nicht Weimar – Zweiter Aufbruch in die Kultur der Demokratie, in: Heinig, Hans Michael/Schorkopf, Frank (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz – In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Göttingen 2019, S. 13–26.
- Dietschy*, Beat: Gebrochene Gegenwart – Ernst Bloch, Ungleichzeitigkeit und das Geschichtsbild der Moderne, Diss., Frankfurt am Main 1988.
- Doemming*, Klaus-Berto von/*Füsslein*, Rudolf Werner/*Matz*, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, JöR 1951, S. 1–926.
- Dreier*, Horst: Gilt das Grundgesetz ewig? – Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat, München 2008.
- Dreier*, Horst: in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen 2013 und Bd. III, Tübingen 2018.
- Dreier*, Horst: Mehr Gerechtigkeit für die Weimarer Verfassung, Merkur, 2019, S. 5, 13.
- Dreier*, Horst: Die Weimarer Reichsverfassung. Vorbild oder Gegenbild des Grundgesetzes, Pfad im Internet: Bundeszentrale für politische Bildung/Aus Politik und Zeitgeschichte/Jahrgang 2019/Grundgesetz (zuletzt abgerufen am 31. August 2020).
- Dudenredaktion* (Hrsg.): Duden – Das Synonymwörterbuch 7. Aufl., Berlin 2019.
- Duppré*, Fritz: Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, Bonn 1988, S. 11–15.
- Dürig*, Günter: Zeit und Rechtsgleichheit, in: Gernhuber, Joachim (Hrsg.), Tradition und Fortschritt im Recht: Festschrift gewidmet der Tübinger Juristenfakultät zu ihrem 500jährigen Bestehen 1977 von ihren gegenwärtigen Mitgliedern, Tübingen 1977, S. 21–46.
- Dürig*, Günter/*Rudolf*, Walter: Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte – vornehmlich für den Studiengebrauch, 3. Aufl., München 1996.
- Ehrenzeller*, Bernhard/*Schindler*, Benjamin/*Schweizer*, Rainer J./*Vallender*, Klaus A.: Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich (u. a.) 2014.
- Emmenegger*, Sigrid: Gesetzgebungskunst – Gute Gesetzgebung als Gegenstand einer legislativen Methodenbewegung in der Rechtswissenschaft um 1900 – Zur Geschichte der Gesetzgebungslehre, Tübingen 2006.
- Fälsche*, Ernst: Ist ein „Trottel-Paragraph“ abzulehnen?, DÖV 1951, S. 125–126.

- Falter*, Jürgen W.: Alte und neue Parteiorientierungen: Die Bundestagswahl 1949 zwischen Kontinuität und Neubeginn, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Wie neu war der Neubeginn? – Zum deutschen Kontinuitätsproblem nach 1945, Wissenschaftliche Tagung am 7. und 8. Juli 1989 im Kollegienhaus, Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen 1989, S. 50–69.
- Feldkamp*, Michael F.: Der Parlamentarische Rat 1948–1949 – Die Entstehung des Grundgesetzes, Überarbeitete Neuauflage, Göttingen 2019.
- Fischer*, Erich/Künzel, Werner (Hrsg.): Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland, Band II: Dokumente, Teil 1, Schkeuditz 2005.
- Fischer*, Peter: Reform statt Revolution. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, München 1995.
- François*, Etienne/Schulze, Hagen: Deutsche Erinnerungsorte, 3 Bände, München 2009.
- Freyer*, Hans: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, Stuttgart 1963.
- Frotscher*, Werner/Pieroth, Bodo: Verfassungsgeschichte, 18. Aufl., München 2019.
- Gallwas*, Hans-Ullrich: Der staatsrechtliche Standort des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: März, Peter/Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland – Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, München 1999, S. 83–99.
- Giese*, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 7. Aufl., Berlin 1926.
- Grebing*, Helga: Demokratie ohne Demokraten? – Politisches Denken, Einstellungen und Mentalitäten in der Nachkriegszeit, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Wie neu war der Neubeginn? – Zum deutschen Kontinuitätsproblem nach 1945, Wissenschaftliche Tagung am 7. und 8. Juli 1989 im Kollegienhaus, Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen 1989, S. 6–19.
- Greulich*, Susanne: Länderneugliederung und Grundgesetz – Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Länderneugliederungsoption nach dem Grundgesetz, Baden-Baden 1995.
- Grimm*, Dieter: Wie sähe heute ein neues Grundgesetz aus? in: Heinig, Hans Michael/Schorkopf, Frank (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz – In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Göttingen 2019, S. 287–301.
- Grotkopp*, Jörg: Beamtentum und Staatsformwechsel: die Auswirkungen der Staatsformwechsel von 1918, 1933 und 1945 auf das Beamtenrecht und die personelle Zusammensetzung der deutschen Beamtenschaft, Frankfurt am Main (u. a.) 1992.
- Gusy*, Christoph: Die Weimarer Verfassung und ihre Wirkung auf das Grundgesetz, in: Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 2010, S. 208–224.
- Haardt*, Oliver F. R.: Das Grundgesetz im Strom der Zeit. Entstehung und zeitliche Verortung der deutschen Verfassungen von 1949, Pfad im Internet: Bundeszentrale für politische Bildung/Aus Politik und Zeitgeschichte/Jahrgang 2019/Grundgesetz (zuletzt abgerufen am 31. August 2020).

- Häberle*, Peter: Verfassung als öffentlicher Prozess – Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, Berlin 1979.
- Häberle*, Peter: Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, eine vergleichende Typologie, in: Haller, Walter (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 225–255.
- Häberle*, Peter: Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates – Methoden und Inhalte, Kleinstaat und Entwicklungsländer, Berlin 1992.
- Häberle*, Peter: Strukturen und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regelungsthema und Instrument, Ruch, Alexander/Hertig, Gérard/Nef, Urs Ch. (Hrsg.): Das Recht in Raum und Zeit – Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 137–148.
- Häberle*, Peter: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl., Berlin 1998.
- Habicht*, Hermann: Die Einwirkung des Bürgerlichen Gesetzbuchs auf zuvor entstandene Rechtsverhältnisse – Eine Darstellung der Fragen der Uebergangszeit, Jena 1901.
- Hailbronner*, Kay/Maaßen, Hans-Georg/Hecker, Jan/Kau, Marcel: Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl., München 2017.
- Halbwachs*, Maurice: Das kollektive Gedächtnis, Stuttgart 1967.
- Halbwachs*, Maurice: Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, deutsche Ausgabe von Les cadres sociaux de la mémoire, Berlin, Neuwied 1985.
- Hamann*, Andreas/Lenz, Helmut: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 – Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., Neuwied u. a. 1970.
- Hedemann*, J. W.: Was wird mit der Gleichberechtigung?, JR 1953, S. 197–199.
- Heiderich*, Eberhart G.: Übergangsvorschriften in der neueren Gesetzgebungspraxis – Studien zur Formtypik und verfassungsrechtlichen Problematik von Übergangsvorschriften, Diss. jur. München 1967.
- Heinig*, Hans Michael: Die Verfassung der Religion – Beiträge zum Religionsverfassungsrecht, Tübingen 2014.
- Heinig*, Hans Michael: Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zwischen Rechtsgrundsatz und Imagination des Politischen, in: Heinig, Hans Michael/Schorkopf, Frank (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz – In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Göttingen 2019, S. 243–254.
- Henneke*, Hans-Günter: Kontinuität und Wandel der Finanzverfassung des Grundgesetzes, DVBl 2009, S. 561–574.
- Heß*, Burkhard: Internationales Privatrecht, Tübingen 1998.
- Heyland*, Carl: Zur Rechtsstellung der entfernten erfolgreich entnazifizierten deutschen Beamten, Die Öffentliche Verwaltung, 1950 S. 289–297.
- Hilf*, Meinhard: Die sprachliche Struktur der Verfassung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 7, 1. Aufl., Heidelberg 1992, § 161.

- Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich Amadeus*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Handkommentar, 12. Aufl., Baden-Baden 2018.
- Huba, Hermann*: Theorie der Verfassungskritik am Beispiel der Verfassungsdiskussion anlässlich der Wiedervereinigung, Diss. jur., Berlin 1996.
- Huber, Ernst Rudolf*: Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl., Hamburg, 1939.
- Huber, Peter Michael*: Die Abweichungsgesetzgebung, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter: Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltung sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg, 2014, S. 753–764.
- Husserl, Gerhart*: Recht und Zeit, Frankfurt am Main 1955.
- Ipsen, Jörn*: 70 Jahre Grundgesetz – 70 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Recht und Politik, 2019, S. 1–10.
- Isensee, Josef*: Das Grundgesetz zwischen Endgültigkeitsanspruch und Ablösungsklausel. Zu der nunmehrigen Schlußbestimmung des Art. 146 GG n.F. in der gesamtdeutschen Verfassung, in: Stern, Klaus (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung: die Rechtseinheit/Arbeitskreis Staats- und Verfassungsrecht, Bd. 1, Eigentum, neue Verfassung, Finanzverfassung, Köln/Berlin/Bonn/München 1991.
- Isensee, Josef*: Braucht Deutschland eine neue Verfassung? – Überlegungen zur neuen Schlußbestimmung des Grundgesetzes, Art. 146, Köln 1992.
- Isensee, Josef*: Mit blauem Auge davongekommen – das Grundgesetz – Zu Arbeit und Resultaten der Gemeinsamen Verfassungskommission, NJW 1993, S. 2583–2587.
- Isensee, Josef*: Staat im Wort, in: Ipsen, Jörn/Rengeling, Hans-Werner/Mössner, Jörg Manfred/Weber, Albrecht (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel – Wiedervereinigung Deutschlands – Deutschland in der Europäischen Union – Verfassungsstaat und Föderalismus, Köln/Berlin/Bonn/München 1995.
- Isensee, Josef*: Vom Stil der Verfassung – eine typologische Studie zu Sprache, Thematik und Sinn des Verfassungsgesetzes, Opladen 1999.
- Isensee, Josef*: Schlußbestimmung des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. XII, § 258, München 2014.
- Jarass, Hans. D./Pieroth, Bodo (Hrsg.)*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Aufl., München 2020.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.)*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Loseblatt, Stand: 206. Lieferung (August 2020), (zitiert: *Bearbeiter*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz).
- Kallerhoff, Matthias*: Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz – Eine Untersuchung zu den Art. 125a–c GG, Baden-Baden 2010.
- Keunecke, Ulrich*: Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg, Berlin 2001.
- Keunecke, Ulrich*: Berlin-Brandenburg – Traum oder Hochzeit? – Die Gründe für das Scheitern der Fusion, Berlin 2003.
- Kirchhof, Paul*: Brauchen wir ein erneuertes Grundgesetz, Heidelberg 1992.

- Kirchhof*, Paul: Das Grundgesetz als Gedächtnis der Demokratie: Die Kontinuität des Grundgesetzes im Prozeß der Wiedervereinigung und der europäischen Integration, in: Heckel, Martin (Hrsg.), Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung: Deutschlands Weg 50 Jahre nach dem Kriege, Tübingen 1996, S. 35–51.
- Kirchhof*, Paul: Der Weg Europas ist der Dialog, EuZW 1999, S. 353.
- Kirchhof*, Paul: Rückwirkung von Steuergesetzen, Steuer und Wirtschaft 2000, S. 221–231.
- Kirchhof*, Paul: Zehn Jahre Wiedervereinigung als Rechtsprechungsauftrag, DVBl 2000, S. 1373–1376.
- Kirchhof*, Paul: Deutsche Sprache, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 20.
- Kirchhof*, Paul: Akteure der Rechtspolitik – Betrachtungen in der Backstube des Gesetzgebers, ZRP 2006, S. 269–270.
- Kirn*, Michael: Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität? – Die Stellung der Jurisprudenz nach 1945 zum Dritten Reich insbesondere die Konflikte um die Kontinuität der Beamtenrechte und Art. 131 Grundgesetz, Berlin 1972.
- Kirste*, Stephan: Die Zeit der Verfassung, in: Häberle, Peter (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 56, 2008, S. 35–74.
- Klein*, Eckart: Staat und Zeit, Paderborn u. a. 2006.
- Klingst*, Martin: Siebzig Jahre Streit, Zeit vom 23. Mai 2019, S. 18.
- Kloepfer*, Michael: Vorwirkung von Gesetzen, München 1974.
- Kloepfer*, Michael: Verfassung und Zeit – Zum überhasteten Gesetzgebungsverfahren, Der Staat 1974, S. 457–470.
- Kloepfer*, Michael: Übergangsgerechtigkeit bei Gesetzesänderungen und Stichtagsregelungen, DÖV 1978, S. 225–233.
- Kloepfer*, Michael: Zukunftsbewältigung und Vergangenheitserfahrung, in: Kloepfer, Michael/Merten, Detlef/Papier, Hans-Günter/Skouris, Wassilios (Hrsg.), Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte – Von der Reichsgründung zur Wiedervereinigung – Seminar zum 80. Geburtstag von Karl August Bettermann, Berlin 1994, S. 35–82.
- Kloepfer*, Michael: Zukunft und Recht, in: Ruch, Alexander/Hertig, Gérard/Nef, Urs Ch. (Hrsg.): Das Recht in Raum und Zeit – Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 253–267.
- Köhler*, Gerd Michael: Übergangs- und Schlussbestimmungen in den Verfassungen der deutschen Bundesländer – ein Beitrag zur Typologie von Verfassungsnormen, JöR 2009, S. 359–405.
- Kölz*, Alfred: Intertemporales Verwaltungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1983, S. 101–249.
- Koselleck*, Reinhart: Vergangene Zukunft – Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, 4. Aufl., Frankfurt am Main 1985.

- Koselleck*, Reinhart: Zeitschichten, Frankfurt am Main, 2000.
- Köttgen*, Arnold: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JöR 1954, S. 67–147.
- Kotzur*, Markus: Constitutional amendments and constitutional changes in Germany, in: Contiades, Xenophon (Hrsg.), Engineering Constitutional Change – A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA, London/New York 2013, S. 125–149.
- Krause-Ablaß*, Wolf-Dietrich: Intertemporales Völkerrecht, Hamburg 1970.
- Krüger*, Herbert: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln, Mainz 1966.
- Kuntze*, Martina: Bundesstaatliche (De-)Zentralisierungstendenzen im Lichte der Föderalismusreformen I und II, Leipzig 2013.
- Lammert*, Norbert: Eröffnungsvortrag zur 75. Staatswissenschaftlichen Fortbildungsveranstaltung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer zum Thema „Brauchen wir eine neue Verfassung?“, in: Hill, Hermann/Sommermann, Karl-Peter/Wieland, Joachim/Ziekow, Jan (Hrsg.): Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes, Berlin, 2014.
- Landwehr*, Achim: Von der „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“, Historische Zeitschrift 2012, S. 1–34.
- Leisner*, Anna: Kontinuität als Verfassungsprinzip: unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts, Tübingen 2002.
- Leisner*, Walter: Das Gesetzesvertrauen des Bürgers – Zur Theorie der Rechtsstaatlichkeit und der Rückwirkung der Gesetze, in: Blumenwitz, Dieter/Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, München 1973.
- Leisner-Egensperger*, Anna: Kontinuitätsgewähr in der Finanzrechtsprechung, in: Pezzer, Heinz-Jürgen (Hrsg.), Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. 2004, S. 191–209.
- Leonhard*, Jörn: Historik der Ungleichzeitigkeit – zur Temporalisierung politischer Erfahrung im Europa des 19. Jahrhunderts, Journal of Modern European History 2009, S. 145–168.
- Lepsius*, M. Rainer: Die Bundesrepublik Deutschland in der Kontinuität und Diskontinuität historischer Entwicklungen: Einige methodische Überlegungen, in: Conze, Werner/Lepsius, M. Rainer (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland – Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 11–19.
- Lindner*, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus: Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., München 2017.
- Mampel*, Siegfried: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1982.
- Mangoldt*, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.): Grundgesetz – Kommentar, Band 3, 7. Aufl., München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz).

- Maunz*, Theodor/*Dürig*, Günter (Begr.): Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München, Stand: 90. Lieferung (Stand Februar 2020) (zitiert: *Bearbeiter*, in: Maunz/*Dürig*, Grundgesetz).
- Maurer*, Hartmut: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. IV, § 79, München 2006.
- Maurer*, Hartmut: Staatsrecht I – Grundlagen Verfassungsorgane Staatsfunktionen, 6. Aufl., München 2010.
- Meier*, Christian: Das Verschwinden der Gegenwart – Über Geschichte und Politik, München/Wien 2001.
- Meier*, Christian: Das Gebot zu vergessen und die Unabweisbarkeit des Erinnerns – Vom öffentlichen Umgang mit schlimmer Vergangenheit, Bonn 2010.
- Meyer*, Hans: Die Föderalismusreform 2006 – Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin 2008.
- Micus*, Matthias/*Butzlaff*, Felix: Editorial, INDES – Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen, Sonderheft 2016, S. 1–9.
- Möllers*, Christoph: Das Grundgesetz – Geschichte und Inhalt, 2. Aufl., München 2019.
- Morsey*, Rudolf: Die Rolle der Ministerpräsidenten bei der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1948/49, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seon, Bonn 1998.
- Muckel*, Stefan: Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, Berlin 1989.
- Müller*, Hanswerner: Handbuch der Gesetzgebungstechnik, 2. Aufl., Köln 1968.
- Müller*, Reinhard: Geburtsurkunde des freien Staatswesens – Vor 100 Jahren wurde die Weimarer Reichsverfassung verabschiedet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli 2019, S. 8.
- Münch*, Ingo von: Die Zeit im Recht, NJW 2000 S. 1–7.
- Münch*, Ingo von/*Kunig*, Philip: Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., München 2012 (zitiert: *Bearbeiter*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar).
- Nawiasky*, Hans/*Leusser*, Claus: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 – Systematischer Überblick und Handkommentar, München, Berlin 1948.
- Nettesheim*, Martin: Wo „endet“ das Grundgesetz? – Verfassungsgebung als grenzüberschreitender Prozess, Der Staat 2012, S. 315–355.
- Noll*, Peter: Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973.
- Nolte*, Paul: Lexikon Geschichtswissenschaft – Hundert Grundbegriffe, Stuttgart 2002.
- Nora*, Pierre: Zwischen Geschichte und Gedächtnis, Berlin 1990.

*Nora, Pierre:* (Hrsg.): Erinnerungsorte Frankreichs, München 2005.

*Oplatka-Steinlin, Helen:* Untersuchungen zur neuhochdeutschen Gesetzessprache – Befehlsintensität und Satzstruktur im Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch, Zürich 1971.

*Overesch, Manfred:* Deutschland 1945–1949, Königstein/Taunus 1979.

*Papier, Hans-Jürgen:* Verfassungskontinuität und -reform im Zuge der Wiedervereinigung, in: Klopfer, Michael/Merten, Detlef/Papier, Hans-Günter/Skouris, Wassilios (Hrsg.), Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte – Von der Reichsgründung zur Wiedervereinigung – Seminar zum 80. Geburtstag von Karl August Bettermann, Berlin 1994, S. 85–99.

*Papier, Hans-Jürgen:* Verfassungsrechtliche Probleme von Übergangsrecht, SGB 1994, S. 105–111.

*Der Parlamentarische Rat 1948–1949:* Deutscher Bundestag und Bundesarchiv (Hrsg.) (zitiert als ParlRat):

- Bd. 1: Vorgeschichte, bearb. von Wagner, Johannes Volker, Boppard am Rhein 1975.
- Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Bucher, Peter, Boppard am Rhein 1981.
- Bd. 5: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearb. von Pikart, Eberhard, Boppard am Rhein 1993.
- Bd. 7: Entwürfe, bearb. von Hollmann, Michael, Boppard am Rhein 1995.
- Bd. 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearb. von Feldkamp, Michael F., Boppard am Rhein 1995.
- Bd. 9: Plenum, bearb. von Werner, Wolfram, München 1996.
- Bd. 10: Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuß und Überleitungsausschuß, bearb. von Feldkamp, Michael F., München 1997.
- Bd. 12: Ausschuß für Finanzfragen, bearb. von Feldkamp, Michael F., München 1999.
- Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes, Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bearb. von Büttner, Edgar, München 2002.
- Bd. 14: Hauptausschuß, bearb. von Feldkamp, Michael F., München 2009.

*Pieroth, Bodo:* Rückwirkung und Übergangsrecht, Berlin 1981.

*Posener, Paul:* Die Verfassung des Deutschen Reichs – Kommentar, Leipzig 1903.

*Reincke, Otto L.:* Die Verfassung des Deutschen Reichs nebst Ausführungsgesetzen, Berlin 1906.

*Ricœur, Paul:* Das Rätsel der Vergangenheit – Erinnern – Vergessen – Verzeihen, Essener Kulturwissenschaftliche Vorträge, Bd. 2, Göttingen 1988.

*Ricœur, Paul:* Zwischen Gedächtnis und Geschichte, Transit, Bd. 22, 2001/2002, S. 3–17.

*Risse, Horst:* Föderalismusreform in der Sackgasse? – Bericht über die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung,

- in: Merten, Detlef (Hrsg.), *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Berlin 2007, S. 43–64.
- Risse*, Horst: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, *ZParl* 2007, S. 707–712.
- Risse*, Horst: Die Neuordnung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen durch die Föderalismusreform, in: Hufen/Friedhelm (Hrsg.), *Verfassungen – zwischen Recht und Politik*, FS zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 2008, S. 271–284.
- Risse*, Horst: Föderalismusreform II – Stand der Verhandlungen: Konsens- und Problemfelder, in: Baus, Ralf Thomas/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf (Hrsg.), *Der deutsche Föderalismus 2020 – Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*, Baden-Baden 2009, S. 67–71.
- Ritter*, Joachim/*Gründer*, Karlfried/*Gabriel*, Gottfried (Hrsg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 12: W – Z, Darmstadt 2005.
- Roellecke*, Gerd: Zur Semantik von Verfassungstexten, in: Kopetz, Hedwig/Marko, Joseph/Poier, Klaus, *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat – Phänomene politischer Transformation*, Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Wien u. a. 2004.
- Roßbach*, Matthias: Weichenstellung und Vergangenheitsbewältigung im Öffentlichen Dienst, in: Meinel, Florian (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik*, Tübingen 2019, S. 229–250.
- Rouso*, Henry: Das Dilemma eines europäischen Gedächtnisses, *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 2004, S. 363–378.
- Sachs*, Michael: Normtypen im deutschen Verfassungsrecht, *ZG* 1991, S. 1–26.
- Sachs*, Michael: *Grundgesetz: Kommentar*, 8. Aufl., München 2018.
- Salzwedel*, Jürgen: Verfassungsrechtlich geschützte Besitzstände und ihre „Überleitung“ in neues Recht – Zur Theorie der gesetzesfesten Rechtspositionen, *Die Verwaltung*, 1972, S. 11, 36.
- Schäfer*, Wolf: Ungleichzeitigkeit als Ideologie – Beiträge zur historischen Aufklärung, Frankfurt am Main 1994.
- Schenke*, Wolf-Rüdiger: *Verfassung und Zeit – von der „entzeiteten“ zur zeitgeprägten Verfassung*, AÖR 1978, S. 566–602.
- Schneider*, Hans: Die juristische Bewältigung der Vergangenheit, in: Schneider, Hans und Götz, Volkmar (Hrsg.), *Im Dienst an Recht und Staat – Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, Berlin 1974.
- Schneider*, Hans: *Gesetzgebung – Ein Lehr- und Handbuch*, 3. Aufl., Heidelberg 2002.
- Schneider*, Hans-Peter: Das Grundgesetz – auf Grund gesetzt? Die Deutschen haben wenig Talent zur Verfassungsreform, *NJW* 1994, S. 558–561.
- Schorkopf*, Frank: *Staat und Diversität: Agonaler Pluralismus für die liberale Demokratie*, Leiden u. a. 2017.

- Schorkopf*, Frank: Staatsrecht der internationalen Beziehungen, München 2017.
- Schorkopf*, Frank: Kanzlerdemokratie und der Ort des Politischen, in: Heinig, Hans Michael/Schorkopf, Frank, 70 Jahre Grundgesetz – In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Göttingen 2019, S. 165–176.
- Schultze-Fielitz*, Helmuth: Verwaltungsrecht dogmatik als Prozess der Ungleichzeitigkeit – eine einleitende Vorbemerkung, *Die Verwaltung* 1994, S. 277–300.
- Schüssler Fiorenza*, Elisabeth/Tracy, David: Der Holocaust als Kontinuitätsbruch – Eine Herausforderung für die christliche Theologie, *Concilium* 1984, S. 361–362.
- Schwarz*, Kyrill-A.: Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip: Eine Analyse des nationalen Rechts, des Gemeinschaftsrechts und der Beziehungen zwischen beiden Rechtskreisen, Baden-Baden 2002.
- Sodan*, Helge: Kontinuität und Wandel im Verfassungsrecht – Zum 60-jährigen Jubiläum des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, *NVwZ* 2009, S. 545–551.
- Soergel*, Werner: Konsensus und Interessen – Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969.
- Starck*, Christian: Rechtssetzung und Rechtsanwendung – Notwendige Ungleichzeitigkeit, *INDES – Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen*, Sonderheft 2016, S. 105–113.
- Stehr*, Michael: Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz, in: Fischer, Erich/Künzel, Werner (Hrsg.), Verfassungsdiskussion und Verfassungsgebung 1990 bis 1994 in Deutschland, Bd. I: Kommentare, Schkeuditz 2005, S. 447–502.
- Stemmler*, Theo: Zur Sprache der deutschen Landesverfassungen: Ein Test, in: Haß-Zumkehr, Ulrike (Hrsg.), Sprache und Recht, Berlin/New York 2002.
- Stern*, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., München 1984 und Bd. IV/1, 1. Aufl., München 2006.
- Stoll*, Peter-Tobias: Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung, *DVBf* 2007, S. 1064–1073.
- Stolleis*, Michael: Vom Verschwinden verbrauchten Rechts, in: Margarethe und der Mönch – Rechtsgeschichten in Geschichten, München 2015, S. 275–291.
- Stolleis*, Michael: Verfassungs(ge)schichten, Tübingen 2017.
- Struck*, Gerhard: Ungleichzeitigkeit im Zivilrecht – eine exemplarische Studie anhand der Rechtsprechung zur „Sittenwidrigkeit“, *Demokratie und Recht* 1982, S. 259–271.
- Stückrath*, Birgitta: Art. 146 GG: Verfassungsablösung zwischen Legalität und Legitimität, Berlin 1997.
- Tettinger*, Peter J.: Normtypen im deutschen Verwaltungsrecht, *Die Verwaltung* 1989, S. 291–303.
- Thym*, Daniel: Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, Baden-Baden 2004.

- Thym, Daniel: Supranationale Ungleichzeitigkeit im Recht der europäischen Integration, EuR 2006, S. 637–655.
- Uhl, Elke: Gebrochene Zeit? – Ungleichzeitigkeit als geschichtsphilosophisches Problem, in: Rohbeck, Johannes/Nagl-Docekal, Herta (Hrsg.), Geschichtsphilosophie und Kulturkritik – Historische und systematische Studien, Darmstadt 2003, S. 50–74.
- Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der Westlichen Besatzungszonen: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948.
- Vile, John R.: Constitutional revision in the United States of America, in: Contiades, Xenophon (Hrsg.), Engineering Constitutional Change – A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA, London/New York 2013, S. 389–415.
- Graf Vitzthum, Wolfgang: Form, Sprache und Stil der Verfassung, in: Depenheuer/Grabenwarter, Verfassungstheorie, Tübingen 2010, § 10, S. 373–389.
- Volkman, Uwe: Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2013.
- Vonkilch, Andreas: Das intertemporale Privatrecht, Wien u. a. 1999.
- Waldhoff, Christian: Das andere Grundgesetz – Gedanken zur Verfassungskultur, München 2019.
- Weckerling-Wilhelm, Dorothee: Zu den Anforderungen der Rechtsförmlichkeit in: Kluth, Winfried/Krings, Günter: Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltung sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg 2014, S. 247–27.
- Wedel, Henning von: Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung: dargestellt am Beispiel Deutschlands 1848/49, 1919, 1948/49, Berlin 1976.
- Weinrich, Harald: Lethe – Kunst und Kritik des Vergessens, München 1997.
- Wenzel, Max: Die gegenwärtige Rechtslage der entfernten und heimatvertriebenen Beamten, Tauberbischofsheim 1950.
- Wiesend, Gabriele: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – Anmerkungen aus der Sicht einer jungen Verfassungsjuristin, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz: Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, Bonn 1988.
- Willoweit, Dietmar: Deutsche Verfassungsgeschichte – Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 7. Aufl., München 2013.
- Winkler, Günther: Das Recht und die Rechtswissenschaft: Überlegungen zu einem empirisch-rationalen juristischen Denken aus den Perspektiven von Raum und Zeit, Wien 2014.
- Würtenberger, Thomas: Art. 146 GG n.F.: Kontinuität oder Diskontinuität im Verfassungsrecht?, in: Stern, Klaus (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung: die Rechtseinheit/Arbeitskreis Staats- und Verfassungsrecht, Bd. 1., Eigentum, neue Verfassung, Finanzverfassung, Köln/Berlin/Bonn/München 1991, S. 95–109.

*Zimmermann, Andreas/Bäumler, Jelena*: Art. 116, Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell?, DÖV 2016, S. 97–104.

*Zippelius, Reinhold*: Qua vadis Grundgesetz, NJW 1991, S. 23.

*Zypries, Brigitte*: Die Föderalismusreform, in: Merten, Detlef (Hrsg.), Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, Berlin 2007, S. 323–336. Merten, Detlef (Hrsg.), Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, Berlin 2007, S. 323–336.

## Sachwortverzeichnis

- Aktualität von Normen** 32 f., 51 f., 62  
**Allgemeiner Teil** 29  
**Alliierte** 79 f., 84, 90, 112  
**Archivierung** 142 ff.  
**Ästhetik, sprachliche** 57  
**Ausbürgerung** 42, 126  
**Auslegung von Normen** 28, 75  
**Auslegungsvorschrift** 50, 142  
**Ausschüsse des Parlamentarischen Rates**  
– **Allgemeiner Redaktionsausschuss** 85 f., 105, 110, 123  
– **für die Organisation des Bundes** 86  
– **für Finanzfragen** 85  
– **für Wahlrechtsfragen** 90  
– **Hauptausschuss** 85, 105, 110 ff.  
– **Überleitungsausschuss** 89, 96  
  
**Beamte**  
– **verdrängt** 117 ff.  
– **zur Wiederverwendung** 118  
**Beamtenrecht** 116 ff.  
**Besatzungskosten** 92  
**Besatzungsrecht** 40, 43, 84, 90 f., 111, 139  
**Bezugspunkte, zeitliche** 132 f.  
**Bildungsplanung** 45  
**Bundeskanzler** 29, 91  
**Bundespräsident** 29, 40, 83 ff., 90  
**Bundesrat** 43 ff., 83, 88, 93 ff.  
**Bundestag** 39 ff., 44 ff., 80 ff., 88 ff., 93 ff., 120  
**Bundesversammlung** 39, 90, 93  
  
**Deutsche Bundesakte** 69  
**Digitalpakt Schulen** 46, 95  
**Einführungsgesetz** 29  
  
**Einigungsvertrag** 50, 92, 124, 142  
**Enteignung** 40, 42  
**Entnazifizierung** 40, 43, 82, 84, 117, 138  
**Epilog** 58 f.  
**Erinnerungsgemeinschaft** 135, 140  
**Erinnerungsgeschichte** 135  
**Erinnerungsorte** 137 ff.  
**Europäische Union** 18, 145  
  
**Feiertagssprache** 57 f.  
**Finanzausgleich** 45 f., 95  
**Finanzhilfen**  
– **des Bundes** 45  
– **für Bildung** 46  
– **zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus** 45, 95  
**Finanzverfassung** 45 f., 58, 95  
**Flüchtlinge** 43, 105, 135, 138, 149  
**Föderalismusreform I** 44, 94 f.  
**Föderalismusreform II** 45, 95  
**Föderalismusreformen** 46 f.  
**Frankfurter Dokumente** 79 ff., 109  
  
**Gedächtnis**  
– **der Demokratie** 145  
– **der Verfassung** 140 ff.  
– **kommunikatives** 134 ff.  
– **kulturelles** 134 ff.  
**Geltungsvertrauen** 98  
**Gesetzgebungskompetenz**  
– **Bundesebene** 88  
– **Bundesfernstraßen** 95  
– **Wahlgesetz** 40 f.  
**Gleichberechtigung** 21, 28, 39  
**Gleichzeitigkeit** 130 ff., 146, 148

- Grundrechtsbeschränkung 39
- Herrenchiemsee** 81 ff
- Historik 131
- Hochschulbau 45
- Inhalts- und Schrankenbestimmung** 19
- Intertemporalität 28, 49, 53, 147
- Kernbestand** 66
- Kollisionsrecht 28, 49, 53, 147
- Kompetenzverschiebung 44 f., 46, 53 f.
- Konsolidierungshilfen 45, 58
- Kontinuitätsbelastung 99, 119
- Kontinuitätsbruch 98 ff., 114, 116, 119 ff., 126
- Kontinuitätsbrücke 98, 101 ff., 108, 120 f., 126
- Kontinuitätsfunktion 120
- Kontinuitätsgaranten 120 f.
- Kontinuitätsgedanken 120
- Kontinuitätsklammer 108
- Kontinuitätslasten 121
- Kontinuitätslücke 98, 102
- Kontinuitätsträger 120
- Kontinuitätsvertrauen 98 f., 119
- Kriegsfolgen 42 ff., 52, 92, 100, 139
- Länderrat** 40, 88
- Länderverfassungen 64 ff.
- Legaldefinition 29, 32 ff., 39, 103, 106 f.
- Makro-Dimension** 129 f.
- Menzel-Entwürfe 91 f.
- Mikro-Dimension 129 f.
- Militärgouverneure 79, 89 f., 109 ff.
- Mitläufer 138
- Napoleon Bonaparte** 68
- Neugliederung 47 f., 82, 108 ff.
- Nichtausbürgerungsfiktion 105
- Norm
- anwendungsbereichsarme 52, 62, 141, 150
  - anwendungsbereichsentleerte 50, 52, 62, 141, 144, 150
  - kombinierte 46, 48, 54
  - verfassungsaktivierende 52
- Normreserve 41
- Normtypen 31
- Notstandsgesetzgebung 50, 142
- Novellierung 19
- NPD-Verbotsverfahren 60
- NS-Diktatur 78, 120, 134, 146
- NS-Regime 42, 65, 138
- Parlamentarischer Rat** 84 ff., 101, 117
- Paulskirchenverfassung 70
- Preußen 69 ff., 138 f.
- Privatisierung von Sondervermögen des Bundes 48, 94, 96
- Rahmengesetzgebung** 45
- Raumnot 39, 42, 139
- Rechtsbereinigung 21, 150
- Rechtskontinuität 41, 97, 144
- Rechtsordnung 19 f., 28, 53, 97, 115, 120, 150
- Rechtssicherheit 97
- Rechtsvereinheitlichung 42
- Religionsverfassungsrecht 48
- Revision 121, 141 ff.
- Rheinbund-Akte 68 f.
- Rückwirkung 21 f., 26 f., 97
- Runder Tisch 76
- Sanierungshilfen** 46
- Schweizerische Bundesverfassung 18, 22, 57
- Shoah 13, 135 f.
- Solidarpakt II 95
- Staatsbürgerschaft 103 ff.
- Staatsformwechsel 119
- Staatskirchenrecht 48, 55 f., 60
- Stilbruch 58
- Streitbefangenheit 61 ff.

- Übergangsgerechtigkeit 100  
Übergangszeit 128 f., 148  
Ungleichzeitigkeit 130 ff., 146, 148
- Vereinigtes Wirtschaftsgebiet 40 ff.,  
88 f., 139 f.
- Verfassungsablösung 16, 49, 92, 122 ff.  
Verfassungsänderung 28, 71, 75, 93,  
143  
Verfassungsgeschichte 142 ff.  
Verfassungsordnung 13 f., 28 f., 38,  
122, 126, 129  
Verfassungsreform 44, 92 ff., 133, 141,  
149  
Vermögensnachfolge 43 f.  
Vertragskontinuität 41  
Vertrauensschutz 97, 99  
Vertriebene 105, 138
- Volksabstimmung 75, 112 f., 124
- Wahlgesetz 41, 90  
Wahlkampf 90  
Weimarer Reichsverfassung 72 ff.,  
101 f.  
Weisungsrecht 42  
Wiedereinbürgerung 105  
Wiedergutmachung 105 ff., 135  
Wiedervereinigung 42, 44, 64 f., 92 f.,  
96, 113 f., 124, 141  
Wiener Schlussakte 69  
Wirkungsrichtung, zeitliche 133  
Wirtschaftsrat 40, 88
- Zeitachse 28, 97, 132 f.  
Zeitordnung 130  
Zeitschichten 131 f., 146