

13. Die demokratischen Kosten der Einheit

Zugleich ein Beitrag zur Verfassungsdebatte
nach dem 3. Oktober 1990

I.

„Wir fordern Freiheit“, „Wir wollen Gerechtigkeit“, „Privatisierung der Produktionsmittel“, „Weg mit der Regierung“, „Fort mit der Partei“, „Mehr Demokratie wagen!“ – diese und ähnliche Forderungen und Parolen waren es nicht, mit denen sich das Volk der ehemaligen DDR massenhaft in Leipzig und überall im Land versammelte, um seinem Willen zur aktiven Umgestaltung der bestehenden Verhältnisse einen gemeinsamen Ausdruck zu geben. Es setzte sich vielmehr – in der ersten Phase – bekanntlich eine andere Parole durch, die auch außerhalb der DDR sogleich als identitätsstiftend für die neue Volksbewegung erkannt wurde: „Wir sind das Volk.“ Damit soll nicht behauptet werden, daß andere Forderungen und Zielsetzungen, so auch die oben genannten, mit welcher Stärke und in welchem Umfang auch immer, nicht formuliert wurden und in der Aussage: „Wir sind das Volk“ nicht implizit mitenthalten gewesen wären.

Jedoch ist es ein bemerkenswertes Phänomen, daß eine Bewegung mit einer schlichten Aussage solch einen Erfolg haben und solche Veränderungen zu bewirken vermochte. Diese Aussage „Wir sind das Volk!“ hatte einen zweifachen politischen Sinn; zum einen die Feststellung: Ihr, die in Staat und Partei Herrschenden, seid das Volk nicht, ihr repräsentiert es nicht, ihr könnt und dürft in seinem Namen nicht sprechen – das Volk nämlich sind wir, die wir uns hier als Volk unmittelbar versammeln. Zum anderen sollte festgestellt werden: Als Volk haben wir das Recht und, wie unsere Aktion zeigt, auch die Macht, über uns selbst zu bestimmen und die Gesetze zu machen, die unser Zusammenleben im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen sowie im politischen und staatlichen Bereich normieren sollen.

Mit der Proklamation „Wir sind das Volk“ wurde das demokratische Unrecht des Volkes in Anspruch genommen, demgemäß alle Macht vom

Volk ausgeht, wurden die Volkssouveränität und die verfassunggebende Gewalt des Volkes beansprucht. Die Erkämpfung dieses allgemeinen Selbstbestimmungsrechts war das Ziel, das alle Demonstrantinnen und Demonstranten vereinigte. Wie dies Recht dauerhaft gegen die bestehenden Strukturen der Fremdbestimmung zu sichern sei und welche politischen Ziele im weiteren Fortgang des demokratischen Prozesses der Selbstherrschaft zu verwirklichen seien – durch Umgestaltung des bestehenden sozialistischen Systems, durch Einschlagen eines Dritten Weges zwischen Sozialismus und Kapitalismus, durch Übernahme des kapitalistischen Wirtschafts- und Rechtssystems oder auf welche andere Weise –, darüber war mit dieser Forderung noch nicht entschieden worden. Vielmehr sollte die Festlegung dieser Ziele Ergebnis des demokratischen Willensbildungsprozesses sein.

Volkssouveränität, Volksherrschaft, verfassunggebende Gewalt des Volkes, Volksgesetzgebung sind Begriffe, die unmittelbar und historisch authentisch mit der Erkämpfung der Demokratie verbunden sind; sie sind antithetisch zu monarchischem Gottesgnadentum, zu Fürstensouveränität und Fremdherrschaft. Gerade angesichts der friedlichen Volkshebung in der früheren DDR ist es nicht angebracht, den Begriff des Volkes durch andere zu ersetzen, wie dies neuerdings vorgeschlagen wird, z. B. durch die Begriffe Staatsbürgerinnen und Staatsbürger oder Bürgerinnen und Bürger. Nicht nur propagandistisch hätte die Parole: „Wir sind die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger“ nicht getaugt. Gewiß ist der Begriff des Volkes durch „völkische Vereine“, die „völkische“, nationalistische Propaganda trieben und treiben, von rechts besetzt worden. Das Volk selbst jedoch ist weder „tümlich“ noch völkisch; es besteht kein Grund, den Begriff des Volkes, nur weil er wegen seiner demokratischen Sprengkraft von interessierten Kräften umfunktioniert wurde, nicht zu verwenden. Die Forderung nach Souveränität des Volkes bleibt eine, für die weiterhin alle demokratischen Kräfte eintreten können. Auch wer bedauert, daß später die Aussage „Wir sind das Volk“ ersetzt wurde durch „Wir sind *ein* Volk“, wird noch anerkennen, daß nicht formuliert wurde: „Wir sind *ein* Staat“, jene Fiktion die unter Führung des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsideologie der BRD erhoben worden war. Auch Deutschland als „einig Vaterland“ hätte noch vielerlei Gestalt annehmen können. Die Widersprüche, an denen ein politisches System zerbricht, kennzeichnen es zugleich. Als durch

die Demonstrationen unwiderlegbar deutlich wurde, daß die Selbstaussage „Wir sind das Volk“ evident richtig war, wurden Ideologie und Selbstverständnis des gesamten Systems im Kern getroffen.

Die Aussage wird noch deutlicher, wenn einmal hypothetisch die Frage gestellt wird, mit welcher Parole wohl in der BRD eine Bewegung, die eine Systemveränderung herbeiführen will, am ehesten das herrschende Selbstverständnis treffen könnte; die Existenz einer solchen Bewegung erscheint zwar gegenwärtig als in der Tat extrem hypothetisch, aber wer das letzte Jahr Revue passieren läßt, wird sich hüten, allzu sehr auf die Festigkeit des Bestehenden zu vertrauen. Der Ruf „Wir sind das Volk“ würde in der BRD wohl eher die Gegenfrage provozieren: „Na und? Was gibt's? Sollen Volksfeste gefeiert, Volkslieder gesungen, Volkstänze eingeübt werden?“ Wenn von den herrschenden politischen und rechtlichen Theorien dem Volk ohnedies als unmittelbar auszuübendes Recht lediglich die Befugnis zuerkannt wird, alle vier Jahre die Abgeordneten zu wählen, läßt sich schwerlich ein Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit demonstrieren. Eine andere Forderung könnte der bundesrepublikanischen Wirklichkeit besser entsprechen: „Wir sind der Staat!“ Denn daß wir alle der Staat seien, dies gehört zu den Sonntagsweisheiten der politischen Klasse, obwohl doch durch zahlreiche Untersuchungen – und keineswegs nur linker Provenienz – belegt wird, daß dieser Staat in erheblichem Umfang zur Beute der Parteien, der organisierten Interessen, des militärisch-industriellen Komplexes, der Großforschungsinstitute geworden ist, daß sich Regierung und Verwaltung mit ihm identifizieren.

Diese Hinweise sollen verdeutlichen, welche außerordentlich große Bedeutung die Forderung nach Selbstherrschaft des Volkes, nach Ausübung seiner verfassunggebenden Gewalt in der Anfangsphase der Volksbewegung in der DDR hatte. Erst wenn man sich dessen bewußt ist, läßt sich beurteilen, welche Funktion den beiden Staatsverträgen und der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion zukommt.

II.

In seinem 10-Punkte-Programm vom 28.11.1989 hatte Bundeskanzler Kohl erklärt, er habe der DDR umfassende Hilfe und Zusammenarbeit angeboten, „wenn ein grundlegender Wandel des politischen und wirtschaftlichen Systems in der DDR verbindlich beschlossen und unumkehrbar in Gang gesetzt wird.“ Gefordert wurden u. a. Verfassungsänderungen zur Aufhebung des Machtmonopols der SED, Abschaffung des politischen Strafrechts und vor allem die grundlegende Änderung des Wirtschaftssystems. „Wirtschaftlichen Aufschwung kann es nur geben, wenn sich die DDR für westliche Investitionen öffnet, wenn sie marktwirtschaftliche Bedingungen schafft und privatwirtschaftliche Betätigungen ermöglicht.“ Als Forderungen wollte der Kanzler seine Erklärungen allerdings nicht verstanden wissen: „Ich will es noch einmal klar unterstreichen: Dies sind keine Vorbedingungen, sondern das ist schlicht und einfach die sachliche Voraussetzung, damit Hilfe überhaupt greifen kann.“ Für die hier zu behandelnde Frage ist nicht zu untersuchen, ob die Feststellungen des Kanzlers richtig oder falsch sind; für die Entscheidungsfreiheit und die Möglichkeit der Selbstbestimmung des Volkes der DDR war vielmehr von entscheidender Bedeutung, daß irgendeine Diskussion über diese seitens der BRD gemachten Voraussetzungen gar nicht möglich sein sollte. Hier wurden vom Kanzler die Grenzen der Mehrheitsdemokratie aufgezeigt, wurden Wahrheiten verkündet, die anzuzweifeln nicht gestattet war.

War – und ist – es nicht einer der Haupteinwände gegen den Sozialismus, daß er keine offene, sondern eine geschlossene Gesellschaft darstelle, daß er dogmatisch Wahrheiten verkünde, ohne die Möglichkeit ihrer Falsifikation zuzulassen, daß es in ihm nicht möglich sei, die Notwendigkeit des Privateigentums an den Produktionsmitteln zu diskutieren und seine Einführung zu fordern? Und nun? Nun zeigte sich, daß lediglich eine Wahrheit durch eine andere ersetzt werden sollte, ein unfehlbar richtiges System durch ein anderes unfehlbar richtiges System. Das Recht des Volkes jedoch, eigene, neue, dritte oder andere Wege zu suchen und zu gehen, wurde negiert. Und es ging nicht nur um „Hilfe“, die, wenn die Bedingungen, die als gleichsam naturgesetzliche Notwendigkeiten hingestellt wurden, nicht erfüllt würden, zu verweigern sei.

Man wurde auch eifrig tätig: Milliardenbeträge wurden als „Begrüßungsgelder“ ausgegeben, Übersiedlerlager wurden eingerichtet, viel wurde getan, um die Eingliederung besonders der jungen, auf Kosten der DDR gut ausgebildeten Arbeiter zu erleichtern, die nationalistische Propaganda wurde wieder kraftvoll betrieben, die innige Gefühllichkeit des Wieder-Zusammenwachsens zur Volksbefindlichkeit stilisiert; Politiker der staatstragenden Parteien schwärmten massenhaft aus, um das, was sie buchstäblich als „ihren“ Staat ansehen, nach „drüben“ zu tragen; unter ihnen viele, die, abgewählt, gescheitert, bereits im Europa-Parlament oder einer anderen politischen Versenkung verschwunden waren und nun ihren zweiten politischen Frühling suchten. Als eigenständiger Staat wurde die DDR längst vor ihrem Beitritt schon nicht mehr behandelt, die Normen des Grundvertrages wurden vorher bereits beiseitegeschoben. Eine eigene Staatsangehörigkeit war den Bürgern der DDR eh schon stets abgesprochen worden.

Jede Wahl kann nur unter bestimmten Bedingungen stattfinden, absolute Freiheit gibt es nicht, schon gar nicht in der Politik; jede Willensbetätigung ist in einem bestimmten Maß unfrei, weil gegebene fremdgesetzte Bedingungen beachtet werden müssen. Den Bürgern der DDR aber, bestrebt, sich aus jahrzehntelangen Zwängen und Bevormundungen zu befreien und eigene politische Kommunikations- und Organisationsformen herauszubilden, zugleich hoffend, möglichst bald BRD-Wohlstand und Konsummöglichkeiten zu erreichen, wurde der Entscheidungsspielraum besonders eingeengt. Zweifellos wäre es von Anfang an möglich gewesen, dem Volk der DDR mehr Zeit und mehr Freiheit zur Bestimmung seines eigenen Willens zu verschaffen, um es dann wenigstens in einer Volksabstimmung über jene Alternativen entscheiden zu lassen, die zum Teil bereits in den 10 Punkten des Kanzlers enthalten waren: Vertragsgemeinschaft zweier selbständiger Staaten, konföderative Staatenverbindung, Föderation mit der DDR in einem Bund deutscher Länder, Bundesland DDR innerhalb der BRD und schließlich Auslöschung der DDR sowohl als Staat als auch als eines Landes innerhalb eines deutschen Bundesstaates. Möglich und angebracht wäre es auch gewesen, das Volk der DDR in einer Volksabstimmung darüber entscheiden zu lassen, ob und inwieweit das Eigentum an den Produktionsmitteln privatisiert werden solle und in welchen Formen gegebenenfalls die Privatisierung vorzunehmen sei.

In seinen 10 Punkten verdeutlichte der Kanzler bereits, daß man innerhalb der Systemauseinandersetzung – die von der Carl-Schmitt-Schule zutreffend als eine Weltbürgerkriegssituation analysiert wurde – nunmehr unter der Kampflösung „Expropriation der Expropriateure“ und mit der politischen Forderung, unter der sich alle anderen zusammenfassen lassen, „Herstellung des Privateigentums an den Produktionsmitteln“ zur Entscheidungsschlacht und zur Erringung des Endsieges angetreten war. Gegen den Willen der Mehrheit des Volkes der DDR sollte, konnte und brauchte dieser Sieg über jenes System, von dem das Privateigentum an den Produktionsmitteln abgeschafft worden war, nicht errungen werden. Aber es ist ein großer Unterschied, ob nach althergebrachtem Zuckerbrot-und-Peitsche-Rezept der Wille eines anderen im eigenen Interesse geformt wird, oder ob Volkssouveränität und verfassunggebende Gewalt des Volkes realisiert werden sollen; es ist also ein beträchtlicher Unterschied, ob das Bestreben dahin geht, die optimalen Bedingungen für einen kollektiven, freien Willensbildungsprozeß zu schaffen, dessen Ergebnis auch dann anerkannt und verwirklicht wird, wenn es den eigenen Zielvorstellungen widerspricht, oder ob alle Mittel eingesetzt werden, um die Durchsetzung des eigenen Willens zu erreichen. Es wäre auch einigermaßen naiv gewesen, hätte man erwartet, dem Volk der DDR werde zuerkannt, was dem Volk der BRD verweigert wird: Die unmittelbare Demokratie, die Volksabstimmung, die Volksgesetzgebung, die Volksverfassungsgesetzgebung.

Als Ministerpräsident Modrow Mitte Februar 1990 Bonn besuchte, lehnte er die von der Bonner Regierung geforderte schnelle Herbeiführung einer Währungsunion ab und entsprach damit den Forderungen des „Runden Tisches“. Seine Bitte um eine Soforthilfe von 15 Milliarden Mark wurde von Bonn nicht erfüllt.

III.

Dies war die Lage, als am 18.3. die Wahlen zur Volkskammer in der DDR stattfanden. Ihr Ergebnis war ein Wahlsieg der „Konservativen Allianz“, die allerdings mit 47,7 Prozent die absolute Mehrheit nicht erreichte; die SED/PDS errang immer noch 16,3 Prozent, die SPD 21,8,

das liberale Parteienbündnis 5,3, und enttäuschend abgeschlagen konnte das Bündnis 90, also die Gruppierung der Oppositionsbewegung vom Herbst 1989, nur 2,9 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen. Die Linken in der BRD, zu einem nicht unbeträchtlichen Teil der Idee der Volkssouveränität recht distanziert gegenüberstehend und eher skeptisch im Hinblick auf Mehrheitsprinzip und unmittelbare Demokratie, sahen sich durch das Wahlergebnis in ihren (Vor)urteilen partiell bestätigt.

Bevor man aber einstimmt in das Lamento über die Unvernunft des Wahlvolkes, wäre es erforderlich zu fragen, ob nicht doch diese Entscheidung unter den gegebenen Bedingungen ihre innere Folgerichtigkeit besaß. War die Annahme nicht realistisch, daß ohne oder gar gegen die Regierung der BRD ein politischer und wirtschaftlicher System-Umbau nicht zu bewerkstelligen sein werde? Waren, fünf Monate nach dem Sturz Honeckers, die neuen Parteien nach ihren Zielen, ihren Organisationsformen, der Zusammensetzung ihrer Führungsgremien schon genügend konturiert, um mehrheitsfähige Wahlalternativen darzustellen? Gab es nicht gute Gründe, eine DDR-geprägte, nunmehr oppositionelle Blockpartei, die von der BRD-Regierung akzeptiert wurde, zu wählen? Konnte man voraussehen, daß de Maizière sich so vielen Forderungen der Regierung Kohl unterwirft, daß er jedes peinliche Geschacher um Wahl- und Beitrittstermine mitmacht, daß er alle Warnungen, das Zusammenwachsen dürfe nicht zu einem Zusammenwuchern oder etwa zu einem Zusammenstürzen werden, in den Wind schlägt, daß er mit großer Rücksichtslosigkeit die SPD aus der Regierung treibt, daß er sogar noch bei dem Wahlgesetz das Interesse des Volkes der DDR an einer angemessenen Vertretung aller seiner politischen Kräfte im Bundestag vernachlässigte, so daß erst das Bundesverfassungsgericht für die gebotene demokratische Minimalkorrektur sorgen mußte, daß er und seine Partei die gerade erkämpfte repräsentative Demokratie mißachten, indem sie die Volkskammer zu einer Abstimmungsmaschine verkommen lassen, weil die Abgeordneten schon rein zeitlich nicht in der Lage waren, die kiloschweren Gesetzesvorlagen auch nur zu lesen? Der Fragen wären noch viele zu stellen. Das kann hier nicht geschehen, und erst recht können differenzierte Antworten nicht gegeben werden. Dies alles aufzuarbeiten ist eine notwendige und lohnende Aufgabe für linke, demokratische Kräfte. Aber die Warnung kann ausgesprochen werden, nicht vorschnell die Wahlentscheidung des Volkes als wirkungskräftigste

Ursache für alles zu betrachten, was nach der Märzwahl geschah und was noch geschehen wird.

Nach der Wahl wurden in einer zweiten Expertenrunde innerhalb der sehr kurzen Zeit vom 25. April bis 12. Mai 1990 die Beratungen für einen Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion abgeschlossen; ein erstes Expertengremium hatte bereits unter der Regierung Modrow gearbeitet, aber einen Zwischenbericht nicht vorlegen können, „weil aus fachlicher Sicht noch keine fundierte Beurteilung der aufgeworfenen Fragen erfolgen“ konnte. Nunmehr, unter der Delegationsleitung der persönlichen Beauftragten des Bundeskanzlers der BRD und des Ministerpräsidenten der DDR, ging es zwar zügig, aber unter praktisch völliger Ausschaltung der Regierungen insgesamt, der Opposition, des Parlaments, der Sachverständigen und vor allem der Öffentlichkeit voran. Am 18. Mai 1990 konnte der Vertrag bereits unterzeichnet werden. Die Schlußabstimmungen zum Vertragsgesetz im Bundestag und in der Volkskammer erfolgten am 21. Juni 1990, in Kraft trat der Vertrag am 1. Juli.

Hauptgegenstand des Vertrages ist die sofortige Einführung der DM in der DDR; dagegen hatten sich zuvor u. a. zahlreiche Wirtschafts- und Währungssachverständige einschließlich des Präsidenten der Deutschen Bundesbank ausgesprochen sowie Arbeitgeber- und Sparerverbände. In der Präambel versichern die Vertragspartner, die Einheit Deutschlands alsbald zu vollenden; mit der vereinbarten Union werde ein erster bedeutsamer Schritt „in Richtung auf die Herstellung der staatlichen Einheit nach Artikel 23 des Grundgesetzes“ getan. Grundlage der Wirtschaftsunion ist „die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien. Sie wird insbesondere bestimmt durch Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen.“ Die DDR verpflichtet sich, sicherzustellen, daß ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen mit der sozialen Marktwirtschaft in Einklang stehen. Insbesondere sollte die Unternehmensverfassung so gestaltet werden, daß sie „auf der freien Entscheidung der Unternehmen über Produkte, Mengen, Produktionsverfahren, Investitionen, Arbeitsverhältnisse, Preise und Gewinnverwendung beruht“. Die geldpolitische Verantwortung der Deutschen Bundesbank wurde auf das gesamte neue Währungsgebiet ausgeweitet. Das berühmte „Magische

Viereck“ des Stabilitätsgesetzes wurde wörtlich in den Vertrag übernommen, denn die DDR vereinbarte, daß die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so getroffen werden, „das sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum“ beitragen.

Wer auch nur einen kurzen Blick auf das umfangreiche rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Schrifttum zum „Magischen Viereck“ des Stabilitätsgesetzes geworfen hat und daher die Schwierigkeiten – viele sagen: die Unmöglichkeit – kennt, gleichzeitig die dort genannten Ziele zu erreichen, kann den Mut der Regierung der DDR nur bestaunen, mit der sie die vertragliche Verpflichtung einging, eine entsprechende Stabilitätspolitik zu garantieren.

Höchst problematisch ist auch die gegenseitige, ausdrückliche Festlegung der Vertragspartner auf die „Soziale Marktwirtschaft“. Die bibliothekenfüllende Literatur zur Wirtschaftsverfassung der BRD ist sich, bei allen Differenzen im einzelnen, jedenfalls insoweit gemeinsam mit dem Bundesverfassungsgericht einig, daß die Soziale Marktwirtschaft nicht die einzig mögliche Wirtschaftsverfassung der BRD sei. Nun soll sie „auch“ in der DDR eingeführt werden. Dies hätte die BRD-Regierung nur bei entsprechender Änderung des Grundgesetzes vereinbaren dürfen.

Zutreffend hat K. Stern in seiner Einführung zu dem Vertrag festgestellt, der Vertrag sei zugleich ein „Verfassungsvertrag“, der wesentliche Elemente des Grundgesetzes für die DDR verbindlich vorschreibe. „Der Prozeß der Einführung des Grundgesetzes ist damit praktisch irreversibel geworden.“ Wegen der völligen Neugestaltung der Grundlagen der Wirtschafts-, Währungs- und Finanzverfassung der DDR war auch eine umfassende Umgestaltung und Rechtsanpassung des einfachen Rechts erforderlich.

Durch diesen Vertrag war die Richtung so radikal neu bestimmt, war die Schubkraft des Vereinigungszuges so stark erhöht worden, daß bald jedermann deutlich wurde, die DDR sei nur noch ein Staat auf Abruf. Oder wie Graf Lambsdorff mit der ihm eigenen vornehmen Zurückhaltung fragte: „Wie lange wollen die noch auf unsere Kosten DDR spielen?“

Bei der Vertragsunterzeichnung wies der Ministerpräsident der DDR darauf hin, der Vertrag sei hoffnungsstiftend. „Wir werden es schaffen, weil beide Seiten zum Erfolg verpflichtet, ja geradezu verurteilt sind.“ Das ist eine eigentümliche Logik, wonach sein wird, was sein soll, und nicht sein wird, was nicht sein darf. Es ist eine abenteuerliche politische Logik, nach der in Deutschland in den letzten hundert Jahren öfters und mit katastrophalem Ausgang für Deutschland und die Welt Politik betrieben worden ist.

Volksabstimmungen über diesen Vertrag fanden weder in der BRD noch in der DDR statt, obwohl die unmittelbare Beteiligung des Volkes der DDR wegen der teilweisen Aufgabe der staatlichen Souveränität, der Erklärung der Beitrittsabsicht und der radikalen Umgestaltung des Wirtschaftssystem ein demokratisches Erfordernis gewesen wäre. Auch das Volk der BRD wurde nicht gefragt, ob es diesen ersten, entscheidenden Schritt zur Herstellung des deutschen Staates durch Beitritt wollte und ob es den konkreten Inhalt und die Zeitvorgaben dieses Staatsvertrags billigte. Allerdings ist sehr umstritten, ob eine solche unmittelbare Beteiligung des Volkes nach dem Grundgesetz überhaupt möglich ist, z. B. in Form eines durch die Zustimmung des Volkes bedingten Gesetzesbeschlusses oder wenigstens durch offizielle, authentische Volksbefragung. Aber solche Formen der Teilnahme des Volkes am Willensbildungsprozeß hätten keinesfalls ausgereicht, obwohl sie immer noch besser gewesen wären als das praktizierte völlige Ausschalten des Volkes. Ging es der Sache nach um die Einleitung der Vereinigung, so wäre bereits bei diesem ersten Staatsvertrag und nicht erst beim zweiten, dem eigentlichen Einigungsvertrag, erforderlich gewesen, sich zu fragen, wie dieser Prozeß demokratisch zu organisieren sei.

Das Grundgesetz, weder von einer verfassunggebenden, zu diesem Zweck gewählten Versammlung beraten und verabschiedet noch vom Volk beschlossen, sah sich selbst u. a. wegen dieses demokratischen Defizits als Provisorium an, als „Transitorium“ hin zu einem neu zu bildenden, neu rechtlich zu verfassenden deutschen Staat. Art. 146 a. F. GG bekräftigte dies durch die Bestimmung, das Grundgesetz verliere seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Die sogenannte Artikeldebatte – Beitritt nach Art. 23, neue Verfassung unter Bezugnahme auf Art. 146 – war von Anfang an dadurch belastet,

daß sie ausschließlich auf die Normen des Grundgesetzes bezogen war, dieses also schon vor der Vereinigung beider Staaten gleichsam auf die DDR erstreckt wurde. Zu erkennen galt und gilt es indes, daß nur die Inanspruchnahme der ursprünglichen verfassungsgebenden Gewalt des ganzen Volkes, das sich nunmehr unter gemeinsamen, selbst erzeugten Verfassungs- und anderen Rechtsnormen vereinigt, dieser staatlichen Neugestaltung angemessen gewesen wäre.

Der Streit über Verfassungsneuschöpfung oder Beitritt nach Art. 23 ist mittlerweile, nachdem der Einigungsvertrag nur drei Monate nach dem Währungsvertrag abgeschlossen worden ist und am 25.8. von der Volkskammer der Beitritt erklärt wurde, teilweise Geschichte geworden. Eine Geschichte allerdings, deren politische und juristische Aufarbeitung noch zu leisten sein wird. Vieles ist da im einzelnen problematisch und bedenklich, z. B. daß die Volkskammer 144 Abgeordnete in den Deutschen Bundestag „entsandt“ hat; daß zwar die DDR beigetreten ist, das Grundgesetz aber nicht in diesem Gebiet, sondern in den in Art. 3 des Vertrages genannten Ländern in Kraft getreten ist; daß die vertragliche Bindungswirkung des Vertrages nach Fortfall des Vertragspartners und ungeachtet des Art. 44 höchst unklar ist, usw.

IV.

Entscheidend ist jedoch das Demokratieproblem. Es ist sehr bedrückend, daß – wieder einmal in der deutschen Geschichte! – bei einem historisch hochbedeutsamen Akt die Demokratie verfehlt wurde. Dabei geht es nicht um das Problem, ob angesichts der internationalen Lage die „Gunst der Stunde“ genutzt werden mußte, es geht auch nicht darum, zu bestreiten, daß eine breite Welle der Zustimmung für einzelne Akte dieses Vereinigungsprozesses vorhanden war und daß wohl die Mehrheit für die Vernichtung der DDR als Staat votiert hätte – obwohl es auch gewichtige Gegenstimmen gab, z. B. den Aufruf von DDR-Intellektuellen „Für unser Land“ – und obwohl Bundeskanzler Kohl in seiner Berliner Rede nach der Maueröffnung viel Protest mit seiner Anrufung der einigen Nation hervorrief. Nichts aber wäre unsinniger, als Legenden zu produzieren und weitschweifige Vermutungen

darüber anzustellen, wann wohl das Volk was, aufgrund welcher Kenntnisse und Erfahrungen und wodurch und von wem beeinflusst, gewollt hat oder gewollt hätte, wann gegebenenfalls eine Willensänderung stattgefunden hat oder haben könnte usw. usf.

Zu beklagen ist, daß dies alles nur Vermutungen, Behauptungen, Überlegungen sein können, gleichviel von welcher Seite auch immer sie vorgebracht werden, weil die Probleme der demokratischen Reorganisation der DDR und der Vereinigung oder der Neuorganisation Deutschlands einschließlich der Frage nach der zeitlichen Stufung und nach den Formen dieser Prozesse nicht Gegenstand eines öffentlichen kollektiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses waren. Es sollte nicht ernstlich bestritten werden, daß die Wahl von Personen und Parteien – die gewiß auch für Programme und Richtungen stehen – die fehlende Abstimmung über die Gestaltung der politischen Grundvoraussetzungen und der normativen, verfassungsrechtlichen Grundlagen des politischen Gemeinwesens nicht ersetzen kann; dies umso weniger, wenn bereits politische, wirtschaftliche und soziale Realitäten geschaffen wurden, die nur noch hingenommen werden können. Der Vereinigungsprozeß ist nicht nur ohne unmittelbare Beteiligung des Volkes vollzogen worden, obwohl an seinem Anfang die Volkssouveränität eingefordert worden war; die Parlamente wurden ebenfalls zu Abstimmungsmechanismen degradiert. Auch wer den Einigungsvertrag in allen Teilen uneingeschränkt bejaht und seinen Abschluß mit gefühltester Freude begrüßt hat, müßte doch erschrocken sein über die Form seines Zustandekommens.

Der Begriff „Einigungsvertrag“ – so die Selbstbenennung des Vertrags – ist irreführend. Die Vereinigung in Form einer dauernden, fortwirkenden vertraglichen Verbindung – Vertragsgemeinschaft, Konföderation, Föderation – war ausgeschlossen worden. „Beitrittsvertrag“ wäre zwar besser, träfe aber den eigentlichen Inhalt des Vertrages nicht. Es handelt sich der Sache nach um einen Rechtsetzungsvertrag. Von den persönlichen Bevollmächtigten der beiden Regierungschefs war in Zusammenarbeit mit der Ministerialbürokratie der beteiligten Ministerien entschieden worden, was nach dem Beitritt der DDR im Gebiet der Bundesrepublik und im Teilgebiet der neuen Länder der ehemaligen DDR als Verfassungsrecht und als einfaches Recht gelten soll. Aber der Vertragsbegriff für sich ist bereits irreführend, weil die Vertragsform selbst einen demokratiewidrigen Formenmißbrauch darstellt. Nicht nur

deshalb, weil für den Beitritt, im Unterschied zu anderen Formen der Vereinigung, ein Vertrag in Art. 23 GG nicht vorgesehen ist, nicht nur deshalb, weil die tatsächliche politische Lage die ironische Bemerkung eines Kommentators rechtfertigte, in der Person von Staatssekretär Krause habe Innenminister Schäuble einen Vertrag mit sich selbst abgeschlossen, sondern weil Art. 45 Abs. 2 bestimmt: „Der Vertrag bleibt nach Wirksamwerden des Beitritts als Bundesrecht geltendes Recht.“ Da aber der ganze Vertrag Wirksamkeit nur für den Beitritt entfalten sollte, war sein Inhalt die Setzung von Bundesrecht mit teilweise territorial unterschiedlichen Regelungen.

Die These von K. Stern, daraus folge, dies Bundesrecht könne „daher grundsätzlich vom gesamtdeutschen Bundesgesetzgeber geändert werden“, hat viel für sich und gute Aussicht, zur herrschenden Lehre zu werden. Jede andere Auslegung wäre unter demokratischen Gesichtspunkten noch katastrophaler, denn wenn – unter Entlehnung völkerrechtlicher Hinderungsgründe – eine solche Kompetenz des Grundgesetzgebers bestritten würde, wäre die Aufblähung der sogen. Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes die Folge sowie die Versteinerung einfachen Bundesrechts. Eine Änderung des Vertrags ist ja wegen Wegfalls des einen Vertragspartners, der DDR, nicht mehr möglich.

Es wäre sicher sinnvoll gewesen, wenn die Vereinigung durch Beitritt geschehen sollte, sich bereits vorher mit der DDR zu verständigen, wie die Rechtsüberleitung und die Rechtsangleichung vollzogen werden sollte. Es ist auch politische Normalität, daß bei solch komplizierten Regelungsmaterien die Gesetzesinitiative bei der Regierung liegt. Hätten sich also die Regierungen der BRD und der DDR auf gemeinsam bei ihren Parlamenten einzubringende Gesetzesvorschläge geeinigt, so hätte das übliche Verfahren für die Änderung und Erzeugung von Verfassungs- und anderen Rechtsnormen beginnen können; also u. a.: mehrere Lesungen, eingehende Behandlung jeder einzelnen Bestimmung im Plenum und in den Ausschüssen, Sachverständigenanhörungen, begleitet dies alles von einer öffentlichen Diskussion, an der sich auch die Betroffenen und ihre Organisationen beteiligen, vor allem die Möglichkeit, zu jeder einzelnen Norm Änderungs-, Streichungs- und Ergänzungsvorschläge im Bundestag und Bundesrat einzubringen.

Durch die Einkleidung der Gesetzgebungsakte in die Form des Staatsvertrages konnte die Beteiligung des Bundestages und des Bundesrates

nur als allgemeine Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG geschehen. Diese Zustimmung erfolgte in Art. 1 des Gesetzes vom 23.9.1990, das als Vertragsgesetz denn auch einschließlich des gesamten Einigungsvertrags nicht in Teil I, sondern in Teil II des Bundesgesetzblattes veröffentlicht wurde. Die Art. 2-7 des Gesetzes enthalten Verordnungsermächtigungen, die zum Teil Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung nicht hinreichend bestimmen, so daß ihre Vereinbarkeit mit Art. 80 GG zweifelhaft ist. In Art. 8 des Gesetzes sind zahlreiche Änderungen des Gesetzes über die Statistik des Warenverkehrs mit der Deutschen Demokratischen Republik und Berlin (Ost) enthalten. Das ist nicht nur ein verfassungsrechtliches und politisches Kuriosum – sind doch noch nicht einmal die Änderungen des Grundgesetzes im Zustimmungsgesetz aufgeführt worden –, sondern ein zusätzlicher Hinweis auf den Formenmißbrauch, der betrieben wurde.

Der Einigungsvertrag enthält zwar nur 45 Artikel, aber die „Anlagen“ füllen die Seiten 907-1238 des Bundesgesetzblattes! In diesen „Anlagen“ ist die Hauptmasse der gesamten Regelungsmaterie des Einigungsvertrages enthalten; sie bestehen aus den besonderen Bestimmungen zur Überleitung von Bundesrecht. Diese beziehen sich darauf, daß die aufgeführten Rechtsvorschriften von dem Inkrafttreten des Bundesrechts ausgenommen sind, daß die aufgeführten Rechtsvorschriften aufgehoben, geändert oder ergänzt werden sowie darauf, daß die dort genannten Rechtsvorschriften mit den jeweils bestimmten Maßgaben im Gebiet der ehemaligen DDR in Kraft treten. Bezug genommen wird also auf fast das gesamte Recht der Bundesrepublik. Schwer vorstellbar, daß irgendjemand dieses Gesetzeswerk auch nur hat lesen können. Wären die aufgehobenen, ergänzten, geänderten, ausgenommenen, mit besonderen Maßgaben in Kraft gesetzten Rechtsvorschriften mitabgedruckt worden – was ein Mindestfordernis der Rechtsklarheit gewesen wäre –, so wäre der Gesetzestext sicherlich leicht auf das 10-20fache angewachsen. Wer gar nicht wissen kann, was er mit seiner Zustimmung zum Einigungsvertrag beschlossen hat, kann erst recht keinerlei Vorstellung davon haben, was die tatsächlichen Auswirkungen dieser Regelungen für die Betroffenen sein werden, welche finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen diese Vorschriften haben.

Vier Gesetze, darunter das besonders bedeutsame Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, das die Rückübertragung enteigneten Ver-

mögens betrifft, sowie das Gesetz über besondere Investitionen, das einen erleichterten Erwerb von Grundstücken ermöglicht, wurden nicht von der Volkskammer beschlossen. Es handelte sich bei diesen Gesetzen um Schubladengesetze des Bundesjustizministeriums, die erst in letzter Minute, am Tag der Unterzeichnung, in den Einigungsvertrag aufgenommen wurden. Zu diesem Verfahren heißt es in den Erläuterungen von Bannas u. a.: „Die Verhandlungsdelegationen zum Einigungsvertrag wollten aus politischen Gründen vermeiden, daß durch ein schleppendes Gesetzgebungsverfahren eine Verzögerung eintritt, die Regelungen später gesondert ratifiziert werden müssen und damit die Rechtsunsicherheit im Hinblick auf den Erwerb von Grund und Boden durch Investoren andauert.“¹ Mittlerweile stellen selbst der eigentums-kritischer Tendenzen wohl kaum verdächtige Kronberger Kreis ebenso wie maßgebliche Kreise der Industrie fest, was offenkundige Realität in der DDR ist: Gerade diese Regelungen sind zur Zeit das größte Hindernis für Investitionen. Ob ein „schleppendes“ demokratisches Gesetzgebungsverfahren nicht doch seine Vorteile gehabt hätte? Das Ergebnis des ministeriellen teutonischen Regelungsfurors war vorauszusehen: Rechts- und Verwaltungschaos gigantischen Ausmaßes, Rechtsunsicherheit und weitgehender Zusammenbruch von Strafrechtspflege und Gerichtswesen, soziale Unsicherheit, Massenarbeitslosigkeit und Produktionsrückgang. Das mögen alles – hoffentlich – bald verschwindende Erscheinungen sein, und ihnen stehen zudem entgegen die wiedererlangten Freiheiten sowie neue Konsummöglichkeiten aufgrund großzügiger staatlicher Schuldenpolitik und steht entgegen die Beseitigung staatssozialistischer Zwänge und Bedrängungen. Ein schrittweises, planvolles Zusammenfügen der beiden deutschen Staaten in unmittelbar demokratischem und repräsentativ-parlamentarischem Verfahren hätte es jedoch ermöglicht, viele der negativen Begleiterscheinungen des Beitritts zu vermeiden.

1 *Der Vertrag zur deutschen Einheit. Ausgewählte Texte*, ed. von G. Bannas, K. Broichhausen, C. Graf Hohenthal, K. Schwenn, eingeleitet von F. Fack, mit einer Chronik „Stationen der deutschen Nachkriegsgeschichte von 1949 bis 1990“ zusammengestellt von E. Fuhr, Frankfurt a.M. 1990, S. 35.

V.

Art. 4 des Einigungsvertrages enthält sechs Grundgesetzänderungen. Diese Grundgesetzänderungen sind im Zustimmungsgesetz nicht enthalten. Dem Grundgesetz ist also nicht die gleiche Ehre widerfahren wie den einzelnen Änderungen des Gesetzes über die Statistik des Warenverkehrs mit der DDR. Art. 79 Abs. 1 Satz 1 FF bestimmt jedoch, das Grundgesetz könne nur durch ein Gesetz geändert werden, das „den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.“ Die Zustimmungserklärung zu einem Staatsvertrag, in dem Grundgesetzänderungen vereinbart worden sind, genügt den Erfordernissen des Art. 79 nicht.

K. Stern rechtfertigt die Aufnahme der Grundgesetzänderung in den Einigungsvertrag u. a. mit folgender Argumentation: „In der Sache muß erkannt werden, daß Art. 59 II 2 GG die auswärtige Gewalt zwar parlamentarischen Einwirkungen unterwirft, aber dem Parlament ‚nicht das gleiche Maß an Dispositionsmacht wie (bei der) Ausübung seiner herkömmlichen Legislativfunktion‘ eingeräumt wird. Es ist unbestritten, daß die Exekutive die ‚herausragende Stellung‘ in den auswärtigen Beziehungen hat; das Parlament kann zu Verträgen nein sagen, Initiativanträge, Entschließungen etc. verabschieden, aber nicht den Vertrag ändern, soweit er vorbehaltlos abgeschlossen ist; der auswärtigen Gewalt muß ihre ‚Bewegungsfreiheit‘ erhalten bleiben.“² Die deutsche Einigung, nicht also nur eine Staats- und keine Volkessache, sondern ein Akt der auswärtigen Gewalt (warum war eigentlich nicht das Außenministerium federführend für die Vertragsverhandlungen?) und die Vereinbarungen von Grundgesetzänderungen Inhalt der „Bewegungsfreiheit“ der auswärtigen Gewalt? Deren Verträgen dann nach dem Motto „Friß Vogel – oder verweigere die Zustimmung zur deutschen Einheit“ vom Parlament und Bundesrat nur noch zugestimmt werden kann? Eine eigentümliche Interpretation des Art. 79, und eine eigentümliche Vorstellung von Demokratie und vom parlamentarischen Verfahren der Verfassungsänderung.

2 K. Stern, Der verfassungsändernde Charakter des Einigungsvertrages, in: *Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift* 1990, S. 289 ff., S. 290.

Leider haben nur acht CDU/CSU-Abgeordnete gegen dieses Verfahren protestiert und beim Bundesverfassungsgericht Klage erhoben. In einem einstimmigen Beschluß von äußerster Dürftigkeit stellt das Bundesverfassungsgericht fest, die DDR gehöre zu Deutschland und könne deshalb im Verhältnis zur BRD nicht als Ausland angesehen werden. „Mit der Vereinbarung des Einigungsvertrages nimmt daher die Bundesregierung nicht Kompetenzen der auswärtigen Gewalt wahr, auch wenn für diesen Vertrag die Regeln des Völkerrechts gelten und das Parlament in der Form des Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 mitzuwirken hat.“³ Eine Begründung für die Behauptung, einerseits nehme die Bundesregierung keine auswärtige Gewalt wahr, andererseits gälte für die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen Art. 59 II GG, gibt das Bundesverfassungsgericht nicht. Weil der Einigungsvertrag der Herstellung der deutschen Einheit diene, könne, so das Bundesverfassungsgericht, die Bundesregierung auch Verfassungsänderungen vereinbaren. So ergibt sich: „Durfte mithin die Bundesregierung in Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Herstellung der deutschen Einheit im demokratischen Rechtsstaat der Bundesrepublik beitriffsbezogene Verfassungsänderungen zum Gegenstand des Einigungsvertrages machen, so folgt daraus, daß über solche Verfassungsänderungen als Teil des Gesamtvertrages vom Bundestag in Form des Zustimmungsgesetzes zu entscheiden ist und demgemäß Änderungsanträge nach Paragraph 82 Abs. 2 GOBT nicht gestellt werden können.“

Art. 79 Abs. 1 GG wird in dem Beschluß einer Erwähnung überhaupt nicht für wert befunden, die demokratische Frage nicht berührt und also auch nicht problematisiert, daß durch das eingeschlagene Verfahren zunächst das Volk, das nach Art. 146 GG zu beteiligen gewesen wäre, ausgeschaltet wurde aus dem Prozeß der Herstellung der Einheit, dann die Opposition, die vom Bundeskanzler in den politischen Willensbildungsprozeß nicht einbezogen wurde, und schließlich auch in großem Umfang das Parlament, indem es auf die Zustimmungs- und Akklamationsfunktion beschränkt wurde. Im vorparlamentarischen Raum gab es zwar einige Absprachen, vor allem in der Abtreibungsfrage.

Inhaltliche Mitbestimmung bei diesem für die Lebensverhältnisse des Volkes in der DDR, aber auch in der BRD existentiell wichtigen

3 Beschluss v. 18.9.1990, 2BVE2-90.

wahren Ozeans an Rechtsvorschriften wurde also weder dem Volk noch den Parlamenten zugestanden. Rette sich, wer kann, so lautet deshalb die Parole in der ehemaligen DDR, und wer nicht schwimmen kann, wem es nicht mit List und Brutalität gelingt, die Rettungsboote zu erreichen, wer nicht in der Lage ist, die teuren Kabinen bundesrepublikanischer Luxusdampfer zu bezahlen, oder wem es nicht gelingt, dort anzuheuern, der wird wohl in diesem Ozean versinken; für 1991 wird mit drei Millionen Arbeitslosen in der DDR gerechnet; Frauen und Jugendliche zuerst, so lautet die neue Seemannsethik; und die Straftatlassenen haben schon eh keinen Anspruch mehr auf Wohnung und Arbeit. Da sollte ursprünglich mal zusammenwachsen, was nach neuem, deutschem Nationalbewußtsein zusammengehört, da gab es die Warnung vor dem Zusammenwuchern – und dann wurde beigetreten, von (Rechts)handwerkern zusammengehauen und dann über einen Leisten geschlagen, was im europäischen Garten vielleicht je für sich hätte wachsen können, symbiotisch, ökologisch, friedlich.

VI.

Von den Grundgesetzänderungen, die von den Regierungen vereinbart worden sind und denen dann anschließend der Bundestag zugestimmt hat, ist von besonderer Bedeutung für die Ausgestaltung von Demokratie und Volkssouveränität die Neufassung des Art. 146. Er lautet nunmehr: „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.“ Der Sinn dieser Vorschrift kann nicht sein, zu normieren, daß bei Inkrafttreten einer neuen Verfassung dann das Grundgesetz seine Geltung verliere; das ist eine Selbstverständlichkeit, die bereits aus dem Grundsatz folgt, daß das spätere Gesetz das frühere derogiert. Ausgesagt soll vielmehr werden, daß überhaupt eine völlig neue Verfassung erlassen werden kann; es geht also um das nicht unproblematische Vorhaben der Positivierung der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes.

Art. 5 des Einigungsvertrages enthält die Empfehlung der Regierungen an die gesetzgebende Körperschaften, sich innerhalb von zwei Jahren

mit im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, u. a. auch „mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung.“ Die Abgabe von „Empfehlungen“ der Regierung an den Bundestag, gesetzgeberisch tätig zu werden – auch eine neue Form der Regierungstätigkeit. Dieser „Empfehlung“ hat der Bundestag ebenfalls zugestimmt – kurioses Ergebnis: Man stimmt zu, daß ein anderer einem etwas empfiehlt.

Irgendwo scheint also doch ein Gefühl vorhanden gewesen zu sein, daß es für das angeblich fortbestehende deutsche Reich, identisch mit der Bundesrepublik und nunmehr mit der DDR vereint, nicht unangebracht sei, sich doch noch eine Verfassung zu geben, die vom Volk beschlossen wurde. Wenn es um Volkssouveränität und um die verfassungsgebende Gewalt des Volkes geht, ertönen bald die schrillen Angst- und Notschreie derjenigen bundesrepublikanischen Staatsrechtslehrer, die den Staat in Gefahr sehen, wenn tatsächlich alle Gewalt vom Volke ausgehen soll und nicht von der Verfassung und deren Interpreten und Herrn, dem Bundesverfassungsgericht. Von einem „Verfassungsalptraum“ wird z. B. J. Isensee bedrückt, denn die Anwendung des Art. 146 könnte „einem Staatsstreich gleichkommen“, er stelle ein „Vehikel zum verfassungslegalen Verfassungsumsturz“ dar, eine „Zeitbombe im Verfassungsgehäuse“,⁴ und auch M. Kriele meint, mit Art. 146 sei eine Sprengladung unter die Fundamente des Grundgesetzes gelegt worden. G. H., Kommentator der *FAZ* – ihre Kommentare dürften oft mehr politisches Gewicht haben als Parteitagsbeschlüsse – erblickt in dem Art. 146 eine „Drohung“ und fordert: „Die baldige Streichung dieses unsinnigen Artikels, der mit Hilfe des Vertrages in das vereinigte Deutschland hinübergerettet zu werden droht, sollte nach der Vollendung der Einheit die vorrangige Grundgesetzänderung sein.“⁵

In Anbetracht dieser Rechtslage ist es verständlich, daß gerade von linken, fortschrittlichen Kräften die Diskussion über eine neue Verfassung eröffnet wurde; ist es aber in Anbetracht der politischen Reallage verständlich, daß diese Diskussion geführt wird? Mir jedenfalls ist es nicht verständlich, und ich halte es für einen politischen und verfassungs-

4 FAZ Nr. 199 vom 28.8.1990.

5 FAZ v. 6.9.1990.

politischen Fehler, jetzt oder in den nächsten Jahren eine neue Verfassung zu fordern.

Wichtig ist vor allem, sich klarzumachen, daß die Situation vor Abschluß des Einigungsvertrages eine völlig andere war, als sie jetzt besteht. Vor die Alternative von Beitritt oder demokratischer Neugestaltung einer Verfassung gestellt, konnte die Entscheidung eigentlich nur für die neue Verfassung getroffen werden, denn nur durch die Verabschiedung einer neuen Verfassung konnte die öffentliche Diskussion und demokratische Willensbildung gewährleistet werden. Der tatsächliche historische Verlauf des Beitritts hat denn auch, was die demokratische Gestaltung dieser Einigung anlangt, die pessimistischsten Erwartungen nicht nur bestätigt, sondern übertroffen. Läßt sich nunmehr in den nächsten zwei Jahren – so die Zeitvorgabe des Einigungsvertrages – nachholen, was versäumt wurde?

Die Antwort kann nur ein klares und entschiedenes Nein sein. Die politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen Entscheidungen sind endgültig gefällt worden und werden entschieden und machtvoll verwirklicht. Das Volk nunmehr zur Entscheidung über eine neue Verfassung aufzufordern, hieße, es zur bloßen Akklamationsmasse zu degradieren. Eine Verfassungsdebatte nach der Zustimmung zum Regierungs-Einigungsvertrag hätte die Funktion, jenen politischen und gesellschaftlichen Kräften ein Alibi zu verschaffen, die es im neuen Nationalrausch und im Einigungstaumel versäumt haben, die Lehren aus der deutschen Geschichte – und somit auch die Lehren aus der Geschichte ihrer Parteien und Organisationen – zu ziehen und die es widerstandslos zuließen, daß die Neu- oder Reorganisation Deutschlands ohne die unmittelbare Beteiligung des Volkes und ohne öffentliche, eingehende, rationale Diskussion der Folgen der Einigung für die BürgerInnen in der BRD und der DDR unter Berücksichtigung der möglichen Alternativen im einzelnen vorgenommen wurde.

Auch wer nicht bereit ist, dieser Argumentation zu folgen, sollte doch bedenken, daß die politische Kräftekonstellation für reformwillige, linke Kräfte gegenwärtig besonders ungünstig ist: Die Grünen nicht mehr im Bundestag, die SPD geschwächt, zersplittert, perspektivlos. Wo sollen denn da die erforderlichen Zweidrittel-Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat herkommen? Diese Mehrheiten aber wird man brauchen, denn, wer die Lage der deutschen Staatsrechtslehre und die

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kennt, wird nicht daran zweifeln, daß sich die – unrichtige – Auffassung durchsetzen wird, wonach Art. 146 durch Art. 79 GG „ergänzt“ wird, mithin also das Verfahren, das für Verfassungsänderungen gilt, der Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes vorgeschaltet wird.

Zu fragen ist auch, was man mit einer Verfassungsdebatte eigentlich dem Volk der ehemaligen DDR zumutet; mühsam sich gerade in die neuen Lebens- und Rechtsverhältnisse einfindend, soll es nun über die Totalrevision oder über Änderungen einer Verfassung abstimmen, die es nicht kennt und über deren Geltung und tatsächliche Wirkungskraft es aus den eigenen, konkreten Lebenserfahrungen heraus nichts weiß.

Gibt es aber wenigstens Sachfragen, in denen sich die fortschrittlichen, reformwilligen Kräfte einig sind? Einigkeit besteht offenbar nur im Negativen: Keine Änderung des Grundrechts auf Asyl, kein neues Grundrecht für Ungeborene, das dem Selbstbestimmungsrecht der Frau vorgehen soll. Diese Einigkeit im Abwehren sollte eher von einer neuen Verfassungsdebatte abschrecken. Für neue Inhalte gilt: Es ist höchst umstritten, ob es tatsächlich etwas bringt, neue soziale Grundrechte, auf Arbeit z. B. oder auf Wohnen, oder neue Staatsziele, wie z. B. Umwelt- und Naturschutz, in die Verfassung aufzunehmen oder ob einer solchen Verfassungsergänzung nicht eher eine Beruhigungs- und Ablenkungsfunktion zukommt. Die Einführung von Elementen unmittelbarer Demokratie, von Volksbegehren, Volksentscheid, Volksgesetzgebung, wird auch von Linken keineswegs einmütig gefordert.

Im Gegenteil, wenn die Diskussion über die Grenzen der Mehrheitsdemokratie und das Unabstimmbare Konjunktur hat, wenn selbst der Verfassungsentwurf des Runden Tisches Elemente der grundgesetzlichen Verformung der Demokratie zur streitbaren, militanten, abwehrbereiten freiheitlichen demokratischen Grundordnung übernimmt und die demokratisch geforderte Eingrenzung der Gewalt des Bundesverfassungsgerichts verfehlt, dürfte die Zeit nicht reif sein für die Verfassunggebung. Das gilt auch für das Problem der Bundesstaatlichkeit und der Stärkung der Demokratie durch Dezentralisation; mehr Demokratie in der unmittelbaren Arbeits- und Lebenswelt wird zwar von allen bejaht, aber nicht jede/jeder kann sich mit der Übernahme des Subsidiaritätsprinzips der katholischen Soziallehre anfreunden, und viele zweifeln am Wert von Dezentralisationsstrategien, wenn zugleich innerhalb des

Staatsapparates, der politischen Eliten und des Kapitals die Machtkonzentration sich ständig verstärkt und die Großunternehmen sich auf die Globalisierung ihrer Aktivitäten einrichten.

Es ist weder nötig noch sinnvoll, diese u. a. Forderungen und Änderungsvorschläge in das Konzept einer Verfassungsneuschöpfung unter Bezug auf Art. 146 GG einzubetten. Das Grundgesetz ist oft und in großem Umfang geändert worden; sind die einzelnen verfassungspolitischen Ziele genügend ausdiskutiert und in den Einzelheiten präzisiert worden, so ist es besser, zu versuchen, sie im Wege der Verfassungsänderung durchzusetzen. Die Chance, die Art. 146 GG einräumt – und diese ist, langfristig gesehen, so gering vielleicht doch nicht, wie auch die Ängste der Gegner dieser Vorschrift beweisen –, darf nicht voreilig vertan werden.

Der Art. 146 GG eröffnet nur einmal die Möglichkeit der Verfassungsneuschöpfung durch Volksentscheid. Einmal angewandt, ist er verbraucht. Die verfassunggebende Gewalt des Volkes als solche besteht allerdings unabhängig von ihrer positivrechtlichen Normierung. Es ist aber ein gewaltiger Unterschied, ob vom Volk eine neue Verfassung gegen die bestehende Verfassung erkämpft werden muß oder ob auf dem Wege des Rechts, also friedlich und gewaltfrei, im demokratischen Verfahren und unter Beachtung der demokratischen Grundrechte aller eine neue Verfassung beschlossen wird.

In der gegenwärtigen Lage ist vor verfassungspolitischen Illusionen zu warnen, vielmehr gilt es, Geduld zu üben, Resignation zu vermeiden und Art. 146 GG seinem Sinngehalt und seinem Wortlaut nach zu verteidigen.