
Peter Badura: Das Grundgesetz — Verfassung für Deutschland

Prof. Dr. Peter Badura, geb. 1934 in Oppeln/Oberschlesien, Studium der Rechtswissenschaften in Erlangen und Berlin, lehrt Öffentliches Recht an der Universität München. Er ist Verfasser zahlreicher Beiträge zum Verfassungsrecht.

1. Der Beitritt der DDR wahrt die Verfassungskontinuität

Die Volkskammer hat am 23. August 1990 mit einer Mehrheit von mehr als 80 Prozent der abgegebenen Stimmen den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 erklärt.¹ Die damit verbundene Erwartung, daß die Beratungen zum Einigungsvertrag zu diesem Termin abgeschlossen sein werden, hat sich erfüllt.² Artikel 3 des Einigungsvertrages stellt fest, daß das Grundgesetz im Gebiet der vormaligen DDR mit dem Wirksamwerden des Beitritts in Kraft tritt, mit den im Einigungsvertrag vorgesehenen Änderungen und vorbehaltlich der verschiedenen, längstens bis zum 31. Oktober 1995 zulässigen Übergangsregelungen.

²⁶ Zu der am 1.8.1990 in Kraft getretenen neuen Verfassung des Landes Schleswig-Holstein siehe den Schlußbericht der „Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform“ (Drucksache 12/180, Buchfassung Nomos-Verlag, Baden Baden, 1989) und die Ergebnisse des Sonderausschusses (Drucksache 12/218), sowie die Zusammenstellung von Jürgen Seifert „Anregungen für die neuen Verfassungen der DDR-Länder Neuregelungen des Verfassungsrechts in Schleswig-Holstein als Modell“, hrsg. von IDEE (Prinz Albert Str 43, 5300 Bonn 1)

¹ Siehe dazu die Erklärung der Bundesregierung, abgegeben von Bundeskanzler Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 23.8.1990, Bulletin 1990, Nr 101, S 853

² Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.8.1990 -Vorausgegangen war der Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18.5.1990 (BGBI II, S. 537), dazu Klaus Stern und Bruno Schmidt-Bleibtreu, Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 1990

Der Einigungsvertrag gibt auch der Präambel des Grundgesetzes eine neue Fassung. Die neugefaßte Präambel knüpft daran an, daß die staatliche Einheit der Deutschen das Staatsziel des Grundgesetzes war und ist³, und bekundet: „Die Deutschen (...) haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“ Die ursprüngliche und die jetzige Präambel beurkunden: Das Deutsche Volk hat sich kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben. Das Grundgesetz, vier Jahre nach dem Kriegsende beschlossen, war ein Provisorium. Denn Deutschland war besetzt, geteilt, zerstört; Teile des Landes waren annektiert oder drohten annektiert zu werden. Das Grundgesetz war kein Provisorium, was seine volle Bedeutung und Geltung als Verfassung des zunächst wiedererrichteten Teil-Deutschlands anbelangte und was seinen Anspruch betraf, zukünftig einmal die Verfassung ganz Deutschlands zu sein. Die Deutschen in West-Deutschland, die sich das Grundgesetz gaben, haben - wie die Präambel aussprach - „auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war“. Dahin ging auch die Intention der drei Militärgouverneure, die den Weg zur erneuerten deutschen Staatlichkeit initiierten und freigaben: „Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die betroffenen Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wiederherzustellen (...).“⁴ Als die drei Mächte wenige Jahre später ihre Besatzungshoheit aufgaben, bekräftigten sie, daß das wiedervereinigte Deutschland „eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik“, besitzen solle.⁵

Der Parlamentarische Rat, der mit dem Grundgesetz Deutschland nicht neu konstituieren, sondern neu organisieren wollte, wollte aber doch „gesamtdeutschen Anliegen unter gesamtdeutschen Gesichtspunkten“ gerecht werden, ohne zu übersehen, daß eine „gesamtdeutsche konstitutionelle Lösung“ erst möglich sein würde, „wenn eines Tages eine deutsche Nationalversammlung in voller Freiheit wird gewählt werden können“. Das Grundgesetz wollte also, wenn auch nur auf ein Teilgebiet Deutschlands beschränkt, „eine gesamtdeutsche Angelegenheit“ sein und „seiner Legitimität nach auf Grund eines gesamtdeutschen Mandats“ entstehen. Es sollte aber an dem Tage automatisch außer Kraft treten, „an dem eine frei gewählte, frei handelnde, von dem ganzen deutschen Volk entsandte Nationalversammlung - nicht in Abänderung dieses Grundgesetzes, sondern originär - die endgültige Verfassung, die wirkliche Verfassung Deutschlands geschaffen haben wird“.⁵

3 Hans H. Klein, „...die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“, in Festschrift für Willi Geiger, 1989, S. 132, Josef Isensee, Verfassungsrechtliche Wege zur deutschen Einheit, Zeitschr. für Parlamentsfragen 1990, S. 309.

4 Dokument Nr 1 der Militärgouverneure für die Ministerpräsidenten der drei westlichen Besatzungszonen vom 1.7.1948, in Ingo von Münch (Hrsg.), Dokumente des geteilten Deutschland, 2. Aufl., 1976, Bd. I, S. 88.

5 Art 7 Abs 2 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) vom 26.5.1952, in der Fassung des Protokolls vom 23.10.1954 (BGBI 1955 H, S. 215)

6 Carlo Schmid, Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, Zweite Sitzung, 8.9.1948, I. Bd., S. 8 ff., und Sechste Sitzung, 20.10.1948, I. Bd., S. 69 ff. bes. S. 71.

Das Bundesverfassungsgericht hat der Präambel des Grundgesetzes rechtliche Bedeutung zugemessen und darin insbesondere ein verfassungsrechtliches „Wiedervereinigungsgebot“ verankert gesehen. Es hat den politischen Organen einen weiten Gestaltungsspielraum zugemessen, um das Ziel der Wiedervereinigung anzustreben, und anerkannt, daß sie in eigener Verantwortung, das heißt ohne verfassungsrechtlich vorgezeichnete Bahn, entscheiden müssen, „mit welchen politischen Mitteln und auf welchen politischen Wegen sie dieses Ziel zu erreichen oder ihm wenigstens näherzukommen suchen (. . .).“⁷ Diese verfassungsrechtlichen Direktiven sind zu bedenken, wenn die Bedeutung des „Beitritts“ nach Artikel 23 Satz 2 Grundgesetz (GG) die Regelungsvollmacht des Bundesgesetzgebers bei der rechtlichen Bewerkstelligung der Einheit Deutschlands und der Sinn des Artikels 146 GG betrachtet werden.

Die Vorschriften des Artikels 146 GG ist durch Artikel 4 Nr. 6 des Einigungsvertrages neu gefaßt worden. Sie war in ihrer ursprünglichen Fassung eine außerordentliche Revisionsklausel, mit der bekräftigt wurde, daß ein wiedervereinigtes Deutschland sich eine Verfassung ohne Bindung an das Grundgesetz geben werde, „die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Die Entstehungsgeschichte zeigt, daß diese Revisionsklausel den beiden Hindernissen einer freien und gesamtdeutschen Verfassunggebung Rechnung tragen wollte, die bei der Verabschiedung des Grundgesetzes bestanden: der Besatzungshoheit der Vier Mächte über das geteilte Deutschland und der fehlenden Mitwirkung der Deutschen in den Teilen Deutschlands außerhalb des Bundesgebietes. In welcher Weise dann die neue Verfassung von dem deutschen Volke in freier Entscheidung zu beschließen sein würde, durch eine Nationalversammlung, mit oder ohne Volksabstimmung oder anders, ließ Artikel 146 GG - und läßt Artikel 146 GG in der Fassung des Einigungsvertrages - offen.

Der Beitritt der DDR nach Artikel 23 Satz 2 GG beruht auf einer freien Entscheidung der DDR, die von der Volkskammer auf der Grundlage einer breiten und nahezu einmütigen Zustimmung in dieser Volksvertretung wie im früheren Staatsvolk der DDR getroffen worden ist. Die durch die Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 förmlich bekräftigte verfassungsgestaltende Entscheidung der DDR-Bevölkerung für die Einheit Deutschlands und die freiheitliche Demokratie bedeutet die Entscheidung für den Beitritt der DDR nach Artikel 23 Satz 2 GG und damit für das Grundgesetz als die gesamtdeutsche Verfassung.⁸

2. Auftrag zur Verfassungsrevision im Einigungsvertrag?

Der Einigungsvertrag hat in der Neufassung des Artikel 146 GG bekräftigt, daß das Grundgesetz nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands

⁷ Beschluß vom 21.10.1987 (BVerfGE 77,137/149).

⁸ So die bei der Sondertagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Berlin am 27. 4. 1990 beherrschend hervorgetretene Auffassung, die von Josef Isensee und Klaus Stern eindrucksvoll formuliert wurde (siehe dazu Bericht im Archiv des öffentlichen Rechts 115,1990, S. 314).

für das gesamte deutsche Volk gilt, und außerdem die an sich selbstverständliche Feststellung angefügt, daß das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Durch die Erfüllung des Wiedervereinigungsgebots und durch die Änderung des Artikels 146 GG hat diese Bestimmung ihren Charakter als außerordentliche Revisionsklausel für den künftigen Fall der Wiedervereinigung verloren.⁹ Soweit Politiker und Juristen vor dem Beitritt der DDR Artikel 146 GG als eine „Chance“ der Verfassungspolitik sahen, die nicht aufgegeben werden dürfe und die nicht durch die Wahl des Weges über Artikel 23 GG hinfällig würde, ist für eine solche Auffassung nunmehr in Artikel 146 GG kein Rechtsboden mehr zu finden. Artikel 146 GG enthält weder einen Auftrag, noch eine außerordentliche Ermächtigung zu einer Revision des Grundgesetzes oder zu seiner Ersetzung durch eine neue Verfassung.

Der Einigungsvertrag hat sich auf „beitrittsbedingte“ Änderungen des Grundgesetzes beschränkt. Er hat außerdem in einem Artikel über „künftige Verfassungsänderungen“ (Artikel 5) eine Empfehlung der Regierungen der beiden Vertragsparteien an die gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands (Bundestag und Bundesrat) aufgenommen, „sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“. Die Regierungen empfehlen eine Befassung insbesondere mit zwei näher bezeichneten bundesstaatsrechtlichen Themen sowie „mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz“ und „mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“.

Die Aufnahme dieser Empfehlungen der beiden Regierungen in den Einigungsvertrag gibt ihnen keine rechtliche Verbindlichkeit für die Bundesrepublik oder für deren gesetzgebende Körperschaften. Es handelt sich um eine sachlich auf den Vorgang der Herstellung der deutschen Einheit beschränkte Mitteilung über eine politische Auffassung der beiden Regierungen. Die Empfehlung, sich mit bestimmten Fragen zu befassen, ist überdies keine Empfehlung, über diese Fragen eine Entscheidung zu treffen, oder gar, diese Fragen in einer bestimmten Weise zu lösen. Es kann keine Rede davon sein, daß Artikel 146 GG in Verbindung mit Artikel 5 des Einigungsvertrages „die Ausarbeitung einer neuen Verfassung und eine Volksabstimmung darüber beinhaltet“,¹⁰ oder einen Auftrag dahin festlegte, eine Änderung oder Revision des Grundgesetzes in Angriff zu nehmen.

⁹ Der Moskauer Vertrag der Vier Mächte vom 12.9.1990 sieht Art. 146 GG, ebenso wie die Präambel und Art. 23 Satz 2 GG - alle Vorschriften in ihrer alten Fassung - nur unter dem Blickwinkel, daß daraus nichts gegen die Annexionen deutschen Gebiets durch Rußland und Polen abgeleitet werden dürfe (Art. 1 Abs. 4 dieses Vertrages). ¹⁰ Mißverständlich Günter Bannas u. a., F.A.Z. vom 28. 8.1990, S. 5.

3. Kriterien der Verfassungspolitik

Das Grundgesetz sieht in Artikel 79 GG die Möglichkeit der verfassungsändernden Gesetzgebung vor und bindet diese Befugnis der gesetzgebenden Körperschaften an bestimmte formelle und inhaltliche Bedingungen. Von dieser Möglichkeit ist bisher, einschließlich des Artikels 4 des Einigungsvertrages, mit 36 Änderungsgesetzen Gebrauch gemacht worden. Wenn sich die tragenden politischen Kräfte einig sind, trifft der politische Änderungs- und Reformwille dem Prinzip nach auf kein Hindernis. Dementsprechend kann auch die Herstellung der Einheit Deutschlands, über die beitriffsbedingten Verfassungsänderungen hinaus, Erfordernisse oder Bedürfnisse der Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes hervorrufen oder verstärken. Durch Artikel 79 GG ist der Weg gewiesen, wie derartige politische Vorhaben realisiert werden können.

Verfassungspolitik wird sich an dem Sinn und der möglichen Tragweite einer Verfassung auszurichten haben. Verfassunggebung mit der Absicht, eine Art Faustpfand für die Verhandlungen über die Wiedervereinigung Deutschlands zu schaffen,¹¹ hat einen schlechten Ratgeber. Verfassungsänderungen, die nicht einen klaren Mangel beheben oder eine durch veränderte Umstände notwendig gewordene Novellierung vornehmen wollen, müssen ihre Vernünftigkeit überzeugend rechtfertigen können. Programmsätze versprechen mehr als die Praxis des Rechts halten kann. Die Proklamation von Staatsaufgaben kann in der Regel nur einen appellativen Wert, nicht aber eine rechtlich faßbare Wirkung haben.¹² Mit Verheißungen und Programmen kann nicht ein verfassungsrechtlicher Schleichweg angelegt werden, der den Gesetzgeber umgeht und die Gerichte unmittelbar zu Faktoren der Sozial- und Gesellschaftspolitik macht. Die rechtsstaatliche und demokratische Garantiefunktion des Gesetzes kann nicht überspielt, die politische Entscheidung des Gesetzgebers kann nicht erspart und durch wohlklingende Formeln vorweggenommen werden.

Im Zuge des Prozesses der deutschen Einigung sind eine ganze Reihe von Ideen und Projekten vorgebracht worden, die teils bekannte Postulate wiederholen, teils kontroverse parteipolitische Forderungen erneuern, wie zum Beispiel das Verbot der Aussperrung als Mittel des Arbeitskampfes.¹³ Andere verfassungspolitische Programmpunkte sind denkbar und werden vielleicht früher oder später eine hinreichende Dringlichkeit und Verfestigung für Änderungsvorschläge annehmen: die Weiterentwicklung des vom Sozialismus emanzipierten Sozialstaates unter Berücksichtigung der ökologischen Erfordernisse; die Neuorientierung des Föderalismus innerhalb der Nationalstaaten und über sie hinaus, angesichts der zur politischen Union drängenden

11 Siehe etwa Ulrich K. Preuß, Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, F.A.Z. vom 28.4.1990, Beilage „Ereignisse und Gestalten“.

12 Staatszielbestimmungen, Gesetzbearbeitungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission, hrsg. vom Bundesminister des Innern und vom Bundesminister der Justiz, 1983, S. 29 ff.

13 Siehe z. B. die Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin am 9. 3. 1990, F.A.Z. vom 10. 3.1990, S. 2.

europäischen Integration,¹⁴ die Ausräumung der gesetzmäßigen Freiheit und der gemeinschaftsnotwendigen Pflichten. Nicht alle politischen Wünschbarkeiten eignen sich dazu, in der Verfassung „verankert“ zu werden. Die Aufkündigung des Gesellschaftsvertrages des wechselbezüglichen Bandes von Pflicht und Leistung des einzelnen und von Schutz und Rechtszuweisung durch die staatliche Gemeinschaft, auf der jenes kunstvolle Bauwerk des westlichen Verfassungsstaates beruht, durch einen Teil der Intelligenzija und -zeitweise - der nachwachsenden Generation kann nicht durch in die Verfassung geschriebene „Grundpflichten“ verhindert werden, ebenso wie das sozialpolitische und ökologische Schutzbedürfnis nicht durch soziale oder partizipatorische „Rechte“ erfüllt werden kann.

Der Einigungsvertrag, in dieser Hinsicht materiell ein Akt der Verfassungspolitik, hat in einer Reihe von Bestimmungen Staatsaufgaben und Gesetzgebungsaufträge normiert, so zu den Themen Arbeit und Soziales (Artikel 30), Familie und Frauen (Artikel 31), Umweltschutz (Artikel 34)¹⁵ und Kultur (Artikel 35).¹⁶ Die lange debattierte Staatszielbestimmung Umweltschutz beispielsweise ist nunmehr vertragsgeschaffenes Bundesrecht (siehe Artikel 45 Absatz 2 Einigungsvertrag): Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, „die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen und die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern“ (Artikel 34 Absatz 1).

Die Prämisse für die erfolgreiche und nachhaltige Erfüllung der materiellen Grundziele, die von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Zukunftssicherung gefordert werden oder gefordert werden können, ist die Leistungskraft und Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie. Diese Prämisse könnte durch die Einführung plebiszitärer Verfahren der „Volksgesetzgebung“ nicht gestärkt, sondern allenfalls geschwächt werden. Das Grundgesetz hat die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie konsequenter verwirklicht als die Weimarer Reichsverfassung. Das Absehen von plebiszitären Verfahren der Gesetzgebung (Volksbegehren, Volksentscheid)¹⁷ sichert und stärkt die politische Entscheidungsfähigkeit der parlamentarischen Volksvertretung, des Bundestages, und verhindert ein Überspielen der Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Gesetzgebung. Das Absehen von einer Volkswahl des Bundespräsidenten läßt von vornherein jenen Dualismus von Staatspräsident und Volksvertretung nicht entstehen, der zwar nicht notwendigerweise, aber doch der

14 Die letzte Tagung der Montpelenn Society war „Auf der Suche nach einer Verfassung für Europa“ (Bericht in der FAZ vom 11.9.1990, S. 16)

15 Siehe schon die „Umweltunion“ des Art 16 des Staatsvertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Fußnote 2)

16 Dazu Nr. 14 des Protokolls zum Einigungsvertrag (Minderheitenschutz zugunsten der Sorben)

17 Siehe Art. 73, 74 Weimarer Reichsverfassung. Eine Anzahl Landesverfassungen haben sich - für ihren beschränkten Bereich der Landesgesetzgebung - diese Einrichtung zum Vorbild genommen, z. B. Art. 74, 75 BayVerf.

Möglichkeit nach die Staatskrise einer Konfrontation und den Weg zu einem Präsidialregime öffnet.

4. Verfassungsänderung oder Volksabstimmung?

Obwohl auf der Ebene der Grundprinzipien ein Bedürfnis zur Änderung des Grundgesetzes nicht gesehen wird, tritt verschiedentlich die Auffassung auf den Plan, daß der - offenbar als zu technokratisch empfundene - Beitritt nach Artikel 23 Satz 2 GG nicht genüge, um der Geltungserstreckung des Grundgesetzes auf das Gebiet der einstigen DDR durch Staatsvertrag oder Bundesgesetz eine hinreichende Legitimität zu verschaffen und die Integration Deutschlands zu bewirken.¹⁸ Auch von politischen Gruppen wird zu der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung¹⁹ oder einer „neuen, gesamtdeutschen Verfassung, einer verfassungsgebenden Versammlung“ und zu einem „Volksentscheid über die neue Verfassung“²⁰ aufgerufen. Die im Zusammenhang mit der deutschen Einigung stehende und mit einer Volksabstimmung zu verbindende Volksabstimmung findet auch in der SPD Fürsprecher.²¹

Die Motive und Gründe für die Postulate einer Verfassungsrevision und einer Volksabstimmung über das Grundgesetz oder eine revidierte, neue Verfassung sind verschiedenartig. Sie werden, was noch am ehesten einleuchten könnte, aus den besonderen Umständen der Wiedervereinigung hergeleitet, überwiegend aber aus einer vermeintlichen Doktrin demokratischer Verfassungsgebung. In der Tat ist es „dem deutschen Volk seit der Niederlage des deutschen Staates im Zweiten Weltkrieg versagt geblieben (...), in freier Selbstbestimmung über seine politische Form zu entscheiden“.²² Dies ist nun durch die Volkskammerwahlen, die Beschlüsse der Volkskammer und des Bundestages und den Abschluß des Einigungsvertrages mit verfassungsändernden Mehrheiten in beiden deutschen Staaten geschehen. Darin liegt eine freie Entscheidung des - noch geteilten, aber die Einheit anstrebenden - deutschen Volkes. Weder das Verfassungsrecht, noch die seit der Französischen Revolution übernommene Doktrin von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes gebieten, daß eine Verfassungsgebung oder eine Erweiterung des räumlichen Geltungsbereichs der Verfassung einer Volksabstimmung bedürfen. Unter den gegebenen Umständen müßte eine Volksabstimmung sogar als ein zielloses und dem Risiko der Schwächung der normativen Kraft des Grundgesetzes ausgesetztes Vorhaben angesehen werden.²³ „Rein als Ver-

18 Dieter Grimm, Zwischen Anschluß und Neukonstitution Wie aus dem Grundgesetz eine Verfassung für das geeinte Deutschland werden kann, F A Z vom 5.4.1990, S. 75 -Bei der Sondertagung der Staatsrechtslehrer in Berlin (Fußnote 8) traten Frowein, Haberle und Hans Meyer für diese Linie ein

19 Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN vom 4.9.1990 (Bundestag Drucks 11/7764)

20 Aufruf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ (Berlin, Friedrichstraße) zu einem „Kongreß Verfassung mit Volksentscheid“ vom 16.9.1990 in Weimar

21 Im Mai SPD Vorschläge zur Verfassung, FAZ vom 6.4.1990

22 BVerfGE 77,137/153 f

23 Peter Lerche, Beitritt der DDR und dazu ein Volksentscheid' Kern Gewinn an Legitimität und ein Verlust an Klarheit, FAZ vom 27.4.1990, S. 10, Josef Isensee, Selbstpreisgabe des Grundgesetzes' Der Beitritt der DDR macht die Abschlußbestimmung des Grundgesetzes obsolet, F A Z vom 28.8.1990, S. 10.

fassung und im rechtsgeschichtlichen Zusammenhang betrachtet, stellt das Grundgesetz nämlich nach wie vor das Optimum des bisher in Deutschland und anderswo je Erreichten dar. Weshalb beim Einigungsprozeß diese Garantien gegenüber dem völlig offenen Ausgang einer neuen Verfassungsgesetzgebung aufs Spiel setzen?"²⁴

Die Revisionsklausel des Artikels 146 GG in der Fassung des Einigungsvertrages verweist, soweit sie über die Feststellung der erreichten Wiedervereinigung und der gesamtdeutschen Geltung des Grundgesetzes hinausgeht, nur auf die allgemein bestehende Möglichkeit einer zukünftigen Verfassunggebung und deren Grundbedingung, daß sie durch „freie Entscheidung“ des deutschen Volkes beschlossen werden müsse. Sie kann, auch wenn sie zusammen mit der Empfehlung der Regierungen nach Artikel 5 des Einigungsvertrages betrachtet wird, nicht unmittelbar auf Grund der dort normierten Möglichkeit der Schaffung einer neuen Verfassung zu einer Verfassunggebung in Gestalt der Ersetzung des Grundgesetzes führen. Eine derartige Verfassunggebung setzt eine Organisations- und Verfahrensregelung für die Verfassungsrevision voraus; insoweit wendet sich Artikel 5 des Einigungsvertrages zu Recht an die gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands. Diese Regelung ist nur im Wege der verfassungsändernden Gesetzgebung möglich, setzt also voraus, daß dem Grundgesetz mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates ein die Verfassungsrevision ordnender Revisionsartikel eingefügt wird (Artikel 79 GG). Denn jede legale Verfassungsrevision weicht vom Bestand des Grundgesetzes ab und stellt deshalb eine Verfassungsänderung dar. Die verfassungsstaatliche Demokratie stellt ihre verfassungsmäßige Ordnung nicht zur Disposition verfahrensloser öffentlicher Meinungs- und Willensbildung. Das Grundgesetz - jetzt die Verfassung Deutschlands - stellt die Verfahren bereit, die neue Ideen und Verbesserungen der Verfassungsverhältnisse zu ihrer Verwirklichung benötigen würden.

²⁴ Robert Leicht, Einheit durch Beitritt. Warum am Grundgesetz rühren? - Eine neue Verfassung kann nur schlechter werden, Die Zeit vom 23. 2.1990.