

Kleine Beiträge und Berichte

Die staatsrechtliche Lage Deutschlands*

I. Vorbemerkungen

1. Die akzeptierte Verfassung

Am 23. 5. 1989 beging man in der Bundesrepublik den 40. Jahrestag des Inkrafttretens des Grundgesetzes (GG) für die Bundesrepublik Deutschland. Berechtigtes Lob auf das GG stand auf der Tagesordnung¹. Man würdigte ein Gesetzeswerk, das in bisher auf deutschem Boden einmaliger Weise ein Zusammenleben in weitgehendem inneren wie äußeren Frieden in entscheidender Weise mit ermöglicht und die Voraussetzungen für die Schaffung eines bemerkenswerten wirtschaftlichen Wohlstandes geschaffen hatte.

Das GG wird deshalb als glückliche und erfolgreiche Verfassung bezeichnet². Ihm ist breite Zustimmung in der Bevölkerung und bei den politischen Akteuren sicher³, und dies trotz eines gewissen Legitimationsdefizits⁴. Denn das GG entstand ohne Volksabstimmung oder Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung, am Anfang stand vielmehr eine alliierte Weisung⁵, ausgearbeitet wurde der endgültige Entwurf des GG von einem „Parlamentarischen Rat“, in Kraft getreten ist das GG schließlich nach überwiegender Zustimmung der Parlamente der westdeutschen Länder (Art. 144 Abs. 1 GG).

Auch die Bezeichnung als „Grundgesetz“ war zunächst gewolltermaßen wenig prestigeträchtig⁶, ebenso wie die Aussage des Art. 146 GG, wonach das GG selbst seine Geltung beschränkt bis zu dem Tag, an dem eine vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossene Verfassung in Kraft tritt. Das GG war eben eine Ordnung für eine Übergangszeit (siehe Satz 1 der Präambel des GG). Die unbefangene Lektüre seiner inhaltlichen Regelungen vermittelt ebenfalls nicht den Eindruck, man habe den Text einer Verfassung vor sich, die sich auch im weltweiten Maßstab wie wenig andere vor und mit ihr bewährt hat⁷. Die Aussagen des GG sind sprachlich nüchtern, sie enthalten keine Versprechungen, kaum soziale Grundrechte und nur moderate Staatszielbestimmungen.

Eine Antwort auf die Frage, was denn eigentlich die „Popularität“ des Provisoriums GG ausmacht, ist deshalb nicht leicht zu finden. In einem wesentlichen Aspekt läßt sie sich möglicherweise folgendermaßen umschreiben: Die Zustimmung zum GG ist getragen durch das, was von den politischen Kräften und staatlichen Organen in verantwortlichem Umgang mit- und untereinander ermöglicht und geschaffen wurde. So verfügt die Bundesrepublik auch ohne soziale Grundrechte über beispielhafte soziale Sicherungssysteme.

Auch ohne Staatszielbestimmung Umweltschutz ist der Umweltschutzstandard weltweit vergleichsweise hoch. Defizite gibt es immer, auch unter der Geltung des GG. Insgesamt ist man aber mit dem Geschaffenen zufrieden und schließt deshalb zurück auf die inhaltliche Güte der vom GG gesetzten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen.

2. Die Infragestellung des GG

Die Ereignisse, die vor allem mit dem Datum des 9. 11. 1989 verbunden werden, lenken nun den Blick wieder darauf, daß das GG als „Provisorium“ und nicht als endgültige deutsche Verfassung konzipiert war. Zwar scheint derzeit ein Weg in die deutsche Einheit über die Bestimmung des Art. 23 GG politisch sicher zu sein⁸. Trotzdem wird das GG in zweifacher Weise in Frage gestellt. Einmal geht es verfahrensrechtlich darum, ob das GG – wenn es in Grundsatz weitergelten soll – einer Annahme etwa im Wege eines Volksentscheides bedarf⁹, oder ob ein solcher zumindest wünschenswert wäre¹⁰. Desweiteren fehlt es auch nicht an Vorschlägen dafür, wie sich die Verfassung eines wiedervereinten Deutschland inhaltlich von dem heutigen GG zu unterscheiden habe. Zwar ist sich die verfassungspolitische Diskussion weitgehend darüber einig, daß die endgültige deutsche Verfassung sich im wesentlichen an das GG anlehnen müsse¹¹. Das Spektrum der Verbesserungs-ideen reicht aber von der Streichung der Art. 23¹², 116, 146¹³ GG über die Forderung nach Aufhebung des in der Präambel enthaltenen Wiedervereinigungsgebotes¹⁴, bis hin zum Wiederaufgreifen von bereits früher ausführlich diskutierten Vorschlägen wie die Einführung sozialer Grundrechte, die Ergänzung des Katalogs der Staatszielbestimmungen oder die Stärkung der plebiszitären Elemente¹⁵.

Im vorliegenden Zusammenhang können nicht alle diese Aspekte diskutiert, vielmehr sollen zwei Schwerpunkte gesetzt werden. Zum einen geht es um die verfassungsrechtlichen Aussagen, die das GG für den Weg in die Einheit und den Zustand danach bereithält. Verfassungspolitisch soll es insbesondere darum gehen, ob aus außenpolitischen Gründen, vor allem mit Rücksicht auf die Interessen der Republik Polen, Bestimmungen des GG zu streichen sind.

II. Wiedervereinigungsgebot und Wege zur deutschen Einheit

1. Die These vom Fortbestand des Deutschen Reiches

Daß das GG ein Wiedervereinigungsgebot enthält, ist heute fast unbestritten. Eindeutig sind Präambel, Art. 23 und 146 GG sowie die Rechtsprechung des BVerfG¹⁶. Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß der Begriff „Wiedervereinigung“ zwar in völkerrechtlichen Verträgen (etwa § 7 Abs. 2 des sog. Deutschland-Vertrages) nicht aber im GG auftaucht.

* Vortrag des Verfassers vor der Fakultät für Jura und Verwaltung der Universität Breslau im Mai 1990. Völkerrechtliche, europarechtliche und besatzungsrechtliche Fragen bleiben weitgehend außer Betracht.

1 Siehe aus der großen Anzahl von Veröffentlichungen Grimm, NJW 1989, 1305 ff.; weiterhin die Beiträge in Morsey/Repgen, Christen und Grundgesetz, 1989, etwa von Maier (S. 95 ff.) und Herzog (S. 111 ff.).

2 Siehe Grimm, FAZ Nr. 81 vom 5. 4. 1990, S. 35.

3 So auch Starck, JZ 1990, 349 ff./353; Rudolf, Das akzeptierte Grundgesetz, Europa und die Länder, in: Festschrift für Düng, 1990, S. 145 ff.; Mußgnug, HbStR I, S. 256 f.

4 Ausführlich dazu Mußgnug, HbStR I, S. 253 ff.

5 Zur Entstehungsgeschichte siehe etwa Mußgnug, HbStR I, S. 219 ff.; Steiner, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, 1966, S. 148 ff.; Kröger, NJW 1989, 1318 ff.

6 Dazu ausführlich Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 25 ff.; ders., BK, Überschrift, Zweitbearbeitung, S. 3 ff., 20 ff., Stand: November 1986.

7 Vgl. Starck, JZ 1990, 354.

8 Siehe die Vereinbarung der DDR-Regierungskoalition, Meldung der SZ Nr. 87 vom 14./15./16. 4. 1990, S. 5.

9 Dazu ausführlich unten IV.

10 So die Forderung der bundesdeutschen SPD, siehe Meldung der FAZ Nr. 57 vom 8. 3. 1990, S. 1.

11 Siehe Häberle, JZ 1990, 358 ff./360.

12 Dafür Spieker, BayVBl. 1990, 261; Starck, JZ 1990, 354; weiterhin auch DDR-Ministerpräsident de Maizière in seiner Regierungserklärung vom 19. 4. 1990, insoweit wiedergegeben in der SZ Nr. 91 vom 20. 4. 1990 S. 11. Nach einer Meldung der SZ Nr. 80 vom 5. 4. 1990 plant auch die Bundesregierung eine Änderung des Art. 23 GG.

13 Starck, a.a.O.

14 Spieker, BayVBl. 1990, 261; Starck, a.a.O.

15 Siehe vor allem Häberle, JZ 1990, 360 ff.

16 BVerfGE 5, 85/126 ff.: 36, 1/17. Ausführlich Weber, Das Wiedervereinigungsgebot im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1967.

Bedenken gegen den Begriff „Wiedervereinigung“¹⁷ können bei verfassungsrechtlicher Betrachtung jedoch höchstens gegen den Ausdruck „Vereinigung“ vorgebracht werden. Bundesrepublik und DDR waren bis zum Ende des 2. Weltkrieges nicht vereint, sondern als nicht abgegrenzte Teile des Deutschen Reiches eins. Insofern kann man sie im strengen Wortsinn eigentlich auch nicht wiedervereinigen. Es handelt sich insofern aber um eine – letztlich nicht falsche – verkürzte Umschreibung des von der Präambel des GG aufgestellten Auftrags, nämlich die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.

Sachlich vollkommen richtig am Begriff „Wiedervereinigung“ ist hingegen der in letzter Zeit häufig in Frage gestellte Wortteil „wieder“¹⁸. Das GG geht vom Fortbestehen des Deutschen Reiches aus¹⁹. Der Begriff „Deutsches Reich“ mag vielen nicht behagen²⁰, es ist aber der sachlich korrekte Ausdruck für das seit 1871 unter diesem Namen bestehende Völkerrechtssubjekt. Die theoretische Erfassung dieser Kontinuität hat allerdings der Staatsrechtslehre manches Kopfzerbrechen bereitet²¹. Am ehesten erklären läßt sie sich mit der Identitätsthese, die besagt, daß die Bundesrepublik keinen neuen Staat bildet, sondern die deutsche Staatlichkeit soweit wie möglich wieder konstituieren will und deshalb rechtlich identisch mit dem Deutschen Reich ist²². Dies scheint im übrigen mittlerweile auch die Position des BVerfG zu sein²³, die Identitätsannahme erklärt desweiteren weitgehend die Staatspraxis der Bundesrepublik²⁴. Insofern ist das Wort „wieder“ im Begriff „Wiedervereinigung“ aus der Sicht des GG vollkommen korrekt.

Von der Identitätsthese abzurücken, besteht auch sonst kein Anlaß. Sie war ein nicht unbedeutender Baustein für den Weg zur deutschen Wiedervereinigung. Vor allem die aus ihr unzweifelhaft folgende fortbestehende einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit ermöglichte die völkerrechtsgemäße Gewährung diplomatischen Schutzes durch westdeutsche Botschaften an DDR-Bürger²⁵. Die Identitätsannahme ist weiterhin die Grundlage dafür, über die endgültige Regelung der Folgen des 2. Weltkrieges mit einem wiedervereinten Deutschland mit dem Völkerrechtssubjekt zu verhandeln, das für die damaligen Geschehnisse unstrittig auch verantwortlich ist.

17 Zum Gebrauch dieses Begriffs siehe *Rauschnig*, DVBl. 1990, 393; *Doehring*, DVBl. 1979, 633; *Klein*, NJW 1990, 1065.

18 Kritisch zur Verwendung des Wortes „wieder“, letztlich aber auch unter Außerachtlassung des bundesdeutschen Verfassungsrechts ohne überzeugende Begründung, *Haney*, JZ 1990, 101 ff./102; *Roggemann*, JZ 1990, 363 ff./367 f.

19 BVerfGE 36, 1/16; 77, 137 ff./150 = NJW 1988, 1313/1315 = BayVBl. 1988, 80/82. Dies geschieht im übrigen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht; siehe *Krülle*, Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neiße-Problems, 1970, S. 70 ff.; *Klein*, DÖV 1989, 957/958; *Rauschnig*, DÖV 1989, 963 f.; *Schmidt-Jortzig*, Der Staat 10 (1971), 311 ff./315 f.; *Bernhardt*, HbStR I, S. 325 RdNr. 5; anders z.T. polnische Autoren, etwa *Gelberg*, AJIL 76 (1982), 119 ff./120.

20 Bedenken gegen diesen Begriff bestanden schon bei der Schaffung des GG, siehe *Murswiek*, BK (Fußn. 6), S. 10 f.

21 Zum Streit um die „richtige“ Deutschland-Theorie vgl. etwa von der *Heyde*, Festschrift Laun zum 80. Geburtstag, 1962, S. 137 ff.; *Rauschnig*, Festschrift für Doehring, 1989, S. 779 ff./785 f.; von *Mangoldt/Klein/Starck*, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl., Band 1, 1985, RdNr. 30; *Ress*, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, 1978, S. 200 ff.; *Teysen*, Deutschlandtheorien auf der Grundlage der Ostvertragspolitik, 1987.

22 Siehe vor allem *Kimminich*, BK, Anhang: Grundvertrag, S. 88 ff., Stand: Oktober 1974. Zur mit der Identitätsthese konkurrierenden Teilordnungslehre siehe *Dürig*, Evang. Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Sp. 605 ff.

23 Nach der Entscheidung zum Grundvertrag (BVerfGE 36, 1 ff.) war dies noch zweifelhaft; siehe *Rumpf*, Zeitschrift für Politik 1975, 111 ff./132 f. Seit dem sog. Teso-Beschluß (BVerfGE 77, 137 ff. = NJW 1988, 1313 ff. = BayVBl. 1988, 80 ff.) sind diese Zweifel aber behoben; so zu Recht *Waltz von Eschen*, BayVBl. 1989, 328; *Rauschnig*, Festschrift für Doehring (Fußn. 21), S. 786.

24 Siehe *Kimminich* (Fußn. 22). Auch das Identitätsverhalten steht im übrigen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht; siehe *Bernhardt*, VVDStRL 38 (1979), S. 7 ff./18; *ders.*, HbStR I, S. 340 RdNr. 35.

25 Siehe BVerfGE 77, 153 = NJW 1988, 1315 = BayVBl. 1988, 82; auch *Scheuner*, Europa-Archiv 1979, 345 ff./347; *Bernhardt*, VVDStRL 38 (1979), S. 33; *Ress* (Fußn. 21), S. 207 ff.; *ders.*, HbStR I, S. 510 RdNr. 74; *Blumenwitz*, in: *Zieger* (Hrsg.), Fünf Jahre Grundvertragsurteil des BVerfG, S. 7 ff., 19; *Klein*, NJW 1990, 1066.

2. Das Wiedervereinigungsgebot als Auslegungsdirektive

Das Wiedervereinigungsgebot ist den staatlichen Organen als Ziel eindeutig vorgegeben. Es ist nicht nur ein, sondern das Staatsfundamentalziel²⁶. Gerade die Deutlichkeit dieser Zielvorgabe ist es, die dazu führt, daß die Wege zur deutschen Einheit vom GG weitgehend offengelassen werden. Es handelt sich also um das Spiegelbild eines aus dem Verwaltungsrecht bekannten Phänomens. Bei komplexen Entscheidungen kommt proceduralen Fragen aufgrund der meist nicht hinreichend deutlich vorgegebenen Zielangaben eine besondere Bedeutung zu. Das GG ist hingegen deshalb gegenüber dem Modus der Wiedervereinigung weitgehend indifferent, weil es die Zielerreichung als insofern letztlich allein wichtig ansieht.

Die Wege zur Wiedervereinigung stehen deshalb im weitgehenden politischen Ermessen der zuständigen Staatsorgane. Dies ist auch vom BVerfG deutlich so ausgesprochen worden, und zwar zunächst insbesondere im KPD-Urteil²⁷, dann später noch einmal vor allem im sog. Grundvertragsurteil²⁸. Zwar ging es in beiden Fällen weniger um die Wahl des richtigen Weges zur Wiedervereinigung, als vielmehr um die angestrebte Untersagung von Maßnahmen, die möglicherweise zu schwerwiegenden Hindernissen für eine Wiedervereinigung werden konnten²⁹. Gewährt aber schon hierbei das BVerfG einen weitgehenden politischen Spielraum, so muß dies erst recht dann gelten, wenn es um eine wirklich aktive Wiedervereinigungspolitik geht.

Das GG bietet aber nicht nur den Staatsorganen einen weiten Spielraum für die als richtig angesehenen Maßnahmen zur Erreichung der staatlichen Einheit. Es verfolgt zur Erreichung dieses Ziels selbst eine Art Doppelstrategie³⁰. Auf der einen Seite nennt es sich nicht Verfassung, sondern „Grundgesetz“ und bezeichnet sich selbst als provisorisch. Weiterhin sieht es in Art. 146 GG das eigene Außerkräfttreten vor. Andererseits versucht es schon aus sich heraus eine weitgehende Rekonstruktion deutscher Staatlichkeit. Das GG ist inhaltlich eine „Vollverfassung“. Es sieht zudem in Art. 23 GG einen Weg zur deutschen Einheit vor, indem andere Teile Deutschlands in seinen Geltungsbereich eintreten.

Für die weiteren Ausführungen kann daher von folgender Interpretationsmaxime ausgegangen werden: Aus der Sicht des GG vorrangiges staatliches Ziel ist die Wiederherstellung der staatlichen Einheit. Wege, die dorthin führen, sind in der Regel verfassungsgemäß. Diese Wege können im Rahmen des GG enden. Sie können aber auch über das GG hinausführen. Das GG will der staatlichen Einheit Deutschlands, die es selbst nach Kräften anstrebt, selbst nicht im Wege stehen, sieht sich aber selbst auch nicht als zwingendes Hindernis für eine deutsche Einheit an.

III. Der „Weg“ des Art. 23 GG

Akzeptiert man die These vom Vorrang der Zielerreichung „Wiederherstellung der deutschen Einheit“, dann gibt es sicherlich nicht nur eine mögliche Wegführung dorthin. Die wohl derzeit von den politischen Kräften in beiden Teilen Deutschlands bevorzugte Variante markiert – wenn auch nur in groben Zügen – Art. 23 GG. Daß es sich hierbei um eine letztlich nur umrißhafte Wegbeschreibung handelt, ergibt sich daraus, daß die politischen Organe weitgehenden Handlungsfreiraum haben.

Eine wesentliche normative Einschränkung ergibt sich allerdings daraus, daß das anzustrebende Ziel nicht nur „Einheit“, sondern – die Präambel macht dies deutlich – „Einheit in Freiheit“ lautet. Der „Beitritt“ zum Geltungsbereich des GG muß also in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Bevölkerung in dem betretenden Gebiet erfolgen³¹. Es müssen insoweit demokra-

26 *Murswiek*, Wiedervereinigung Deutschlands und Vereinigung Europas – zwei Verfassungsziele und ihr Verhältnis zueinander, in: *Blumenwitz/Meissner*, Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage, 1986, S. 103/110.

27 Urteil vom 17. 8. 1956, BVerfGE 5, 85/126 ff.

28 BVerfGE 36, 1/17 ff.; siehe auch den Teso-Beschluß (oben Fußn. 23), BVerfGE 77, 149 = NJW 1988, 1314 = BayVBl. 1988, 81.

29 Siehe den Vorwurf von *Schweisfurt*, Festschrift für Mosler, 1983, S. 857 ff./858, an die Bundesregierung: Völlige Inaktivität auf dem Gebiet der Wiedervereinigungspolitik.

30 Siehe auch *Blumenwitz* (Fußn. 25), S. 12: Keine Entscheidung zwischen „Weststaat oder deutscher Einheit“.

31 Ähnlich *Rauschnig*, DVBl. 1990, 400; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* u.a., GG. Kommentar, Art. 23 Anm. 41 f., Stand: 1962. Vgl. auch *Zuleeg*, AK zum GG, Band 1, 1984, S. 142 RdNr. 34: „Freiwilliger Entschluß der Herrschaftsorgane“.

tische Strukturen herrschen, daß eine Beitrittserklärung eine Ausübung dieses Selbstbestimmungsrechts ist. Das GG geht dabei wie selbstverständlich davon aus, daß sich das deutsche Volk in Freiheit immer für die Einheit entscheidet. Die Entwicklung zunächst im Saarland und jetzt in der DDR bestätigen diese Erwartung. Für eine wohl in der Zukunft zu erwartende Beitrittserklärung der DDR ist nach den Wahlen vom 18. 3. 1990 diese Voraussetzung erfüllt.

Das politische Ermessen ist desweiteren selbstverständlich insoweit eingeschränkt, daß eine Beitrittserklärung nicht zurückgewiesen werden darf, wenn sie von einem anderen Teil Deutschlands stammt. Dies ergibt eindeutig der Wortlaut des Art. 23 Satz 2 GG („ist in Kraft zu setzen“). Da Art. 23 GG ausdrücklich von anderen Teilen Deutschlands spricht, sind auch Aufnahmeanträge etwa von neu entstehenden Ländern in der heutigen DDR anzunehmen und könnten nicht mit der Erwägung, dies gefährde eine Wiedervereinigung insgesamt, zurückgewiesen werden, ein derzeit aber eher theoretisches Problem.

Sonstige Anforderungen an die inneren Strukturen beitretender Teile sind hingegen dem Art. 23 GG nicht zu entnehmen. Der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee enthielt allerdings in seinem Art. 27 Abs. 3 die Vorschrift, daß die Verfassung eines beitretenden neuen Landes den Voraussetzungen des heutigen Art. 28 Abs. 1 GG entsprechen müsse³². Dies wurde dann jedoch als „selbstverständlich“ angesehen und deshalb gestrichen³³. Trotzdem ist es nicht völlig eindeutig, was in diesem Sinne „selbstverständlich“ sein soll. Richtig ist es, daß mit einem Beitritt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für das neu beitretende Land die Einhaltung der Forderungen eines sozialen und demokratischen Rechtsstaats verlangt. Dem entspricht eine Äußerung des Abgeordneten Dr. Pfeiffer im Parlamentarischen Rat, wonach derjenige, der dem GG beitrifft, dieses auch anerkennen müsse³⁴. Nur: „Anerkennen“ bedeutet nicht, daß bereits im Augenblick des Beitritts die Voraussetzungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in vollem Umfang erfüllt sein müssen. So erscheint es derzeit – trotz intensiver Bemühungen in beiden deutschen Staaten – etwa noch nicht sicher, daß es der DDR gelingt, bis zu einer Wiedervereinigung eine rechtsstaatliche Verwaltung³⁵ und eine Kontrolle dieser Verwaltung durch unabhängige Verwaltungsgerichte im Sinne der bundesdeutschen Auffassungen über einen „Rechtsstaat“ einzuführen³⁶. Deswegen wäre aber keinesfalls der Beitrittsantrag zurückzuweisen³⁷. Vielmehr ist das GG im beitretenden Teil in Kraft zu setzen und nach Kräften auf die Herstellung rechtsstaatlicher Zustände hinzuwirken. Es ist deshalb zu weitgehend, wenn im Parlamentarischen Rat etwa von den Abgeordneten Dr. von Mangoldt und Dr. Schmid festgestellt wurde, ein Land könne nur beitreten, wenn es die Voraussetzungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG erfülle. Der Wille, diese Voraussetzungen in der Zukunft und vor allem durch den Beitritt zu schaffen, reicht in jedem Falle aus.

Offen ist Art. 23 GG weiterhin für die Frage, wie sich die neu beitretenden Teile in die föderative Ordnung des GG einfügen. Im Parlamentarischen Rat wurden insoweit zwei Varianten diskutiert: Entweder sollte der beitretende Teil sich einem bestehenden Bundesland anschließen oder selbst ein neues Bundesland bilden. Aber auch einem dritten Weg verschließt sich das GG deshalb nicht: Der beitretende Teil bildet zunächst selbst wieder föderative Strukturen und stellt dann als Föderation den Beitrittsbeschluß.

Die auf den Beitrittsbeschluß folgende Inkraftsetzung des GG erfolgt durch einfaches Bundesgesetz³⁸. In diesem Rahmen bietet sich ein weiter Gestaltungs- und deshalb auch Verhandlungsspielraum. Dies gilt zum einen für den Zeitpunkt des Beginns der Geltung der Bundesgesetze, aber auch im Hinblick auf Fristen für die Außerkraftsetzung möglicherweise grundgesetzwidriger DDR-Gesetze³⁹. Sie treten nicht mit Inkraftsetzen des GG automatisch außer Kraft. Vielmehr werden schon den seit 40 Jahren unter dem GG tätigen Gesetzgebern vom BVerfG bei erkannter Verfassungswidrigkeit häufig Übergangsfristen eingeräumt, um einen

verfassungsgemäßen Zustand zu schaffen⁴⁰. Dies wird beitretenden Teilen, die 40 Jahre mit einer völlig anderen Rechtsordnung auskommen mußten, nicht verweigert werden können.

IV. Deutsche Einheit und Art. 146 GG

Politisch sind derzeit die Signale auf einen Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des GG nach Art. 23 GG gestellt. Die Alternative hätte darin bestanden, eine verfassungsgebende Versammlung wählen zu lassen, die eine neue Verfassung beschließt, oder eine neuausgearbeitete Verfassung durch Volksabstimmung annehmer zu lassen⁴¹. Mit Inkrafttreten der neuen Verfassung hätte die gesamtdeutsche Staatlichkeit vollendet werden können. Gelegentlich wird allerdings formuliert, daß Art. 146 GG die Wiedervereinigung Deutschlands voraussetze⁴². Das ist jedoch zumindest mißverständlich. Zwar muß die von Art. 146 GG vorausgesetzte Verfassungsgebung vom gesamten deutschen Volk herrühren. Die Ausübung der gesamtdeutschen *pouvoir constituant* kann jedoch der staatlichen Wiedervereinigung durchaus vorausgehen⁴³.

Es wird darüber hinaus die Auffassung vertreten, Art. 146 GG sei nicht oder nicht nur ein zweiter Weg zur Wiederherstellung der deutschen Einheit; vielmehr verlange Art. 146 GG auf jeden Fall eine „Krönung“ der Wiedervereinigung durch eine vom deutschen Gesamtvolk beschlossene Verfassung⁴⁴. Danach müßte – auch wenn keine inhaltlich neue Verfassung in Kraft treten soll – zumindest über die Weitergeltung des GG im Wege des Volkstschides entschieden werden.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 146 GG bietet durchaus ein Argument für diese Meinung. Ein wesentlicher Grund für die Aufnahme der Vorschrift in das GG war die Tatsache, daß das GG nicht aus dem „freien Gestaltungswillen“ des Deutschen Volkes entstehen konnte. Zum einen war ein wesentlicher Teil nicht repräsentiert, zum anderen bedurfte es einer Genehmigung durch die Westalliierten. Dementsprechend vertrat der Abgeordnete Dr. Schmid im Parlamentarischen Rat die Auffassung, Art. 146 GG stelle klar, daß die endgültige deutsche Verfassung „originär“ und nicht im Wege der Änderung des GG entstehen werde⁴⁵.

Dem Wortlaut des Art. 146 GG läßt sich gleichwohl nur die Aussage entnehmen, daß das GG jeder freiheitlich beschlossenen deutschen Verfassung weicht, nicht nur einer solchen, die im Wege der Änderung des GG erreicht wurde oder zu erreichen gewesen wäre. Die Vorschrift enthält aber – anders als die Präambel im Hinblick auf die Herstellung deutscher Einheit – keine Aufforderung an das Deutsche Volk, etwa dahingehend, sich nach einer Wiedervereinigung eine neue Verfassung zu geben⁴⁶. Die Schaffung einer solchen wurde zwar als wahrscheinlich angesehen⁴⁷, aber eben nicht vorgeschrieben.

Es widerspräche auch dem Hauptanliegen des GG, nämlich der Wiederherstellung der deutschen Einheit, wenn es für den Fall der Wiedervereinigung eine solch weitreichende Forderung wie die nach der Ausarbeitung einer neuen Verfassung aufstellen würde⁴⁸. Denn dadurch würde ein möglicherweise schwerwiegendes Hindernis für die deutsche Einheit aufgestellt. Das GG rechnet zwar als ernsthafte Möglichkeit mit der Schaffung einer neuen deutschen Verfassung. Es steht einer solchen auch nicht im Wege, bindet aber insoweit weder die *pouvoirs constitués* noch den *pouvoir constituant*.

Dem Deutschen Volk steht es kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt jederzeit frei, sich eine neue Verfassung zu geben. Art. 146 GG enthält somit eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Daß die wiederholten Streichungsanträge im Parlamentarischen Rat trotzdem keinen Erfolg hatten⁴⁹: lag mit daran, daß man der

32 JöRI, S. 217.

33 JöRI, S. 219.

34 JöRI, S. 219.

35 Zu den damit zusammenhängenden Problemen siehe *Melzer*, DVBl. 1990, 404 ff.

36 Zum bisherigen Zustand der Rechtspflege in der DDR siehe *Spieker*, BayVBl. 1990, 261.

37 Teilweise anders *Spieker*, BayVBl. 1990, 261.

38 JöRI, S. 217; *Maunz* (Fußn. 31), Art. 23 Anm. 43.

39 Ähnlich *Starck*, JZ 1990, 354; *Häberle*, JZ 1990, 359; *Roggemann*, JZ 1990, 365.

40 Instruktiv *Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht, 1985, S. 167 ff.

41 Zur Gleichwertigkeit von plebiszitärer und repräsentativer Verfassungsgebung siehe *Steiner* (Fußn. 5), S. 106 ff.

42 Etwa von *Murswiek*, Verfassungsgebende Gewalt (Fußn. 6), S. 160.

43 So auch *Rauschning*, DVBl. 1990, 401; *Maunz*, DÖV 1953, 645 ff./647: Entscheidung über die Verfassungsgebung im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung.

44 *Seifert*, in *Seifert/Hömig*, GG für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1985, Art. 146 Anm. 2.

45 JöRI, S. 925.

46 *Scheuner*, DÖV 1953, 581; *Maunz*, DÖV 1953, 647 f.

47 *Maunz* (Fußn. 31), Art. 146 Anm. 2.

48 Zu pauschal deshalb *Murswiek*, in *Blumenwitz/Meisser* (Fußn. 26), S. 120, wonach die Legitimation des GG durch seinen Übergangszweck begrenzt sei.

49 Siehe JöRI, S. 924 f.

Auffassung war, es handle sich um eine „schöne Deklaration“, vor allem mit Wirkung auf die Ostzone⁵⁰.

Art. 146 GG beinhaltet also keine objektive Verpflichtung zur Ausarbeitung und Verabschiedung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung. Es verlangt deshalb auch nicht, daß das – möglicherweise modifizierte GG – etwa durch Volksentscheid in beiden deutschen Staaten bestätigt wird. Eine Bestätigung auf dem Gebiet der Bundesrepublik wäre schon deshalb überflüssig, weil das GG nicht an seiner Legitimation durch die verfassungsgebende Gewalt des in den damaligen Westzonen lebenden deutschen Volkes zweifelt⁵¹, obwohl angesichts der Entstehungsgeschichte Zweifel durchaus angebracht gewesen wären⁵². Daß das GG solche Zweifel nicht hat, zeigt eindeutig der Text der Präambel⁵³, prägnant ist aber auch eine Aussage der Abgeordneten im Parlamentarischen Rat Dr. Selbert, sie fühle sich nicht als Abgeordnete des sie entsendenden Landes, sondern als solche des ganzen deutschen Volkes⁵⁴. Auch ein Volksentscheid im Bereich der heutigen DDR ist aus der Sicht des GG überflüssig. Daß der dort wohnende Teil des deutschen Volkes das GG als auch für sich verbindliche Regelung akzeptiert, kommt in der auf freier Ausübung des Selbstbestimmungsrechts beruhenden Beitrittserklärung nach Art. 23 GG hinreichend zum Ausdruck⁵⁵.

V. Änderungen des GG nach erfolgtem Beitritt?

Das GG kann durch Beitritt der DDR nach Art. 23 GG zur Verfassung eines wiedervereinigten Deutschlands werden. Verfassungs- und vor allem auch außenpolitisch stellt sich die Frage, ob dann nicht zumindest einzelne Bestimmungen des GG geändert oder aufgehoben werden müssen. Diskutabel ist in diesem Zusammenhang vor allem die Streichung des Wiedervereinigungsgebotes in der Präambel, der Art. 23, 116 und 146 GG.

Hintergrund für Äußerungen auch auf polnischer Seite, die eine Änderung des GG verlangen⁵⁶, ist wohl die Befürchtung, es käme sonst zu einer Infragestellung der Oder-Neiße-Linie als polnische Westgrenze. Allerdings ist eine auch völkervertragsrechtlich endgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Linie durch ein wiedervereinigtes Deutschland mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Eine zusätzliche Forderung nach Änderung des GG kann nur dann berechtigt sein, wenn die Vergangenheit gelehrt hätte, daß völkerrechtliche Verträge entgegen innerstaatlichem deutschem Verfassungsrecht keine endgültige Lösung bringen. Hier könnte man vor allem den Warschauer Vertrag von 1970 im Auge haben, der zwar die Oder-Neiße-Grenze als polnische Westgrenze anerkennt (Art. I Abs. 1), dann in seinem Art. IV aber einen Vorbehalt für früher geschlossene anderweitige Vereinbarungen enthält, somit auch den Art. 2 des Deutschlandvertrages unberührt läßt, wonach die Bundesrepublik hinsichtlich der Regelung von Fragen für „Deutschland als Ganzes“ Souveränitätseinschränkungen unterliegt und deshalb auch nicht zu endgültigen Grenzfestlegungen berechtigt ist⁵⁷. Die Bundesregierung vertrat deshalb – auch unter Berufung auf verfassungsrechtliche Positionen – gegenüber der polnischen Seite deutlich die Auffassung, sie könne nur für sich und nicht für das Deutsche Reich sprechen⁵⁸. Diese von der damaligen Bundesregierung bezogene Position ist aber unlogisch. Die Bundesrepublik kann nicht auf der einen Seite mit dem Deutschen Reich rechtlich identisch sein wollen, dann aber durch das maßgeblich politisch handelnde Organ verlauten lassen, man handle nur für sich und nicht für das Deutsche Reich⁵⁹. Schlüssig ist aber

die Berufung auf die bei Abschluß der sog. Ostverträge allen Vertragsparteien bekannten Souveränitätsbeschränkungen⁶⁰. Auf polnischer Seite hat man also – um es salopp zu formulieren – möglicherweise den Eindruck, man habe schlechte Erfahrungen mit den Deutschen, wenn es um scheinbar eindeutige völkerrechtliche Vereinbarungen geht, die im Widerspruch zu deutschen Rechtspositionen stehen⁶¹.

Ein Änderungsbedarf ergibt sich jedoch – selbst wenn man eine solche Sicht als richtig unterstellt – zunächst nur dann, wenn das Wiedervereinigungsgebot auch eine territoriale Reichweite hat, es also nicht nur die Wiedervereinigung des Deutschen Volkes verlangt, sondern auch – bis zu welchem Umfang auch immer – die Wiederherstellung deutscher Gebietshoheit. Daß das Wiedervereinigungsgebot eine solche territoriale Komponente hat, wird man allerdings zu bejahen haben⁶². Das Staatsgebiet ist eines der drei Staatselemente. Das GG geht vom Fortbestand des Deutschen Reiches aus. Die Aufforderung der Präambel, die staatliche Einheit und Freiheit wiederherzustellen, muß deshalb – gerade aus der Sicht des Jahres 1949 – auch die Aufforderung enthalten, der Abtrennung deutscher Gebiete entgegenzuwirken. Um ein argumentum ad absurdum zu gebrauchen: Wenn das ganze deutsche Volk nach Erlaß des GG auf das Gebiet des heutigen Schleswig-Holstein „umgesiedelt“ worden wäre, würde auch niemand behaupten, damit sei die Einheit Deutschlands wiederhergestellt und dem Wiedervereinigungsgebot Genüge getan⁶³. Das Wiedervereinigungsgebot bezieht sich deshalb nicht nur auf Gebiete, in denen das deutsche Volk räumlich geschlossen siedelt⁶⁴.

Daraus jedoch die vorrangige Pflicht deutscher Staatsorgane abzuleiten, auf die Wiederherstellung deutscher Souveränität östlich von Oder und Neiße hinzuwirken, wäre trotzdem falsch. Letztlich ist die polnische Westgrenze auch mit Wirkung für ein wiedervereinigtes Deutschland de facto anerkannt⁶⁵. Hieran rüttelt niemand, und auch das GG fordert im Ergebnis auch niemanden auf, dies zu tun. Zwar hat das Wiedervereinigungsgebot einen territorialen Aspekt, es ist in seinem Kern gleichwohl personaler Natur⁶⁶. Es läßt als Staatszielbestimmung um so mehr Raum für konkurrierende Erwägungen, je weniger dieser Kern berührt ist. Je weniger Deutsche im Sinne des GG also in den ehemaligen deutschen Ostgebieten wohnen, je mehr sind die staatlichen Organe berechtigt oder sogar verpflichtet, Präferenzentscheidungen zugunsten anderer, z. T. auch von der Verfassung vorgegebener Ziele zu treffen. Ein solches von der Präambel genanntes und insoweit mit der territorialen Komponente des Wiedervereinigungsgebotes konkurrierendes Ziel ist es, in einem vereinigten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen, was sich keinesfalls nur auf EG-Europa, sondern auch auf die östlichen Nachbarn bezieht⁶⁷. So hätte es in den „Kern“ des Wiedervereinigungsgebotes eingegriffen und damit gegen dieses Gebot verstoßen, falls bundesdeutsche Staatsorgane versucht hätten, endgültig auf das Ziel der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten zu verzichten. Hingegen ist es vom GG erlaubt, im Sinne der hoffentlich

50 Äußerung des Abgeordneten Dr. Katz, siehe JöR I, S. 925.

51 Siehe *Isensee*, HbStR I, S. 594 RdNr. 6.

52 Siehe *Murswiek*, Verfassungsgebende Gewalt (Fußn. 6), S. 80 ff.

53 Vgl. *Henke*, Die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes, 1957, S. 135.

54 JöR I, S. 33. Ausführlicher zur Diskussion über diese Frage *Murswiek*, Verfassungsgebende Gewalt (Fußn. 6), S. 27 ff.

55 So auch *Klein*, NJW 1990, 1069.

56 Siehe die Meldung der SZ Nr. 77 vom 2. 4. 1990, S. 2: Neue Forderung von Polens Regierungschef *Mazowiecki*: „Grenzgarantie muß in Verfassung“.

57 Vgl. *Rauschnig*, DVBl. 1990, 393/398; beide Verträge sind abgedruckt bei *Rauschnig*, Rechtsstellung Deutschlands, Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte, 2. Aufl. 1989, S. 45 ff. (Deutschlandvertrag) und S. 126 f. (Warschauer Vertrag).

58 Die Erklärung an Polen ist etwa dokumentiert in einer Note der Bundesregierung an die drei Westmächte, abgedruckt bei *Rauschnig* (Fußn. 57), S. 129 f. Siehe auch BVerfGE 40, 141/172 f.

59 Zu Recht kritisch *Gelberg*, AJIL 76 (1982), S. 129; auch *Zuleeg*, (Fußn. 31), S. 155 Anm. 75.

60 Vgl. BVerfGE 40, 116/175: Die Vertragspartner hätten die Bundesrepublik nicht für befugt halten können, Verfügungen zu treffen, die eine friedensvertragliche Regelung vorwegnehmen. So auch schon *Abendroth*, in: Festschrift für Laun zum 70. Geburtstag, 1953, S. 145 ff., 163. Weiterhin *Schmitz*, Die Rechtslage der deutschen Ostgebiete, 1986, S. 54; *Klein*, in: *Uibopuu/Uschakow/Klein/Zieger*, Die Auslegung der Ostverträge und Fragen der gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit der Ostdeutschen, 1980, S. 67 ff./73. Die Berufung auf eine Souveränitätsbeschränkung war von der Bundesregierung wohl im Ergebnis auch gemeint, siehe *Frowein*, JIR 18 (1975), S. 11 ff., 14.

61 Kritisch zum damaligen Verhalten auf deutscher Seite auch *Blumenwitz* (Fußn. 25), S. 15: Man sei zwar der Sache nach bereit, außenpolitisch das Verlangte zu geben, aber aus verfassungsrechtlichen Gründen gezwungen, innerstaatlich salvatorische Klauseln, Dissensspielräume, Mentalreservierungen etc. zu demonstrieren.

62 *Klein*, Die territoriale Reichweite des Wiedervereinigungsgebotes, 2. Aufl. 1984, S. 8 ff.; *Ress*, in: *Zieger* (Hrsg.) (Fußn. 25), S. 265 ff./275 f.; *ders.*, in: *Doehring u.a.*, Deutschlandvertrag, westliches Bündnis und Wiedervereinigung, 1985, S. 55 ff., 62; *Weber* (Fußn. 16), S. 75 f. Zur Gegenauffassung siehe ausführlich *Arndt*, Die Verträge von Moskau und Warschau, 1982, S. 183 ff. m.w.N.

63 Ähnlich *Klein*, in: *Doehring u.a.* (Fußn. 62), S. 63; *Weber* (Fußn. 16), S. 75.

64 So aber *Schmidt-Jortzig* (Fußn. 19), S. 327 m.w.N.

65 *Frowein* (Fußn. 60), S. 49 f.; *Bartlspenger*, Die Rechtslage Deutschlands, 1990, S. 38 f.

66 Ähnlich *Frowein* (Fußn. 60), S. 36.

67 *Murswiek*, in: *Blumenwitz/Meissner* (Fußn. 26), S. 111 f.

endgültigen Aussöhnung zwischen Deutschen und Polen auf Gebiete zu verzichten, in denen seit Jahrzehnten kaum noch Deutsche wohnen⁶⁸.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des endgültigen Verzichts auf die ehemaligen deutschen Ostgebiete ergibt sich des weiteren aus der sog. Näher-Theorie⁶⁹. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ist politisch realistisch nur im Einverständnis mit den Alliierten und den europäischen Nachbarn. Dieses wiederum ist nur dann zu erreichen, wenn die Oder-Neiße-Grenze nicht mehr in Frage gestellt wird. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten entspricht aber auf jeden Fall eher dem Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands, als der Zustand der Zweistaatlichkeit unter Aufrechterhaltung völkerrechtlicher Positionen im Hinblick auf die Ostgebiete⁷⁰.

Ähnlich dürfte auch die Frage zu beantworten sein, ob das Wiedervereinigungsgebot des GG überhaupt im Wege der Verfassungsänderung änderbar ist. Ohne eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten ist sie zu verneinen⁷¹. Das Wiedervereinigungsgebot ist zwar in Art. 79 Abs. 3 GG nicht aufgeführt. Dies war aber auch nicht nötig, denn es handelt sich um die Geschäftsgrundlage des GG schlechthin⁷². Ist es aber in seinem Kern erfüllt, steht es in seinem Randbereich zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers. Genau wie das GG einer Wiedervereinigung nicht selbst im Wege stehen will, will dies auch das Wiedervereinigungsgebot nicht, soweit es in seinem Kern erledigt ist. Ein schwerwiegendes Wiedervereinigungshindernis wäre es aber, würde das GG auch auf der territorialen Komponente des Wiedervereinigungsgebotes ohne Änderungsmöglichkeit beharren.

Auch eine Streichung des Art. 23 GG erscheint nicht angebracht. Art. 23 GG meint zwar auch die Oder-Neiße-Gebiete⁷³, setzt aber eine freie Entscheidung der Bevölkerung des jeweiligen Gebietes voraus. Es legitimiert keine, gegen den Willen der ansässigen Bevölkerung von wem auch immer vorgenommene Zwangsangliederung⁷⁴. Art. 23 GG ist deshalb nach einem Beitritt der DDR zwar für die Zukunft gegenstandslos, trotzdem jedoch für

das GG eine wesentliche, weil identitätserklärende Vorschrift, die man mangels eines zwingenden Arguments für eine Änderung im GG belassen sollte⁷⁵. Dies wäre im übrigen kein Novum. Auch die Bestimmungen der Art. 144, 145 GG sind heute obsolet, behalten jedoch ihre Bedeutung für das richtige Verständnis des GG insgesamt⁷⁶.

Änderungen des Art. 116 GG erscheinen verfassungspolitisch diskutabel. Vor allem wäre es wohl sinnvoll, die „Aufnahme“, die jemand gefunden haben muß, um Deutscher im Sinne des GG zu sein, eindeutig auf das Gebiet der Bundesrepublik und der derzeitigen DDR zu beschränken und sich damit von dem Datum des 31. 12. 1937 zu verabschieden⁷⁷. Dies ist jedoch eine Frage, die sich ganz unabhängig von der derzeit anstehenden deutschen Wiedervereinigung stellt⁷⁸. Die Zeitangabe „31. 12. 1937“ ist im übrigen deshalb verzichtbar, weil die These vom Fortbestand des Deutschen Reiches unabhängig von der Festlegung exakter Gebietsgrenzen ist⁷⁹.

Was schließlich den Art. 146 GG betrifft, so richtet diese Vorschrift ohnehin nur eine Adresse an das „Deutsche Volk“ und ist insoweit ohne territoriale Aussage. Auch Art. 146 GG ist im übrigen ein wesentlicher Schlüssel zum Verständnis von Entstehung und Intention des GG und deshalb für die Verfassung ein wesentlicher Identitätsfaktor.

VI. Schluß

Ein hinreichend breiter Wille zur Schaffung einer neuen Verfassung für ein wiedervereinigtes Deutschland scheint nicht zu bestehen. Das GG kann deshalb zur gesamtdeutschen Verfassung werden. Verfassungsrechtlich bestehen hiergegen keine Einwände. Ein partielles Herumstreichen im GG erscheint im übrigen auch verfassungspolitisch nicht wünschenswert.

Dr. Gerrit Manssen
Wissenschaftlicher Assistent a. Z., Universität Regensburg

68 So auch Klein, Territoriale Reichweite (Fußn. 62), S. 9 f.

69 Siehe dazu BVerfGE 4, 157/170.

70 So auch Klein (Fußn. 68), S. 10.

71 Wilhelm, ZRP 1986, 267 ff./269.

72 So auch Wilhelm (Fußn. 71). Anders Klein (Fußn. 68), S. 11; Ress, HbStR I, S. 534 RdNr. 102; Zuleeg (Fußn. 31), S. 145, RdNr. 43.

73 Dennewitz, BK, Erstbearbeitung, Art. 23, S. 3.

74 Ähnlich auch das BVerfG im Teso-Beschluß (oben Fußn. 23). BVerfGE 77, 151 = NJW 1988, 1314 = BayVBl. 1988, 81: Erst wenn die Trennung der DDR von Deutschland durch eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts besiegelt wäre, ließe sich die in der DDR ausgeübte Hoheitsgewalt aus der Sicht des GG als eine von Deutschland abgelöste fremdstaatliche Gewalt qualifizieren.

75 Vgl. auch BVerfGE 36, 1/28: Art. 23 GG gehöre zu den zentralen Vorschriften, die dem GG sein besonderes Gepräge geben.

76 Vgl. auch Murswiek, Verfassungsgebende Gewalt (Fußn. 6), S. 23 f.

77 Zur Problematik der derzeitigen Fassung des Art. 116 Abs. 1 GG siehe Menzel, BK, Art. 116, Erstbearbeitung, S. 29.

78 Vgl. etwa schon Bernhardt, VVDStRL 38 (1979), S. 28 ff.

79 Allgemein hierzu Fiedler, Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht, 1978, S. 52 ff.; weiterhin Teyssen (Fußn. 21), S. 101 m.w.N.; Arndt (Fußn. 62), S. 186.

Sondertagung der Staatsrechtslehrer 1990 in Berlin

Als der neugewählte Vorstand der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer sich unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Klaus Vogel am 11. 11. 1989 in Hannover erstmals zu einer gemeinsamen Sitzung zusammenfand und angesichts der Entwicklungen in der DDR die Einberufung einer Sondertagung für den 27. 4. 1990 in Berlin beschloß, konnte er gewiß noch nicht erahnen, daß dieser Termin – etwa 6 Wochen nach den ersten freien Wahlen in der DDR – eine besondere Chance bieten würde, unmittelbar auf den Prozeß der Wiederherstellung der deutschen Einheit beratend und klärend einzuwirken. Die Bedeutung dieser Tagung konnte nicht besser unterstrichen werden als durch die Anwesenheit des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Er wohnte den vier Referaten der Tagung im Plenarsaal des Bundesverwaltungsgerichts bei und empfing die Staatsrechtslehrer am Abend in seinem Berliner Amtssitz, dem Schloß Bellevue. Nach 1954 und 1979 befaßte sich die Vereinigung nun zum dritten Mal mit der Deutschlandfrage. Und es sollte eine umgreifende Befassung mit den aktuellen Fragestellungen werden. Der thematische Bogen umspannte die völkerrechtlichen Fragen der deutschen Einheit (Referent: Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein, Heidelberg), ihre staats- und verfassungsrechtliche Bedeutung (Referenten: Prof. Dr. Josef Isensee, Bonn, und Prof. Dr. Christian Tomuschat, Bonn) sowie ihr Verhältnis zur europäischen Integration (Referent: Prof. Dr. Albrecht Ranzhofer, Berlin).

1. „Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts“ war das Thema von Prof. Frowein. Er behandelte in seinem Referat die Bedeutung der alliierten Rechte in bezug auf die Wiedervereinigung Deutschlands, die Konsequenzen aus der Selbstbestimmungsentscheidung in der DDR für das deutsche Verfassungsrecht, die Grenzfrage, die Beendigung der alliierten Vorbehaltsrechte und ihre völkerrechtlichen Auswirkungen, die Bedeutung der Sonderbeziehung zwischen den deutschen Staaten für die zu schaffende vorläufige Ordnung, die Fragen einer Staatensukzession sowie die bisherigen Deutschland-Theorien und ihre Erklärung für die neue Situation.

Die alliierten Vorbehaltsrechte bestehen nach Meinung von Prof. Frowein zwar fort und geben den Vier Mächten bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ein Mitspracherecht. Diese Rechte seien allerdings inhaltlich gebunden und gegenständlich beschränkt. Die Schaffung einer freiheitlich-demokratischen Ordnung für das wiedervereinigte Deutschland und seine Integration in ein vereintes Europa seien die Ziele, zu deren Verwirklichung sich die Drei Westmächte in Art. 7 des Deutschlandvertrages bei der Ausübung ihres Mitspracherechts verpflichtet haben. Dagegen seien sie im Hinblick auf das Ob der Wiedervereinigung an die im völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrecht wurzelnde freie Entscheidung der Deutschen gebunden. Das Mitspracherecht