

Ein Provisorium taugt nicht zur Verfassung: eine Diskussion um Artikel 146 des Grundgesetzes

Christoph Weller

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Weller, Christoph. 1991. "Ein Provisorium taugt nicht zur Verfassung: eine Diskussion um Artikel 146 des Grundgesetzes." *Junge Kirche: Eine Zeitschrift europäischer Christen* 52 (7): 406–15.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Inhalt

Elisabeth Raiser: Wegmarken.	398
Ansprache in Chatyn am 22. Juni 1991	
Heinrich Albertz: Vom gewonnenen Krieg und verlorenen Frieden.	400
Gewaltfrei widerstehen – Aufruf zur 12. ökumenischen Dekade für Frieden und Gerechtigkeit	402
Matthias Schreiber: Gustav Heinemann und die Militärseelsorge	403
Dorothee Sölle: Zwischenruf	405
Christoph Weller: Ein Provisorium taugt nicht zur Verfassung	406
Eine Diskussion um Artikel 146 des Grundgesetzes	
Michael Korte/Wolfram Kistner: Ist die Apartheid am Ende?	415
Interview zur gegenwärtigen Situation in Südafrika	
Adalbert Krims/Salvie D. Colina: Christen im Befreiungskampf	419
Interview zur Lage in den Philippinen	
Annemarie Schönherr: Was ist da eigentlich passiert?	422
Verunsicherungen und Enttäuschungen, Mißverständnisse und Verletzungen im deutsch-deutschen Zusammenwachsen	
Jürgen Ebach: Sozialgeschichtliche Bibelauslegung	428
Willibald Jacob: Was wird aus den LPGs?	430
Zur Situation auf dem Lande in Ostdeutschland	
Klaus Kreppel: Priester, Widerstandskämpfer und Sozialist.	431
Zum Tode von Joseph C. Rossaint	
Dokumentation	435
Erklärung der evangelischen Kirchen zum 50. Jahrestag des deutschen Überfalls auf die Sowjetunion/Wort der Konferenz der Evangelischen Kirchenleitungen auf ihrer letzten Sitzung am 20. Juni 1991	
Aus den Kirchen	437
LWB nimmt „weiße“ Kirchen wieder auf – US-Kirchenrat plant Dialog über neue Weltordnung – KEK begrüßt Albaniens Aufnahme in die KSZE – Kirche in der CSFR bereut Desinformation – Kirchen fordern Schuldenerlaß für Afrika – EKD wiedervereignet – Ratsvorsitzender für Europaarmee mit aktiver deutscher Beteiligung	
Aus der „Dritten Welt“	441
Lobby für den Süden – Kaffeebauern brauchen neue Impulse – „Marxismus-Vorwurf kann in Lateinamerika das Leben kosten“ – Äthiopische Kirche erhält Besitz zurück – Friedensversammlung in Kenia abgesagt – NGK bleibt vor der Tür – ANC fordert Abschaffung des Rassenregisters – ANC-Nationalkonferenz für Verhandlungsweg	
Dienst am Frieden	446
Lutheraner überprüfen Lehre vom gerechten Krieg – Gedenkfeier in Stukenbrock – Mahnmal gegen das Vergessen – Wellershoff: Deutsche „machtvergessen und friedensverwöhnt“ – Kritik am Kirchentag – Initiative „gegenSteuern“ – Fasten statt testen	
Umwelt – Rüstung – Überleben	449
US-Presbyterianer: Ausbeutung der Natur Sünde – Mururoa Atomtests – „Den Atomtests folgt Krebsstod“ – USA unterzeichnet Antarktisabkommen – Hilfe von Öko-Institut für UdSSR – Exportschlager – EKHN fordert Null-Export von Rüstungsgütern – Waffenmontage in Behindertenwerkstätten abgelehnt	
Politische Vorgänge und Kommentare	452
Immer mehr ärmste Länder – Weltbank hilft Osteuropa zulasten Afrikas – Mitschuld Österreichs an Nazi-Verbrechen bekannt – Ausländerbeauftragte zurückgetreten – Gegen Massenabschiebung von Asylbewerbern – Vollzugsloch – Am DM-Jahrestag – „Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung“ – EKD-Arbeitsgruppe für Volksabstimmung	
Von Personen	456
Von Büchern	456
Anzeigen	457

Ein Provisorium taugt nicht zur Verfassung

Eine Diskussion um Artikel 146 des Grundgesetzes

Christoph Weller

Einleitung

Verfassungsfragen werden zu bestimmten Zeiten diskutiert, wenn Verfassungsänderungen anstehen, oder bei politischen Umbrüchen, die unmittelbar Fragen nach der Konstitution des Staates hervorbringen. Die sogenannte „friedliche Revolution“ in der DDR, die am 3. Oktober 1990 in die deutsche Einheit mündete, hat auch der Bundesrepublik eine Verfassungsdiskussion beschert, die (zum Teil) von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes so vorgesehen war, denn es stellt sich nicht, wie Peter Graf Kielmansegg fälschlich meint, die Frage, „ob wir das Grundgesetz in Frage stellen wollen oder nicht“ – es enthält seine Infragestellung schon selbst in Artikel 146, für den es nicht gescholten – denn dann gäbe es die derzeitige Verfassungsdiskussion nicht –, sondern geehrt werden muß.

Der Bundesrat hat inzwischen eine Verfassungskommission eingesetzt, doch strittig ist immer noch der Stellenwert des Artikels 146, die Frage, ob das Grundgesetz durch eine neue Verfassung entsprechend dem in Artikel 146 beschriebenen Weg abgelöst werden soll bzw. muß, oder ob das Grundgesetz durch einige, mit Zweidrittel-Mehrheit im Parlament zu beschließende Änderungen in eine gesamtdeutsche Verfassung überführt werden kann – so stellt sich die Bonner Koalition das Verfahren vor. Im Rahmen dieser Korrekturen müßte dann auch Artikel 146 ersatzlos gestrichen werden, was die letzte Stufe im Rausschmiß des Volkes aus seinem Verfassungsgebungsrecht bedeutete: 1949 sollte das Volk nicht entscheiden, weil es nur um eine vorläufige Ordnung ging (vgl. Kapitel 5), und die Spaltung nicht vertieft werden sollte; 1955, zum Ende des Besatzungsstatuts, lebten die Westdeutschen immer noch in der Naherwartung der (Wieder-)vereinigung; das Grundgesetz war zwar schon stabil etabliert, aber immer noch vor allem vorläufig; 1990, bei der Zielerreichung des Grundgesetzes, sollte das Volk wieder zurückstehen, weil angeblich die Zeit zu knapp war, die Vereinigung so schnell als irgend möglich verwirklicht werden sollte; und in einem letzten Schritt, 1991 oder 1992, würde Artikel 146 dann gemeinsam mit anderen Grundgesetzänderungen schnell und ohne große Diskussion ersatzlos gestrichen, vielleicht mit der Begründung, daß bei den europäischen Nachbarn keine Irritationen bezüglich der Geltungskraft des Grundgesetzes ausgelöst werden dürften.

Die Idee und die Kraft, die hinter dem Ruf „Wir sind das Volk!“ steckten, würden neutralisiert von denen, die dieses Volk beherrschen wollen. Und daß dies keine unrealistische Schwarzmalerei ist, sondern solche Tendenzen vorhanden sind, zeigt sich in der Präambel des Einigungsvertrages, in der denen, die die sogenannte „friedliche Revolution“ in der DDR getragen haben, noch ein Denkmal gesetzt werden soll, allerdings in der denkbar ungeeignetsten Form, denn der dort zum Ausdruck gebrachte „*dankbare Respekt*“ gilt nicht nur denen, die „auf friedliche Weise der Freiheit zum Durchbruch verholfen haben“, sondern im selben Atemzug auch jenen, „die an der Aufgabe der Herstellung der Einheit Deutschlands unbeirrt festgehalten haben und sie vollenden“. Da wird, um zu neutralisieren, zusammengepackt, was nicht zusammengehört.

1. Vereinigung und Verfassung

Der Umbruch in der DDR kam zustande, indem es wenigen gelang, wie Václav Havel schreibt, „laut auszusprechen, daß die Mächtigen nicht allmächtig sein sollten“. Dieser Ausgangspunkt der Möglichkeit zur deutschen Einheit, die Infragestellung von Macht, würde konterkariert, wenn jetzt dem Volk, dem Souverän, sein Recht auf die Verfassungsgebung von denen entzogen würde, die dank einer provisorischen Ordnung diese Macht besitzen. Die ersatzlose Streichung des Artikels 146 wäre ein weiterer Schritt im konterrevolutionären Prozeß seit der Etablierung der Runden Tische in der DDR. Warum sollen nicht heute, nachdem die „Blockierung der Ausübung der deutschen Volkssouveränität“ (Carlo Schmid) aufgehoben ist, die Deutschen darangehen, sich eine eigene, selbstgeschaffene Verfassung zu geben, die durchaus die guten Erfahrungen des Grundgesetzes aufnehmen, aber auch, angepaßt an den Fortgang der Lebensumstände, die neue Basis für das Zusammenleben in einem neuen Deutschland sein könnte? Das Grundgesetz war eine „Anti-Verfassung“ zum Nationalsozialismus und zu den Erfahrungen der Weimarer Zeit. Und so, wie 1948/49 durch das Grundgesetz weitere Fehlentwicklungen ausgeschlossen werden sollten, wären heute die Fehlentwicklungen der DDR als Erfahrung in eine neue Verfassung einzubringen, ebenso wie die – zweifellos auch vorhandenen – Negativverfahren mit dem Grundgesetz.

Es gibt eine große Zahl von Autoren¹⁾, die darauf hinweist, daß die als Beitritt vollzogene Vereinigung in einen Verfassungsdiskussions- und Verfassungsgebungsprozeß münden müßte. Beispielsweise wird argumentiert, daß mit der Vereinigung eine „umfassendere Veränderung der politischen Wirklichkeit verbunden sein wird als je zuvor in der Geschichte unserer Republik“ und es unsinnig wäre, gerade in einem solchen Fall die Fortentwicklung der Verfassung auszuschließen (Biedenkopf). Ulrich K. Preuß weist auf den „Charakter der Staatsneugründung“ hin, welchen der formale Beitritt der DDR doch hatte, denn die „grundsätzlichen Veränderungen einer in vierzig Jahren normalisierten Situation“ könnten nicht mehr als die „Beseitigung einer Anormalität“ angesehen werden, was konsequent den demokratischen Akt einer Verfassungsgebung verlangte. Ähnlich argumentiert auch Jürgen Habermas, der den historischen Augenblick der staatlichen Vereinigung „im klaren politischen Bewußtsein der Konstituierung einer Staatsbürgernation“ vollzogen sehen möchte. Dem kommt auch der Gedanke Waldemar Schreckenbergers nahe, der darauf hinweist, daß die Einheit „nicht nur der Endpunkt des staatlichen Einigungsprozesses, sondern auch der Ausgangspunkt einer auf Dauer angelegten politischen Ordnung“ sei, in den das Volk durch Beschließen der Verfassung direkt mit einbezogen werden müsse.

Unstrittig ist, daß durch die Einheit Deutschlands die bisherigen Formulierungen in der Präambel und Artikel 23 insgesamt obsolet geworden sind. Es entspricht jedoch nicht dem Gewicht einer Verfassungsurkunde, eine neue Präambel exekutiv festzulegen, denn die Präambel gibt, entsprechend ihrer Stellung im bisherigen Grundgesetz, einer Verfassung ihre Sinnbasis. Folglich kann die Änderung der Präambel „kein Gegenstand für den Routinevorgang der parlamentarischen Verfassungsänderung“ (Grimm) sein, sondern muß vom Souverän selbst vorgenommen werden. Die nun erfolgte Entstehung der neuen Fassung der Präambel steht in der Tradition des Provisoriums „Grundgesetz“. Sie konnte weder in der Bevölkerung, ja noch nicht einmal im Parlament kontrovers diskutiert und erörtert werden, da sie Bestandteil des Einigungsvertrages und damit nur Ergebnis der Verhandlungen von Regierungsunterhändlern war. In dieser Tradition steht auch das Festhalten an dem Satz der Präambel, daß „das deutsche Volk (...) kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen“ habe, (was einer Lüge gleich-

¹⁾ Die von mir in der Regel angestrebte Verwendung geschlechtsneutraler Formulierungen erübrigt sich hier, da, wie auch die Literaturliste ausweist, diese Diskussion fast ausschließlich von Männern bestritten wird und sich die nun folgenden Ausführungen nur auf von Männern verfaßte Texte beziehen.

kommt). Diese Unwahrheit wird sogar noch durch eine ähnliche Fragwürdigkeit ergänzt, denn: was ist mit „freier Selbstbestimmung“ (Einigungsvertrag) gemeint, in der „die Deutschen (...) die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet“ haben sollen? Wo fand wessen Selbstbestimmung, der da angeblich nachgegeben wurde, ihren Ausdruck? Wird da nicht wieder jemand in Anspruch genommen – wie 1949 – für Entscheidungen, die zwar alle hätten treffen sollen, aber nicht getroffen haben?

Dies alles weist darauf hin, daß es sich bei der seit Oktober 1990 gültigen Fassung des Grundgesetzes nicht um die zukünftige Verfassung handeln kann, sondern wir es weiter mit einem Provisorium zu tun haben, das dem Tag, an dem es seine Gültigkeit verliert, entgegensteht²⁾. Der jetzt gegangene Weg, Streichung des Artikels 23 und Neufassung der Präambel ohne Aufhebung des Artikels 146, bedeutet eine Bekräftigung der dem deutschen Volk in Artikel 146 gestellten Aufgabe, eine neue Verfassung zu erarbeiten, durch die das Grundgesetz abgelöst werden muß.

Fazit: Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten bietet nicht nur Anlaß, sondern auch gute Gründe für einen nun zu initiiierenden Verfassungsgebungsprozeß. Damit das „Würgen und Erbrechen“ nach der „gesamtdeutschen Bulimie“ (Westphalen) verhindert werden kann, muß dem jetzt vollzogenen Beitritt der DDR nach Artikel 23 ein Verfassungsgebungsprozeß nach Artikel 146 folgen.

2. Der Artikel 146 des Grundgesetzes

Ist der Artikel 146 Gegenstand dieses Beitrags, muß er zunächst von seiner Substanz her beschrieben und vor allem in seinem Kontext betrachtet werden. Der lange Zeit unbeachtete und fast vergessene Artikel 23 rückte im Zuge des in der DDR stattfindenden Umbruchs plötzlich in den Mittelpunkt der Diskussion. Daß und wie er allein im Zusammenhang mit der Präambel und dem Artikel 146 interpretiert werden muß, soll hier dargestellt werden³⁾. Entscheidendes, diese Artikel verbindendes Element ist der *provisorische Charakter des Grundgesetzes*. „Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert“, heißt es in der Präambel; „dieses Grundgesetz gilt zunächst“, führt Artikel 23 aus, und den deutlichsten Hinweis auf den provisorischen Charakter enthält Artikel 146, der auf einen zeitlich unbestimmten, aber doch eindeutig definierten Tag hinweist: „dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage...“. Außerdem spricht die Präambel davon, daß „das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern (...) und Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen“ habe. Damit stellt sich die Frage nach dem Ende dieser Übergangszeit. Daß auch heute das Grundgesetz noch ein Provisorium darstellt, obwohl die „Übergangszeit“ aus der Präambel gestrichen wurde, dafür spricht die Beibehaltung des Artikels 146 nach der Vereinigung. Folglich endet die Übergangszeit – wie die Grundgesetz-Eltern sich das vorgestellt haben – mit der Verabschiedung einer Verfassung für ganz Deutschland, die jetzt auszuarbeiten ist. Die Geschäftsgrundlage einer provisorischen Verfassung ist durch die Vereinigung entfallen, womit die „Verheißung“ der alten Präambel und des Artikels 146, „über eine gemeinsame Verfassung und über die Gestalt ihres politischen Gemeinwesens selbst bestimmen zu können, sobald der Weg dazu frei sein sollte“ (Frankenberg), heute einzulösen ist. Daß es sich bei den Artikeln 23 und 146 GG um einander nachgeordnete Prozesse handeln soll, zeigt auch

²⁾ „Art 146 GG beschränkt die Geltung des Grundgesetzes auf die Zeit bis zum Inkrafttreten einer Verfassung, (...) bringt also klar zum Ausdruck, daß erst diese Verfassung als die endgültige Entscheidung des deutschen Volkes über seine staatliche Zukunft angesehen wird“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 5, 127).

³⁾ „Das Grundgesetz galt stets als räumlich nicht geschlossen, aber zeitlich begrenzt, und beide Eigenschaften wurden miteinander verkoppelt: Trat die räumliche Komplettierung ein, sollte nicht etwa die zeitliche Begrenzung entfallen, sondern effektiv werden. Das ist die Stunde des Artikels 146“ (Grimm).

Artikel 5 des Einigungsvertrages, der ausdrücklich den „gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands“ empfiehlt, sich mit „Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere (...) mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“. Dieser Absatz des Einigungsvertrages bedeutet das Festhalten an der vom Parlamentarischen Rat mit der Formulierung des Artikels 146 anvisierten Ausarbeitung einer neuen deutschen Verfassung. Und welches Verständnis dieses Artikels im Parlamentarischen Rat herrschte, drückt Carlo Schmid in letzter Zeit viel zitierter Satz aus: „Auch der Beitritt aller deutschen Gebiete wird dieses Grundgesetz nicht zu einer gesamtdeutschen Verfassung machen können. Dies wird erst dann gegeben (sein), wenn das deutsche Volk die Inhalte und Formen seines politischen Lebens in freier Entschließung bestimmt haben wird.“⁴⁾

Sollte jedoch das Grundgesetz, unter Aufhebung des Artikels 146 durch Zweidrittel-Mehrheit, doch noch zur neuen gesamtdeutschen Verfassung gemacht werden, weil „das provisorische Element hinfällig“ (Isensee) geworden und das Grundgesetz inhaltlich als gesamtdeutsche Verfassung durchaus geeignet sei (Mangoldt), stünde dem der Gedanke des Artikels 146 direkt entgegen. Die Bundesbürger leben „seit 40 Jahren mit dem ausdrücklichen Versprechen des Grundgesetzes, daß über die Einheit und jedenfalls über eine gemeinsame Verfassung das gesamte Volk bestimmen soll. Es darf nicht sein, daß der Weg in den Gesamtstaat mit dem Bruch dieses Versprechens beginnt“⁵⁾. Dies heißt, daß einer Aufhebung des Artikels 146 eine Volksabstimmung vorgeschaltet sein müßte, „die zeigte, daß das deutsche Volk sich in freier Entscheidung für dieses Grundgesetz als seine Verfassung entscheidet“ (Frowein). Daß der Artikel 146 nicht ohne seine Anwendung aus dem Grundgesetz gestrichen werden darf, hängt damit zusammen, daß in ihm das Prinzip der Volkssouveränität im Grundgesetz verankert wurde. Die in der Weimarer Verfassung vorhandenen plebiszitären Elemente wurden im Grundgesetz nicht wieder aufgenommen, außer in Artikel 146, der einen Auftrag zur Verfassungsgebung enthält und diese dem Volk anvertraut. Ihn zu streichen, hieße, die Volkssouveränität zu verletzen: es wäre Verfassungsbruch, wenn der Artikel 146 mißachtet und nicht angewendet würde (Günter Grass).

Fazit: Jede Interpretation des Grundgesetzes, die die Verankerung der Volkssouveränität im Provisorium „Grundgesetz“ in Artikel 146 übersieht, läuft Gefahr, grundlegende demokratische Prinzipien zu verletzen. Nur eine Anwendung des Artikels 146 kann zu einer demokratisch legitimierten Verfassung für die Bundesrepublik führen und der Intention des Grundgesetzes gerecht werden.

3. Die Entstehung des Grundgesetzes

Zu welchem Ergebnis bezüglich der aufgeworfenen Fragen gelangt man, wenn man den historischen Kontext betrachtet, in dem das Grundgesetz entstand und eben auch dieser zur Diskussion stehende Artikel 146 konzipiert wurde? Wie kam Artikel 146 zustande; welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

Ein wichtiger Gesichtspunkt ist zunächst die allgemeine Stimmung 1948/49, in der das Grundgesetz entstand, die geprägt war von der zunehmenden Konfrontation zwischen den Westalliierten und der Sowjetunion, was sich an der Blockade West-Berlins zeigte, aber auch von der Sorge, eine westdeutsche Staatsgründung könnte die Teilung Deutschlands vertiefen. Diese Sorge war der Hauptantrieb für die Ministerpräsidenten, den in den Frank-

⁴⁾ Carlo Schmid im Parlamentarischen Rat, zitiert nach Mahrenholz, der dies unterstreicht: „Das Grundgesetz kann also nicht – auch nicht nach einem Beitritt gemäß Artikel 23 – neue gesamtdeutsche Verfassung sein.“

⁵⁾ Simon 549, der fortfährt: „... der sich langfristig als gefährlicher Geburtsfehler erweisen könnte“. „Nur eins sollte erreicht werden: Daß die gemeinsame deutsche Geschichte in einem freiheitlichen Verfassungsstaat wieder beginnen kann ohne Zweideutigkeiten und ohne einen Streit über nicht eingelöste Zusagen des Grundgesetzes. Die Stunde der Macher kommt ja wieder. Nur zu Verfassungsfragen schlägt sie nicht“ (Mahrenholz).

fürter Dokumenten von den westlichen Alliierten formulierten Aufforderungen nur bedingt nachzukommen⁶⁾; die geforderte verfassungsgebende Versammlung sollte nur ein Parlamentarischer Rat sein und eine Ratifizierung nur auf indirektem Wege, durch die Zustimmung der Landtage, zustandekommen. Darüber kam es jedoch zu unerwarteten Konflikten mit den Alliierten in der Frage des Referendums, an dem festzuhalten den alliierten Militärgouverneuren sehr wichtig erschien, die erst durch die einlenkende Entscheidung der Regierungen der Westmächte ein Ende fanden.

Diese Kontroverse weist auf das besondere Gewicht des Artikels 146 hin, denn die von den Ministerpräsidenten angesprochene Alternative zwischen direkter und indirekter Ratifizierung zeigt, daß für das Grundgesetz bewußt die schwächere Form gewählt wurde, eine Verfassung jedoch nach ihrer Ansicht nicht ohne die direkte Ratifikation durch die Bevölkerung auskommen könnte⁷⁾. Im Parlamentarischen Rat wurden mehrfach Anträge für einen Volksentscheid über das Grundgesetz gestellt, die jedoch keine Mehrheit fanden. Dies ist die Hypothek des Grundgesetzes: eben weil es sich um ein Provisorium handelt, war die Zustimmung des Volkes nicht nötig: „Aber wir wollen ja hier keine Verfassung machen, sondern wir wollen ein Provisorium schaffen... Einem Notbau gibt man nicht die Weihe, die dem festen Haus gebührt“ (Carlo Schmid). In Artikel 146 wurde dieser Gedanke dann ins Grundgesetz aufgenommen, demzufolge eine Verfassung nur unter direkter Beteiligung des Volkes entstehen kann, und auch die spätere deutsche Verfassung auf diesem Weg zustande kommen soll.

***Fazit:** Die nicht verfassungsmäßige Ratifizierung des Grundgesetzes ist keine inhaltliche Entscheidung des Parlamentarischen Rates, sondern Resultat der Umstände. Unstrittig war bei den Eltern des Grundgesetzes, daß eine Verfassung der formalen Zustimmung des Volkes bedarf. Dies ist die sich in Artikel 146 manifestierende Überzeugung, der zu entsprechen gerade dann unabdingbar ist, wenn das Grundgesetz ernst genommen wird.*

4. Die nötige Freiheit für eine eigene Verfassung

„In freier Selbstbestimmung“ soll „die Einheit und Freiheit Deutschlands“ vollendet werden (Präambel) und „in freier Entscheidung“ soll von dem deutschen Volke eine Verfassung beschlossen werden (Art. 146). Daß den Eltern des Grundgesetzes die zukünftige Freiheit so wichtig war, erklärt sich aus der doch vorhandenen und immer wieder übersehenen Unfreiheit, in welcher der Parlamentarische Rat das Grundgesetz auszuarbeiten hatte. Schon der eben dargestellte Konflikt zeigt, wie sehr die Atmosphäre von der Situation eines besetzten Landes geprägt war, und nicht nur der Anstoß, sondern auch Vorgaben, ähnlich wie bei den Landesverfassungen, und direkte Eingriffe in die Beratungen des Parlamentarischen Rates kamen von den Alliierten⁸⁾. Theodor Eschenburg nennt Anleitung und not-

⁶⁾ „Die Ministerpräsidenten glauben jedoch, daß, unbeschadet der Gewährung möglichst vollständiger Autonomie an die Bevölkerung dieses Gebietes, alles vermieden werden müßte, was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde; sie sind darum der Ansicht, daß auch durch das hierfür einzuschlagende Verfahren zum Ausdruck kommen müßte, daß es sich lediglich um ein Provisorium handelt, sowie um eine Institution, die ihre Entstehung lediglich dem augenblicklichen Stand der mit der gegenwärtigen Besetzung Deutschlands verbundenen Umstände verdankt“ (Antwortnote der westdeutschen Ministerpräsidenten an die Militärgouverneure, 10. 7. 1948; zit. nach Steininger 308).

⁷⁾ „Ein Volksentscheid würde dem Grundgesetz ein Gewicht verleihen, das nur einer endgültigen Verfassung zukommen sollte“ (Antwortnote der westdeutschen Ministerpräsidenten an die Militärgouverneure, 10. 7. 1948; zit. nach Steininger 308).

⁸⁾ Deutlich drückte dies der niedersächsische Ministerpräsident aus, der davon sprach, „daß das deutsche Volk zur Zeit nicht in der Lage sei, sich eine Verfassung zu geben. Solange wir in unserer Willensbildung nicht frei sind, kann man von einer Verfassung nicht reden“ (zit. nach Stammen/Maier 396). Erst nach dem Ende der Beratungen kam der befreiende Segen in Form der „Freundlichen Note“ von den West-Alliierten (vgl. Stammen/Maier 423), durch welche die Eigenständigkeit, die sich der Parlamentarische Rat im Laufe seiner Beratungen erarbeitet hatte, akzeptiert wurde (vgl. Beyme 355 ff).

wendige Genehmigung durch die Alliierten den „Makel des Grundgesetzes“, und Klaus v. Beyme sieht es „in einer modernen Form der Oktroyierung“ geschaffen.

Die im Grundgesetz festgelegte Ordnung und die aus ihr erwachsene Freiheit wurden den Deutschen eher geschenkt als von ihnen erkämpft, ganz im Gegensatz zur heutigen Freiheit der ehemaligen DDR. Verfassungen aber sind in der Regel Ergebnisse revolutionärer Umwälzungen, sie entstehen an politischen Wendepunkten und bringen die erkämpften Freiheiten zum Ausdruck, um sie gleichzeitig für die Zukunft zu erhalten. So war, betrachtet man die vergangenen 70 Jahre, kein Punkt der deutschen Geschichte so verfassungsträchtig wie die Phase, in der wir augenblicklich leben.

***Fazit:** Gerade die jetzt erreichte volle Souveränität für Deutschland steht im deutlichen Kontrast zur eingeschränkten Unabhängigkeit der drei Westzonen, für die das Grundgesetz erarbeitet wurde, und bildet, ebenso wie der befreiende Impuls der friedlichen Revolution in der DDR aus der Umklammerung durch ein stalinistisches Regime, einen Antrieb für einen in voller Freiheit und Souveränität vollzogenen Verfassungsgebungsprozeß, der in Artikel 146 schon vorgedacht ist.*

5. Das „Provisorium“ der „Ersatzkonstituanten“

Das Grundgesetz ist und bleibt ein Provisorium, auch wenn es die „Ewigkeitsentscheidung“ (Eschenburg) des Artikel 79,3 enthält und ihm nicht nur vereinzelt Endgültigkeit angedichtet wird. Es war nicht nur als Übergangslösung konzipiert – im Parlamentarischen Rat wurde „mit einer relativ kurzen Dauer des Provisoriums gerechnet“ (Eschenburg) – sondern hat auch heute für das vereinte Deutschland nur den „Charakter einer Notlösung“ (Kuhne), denn mit ihm wurde ausschließlich „ein Teil Deutschlands neu organisiert“ (Urteil zum Grundlagenvertrag, BVerfGE 36, 16). Natürlich verschafft sich eine Verfassung in dem Maße Legitimation, wie sie von den Bürgerinnen und Bürgern anerkannt wird. Dies ist jedoch erst der zweite Teil der Verfassungslegitimation, der die Verfassungsgebung durch den Souverän vorausgehen muß. Fehlt, wie im Fall des Grundgesetzes, dieser erste Teil, kann nicht einfach nach einer bestimmten Zeit nur noch von der „Fiktion einer ‚provisorischen‘ Verfassung“ (Stammen/Maier) gesprochen werden. Der Teil der Legitimation, durch den sich eine Verfassung von üblichen Gesetzen abhebt, daß sie nämlich allein durch den Souverän konstituiert werden kann, läßt sich nicht nachträglich erbringen oder gar durch Hilfskonstruktionen organisieren, denn daß das Grundgesetz immer wieder in freien Wahlen vom Volke bestätigt worden sei, ist eine zwar weit verbreitete, aber ebenso falsche Auffassung, die den Sinn von Bundestagswahlen verkennt. Eine heute unter anderem auch mit der Feier des vierzigsten Geburtstages des Grundgesetzes und insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion um die deutsche Einheit aufkommende Mystifizierung des Grundgesetzes mag für manche Zeitgenossen angemessen erscheinen; die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hätten sich dagegen gewehrt, denn in ihrem Verständnis schufen sie ein „administratives Organisationsstatut für eine Gebietskörperschaft“ (Carlo Schmid). Ursprünglich war, wie die Diskussionen aus Herrenchiemsee zeigen, sogar eine Befristungsklausel für das Grundgesetz vorgesehen, um zu verhindern, daß eine künftige gesamtdeutsche Verfassung durch bloße Abänderung des Grundgesetzes entstände; allerdings fand dieser Vorschlag nicht die Zustimmung der Mehrheit des Parlamentarischen Rates. Trotzdem kann in bezug auf Artikel 146 von einer *conditio sine qua non* für das Grundgesetz gesprochen werden; wäre nicht der Verlust seiner Gültigkeit durch das Inkrafttreten einer neuen deutschen Verfassung festgelegt worden, wäre das Grundgesetz, so meint Hans-Peter Schneider, nicht zustande gekommen.

Die unzweifelhaft große Leistung des Parlamentarischen Rates, mit dem Grundgesetz eine stabile demokratische Ordnung für die Bundesrepublik hervorgebracht zu haben, wird nicht dadurch geschmälert, daß seine demokratische Legitimation in Frage gestellt werden

muß. Es ist ein beliebtes Spiel, repräsentative Organe damit zu rechtfertigen, daß sich eine ununterbrochene Kette von Berufungsakten letztlich auf das Volk zurückführen ließe; dies trifft jedoch bei den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates nicht zu, denn jede Kette führt am Ende nicht zum Volk, sondern zu den Parteiführungen in den Ländern, die die Mitglieder des Parlamentarischen Rates faktisch bestimmten, weshalb Klaus v. Beyme nicht unzutreffend von der „Ersatzkonstituanten“ spricht. Die Arbeit des Parlamentarischen Rates war geprägt von Mißtrauen gegenüber dem Volk, das offenbar auch berechtigt war, denn Zweidrittel der Befragten gaben bei einer Umfrage an, keine Meinung zum Grundgesetz zu haben. Wenn jedoch aus dieser berechtigten Vorsicht des Parlamentarischen Rates gegenüber dem Volk für eine Verfassungsdiskussion vierzig Jahre später abgeleitet wird, daß es ein unkalkulierbares Risiko darstelle, die Bevölkerung in einen Verfassungsgebungsprozeß mit einzubeziehen, hieße das zu behaupten, daß es in Deutschland keinerlei Lernerfolge in Sachen Demokratie gegeben habe.

Fazit: Auch vierzig Jahre Anerkennung und gutes Funktionieren können nicht vergessen und auch nicht hinfällig machen, daß es in der historischen Situation der Entstehung des Grundgesetzes nicht gewollt war, eine Verfassung für die Bundesrepublik zu schaffen. Und selbst wenn viel Mühe und auch manches Quentchen Überzeugungskraft in den Hilfskonstruktionen steckt, die im Grundgesetz doch die deutsche Vollverfassung sehen wollen, läßt sich, demokratische Maßstäbe anlegend, die „Pouvoir Constituant“ doch nicht ersetzen.

6. Die „Pouvoir Constituant“

Die verfassungsgebende Gewalt liegt allein beim Volk, auch wenn bisher „Verfassungsschöpfungen in Deutschland immer die ‚Stunde der Exekutive‘“ (Schneider) waren. Das Volk oder die von ihm eingesetzte Konstituante, die verfassungsgebende Versammlung, ist „Inhaberin der verfassungsgebenden Gewalt“ (Scheuner). Es handelt sich bei ihr um eine vorverfassungsmäßige Gewalt, die auch durch eine Verfassungsgebung sich nicht verbraucht, sondern vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung nur ruht. Die juristische Form der Verfassung löst die Verfassungsgebung ab und verleiht der vereinbarten rechtlichen Grundordnung Verbindlichkeit und Dauer, die jedoch immer vorläufig und nie endgültig ist. Der Verfassungskonsens kann vom Souverän, dem Volk, auch aufgekündigt werden; der Ruf „Wir sind das Volk!“ war Ausdruck solcher Volkssouveränität; mit ihm wurde die Hinnahme der in der DDR existenten Verfassung und ihrer Auslegung beendet⁹⁾.

Grundlage aller Staatlichkeit ist die Volkssouveränität, von der sich die Legitimität einer Verfassung herleitet. Ausdruck der Volkssouveränität ist der Volksentscheid über die Verfassung, wie dies in den meisten modernen Demokratien der Fall ist und zum Gebot der politischen Kultur gehört. „Verfassungen sind zuallererst Ausdruck der Selbstverständigung eines Volkes über seine politische Existenz und die Grundzüge der gesellschaftlichen Ordnung“ (Grimm). Entsprechend ist die Verfassungsgebung „ein von der laufenden staatlichen Rechtschöpfung scharf abgesetzter besonderer Rechtschöpfungsakt“ (Friedrich). Die Verbindlichkeit einer Verfassung entsteht nicht primär aus deren Inhalt, wenn auch die Akzeptanz und die tatsächlich motivierende Wirkung wichtige Kriterien sind, sondern aus dem fairen und offenen Verfahren, denn nur dadurch, daß es eine gleichberechtigte Teilnahme aller Mitglieder der Gesellschaft am Verfassungsgebungsprozeß gibt, können diejenigen, welche die Verfassung inhaltlich nicht mittragen können, an sie gebunden werden. Wenn es auch eine kleine Gruppe von Verfassungsvätern und -müttern gibt, welche real den Text der Verfassung herstellen, bleibt doch die Tatsache, daß das Volk „vor der Auftragsvergabe darüber diskutiert hat oder nach der Auftragserfüllung darüber abstimmt, (...) für den Inhalt der Verfassung in der Regel nicht folgenlos“ (Grimm). Besonders im Fall des

⁹⁾ Notwendig war daraufhin die Einsetzung neuer repräsentativer Organe, wie sie dann die Runden Tische darstellten. Und entsprechend wurde auch vom zentralen Runden Tisch ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet.

vereinten Deutschland heißt das: nur das deutsche Volk in seiner neuen Gesamtheit kann über eine deutsche Verfassung abstimmen, denn bei ihm allein liegt die verfassungsgebende Gewalt. „Die Verfassung nicht dem Volk vorzulegen, wäre eine Art von aufgeklärtem Anachronismus. Wir leben nicht im Jahr 1791“ (Mahrenholz). Seit 200 Jahren gehört zum demokratischen Gemeingut, daß Verfassungen vom Volk beschlossen werden (Grimm), daß Gesellschaften „nicht verfaßt werden, sondern sich ihre Form geben“ (Riege), denn das Volk ist die Quelle aller Staatsgewalt. Staatliche Herrschaft ist nur vom Volk anvertrautes Amt, weshalb nicht diejenigen, die das Amt ausüben, die Bedingungen der Ausübung festlegen können. Entsprechend können Verfassungsdiskussionen nicht stellvertretend von den Herrschenden geführt werden, die zu wissen meinen, welchen Belastungen eine Verfassung ausgesetzt werden kann und welchen nicht. Auf diese Weise wird die Verfassung, in diesem Fall das Grundgesetz, vor dem Volk geschützt, dadurch das Volk vor sich selbst und somit die Verfassung ihrer Substanz beraubt. „Entweder ist die Verfassung die des Volkes, dann muß das Volk zu ihr ‚Ja‘ gesagt haben; oder es ist die Verfassung seiner Vertreter (...) dann wären sie das Volk der Verfassung“ (Mahrenholz).

Es sind letztendlich Machtfragen, die die Substanz der Verfassungsdiskussion ausmachen. Wenn beispielsweise immer wieder auf die guten Erfahrungen mit dem Grundgesetz, das den Allgemeinwillen verkörpere, hingewiesen wird, oder das Grundgesetz zur unantastbaren Intanz gemacht wird, resultiert dies primär aus der Angst vor den Risiken öffentlicher Freiheit, aus dem Mißtrauen vor dem Volk. Es gibt eine speziell deutsche, „eigentümlich defiziente Vorstellung von Demokratie als staatlich regulierter Veranstaltung“ (Frankenberg), bei der den Staatsorganen die „transzendente Aura einer endgültigen, der Sphäre der Politik enthobenen Letztverbindlichkeit“ (Dubiel) zugeschoben wird. Dabei werden Ersatzmonarchen gezimmert, die die Gesellschaft vom Anblick der symbolisch leeren Stelle der Macht erlösen sollen (Frankenberg). Dies aber läuft der Demokratie entgegen.

Fazit: *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist keine Verfassung, weil es ohne die direkte Mitwirkung der verfassungsgebenden Gewalt zustande kam. Ihm fehlt, insbesondere für das vereinte Deutschland, ein Teil seiner demokratischen Legitimität, der heute – für die Zukunft – erbracht werden muß. Die Entscheidung darüber steht den aus dieser Ordnung hervorgegangenen Regierenden nicht zu, denn sie sind nicht das Volk.*

7. Verfassung und Demokratie

Die Diskussion um den besten Weg zur Vereinigung Deutschlands, nach Artikel 23 oder Artikel 146, wurde in besonderer Weise durch Stellungnahmen bereichert, die ins Feld führten, ein Verfahren nach Artikel 146 könnte eine Verfassung hervorbringen, die schlechter als das Grundgesetz wäre (z. B. Kielmansegg, Leicht, Engelhard), ohne zu bemerken, daß sie damit den Boden des Grundgesetzes schon verlassen hatten. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Artikel 20, 2 GG) lautet der Grund-Satz einer demokratischen Ordnung, der eben, zurückhaltend formuliert, die Expertokratie ausschließen soll. Die Herrschaft einer Partei wurde eben durch „Wir sind das Volk!“ gestürzt, womit demokratische Mitwirkung eingefordert wurde, und die Demokratie ist daran zu messen, ob sie ihren theoretischen Wertsetzungen auch in der Praxis gerecht wird. Gerade die undemokratische Vergangenheit, die wie ein Schatten über der deutschen Vereinigung liegt, könnte verabschiedet werden, „wenn das gesamte deutsche Volk aus freien Stücken ohne jedwede Bevormundung sich eine demokratische Verfassung gäbe, der es in einer Volksabstimmung zustimmte“ (Mengel). Besonders für das Ausland könnte dies als Bekenntnis Deutschlands zur Demokratie erscheinen, das mehr über die demokratische Reife der Deutschen aussagte als „alle Beteuerungen über ihre endgültige und unwiderrufliche Verankerung in der Familie der westlichen Verfassungsstaaten“ (Preuß). Denn, so läßt sich fragen, wie überzeugend wäre das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, zu dem Deutschland 1948 verpflichtet

wurde, wenn heute die Verfassung der Diskussion und Abstimmung des Volkes entzogen werden sollte?

Die deutsche Vereinigung, vollzogen als Beitritt nach Artikel 23, war nicht frei von Elementen, die durch Demokratiemangel gekennzeichnet waren, war nicht Ausweis gelernter Demokratie (vgl. Kapitel 1). Sie ist mit dem Makel belastet, den Souverän, das Volk, ausgeschlossen zu haben, wohl aus Angst, er könnte anders entscheiden. Doch konstitutiv für die Demokratie ist, daß der Chef nicht die Regierung, sondern das Volk ist, vor dem, hätte die Regierung angemessene Arbeit geleistet, sie keine Angst zu haben brauchte. Eine Angst-vor-dem-Volk-Demokratie jedoch, wie sie beispielsweise in der DDR bestand und ihren sichtbarsten Ausdruck im riesigen Staatssicherheitsapparat fand, enthält immer totalitäre Tendenzen, denen am eindrucklichsten der Ruf widerspricht: „Wir sind das Volk!“ „Demokratie lebt von der Mitwirkung des Volkes und nicht von dem allein, was die führenden Kräfte im Lande vorgeben“ (Mengel), was ganz besonders in Grundsatzfragen zur Anwendung gebracht werden muß. Dabei reicht nicht, wenn das Volk diskutiert und die Regierenden entscheiden, wie die Bundestagspräsidentin vorschlägt. Die Fortentwicklung des Grundgesetzes zu einer deutschen Verfassung muß den Menschen die historische Chance eröffnen, „ihre Vorstellungen von Einheit und von verfassungsförmiger Gemeinsamkeit zur Geltung zu bringen“ („Wo bleibt das Volk?“) und dies dann als neue Verfassung für Deutschland zu beschließen. In einer ausführlichen Verfassungsdiskussion kann sich das Bewährte bewähren, das nicht mehr Zeitgemäße erledigen und die Verfassung um das ergänzt werden, was heute notwendig erscheint. „Angesichts einer geglückten Verfassung ist eine Verfassungsdiskussion immer ein Verfassungsrisiko. Dieses Risiko muß indessen hingenommen werden, denn es ist das Risiko der Demokratie, und unterdrückte Diskussionen pflegen sich zu rächen“ (Grimm).

Fazit: Wird auf die sogenannte „friedliche Revolution“ mit ihrem Motto: „Wir sind das Volk!“ mit dem Ausschluß des Souveräns aus Verfassungsfragen reagiert, ihm arrogant mitgeteilt: „... und wir die Herrschenden!“, gerät die Demokratie in Gefahr. Das Selbstbestimmungsrecht, mit dem so vehement die deutsche Vereinigung begründet wurde, darf nicht zum Selbstbestimmungsrecht der Herrschenden pervertiert werden, denn sonst wäre Politik nur noch die „Pffiffigkeit – wie ergatterst du eine numerische Mehrheit – um deine Herrschaft auszuüben – ohne daß das Stimmvolk es durchschaut“ (Max Frisch).

8. Schluß

Als Gesamt-Fazit der hier erörterten Punkte läßt sich festhalten, daß die Kraft des Artikels 146 vielfach unterschätzt wird, dies von bestimmter Seite – aus Angst vor einer Verfassungsdiskussion – auch intendiert ist, um den Souverän, das Volk, ruhig zu stellen, und damit die Demokratie in Deutschland in Gefahr zu geraten droht. Das Grundgesetz ist im strengen Sinne keine Verfassung, das belegt auch die historische Interpretation; wer dies bezweifelt, ist mit dem Motto der sogenannten „friedlichen Revolution“ in der DDR darauf hinzuweisen, wer das Volk ist. Der Widerspruch in Artikel 5 des Einigungsvertrages, der empfiehlt, sich „mit Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen“, und als besondere Form solcher Änderungen die „Frage der Anwendung des Artikels 146“ betrachtet¹⁰⁾, ist deutlicher Ausdruck der Verwirrung und Konzeptionslosigkeit der Regierung und des Parlaments in Verfassungs- und Verfahrensfragen. Dem muß der Souverän, das Volk, mit der kompromißlosen Forderung nach einer neuen Verfassung entgegentreten. Die deutsche Vereinigung ist nicht nur ein würdiger und angemessener Anlaß für einen Verfassungsdiskussionsprozeß; sie verlangt, der eindeutigen Forderung des Grundgesetzes nachzukom-

¹⁰⁾ Die Anwendung des Artikels 146 ermöglicht keine „Änderungen oder Ergänzungen“ des Grundgesetzes, sie löst es ab.

men, Deutschland eine Verfassung zu geben und Artikel 146 GG in seinem ganzen Gehalt zur Anwendung zu bringen. Damit würden Verwirrung und Hastigkeit der Regierenden beim Vereinigungsprozeß abgelöst durch den Verfassungsdiskurs einer demokratischen Gesellschaft und die anschließende Verfassungsgebung durch den Souverän, das Volk.

Christoph Weller, Neuhaldenstraße 21, 7400 Tübingen-Lustnau

Hinweis: Eine ausführliche Literaturliste, die wir aus Platzgründen leider nicht mit abdrucken konnten, kann in Bremen bestellt werden.
