

# Das Volk, abgewickelt

Plädoyer für ein Plebiszit über das erneuerte Grundgesetz / Von Ernst Gottfried Mahrenholz

Im Wahljahr steht das Volk inmitten. Es ist nicht zu übersehen. Es wird gefragt, zur Person der beiden Spitzenkandidaten und zur Sache.

Beiseite gelassen wird, wovon die Politiker nicht reden wollen. Wenn sie einträchtig nicht wollen, werden auch die Medien nicht davon reden. Diese Rechnung geht fast immer auf. Sternstunden im trockenen Geschäft des Buhlens um Volkes Gunst.

Zur Zeit geschieht dies wieder. Da hat eine Verfassungskommission aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates getagt. Sie schlägt Verfassungsänderungen vor, nach umfassenden Beratungen, die nach den Worten von Rupert Scholz (CDU), einem der Vorsitzenden, sogar den DDR-Verfassungsentwurf des Runden Tisches umfassen sollten; diese Vorschläge sollen nun von Bundestag und Bundesrat beschlossen werden.

Es ist nicht gar so viel, manche hätten hier gern mehr oder anderes gesehen, andere lieber weniger. Aber nun ist es soweit: Bundestag und Bundesrat beraten über diese Vorschläge. Bis zur Bundestagswahl soll alles in trockenen Tüchern sein.

Und dann? Da gibt es einen Schlußartikel 146 im Grundgesetz (GG):

Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

Die Bestimmung gehört zum Urgestein der westdeutschen Verfassungsgesetzgebung, allerdings ohne den ersten Relativsatz. Er war vereinigungsbedingt und

sollte den vier Mächten und den europäischen Nationen sagen, daß es keine weiteren Vereinigungs- und damit Gebietsansprüche gibt. Der Sache nach ist der Artikel also unverändert geblieben; von dieser Beschlußfassung des Volkes ist, in Übereinstimmung der Unionsparteien und der Liberalen mit den Sozialdemokraten, nicht weiter die Rede. Was besagt Artikel 146, und was besagt er nicht?

Der Satz hat nicht den banalen Inhalt, daß das Grundgesetz so lange wahren sol-

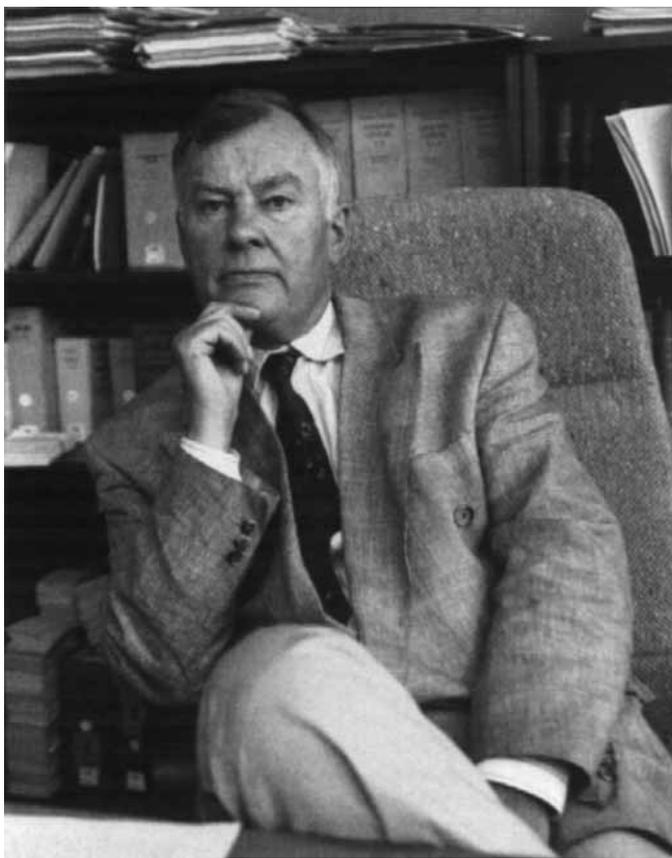
le, bis es – irgendwann – eine neue Verfassung gibt. Dergleichen stand noch nie in einer Verfassung. Von einer neuen Verfassung spricht der Artikel auch gar nicht. Er spricht von einer *Verfassung*, die das *Grundgesetz* ablöst.

Der Sinn dieser Bestimmung erschließt sich, einfach genug, wenn man sich die Lage des Parlamentarischen Rates im Jahre 1949 vor Augen hält. Er schuf eine Verfassung, aber nur für einen Teil des Volkes. Deswegen benannte er sie auch nicht mit dem gebührenden Namen „Verfassung“, sondern nannte sie „Grundgesetz“. Und deshalb besagt Artikel 146 GG, daß das *Grundgesetz* seine Gültigkeit verlieren soll, wenn das Volk eine *Verfassung* beschließt. Durch diesen Beschluß soll die Verfassung zu der des Volkes werden.

Daß das wirklich geschieht, wenn das deutsche Volk in Freiheit wieder vereint ist, war für den Grundgesetzgeber, wie Artikel 146 zeigt, unverzichtbar. Der Bezugs- und Zeitpunkt für diese Beschlußfassung ist hiernach diejenige politische Lage, in der das deutsche Volk in freier Entscheidung über eine Verfassung beschließen kann.

Die Fassung der Präambel des Grundgesetzes, die es von 1949 bis 1990 gehabt hat, zeigt dies: „Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“ Carlo Schmid, Vorsitzender des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, dem wir die meisten Grundsatzaussagen zum Grundgesetz verdanken, äußerte sich hierzu unzweideutig:

Auch der Beitritt aller deutschen Gebiete wird dieses Grundgesetz nicht zu einer gesamtdeutschen Verfassung machen können. Diese wird es



## Ernst Gottfried Mahrenholz

amtierte bis zur vorigen Woche als Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts. Der Sozialdemokrat, 64, einst Kultusminister in Hannover, erregte Aufsehen durch eine Reihe abweichender Voten im Karlsruher Zweiten Senat – etwa 1984 für ein Abstimmungsrecht des Bundestages zur Nachrüstung. Gegen die Absicht der Parteien empfiehlt der Staatsrechtler eine Volksabstimmung zum revidierten Grundgesetz, das Ergänzungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Achtung ethnischer Minderheiten und zum Recht der Länder auf Neugliederung erhalten soll.

erst dann geben, wenn das deutsche Volk Inhalt und Form seines politischen Lebens in freier Entschließung bestimmt haben wird.

So definitiv das Grundgesetz in seiner ganzen Struktur auch erscheint – als Verfassungsprovisorium für den westlichen Teil Deutschlands hält es im Schlußartikel diese Verbürgung fest, daß das Volk über seine Verfassung abzustimmen habe, um damit zugleich die Wendung aus der Präambel von damals (und unverändert von heute) wahr zu machen, daß eine demokratische Verfassung kraft der „verfassungsgebenden Gewalt“ des Volkes in Geltung steht.

Heute ist die politische Lage eingetreten, auf die der Parlamentarische Rat zielte. Das war im Jahr der Vereinigung

darin hatten die beiden deutschen Regierungen den gesetzgebenden Körperschaften empfohlen, sich mit den Konsequenzen der Einigung für eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere „mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“.

Das Ergebnis dieses vierten einigungsbedingten Tagesordnungspunktes der Verfassungskommission ist: Der Artikel 146 GG bleibt erhalten und unerfüllt. Weder die Vertreter von CDU/CSU und FDP noch die Sozialdemokraten wollten ihn durch eine Abstimmung über das – jetzt zu revidierende – Grundgesetz überflüssig machen.

Die einen nicht, weil sie diesen Akt *nicht mehr* für erforderlich halten; das

das Grundgesetz seine Bewährungsprobe längst hinter sich hat? Ist die Verweigerung auf Artikel 146 GG wirklich mehr als ein willkommener Haken, an dem man basisdemokratische Lieblingsideen aufhängen kann?

Der zweiten Frage ist entgegenzuhalten, daß es ja nicht basisdemokratische Spinnerei, sondern der Text des Grundgesetzes ist, der das Problem aufwirft. Die erste Frage zielt am Problem vorbei. Denn die Bewährungsprobe hat das Grundgesetz bestanden im Blick auf das Grundkonzept der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Ernsten Zweifeln an ihrer Legitimation ist es nicht unterworfen.

Geht man freilich in die Details des Grundgesetzes, so haben viele von ihnen angesichts der geschichtlichen Entwicklung der letzten 45 Jahre ihre Bewährungsprobe – notwendigerweise – nicht bestehen können:

- ▷ Die Finanzverfassung wurde stark unter dem Einfluß der Besatzungsmächte formuliert; sie mußte grundlegend geändert werden;
- ▷ die Wehrverfassung kam in das Grundgesetz hinein, weil und nachdem die Aggressivität des Sowjetkommunismus unübersehbar war; sie wurde auch danach mehrfach geändert, am Ende der Entwicklung sogar um eine zweite komplette Notstandsverfassung ergänzt;
- ▷ Änderungen der Kompetenzordnung nach 1949 stärkten die Bundeskompetenz;
- ▷ selbst die Grundrechte haben bis hin zum Asylrecht Grenzziehungen erfahren müssen.

Die Bewährung des Grundgesetzes ist die Bewährung der Standbeine der Verfassung: der

grundrechtlichen Freiheiten, der demokratischen Ordnung, der rechtsstaatlichen Struktur und des föderativen Staatsaufbaus. Käme es allein auf diese an, so könnte eine „freie Entscheidung“ des deutschen Volkes (Artikel 146) keinen *spezifischen* Inhalt haben; dazu bedürfte es keiner durch Abstimmung auszuübenden verfassungsgebenden Gewalt des Volkes mehr.

Aber der Blick in die europäischen Verfassungen zeigt: Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaat sind zwar überall die Grundpfeiler, aber erst der Verfassungstext ist es, der diese Prinzipien ausmünzt, der die verfassungsrechtliche Währung schafft. *Dies* zu legitimieren, verbürgt Artikel 146 dem Volk.

Das wird deutlich, wenn man sich die Vorgänge der Vereinigung Deutsch-



Unterzeichnung des Bonner Grundgesetzes 1949\*: „Das deutsche Volk bestimmt“

der beiden deutschen Staaten den maßgeblichen politischen Kräften auch wohl bewußt. Die Bundesregierung hätte gern den Artikel 146, und damit die Verbürgung der Abstimmung über eine Verfassung für das ganze deutsche Volk, gestrichen; sie wollte auch in der Präambel das Wort „Grundgesetz“ durch das Wort „Verfassung“ ersetzen.

Die SPD-Fraktion hat dies, da hierzu eine verfassungsändernde Mehrheit gehört hätte, ebenso verhindert wie die SPD-regierten Länder im Bundesrat. Die Sozialdemokraten wollten nicht, wie sie erklärten, auf die zusätzliche Legitimation verzichten, die eine Volksabstimmung bringt. So blieb das Problem auf der Tagesordnung.

Denn die Verfassungskommission ist eine Folge des Einigungsvertrages zwischen den beiden deutschen Staaten;

Grundgesetz sei hinlänglich legitimiert und bedürfe hierzu keiner Volksabstimmung. Die anderen, die Sozialdemokraten, möchten diese Abstimmung *noch nicht*. Ihnen gehen die geplanten Änderungen nicht weit genug, um eine Volksabstimmung „lohnend“ zu machen.

PDS und Bündnis 90 sahen das zwar anders, Anträge stellten sie indessen in der Verfassungskommission nicht. Die Frage wurde nicht einmal erörtert, ob es nicht im Bundestag, wie bei der Hauptstadtfrage und dem Gesetz von 1992 zu Paragraph 218 StGB, eine freie Debatte und Beschlußfassung der Abgeordneten geben sollte. Aber wer will leugnen, daß

\* Im Mai 1949 in Bonn. Am Tisch: Berlins Bürgermeister Ernst Reuter; in der Sitzreihe 2. v. r.: der spätere Bundespräsident Theodor Heuss.

lands im Jahr 1990 vergegenwärtigt. Die Volkskammer der DDR hat den Beitritt vollzogen. Das heißt, sie hat die Geltung des Grundgesetzes für die Bevölkerung der DDR gewollt.

Dort wurden allerdings keine Verfassungsartikel geprüft und für gut befunden. Die Bejahung des Grundgesetzes war die Bejahung des – bewährten – Grundkonzepts. Doch wurde auch in der Volkskammerdebatte, ganz wie es Carlo Schmid 1949 tat, festgehalten, daß der Beitritt das Grundgesetz nicht zur Verfassung des geeinten Deutschlands wandelt.

Die Abgeordneten Wolfgang Ullmann und Wolfgang Thierse, beide heute Bundestagsabgeordnete, haben sich hierzu übereinstimmend geäußert. Thierse so: „... daß der Weg zu einer vom vereinten deutschen Volk in freier Selbstbestimmung beschlossenen Verfassung erhalten bleibt“ als „Schritt zur Identitätsbildung des geeinten Deutschlands“. Dieses Problem taucht bei Thierse sofort wieder auf, wenn es im neugewählten Bundestag um die Revision des Grundgesetzes geht, die die Verfassungskommission vorbereiten sollte.

Dazu sagte er, und insoweit wollte er für die Ostdeutschen sprechen: „Wir wollen nicht mehr nur bedauert, bemitleidet, gelobt und schulterklopfend behandelt werden, sondern wir wollen endlich gehört werden, nicht als an etwas Fertiges, so unendlich Gelungenes Angeschlossene, sondern als Gleichberechtigte, denen nicht etwas, sei es das Grundgesetz, geschenkt wird, sondern die am Werk der deutschen Einheit mitarbeiten wollen. Das heißt eben auch an seiner Grundlage, der Verfassung.“

Auch hinter diesem Satz wird das Problem der Identitätsbildung des geeinten Volkes deutlich. Sie reduziert sich nicht auf das gleiche Lohnniveau und egalisierte Arbeitslosenziffern.

Dabei wird man allerdings dem Parlamentarischen Rat nicht unterstellen dürfen (und auch Thierse nicht), er habe daran gedacht, daß in einer „Verfassung“ alles anders sein müsse, als es das Grundgesetz regelt. Carlo Schmid:

Wir begreifen dieses Wort „provisorisch“ natürlich vor allem im geographischen Sinne, da wir uns unserer Teilsituation völlig bewußt sind, geographisch und volkspolitisch. Aber struktu-



Leipziger Montagsdemonstration 1989

„Wir wollen gehört werden“

rell wollen wir etwas machen, was nicht provisorisch ist und gleich wieder in die Situation gerät: Heute machen wir etwas, und morgen kann man es wieder ändern, und übermorgen wird eine neue Auseinandersetzung kommen. Wir müssen vielmehr strukturell schon etwas Stabileres hier fertigzubringen versuchen.

Es kommt also nicht auf etwas Neues an, ebensowenig auf das Wort „Verfassung“, nachdem uns der Begriff Grundgesetz gleichsam ans Herz gewachsen ist. Es kommt auf dieses „Ja“ an, in dem

### „Das Grundgesetz hat seine Bewährungsprobe hinter sich“

sich das deutsche Volk das Grundgesetz als seine Verfassung zueignet.

Hat man Angst vorm „Nein“? Diese Befürchtung stimmte kaum mit der immer wieder laut gewordenen Gewißheit überein, das Grundgesetz sei im Volke akzeptiert und verwurzelt; es stimmte also nicht mit einem Argument überein, mit dem man den Verzicht auf die Abstimmung auch gern begründet.

Aber gesetzt den Fall, daß das Grundgesetz in der nunmehr von Bundestag und Bundesrat zu revidierenden Fassung bei der Abstimmung „durchfiele“, hätten wir dann nicht einen verfassungslosen Zustand?

Wir hätten ihn nicht. Dann gilt das Grundgesetz in der Fassung weiter, in der es zur Zeit gilt, freilich nur zeitlich begrenzt. Eine verfassungsgebende Versammlung hätte dann das Grundgesetz und vielleicht weitere Verfassungsentwürfe neu zu beraten und das Ergebnis erneut dem Volk zur Beschlußfassung nach Artikel 146 vorzulegen.

Indessen ist damit nicht zu rechnen, mögen auch einzelne Gruppen versuchen, mit der Propaganda für ein Nein Spezialanliegen in neuen Verfassungsberatungen durchzubringen. Aber ganz gewiß: Erst die Möglichkeit des Neinsagens macht die Volksabstimmung wichtig. Es unterscheidet das vermutete Ja vom wirklichen Ja.

Artikel 146 hat entschieden, daß sich das Volk das Grundgesetz durch einen eigenen Akt der Abstimmung als „seine Verfassung“ zuzueignen hat.

Wenn die Parteien dies ignorieren, müssen sie die Frage, ob das auf die Dauer gutgeht, gleichfalls ignorieren. Es muß ja auch gar nichts passieren; bislang, seit dem Beitritt im Jahre 1990, ist ja auch „nichts passiert“. Eine Garantie ist das allerdings nicht.

Politische Unzufriedenheiten suchen ihren Kristallisationspunkt. Wirtschaftskrise, Schuldenkrise, Parteienverdrossenheit bleiben Unwägbarkeiten für solche Unzufriedenheiten. Es ist nicht fernliegend, daß eine Bürgerrechtsbewegung viele Unterschriften bekäme – nun aber nicht mehr bloß für eine Volksabstimmung über das Grundgesetz, sondern für die Einsetzung eines Verfassungsrates, der die Verfassung noch einmal neu berät und an den sich Hoffnungen knüpfen; etwa die, die Aufnahme weiterer Staatsziele ins Grundgesetz könne den Staat „retten“ oder „reformieren“. Parteien könnten sich dem anschließen.

Das muß nicht von rechts außen kommen: Statt Partei, Brunners Anti-Europa-Partei, die PDS in den neuen Bundesländern, wo der Unmut über die herrschenden Parteien besonders groß ist, das Bündnis 90 aus der Spätzeit der alten DDR, das sich mit den Grünen zusammengetan hat, leiten hier vielleicht Wasser auch auf ihre Mühlen.

Die Verfassungsdebatte wäre der Kristallisationspunkt für vielerlei Unzufriedenheiten, die manche sich schon krisenhaft verdichten sehen. Das schwelt, und niemand weiß, ob es entflammbar

ist, sich ausbreitet: Da könnte auch geltend gemacht werden, daß bisher 39mal das Grundgesetz geändert worden ist, weil es „die da oben“ für richtig hielten; und man müsse nun auch einmal diejenigen zu Worte kommen lassen, die mit der Verfassung in ganz anderer Weise leben müssen als die politische Klasse. Daß „die da unten“ in Verfassungsdingen Richtiges sehen können, hat das Bundesverfassungsgericht der Politik oft genug bewiesen.

Das gegenwärtige politische Szenario ist nicht dazu angetan zu meinen, man behielte schon alles in der Hand. Es könnte klüger sein, jetzt oder nach dem Wahljahr 1994 das zu tun, was zu unterlassen später als schwer begreifliches Versäumnis erschiene.

Natürlich, es kann alles gutgehen.

Wichtig ist nur dies: Diejenigen, die die herrschende Meinung vertreten, wir brauchten keine Volksabstimmung, ha-

---

### **„Verfassung des Volkes, nicht Verfassung für das Volk“**

---

ben hierfür nichts in der Hand außer staatsrechtlichen Aufsätzen, denen von anderen Staatsrechtlern widersprochen wird.

Das ist im Krisenfall wenig, wenn man begründen will, warum die Zusage des Grundgesetzes, daß das Volk über seine Verfassung abzustimmen habe, nicht gilt und das Volk statt dessen – in der Sprache der Einigungspraxis – abgewickelt wird, über die Vorstände von vier Parteien.

Wie die Parteien agieren, sind sie nicht Parteien des Volkes, sondern Parteien der Vertreter des Volkes. Vor fast zwei Jahrzehnten bereits hat eine vom Bundestag eingesetzte „Enquete-Kommission Verfassungsreform“ vor der „Tendenz“ der Parteien „zur Umdeutung ihrer Mittlerfunktion in eine eigene, sich selbst tragende politische Entscheidungsmacht“ gewarnt. Die Nation, so wissen wir seit der Französischen Revolution, wählt ihre Vertreter. Aber die Souveränität, um diesen altmodischen Ausdruck zu gebrauchen, liegt bei der Nation.

Abstimmung über das Grundgesetz hieße, dies über die Beteuerungen hinaus anzuerkennen. Es könnte ein Signal setzen, dessen Wirkung schwer abzuschätzen ist, das aber das prekäre Verhältnis zwischen den Volksvertretern und den Vertretenen zu entspannen vermag; die Parteien wären nach einer solchen Volksabstimmung nicht mehr die gleichen.

Schließlich, aber für manche Politiker wohl am wenigsten beeindruckend: Das Grundgesetz stellt auch eine Wahrheitsfrage. Wahrheitsfragen sind unangenehm, weil sie nicht taktische, sondern moralische Antworten fordern.

Die Frage: Ist es wahr, daß „sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben“ hat, wie es die Präambel besagt? Dem Parlamentarischen Rat mochte man die Wendung hingehen lassen, obschon er selbst nicht vom Volk gewählt worden war; er wollte ein Provisorium schaffen unter dem Regime der Besatzungsmächte, und dies für nur einen Teil des Volkes.

Aber jetzt? Wieso hat sich jetzt das Deutsche Volk kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben? Wer ist das Volk?

Jedenfalls beantwortet sich diese Wahrheitsfrage nicht durch den Hinweis, daß es ja Volksvertreter gebe. Das provoziert die nächste Frage: Wer gab ihnen das Mandat, den Artikel 146 beiseite zu setzen? Gewiß, wir haben 1990 den Bundestag gewählt. Die Wahl zum Bundestag umfaßt das Mandat zu allen Funktionen, die das Parlament auszuüben hat: Gesetzgebung, Regierungsbildung und -kontrolle.

Die Wahlen 1919 zur Nationalversammlung etwa waren demgegenüber Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung. Sie versah die Aufgaben eines Parlaments gleichsam zusätzlich. Aber den Bundestagsabgeordneten fehlt für dieses Beiseitesetzen des Schlußartikels des Grundgesetzes die Vollmacht des Volkes. Sie üben Macht ohne Vollmacht. Der Vormund handelt ohne Vollmacht des Mündels.

Doch kann immerhin das Mündel, wenn es volljährig ist, die Verfügungen des Vormundes durch eigene ersetzen. Gemessen hieran geht es offenbar um eine Dauervormundschaft.

Kein Wunder, daß man heutzutage lesen kann, Demokratie sei ein „Angebot des Grundgesetzes an das Volk“. Fragte jemand nach dem Urheber dieses Angebots, müßte man antworten, daß die Volksvertreter die Urheber sind. Dann hätten wir also die verfassunggebende Gewalt der Volksvertreter. Dies wäre die Denkweise der Bevormundung.

Verfassunggebende Gewalt des Volkes heißt Selbstbestimmung des Volkes. Es verhält sich selbst zu einem vorgeschlagenen Verfassungstext, eignet sich an oder verwirft, was dort festgesetzt worden ist. In anderen europäischen Staaten mit Nachkriegsverfassungen war dies selbstverständlich.

Die Verfassung ist die Verfassung des Volkes, nicht die Verfassung für das Volk. Wer sich die Frage verfügbar macht, ob man das Volk über das Grundgesetz abstimmen lassen soll, der macht sich eben dieses Volk verfügbar. Legitimationsquelle der Verfassung sind also anstelle des Volkes die hierüber beschließenden Abgeordneten und Parteieninstanzen: Sie sind das Volk. □