

## Quelle: Die Zeit

© Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH & Co. KG

Politik

# Ein neues Deutschland

## Wer mehr Europa will, braucht eine andere Verfassung. Aber das Volk muss man dafür nicht fragen

\*Horst Dreier\*

Als wir vor zwei Jahren das 60-jährige Bestehen des Grundgesetzes feiern konnten, wurde betont, wie gut es für die Herausforderungen der Zukunft gerüstet sei. In diesen Tagen hört man ganz andere Stimmen: Das Grundgesetz sei an seinem Ende angekommen, wir brauchten eine neue Verfassung, um das Tor zu einem europäischen Bundesstaat zu öffnen.

Was ist in den zwei Jahren geschehen? Es ist vor allem die Krise des Euro, es sind die immer gewaltigeren Rettungsschirme, die zu solchen Überlegungen geführt haben. Dem Eindruck mancher Kommentatoren zufolge hat die Verzahnung europäischer und nationaler Politik eine neue Dimension erreicht, für die das Grundgesetz als Legitimationsgrundlage nicht mehr ausreicht. Die Stunde der größten (Finanz-)Not könnte so zur großen Stunde einer neuen Verfassung werden. Wenn somit der Ruf nach einer neuen Verfassungsgrundlage mit dem Ziel einer Übertragung zentraler staatlicher Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene ertönt, stellt sich die zentrale Frage, ob das Grundgesetz überhaupt durch eine neue Verfassung abgelöst werden kann. Und falls ja: Bedürfte es dazu einer Volksabstimmung?

Zunächst: Das Grundgesetz erhebt keinen Anspruch auf ewige Geltung. Das mag ein wenig überraschend klingen, weiß man doch, dass das Grundgesetz eine sogenannte

Ewigkeitsklausel kennt. Darunter versteht man die Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG, wonach Menschenwürde und Menschenrechte, Demokratie, Rechts- und Sozialstaat sowie föderale Ordnung gewissermaßen sakrosankt sind. Sie könnten selbst durch einen einstimmigen Beschluss von Bundestag und Bundesrat in ihrem Kern nicht geändert werden. Ganz überwiegend sieht man auch die souveräne Staatlichkeit als ein Element der Ewigkeitsklausel an, die somit die Identität des Grundgesetzes definiert.

Freilich gilt die Ewigkeitsklausel nur, solange das Grundgesetz überhaupt besteht. Seine Schöpfer hatten angenommen, dass es bald durch eine gesamtdeutsche Verfassung abgelöst werden würde. Deswegen gibt es die Schlussbestimmung des Grundgesetzes, Art. 146 GG: »Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.« Das Ungewöhnliche daran ist, dass eine Verfassung hier die Bedingungen ihrer eigenen Ablösung regelt und somit eine normative Brücke zwischen alter und neuer Ordnung baut.

Der Fall der Mauer 1989 warf dann die Frage auf, ob die Stunde des Art. 146 GG gekommen sei und es Zeit für eine neue, gesamtdeutsche Verfassung sei. Entsprechende Forderungen gab es durchaus.

Doch angesichts der sich überschlagenden politischen Ereignisse blieb für langwierige Debatten über eine neue Verfassung kein Raum. Die Wiedervereinigung erfolgte auf anderem Wege.

Was bedeutete das nun für die Geltung des Art. 146? Diese Frage war heiß umstritten. Insbesondere Vertreter von CDU/CSU machten sich für die Abschaffung der Schlussbestimmung stark mit dem Argument, die deutsche Wiedervereinigung mache sie überflüssig. Dagegen sperrte sich vor allem die SPD. Das Ergebnis war ein klassischer Kompromiss. Man schaffte Art. 146 nicht ab, sondern fügte einen Relativsatz ein. Seit 1990 lautet die Schlussbestimmung: »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.«

Das heizte die Kontroversen freilich nur noch mehr an. Weite Teile der Staatsrechtslehre marginalisierten die Schlussbestimmung nach Kräften: Art. 146 in seiner neuen Fassung sei gegenstandslos, meinten einige; andere erklärten die Norm für ungültig. Näherer Betrachtung konnten diese Auffassungen freilich nicht standhalten. Art. 146 GG ist auch in seiner neuen Fassung nicht obsolet.

## Quelle: Die Zeit

© Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH & Co. KG

Dieser Position hat sich mittlerweile auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen. Im Lissabon-Urteil heißt es, im Falle eines Identitätswechsels der Bundesrepublik Deutschland bedürfe es einer neuen Grundentscheidung des deutschen Volkes, für die im geltenden Verfassungsrecht allein Art. 146 eine tragfähige Grundlage bilde. Dabei hat das Gericht die Wendung vom »Identitätswechsel« nicht erfunden, sondern in der Kommentarliteratur vorgefunden.

Die Schlussbestimmung behält demzufolge eine wichtige Reservefunktion für den Fall, dass das deutsche Volk die »Identität« seines Staates neu bestimmen will oder muss. Musterbeispiel dafür wäre, dass aus dem souveränen Staat Bundesrepublik ein Gliedstaat der »Vereinigten Staaten von Europa« würde, Deutschland im Verhältnis zu diesem europäischen Bundesstaat also in der gleichen Relation stünde wie Hamburg oder Hessen zur Bundesrepublik.

Artikel 146 GG sieht die Möglichkeit vor, auf nichtrevolutionärem Wege eine neue Verfassung zu schaffen: Es stünde dem deutschen Volk frei, den Status der Bundesrepublik Deutschland so auszugestalten, dass aus dem souveränen Nationalstaat der bloße Mitgliedsstaat eines europäischen Bundesstaates würde.

Für eine neue Verfassung bedürfte es nun aber nicht, wie viele meinen, zwingend einer Volksabstimmung oder eines Volksentscheides. Das

wäre eine Möglichkeit, aber nicht die einzig denkbare. Denn wenn Art. 146 von einer neuen Verfassung spricht, dann verweist er damit implizit auf die verschiedenen Formen der Verfassungsgebung.

Hier haben sich in der geschichtlichen Entwicklung zwei Grundmodelle herausgeschält: das Konventsmodell und das Nationalversammlungsmodell. Beide tragen dem Umstand Rechnung, dass eine neue Verfassung die Beratung verschiedener Entwürfe und ein beschlussfähiges Endprodukt voraussetzt. Im Konventsmodell ist die Ausarbeitung einer beschlussfähigen Entscheidungsvorlage Aufgabe eines dafür eingesetzten Gremiums, des Konvents; dessen Vorschlag wird einer Volksabstimmung unterworfen. Das Bürgervotum gibt also den Ausschlag.

In Deutschland hat hingegen das Nationalversammlungsmodell stärkere Tradition, wie es in Form der Paulskirchenversammlung oder der Weimarer Nationalversammlung konkrete historische Gestalt gewonnen hat: Das Volk wählt eine verfassungsgebende Versammlung mit dem ausdrücklichen Auftrag, ein Staatsgrundgesetz auszuarbeiten und zu verabschieden, ohne dass eine neuerliche Entscheidung des Volkes über die neue Verfassung vorgesehen wäre.

Art. 146 GG ist für beide Modelle offen. Das Nationalversammlungsmodell ist legitimatorisch keineswegs

zweitrangig, eine Volksabstimmung daher nicht zwingend.

Aus verfassungspolitischer Perspektive mag allerdings für eine Volksabstimmung der Umstand sprechen, dass das deutsche Volk etwa im Unterschied zum französischen, britischen oder irischen bislang seit 1945 keine einzige Gelegenheit hatte, sich direkt zum europäischen Integrationsprozess zu äußern und auch das Grundgesetz selbst entgegen den ursprünglichen Vorstellungen der Besatzungsmächte letztlich keinem Referendum unterworfen wurde.

Wir können uns eine neue Verfassung geben. Der genaue Punkt, von dem an dem der Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses die souveräne Staatlichkeit Deutschlands endgültig zur Disposition stellt, ist schwer zu bestimmen. Aber irgendwann werden wir eine Antwort auf die Frage geben müssen, ob Deutschland ein Gliedstaat der Vereinigten Staaten von Europa werden soll oder nicht.

\*\*\*

HORST DREIER<sup>57</sup>, ist Juraprofessor in Würzburg und derzeit Fellow der Carl Friedrich von Siemens Stiftung in München. 2008 schlug ihn die SPD als Bundesverfassungsrichter vor

\*\*\*