

Der große Neustart

Für ein selbstbestimmtes Leben in Frieden, Freiheit und Demokratie

Hans-Dieter Weber

Teil 2

Warum haben wir Deutschen ein Grundgesetz, aber keine Verfassung?

(Essay)

Um diese Frage beantworten zu können, müssen wir uns zunächst ein wenig mit der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte vertraut machen (1) und (2). Die staatliche Gemeinsamkeit der deutschen Länder begann im Jahr 911 mit der Wahl Konrad I. zum König des Ostfrankenreiches, für das sich der Name „Reich der Deutschen“ und später „Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation“ durchsetzt, es wird aber auch oft als das „Alte Reich“ bezeichnet. Die Machtpolitik der beiden deutschen Großmächte Preußen und Österreich, die ihre Gebietsherrschaft außerhalb der Reichsgrenzen weit in den Osten Europas ausgedehnt hatten sowie die Napoleonischen Kriege führten 1806 zum Ende des Alten Reiches. Geblieben war aber die Idee einer politischen Einheit Deutschlands. Da die deutschen Staaten 1806 nach Auflösung des Alten Reiches ihre volle Souveränität erhalten hatten, waren viele Staaten nicht mehr bereit, sich nach dem militärischen Sieg über Napoleon erneut einem deutschen Bundesstaat unterzuordnen. Der 1815 gegründete Deutsche Bund diente deshalb nur noch der Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands, von ansonsten aber selbstständigen deutschen Staaten.

Die Verfassungsidee, als zwischen Herrscher und Volk vereinbarter „Gesellschaftsvertrag“, hatte ihre Wurzeln in der europäischen Aufklärung und setzte sich seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts immer mehr durch. Die Verfassung

der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787, die polnische Verfassung von 1791 und die französischen Revolutionsverfassungen ab 1791 waren leuchtende Beispiele auch für andere Staaten. Sie ist in Deutschland nach ersten Ansätzen in der napoleonischen Zeit erstmals 1818 in Bayern und Baden und 1819 in Württemberg verwirklicht worden. 1831 bis 1833 kommen Hessen-Kassel, Sachsen, Hannover und andere deutsche Staaten hinzu, nicht aber Preußen und Österreich. Kennzeichen dieser oft noch von den Monarchen einseitig erlassenen Verfassungsgesetze ist die Gewährleistung von Bürgerrechten sowie die Einrichtung einer „Stände“ genannten Volksrepräsentation. Der Monarch vereinte in sich die Rechte der Staatsgewalt, beschränkt aber nun durch die Mitwirkung der Stände an der Gesetzgebung. Fast alle deutschen Staaten schafften sich jetzt auch eine moderne Verwaltungsorganisation. Von vielen Menschen wurde zu dieser Zeit der Verlust der politischen Einheit Deutschlands, der fehlende deutsche Nationalstaat, schmerzlich empfunden. Man begann sich in patriotischen Vereinen zu organisieren. So versammelten sich beispielsweise 1832 Tausende auf dem „Hambacher Fest“ unter der Parole „Vaterland und Freiheit“.

Revolutionäre Unruhen, ausgehend von der französischen Republik, führten 1848 zur Wahl einer deutschen Verfassungsgebenden Nationalversammlung, die in der Frankfurter Paulskirche tagte und am 28.3.1849 eine Reichsverfassung, die sogenannte „Paulskirchenverfassung“ (3) verabschiedete. Diese sollte die Gründung eines geeinten deutschen Nationalstaates mit Freiheits- und Grundrechten für alle Bürger verwirklichen. Vorgesehen war eine konstitutionelle Monarchie mit erblichem Kaiser. Weil jedoch die Monarchen sowohl von Österreich als auch von Preußen ihr Veto einlegten, verlor die Verfassung schnell an Bedeutung. Damit war der Versuch einer Verfassungsgebung „von unten“ gescheitert.

Die zunehmenden Rivalitäten zwischen Preußen und Österreich führten 1866, nach der Schlacht von Königgrätz, zur Auflösung des Deutschen Bundes. Nach dem Ausscheiden Österreichs schlossen sich 1867 eine Reihe von deutschen Staaten unter der Führung von Preußen im Norddeutschen Bund zusammen. Nun wurde Preußen unter Führung von Wilhelm I. zum Motor fortschrittlicher Gesetzgebung: Freizügigkeit und Bekenntnisfreiheit, Zivilehe und Emanzipation der Juden,

Gewerbefreiheit, Koalitionsfreiheit, Schutz des Briefgeheimnisses, Pressefreiheit, das Recht auf gesetzliche Richter, Unabhängigkeit der Gerichte, Schutz der persönlichen Freiheit und der Wohnung und erste Verwaltungsgerichte. Dem Norddeutschen Bund als erstem deutschen Bundesstaat gehörten Baden, Bayern, Württemberg und Hessen südlich des Mains noch nicht an. Doch diese Staaten waren durch Beistandsverträge an den Norddeutschen Bund gebunden und daher am Krieg gegen Frankreich 1870 beteiligt. Nach dem gemeinsamen Sieg traten sie 1871 dem in Versailles gegründeten Deutschen Reich bei. Der Preußische König wurde zum Deutschen Kaiser ausgerufen. Die von Bismarck 1867 für den Norddeutschen Bund ausgearbeitete Verfassung wurde in den Beratungen des konstituierenden Reichstags nur noch wenig modifiziert und ging als „Bismarck-Verfassung“ (4) von 1871 in die deutsche Geschichte ein. Damit war die Verfassungsgebung „von oben“ erfolgreich vollzogen. Höchstes politisches Organ war jetzt ein Bundesrat, in dem die 25 deutschen Regierungen mit unterschiedlichem Stimmengewicht unter dem Vorsitz des Reichskanzlers (bis 1890 Bismarck) zusammenwirkten. Der Reichstag als die gesamtstaatliche Repräsentation des deutschen Volkes ging aus direkten, gleichen und geheimen Wahlen gemäß den Regeln des Mehrheitswahlrechts hervor.

Nach dem verlorenen 1. Weltkrieg brach das 2. Deutsche Reich zusammen und am 9.11.1918 rief der MSPD-Politiker Scheidemann vom Reichstagsgebäude die „deutsche demokratische Republik“ aus. Am 19.1.1919 fanden erstmals nach dem Verhältniswahlrecht Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Nationalversammlung statt. Dieser verdankt Deutschland die am 14.8.1919 in Kraft getretene „Weimarer Reichsverfassung“ (5). „Sie versuchte, das demokratische Prinzip so umfassend wie möglich zu verwirklichen: durch die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit (Art. 54 WRV), durch die Volkswahl des Reichspräsidenten (Art. 41 WRV), durch die Möglichkeit von Volksentscheiden (Art. 73-75 WRV), durch Verfassungsänderungen mittels einer qualifizierten Parlamentsmehrheit oder im Wege von Volksentscheiden (Art. 76 WRV).“ (2) Die Weimarer Reichsverfassung enthielt auch einen umfangreichen Katalog von Grundrechten und Grundpflichten, ganz in der Tradition der Frankfurter Paulskirchenverfassung.

Die alliierten Friedensbedingungen vom Frühjahr 1919, verbunden u.a. mit erheblichen Gebietsabtretungen, unabsehbaren Reparationszahlungen sowie der Festschreibung einer „deutschen Alleinschuld“ am 1. Weltkrieg lasteten schwer auf der jungen demokratischen Republik. In der Folge kam es schnell zu einer Radikalisierung durch links- und rechtsextreme politische Kräfte, was schließlich 1933 zur Machtübernahme durch Reichskanzler Adolf Hitler führte. Während der nationalsozialistischen Herrschaft von 1933 bis 1945 blieb die Weimarer Reichsverfassung weiterhin in Kraft. Allerdings erforderte die Errichtung eines autoritären Staates Verfassungsänderungen, die nur durch Mitwirkung der im Reichstag vertretenen Parteien möglich waren, da die NSDAP keine eigene für Verfassungsänderungen notwendige Zweidrittelmehrheit besaß. Das auf 4 Jahre befristete „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ (auch bekannt als „Ermächtigungsgesetz“) wurde am 24.3.1933 von allen Fraktionen, außer derer von KPD und SPD, beschlossen. In der Folge des dadurch parlamentarisch legalisierten „Notstandes“, der später immer wieder verlängert wurde, war es der Reichsregierung unter ihrem Reichskanzler und späteren „Führer“ Adolf Hitler möglich, durch einseitig nur von ihr erlassene Gesetze und Verordnungen, Schritt für Schritt eine totalitäre Diktatur zu etablieren. Durch die Verhängung eines „Dauernotstands“ wurde die Weimarer Reichsverfassung praktisch ausgehebelt, jedoch zu keinem einzigen Zeitpunkt abgeschafft.

Nach der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht am 8.5.1945 war die deutsche Staatsgewalt de facto erloschen, Deutschland vollständig von alliierten Truppen besetzt. Damit ging die Wahrnehmung aller Hoheitsrechte auf die alliierten Militärbefehlshaber über. Im Potsdamer Abkommen vom 2.8.1945 vereinbarten die USA, die Sowjetunion und Großbritannien die Aufteilung des Großdeutschen Reiches in 4 Besatzungszonen, die gemeinsame Verwaltung Berlins sowie die Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus den Ostgebieten des Reiches und deren Verwaltung durch Polen bzw. die Sowjetunion. Die politische Macht in Deutschland übte jetzt der Alliierte Kontrollrat aus, in dem die 4 Besatzungsmächte gleichberechtigt nach dem Einstimmigkeitsprinzip regierten. Bald schon stellte sich aber heraus, dass die Besatzungsmächte sehr unterschiedliche Vorstellungen für die zukünftige Entwicklung Deutschlands hatten und versuchten, diese in ihren jeweiligen Besatzungszonen

umzusetzen. Dadurch nahm der verfassungspolitische Wiederaufbau in den 4 Zonen einen unterschiedlichen Verlauf. „In den von den Amerikanern regierten Ländern Bayern, Hessen und Nord-Württemberg - Nord-Baden kamen Beratungen über Verfassungen seit Februar 1946 in Gang, die noch vor Ende des Jahres durch Volksabstimmungen angenommen wurden. Die sowjetische Politik zog für die Länder ihrer Zone wenige Monate später nach. (...) Die Landesverfassungen der französischen Zone traten 1947 in Kraft, die der britischen Zone noch später, teils erst nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes.“ (2) Eine von allen Siegermächten gemeinsam getragene Politik für das besetzte Deutschland scheiterte an der Unvereinbarkeit der ökonomischen und verfassungsrechtlichen Ziele in Ost- und Westdeutschland und führte zum „Kalten Krieg“. Im Osten, unter sowjetischer Besatzung, wurde das Projekt einer sozialistischen Gesellschaft nach sowjetischem Vorbild vorangetrieben. Dagegen „kam es in den westlichen Besatzungszonen über die Zukunft deutscher Staatlichkeit und den Sinn und die richtige Form der Demokratie zu einer lebhaften, heute fast vergessenen Diskussion. Verbreitet war die Überzeugung, die Machtergreifung Hitlers bewiese das Versagen des parlamentarischen Systems der Weimarer Republik, was Konsequenzen für das Verständnis der Demokratie haben müsse. (...) Besonders aus bürgerlichen Kreisen erschallte heftige Kritik am herkömmlichen Parteiwesen, das die Konfrontation von Interessengruppen und Weltanschauungen zur Folge habe.“ (2)

Im Frühjahr 1948 beschlossen die 3 Westmächte auf dem Gebiet ihrer Zonen die Gründung eines Teilstaates und erteilten am 1.7.1948 den Ministerpräsidenten in den Ländern den Auftrag zur Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung bis zum 1.9.1948. Diese wurde jedoch nicht, so wie nach dem 1. Weltkrieg, vom Volke gewählt, sondern die Länder entsandten Abgeordnete aus den schon bestehenden Landtagen gemäß der Stärke der dort vertretenen Parteien in den „Parlamentarischen Rat“. Die deutschen Politiker arbeiteten auf Grundlage von Vorgaben der 3 westlichen Besatzungsmächte, den sogenannten „Frankfurter Dokumenten“. Das 1. Dokument enthielt die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, das 2. Vorgaben zur Länderneugliederung und im 3. Dokument waren die Grundzüge des Besatzungsstatuts fixiert. In den 3 Dokumenten wurde deutlich, „wie eng der deutsche Spielraum für die Verfassung und für die zukünftige staatliche Existenz bemessen war.

Die Militärgouverneure stellten zwar die Gewährung einiger Befugnisse der Gesetzgebung, Verwaltung und der Rechtsprechung in Aussicht; ausdrücklich ausgenommen blieben aber beispielsweise die Außenbeziehungen des zu gründenden deutschen Weststaats und die Überwachung des deutschen Außenhandels. Die Besatzungsherrschaft würde also mit der Verabschiedung der Verfassung und der Staatsgründung noch nicht enden, sondern lediglich gelockert und juristisch neu definiert werden.“ (1) Die deutschen Politiker lehnten aber eine Nationalversammlung zur Beratung und Verabschiedung einer Verfassung sowie die Inkraftsetzung durch eine Volksabstimmung prinzipiell ab. Sie wollten keinen neuen deutschen Staat unter Ausschluss der sowjetischen Besatzungszone gründen und damit den Verlust der nationalen Einheit zementieren. Stattdessen sollte lediglich ein provisorisches „Grundgesetz“ erarbeitet werden, um die nationale Entwicklung offen zu halten. Dieses „Grundgesetz“ sollte lediglich durch die Landtage ratifiziert werden. Bei den Abschlussverhandlungen mit den Militärgouverneuren gelang es, diese Kompromisslösung durchzusetzen. Daraufhin begannen sachverständige Experten, der sogenannte „Verfassungskonvent“, mit der Erarbeitung eines Entwurfes für ein Grundgesetz, welcher im Herbst 1948 dem Parlamentarischen Rat zur weiteren Beratung zugeleitet wurde. Das Ergebnis der Beratungen wurde anschließend den Westalliierten zur Genehmigung vorgelegt und noch mehrfach überarbeitet. Am 23.5.1949 wurde das Grundgesetz dann nicht durch Volksabstimmung bestätigt, sondern lediglich „verkündet“. Das Grundgesetz wurde also 1948/49 ganz bewusst nur als Provisorium gesehen und als solches im besetzten Westdeutschland für die gegründete BRD verabschiedet. Es gab deshalb auch keinen Versuch, eine Verfassung durch das Volk abstimmen zu lassen. Die damaligen Besatzungsmächte wollten keine Wiederherstellung des Deutschen Reiches oder auch nur der Souveränität des Volkes. Deutschland war ein besiegt und besetztes Land mit deutlich eingeschränkter Souveränität. Damit konnte eine Abstimmung des Volkes über eine Verfassung von vornherein nicht auf der Basis einer freien demokratischen Beratung und Entscheidung stattfinden. Demnach hat das Grundgesetz bis heute keine demokratische Prozedur zur Verfassungsgebung. Aufgrund des Ausschlusses des Volkes bei der Entstehung des Grundgesetzes konnte es mit der Gründung der Bundesrepublik keine Verfassung geben, sondern es gab lediglich als Ersatz dafür ein Grundgesetz, das allerdings den Gründungsmangel nicht heilen kann. Wir haben seitdem das Grundgesetz nicht als Verfassung, sondern als Provisorium für eine erst

noch herzustellende Verfassung, die mit der nationalen Souveränität (gleichgesetzt mit der Wiedervereinigung) das Provisorium beenden sollte. Als Beleg dafür ein Zitat von Carlo Schmidt, einem SPD-Politiker, der maßgeblich an der Erarbeitung des Grundgesetzes mitgewirkt hatte: „Und die Präambel wird klar zum Ausdruck bringen müssen, dass das Grundgesetz an dem Tage automatisch außer Kraft tritt, an dem eine frei gewählte, frei handelnde, von dem ganzen deutschen Volk entsandte Nationalversammlung – nicht in Abänderung dieses Grundgesetzes, sondern originär– die endgültige Verfassung, die wirkliche Verfassung Deutschlands geschaffen haben wird.“ (6) Um den provisorischen Charakter zu unterstreichen, erhielt das Grundgesetz eine Überleitungsklausel, die in Artikel 146 formuliert wurde: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tag, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Mit dem Fall der Berliner Mauer 1989 traten die Bedingungen für die Ausarbeitung und Verabschiedung einer Verfassung nach Artikel 146 plötzlich und unerwartet ein. Die Besatzungsmächte gestatteten die Wiedervereinigung Deutschlands und verzichteten bis zur in Aussicht stehenden Wiedervereinigung auf die Ausübung ihrer Besatzungsrechte. Das heißt, das deutsche Volk hätte jetzt frei über seine Verfassung entscheiden können. Nach Meinung der Verfasser des ursprünglichen Grundgesetzes hätte es sogar eine Verfassung geben müssen, die das nunmehr wiedervereinigte deutsche Volk selbst hätte beschließen sollen. Denn die Erfüllung des Grundgesetzes war vollzogen und die Einheit hätte eine Verfassung erforderlich gemacht. Es gab 1989/90 auch verschiedene Verfassungsinitiativen: Im Osten z.B. von den „Runden Tischen“ (7) und im Westen z.B. von den Grünen, die Entwürfe ausgearbeitet hatten und einen Verfassungskonvent einberufen wollten. Doch das stieß auf den energischen Widerstand maßgeblicher westdeutscher Parteipolitiker, die insgeheim den Verlust ihrer Macht und der damit verbundenen Privilegien fürchteten. Vorgeschieben wurde ein angeblich bestehender hoher Zeitdruck. Behauptet wurde, die deutsche Wiedervereinigung hätte auf einem solchen Wege ja erst durch Beschluss und Verabschiedung einer neuen Verfassung bewerkstelligt werden können, die Menschen in der DDR wanderten angesichts der unklaren Rechtslage aber schon in großen Scharen nach Westdeutschland aus; außerdem wäre es die Frage, wie lange die Alliierten die offene Lage Deutschlands wirklich aushalten und ob

sie eine neue Verfassung mit vielleicht „unerwünschten“ Inhalten wirklich akzeptieren würden. Tatsächlich wollte man eine politische Grundsatzdebatte unter Beteiligung des Volkes aber unbedingt vermeiden. Bei einer Verfassungsdebatte hätte aus Sicht der Parteipolitiker das Risiko bestanden, dass der bisher inhaltsleere Satz in Artikel 20, Absatz 2 Wirklichkeit geworden wäre: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen (...) ausgeübt.“ Die Tatsache, dass die DDR nach dem damals gültigen Artikel 23 Grundgesetz in den Geltungsbereich des Grundgesetzes eingegliedert wurde, ist nicht – so wie von Politik und manchen Medien behauptet – auf den bestehenden Zeitdruck zurückzuführen. Vielmehr ging es darum, das Volk aus der Willensbildung über eine Verfassung auszuschließen. Für die Interessen einer uneingeschränkten Parteienherrschaft und der dahinterstehenden Lobby insbesondere des Finanzkapitalismus waren offene demokratische Debatten unerwünscht. So blieb es bis heute unter fadenscheinigen Begründungen beim Grundgesetz, das den Parteien die uneingeschränkte Hoheit über die grundlegende Ordnung im Lande beließ. Ersatzweise wurde von den Parteien in die Präambel des Grundgesetzes geschrieben: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und vor den Menschen (...) hat sich das deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.“ (8) Das ist eine glatte politische Lüge, denn zu keinem Zeitpunkt hat das deutsche Volk über das Grundgesetz bisher tatsächlich abgestimmt. Tatsache ist, dass damit dem deutschen Volk ein wichtiges Menschenrecht vorenthalten wurde und bis heute immer noch wird.

Die Beurteilung, ob und inwieweit diese Missachtung der Menschenrechte rechtswidrig ist, dazu gibt es unter Juristen und Wissenschaftlern unterschiedliche Auffassungen. Auf jeden Fall gibt es aber auch heute immer noch den politischen Freiraum, dass sich das Volk in einem von ihm selber zu bestimmenden Verfahren eine Verfassung geben kann. Hier muss eine Demokratiebewegung zukünftig konsequent den Hebel ansetzen. Der Verein „Unsere Verfassung e.V.“ beispielsweise wurde genau aus diesem Grund von Demokratieaktivisten gegründet. Auf seiner Internetseite (9) steht: „Wir leben in einem Staat, in dem sich die Politiker zwar ständig auf das Grundgesetz berufen, in dem die wesentlichsten Grundsätze und Fragen der Demokratie und des Grundgesetzes aber immer mehr außer Acht gelassen werden. Entfesselte Geld- und Wirtschaftsmächte haben unsere Politik von oben her im Griff. Der Schutz der

Grundrechte, soziale Innovationen und alles was von unten kommt, wird von oben her blockiert.“ Der Verein führt gegenwärtig eine digitale Volksabstimmung auf seiner Website mit folgendem Inhalt durch:

„- Ich stimme zu, unser Grundgesetz nach Artikel 146 Grundgesetz zur Verfassung der BRD zu erheben.

- Ich stimme zu, das Recht auf Volksabstimmung vollumfänglich in der Verfassung zu verankern.

- Ich stimme zu, dass über die Inhalte der Verfassung nur per Volksabstimmung entschieden werden kann.“

Und weiter heißt es: „Da wir das Grundgesetz selbst zur Verfassung erheben, zerstören wir so nicht die staatliche Ordnung, übernehmen aber endlich die von Beginn an zugesicherte Rolle des Souveräns im Staat („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“) – und können DANACH der Politik die Richtung weisen, die sie DURCH UNS erhalten soll.“ Aus meiner Sicht ein kluger Vorschlag, das Grundgesetz in einem ersten Schritt per Volksabstimmung zur Verfassung zu erheben, dabei gleichzeitig Volksabstimmungen auch auf Bundesebene verbindlich zu verankern und auf dieser Grundlage dann in weiteren Schritten durch Volksabstimmungen die vom Volk für notwendig erachteten Änderungen zu einzelnen Artikeln der Verfassung vorzunehmen. Da sich die gesellschaftlichen Verhältnisse im Laufe der Zeit ändern können, sollen zukünftig dann auch sämtliche Novellierungen der Verfassung durch Volksabstimmungen etwas ganz Alltägliches werden, wie es zum Beispiel in der Schweiz schon lange der Fall ist.

Die Vorschläge des Rechtsanwalts Friedemann Willemer setzen gleichfalls am Artikel 146 Grundgesetz an. Auf seiner Internetseite (10) schreibt er: „Nach der Wiedervereinigung hat der Deutsche Bundestag den Verfassungsauftrag des Grundgesetzes jedoch nicht umgesetzt, sondern den Akt zur Aktivierung der verfassungsgebenden bzw. verfassungsablösenden Gewalt des deutschen Volkes auf unbestimmte Zeit vertagt. Die Beseitigung des Artikels 146 alter Fassung durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990 ist ein eklatanter Verstoß gegen Artikel 79

Absatz 3 Grundgesetz. Der Artikel 79 Absatz 3 schützt die unberührbaren Grundsätze des Grundgesetzes vor Eingriffen durch die verfassten Gewalten – Parlament, Regierung, Gerichtsbarkeit. Darüber hinaus wird der deutsche Bundestag mit Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz ausdrücklich an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Kernelement der verfassungsmäßigen Ordnung ist Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Artikel 146, alte Fassung, sollte dies nach Vollendung der Einheit Deutschlands gewährleisten. Der verfassungsgebende Akt durch das Volk ist die Geburtsstunde eines demokratischen Gemeinwesens und darf nicht in das Belieben der verfassten Organe gestellt werden, wie es mit der Änderung des Artikels 146 Grundgesetz geschehen ist. Damit hat sich der Deutsche Bundestag nicht nur über den provisorischen Charakter des Grundgesetzes laut Präambel und das Gebot der Volksabstimmung nach Vollendung der Einheit Deutschlands, sondern auch über die durch Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz als für unberührbar erklärte verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes hinweggesetzt. Indem der Deutsche Bundestag die Abstimmung über eine Verfassung ins „Jenseits“ beförderte, entmündigte er das deutsche Volk. Denn nunmehr entscheidet der Deutsche Bundestag nach seinem Belieben, ob der Souverän seine verfassungsgebende Gewalt ausüben darf. Damit wird das unantastbare Demokratieprinzip des Grundgesetzes ad absurdum geführt.“ Willemer schlägt deshalb vor: „Zwingen wir den Deutschen Bundestag mit einer Petition den Verfassungsauftrag aus dem Jahr 1949 nach Vollendung der Wiedervereinigung umzusetzen und dem deutschen Volk endlich die Gelegenheit zu geben, eine Verfassung zu formen, die für alle Zukunft sicherstellt, was in Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz ausdrücklich anerkannt wird: Volkssouveränität. In einer Demokratie, und nur das ist Demokratie, ist das Volk „Träger“ der Staatsgewalt und alleinige Quelle ihrer Legitimation mit der Folge, dass den Repräsentanten für die Zukunft die Oberaufsicht entzogen werden muss und sie sich den Gesetzesbefehlen des Souveräns zu unterwerfen haben.“ Sein Fazit: „Zurzeit haben wir ein von Repräsentanten geschaffenes repräsentatives Herrschaftssystem, aber keine Demokratie.“

Gegen eine Verfassungsgebung wird von manchen Parteipolitikern und Medien der Einwand erhoben, dass sich das Grundgesetz doch bewährt habe und es somit keiner

Verfassung mehr bedarf. Diese Behauptung ist aber falsch. Ein demokratischer Rechtsstaat bekommt erst mit einer Verfassung die Legitimation staatlicher Macht. Seit der Aufklärung ist aber unbestritten das Volk als die „verfassungsgebende Gewalt“ letztendlich legitimierende Rechtfertigung der Verfassung und die sich im Rahmen der Verfassung bewegenden Legislative, Exekutive und Judikative lediglich „verfasste Gewalten“. Deshalb muss der erste und grundlegende Schritt einer demokratischen Fundierung Deutschlands eine vom Volke legitimierte Verfassung sein. Die Äußerung des Volkswillens geschieht nicht durch Meinungsumfragen, sondern im Rahmen eines zum Zweck der Verfassungsgebung festgelegten Verfahrens. Die Form des Verfahrens steht dabei im Ermessen des Souveräns.

Gemäß dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland existieren in allen 16 Bundesländern eigene Landesverfassungen. Nach Artikel 28, Absatz 1, Satz 1 Grundgesetz müssen die Landesverfassungen „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ entsprechen, enthalten teilweise aber auch landesspezifische Regelungen, zum Beispiel zur direkten Demokratie oder zu sozialen Grundrechten. In historischer Hinsicht sind einige Landesverfassungen älter als das Grundgesetz, wie beispielsweise in Bayern, Bremen oder Hessen. In der ehemaligen DDR beruhte die staatliche Verwaltung nur anfangs auf Ländern, danach auf Bezirken. Deshalb traten die Landesverfassungen hier erst nach der Wiedervereinigung 1990 in Kraft. Analog zur Kritik am Grundgesetz ist auch bei den Landesverfassungen anzumerken, dass diese häufig nicht durch Volksabstimmungen legitimiert wurden und Änderungen nicht obligatorisch durch Volksentscheide beschlossen werden müssen. Volksabstimmungen gab es in Bayern, in Berlin, in Brandenburg, in Hessen, in Mecklenburg-Vorpommern, in Nordrhein-Westfalen und in Thüringen. Im Saarland wurde die Landesverfassung durch eine zuvor von den Bürgern gewählte Verfassungsgebende Versammlung bestätigt. In allen anderen Bundesländern haben bisher lediglich die Landtage darüber entschieden. Noch undemokratischer geht es in den 16 Bundesländern bei anstehenden Verfassungsänderungen zu. Hier haben die Bürger nahezu generell kein demokratisches Mitspracherecht. Dazu stellte „Mehr Demokratie e.V.“ in einer Pressemitteilung (11) fest: „Hessen und Bayern sind die einzigen Bundesländer, in denen nur die Bürger über Verfassungsänderungen entscheiden können. Dieses

obligatorische Verfassungsreferendum ist Vorbild für die anderen Bundesländer.“ Und weiter: „Die Abstimmung über die eigene Verfassung ist ein ganz grundlegender demokratischer Akt. Die Bürgerinnen und Bürger sollten in allen Ländern über die Grundregeln der Gesellschaft, in der sie leben, entscheiden können.“ Der Verein stellt fest: „In Bayern haben die Bürger bereits vierzehnmal, in Hessen neunmal über Änderungen ihrer Landesverfassung direkt entschieden. In Bremen und Berlin gibt es Sonderregeln, bei denen die Bürger in Einzelfällen zu Verfassungsänderungen obligatorisch abstimmen. Alle anderen Bundesländer kennen keine obligatorischen Verfassungsreferenden.“

Das politische Leben in den Kommunen, also in den Städten, Dörfern und Landkreisen, wird in sogenannten „Kommunalverfassungen“ gesetzlich geregelt. Artikel 28, Absatz 2 Grundgesetz schreibt generell das kommunale Recht auf Selbstverwaltung fest. In den 1990er Jahren hat sich in Deutschland nahezu überall das Modell der Süddeutschen Ratsverfassung durchgesetzt. „In der Grundform wird der Bürgermeister a) von der Bevölkerung direkt gewählt, er führt b) den Vorsitz im Gemeinderat bzw. Stadtrat, ist c) sowohl oberster Verwaltungschef als auch d) oberster Repräsentant der Kommune. Ihm gegenüber steht der ebenfalls von der Bevölkerung gewählte Gemeinde- bzw. Stadtrat ...“ (1) Im Unterschied zum Grundgesetz sowie den Länderverfassungen haben die Kommunalverfassungen (auch als Gemeinde- und Landkreisordnungen bezeichnet) keinen Verfassungsrang, sondern sind Landesgesetze, über welche die jeweiligen Landesparlamente entscheiden. Dennoch sind diese für das tägliche Leben der Bürger in ihren Städten, Gemeinden und Landkreisen von herausragender Bedeutung. Deshalb sollte es in einem modernen demokratischen Rechtsstaat die Regel sein, dass auch die Kommunalverfassungen bzw. deren Novellierungen in den jeweiligen Bundesländern obligatorisch durch Volksentscheide bestätigt werden sollten.

Über die Notwendigkeit von Verfassungsgerichten gibt es international unterschiedliche Standpunkte. In der Schweiz beispielsweise kennt man keine Verfassungsgerichte. Dazu erklärt Prof. Dr. Martin Schubarth, ehemaliger Bundesgerichtspräsident: „Soll das Bundesgericht überprüfen können, ob Bundesgesetze mit der Bundesverfassung im Einklang stehen? Darauf antwortet die

Bundesverfassung mit einem Nein. (...) Das Argument, die Justiz habe den Vorrang der Verfassung sicherzustellen, beruht auf der etwas naiven und wenig reflektierten Annahme, es sei klar, was in der Verfassung stehe. Ergibt sich aus dem Gleichheitssatz das Gebot eines einheitlichen Rentenalters? Oder eine Wehrpflicht für beide Geschlechter? Oder ein Anspruch auf gleiche Versicherungsprämien für Mann und Frau? Die Antwort darauf findet sich nicht in der Verfassung. Deshalb ist es legitim, die Antwort dem demokratischen Gesetzgeber zu überlassen und nicht einem kleinen Richterghremium. (...) Diese Beispiele zeigen, dass es in der Regel um die Konkretisierung der Verfassung geht, die häufig offen ist für verschiedene Lösungen. Diese Konkretisierung hat eine politische Komponente und obliegt deshalb dem Gesetzgeber und nicht einem Richterghremium.“ (12) In Deutschland regelt das Grundgesetz im Artikel 94 sowie das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (13) die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene. Das Bundesverfassungsgericht mit Sitz in Karlsruhe besteht aus 2 Senaten mit je 8 Richtern. Die Richter werden je zur Hälfte durch einen Wahlausschuss des Bundestages (12 Abgeordnete) und vom Bundesrat jeweils mit Zweidrittelmehrheit für 12 Jahre gewählt. „Das Bundesverfassungsgericht wacht darüber, dass Parlamente, Regierungen und Gerichte in Deutschland das Grundgesetz einhalten. Es kann zum Beispiel ordnungsgemäß beschlossene Gesetze und Regierungsanordnungen wieder aufheben, wenn sie seiner Meinung nach verfassungswidrig sind. Es entscheidet über Parteiverbote und über Verfassungsbeschwerden, die jede Bürgerin und jeder Bürger beim Bundesverfassungsgericht einreichen kann.“ (1) Das Bundesverfassungsgericht kann aus meiner Sicht die ihm übertragenen Aufgaben aber nur unter strikter Wahrung parteilicher Unabhängigkeit und Neutralität erfüllen. Und genau hier liegt das Problem in Deutschland. Denn die Richter werden ausschließlich von einigen im Bundestag sowie Bundesrat vertretenen Parteien, quasi nach Parteienproporz, vorgeschlagen: „Während bis zum Jahr 2016 das Vorschlagsrecht in Bundesrat und Bundestag durch die CDU/CSU sowie die SPD weitestgehend abwechselnd wahrgenommen wurde, vereinbarte man 2016 eine Benennungsabfolge unter Einbeziehung der Grünen: Union – SPD – Union – Grüne.“ (14) Damit ist parteipolitischer Einflussnahme schon allein durch die Wahl der Richter Tür und Tor geöffnet und Gewaltenteilung nur ein Lippenbekenntnis.

Darüber hinaus existieren Landesverfassungsgerichte in allen Bundesländern, mit Ausnahme von Schleswig-Holstein, das die Zuständigkeit für Verfassungsstreitigkeiten dem Bundesverfassungsgericht übertragen hat. Da die Landesverfassungsgerichte relativ selten angerufen werden, sind die Richter dort in der Regel nicht ausschließlich tätig. Ansonsten sind hier in gleicher Weise wie schon beim Bundesverfassungsgericht allein durch die Wahl der Richter fehlende parteiliche Unabhängigkeit und damit fehlende Neutralität zu kritisieren.

Kommen wir abschließend noch einmal zurück auf die oben gestellte Frage: „Warum haben wir Deutschen ein Grundgesetz, aber keine Verfassung?“ Wenn man die historischen Gegebenheiten der Jahre nach Ende des 2. Weltkriegs berücksichtigt, Deutschland hatte bedingungslos kapituliert, war kein souveräner Staat mehr und in 4 Besatzungszonen geteilt, dann kann man die Entscheidung der damaligen deutschen Politiker für ein provisorisches Grundgesetz und gegen eine durch Volksentscheid legitimierte Verfassung gut verstehen. Diese Entscheidung der „Mütter und Väter des Grundgesetzes“ aus dem Jahr 1948/49 verdient auch heute noch unseren Respekt. In kluger Voraussicht haben sie damals die nationale Frage bewusst offengehalten und damit im Interesse des deutschen Volkes gehandelt. Mit dem Grundgesetz haben sie uns ein hervorragendes „Provisorium“ hinterlassen, das die demokratischen Errungenschaften aus der Frankfurter Paulskirchenverfassung sowie der Weimarer Reichsverfassung bewusst aufgreift und zeitgemäß fortführt. Mehr war 1948/49 politisch nicht durchsetzbar.

Dennoch trägt dieses provisorische Grundgesetz von Anfang an auch schon den Keim für eine undemokratische Entwicklung in sich: Souverän war bis zur Wiedervereinigung 1990 auch in der alten BRD zu keinem Zeitpunkt das deutsche Volk, sondern waren immer die Besatzungsmächte. Damit fehlte schon von Anfang an das eigentliche Fundament für eine wahrhaft demokratische Entwicklung. Da sich aber die Besatzungsmächte verständlicherweise lediglich um die politischen Angelegenheiten in ihren jeweiligen Besatzungszonen kümmerten, die sie unmittelbar selber interessierten, andererseits aber das deutsche Volk auf Bundesebene nichts zu entscheiden hatte, entstand zwangsläufig ein zeitweiliges Machtvakuum. Dieses füllten dann Schritt für Schritt politische Mächte aus, die nach dem Willen der „Mütter

und Väter des Grundgesetzes“ eigentlich in Deutschland nach den unheilvollen Erfahrungen mit ihnen im „3. Reich“ keine wichtige Rolle mehr spielen sollten: die Parteien. In vielen kleinen Schritten, nahezu unmerklich, füllten die Parteien dieses Machtvakuum in ihrem Sinne aus und stiegen im Nachkriegsdeutschland damit zur führenden politischen Macht auf. Diese Entwicklung hat nach und nach dazu geführt, dass sich in Deutschland keine wahrhafte Demokratie, sondern in Wirklichkeit eine Parteienherrschaft etablieren konnte. Diese ist seit 1990 auch der eigentliche Grund dafür, warum deutsche Parteipolitiker den klaren Verfassungsauftrag aus Artikel 146 Grundgesetz (alte Fassung) einfach ignorieren und untätig sind. Dass die 1990 plötzlich und unerwartet auf der politischen Agenda stehende Wiedervereinigung Deutschlands nach Artikel 23 Grundgesetz vollzogen wurde, hat den Weg zu einer gesamtdeutschen, per Volksentscheid legitimierten Verfassung aber keineswegs verbaut. Fast schon vergessen ist, dass Bundestag und Bundesrat 1992 eine Gemeinsame Verfassungskommission unter dem Vorsitz von Rupert Scholz (CDU) und Henning Voscherau (SPD) eingesetzt hatten. Nach 2-jähriger Beratung stellte die Kommission dann aber ganz im Sinne der herrschenden Parteien fest, dass am Grundgesetz nicht viel zu ändern sei. Dafür sei keine Volksabstimmung anzusetzen, ein Bundestagsbeschluss reiche. Mittlerweile tun diese Parteipolitiker in der Öffentlichkeit so, als hätten die Deutschen doch längst eine eigene, vom Volke legitimierte Verfassung – eine glatte Lüge. Der ehemalige DDR-Bürgerrechtler Werner Schulz schrieb dazu 2019 in einem Artikel in der „Welt“ (15): „Das Erbe der Friedlichen Revolution hätte in eine neue, gesamtdeutsche Verfassung einfließen müssen. Dieses Versäumnis hat fatale Spätfolgen.“ (...) „Zwar sagt das Grundgesetz, dass alle Macht vom Volke ausgeht, doch hält sich der Witz, dass niemand weiß, wie sie dahin zurückkommt. Die Parteien, die eigentlich nur an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken sollen, zeigten bisher kein Interesse daran, ihre Dominanz aufzugeben.“ Wir leben deshalb heute nicht in einem demokratischen Rechtsstaat, sondern in einer „Fassadendemokratie“. In der Realität herrscht nicht der eigentliche Souverän, das deutsche Volk, sondern ein Kartell von Parteifunktionären mittlerweile nahezu absolutistisch und zunehmend ohne jegliche Kontrolle. Sie benehmen sich so, als würde ihnen Deutschland gehören. Dabei tragen sie im Grunde selber nichts zum Volksvermögen bei, leben dafür aber fürstlich auf Kosten des deutschen Steuerzahlers. Dieses Parteienkartell hat sich in Deutschland mittlerweile wie ein Krebsgeschwür ausgebreitet und trifft wichtige politische Entscheidungen über die

Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg in erster Linie im eigenen Interesse, zunehmend aber auch im Interesse finanzstarker Wirtschaftsmächte. Dieser unheilvollen politischen Entwicklung in Deutschland, die mit Sicherheit nicht im Sinne der „Mütter und Väter des Grundgesetzes“ liegt, muss entschlossen Einhalt geboten werden. Eine demokratische Verfassung, die vom deutschen Volk durch Volksentscheid legitimiert wird, ist dafür der entscheidende Hebel, dem sich eine Demokratiebewegung bedienen muss. Sie hat dabei alles Recht voll auf ihrer Seite. Das gilt in gleicher Weise ebenso für die Länder- sowie die Kommunalverfassungen.

Quellen:

- (1) Bundeszentrale für politische Bildung: bpb.de
- (2) Dietmar Willoweit: Reich und Staat, Eine kleine deutsche Verfassungsgeschichte, Verlag C.H.Beck
- (3) Verfassung des Deutschen Reiches vom 28.3.1849
- (4) Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871
- (5) Die Verfassung des Deutschen Reiches, „Weimarer Reichsverfassung“ vom 11.8.1919
- (6) Carlo Schmidt, Parlamentarischer Rat, Stenografische Berichte über die Plenarsitzungen, Seite 71
- (7) Entwurf: Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches, Berlin im April 1990
- (8) Präambel des Grundgesetzes seit 1990
- (9) www.unsere-verfassung.de
- (10) www.verfassungs-forum.de
- (11) Pressemitteilung vom 23.10.2018 von Mehr Demokratie e.V. zum Verfassungsreferendum in Hessen
- (12) swissinfo.ch
- (13) Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.3.1951

(14) WIKIPEDIA: Bundesverfassungsgericht

(15) Werner Schulz: Die Einheit hätte eine neue deutsche Verfassung gebraucht, Die Welt vom 13.9.2019