

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrevorsitzender der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V.

Reise nach Korea vom 2. Oktober bis 8. Oktober 2010

Vortrag am 4. Oktober 2010

**Verfassungsrechtliche Fragestellungen bei der Vereinigung
der beiden deutschen Staaten - verfassungspolitische
Ausgangsüberlegungen**

I. Einführung

1. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten war schon als Staatszielbestimmung der Bundesrepublik Deutschland in der Präambel seiner Verfassung von 1949 angelegt. Sie lautete auszugsweise:

„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott
und den Menschen,
von dem Willen beseelt, seine nationale und
staatliche Einheit zu wahren und als gleichberech-

tigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das deutsche Volk in den Ländern ..., um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, Kraft seiner Verfassung gebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.

Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.

Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

Bei der Verfassungsgebung wurde seinerzeit schon mit der Bezeichnung der Verfassung als „Grundgesetz“ und eben gerade nicht als „Verfassung“ auf einen Zustand Deutschlands in seinen beiden Teilen Bedacht genommen, der für ein Volk und einen Staat nicht als „Normalzustand“ bezeichnet werden kann. Diese Erkenntnis halte ich für außerordentlich wichtig, weil die Vereinigung von zwei Teilstaaten eines ursprünglich einheitlichen Staates nicht allein, genauer: nur auf

einer zweiten Ebene, unter ökonomischen und finanziellen Gesichtspunkten betrachtet werden darf.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat 1949 keinerlei Vorgaben dahingehend gemacht, was geschehen soll, wenn die Vereinigung greifbar wird und durchgeführt werden kann. Insoweit bestimmte lediglich Art. 146 des Grundgesetzes in Bezug auf dessen Geltungsdauer, dass das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

2. Bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten sind eine Makro- und eine Mikroebene zu unterscheiden. Unter der Makroebene verstehe ich den verfassungspolitischen, vor allem auch den politischen Vorgang als solchen und seine Auswirkungen. Unter der Mikroebene verstehe ich die Umsetzung in den Einzelheiten, vor allem der einzelnen Bereiche des Rechts und der Gesellschaft. In letzterer Hinsicht ist es bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten zweifelsohne zu nicht geringen Unebenheiten gekommen. Allerdings darf dieser Umstand kein Hindernis dafür sein, die Vereinigung von zwei Staaten, die historisch eine Einheit waren, von vornherein aufrichtig und ohne Einschränkung zu bejahen. Gerade die Erfahrungen in der

Bundesrepublik Deutschland im Verlauf dieses Vereinigungsprozesses, der nunmehr 20 Jahre währt, gibt im Gegenteil genügend Anschauung dafür, was bei einem solchen epochalen Ereignis in Erwägung zu ziehen ist und was besonderer Überlegung bedarf.

II. Einzelheiten

1. Makroebene

Man kann ohne Übertreibung und ohne Selbstgefälligkeit feststellen, dass die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ein grandioser Erfolg ist. Dazu bedarf es allerdings einer nüchternen und distanzierten Betrachtung. Eine solche führt zu folgenden Wahrnehmungen: Zunächst einmal wird es dem legitimen Geltungsanspruch eines Volkes gerecht, wenn es nach einer gewaltsamen Trennung wieder zusammenfindet. Das gebietet - und hat nichts mit Nationalismus zu tun - die Selbstachtung eines jeden Volkes. Mit der Vereinigung verändert sich zudem die internationale Wahrnehmung, also die Wahrnehmung durch die Staatengemeinschaft. Ein vereintes Land wird ganz anders und mit größerem Gewicht und größerer Bedeutung als ein geteiltes wahrgenommen. Das Gewicht des vereinten Landes ist ungleich höher in der Völkergemeinschaft als bei bestehender Teilung von beiden

Teilstaaten je für sich und auch nicht zusammen. Zu viele Energien gehen schon allein durch eine solche Teilung nutzlos verloren. Jeder Teilstaat muss sich in einem nicht geringen Maße mit sich selbst und mit dem anderen Teilstaat beschäftigen, ohne dass dem eine substantielle Bedeutung beikäme. Schon allein der Umstand der Teilung bedingt diese Absorption ungeheurerer Energie.

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten kann man nicht ohne eine gewisse Genugtuung die Feststellung treffen, dass Deutschland in Europa, innerhalb der europäischen Integration und in der weltweiten Völkergemeinschaft an Ansehen und politischem Gewicht enorm gewonnen hat. Viele der zuvor ausschließlich im Inneren wegen der Teilung gebundenen und auch nur dort wirksamen Kräfte sind nunmehr freigesetzt. Sie können einem Land so völlig neue Dimensionen erschließen. All das kann nicht in Geld gemessen werden, sondern es handelt sich um Werte an sich. Das Selbstverständnis und die Selbstachtung eines Volkes und seines Staates sind überragende ideelle Werte. Es verbietet sich von vornherein, solche in Geld messbar machen zu wollen. Des Weiteren muss man von vornherein zugrunde legen, dass ein solch gewaltiger Prozess, wie es die Vereinigung von zwei zuvor getrennten Staaten bedeutet, immer ein Unikat ist. Dafür gibt es keine Patentrezepte und man kann solches auch

nicht im Modell simulieren. Vor allem wäre es nicht seriös, den Menschen vorzugaukeln, dass es sich um ein einfach zu bewerkstelliges Unternehmen handeln würde. So hat das seinerzeit leichthin gesprochene Wort des damaligen Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland von den „blühenden Landschaften“ politisch und im Bewusstsein der Menschen allergrößten Schaden angerichtet. Davor muss man sich von vornherein hüten; solche und ähnliche Äußerungen gefährden die Akzeptanz dieses Vorhabens.

Andererseits bieten die Durchführung der deutschen Vereinigung und ihr Verlauf wie auch der Prozess der fortschreitenden europäischen Integration wie auch der Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 und die Bewältigung der furchtbaren Vergangenheit der Jahre 1933 bis 1945 genügend Anschauung, strategische Überlegungen dahingehend anzustellen, wie eine Vereinigung zweier Staaten zu bewerkstelligen sein könnte, ohne dass zu viele Verwerfungen auftreten.

2. Mikroebene

a) Wie schon erwähnt, hat das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, also eines der beiden zu vereinigenden Teilstaaten, keinen Weg vorgeschrieben, wie ein solches Vorhaben umzusetzen sein

werde. Lediglich die Präambel und der genannte Artikel 146 enthielten überhaupt Hinweise darauf, dass für den Verfassungsgeber die Vereinigung der beiden getrennten deutschen Staaten ein zentrales Anliegen ist. Von daher waren Regierung und Parlament der Bundesrepublik Deutschland in den maßgeblichen Jahren 1989 und 1990 in der Wahl der Vereinigungsform letztlich frei. Im Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik wurde vereinbart, dass diese der Bundesrepublik Deutschland beitrete und mit dem Wirksamwerden des Beitritts die dortigen ursprünglichen Länder wiederhergestellt und Länder der Bundesrepublik Deutschland neben den dort schon bestehenden elf Ländern werden. Es handelt sich hierbei vordergründig lediglich um eine Formalie. Gleichwohl kann nicht übersehen werden, dass durch die Wahl der Form, nämlich ein Beitritt, nicht zwei an sich gleichberechtigte Staaten sich zu einem neuen Staat zusammenfinden, sondern der eine (Teil)Staat in dem anderen gleichsam aufgeht. Ich bewerte dies nicht, ob also eine andere Form der Vereinigung vorzugswürdig gewesen wäre, möchte aber an dieser Stelle darauf hinweisen, dass bei einem solchen fundamentalen Vorgang auch und in erster Linie das Problem der Akzeptanz beobachtet werden muss. Akzeptanz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Menschen in beiden Staaten gefühls-

mäßig die Vereinigung bejahen und verinnerlichen müssen. Das ist bei der Wahl der Form eines Beitritts nicht ohne Weiteres zu erwarten, weil die Menschen in dem beitretenden Teil sich möglicherweise als unterlegen fühlen und die Menschen in dem aufnehmenden Teil aus eben diesem Grund die Vereinigung möglicherweise nicht offenen Herzens bejahen, da ihnen - das kann man nicht leugnen - in jedem Fall Opfer abverlangt werden.

Gerade diese beiden Ausgangselemente einer Vereinigung verlangen politisch höchstes Gespür, weil es den Vereinigungsprozess nicht befördert, sondern nachhaltig stört, wenn sich die Menschen nicht als Gleichberechtigte fühlen, sondern das Empfinden haben, dass zwischen ihnen in den beiden vereinigten Staaten ein Gefälle besteht. Damit wird ein unterschiedliches Bewusstsein gefördert, gipfelnd in mangelhafter bis fehlender Akzeptanz auf beiden Seiten mindestens für lange Zeit.

b)

Da in Deutschland verfassungsrechtlich für die Form der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und die Umsetzung im Einzelnen in den Lebens- und Rechtsalltag von Verfassungs wegen keine Vorgaben gemacht wurden, waren die Bundesrepublik Deutschland und

die Deutsche Demokratische Republik bei der Gestaltung des Einigungsvertrages ziemlich frei. Rückschauend nach 20 Jahren und dem jetzt erreichten Zustand kann man verschiedene Beobachtungen festhalten, die für vergleichbare Vorhaben in anderen Ländern möglicherweise hilfreich in dem Sinne sein können, dass man ganz oder teilweise andere Wege wählt. Aufgrund meiner breiten beruflichen und wissenschaftlichen Erfahrung und teilweisen Mitwirkung bei der Umsetzung (vor allem im Planungsrecht für Straßen, Wasser und Städte) neige ich dazu, dass man - wie ich das auch schon 2002 für den europäischen Integrationsprozess gefordert habe - den Einigungsprozess stuft. Wieviele Stufen man vorsieht, bleibt der politischen Entscheidung vorbehalten. Allerdings hat sich in Deutschland gezeigt, dass die abrupte Zertrümmerung der Wirtschaftsstrukturen in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Staatsbetriebe in Landwirtschaft und Produktion) Millionen Arbeitsplätze gekostet hat, die bis heute, also 20 Jahre danach, noch nicht ausgeglichen werden konnten. Die Privatisierung von ursprünglich vom Staat unterhaltener Unternehmensstrukturen muss sehr behutsam vor sich gehen, weil die Erfahrung gelehrt hat, dass die Wettbewerber aus der schon bestehenden freien Wirtschaft den gerade privatisierten Unternehmen der ursprünglichen Staatswirtschaft weit überlegen sind und diese ohne großen

Aufwand vernichten können. Auf diese Weise verschiebt sich nach einer Vereinigung die Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur ganz beträchtlich und kann das vereinigte Staatswesen auf Jahrzehnte hin schädigen. Auch wenn es sich zum Zeitpunkt der Vereinigung in dem einen Teilstaat um eine marode Staatswirtschaft handelt, muss sehr sorgfältig überlegt werden, welche dieser vorhandenen Strukturen beibehalten und gestärkt werden müssen, damit solche das Staatsganze gefährdende Ungleichgewichte vermieden werden. Zugleich wird so die Gefahr verringert, dass es zu nicht wünschenswerten Binnenwanderungen dergestalt kommt, dass zahllose Menschen aus dem „ärmeren“ Teilstaat in den „reicheren“ Teilstaat wandern und dort für zusätzliche Strukturprobleme bis hin zu Verwerfungen sorgen. Die seinerzeitige Form der Vereinigung der beiden deutschen Staaten in dieser Hinsicht (Stichwort Treuhand) hat dazu geführt, dass ganze Stadtteile und Landstriche im Beitrittsgebiet nicht unerheblich entvölkert wurden und dort nur noch ältere und nicht mehr im aktiven Berufsleben stehende Menschen zurückbleiben. Aus diesem Grunde besteht die Gefahr, dass die Infrastruktur (Schule, Lebensmittelversorgung, ärztliche Versorgung und so weiter) allmählich zusammenbricht.

Allerdings muss man ganz deutlich hierzu festhalten, dass solche und andere Erscheinungen im Gefolge des Vereinigungsprozesses

nicht dazu führen dürfen, dass man davor zurückschreckt. Vielmehr ist es oberstes Gebot, vorbeugend zu überlegen, wie negative Entwicklungen, wie sie in Deutschland zweifellos mit der Vereinigung einhergegangen sind, vermieden werden können. Das ist - wie schon dieses Beispiel der Privatisierung zeigt - gar nicht so schwierig.

c) Da man nicht von vornherein ausschließen kann, dass trotz der Vermeidung solcher Fehler zum Beispiel eine Binnenwanderung einsetzt und auch die Akzeptanz in der Bevölkerung auf beiden Seiten in den ursprünglichen Teilstaaten zu wünschen übrig lässt, muss man einen gestuften Beitritt in Erwägung ziehen. Solange dies bedacht worden war, war der europäische Integrationsprozess ein wirklicher Erfolg. Er hatte vor über 50 Jahren mit der Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eingesetzt und wurde erst seit etwa 30 Jahren in Richtung auch einer darüber hinausgreifenden politischen Gemeinschaft weiterentwickelt. Nur wurde hierbei übersehen, dass die beitrittswilligen Staaten nicht alle in wirtschaftlicher, sozialer und rechtsstaatlicher Hinsicht das gleiche Niveau aufweisen. Anstatt nun gestufte Beitritte vorzusehen, wie es die ursprüngliche Sechsergemeinschaft selbst vorgelebt hatte - zunächst Angleichung der Wirtschaftsbedingungen - wurden jeweils Vollmitgliedschaften vereinbart,

mit den inzwischen auch international zu beobachtenden nicht unerheblichen negativen Erscheinungen. Gerade deshalb neige ich dazu, bei der Frage von Vereinigung von Staaten (das Beispiel Zypern in Europa und der umgekehrte Vorgang mit dem Zerfall von Jugoslawien wie auch die Auseinandersetzungen in Nordirland) diese Stufungen zu fordern, weil solche Entwicklungen meinen Standpunkt bestätigen.

III. Zusammenfassung

Die deutsche Vereinigung ist unstreitig ein gewaltiger Erfolg. Allerdings bedarf es nach einer Trennung von 40 Jahren eines erheblichen Zeitraums, der länger als 20 Jahre dauert, bis Bewusstsein und Akzeptanz die Menschen uneingeschränkt in den beiden ursprünglichen Teilstaaten durchdringt. Bei einer noch längeren Trennung muss man sehen, dass man verstärkt Jugend und die jungen Menschen ansprechen muss, weil sie überhaupt kein Bewusstsein von einer anderen „Welt“ entwickeln konnten. Das ist allerdings kein Grund, einem solchen Vorhaben reserviert gegenüberzustehen. Im Gegenteil: junge Menschen können einfacher für eine Vereinigung gewonnen werden, weil sie begeisterungsfähiger sind und für sie die Zukunft einen ganz

anderen Stellenwert hat als für ältere oder alte Menschen, die erfahrungsgemäß eher der Vergangenheit nachhängen.