

Verfassungsrecht I

§ 9 Von der Teilung Deutschlands zur Wiedergewinnung der staatlichen Einheit

Unter dem Stichwort „Rechtslage Deutschlands“ wurden bis 1989/90 drei Fragen verstanden:

1. Ist der 1867/1871 gegründete deutsche Staat 1945 oder später untergegangen oder besteht er noch fort?
2. Wie ist das rechtliche Verhältnis zwischen Bundesrepublik und DDR?
3. Wie ist die Rechtslage der deutschen Ostgebiete?

Aufgrund der Kapitulation der Wehrmacht ging der deutsche Staat nicht unter. Fraglich war aber, ob dies durch die „Übernahme der obersten Gewalt in Bezug auf Deutschland als Ganzes“ durch die Alliierten geschehen war. Staatsvolk und Staatsgebiet bestanden fort (keine Annexion); die Übernahme der Staatsgewalt lässt sich erklären als zeitweilige, treuhänderische Übernahme; auch gingen die Alliierten (jedenfalls überwiegend) vom Fortbestand des deutschen Staates aus (bis 1990 Vorbehaltsrechte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin).

Die faktisch bereits vorher bestehende Teilung Deutschlands wurde 1949 durch die Gründung von Bundesrepublik und DDR auch rechtlich vollzogen. Die Verfassungen beider Staaten gingen 1949 vom Fortbestand Deutschlands aus, ebenso die Alliierten, die 1951 bzw. 1955 den Kriegszustand mit Deutschland beendeten. Nach dem Mauerbau im Jahre 1961 wurden in der Bundesrepublik Deutschland die Zweifel an der Wiedervereinigung immer stärker, gleichwohl erfolgte im Zuge ihrer Ostpolitik eine innenpolitische Neuordnung durch die Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt, die eine Abkehr von der Hallsteindoktrin beinhaltete und daher äußerst umstritten war.

Das Verhältnis der beiden Staaten in Deutschland war während der Kalten Krieges zunächst vom Alleinvertretungsanspruch beider Staaten geprägt. Dieser wurde im Zuge der „Ostpolitik“ nach 1969 auch von der Bundesrepublik aufgegeben: Danach war die DDR weder Inland noch Ausland; erst im Jahre 1969 erfolgte die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik Deutschland. Dies spiegelte sich auch im den Grundvertrag vom 21. Dezember 1972 begleitenden „Brief zur deutschen Einheit“ wider, vgl. dazu BVerfG NJW 1973, S. 1539 ff. Der Fortbestand des Deutschen Reiches wurde vom BVerfG in seinem Urteil zu diesem Vertrag bestätigt; die Bundesrepublik war danach identisch mit dem Deutschen Reich, hinsichtlich des Territoriums aber nur teil-identisch (BVerfGE 36,1, 15 ff.).

Die Existenz der DDR ließ sich als noch nicht abgeschlossene und vom Volkswillen nicht getragene Sezession von Deutschland erklären. Dagegen ging die DDR später vom Untergang des Deutschen Reiches und der Entstehung zweier deutscher Staaten ohne besondere Beziehungen zueinander aus. Dies wurde rechtlich nicht so sehr mit dem Bau der Mauer im Jahre 1961 als mit der Verabschiedung des DDR-Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1967 deutlich; auch in den Verfassungen von 1968 und vor allem 1974 wurden die Hinweise auf die „deutsche Nation“ gestrichen. Die DDR wurde mit der Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO im Jahre 1973 von den meisten Staaten als Völkerrechtssubjekt anerkannt.

Die Teilung Deutschlands wurde faktisch mit der Öffnung der Mauer am 9. November 1989 beendet; auch die rechtliche Vereinigung kam schneller als zunächst erwartet. Erst die zunehmende Bedeutung der politischen und gesellschaftlichen Reformpläne Gorbatschows bewirkte in der DDR die Entwicklung von einer Bürgerrechtsbewegung zu einer

Massenbewegung, die im November/Dezember 1989 den Sturz des kommunistischen Regierungssystems hervorbrachte.

Im deutsch-deutschen Verhältnis wurde der Weg zur Vereinigung auf der Grundlage des damaligen Art. 23 GG (Beitritt) durch entsprechende Gesetze der im März 1990 frei gewählten Volkskammer geöffnet und durch drei Verträge umgesetzt: Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 über Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion; Wahlvertrag vom 3. August 1990 über Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Bundestages; und vor allem Einigungsvertrag vom 31. August 1990.

Der von der Volkskammer am 23. August 1990 erklärte Beitritt der DDR zur Bundesrepublik wurde am 3. Oktober 1990 wirksam, indem die „neuen Bundesländer“ Länder der Bundesrepublik wurden; Berlin wurde Hauptstadt Deutschlands; das GG trat für die beigetretenen Länder und Ost-Berlin in Kraft, daneben wurde es teilweise geändert; ferner wurde - mit einigen Modifikationen und Übergangsregelungen - grundsätzlich das gesamte Bundesrecht im „Beitrittsgebiet“ in Kraft gesetzt (vgl. die umfassenden Regelungen in Anlage I zur Überleitung von Bundesrecht und Anlage II zur Fortgeltung von DDR-Recht; noch immer ist die Rechtseinheit nicht vollendet, z.B. im Staatshaftungsrecht). Mit dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland wurde die DDR Staats- und völkerrechtlicher Bestandteil der Bundesrepublik und ist damit gleichzeitig als Völkerrechtssubjekt untergegangen. Die Regelungen im EV beziehen sich daher auf die neuen Bundesländer, vgl. dazu Art. 44 EV.

Völkerrechtlich wurde die Einheit durch den „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ zwischen den beiden Staaten in Deutschland und den vier Alliierten vom 12. September 1990 bewirkt. In ihm verzichteten diese auf ihre Vorbehaltsrechte; Deutschland erhielt wieder „volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten“ (vgl. Art. 7 Abs. 2); aus diesem Grund wird der Vertrag auch als „Souveränitätsvertrag“ bezeichnet. Weiter wurde hier u.a. die vertragliche Grundlage für den Abzug der sowjetischen Streitkräfte gelegt. Art. 5 des EV gab den gesetzgebenden Körperschaften des vereinigten Deutschlands die Empfehlung vor, sich innerhalb von zwei Jahren mit verfassungsrechtlichen Fragen zu befassen, welche sich im Zusammenhang mit der Deutschen Wiedervereinigung im Zusammenhang mit Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes ergeben würden; dabei standen vor allem die Fragen der föderalen Struktur Deutschlands und die Aufnahme von weiteren Staatszielbestimmungen im Vordergrund. Zudem wurde den gesetzgebenden Körperschaften empfohlen, „sich mit der Frage der Anwendung des Art. 146 GG und in deren Rahmen mit einer Volksabstimmung“ zu befassen, vgl. dazu Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu et al., Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 146 Rn. 3. Diese Klausel war die Grundlage für die Errichtung einer Gemeinsamen Verfassungskommission im Jahre 1992, welche während ihres Bestehens insgesamt 80 Änderungen und Ergänzungen beriet. Bereits während der Beratungen wurde das Grundgesetz durch Gesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) geändert: Art. 23 GG wurde eingeführt, welcher die Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union und die Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten statuiert, weiterhin wurde Art. 24 GG durch den Absatz 1a ergänzt, welcher die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen ermöglicht, schließlich wurde die Grundlage für das Kommunalwahlrecht für EU Bürger festgelegt, Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG. Die Verfassungsreform verzögerte sich dann aber, so dass erst im Oktober 1994 weitere grundlegende Änderungen eingeführt wurden. Mit Gesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) wurde die Verpflichtung des Staates in das Grundgesetz aufgenommen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu fördern sowie auf die Beseitigung bestehender Unterschiede hinzuwirken, vgl. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG; der Umweltschutz wurde als Staatszielbestimmung eingeführt, vgl. Art. 20a GG, Art. 72 GG wurde zu Gunsten der Länder neu gefasst und die Art. 74 GG und Art. 75 GG wurden entsprechend geändert. Zudem wurde das Gesetzgebungsverfahren gestrafft. Die Bedeutung, Reichweite und Anwendung von Art. 146 GG wurde von den gesetzgebenden Körperschaften

nicht behandelt, der Artikel wurde aber durch den Zusatz „das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt“ ergänzt.

Im „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ wird auch bestätigt, dass das vereinte Deutschland keine Gebietsansprüche gegen andere Staaten hat und nicht erheben wird. Dies betrifft namentlich die Oder-Neiße-Grenze. Zwar waren Churchill, Roosevelt und Stalin schon im Februar 1945 (Jalta) übereingekommen, Polen für seine Gebietsverluste im Osten an die Sowjetunion durch Gebietszuwachs im Westen zu entschädigen, doch wurde weder dort noch im Potsdamer Abkommen von 1945 die Westgrenze Polens endgültig geregelt. Bereits 1950 erkannte die DDR im Görlitzer Vertrag die Oder-Neiße-Grenze an; die Bundesrepublik tat dies (für sich und unter Hinweis auf die Vorbehaltsrechte der Alliierten in Bezug auf Deutschland als Ganzes) im Warschauer Vertrag von 1970. Da dieser Vorbehalt seit dem „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ hinfällig war, konnte die Bundesrepublik noch 1990 den deutsch-polnischen Vertrag über die Bestätigung der deutsch-polnischen Grenze schließen. Nicht geklärt sind damit aber die Fragen danach, wann diese Grenze entstanden ist.