

Die Wiederherstellung der Deutschen Einheit – Grundkonzeption und Entwicklungslinie auf dem Weg zur Rechtseinheit

I. Die Wiederherstellung der Deutschen Einheit

Wenige Tage vor dem ersten Jahrestag der wiedergewonnenen Deutschen Einheit bedarf es vor diesem sachkundigen Zuhörerkreis nur weniger Worte, um die Wegemarken aufzuzeigen, die dieses singuläre und kaum mehr erwartete Ereignis ermöglicht haben. Seit dem Herbst 1989 hatte sich für die Deutschen ein Wellental der Weltpolitik geöffnet. Erstmals gab es eine reale Chance zur Wiederherstellung der Deutschen Einheit. Sie rasch und politisch entschlossen genutzt zu haben, ist den in Deutschland verantwortlichen Politikern als historische Leistung gutzuschreiben.

Daß dieses Verdienst nicht allein den Deutschen gebührt, ist bekannt. *Gorbatschows* Perestrojka-Ouvertüre ermöglichte den ostmitteleuropäischen Staaten Polen, Ungarn und Tschechoslowakei, ihre totalitären kommunistischen Herrschaftssysteme abzuschütteln, und schuf für die Deutschen im unterdrückten Teil unseres Vaterlandes die Gelegenheit zur friedlichen und demokratischen Revolution. Diese war im Kern ein Schritt zur Einheit Deutschlands in den von den Alliierten gezogenen Nachkriegsgrenzen, zur grundgesetzlich verbürgten Verfassungsstaatlichkeit und zur sozialen Marktwirtschaft. Wie diese Ziele zu verwirklichen waren, überließ das Volk nach den ersten freien, geheimen und demokratischen Wahlen vom 18. 3. 1990 seinen gewählten Vertretern, wobei der Bundesregierung ein großes Vertrauenskapital zugemessen wurde. In insgesamt souveräner Manier wurden die schwierigen in mehr als 40 Nachkriegsjahren aufgetürmten staats- und völkerrechtlichen Probleme in einem Geflecht von Verträgen eingefangen.¹

Die inneren und äußeren Aspekte der Deutschen Einheit waren in knapp neun Monaten im Verlauf des Jahres 1990 bi- und multilateral verhandelt und am 3. Oktober 1990 bereinigt. Die Epoche der Nachkriegszeit ist zu Beginn des letzten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts wirklich zu Ende gegangen. Erfüllt hat sich die Zielsetzung des Harmel-Berichts der Nato aus dem Jahre 1967: „Eine endgültige und stabile Regelung in Europa ist nicht möglich ohne eine Lösung der Deutschlandfrage, die den Kern der gegenwärtigen Spannungen in Europa bildet. Jede derartige Regelung muß die unnatür-

¹ Sie sind dargestellt in: *K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu*, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Band 1: Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 1990; Band 2: Einigungsvertrag und Wahlvertrag 1990; Band 3: Zwei-plus-Vier-Vertrag – Partnerschaftsverträge – EG-Maßnahmenpaket, 1991.

lichen Schranken zwischen Ost- und Westeuropa beseitigen, die sich in der Teilung Deutschlands am deutlichsten und grausamsten offenbaren“.²

Diese Einschätzung war realistischer als die jener Politiker, die immer wieder betonten, die „Deutsche Frage“ sei nicht mehr offen, sondern ein für allemal erledigt, und jeder, der daran rüttelte, sei Träumer und Phantast, ja sogar forderten, Deutschlands Teilung durch den Abschluß zweier Friedensverträge festzuschreiben. Nur wenige deutsche und europäische Politiker hatten den Mut, dem amerikanischen Präsidenten *Ronald Reagan* zu sekundieren, als er bei seinem Besuch in Berlin 1987 *Gorbatschow* aufforderte, die Mauer niederzureißen; viele gefielen sich darin, die Zweistaatlichkeit Deutschlands für endgültig zu erklären – selbst noch im Herbst 1989. Sie teilten diese Fehleinschätzung freilich mit mancher philosophischen und literarischen Stimme.

Allerdings läßt sich nicht leugnen, daß die Verwirklichung der Einheit im sozialen und wirtschaftlichen, besonders aber im psychischen Bereich in der augenblicklichen Situation auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten stößt. Die ganze Hinterlassenschaft des SED-Regimes wird in ihren verheerenden Auswirkungen erst langsam bekannt. Die Umstellung auf ein freiheitliches Rechts- und Wirtschaftssystem in den Köpfen der Menschen vollzieht sich nach langen Jahren einer totalitären Herrschaft nicht so rasch wie erwartet. Die Euphorie schmelzt ab, Nüchternheit, ja kleinere und größere Enttäuschungen nehmen deutlich zu.

II. Innere Wiedervereinigung und Rechtseinheit

Der Jurist hat zu registrieren, daß mit Abschluß des Staatsvertrags vom 18. 5. 1990, des Wahlvertrags vom 3. 8. 1990 und des Einigungsvertrags vom 31. 8. 1990 noch keineswegs das erreicht war, was zunehmend die *innere Wiedervereinigung* genannt wird. Zwar hat vor allem der Einigungsvertrag ein Normengerüst für die Rechtseinheit zur Verfügung gestellt, aber die praktische Seite einer Transformation sowohl einer sozialistischen Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft als auch eines totalitären legalistischen Systems in eine freiheitliche, demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung ist eine andere Sache. Niemand hatte in Deutschland hierfür eine Theorie zur Hand. Wohl hatten sich manche Systemkritiker durchaus mit dem umgekehrten Wechsel beschäftigt, was sie später angesichts des Verlustes ihres Themas zum „dröhnenden Schweigen“ (*R. Bubner*) veranlaßte. Bis heute fehlen jedoch weithin die Erkenntnisse über die psychologischen Faktoren einer solchen Transformation. Dies macht zur Zeit am meisten zu schaffen auf dem Weg zur Einheit von Recht, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, um nur einige zentrale Bereiche zu nennen. Die Grundhaltungen der Menschen zu verändern, gehört in meinen Augen zu den wichtigsten Voraussetzungen des Erfolgs des Regenerierungsprozesses in den neuen Bundesländern. Dieser Prozeß hat auf vielen Ebenen stattzufinden. Meine Aufgabe ist es, ihn für die Rechtseinheit zu analysieren.

² Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 149 vom 16. 12. 1967, S. 1257.

Das führt zunächst zu Fragen: Was heißt Wiederherstellung der Rechtseinheit? Ist sie ein Wert an sich? Welchen Zwecken dient diese Einheit? Gehört sie unabdingbar zur staatlichen Einheit? Wie verträgt sie sich mit der Idee des Föderalismus? Fragen, die bei der deutschen Wiedervereinigung 1990 eine erhebliche Rolle gespielt haben, und nicht nur bei diesem Vereinigungsprozeß, sondern insgesamt auf den verschlungenen Pfaden zu der immer umkämpften deutschen Nationalstaatlichkeit.

1. Historische Parallelen

R. Grawert hat unlängst Rechtseinheit einen „Schlüsselbegriff des Staatsdenkens und der Staatsentwicklung in Deutschland“ genannt und ihn „als Programmpunkt deutschen Einheitsstrebens“ gekennzeichnet, der sich „historisch bewährt“ hat.³

In der Tat war die Einheit des Rechts eine entscheidende Triebkraft für staatliches Einheitsstreben der Deutschen, indes nicht nur in Deutschland, sondern schlechthin für die moderne Staatsbildung und, wenn wir einen Blick auf den Europäischen Vereinigungsprozeß werfen, auch für diese größere Union. Bereits § 64 der Reichsverfassung 1849 beauftragte die Reichsgewalt „durch Erlassung allgemeiner Gesetzbücher über bürgerliches Recht, Handels- und Wechselrecht, Strafrecht und gerichtliches Verfahren die Rechtseinheit im deutschen Volk zu begründen“. Dieser Verfassung war zwar kein Erfolg beschieden, aber der Gedanke der Rechtseinheit lebte fort und brachte mit dem Allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuch einen Vorläufer der staatlichen Einheit. Wie 1948 und wie beim Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ging die Wirtschaftsverfassung auch damals der einheitlichen Staatsverfassung voran.

Selbst die Reichsverfassung von 1871 konnte nicht sogleich die Rechtseinheit durchgängig garantieren. Erst das auf Antrag des nationalliberalen Abgeordneten *Eduard Lasker* und anderer erlassene Verfassungsänderungsgesetz vom 20. 12. 1873 (RGBl., S. 379) führte die Gesetzgebungskompetenz des Reiches für „das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren“ in Art. 4 Nr. 13 RV ein. In der Debatte um diesen Antrag hatte der Abgeordnete *Johannes von Miguel*, später preußischer Finanzminister, den weiterwirkenden Satz ausgesprochen: „Es gibt ohne ein deutsches [gemeint einheitliches] Recht auf die Dauer keinen deutschen Staat“.⁴

Mehr noch als die Verfassung war es im 19. Jahrhundert also die Einheit des Privat-, Prozeß- und Strafrechts, die das Einheitsbewußtsein der Nation förderte. Dies mochte auch im verkleinerten Gebietsrahmen der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der 50er Jahre so sein, als die großen Bundesgesetze zur Wiederherstellung der Rechts- bzw. Gesetzeseinheit das in der nationalsozialistischen Zeit aufgebrochene und später in den Besatzungszonen noch weiter zersplitterte Recht wieder einzufangen hatten⁵. Sie

³ Der Staat, Bd. 30 (1991), S. 209; s. auch *Chr. Starck*, ZG 1991, 256.

⁴ Zitiert nach *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, 1978, S. 976.

⁵ Vgl. etwa das Gesetz zur Wiederherstellung der Gesetzeseinheit auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts vom 5. 3. 1953 (BGBl. I S. 33), das Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts vom 12. 9. 1950 (BGBl. S. 455) und das Gesetz über die Aufhebung von Vorschriften auf dem Gebiet des Handelsrechts, des Genossenschaftsrechts und des Wechsel- und Scheckrechts (Handelsrechtliches Bereinigungsgesetz) vom 18. 4. 1950 (BGBl. S. 90).

wurden vom Bürger, vor allem der aufstrebenden Wirtschaft, für wichtiger gehalten als das Grundgesetz, das erst später seinen überragenden Rang im Rechtsleben entfaltete, nicht zuletzt durch richtungweisende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten, die ein gewaltiger Motor für eine einheitliche Gestaltung freier und gleichheitlicher Lebensverhältnisse wurden. Erst seit den großen Grundrechtsentscheidungen der späten 50er und 60er Jahre war es zunehmend die Verfassung, die den Kern der Einheitsstiftung in politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bildete.

2. Der paktierte Beitritt nach Art. 23 Satz 2 GG und seine Option für die Rechtseinheit

Nicht überraschend war es dann um den Jahreswechsel 1989/90 das *Grundgesetz* mit seinen Verbürgungen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Grundrechten und der von diesen weithin garantierten sozialen Marktwirtschaft, das die Menschen in der DDR auch für sich erstrebten. Daß daraus ein Staat, gewiß ein Bundesstaat, und ein *einheitliches* Recht erwuchs, war für sie selbstverständlich. Sehr bald erkannte die Mehrheit, daß dieses Ziel am sichersten und am schnellsten über den Weg des Beitritts nach Art. 23 Satz 2 GG zu erreichen war, ein Weg, der historisch sein verwirklichtes Vorbild in Art. 79 Abs. 2 der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 hatte („Der Eintritt der Süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung“) und sein aufgrund Art. 80 Versailler Friedensvertrag unerfülltes Vorbild in Art. 2 Satz 2 Weimarer Reichsverfassung („Andere Gebiete können durch Reichsgesetz in das Reich aufgenommen werden, wenn es ihre Bevölkerung kraft des Selbstbestimmungsrechts begehrt“) im Hinblick auf Deutsch-Österreich hatte.

Ich möchte hier nicht die Auseinandersetzung um den Beitritt nach Art. 23 GG oder die Herstellung der Einheit über eine neue Verfassung nach Art. 146 GG oder gar über eine Kombination von beiden noch einmal nachzeichnen; dies ist an anderer Stelle ausgiebig geschehen.⁶ In der Rückschau von einem Jahr darf als gewiß registriert werden, daß andere Vereinigungsverfahren als die des Beitritts den uns von der Weltpolitik geöffneten schmalen Spalt der Tür zur Einheit verschlossen hätten. (Die russische Antirevolution vom August 1991 war nicht vorhersehbar). Dabei soll nicht verkannt werden, daß auch der „Königsweg“ des Art. 23 GG seine Stolpersteine hatte.

Wolfgang Schäuble hat in seinem Buch über den Einigungsvertrag sehr deutlich aufgezeigt, warum der Weg über ein Eingliederungsgesetz nach dem Vorbild des Beitritts des Saarlandes 1956/57,⁷ das sich an Beitrittsgesetzen für Elsaß-Lothringen 1871/

⁶ Vgl. etwa K. Stern, in: K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 1, S. 26ff. m. w. Nachw.; P. Häberle, JZ 1990, 358ff.; ders. BayVBl. 1991, 385ff.; Chr. Degenhart, DVBl. 1990, 973 (975ff.); D. Rauschnig, DVBl. 1990, 393 (399); P. Lerche, FAZ v. 27. 4. 1990, S. 10; J. Isensee, VfDSStRL 49 (1990), S. 39 (48); Chr. Tomuschat, ebda, S. 70 (71ff.); J.A. Frowein, ebd. S. 7 (15); vgl. zu den Referaten auf der Sondertagung der Staatsrechtler 1990 und deren Diskussion D. Murswiek, JZ 1990, 682ff.; P. Badura, AöR 115 (1990), 314ff.; G. Gornig, Der Staat 29 (1990), S. 371 ff.

⁷ Vgl. dazu W. Fiedler, Die Rückgliederung des Saarlandes an Deutschland – Erfahrungen für das Verhältnis zwischen Bundesrepublik und DDR? JZ 1990, 668.

73 und Helgoland 1890/93 orientierte,⁸ für den Beitritt der DDR unangemessen gewesen wäre, und daß vor allem *Lothar de Maizière* auf einem Einigungsvertrag bestand.⁹ Der 1990 in der Tat umgesetzte „paktierte Beitritt“ vollzog die Verfassungs- und Rechtseinheit nicht, wie in den vorgenannten Fällen, stufenweise, sondern weitgehend – jedenfalls grundsätzlich – uno actu mit dem Inkrafttreten des Vertrages am 3. Oktober und schrieb damit die Einführung des bundesrepublikanischen Rechts, die in Teilbereichen schon der Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 gebracht hatte, fort. Man mag fragen, ob der Einigungsvertrag, dessen Kapitel III noch nicht von Rechtseinheit spricht, vielmehr vorsichtiger von „Rechtsangleichung“, schon Rechtseinheit verbürgt oder nur „die Eröffnungsbilanz zur Rechtseinheit (ist), gewissermaßen die Präambel ihrer Ausgestaltung“¹⁰

Es erscheint angebracht, die Lage differenziert zu sehen. Dabei dürfte zu unterscheiden sein zwischen Rechtseinheit auf dem Gebiet erstens des Verfassungsrechts, zweitens des einfachen Rechts und drittens des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Damit möchte ich mich im folgenden beschäftigen.

III. Die Verfassungsrechtseinheit

1. Verfassungsrechtseinheit und politische Identität

Zwingende Rechtsfolge des Beitritts nach Art. 23 GG war, eine Verfassungserstreckung auf das beigetretene Gebiet vorzunehmen. Hatte der Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion bereits die Wirtschaftsverfassung übereinstimmend gestaltet, wobei „die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien“ galt (Art. 1 Abs. 3 StV), so hat Art. 3 EV das Grundgesetz mit Wirkung vom 3. 10. 1990 in dem zu diesem Zeitpunkt wiedererrichteten Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie Berlin (Ost) in Kraft gesetzt.

Allerdings wurde das Grundgesetz durch Art. 4 des Einigungsvertrags zugleich in einigen Punkten geändert. Außerdem war die Verfassungseinheit hinsichtlich der Finanzverfassung durchbrochen (Art. 7 EV), und der neu eingefügte Art. 143 GG gestattet befristet Abweichungen vom Grundgesetz, „soweit und solange der unterschiedlichen Verhältnisse [in beiden Teilen Deutschlands] die völlige Anpassung an die grundgesetzliche Ordnung noch nicht erreicht werden kann“. Schließlich wurde die eigentumsrechtliche Regelung des Art. 41 EV verfassungsrechtlich abgesichert (Art. 143 Abs. 3 GG).

⁸ Vgl. zur Rückgliederung Elsaß-Lothringens *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 759; bezüglich Helgolands *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. IV, S. 610, sowie *H. P. Ipsen*, DÖV 1990, 581 (584).

⁹ Vgl. einerseits *W. Schäuble*, Der Vertrag, 1991, passim, ders., ZG 1991, 289 (292); andererseits *K. Kinkel*, NJW 1991, 340 (341).

¹⁰ So *R. Grawert*, Der Staat 30 (1991), S. 209 (223).

Trotz dieser Abweichungen läßt sich behaupten, daß in der *Substanz* das Grundgesetz im alten wie im neuen Teil der Bundesrepublik Deutschland einheitlich gilt, zumal im Bereich der Finanzverfassung in absehbarer Zeit die Divergenzen abgebaut werden sollen.¹¹ Ähnliches dürfte für die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs gelten, da dem Gesetzgeber in Art. 31 Abs. 4 EV aufgegeben ist, bis 31. 12. 1992 eine Entscheidung zu treffen, „die den Schutz vorgeburtlichen Lebens und die verfassungskonforme Bewältigung von Konfliktsituationen schwangerer Frauen vor allem durch rechtlich gesicherte Ansprüche für Frauen besser gewährleistet, als dies in beiden Teilen Deutschlands derzeit der Fall ist“ – Formulierungen, denen in Sprache und Inhalt der Kompromißcharakter auf die Stirn geschrieben ist. Bleiben die eigentums- und vermögensrechtlichen Regelungen, für die das Bundesverfassungsgericht durch sein Urteil vom 23. 4. 1991 zwar nicht Gerechtigkeit, aber einigermaßen Klarheit gebracht hat, was die Eigentumsfrage, nicht jedoch die Ausgleichsleistungen betrifft.¹² Ich fürchte, daß darob eine zweite Runde in Karlsruhe eingeläutet wird. Art. 143 GG hat bislang sowohl in diesem Streit wie auch im Verfahren über die Regelungen des öffentlichen Dienstes nicht die große Rolle gespielt, die ihm mancherseits zugedacht war.¹³ Verfassungsrechtlich ist das vereinigte Deutschland demnach trotz gewisser Divergenzen schon jetzt weitgehend eine Einheit geworden.¹⁴ Spätestens zum 1. 1. 1995, in einem Falle (Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 EV) erst bis zum 31. 12. 1996 sind alle Divergenzvorbehalte weggefallen. Mit Wirkung zum 1. 1. 1995 sind vor allem die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu regeln (§ 2 Abs. 2 Gesetz über den Fonds „Deutsche Einheit“)^{14a} – eine dornenvolle Aufgabe, wie jedermann weiß.^{14b}

Eine andere Frage ist, ob wir auch von einer „unveränderten politischen Identität“ ausgehen können.¹⁵ Darüber ist viel spekuliert worden. Vielleicht ist die Identitätsfrage überhaupt nur eine Frage, die allein in Deutschland gestellt werden kann. Richtig ist, daß knapp 17 Millionen Deutsche in die Vereinigung ein besonderes Erleben, erheblich mehr im Negativen als im Positiven, einbringen, das noch heute Spuren hinterläßt, die nicht so leicht zu verwischen sind. Von Errungenschaften zu sprechen, ist verfehlt; es sind „Gewordenheiten“ (*G. Dürig*), die in 40jähriger Geschichte gewachsen und nicht so einfach abzuschütteln sind. Ideologiegeschützte Innerlichkeiten kann und darf es jedoch nicht mehr geben.

¹¹ Die Regelungen in Art. 7 EV; dazu *B. Schmidt-Bleibtreu*, Die Eingliederung der neuen Bundesländer und ihrer Gemeinden in die Finanzordnung des Grundgesetzes, in: K. Stern (Hrsg.), *Deutsche Wiedervereinigung – Die Rechtseinheit*, Bd. 1, 1991, S. 161 (163 ff.). Zur Bedeutung des Art. 7 EV vgl. ebda die Beiträge von *H. Engel*, S. 169 ff., *P. Selmer*, S. 189 ff., und *R. Wendt*, S. 213 ff.

¹² EuGRZ 1991, 121 (132).

¹³ BVerfG, EuGRZ 1991, 133.

¹⁴ Nicht ganz so positiv *R. Wahl*, Die Verfassungsfrage nach dem Beitritt, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1990, 468 (470): Beträchtliche Teile der Verfassung waren in Bewegung oder könnten in Bewegung sein. Wie im Text *E. Klein*, DÖV 1991, 569 (573).

^{14a} Abgedruckt bei *K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu*, aaO (Fn. 1), Bd. 1, S. 306.

^{14b} Dazu fehlt noch das Konzept, wobei zu registrieren ist, daß die Verteilungskämpfe zwischen Bund und Ländern immer heftiger werden, auch unter den Ländern, wie das jüngste Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zeigt.

¹⁵ So die Frage von *R. Wahl*, *Der Staat* Bd. 30 (1991), S. 201.

Diejenigen, die den besseren Teil der jüngeren deutschen Geschichte erwischt hatten, also die in der „alten“ Bundesrepublik Lebenden, waren schlecht auf die Wende jenseits von Elbe und Werra vorbereitet, namentlich der größte Teil der Intellektuellen, bedauerlicherweise auch nicht wenige Wissenschaftsdisziplinen, was mannigfache Ursachen hatte und zu Recht eine ausgiebige Nachbereitung des Deutschland-Themas notwendig macht.¹⁶ Vieles mußte im Sturmschritt seit Beginn des Jahres 1990 erarbeitet werden, um das Einigungswerk, vor allem auf der Rechts-, Wirtschafts- und Institutionenebene gelingen zu lassen. Gleichwohl gilt auch heute noch, daß die Vereinigung dem Staat Aufgaben zuküdiert, mit denen die „alte“ Bundesrepublik weder außen- noch innenpolitisch rechnen konnte, vielleicht gar nicht wollte. Den *Sprung in die neue Qualität* müssen wir noch verarbeiten.

2. Eine neue Verfassung für das vereinigte Deutschland?

Bisweilen wird behauptet, dieser Qualitätssprung verlange eine neue Verfassung, die zudem im Wege einer Volksabstimmung zu verabschieden sei.¹⁷ Der geänderte Art. 146 GG und Art. 5 EV mit den dort aufgezählten Themen, mit denen sich die gesetzgebenden Körperschaften innerhalb von zwei Jahren „insbesondere befassen“ sollen, könnten in diese Richtung zielen. Auf der Tagesordnung der Verfassungspolitik stehen außerdem seit längerem das Asylgrundrecht und seit jüngerem der Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes und im Rahmen der Vereinten Nationen.¹⁸

Zu dieser in einem besonderen Referat zu behandelnden Problematik der Verfassungsreform nur soviel: Art. 146 GG n.F. muß im Grundgesetz des wiedervereinigten Deutschlands im Kontext mit der anderen Verfassungsänderungsvorschrift, dem Art. 79 GG, gelesen werden. Er ist in der Verfassung des geeinten Staates nicht mehr „Wiedervereinigungsartikel“, sondern Verfassungsrevisionsnorm wie Art. 79 GG. In diesem Lichte muß er aus Art. 79 GG ergänzt werden, soweit ihm eine Aussage fehlt, *wie* die Revision des Grundgesetzes in Gang gebracht werden soll. Art. 146 GG n.F. will ebenso wie Art. 79 GG den *pouvoir constituant* außerhalb revolutionärer Ausübung des *pouvoir constituant* originaire kanalisieren; er will die Möglichkeit schaffen, ein geändertes Grundgesetz der freien Entscheidung des Volkes zu unterwerfen. Den Weg zu dieser Entscheidung des Volkes darf aber nur der *pouvoir constituant* institué des Art. 79 Abs. 2 GG freimachen. Der Appell an eine konstitutionelle verfassunggebende Gewalt des Volkes kann demgemäß nur im Verfahren und nach Maßgabe der Verfassungsrevisionsnormen erfolgen. Art. 146 GG n.F. steht nicht alternativ zu Art. 79 GG, sondern mit ihm in unlöslichem Zusammenhang. Auch Art. 79 Abs. 3 GG

¹⁶ P. Häberle, aaO (Fn. 6), S. 386, Fn. 12.

¹⁷ In diese Richtung etwa R. Wahl, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1990, 468ff.; B. Schlink, Der Staat, Bd. 30 (1991), S. 163ff.; P. Häberle, BayVBl. 1991, 385 (387); ders., JZ 1991, 358 (360) und VVdStRL 49 (1990), S. 154; D. Murswiek, VVdStRL 49 (1990), S. 158 (159); H. Meyer, ebda, S. 161; H. Maurer, ebda, S. 166 (168); M. Kim, ebda, S. 168 (169); E. Küchenhoff, ebda, S. 169 (171); K. Lange, ebda, S. 174 (175); H. Steiger, ebda, S. 179.

¹⁸ Dazu zuletzt E. Klein, DÖV 1991, S. 69 (576); M. Pechstein, Jura 1991, 461 (465ff.) jeweils mit weiteren Nachweisen.

ist für eine Verfassung auf der Grundlage des Art. 146 GG n.F. zu beachten. Er ist Schranke des Verfassungsänderungsgesetzgebers. Dieser kann nur solche Befugnisse übertragen, die er selbst hat. Von der Ermächtigung des Art. 146 GG n.F. kann daher nur im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG Gebrauch gemacht werden.

Ich habe diese These frühzeitig vertreten.¹⁹ Sie ist durch die Entstehungsgeschichte bestätigt²⁰ und inzwischen vorherrschende, wenn nicht herrschende Meinung geworden.²¹ Fazit ist: Die Streichung der Worte „für eine Übergangszeit“ aus der Präambel des Grundgesetzes und die Einfügung „Damit gilt das Grundgesetz für das ganze Deutsche Volk“ durch den Einigungsvertrag macht das Grundgesetz de constitutione lata zur endgültigen Verfassung des vereinigten Deutschland. Seine Legitimität kann mehr als 40 Jahre nach seinem Inkrafttreten angesichts der Abstützung auf eine breite Überzeugung der sich in Freiheit für diese Verfassung entscheidenden Nation füglich nicht in Zweifel gezogen werden. Dieser Konsens bedarf ebenso wie bei der Weimarer Reichsverfassung nicht der Bestätigung einer Volksabstimmung. Das gilt auch für die Verfassungsänderungen im Vollzug der Deutschen Einheit. Dabei sei daran erinnert, daß auch die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 ebenfalls keinem Volksentscheid unterworfen wurde. Nach Art. VII genügte die Bestätigung durch die Konvente von neun Staaten.

Eine Volksabstimmung ist aber durch Art. 146 GG n.F. erlaubt worden. Wer sie wünscht, sollte allerdings bedenken, daß ein wie immer reformiertes Grundgesetz aus unterschiedlichen Gründen beim Volk auch scheitern könnte. Mit Plebisziten hatten wir Deutschen jedenfalls nicht immer die besten Erfahrungen, und die so referendumsfreundlichen Schweizer haben mittlerweile viele Haare in der Suppe ihrer unmittelbaren Demokratie gefunden.

Ob das Grundgesetz durch eine neue Verfassung abgelöst werden soll, ist ebenso eine verfassungspolitische Frage wie die Frage von Änderungen oder Ergänzungen des Grundgesetzes,²² die die verfassungsändernden Mehrheiten der gesetzgebenden Körperschaften zu entscheiden haben.²³ Verfahrensmäßig wäre es allerdings besser gewesen, dem sog. Verfassungsrat der 64 Mitglieder von Bundestag und Bundesrat wie seinerzeit 1971 eine Enquête-Kommission vorgeschaltet zu haben.

¹⁹ AaO (Fn. 1), Bd. 2, S. 49f; ebenso DtZ 1990, 289.

²⁰ E. *Bilow*, Die Entstehungsgeschichte des Art. 146 GG n.F. in: K. Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung – Die Rechtseinheit, Bd. 1, S. 49 (53); W. *Schäuble*, Deutscher Bundestag. Stenogr. Berichte, 222. Sitzung. Plenarprotokoll 11/222, S. 17490f.; Abg. *Bohl* (CDU/CSU) im Ausschuß Deutsche Einheit des Deutschen Bundestages. 17. Sitzung v. 6. 9. 1990, stenogr. Berichte, S. 528 C.

²¹ H. H. *Klein*, DVBl. 1991, 729 (730) m. w. Nachw.; E. *Klein*, DÖV 1991, 569 (577f.); J. *Isensee*, in: K. Stern (Hrsg.), aaO (Fn. 20), Bd. 1, S. 63 (82, 90f.); T. *Würtenberger*, ebda, S. 95 (105); V. *Busse*, DÖV 1991, 351; H. *Weis*, AöR 116 (1991), S. 1 (30); K.-D. *Schnappauf*, DVBl. 1990, 1252; V. *Krönig*, ZRP 1991, 161 (165); W. *Schmitt Glaeser*, Die Stellung der Bundesländer bei einer Vereinigung Deutschlands, 1990, S. 41; D. *Heckmann*, DVBl. 1991, 847 (854f.); A. *Randelzhofer*, in: K. Stern (Hrsg.), aaO (Fn. 20), Bd. 1, S. 141 (155); a. A. M. *Kriele*, ZRP 1991, S. 1 (4); wohl auch H. *Schulze-Fielitz*, DVBl. 1991, 893 (905). Weitergehend R. *Bartlspurger*, DVBl. 1990, 1285 (1300) und G. *Roelcke*, NJW 1991, 2441 (2444), die ihn für verfassungswidrig halten.

²² Zur Terminologie vgl. D. *Heckmann*, DVBl. 1991, 847 (850).

²³ Zutr. G. *Roelcke*, NJW 1991, 657 (660); V. *Busse*, ZRP 1991, 332 (335).

IV. Die Grundentscheidung für die Rechtseinheit

1. Die Ideologiesierung des DDR-Rechts

Im Alltagsleben hat sich die Wiederherstellung der Deutschen Einheit vor allem in der Rechtseinheit zu bewähren. Das galt nach 1871, wie ich bereits ausführte, und das gilt in besonderem Maße seit dem 3. 10. 1990. Waren schon durch den Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wichtige Währungs-, Bank- und Versicherungsgesetze des Bundes in der DDR eingeführt und Gesetzgebungskompetenzen für die DDR auf den Bund übertragen, sowie die DDR zum Erlaß bestimmter Rechtsvorschriften gezwungen worden,²⁴ so stand das eigentliche Programm der Wiederherstellung der Rechtseinheit erst im Einigungsvertrag auf der Traktandenliste. Wie früher war maßgebend, was *Herbert Krüger* in die Worte kleidete: „Der Moderne Staat liebt Rechtsverschiedenheit in keiner Weise, weder nach Personen noch nach Regionen noch gar nach historischen Zufälligkeiten. Rechtsvereinheitlichung ist vielmehr seine Parole“.²⁵ Es ist klar, daß die hierfür gestellten Aufgaben weit mehr als 1948 bei der Entstehung der Bundesrepublik und 1957 bei der Eingliederung des Saarlandes immens waren und noch sind. Allein die Bestandsaufnahme des DDR-Rechts war bereits ein Problem. Durch die Gesetzgebung seit der Wende, in der sich nach wie vor sozialistische Rechtsvorstellungen hielten – *B. Rütbers* hat jüngst an den Straußberger Juristentag 1990 erinnert²⁶ – war dieses Recht zudem eine variable Größe geworden. Schließlich waren die Gesetze, Verordnungen und gesetzesgleichen Ministerratsbeschlüsse inhaltlich in einer Weise ideologisch ausgerichtet, daß sie in weiten Teilen dem Bild eines Rechtsstaates, ja selbst eines Gesetzesstaates spotteten, ganz zu schweigen vom spezifisch sozialistischen Unrecht nach Art der Eigentumsordnung oder des § 27 Abs. 2 Grenz-Gesetzes vom 25. 3. 1982 (DDR-GBl. S. 197). Es war schon sehr euphemistisch ausgedrückt, wenn das Bundesverfassungsgericht 1974 formulierte: Gesetzgebung und Rechtsprechung seien in der Deutschen Demokratischen Republik „andere Wege“ als in der Bundesrepublik Deutschland gegangen.²⁷ 1957 klang das noch anders und treffender, wenn über eine Wirtschaftsstrafvorschrift gesagt wurde, sie sei dazu bestimmt, „als Instrument der Durchführung des kommunistischen Wirtschaftssystems und der Konfiskation von Eigentum aus politischen Gründen und zum Zwecke der Eliminierung von ‚Staatsfeinden‘ zu dienen“.²⁸ Im Zusammenhang mit den anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen Art. 38 EV betreffend die Auflösung der Akademie

²⁴ Näher *N. Horn*, Das Zivil- und Wirtschaftsrecht im neuen Bundesgebiet, 1991, S. 1 ff. bes. S. 31 f.

²⁵ Allg. Staatslehre, 1964, S. 100.

²⁶ FAZ vom 10. 8. 1991, S. 11. Dem stand allerdings um die gleiche Zeit ein ganz anders orientierter Leipziger Juristentag gegenüber (vgl. meinen Vortrag dort abgedruckt in: Internationale Wirtschaftsbriefe, Beilage 3 zu Heft 14/90). S. auch *C.H. Ule*, DVBl. 1990, 793 ff.

²⁷ BVerfGE 37, 57 (65).

²⁸ BVerfGE 11, 150 (164). Im Urteil vom 23. 4. 1991 (EuGRZ 1991, 121 ff.) findet man dazu keine Erinnerung. Eine kritische Analyse des Urteils findet sich bei *W. Graf Vitzthum*, in: K. Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung – Die Rechtseinheit, Bd. 2 (1992), erscheint in Kürze.

der Wissenschaften der DDR und der Arbeitsverhältnisse ihrer Mitarbeiter hatte ich mich der Mühe unterzogen, die für die Wissenschaft einschlägigen Vorschriften einmal genauer zu lesen, und dabei die einschlägige sozialistische Formulierungskunst kennenlernen können. Grundlegende Remedur der Gesetze in nahezu allen Sektoren war angesagt. Aber welcher Methode sollte man sich für die Umwälzung bedienen?

2. Die Erstreckung des Bundesrechts auf das Beitrittsgebiet

In der Logik des Beitritts liegt es, der Verfassungserstreckung die *Rechtserstreckung* auf das beitretende Gebiet folgen zu lassen. Im Vorfeld der Beratungen zum Einigungsvertrag gab es hierüber Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesjustiz- und Bundesinnenministerium; letzteres wollte das DDR-Recht bestehen lassen und nur wichtige Bundesgesetze einführen. Der Einigungsvertrag folgte im Grundsatz dem Bundesjustizministerium mit der Bundesrechtseinführung en bloc. Das war zwar die schwieriger zu bewältigende Konzeption, aber die richtige und für die Zukunft allein tragfähige. Die modernen industriellen Gesellschaften drängen auf Grund ihres stark egalitären Zugs nach einheitlichem Recht, das als eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente für das Sozialleben fungiert. Art. 8 ff. EV werden diesem Postulat im wesentlichen gerecht, auch wenn sie zahlreiche Ausnahmen, Maßgaben, Anpassungen und Änderungen für die Einführung des Bundesrechts vorsehen, die das Ganze nicht immer übersichtlich machen. An dieser Stelle ist es unmöglich, auf einzelne Rechtsgebiete einzugehen; darüber sind inzwischen eine Vielzahl von Beiträgen erschienen, die *M. Kloepfer* unlängst aufgelistet hat,^{28a} und tagtäglich erscheinen neue Aufsätze. Es kann hier nur um die Grundkonzeption gehen. Zusammengefaßt bedeuten die Regelungen des Einigungsvertrags folgendes:

Erstens: Das gesamte Bundesrecht tritt im Beitrittsgebiet am 3. 10. 1990 in Kraft. Aber im Vertrag, insbesondere seiner detaillierten Anlage I, sind nicht unerhebliche Abweichungen vorgesehen. Diese sind nach den Vorbemerkungen der Anlage I für die 19 Kapitel – Geschäftsbereiche der Bundesministerien bzw. Sachgebiete – nach einem System gegliedert: Abschnitt I jeweils Ausschluß von der Übernahme, Abschnitt II Aufhebung, Änderung oder Ergänzung, Abschnitt III besondere Maßgaben und Abschnitt IV Sonderregelungen für Berlin.

Zweitens: DDR-Recht gilt grundsätzlich nur dann, und zwar als Landesrecht, fort, wenn es nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Landesrecht wäre. Voraussetzung ist, daß es mit dem Grundgesetz, dem Bundesrecht und unmittelbar geltendem Recht der Europäischen Gemeinschaft vereinbar ist. Dieses fortgeltende DDR-Recht ist in der nicht ganz so umfangreichen Anlage II im Vertrag aufgeführt, teilweise mit Änderungen und Maßgaben. Insgesamt ist dieses Recht quantitativ noch stattlich und auf zahlreichen Gebieten zu finden.²⁹

Drittens: Nach Unterzeichnung des Vertrags erlassenes Recht der DDR bleibt in Kraft, sofern es die Vertragsparteien vereinbaren.

^{28a} *M. Kloepfer*, DVBl. 1991, 1031 besonders in Fn. 9.

²⁹ Nachweise bei *G. Brunner*, JuS 1991, 353ff.

Viertens: Für Enteignungen zwischen 1945 und 1949 gelten gemäß Art. 41 Abs. 1 EV in Verbindung mit Anlage III besondere Regelungen; ähnliches gilt für die sog. Stasi-Unterlagen gemäß einer besonderen Vereinbarung zur Durchführung und Auslegung des Einigungsvertrags vom 18. 9. 1990. (Inzwischen hat die Bundesregierung bekanntlich den Entwurf eines Gesetzes über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz, StUG) vorgelegt, das am 1. 1. 1992 in Kraft getreten ist).³⁰

3. Die Frage von Sonderregelungen für die fünf neuen Bundesländer

Die gewählte Rechtstechnik ist den Art. 123–125 GG teilweise nachgebildet, arbeitet außerdem mit Positiv- und Negativlisten, die ausweisen, welcher umfangreicher Rechtsstoff sich in Deutschland angesammelt hatte und überprüft werden mußte. Insgesamt bleiben trotz aller Bemühungen zwischen alten und neuen Bundesländern noch gewichtige Divergenzen bestehen, die abzubauen es seine Zeit braucht.

Für den praktischen Erfolg der Rechtserstreckung ist von wesentlicher Bedeutung, ob und inwieweit das außerordentlich feinzisierte und aufwendige, rechtsstaatlich bis ins kleinste instrumentalisierte Bundesrecht in den neuen Bundesländern auch in der Anwendung funktioniert. Hier stellen sich erhebliche Fragen bei der Bewältigung des Wiederaufbaus des heruntergewirtschafteten Landes, die zumindest den Gedanken *zeitweiliger Sonderregelungen* aufwerfen. In diese Richtung weisen bereits einige bestehende, teilweise noch von der DDR erlassene bzw. zur Zeit geplante neue gesetzliche Regelungen. Dazu gehören insbesondere

- Das Gesetz über besondere Investitionen in der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. 9. 1990 (BGBl. 1990 II, S. 1157);
- Das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen vom 23. 9. 1990 (BGBl. 1990 II, S. 1159);
- Das Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. 6. 1990 (GBl. DDR I, Nr. 33, S. 300); s. dazu auch Art. 25 Einigungsvertrag;
- Das D-Mark-Bilanzgesetz vom 23. 9. 1990 (BGBl. 1990 II S. 1169);
- Das Gesetz über die Spaltung der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen (Spaltungsgesetz) vom 5. 4. 1991 (BGBl. I, S. 854);
- Das Kommunalvermögensgesetz vom 6. 7. 1990 (GBl. DDR I Nr. 42, S. 660);
- Das Vermögenszuordnungsgesetz vom 22. 3. 1991 (GBl. DDR);
- Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom 29. 6. 1990 (GBl. DDR);
- Das Gesetz zur Regelung des Kirchensteuerwesens vom 23. 9. 1990 (BGBl. 1990 II S. 1194);
- Das Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet vom 24. 6. 1991 (BGBl. 1991 I S. 1331);
- Das Gesetz zur Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen im

³⁰ BGBl. I, 1991, S. 2272.

- Beitrittsgebiet sowie zur Änderung steuerrechtlicher und anderer Vorschriften (Steueränderungsgesetz 1991 – StÄndG 1991 –) vom 24. 6. 1991 (BGBl. I S. 1322);
- Das Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie über strukturelle Anpassungen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Haushaltsbegleitgesetz 1991 – HBeglG 1991 –) vom 24. 6. 1991 (BGBl. I S. 1314);
 - Das Gesetz zur Änderung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes und anderer Gesetze vom 3. 7. 1991 (BGBl. I S. 1410);
 - Das Gesetz über die Einführung eines Wohngeldsondergesetzes für das in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannte Gebiet, die Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer wohngeldrechtlicher Vorschriften sowie über die Änderung des Ersten Buches Sozialgesetzbuch vom 26. 6. 1991 (BGBl. I S. 1250);
 - Das Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. 3. 1991, das als sog. Artikelgesetz Abweichungen brachte, (BGBl. 1991 I S. 766), und zwar:
 - des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen;
 - des Gesetzes über besondere Investitionen;
 - der Grundstücksverkehrsverordnung;
 - des D-Mark-Bilanzgesetzes;
 - des Gesetzes über die Unterbreitung von Gesamtvollstreckungsverfahren;
 - des Gesetzes über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen;
 - der Verordnung über die Gründung, Tätigkeit und Umwandlung von Produktionsgenossenschaften des Handwerks;
 - des Treuhandgesetzes.

Ohne auf die genannten Gesetze näher einzugehen, läßt sich feststellen, daß offene Vermögensfragen und investitonshemmende Faktoren einen Schwerpunkt der Materien bilden. Letztere setzen sich selbst wieder aus vielen Komponenten zusammen, unter denen personelle und funktionale Probleme in den Verwaltungen sowie eine durch die ungeklärte Eigentumsfrage bedingte mangelnde Funktionsfähigkeit des Grundstücksmarktes herausragen.³¹

Geplant ist ferner ein sog. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz,³² das für Verkehrswege des Bundes, Verkehrsflughäfen, Straßenbahnen und Fernverkehrswege zwischen den neuen Bundesländern und den Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebiets gelten soll. Wir wissen, daß für Großobjekte des Baus von Straßen und Flughäfen von Planungsbeginn bis zum *ersten* Spatenstich ca. 20 Jahre anzusetzen sind. Das ist für den Wiederaufbau inakzeptabel. Hier will der Entwurf Abhilfe schaffen, z. B. durch

- Konzentration der Linienbestimmung für alle Verkehrsträger beim Bundesminister für Verkehr,

³¹ Näher *Fieberg/Reichenbach*, NJW 1991, 1977 ff.

³² BRats-Drucks. 303/91.

- Verzicht auf ein förmliches Raumordnungsverfahren,
- Fristsetzung im Planfeststellungsverfahren und gegebenenfalls dessen Ersetzung durch eine sog. Plangenehmigung,
- Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auf eine Instanz³³.

Überlegenswert erscheinen mir weitere Vereinfachungsregelungen im Baurecht, Gewerberecht, Verwaltungsverfahrenrecht und in der Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten. *Ludwig Erhard* hatte im September 1953 die Prognose gewagt: „In politischer, wirtschaftlicher und menschlicher Beziehung wird die Wiedervereinigung Deutschlands Kräfte freimachen, von deren Stärke und Macht sich die Schulweisheit der Planwirtschaftler nichts träumen läßt“. Seine Prognose basiert auf dem Hintergrund, daß die Soziale Marktwirtschaft nach der Währungsreform von Juni 1948 nur deshalb durchschlagenden Erfolg hatte, weil Infrastrukturaufbau, Wirtschafts- und Investitionstätigkeit nicht durch ein zu dicht geknüpftes Regelungsnetz umfassen waren. Die Frage drängt sich auf, ob nicht eine heute überdimensionierte und allzu sehr verdichtete Legiferung den Aufbauprozess behindert.

V. Die Einführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts

Probleme der Rechtseinheit können heute nicht mehr ohne Blick auf Europäisches Recht behandelt werden. Auch hier sind zwei Ebenen zu betrachten: Die des größeren Europarechts und die des wichtigeren Gemeinschaftsrechts.

1. Die Geltung der Konventionen des Europarats im Beitrittsgebiet

Keine Schwierigkeiten bereitete die Erstreckung jener Rechtsakte auf das Beitrittsgebiet, die im Rahmen des *Europarats* in der Bundesrepublik gelten, also vor allem der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihrer Zusatzprotokolle. Art. 11 EV hat nach dem völkerrechtlichen „Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen“ grundsätzlich alle völkerrechtlichen Verträge und Mitgliedschaften der Bundesrepublik Deutschland in internationalen Organisationen auch auf die neuen Bundesländer erstreckt. Davon gibt es nur wenige Ausnahmen, die in Anlage I Kapitel I Abschnitt I des Einigungsvertrags aufgeführt sind und vor allem die Sonderbeziehungen zu den drei westlichen Alliierten betreffen.

2. Die Einführung Europäischen Gemeinschaftsrechts

Nicht ganz so einfach lassen sich die Konsequenzen der Wiedervereinigung für das Recht der Europäischen Gemeinschaft darstellen. Wir Deutschen können mit Genugtuung registrieren, daß die Gemeinschaft von Anfang an der Wiedervereinigung positiv

³³ Vgl. zum geplanten Gesetz *H. Weis*, in: K. Stern (Hrsg.), aaO (Fn. 20), Bd. 2, 1992, erscheint in Kürze; s. auch *M. Krautzberger*, ZG 1991, 249; *P. Seeliger*, ZG 1991, 263.

gegenüberstand. Der Beschluß des Europäischen Rats auf der Sondertagung in Dublin vom 28. 4. 1990 verdient zitiert zu werden: „Wir freuen uns, daß die Vereinigung Deutschlands unter einem europäischen Dach stattfindet. Die Gemeinschaft wird dafür Sorge tragen, daß die Eingliederung des Staatsgebiets der Deutschen Demokratischen Republik in die Gemeinschaft reibungslos und harmonisch vollzogen wird. Diese Eingliederung wird nach Maßgabe der erforderlichen Übergangsvereinbarungen wirksam, sobald die Vereinigung gesetzlich vollzogen ist. Die Eingliederung erfolgt ohne Änderung der Verträge“. ³⁴ Gleichermäßen würdig und positiv war die Erklärung der Kommission vom 3. Oktober 1990: „Das geteilte Deutschland war ein Stück des geteilten Europas. Die Einheit Deutschlands eröffnet den Weg zur Einheit des gesamten Europas. Die Öffnung des Brandenburger Tores ist ein Symbol für diese neue Zukunftsperspektive. Die Integration der ehemaligen DDR vergrößert die Gemeinschaft und bereichert ihre Identität. Das vereinte Deutschland stärkt die Gemeinschaft und ihre Möglichkeit, zur treibenden Kraft in einer pan-europäischen Zone der Kooperation und Stabilität zu werden, die Atlantische Allianz zu festigen, partnerschaftliche Beziehungen zur Sowjet-Union zu entwickeln und die Verbindungen mit ihren anderen Partnern in der Welt enger zu knüpfen. Die Gemeinschaft wird ebenso ihrer gewachsenen Verantwortung gegenüber ihren neuen Nachbarn in Zentral- und Südosteuropa gerecht werden: Sie wird den Umbau ihrer Wirtschaften und die Entwicklung und Belebung ihrer wiedererlangten Demokratien unterstützen.“ ³⁵

Ohne Diskussion ging man davon aus, daß auf Grund Art. 227 EWGV das Gebiet der DDR mit dem Beitritt zur Bundesrepublik EG-Gebiet wird. Zugleich war die Kommission in die Verhandlungen über den Einigungsvertrag eingeschaltet. Wahr wurde, was bei Abschluß des EWG-Vertrags vielen reichlich theoretisch erschien, nämlich die Erklärung der Bundesregierung, daß sich die Wirkungen des EWG-Vertrags auf „alle Deutschen im Sinne des Grundgesetzes“ erstreckten. ³⁶

Mit dieser grundsätzlichen Einbeziehung waren indessen die Probleme der Rechtsvereinheitlichung im einzelnen noch nicht entschieden. Nicht umgesetzt wurde der Wiedervereinigungsvorbehalt, den die deutschen Delegierten am 28. 7. 1957 zu Protokoll gegeben hatten, „daß im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfindet“. ³⁷ Dem stand schon der dazu erforderliche Zeitaufwand für Vertragsverhandlungen entgegen, mehr jedoch die Sorge der anderen Partner, das Gewicht Deutschlands in *oeconomicis* könnte sich auch noch institutionell erhöhen. Damit stand gemeinschaftsrechtlich fest: Das primäre und das sekundäre EG-Recht gilt auch in den neuen Bundesländern. Nur die zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaften konnten Ausnahmen verfügen. ³⁸ Daran hält sich Art. 10 EV.

³⁴ Zitiert in *K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu*, aaO (Fn. 1), Bd. 1, S. 4.

³⁵ Zitiert in *K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu*, aaO, Bd. 3, S. 79.

³⁶ BGBl. II, 1957, S. 764.

³⁷ Zitiert nach *M. Hilf*, in: H. von der Groeben/H. von Boeckh/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl. 1983, Art. 240 Rdnr. 10.

³⁸ Vgl. *B. Schmidt-Bleibtreu*, in: *K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu*, aaO (Fn. 1), Bd. 3, S. 57.

Auf der Hand lag jedoch, daß nicht alle EG-Vorschriften in den neuen Bundesländern *unangepaßt* auf die dort bestehenden Verhältnisse angewendet werden konnten. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 EV spricht von „verwaltungsmäßigen Bedürfnissen“ und „der Vermeidung wirtschaftlicher Schwierigkeiten“, denen Rechnung zu tragen ist. Dem dienten mehrere Rechtsakte der EG,³⁹ insbesondere das Maßnahmenpaket vom Dezember 1990,⁴⁰ und die EG-Recht-Überleitungsverordnungen der Bundesregierung vom 28. 9. 1990⁴¹ und vom 18. 12. 1990,⁴² die EG-Recht modifizierten nach Kriterien, die die Kommission für die Rechtsanpassung vorgegeben hatte.⁴³ Übergangsregelungen durften danach nur insoweit erlassen werden, „als ihr Ausgangspunkt und Endziel die Übernahme des Besitzstands der Gemeinschaft war, sie aufgrund der wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Situation objektiv notwendig waren, sie befristet waren und in das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes so wenig wie möglich störten“. Welche Bereiche hiervon erfaßt sind, ist in Bd. 3 der Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit dokumentiert.⁴⁴ Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Gemeinschaftsverträge und etwa 80% des sekundären Gemeinschaftsrechts in den fünf neuen Ländern heute unverändert gelten. Lediglich für 20% des sekundären Gemeinschaftsrechts sind noch Anpassungs- und Übergangsregelungen relevant.⁴⁵

Nicht mehr die Einbeziehung der damaligen DDR in die europäische Integration dürfte danach das zentrale europäische Thema der Zukunft sein, sondern das Verhältnis der EG zu den ostmitteleuropäischen und südosteuropäischen Staaten. Hier wird einig beschleunigt werden müssen, schon aus Gründen der Absicherung dieser Staaten. Mit der Anerkennung der baltischen Staaten durch die Mitgliedstaaten der EG ist ein wichtiger Schritt nach vorn getan worden. Slowenien und Kroatien können nicht länger allein gelassen werden.

³⁹ Verordnung (EWG) Nr. 2684/90 des Rates „über die vorläufigen Maßnahmen, die nach der deutschen Einigung vor Erlaß der vom Rat entweder in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament oder nach dessen Anhörung zu treffenden Übergangsmaßnahmen anwendbar sind“ vom 17. 9. 1990 (ABL Nr. L 263 vom 26. 9. 1990); Richtlinie des Rates (90/476/EWG) „über die vorläufigen Maßnahmen, die nach der deutschen Einigung vor Erlaß der vom Rat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament zu treffenden Übergangsregelungen anwendbar sind“ vom 17. 9. 1990 (ABL Nr. L 266 vom 28. 9. 1990, S. 1); Entscheidung der Kommission vom 27. 9. 1990 über die vorläufigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der deutschen Einigung (ABL Nr. L 267 vom 29. 9. 1990, S. 37), s. dort insbes. Art. 1 Abs. 1, der die Bundesrepublik ermächtigt, unter bestimmten Bedingungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR vorläufig Regelungen beizubehalten, die mit dem EG-Recht nicht vereinbar sind.

⁴⁰ Amtsblatt der EG Nr. L 353 S. 1 ff. und Nr. L 364 S. 27 und S. 29; die Verordnungen und Richtlinien des Rates und der Kommission sind aufgeführt bei K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu, aaO (Fn. 1), Bd. 3, S. 63 ff.

⁴¹ BGBl. I S. 2117; vgl. dazu W. Rengeling, DVBl. 1990, 1307, (1313).

⁴² BGBl. I S. 2915.

⁴³ Die Gemeinschaft und die Deutsche Einigung, KOM (90) 400 v. 21. 8. 1990, Bd. 1, S. 31, abgedruckt in der Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung, BR-Drucks. 580/90.

⁴⁴ S. 65 ff.

⁴⁵ Vgl. B. Schmidt-Bleibtreu, in: K. Stern/B. Schmidt-Bleibtreu, aaO (Fn. 1) Bd. 3, S. 78 (96).

VI. Zusammenfassung und Perspektiven

Was ist das Resümee, was sind die verbleibenden Aufgaben?

Der Einigungsvertrag ist, von den verfassungsändernden Teilen abgesehen, einfaches Bundesrecht, wie Art. 45 Abs. 2 EV ausweist. Er kann also durch Bundesrecht abgeändert werden, hindert damit notwendige Anpassungen nicht.⁴⁶ Die mögliche Rechtswahrung der fünf neuen Länder nach Art. 44 EV dürfte Änderungen nur in seltenen Fällen entgegenstehen. Unbeschadet dieser Änderungsmöglichkeiten läßt sich nach gegenwärtigem Stand zwar ein deutlicher Wille zur Rechtseinheit konstatieren, aber noch nicht deren volle Verwirklichung. Noch schichten sich unterschiedliche Rechtsmassen übereinander: Bundesrecht, modifiziertes Bundesrecht, unverändertes DDR-Recht, angepaßtes DDR-Recht, DDR-Recht als regional geltendes Bundesrecht, DDR-Recht als Landesrecht. Im Einzelfall mag manche Unklarheit bestehen,⁴⁷ das gilt namentlich für die Rechtsverhältnisse an Grund und Boden, bei denen sich „Eigentum, Nutzungsberechtigungen und drohende Restitutionsansprüche zu einem gordischen Knoten verschlungen haben“.⁴⁸

Mein Resümee lautet: Die Grundkonzeption des Einigungsvertrags war richtig; sie stellt an die Rechtsanwender, also Gerichte, Verwaltungsbehörden, Rechtsanwälte und nicht zuletzt die Bürger härteste Anforderungen, aber im Endeffekt wird in voraussehbarer Zeit gelten: *ein* Staat, *eine* Verfassung, *eine* Rechtsordnung, und das ist für die innere Einheit von entscheidender Bedeutung. Gewiß bleibt noch viel zu tun. Nach den Mühen der Berge kommen die Mühen der Ebenen, schrieb *Bertolt Brecht*. Vor ihnen stehen wir jetzt, vor allem, um die unsägliche Hinterlassenschaft des SED-Regims zu beseitigen, die Vergangenheit moralisch-geistig zu bewältigen, Wiedergutmachung zu leisten und Gerechtigkeit wiederherzustellen, soweit Menschenwerk dazu fähig ist, den Aufbau in Verwaltung,⁴⁹ Justiz, Schule, Hochschule und die Wirtschafts- und Sozial-einheit zu forcieren sowie annähernd Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen – alles Gebote der Stunde, um den Menschen wieder Zukunftserwartungen zu geben und den grausamen Lebensraub von 40 Jahren, wo noch möglich, zu kompensieren. Das aber ist bereits ein neues Referatsthema.

⁴⁶ *M. Kloepfer*, DVBl. 1991, 1031 (1033) nimmt „gewisse Beschränkungen“ des (gesamtdeutschen) Bundesgesetzgebers an, ohne sie aber näher zu begründen.

⁴⁷ Vgl. *R. Grawert*, Der Staat 30 (1991), S. 209 (225).

⁴⁸ *G. Brunner*, JuS 1991, 353 (355).

⁴⁹ Vgl. hierzu *R. Pitschas*, Rechtsvereinheitlichung und Verwaltungsreform in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, 1991.