

# Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ACHTES JAHR  
MÄRZ 1957

KARL SCHULTES

## Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands

Bei der Betrachtung der Verfassungsentwicklung, die sich in den letzten zehn Jahren in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands vollzogen hat, muß man das geschriebene Verfassungsrecht streng von der Verfassungswirklichkeit unterscheiden und außerdem berücksichtigen, daß sich das diktatorische Zwangssystem in Etappen herausgebildet hat.

Um zu einem gerechten Urteil zu kommen, ist zu bedenken, daß nach dem Zusammenbruch der Nazidiktatur eine radikale Neuordnung der ökonomischen und sozialen Verhältnisse, daß eine soziale Revolution erforderlich war. Es kam nicht darauf an, einfach die Verhältnisse der Zeit vor 1933 wiederherzustellen; es mußten vielmehr die Ursachen des Faschismus beseitigt werden, in erster Linie die unverantwortliche, monopolistische Wirtschaftsmacht, die durch direkte Finanzierung der NSDAP oder durch Finanzierung einer nationalistischen Presse (Hugenberg-Konzern) in Verbindung mit reaktionären Gruppen der Reichswehr, des Großgrundbesitzes und auch der Bürokratie den Niedergang der Weimarer Republik herbeigeführt hatte.

Es war notwendig, die Grund- und Schlüsselindustrien zu nationalisieren, die Staats- und Wirtschaftsverwaltung zu demokratisieren, der Justiz auf dieser veränderten ökonomischen Basis und unter Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte einen neuen rechtsstaatlichen Charakter zu verleihen und schließlich das Erziehungs- und Bildungswesen grundlegend im Sinne einer lebendigen sozialen Demokratie zu reformieren.

Gedankengänge und Vorschläge dieser Art haben sich in West- und Ostdeutschland 1945 bis 1947 Bahn gebrochen und Eingang in die Landesverfassungen gefunden, wobei sich zwischen den Landesverfassungen der sowjetischen Besatzungszone und denen Süd- und Westdeutschlands interessante und bemerkenswerte Übereinstimmungen ergaben.

Die eigene deutsche Sozialrevolution blieb aus. An ihre Stelle trat das Besatzungsregime, in der Ostzone die sowjetische Besatzungsmacht, mit der die eine Neuordnung erstrebenden politischen Kräfte zusammenzuarbeiten hatten.

Die Sowjets, die hier zum erstenmal in den mitteleuropäischen Raum vorstießen, begannen mit einer Revolutionierung von oben; anfänglich allerdings in der Weise, daß sie Zugeständnisse an das Potsdamer Abkommen, d. h. an die Organisation eines demokratischen Aufbaus von unten nach oben machten, später jedoch immer mehr nach dem Muster, das sie in der Sowjetunion praktiziert hatten, nach dem Muster des stalinistischen Herrschaftssystems. Trotz der massiven Benutzung marxistischer und leninistischer Phraseologie war es weder Marxismus noch Leninismus, was hier zur Anwendung gebracht

wurde, sondern stalinistischer Autokratismus, der sich der Begriffe Demokratie, Demokratisierung, weitere Demokratisierung, neue Form der Demokratie, Demokratie neuen Typus und schließlich Volksdemokratie um so mehr bediente, je mehr er sich in der Verfassungswirklichkeit von der Demokratie und dem Volkswillen entfernte. Die Diktaturen appellieren um so lauter an das Volk, je mehr sie dessen Meinung in der Staatspraxis mißachteten.

Zunächst konnte man noch der Meinung sein, daß die sowjetische Besatzungsmacht und die deutschen Kommunisten es mit der Demokratisierung ernst meinten. In dem Aufruf der KPD vom 11. Juli 1945 hieß es:

„Wir sind der Auffassung, daß der Weg, Deutschland das Sowjetregime aufzuzwingen, falsch wäre; denn dieser Weg entspricht nicht den gegenwärtigen Entwicklungsbedingungen in Deutschland. Wir sind vielmehr der Auffassung, daß die entscheidenden Interessen des deutschen Volkes in der gegenwärtigen Lage einen anderen Weg vorschreiben, und zwar den Weg der Aufrichtung eines antifaschistischen Regimes, einer parlamentarisch-demokratischen Republik mit allen demokratischen Rechten und Freiheiten für das Volk.“

Es wäre wahrlich besser gewesen, die Kommunisten hätten sich in den nächsten Jahren nach diesen entscheidenden Interessen des deutschen Volkes gerichtet und nicht nach den Interessen Moskaus.

Auch in den „Grundsätzen und Zielen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands“ vom 22. April 1946 war die Rede von dem „demokratischen Weg zum Sozialismus“, und in dem „Manifest an das Deutsche Volk“ vom 22. April 1946 hieß es:

„Die SED ist die Partei des Aufbaus einer antifaschistisch-demokratischen Republik, die dem Volke alle Rechte der Meinungsfreiheit und Mitbestimmung sichert, volle Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährt, aber den Faschismus und Militarismus mit ihren Wurzeln vernichtet.“

Tatsächlich machte man auch in den demokratischen Gemeinde- und Kreisordnungen und den sowjetzonalen Landesverfassungen von 1946/47 den Anfang mit dem Aufbau einer antifaschistisch-demokratischen Neuordnung im Sinne eines auf der Grundlage der Bodenreform, der Nationalisierung der Grund- und Schlüsselindustrien und der Wirtschaftsplanung beruhenden demokratischen Repräsentationssystems, das aus Verhältniswahlen hervorgehen sollte, eines Mehrparteiensystems, das dem Parlament und der Gesetzgebung die führende Rolle zuwies, unter Anerkennung des demokratischen Selbstbestimmungsrechts der Bürger, des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit und rechtsstaatlicher Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte. In diesem Sinne waren die Gemeinde- und Kreisordnungen und die Landesverfassungen in der SBZ ebenso wie auch der Verfassungsentwurf des sog. „Deutschen Volksrates“ keineswegs bloß ein Abklatsch sowjetrussischer Verfassungsbestimmungen und Gesetzgebung, sondern sie knüpften in starkem Maße an die Weimarer Verfassung an — mit Modifizierungen in der angedeuteten Richtung und unter Wahrung westlicher demokratischer und rechtsstaatlicher Traditionen, soweit dies das Besatzungsregime gerade noch zuließ.

Es ist ohne Zweifel richtig, daß die rechtsstaatlichen Grundsätze, verglichen mit der Ausführlichkeit, die sie in den westdeutschen Landesverfassungen und im Bonner Grundgesetz gefunden haben, nur dürftig geregelt waren. Man muß jedoch bedenken, daß sich die sowjetische Besatzungsmacht hier auf Neuland bewegte und allen liberalen Gedankengängen gegenüber skeptisch und ablehnend war. Nur sehr vorsichtig ging sie an Zugeständnisse in Richtung westlicher Rechtsstaatlichkeit heran, und es bestand immer die Gefahr, daß sie solche Zugeständnisse der Sowjetisierung im russischen Sinne aufopfern würde.

Ich möchte annehmen, daß es sich bei den Gemeinde- und Kreisordnungen und den Landesverfassungen zunächst um einen ernsthaften Versuch gehandelt hat, in der Sowjetzone einen besonderen deutschen Weg zum Sozialismus einzuschlagen im Hinblick nicht nur auf das Potsdamer Abkommen, sondern auch auf eine gesamtdeutsche Beratung und

Entwicklung, die bis 1947/48 durchaus im Bereiche des Möglichen lag. Erinnert sei an die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz im Frühjahr 1947, an die Moskauer und Londoner Außenministerkonferenzen vom März und Dezember 1947 und daran, daß noch fast das ganze Jahr 1948 hindurch die begründete Zuversicht auf eine gesamtdeutsche Regelung bestand. Zugleich bedeutete aber das Jahr 1948 auch den Wendepunkt: den Ausbruch des kalten Krieges zwischen den USA und der UdSSR und den Rückzug der Sowjets auf den Standpunkt, sich durch eine zentralistische Diktatur Sicherheit zu verschaffen unter Preisgabe des riskanten demokratisch-parlamentarischen Weges zum Sozialismus mit Mehrparteiensystem und Verhältniswahlrecht. 1948/49 entwickelte sich in der SBZ die diktatorische Zentralgewalt der sogenannten Deutschen Wirtschaftskommission (DWK), die ihre Machtbefugnisse ständig auf Kosten der Länder und der Landesverfassungen erweiterte. Diese Etappe dauerte bis 1950, bis zur Anwendung der Einheitsliste für die Bildung der kommunalen Vertretungskörperschaften und die Zusammensetzung der Landtage und der Volkskammer. Von 1950 an, insbesondere aber auf Grund der Beschlüsse der III. Parteikonferenz der SED im Juli 1952, entwickelte sich die ungehemmte Sowjetisierung der Wirtschaft, Verwaltung und der Gerichtsbarkeit, die in glattem Widerspruch zu den Bestimmungen der „Verfassung der „Deutschen Demokratischen Republik“ vom 7. Oktober 1949 vorwärtsgetrieben wurde.

*Die ersten Maßnahmen (1943/46)*

Nach der Bildung der vier politischen Parteien (KPD, SPD, LDP und CDU) und der sog. Demokratischen Massenorganisationen ordnete die Sowjetische Militäradministration (SMAD) im Herbst die Durchführung einer Bodenreform zur entschädigungslosen Enteignung des Großgrundbesitzes über 100 ha und die Sequestrierung und Konfiszierung von Gewerbebetrieben und Industrieunternehmen an. Diese Maßnahmen wurden von besonderen, den kommunistischen Innenministern unmittelbar unterstellten Kommissionen durchgeführt, die sich viele Obergriffe und Willkürakte erlaubten, gegen die die Betroffenen außer der Beschwerde an den Innenminister keinen Rechtsschutz hatten. Die Enteignungen von Gewerbebetrieben und Industrieunternehmen betrafen keineswegs nur das frühere Staatseigentum oder Eigentum der NSDAP, nazistisch belastete und monopolistische Betriebe, sondern auch das Eigentum von Personen, „die von den Sowjetbehörden bezeichnet“ wurden. Später ordneten die Sowjets die Übergabe der enteigneten Vermögenskomplexe „in den Besitz und die Nutznießung der deutschen Selbstverwaltungen“ an. Ein Befehl der SMAD vom 17. April 1948 bestimmte die Überführung dieser Vermögenswerte in „Volkseigentum“ und erklärte dieses für „unantastbar“. Nachdem die Enteignungsmaßnahmen teilweise durch Landtagsgesetze bestätigt worden waren, erklärten die Sowjetbehörden im Jahre 1948 die Bodenreform und die Enteignungsmaßnahmen für beendet und lösten die Kommissionen auf. Deren Aufgaben gingen auf neue Verwaltungsstellen und Rechtsträger über, wie z. B. die „Vereinigung Volkseigener Betriebe (WB)“.

Die Überführung der Bodenschätze und Bergbaubetriebe in „Volkseigentum“ und die Verstaatlichung des Banken- und Versicherungswesens erfolgte unter Mitwirkung der Ende 1946 gewählten Landtage.

Diese Maßnahmen hatten die ökonomische Struktur und soziale Schichtung bereits erheblich verändert und den bürgerlichen Parteien ihre kapitalistische und finanzielle Rückendeckung entzogen. Der Einfluß der CDU und LDP wurde durch die Zulassung der Demokratischen Bauernpartei (DBP) und der Nationaldemokratischen Partei (NDP), in denen getarnte Kommunisten die leitenden Funktionen besetzten, weiter dezimiert. In den Massenorganisationen, deren Vertreter teilweise neben den politischen Parteien zu den Volksvertretungen zugelassen wurden, hatte die SED (zu der sich im April 1946 KPD und SPD zusammenschließen mußten) alle leitenden Positionen besetzt. Später (ab 1948) wurden auch die Leitungen der LDP und CDU mit „Strohmannern“ der SED besetzt und dadurch auch diese Parteien der SED-Führung unterworfen. Die kommunistische Minderheit in der SED sicherte sich auf diese Weise mit Unterstützung der SMAD die Führung in allen politischen Parteien und Massenorganisationen, die für die Entwicklung des politischen Willens in der SBZ maßgebend waren. Ohne diese Veränderungen in der Organisation der Parteien und Massenorganisationen ist die Wandlung der Verfassungszustände — insbesondere der Übergang vom Verhältniswahlsystem zur Einheitsliste in den Jahren 1949/50 — nicht zu verstehen.

Zur Zeit der Gemeindewahlen (August/September 1946) und der Wahlen zu den Landtagen (Oktober 1946) bestand das Verhältniswahlsystem noch und waren die bürgerlichen Parteien auch

noch verhältnismäßig selbständig, wenngleich sie in ihrer Pressearbeit und Propaganda durch die SMAD benachteiligt wurden. Dennoch erhielten die bürgerlichen Parteien in vielen Städten bei den Gemeinde wahlen die Mehrheit. Die Landtagswahlen ergaben in Sachsen-Anhalt und Brandenburg bürgerliche Mehrheiten.

*Anfänge echter Demokratisierung (1946/147)*

Die noch vor den Landtagswahlen erlassene „Demokratische Gemeindeverfassung“ war, ebenso wie die von den neugewählten Landtagen im Dezember 1946 und Januar 1947 beschlossenen Kreisordnungen, wirklich demokratisch. Die Gemeindeverfassung sah die Wahl der Gemeindevertretung auf Grund des Verhältniswahlrechts vor, die Wahl des Gemeinderates und des Bürgermeisters durch die Gemeindeversammlung, jederzeitige Abberufbarkeit, Ortspolizei als Selbstverwaltungsangelegenheit, Fortfall der Staatsaufsicht durch den Innenminister, dafür Kreistag und Landtag als übergeordnete Organe. Die Kreisordnungen folgten denselben Grundsätzen. Der Landrat wurde gewählt bei jederzeitiger Abberufbarkeit.

Die um die Jahreswende von den Landtagen verabschiedeten Landesverfassungen bestätigten die seit 1945 durchgeführten wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen, wie die Bodenreform, das Verbot aller privaten Monoporganismen, wie Kartelle, Trusts, Syndikate und Konzerne, gaben die Möglichkeit, weitere Produktionsmittel in Gemeineigentum zu überführen und sprachen die Notwendigkeit der Wirtschaftsplanung und die Verbindlichkeit des Wirtschaftsplanes aus. Auf dieser Basis betonten sie das Prinzip der Volkssouveränität und bekannten sich zum Mitbestimmungsrecht der Bürger sowohl in der Wirtschaft (bei der Regelung der Arbeitsbedingungen und der Entwicklung der produktiven Kräfte) als auch in der Organisation des Staates (nicht nur bei der Wahl zu den Volksvertretungen und bei Volksbegehren und Volksentscheid, sondern auch in Verwaltung und Rechtsprechung). Sie bestimmten das Parlament zum höchsten Organ der Staatsgewalt, dem alle anderen Organe unterworfen sein sollten, einschließlich Verwaltung und Rechtsprechung. Sie erkannten die sachliche Unabhängigkeit der Richter an und übernahmen aus der Weimarer Verfassung die wichtigsten Grundrechtsbestimmungen und rechtsstaatlichen Grundsätze. Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte wieder eingeführt werden.

Als die SMAD die Landesverfassungen, die Landtage und die von den Landtagen beschlossenen Gesetze während des Jahres 1947 tatsächlich respektierte, knüpfte sich daran die Hoffnung, daß das Landesverfassungsrecht Verfassungswirklichkeit werden und die Befehlsgewalt der Besatzungsmacht und der Einfluß der Berliner Zentralverwaltungen zurückgedrängt werden könnten. Es bestand damals noch die Zuversicht, daß es auf der Grundlage der neugebildeten Länder und des Landesverfassungsrechts zu einer verfassungsmäßigen zonalen und später gesamtdeutschen Lösung kommen werde. Eine Zeitlang schien die Besatzungsmacht zu schwanken, ob sie den Landtagen oder den Berliner Zentralverwaltungen den Vorrang geben sollte. Es gab führende Kommunisten, die die Rechte der kommunalen Selbstverwaltung und der Landtage entschieden gegen Willkürakte der Exekutivorgane und bürokratische Anordnungen der Zentralverwaltungen verteidigten. Die eigentlichen Stalinisten im Zentralsekretariat der SED sahen allerdings den wachsenden Föderalismus mit Unbehagen. Ihnen kam es auf eine zonale Zusammenfassung der „volkseigenen“ Betriebe, auf eine straffe zonale Wirtschaftsplanung und darauf an, die neue Wirtschaftspolitik durch eine willfähige Exekutive möglichst reibungslos nach unten durchzusetzen. Sie hatten konsequent daran gearbeitet, eine solche Exekutive zu schaffen. Der Fortfall des Beamtenrechts hatte im Rahmen der Maßnahmen der Entnazifizierung und „Demokratisierung“ einen schnellen personellen Umbau in Wirtschaft und Verwaltung ermöglicht. In Schnellkursen der Landesverwaltungs- und Parteischulen, der Zentralen Verwaltungsakademie in Forst Zinna und der Richterlehrgänge wurden junge SED-Funktionäre herangebildet und in Wirtschaft, Verwaltung und Justiz eingesetzt.

Die Notwendigkeit einer einheitlichen Wirtschaftsplanung und die zunehmende außenpolitische Spannung zwischen den USA und der UdSSR haben dann die Sowjets wohl veranlaßt, im Verlaufe des Jahres 1948 den Zentral Verwaltungen den Vorrang vor den Landtagen zu geben und auf den diktatorischen Zentralismus umzuschalten.

*Diktatorischer Zentralismus (Deutsche Wirtschaftskommission 1948/49)*

Ende 1947 wurde die Deutsche Wirtschaftskommission (DWK) gebildet, in der die bestehenden Zentralverwaltungen der SBZ mit Ausnahme der Justiz- und Volksbildungsverwaltung zusammengefaßt wurden. Ihr wurden der „Ausschuß zum Schütze des Volkseigentums“, die Zentrale Kontrollkommission (ZKK), das Statistische Zentralamt und die Deutsche Notenbank der SBZ angegliedert.

Ein Befehl der SMAD vom 12. Februar 1948 gab der DWK Generalvollmacht, alle zur Durchführung der Wirtschaftsplanung erforderlichen Verfügungen und Instruktionen zu erlassen mit Verbindlichkeit für alle staatlichen und kommunalen Organe und alle Betriebe in der SBZ.

## VERFASSUNGSRECHT UND SOWJETZONALE WIRKLICHKEIT

Nachdem hierdurch gewisse Schwierigkeiten der Kompetenzabgrenzung mit den Landtagen und Landesregierungen entstanden waren, erging am 20. April 1948 eine weitere Ermächtigungsanordnung der SMAD, die der DWK das Recht gab, im Bereiche der SB2 verbindliche Verordnungen, Anordnungen und Beschlüsse zu erlassen. Damit wurden die in den Gemeinde- und Kreisordnungen und den Landesverfassungen entwickelten Ansätze zu einer demokratisch-parlamentarischen Neuordnung mit einem Schläge über den Haufen geworfen. Über Länder, Kreise und Gemeinden ergossen sich nun wahre Lawinen von Maßnahmen der DWK und der ZKR, darunter die berüchtigte Wirtschaftsstrafverordnung vom 23. September 1948 mit ihren umfangreichen Straftatbeständen und hohen Strafanordnungen, die eine der wesentlichsten Grundlagen der später am laufenden Bande durchgeführten Wirtschaftsstrafprozesse und der Industrie- und Betriebsenteignungen durch die Strafgerichtsbarkeit werden sollte.

Die Aushöhlung der Autonomie der Länder, Kreise und Gemeinden und die Zentralisierung der Exekutive im zonalen Maßstabe wurde durch die Eingriffe der ZKK und der ihr unterstellten Landeskontrollkommissionen und Kreisbeauftragten wesentlich verstärkt. Diese erhielten durch Anordnungen des Sekretariats der DWK am 1. September 1948 und 3. Januar 1949 das Recht, „die Polizei bzw. Justiz verpflichtend zu beauftragen, Personen festzunehmen und Sachen sicherzustellen sowie die Strafverfolgung zu veranlassen und Berichte von den Organen der Verwaltung und auch denen der Justiz zu verlangen“. Die von den Landesverfassungen theoretisch „gewährleistete“ sachliche Unabhängigkeit der Justiz wurde nicht beachtet. Es erübrigt sich, hinzuzufügen, daß auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht wirksam werden konnte, schon deshalb nicht, weil ein Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung, Verwaltungsanordnung, Beschlüssen und Instruktionen nicht mehr gemacht wurde, sondern alles das wie Kraut und Rüben durcheinanderging.

Während die zentralistische Diktatur der DWK ausgebaut wurde, befaßte sich paradoxerweise der Verfassungsausschuß des „Deutschen Volksrates“ mit der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs für eine deutsche demokratische Republik, der noch ganz im Stile der Landesverfassungen aufgebaut war und sich weitgehend an die Weimarer Verfassung anlehnte. Auch hier die Betonung der Volkssouveränität, des Primats des Parlaments, des Verhältniswahlrechts für Volkskammer, Landtage und kommunale Vertretungskörperschaften. Der Entwurf machte die Regierung zu einem dem Parlament verantwortlichen Exekutivausschluß, unter Erschwerung des Mißtrauensvotums gegenüber der Gesamtregierung bei jederzeitiger Abberufbarkeit einzelner Minister. Wie die Landesverfassungen so sah der Entwurf einen wirtschaftsdemokratischen Aufbau vor auf der Basis eines breiten Sektors des öffentlichen Eigentums an den Produktionsmitteln. Die rechtsstaatlichen Elemente wurden verstärkt durch einen ausführlichen Grundrechtskatalog, der „Inhalt und Grenzen der Staatsgewalt“ bestimmen sollte, Anerkennung der sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte, das Verbot von Ausnahme- und Sondergerichten und der rückwirkenden Kraft von Strafgesetzen und durch Betonung der Zuständigkeit des Richters zur Entscheidung bei Verhaftungen, Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen. Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit war vorgesehen.

Die stalinistischen Auguren des Zentralsekretariats sahen ironisch auf diese Bemühungen. Für sie war der Verfassungsentwurf nur eine Kulisse, hinter der sie die Sowjetisierung vorbereiteten.

Dazu diente die Beseitigung der seit 1946 bestehenden Parität zwischen früheren KP- und SPD-Mitgliedern bei der Besetzung der leitenden Funktionen in der SED. 1948 setzte die Propaganda ein zur Umwandlung der SED in eine Partei „neuen Typus“, d. h. des stalinistischen Typus der KPdSU(B). Der III. Parteitag der SED am 24. Juli 1950 schloß diese Entwicklung mit einem neuen Parteistatut ab. Bis zum Frühjahr 1949 waren auch die Leitungen der LDP und CDU gesäubert und mit „Stroh Männern“ besetzt worden, die sich bereitwillig der Einheitsliste unterwarfen. In Wirtschaft, Verwaltung und Justiz wurden alle leitenden Funktionen mit stalinistischen Funktionären besetzt und liberale und sozialdemokratische Opponenten entfernt.

### *Einheitsliste, verfassungswidrige Regierung und Sowjetisierung*

Auf Grund der vom Block der gleichgeschalteten Parteien beschlossenen Einheitsliste wurde am 15./16. Mai 1949 der III. Volkskongreß „gewählt“, und dieser „wählte“ den neuen Volksrat, der sich am 7. Oktober 1949 kurzerhand zur „Provisorischen Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik“ konstituierte und den vom III. Volkskongreß bestätigten Verfassungsentwurf als Verfassung der DDR in Kraft setzte. D. h. der mit der Einheitsliste gebildete Volksrat setzte die Verfassung in Kraft, die das Verhältniswahlrecht vorsah. Dabei wäre es die Aufgabe einer Provisorischen Volkskammer gewesen, erst einmal Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung auszuschreiben. Statt dessen wurden die Wahlen zur Volkskammer, zu den Landtagen und Gemeindevertretungen um ein Jahr vertagt. In der Zwischenzeit wurde mit verfassungswidrigen Verordnungen regiert. Im Oktober 1950 erfolgten die „Wahlen“ zur Volkskammer dann wiederum auf Grund einer Einheitsliste, d. h. in offensichtlich verfassungswidriger Weise.

widriger Weise. Gemäß dem bereits drei Monate vor den Wahlen festgesetzten Verteilungsschlüssel hatten die SED und die ihr angegliederten Organisationen einschließlich NDP und DBP 70 vH, CDU und LDP 30 vH der Sitze inne. Für die Landtage, Kreistage und Gemeindevertretungen galt ein ähnlicher Verteilungsschlüssel. Die verfassungswidrige Regierung erließ in der Folgezeit verfassungswidrige Verordnungen, als ob die Verfassung gar nicht bestünde.

Verfassungsrechtliche wie überhaupt juristische Fragen sind Diktaturen unerwünscht. Den Machthabern in der SBZ ging es um eine schnelle Stabilisierung ihrer Macht nach sowjetischem Muster und nicht um Verfassungsprobleme.

Die II. Parteikonferenz der SED erklärte am 13. Juni 1952, die Staatsmacht müsse im „volksdemokratischen Sinne“ weiter gefestigt werden durch Organisation bewaffneter Streitkräfte, weitere Erfüllung des Fünfjahresplanes, Steigerung der Arbeitsproduktivität, Intensivierung des „sozialistischen“ Wettbewerbs und Bildung landwirtschaftlicher Produktivgenossenschaften.

In stalinistischem Kauderwelsch bestimmte die Konferenz: „Es ist eine Verwaltungsreform durchzuführen, die eine engere Verbundenheit der staatlichen Verwaltungsorgane mit den Volksmassen, die systematische Anleitung dieser Organe und eine strenge Kontrolle der Durchführung der Gesetze und Verordnungen der Volkskammer und der Regierung sichert. Es ist notwendig, die Bevölkerung zur Achtung der demokratischen Gesetzmäßigkeit und zum Schütze des sozialistischen Eigentums zu erziehen und die demokratische Ordnung allseitig zu festigen.“

Setzt man an die Stelle des Wortes „demokratisch“ das Wort „diktatorisch“, so trifft man den Kern der Sache. Im Mai und Juli 1952 wurden ein Präsidium des Ministerrates, Koordinierungsstellen beim Ministerrat und Arbeitskollektive in jedem Fachministerium und Staatssekretariat geschaffen. Die sog. „Verwaltungsreform“ bestand darin, daß durch Gesetz vom 23. Juli 1952 die Landesverfassungen und Länder mitsamt den Landtagen und Landesregierungen ohne formelle Verfassungsänderung beseitigt und die bisherigen Länder in 14 Bezirke aufgeteilt wurden mit Bezirkstagen (Sowjets) und Bezirksräten (Exekutivkomitees). Die Bezirksverwaltungen wurden die einzigen Mittelbehörden über den 217 Kreisen. Kreise und Gemeinden wurden — unter endgültiger Beseitigung der kommunalen Selbstverwaltung — „örtliche Organe der Staatsgewalt“ nach dem Vorbild des Art. 94 ff. der Verfassung der UdSSR.

Es handelte sich nicht um „weitere Demokratisierung“, sondern um eine angebliche Verbesserung der Kontrolle der unteren Organe durch die diktatorische Zentralregierung. Die Justizorganisation wurde der Verwaltungsorganisation angepaßt und in Kreis-, Bezirks- und Oberstes Gericht gegliedert.

Die Wahlgroteske vom Oktober 1950 wurde am 17. Oktober 1954 in verschärfter Form wiederholt. Angeblich gaben 99,46 vH der Wahlberechtigten ihre Stimme für die Einheitsliste ab. Seitdem setzte sich die Volkskammer aus 292 Abgeordneten der SED, NDP und DBP gegenüber 93 Abgeordneten der gleichgeschalteten CDU und LDP zusammen mit 15 sog. Parteilosen. Bezirks- und Kreistage erhielten eine ähnliche Zusammensetzung.

Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit haben hiernach kaum noch etwas miteinander zu tun. Die Volksvertretungen sind keineswegs die obersten Organe der Staatsgewalt. Es herrscht die Exekutive. Ihren Vorschlägen folgen die Volksvertretungen gehorsamst und einstimmig, denn was die Exekutive vorlegt, hat vorher die Zustimmung der SED und der gleichgeschalteten Parteien gefunden und wurde von der Besatzungsmacht genehmigt. Ein Unterschied zwischen Gesetzen und Verordnungen wird ohnehin nicht gemacht. Die Exekutive erläßt Verordnungen, Anordnungen, Direktiven und Instruktionen mit Gesetzeskraft. Auch die Justizorgane sind dadurch der Exekutive unterworfen.

Die Herrschaft der Exekutive ist nun freilich nicht Selbstzweck. Sie „verobjektiviert“ sich insofern, als sie in den Dienst der Wirtschaftspläne gestellt ist und den Anweisungen der Staatlichen Plankommission unterliegt. *Die Staatliche Plankommission ist der Kern der Exekutive*; von ihr ist alle sonstige Staatstätigkeit abhängig und ferner alle Tätigkeit in den Wirtschaftsbetrieben.

Allerdings erhält die Staatliche Plankommission wiederum Direktiven vom Präsidium des Ministerrates und dem ZK der SED und hat zusammenzuarbeiten mit der planökonomischen Verwaltung der Sowjetischen Kontrollkommission (SKK), die wiederum im Rahmen des GOS-Plans der UdSSR tätig ist. Die Staatliche Plankommission vermag

Anordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Verstöße gegen diese Anordnungen oder gegen die für verbindlich erklärten Wirtschaftspläne werden als Wirtschaftsverbrechen behandelt.

Der Umfang der staatseigenen „Wirtschaft — etwa drei Viertel der sowjetzonalen Volkswirtschaft — und die in den Wirtschaftsplänen vorgesehene Entfaltung von Landwirtschaft, Industrie, Handwerk, Großhandel, Einzelhandel, Verkehr, Verwaltung, Gesundheitswesen, Kulturleben usw. hat den *Staatshaushaltsplan* der SBZ gegenüber den traditionellen Aufgaben des Etatswesens völlig verändert. Am 1. Januar 1951 wurde der einheitliche Staatshaushalt eingeführt, der neben dem Haushalt der DDR die Haushalte der Länder (jetzt Bezirke), Kreise und Gemeinden, ferner den Haushalt der Sozialversicherung und die Haushalte anderer Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie die Finanzpläne der staatseigenen Wirtschaft umfaßt. Der Staatshaushalt ist am Nationaleinkommen der DDR wesentlich beteiligt und bildet selbst ein wichtiges Mittel der Wirtschaftslenkung und Kontrolle. Alle Einnahmen, die in den Staatshaushalt fließen, sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, allgemeine Deckungsmittel. Die Existenz der Bezirke, Kreise und Gemeinden, wie auch der zahlreichen zentral- und lokalverwalteten staatseigenen Betriebe wäre ohne Zuweisungen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln in Frage gestellt. Der Finanzausgleich hat daher eine außerordentlich große praktische Bedeutung erlangt, er ist jedoch nicht mehr ein staatsrechtliches, sondern nur noch ein technisches Verteilungsproblem.

Die Entwicklung auf dem Gebiete des *Steuerwesens* ist seit 1950 gekennzeichnet durch die ausschließliche Steuerhoheit der Zone, die Zentralisierung der Steuerverwaltung mit einem dreistufigen Aufbau („Unterabteilungen Abgaben“ bei den Bezirks Verwaltungen als Mittelinstanz) und einer differenzierten Behandlung der Steuerpflichtigen unter Privilegierung der staatseigenen Betriebe, der förderungswürdigen Genossenschaften (d. h. solcher, die der Kollektivierung dienen), der Lohnempfänger und der Angehörigen der sog. „freischaffenden Intelligenz“.

Zeigt das Steuerrecht im besonderen die Schutzlosigkeit des bürgerlichen „Klassengegners“, so machen die *arbeitsrechtlichen Verhältnisse* die Schutzlosigkeit des Arbeitnehmers deutlich. Ulbrichts „Arbeiter- und Bauernstaat“ kennt kein wirkliches Volkseigentum, keine echte Vergesellschaftung und Sozialisierung der Produktionsmittel und keine demokratische Mitbestimmung der Arbeiter und Angestellten in den industriellen Betrieben oder der Bauern in den landwirtschaftlichen Genossenschaften. Dazu fehlt es an einer demokratischen Wirtschafts- und Staatsorganisation. Im staatseigenen Betrieb herrscht eine autokratische Betriebsverfassung nach sowjetrussischem Muster mit dem alleinigen Bestimmungsrecht des Betriebsleiters. Die Betriebsräte wurden schon 1948 beseitigt und durch die Betriebsgewerkschaftsleitungen (BGL) in Betrieben und Verwaltungen ersetzt, die den gleichgeschalteten FDGB vertreten. Sie sind keine demokratische Vertretung der Arbeiter und Angestellten.

Mit stalinistischer Kaltschnäuzigkeit erklärt § 4 des „Gesetzes der Arbeit“ vom 19. April 1950, das Recht der Mitbestimmung der Arbeiter werde „durch die demokratischen staatlichen Organe verwirklicht“, von denen jeder weiß, daß sie nicht demokratisch sind. Für die BGL gilt die Satzung des FDGB, in der deutlich gesagt wird, daß der FDGB in der Staatswirtschaft und in den staatlichen Verwaltungen nur noch Hilfsdienste bei der Durchführung der Wirtschaftspläne zu leisten hat. In der Privatindustrie dagegen erstreckt sich das sog. „Mitbestimmungsrecht“ der BGL nicht nur auf personelle und soziale Fragen, sondern auch auf die Wirtschaftsführung des Betriebes, auf Produktion und Geschäftsführung, Kalkulation, Lieferzeiten, Einhaltung der Lieferverträge usw.

Die zwischen den Betriebsleitungen und den BGL abgeschlossenen sog. Betriebskollektivverträge sind keine autonomen Regelungen mehr, sondern ebenfalls nur Mittel der Planerfüllung. Die Vertragsfreiheit wurde durch staatliche Regelung ersetzt. Einzelvertragliche Abweichungen sind nur ausnahmsweise zugelassen. Akkordlohn und die sog. „technisch begründeten Arbeitsnormen“ (TAN), deren einseitige, administrative Erhöhung den Aufstand vom 17. Juni 1953 auslöste, ungünstige Kündigungsbedingungen für Arbeiter und Angestellte (Kündigungsverordnung vom 7. Juni 1951), Abbau des Angestelltenrechts, Einschaltung der Konfliktskommissionen zur Verhinderung eines wirksamen arbeitsgerichtlichen Rechtsschutzes (OV vom 30. April 1953) seien nur als Merkmale der arbeitsrechtlichen Verhältnisse in der SBZ genannt.

Obwohl der Einfluß der Diktatur auf die Entwicklung im *Zivil- und Strafrecht* zu einer Darstellung der Verfassungswirklichkeit im weiteren Sinne gehören würde, kann hier nicht näher darauf eingegangen werden. Die Ausdehnung des öffentlichen Eigentums, Fragen der

Rechtsträgerschaft bei den verschiedenen Arten des öffentlichen Eigentums, zivilrechtliche Haftung der Leiter „volkseigener“ Betriebe, der Einfluß der Planerfüllung auf das nach sowjetrussischem Muster eingeführte Vertragssystem in der staatseigenen Wirtschaft, Vertragsgerichte nach dem Muster des sowjetrussischen Arbitrageverfahrens und viele andere neuartige Fragen bestimmen hier die Problematik, nicht zuletzt die Eigenartigkeit der Rechtsbeziehungen zwischen der staatseigenen und der privaten Wirtschaft. Auf dem Gebiete des Personenrechts wäre es u. a. notwendig, zu zeigen, ob und in welcher Weise der in der Verfassung vorgesehene Grundsatz der Gleichberechtigung der Frau und der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ in der Gesetzgebung und in der Praxis Beachtung gefunden haben.

Im Strafrecht dominieren die politischen Strafsachen und die Wirtschaftsdelikte, wobei neben SMAD-Befehlen und Kontrollratsdirektiven eine Reihe von Sondergesetzen große Bedeutung erlangt haben, wie z. B. das in Ausführung des Art. 6 VDDR ergangene „Gesetz zum Schütze des Friedens“ vom 15. Dezember 1950 und das „Gesetz zum Schütze des Volkseigentums“ vom 2. Oktober 1952. Die Diktatur hat hier zu einer radikalen Politisierung geführt. Je größer ihre Schwierigkeiten werden, um so mehr verlängert sich die Untersuchungshaft, erhöht sich das Strafmaß und nehmen die Vermögenseinziehungen zu.

Bei der Unterwerfung der *Justiz* unter die Herrschaft der Exekutive und ihrer Verwendung als Instrument der ökonomischen Politik haben sich neben der Beseitigung der persönlichen und der sachlichen Unabhängigkeit der Richter die Vernichtung des parlamentarischen Legalitätssystems der Verfassung und die Mißachtung des darin vorgesehenen Minimums an rechtsstaatlichen Schutzbestimmungen unheilvoll ausgewirkt. Die nach sowjetrussischem Muster überhöhte Stellung des Staatsanwalts, die Beseitigung der freien Anwaltschaft, die hierdurch bewirkte Schutzlosigkeit des Angeklagten und anderes kommen hinzu.

Bei einer zukünftigen Neugestaltung wird der Sicherung rechtsstaatlicher Grundsätze und Organisationsformen besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden sein. 1948/49, dann wieder 1952/53 und unter dem Einfluß des neuen Kurses in Moskau im Jahre 1956 hat man in der SBZ von der Festigung der „demokratischen Gesetzlichkeit“ gesprochen, während man sich in der Praxis nur darum bemühte, die autokratische Gesetzlichkeit nach sowjetrussisch-stalinistischem Muster zu festigen. Etwas anderes bedeuten auch die Beschlüsse der Volkskammer zum Abbau des Überzentrismus und zur Erweiterung der Aufgaben der Bezirkstage und örtlichen Volksvertretungen nicht. Es handelt sich dabei keineswegs um eine „Entfaltung sozialistischer Demokratie“. Auch die von *Ulbricht* zur Jahreswende im „Neuen Deutschland“ gegebenen Anweisungen zur Vereinfachung der Verwaltungsorganisation, Beseitigung des Bürokratismus und „Mobilisierung des Verwaltungsapparates zu schöpferischem Denken und Handeln“ treffen überhaupt nicht den Kern der Sache. Sie suchen nur von der gründlichen Revision der Verfassungszustände abzulenken, von der Notwendigkeit echter Demokratisierung und rechtsstaatlicher Sicherung, ohne die schöpferisches Denken und Handeln nicht möglich sind. Das Ergebnis der Moskauer Besprechungen der Pankower Regierungsdelegation hat gezeigt, daß man glaubt, in der SBZ in der bisherigen „Weise weitermachen zu können, trotz der bösen Erfahrungen des Stalinismus in Polen und Ungarn. „Wenn *Ulbricht* erklärt, es gäbe kein Abweichen von der Moskauer Generallinie, und wenn er vor der Gefahr des Titoismus warnen zu müssen glaubt, so sei ihm erwidert, daß für die Entwicklung einer sozialistischen Demokratie im Osten Deutschlands weder die Moskauer Generallinie, die seit 1948 in der SBZ nur Unheil heraufbeschworen hat, noch der Weg des Titoismus in Betracht kommen können, sondern nur ein wahrhaft demokratischer „Weg, der der modernen industriellen Gesellschaft in Mitteldeutschland entspricht.

Übersieht man die unglückselige Verfassungsentwicklung in der SBZ in den letzten zehn Jahren, so erkennt man, daß das Verbrechen des Stalinismus vor allem zu sehen ist

a) in der Zerschlagung der 1946/47 geschaffenen Anfänge einer neuen demokratischen Ordnung, nämlich des Aufbaues einer sozialistischen, parlamentarischen Demokratie auf der Basis einer neuen ökonomischen Verfassung unter Beachtung des Verhältniswahlrechts und rechtsstaatlicher Grundsätze;



## VERFASSUNGSRECHT UND SOWJETZONALE WIRKLICHKEIT

b) in der seit 1950 betriebenen systematischen und sklavischen Nachahmung und Übertragung sowjetrussischer Einrichtungen und Maßnahmen auf die Zone.

Hätte man im Sinne der Gemeinde- und Kreisordnungen, der Landesverfassungen und der Zonenverfassung weitergearbeitet und nach der Bodenreform und der Zerschlagung kapitalistischer Wirtschaftsformen die beiden weiteren Schritte getan, nämlich eine durchgreifende Demokratisierung und den Ausbau und die Festigung rechtsstaatlicher Einrichtungen realisiert, selbstverständlich im Rahmen, des demokratischen Mehrparteiensystems, so hätte man gute Arbeit für eine gesamtdeutsche Verfassungsentwicklung leisten können. Gerade das aber wurde von den Stalinisten verhindert.

Mit diktatorischen Dezentralisierungs- und Entbürokratisierungsmaßnahmen wird der hier angerichtete Schaden selbstverständlich nicht behoben. Selbst eine titoistisch-leninistische Modifizierung der Politik im kommunistischen Einparteiensstaat ist keine Lösung des sowjetzonalen Dilemmas. Das mindeste, was hier geschehen müßte, ist die Herstellung verfassungsmäßiger Zustände, d. h. die Verwirklichung der Bestimmungen der Verfassung vom 7. Oktober 1949 unter Wiederherstellung demokratischer Parteien und Organisationen, Durchführung von Neuwahlen zunächst innerhalb dieser Parteien, Organisationen, Betrieben und sodann in Gemeinden, Kreisen, Ländern und zur Volkskammer und Bildung einer verfassungsmäßigen Regierung, mit der die Bundesregierung Verhandlungen zur Wiedervereinigung Deutschlands führen könnte. Es ist klar, daß hierbei die SPD in der Zone neu zugelassen und daß die Herstellung der verfassungsmäßigen Zustände durch eine Kommission der UNO überwacht werden müßte.

In einer gesamtdeutschen Beratung zwischen den Vertretern Ost- und Westdeutschlands könnte dann geklärt werden, ob zunächst eine Art Konföderation geschaffen wird, in der die beiden Regime noch eine Zeitlang nebeneinander bestehen und während deren Dauer die sogenannten „Errungenschaften“ in der Sowjetzone sondiert und reformiert werden können in einem demokratischen und sozialistischen Sinne unter Ausscheidung aller undemokratischen Einrichtungen und Angleichung der Rechtsverhältnisse auf vielen Gebieten, oder ob sogleich Wahlen zu einer verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung auszuschreiben sind, die, wie die Weimarer Nationalversammlung, neben die Beratung der gesamtdeutschen Verfassung eine Reihe von Übergangsgesetzen beschließt.

Der erstere Weg würde sicherlich eher die Zustimmung der UdSSR finden als der zweite. Selbst bei dem zweiten Weg wäre es aber denkbar, daß ein föderaler Status zustande kommt, der Ostdeutschland auf Grund seiner andersartigen ökonomischen und sozialen Struktur eine gewisse eigenständige Entwicklung sichert, die mit der sozialen und ökonomischen Entwicklung in Westdeutschland dann in einen echten Wettbewerb treten könnte. Den Gewerkschaften würden hierbei große nationale Aufgaben zufallen. Sie hätten in Zusammenarbeit mit allen fortschrittlichen Kräften die Möglichkeit, in Gesamtdeutschland einen für ganz Europa vorbildlichen demokratischen und sozialen Rechtsstaat zu schaffen.

Die deutsche Arbeiterbewegung hat hier eine einzigartige Chance, neue und vorbildliche Wege zu beschreiten. Es wird notwendig sein, den Umfang und die Formen der öffentlichen Wirtschaft neu zu bestimmen, wobei die in der SBZ begangenen Fehler ebenso lehrreich sein können, wie die positiven Erfahrungen in anderen Ländern (England, Skandinavien, Jugoslawien, Israel, Indien) berücksichtigt werden müssen hinsichtlich der Herbeiführung echter Selbstverwaltung im Rahmen fortschrittlicher Wirtschaftsplanung, unter wirksamer parlamentarischer Kontrolle und der Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte der Staatsbürger in einer von der Verwaltung unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen Rechtspflege.