
Der Verfassungsgebungsprozess in der SBZ

Wolfgang Tischner

Beschäftigt man sich mit der Arbeit des Parlamentarischen Rates und der Entstehung der Verfassungsordnung in Deutschland nach 1945 in weiterem Sinne, so kann ein solcher Überblick nicht auf einen kurzen Ausblick auf die Entwicklung im anderen Teil Deutschlands verzichten. Die DDR, nach einem vielzitierten Diktum Willy Brandts „weder deutsch noch demokratisch, und schon gar keine Republik“, besaß ebenfalls seit 1949 eine Separatstaatsverfassung. Die Entstehung dieser Verfassungsordnung vollzog sich unter der Kontrolle einer Besatzungsmacht mit totalitärer Staatsform deutlich anders als der demokratische Prozess in den Westzonen. Die sowjetischen Vorgaben, die beherrschende politische Rolle der SED, aber auch die – freilich eng begrenzten – Einflussmöglichkeiten der noch nicht völlig gleichgeschalteten Blockparteien lohnen einen knappen Vergleich.

Die Sowjetunion ging zumindest seit dem Sieg bei Stalingrad systematisch daran, sich auf eine Machtübernahme in Deutschland vorzubereiten. Während die innersowjetischen Details aufgrund des unzureichenden Quellenzugangs noch nicht genügend geklärt sind, zeigt doch die Arbeit mit deutschen Kommunisten und Kriegsgefangenen im „Nationalkomitee Freies Deutschland“ (NKFD) die Umriss der sowjetischen Konzeption. Im Nachhinein vielleicht verblüffend ist, welch hohes Maß an taktischer Flexibilität Stalin an den Tag legte; denn im „Bund deutscher Offiziere“ arbeitete der

ehemalige Generalfeldmarschall Paulus mit. Die deutschen Kommunisten, die aufgrund ihres organisierten Vorgehens und der Unterstützung durch die Sowjets natürlich den Ton im NKFD angaben, traten nach außen hin nicht sonderlich prominent in Erscheinung. Die Farben des NKFD waren nicht etwa das Schwarz-Rot-Gold der Weimarer Republik, sondern das Schwarz-Weiß-Rot des Kaiserreichs. Obwohl der Wert des NKFD für die Sowjets im Laufe des Krieges stark sank, je mehr deutlich wurde, dass die geplante Einflussnahme auf die Wehrmacht eine Illusion blieb, wurden dort doch wesentliche Konzeptionen für einen deutschen Nachkriegsstaat unter sowjetischer Vormundschaft entwickelt. Innerhalb der KPD wurde bis Ende 1944 das „Aktionsprogramm des Blocks der kämpferischen Demokratie“ entworfen, das zwar wesentliche linke Verfassungsorderungen umfasste, aber keine radikalsozialistischen Vorstellungen entwickelte. Beim Kriegsende im April 1945 zeigte sich jedoch, dass Stalin keine Risiken beim Aufbau eines deutschen Satellitenstaates in seinem Machtbereich eingehen wollte: Die Mitglieder der drei Gruppen Ulbricht, Ackermann und Sobottka, die die ersten Strukturen schaffen sollten, waren ausschließlich Kommunisten.

In den nächsten Monaten, bis Herbst 1945, wurden in der SBZ wesentliche Strukturentscheidungen durchgesetzt, ohne sie im mindesten demokratisch zu legitimieren. Sowohl die – nach dem Sprachgebrauch der späteren DDR – „demokratische Bodenreform“ als auch die „demokratische Schulreform“ waren in Wahrheit reine Vorgaben der Besatzungsmacht, die die in der Zwischenzeit zugelassenen Parteien SPD, KPD sowie CDU und LDP nur abzusegnen hatten. Der Widerstand des ersten Unionsvorsitzenden in der SBZ, Andreas Hermes, gegen die Bodenreform war einer der wesentlichen Gründe für seine Absetzung durch die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) im Dezember 1945. Die wohl zen-

trale Festlegung bestand in der Verstaatlichung der Groß- und Schlüsselindustrien in der SBZ. Hier trafen sich sowjetische Reparationsforderungen mit kommunistischem Umgestaltungswillen, da die Besatzungsmacht sofort die entsprechenden Betriebe sequestriert hatte. In einem massiv beeinflussten Plebiszit, dem „Volksentscheid über die Enteignung der Nazi- und Kriegsverbrecher“, holte man sich am 30. Juni 1946 dafür eine Scheinlegitimation. Diese grundlegenden Veränderungen – Enteignung des größeren Grundbesitzes und der wichtigsten Industriebetriebe, Einführung der Einheitsschule – sind ein entscheidender Unterschied im Vergleich zum Verfassungsgebungsprozess in den Westzonen: Während dort die Alliierten den Deutschen diese Entscheidungen, soweit sie nicht dadurch ihre grundlegenden Sicherheitsinteressen gefährdet sahen, letzten Endes im Rahmen eines demokratischen Prozesses selbst überließen, stellte die SMAD sicher, dass diese Entscheidungen vor dem Verfassungsgebungsprozess getroffen und auch schon implementiert waren, um sie möglichst unumkehrbar zu machen.

Der eigentliche Verfassungsgebungsprozess begann mit dem im Sommer 1946 konzipierten SED-Entwurf einer „Verfassung der demokratischen deutschen Republik“. Vorausgegangen war dem eine Aufforderung seitens der SMAD, die politischen Neuordnungsvorstellungen zu konkretisieren, um in der öffentlichen Debatte, die in den Westzonen schon eingesetzt hatte, mehr Profil zeigen zu können.

Erarbeitet wurde der Entwurf von dem aus der sowjetischen Emigration heimgekehrten Juristen Dr. Karl Polak. Polak, der noch eine klassische juristische Ausbildung einschließlich Promotion bei Erik Wolf an der Universität Freiburg im Breisgau absolviert hatte, gehörte eigentlich gar nicht zum engeren Führungszirkel innerhalb der neugegründeten SED. Vermutlich qualifizierte ihn seine juristische Tä-

tigkeit im Exil, als er u. a. am Institut des sowjetischen Generalstaatsanwalts Wyschinski gearbeitet hatte, in den Augen der Parteispitze für seine Mitarbeit, da dadurch von vornherein ein Eingehen auf sowjetische Wünsche signalisiert wurde. Auf jeden Fall war Polak bis zu seinem Tod 1963 der entscheidende Verfassungsexperte der SED.

Im November 1946 wurde der Entwurf innerhalb der SED von den Spitzen von Partei und Apparat sowie den Ministerpräsidenten diskutiert. Deutlich war bei dem Text sowohl das Bestreben, traditionelle sozialistische Forderungen wie die Volkssouveränität zu betonen, wie aber auch, durch viele Anklänge an die Weimarer Reichsverfassung ein Zusammengehen mit den bürgerlichen Parteien im Sinne des „antifaschistischen Blocks“ offenzuhalten. Kritisiert wurden vor allem die föderalen Elemente des Entwurfs. Die von Polak überarbeitete Fassung trug diesem Einwand mit einem Einkammersystem Rechnung und wurde nach ihrer Verabschiedung durch die Parteispitze am 16. November 1946 publiziert.

Die öffentlichen Reaktionen waren, wie nicht anders zu erwarten, in der gelenkten SBZ-Presse positiv, doch auch in den Westzonen gab es Zustimmung: Man erkannte die moderaten Elemente durchaus an, kritisierte jedoch insbesondere den geringen Stellenwert der Persönlichkeitsrechte, die zudem genau wie in der Weimarer Verfassung einfachen gesetzgeberischen Maßnahmen unterworfen waren.

Den einzigen ausformulierten Kontrapunkt in der Verfassungsdiskussion in der SBZ setzte dazu die CDU, die am 15. Juni 1946 ihre zwölf „Thesen zu einer neuen Reichsverfassung“ verabschiedet hatte. Darin wurde u. a. ein föderaler Verwaltungsaufbau und mit einem Verfassungsgericht eine klare Gewaltenteilung postuliert.

Um die Jahreswende 1946/47 gab dann die Erarbeitung von Länderverfassungen durch die neugewählten Parlamente der SBZ-Länder einen Vorgeschmack darauf, in welchem geringem

Maße sich demokratische Vorstellungen gegen Besatzungsmacht und Einheitspartei durchsetzen lassen würden. In drei von fünf SBZ-Ländern verfügte die SED mit Hilfe der Massenorganisationen über parlamentarische Mehrheiten, noch wichtiger war aber die Unterstützung durch in der Regel durchaus geschickt agierende Verbindungsoffiziere der jeweiligen SMA. Die dabei entstehenden Länderverfassungen waren nicht per se undemokratisch, aber wesentliche Merkmale pluralistischer Konstitutionen wie Gewaltenteilung, Schutz der Persönlichkeitsrechte und des Eigentums wurden nur sehr bedingt erfüllt. Besonders im Bereich des Schulwesens gelang es der SED dank der Beihilfe der kurzfristig agierenden LDP, das Einheitsschulwesen festzuschreiben. Lediglich bei der Religionsausübung konnte die CDU einige Teilerfolge erzielen, da Missbrauchsklauseln, die politische Stellungnahmen der Kirchen unter Strafe gestellt hätten, bis auf Sachsen-Anhalt vermieden werden konnten.

Nachdem 1947 innerdeutsche Annäherungsversuche wie die Ministerpräsidentenkonferenz gescheitert waren, konzentrierten sich die Hoffnungen der Deutschen zum Jahresende auf die Londoner Außenministerkonferenz. Angeblich zur Vertretung der deutschen Interessen auf der Konferenz initiierte die SED einen „Volkskongress für Einheit und gerechten Frieden“, der im Dezember 1947 erstmals zusammentreten und eine Delegation für die Londoner Konferenz wählen sollte. Die mit großem Aufwand in den offiziellen Medien gestützte „Volkskongressbewegung“ fand in der SBZ anfangs auch in nicht kommunistusverdächtigen Kreisen wie den Spitzen der evangelischen Landeskirchen Sympathien.

Ähnlich ließ sich trotz innerparteilicher Widerstände die LDP vereinnahmen, während Jakob Kaiser als Vorsitzender der CDU in der SBZ wenig Illusionen über die Ziele der kommunistischen Bestrebungen hatte. Seine Weigerung am 2. Dezember 1947, für die Union an der Veranstal-

tung teilzunehmen, führte schließlich am 20. Dezember 1947 zu seiner Absetzung. In der Folge setzte ein Gleichschaltungsprozess in der CDU der SBZ ein. Seitens der CDU nahmen dann Einzelmitglieder wie der spätere Vorsitzende Otto Nuschke teil, die in einer Mischung aus Karrierismus und Selbstüberschätzung unbedarft genug waren, der SED-Veranstaltung den Schein einer demokratischen Legitimation zu verleihen. Einige von ihnen wie Georg Dertinger oder Helmut Brandt erwiesen sich jedoch trotz der Teilnahme in ihrem späteren Handeln als mutige Gegner der SED-Diktatur. Ein transparentes Auswahlverfahren für die Teilnehmer gab es nicht, so dass es für die SED problemlos möglich war, sich eine komfortable Mehrheit durch die Delegierten der Betriebe und „demokratischen Massenorganisationen“ zu sichern, die gleichfalls SED-Mitglieder waren. Der angebliche Zweck des „Volkskongresses“ wurde verfehlt, da die gewählte Delegation keine Visa für Großbritannien erhielt, doch ging es der SED sowieso vornehmlich um eine Plattform für eine mögliche Separatstaatsbildung. Dagegen spricht auch nicht die Zulassung einer Anzahl westdeutscher Teilnehmer, die nur den gesamtdeutschen Anspruch untermauern sollten.

Der „Zweite Deutsche Volkskongreß“ konstituierte sich am 17. März 1948, nachdem durch die Beschlüsse der Londoner Sechsmächtekonferenz endgültig die Entscheidung für einen demokratischen, separaten Weststaat gefallen war. Die ca. 2.000 Delegierten wählten aus ihren Reihen den 400 Mitglieder umfassenden „Volksrat“, der damit schon deutlich als quasi-parlamentarisches Gremium zu erkennen war. Unverkennbar wurde seine Funktion, als unter den eingesetzten Ausschüssen auch ein „Verfassungsausschuss“ ins Leben trat. Ihm gehörten u. a. vier SED-Vertreter, drei LDP-Mitglieder sowie drei Vertreter der CDU an. Neun Mitglieder aus den Westzonen nahmen nicht an den Beratungen teil, sondern bildeten zusammen mit dem Groß-

teil der Vertreter der „Massenorganisationen“ die stille Reserve der SED, sollte diese ihre Vorstellungen nicht konsensual durchsetzen können. Die Kommunisten entsandten mit Karl Polak und dem Parteivorsitzenden Otto Grotewohl zwei kompetente Fachleute, während der der CDU angehörende, aber nur kooptierte Dr. Dr. Helmut Brandt sich als der wichtigste Verfassungspolitiker der bürgerlichen Seite erweisen sollte.

Die von der SED gegen den Widerstand von LDP und CDU durchgesetzte Geschäftsordnung der Ausschüsse und die geringe Anzahl von Vertretern bürgerlicher Parteien konnten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihnen de facto ein erhebliches Veto-Potential zukam. Trotz aller manipulierten Mehrheitsverhältnisse benötigte die SED die Vertreter beider bürgerlicher Parteien, um den letzten Anschein einer demokratischen Legitimität zu wahren. Hätten sich die Union und die Liberalen aus den Beratungen zurückgezogen, so wäre der Verfassungsgebungsprozess möglicherweise geplatzt. Selbstverständlich hätte ein solcher Schritt massive Repressalien der SMAD ausgelöst, so dass er nur als letzte Möglichkeit blieb. Durch diese politische Gesamtlage war das Gewicht der schon weitgehend gleichgeschalteten bürgerlichen Parteien in den Beratungen zur DDR-Verfassung paradoxerweise größer, als vorher während der Erarbeitung der Länderverfassungen. In Einzelfragen gelang es den Vertretern von CDU und LDP deshalb durchaus, ihre Vorstellungen durchzusetzen.

Die Sitzungen des Verfassungsausschusses begannen am 15. April 1948 und setzten sich in einem Zwei-Wochen-Turnus fort. Nach einer Reihe von Vorträgen zur deutschen Verfassungsgeschichte wurde im Juli 1948 ein Richtlinienkatalog erarbeitet, der ein Zweikammer-Parlament, allgemeine, gleiche und geheime Verhältniswahl und einen im Wesentlichen auf repräsentative Aufgaben beschränk-

ten Staatspräsidenten vorsah. Bedenklich stimmen musste allerdings, dass das in der SBZ praktizierte Blocksystem auch bei der Regierungsbildung zur Anwendung kommen sollte.

Der Deutsche Volksrat verabschiedete die „Richtlinien“ in seiner vierten Sitzung am 3. August 1948 ohne Änderung und setzte einen Unterausschuss ein, der die eigentliche Ausformulierung vornehmen sollte. Unter seinen sieben Mitgliedern befanden sich wieder Karl Polak und Helmut Brandt. Im September und Oktober 1948, also parallel zur Arbeit des Parlamentarischen Rates, verfasste der Unterausschuss die eigentlichen Formulierungen, wobei es mehrfach zu harten Zusammenstößen zwischen den bürgerlichen Parteien und den Vertretern der SED kam.

Auf seiner fünften Plenartagung am 22. Oktober 1948 verabschiedete der Deutsche Volksrat die ausformulierte Version „Entwurf einer Verfassung für die deutsche demokratische Republik“, wenige Tage später kam auch die Genehmigung der Sowjets. In der mittlerweile schon erprobten Form initiierte die ostzonale Presse eine gelenkte „öffentliche Diskussion“ als Ersatz für die fehlende demokratische Legitimation der verfassungsgebenden Versammlung selbst. Die mehreren tausend Änderungsvorschläge aus der Bevölkerung legten häufig den Finger auf die tatsächlichen Probleme des Verfassungsvorschlags, wie den später unrühmlich bekannt geworden Artikel 6 („Boykott-hetze“). Am 2. März 1949 wurden im Verfassungsausschuss 52 Änderungen, die allerdings größtenteils unklare Formulierungen betrafen, angenommen.

Substantielle Verbesserungen gab es in dieser Phase jedoch auch: Der CDU-Generalsekretär Georg Dertinger ging auf Wunsch des katholischen Verhandlungsbeauftragten, des Weihbischofs Heinrich Wienken, der ihm auch persönlich nahestand, gegen den Missbrauchs-Artikel (Art. 41) vor. Mit der Drohung, dass die Union sich, falls es nicht

zu einer Änderung käme, aus den Verfassungsberatungen zurückziehen werde, trotzte er auf der 14. Sitzung am 2. März 1949 Grotewohl eine Formulierung ab, die den Intentionen der SED genau zuwiderlief: „Kirchliche Einrichtungen, religiöse Handlungen und der Religionsunterricht dürfen nicht für verfassungswidrige oder parteipolitische Zwecke missbraucht werden, jedoch bleibt das Recht der Kirchen, zu den wesentlichen Tagesfragen Stellung zu nehmen, unbestritten.“ Die endgültige Fassung des Artikels folgte dem sinngemäß.

Am 19. März 1949 bestätigte der Deutsche Volksrat in seiner sechsten Sitzung die Änderungen. Die Aufforderung an den Parlamentarischen Rat, gemeinsam zu einer Verfassungsinitiative zu gelangen, wurde allerdings vom Parlamentarischen Rat abgelehnt. Dort hatte man zu Recht das Gefühl, damit nur einem undemokratischen Gremium Legitimität zu verleihen. Schon im Januar 1949 war ein Versuch Dertingers erfolglos geblieben, über eine Vermittlung kirchlicher Stellen mit Mitgliedern des Parlamentarischen Rates ins Gespräch zu kommen. Damit waren in beiden Teilen Deutschlands die Weichen in Richtung Separatstaatsgründung gestellt.

Um gegenüber der unstreitig demokratischen Entwicklung in den Westzonen nicht propagandistisch ins Hintertreffen zu geraten, andererseits aber auch die eigene Machtposition nicht zu gefährden, entschieden sich die Führungsspitze der SED und ihre sowjetischen Beschützer für Einheitslisten: Von vornherein gab es für die Wahlen zum Dritten Volkskongress am 15. und 16. Mai 1949 eine festgelegte Sitzverteilung, die der Wähler nur noch en bloc für gutzuheißen oder abzulehnen hatte. Um das Gesicht zu wahren, hatten CDU und LDP diesem Verfahren angeblich nur einmalig zugestimmt; tatsächlich wurde es bis auf die Wahlen zur frei gewählten Volkskammer am 18. März 1990 die gesamte DDR-Zeit über beibehalten.

Nachdem die sowjetische Seite eine Staatsgründung genehmigt hatte, trat der Deutsche Volksrat am 7. Oktober 1949 zusammen, setzte die Verfassung der DDR in Kraft und konstituierte sich als – anfangs noch Provisorische – Volkskammer.

Die „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“ in ihrer Fassung vom 7. Oktober 1949 gliederte sich – wie schon in den Richtlinien vorgesehen – in drei Teile, die „Grundlagen der Staatsgewalt“, einen Abschnitt über „Inhalt und Grenzen“ und abschließend den Aufbau der Staatsgewalt. Eingeleitet wird der Text durch die Präambel, die selbstverständlich ohne metaphysischen Bezug als Staatsziele Freiheit und „Rechte des Menschen“, soziale Gerechtigkeit und Frieden formuliert. Deutschland wird als „unteilbare demokratische Republik“ (Art. 1) postuliert, Schwarz-Rot-Gold als Nationalfarben wieder eingeführt (Art. 2) und ein Rechtsstaatsgebot formuliert (Art. 4). Allerdings wird auch gleich eines der in der Praxis gravierendsten Probleme der Verfassung deutlich, die mangelnde Gewaltenteilung: als Verfassungsgericht soll nämlich ein Ausschuss der Legislative fungieren (Art. 4).

„Inhalt und Grenzen der Staatsgewalt“ werden in Abschnitt B formuliert. Gleich der Eingangartikel (Art. 6) ist eine Bestimmung, die in den fünfziger Jahren zur juristischen Ummantelung der SED-Diktatur erhalten musste: „Boykotttätze gegen demokratische Einrichtungen ... und alle sonstigen Handlungen ... sind Verbrechen im Sinne des Strafgesetzbuches“. Neben der Gleichberechtigung der Frau (Art. 7) werden Meinungs- und Pressefreiheit garantiert (Art. 9), gleiches gilt für die Gründung von Vereinigungen (Art. 12) und Gewerkschaften (Art. 14). Teilweise wurden die Bestimmungen dieses Abschnitts schlicht ignoriert, neben den aufgeführten Artikeln etwa auch Art. 10, der ein Auslieferungsverbot beinhaltete, oder waren schon in ihrer Formulierung so weich, dass sie in der Praxis

bequem umgangen werden konnten: Die persönlichen Freiheitsrechte (Art. 8), die durchaus aufgeführt werden, haben trotz der Erfahrungen mit den nationalsozialistischen Sondergesetzen keinen unbedingten Verfassungsrang, da sie durch einfache Gesetze eingeschränkt werden können.

Hier zeigt sich der zentrale Unterschied zum Grundgesetz: Während dort die Erfahrungen des teilweise durchaus rechtspositivistisch arbeitenden NS-Regimes dazu geführt hatten, im Grundrechtsteil des Grundgesetzes den metaphysischen Charakter der Menschenrechte zu betonen und sie dadurch außerhalb menschlicher Änderungsmöglichkeiten zu stellen, geht die DDR-Verfassung von einer uneingeschränkten Volkssouveränität aus, die ausnahmslos alle Rechtsgegenstände unter die Verfügungsgewalt der Legislative zieht. Der Schutz der Grundrechte ist auf einem ähnlichen Niveau wie in der Weimarer Reichsverfassung, und die Konsequenzen waren vergleichbar: Ein Unrechtsregime hat sie auch in diesem Falle aushebeln können.

Die Wirtschaftsordnung garantiert zwar das Eigentum (Art. 22), ermöglicht aber, heftig von CDU und LDP bekämpft, auch entschädigungslose Enteignungen (Art. 23, 24, 27). Besonders bitter war für die Union das reine Staatsschulwesen (Art. 36), das die SED unter tätiger Beihilfe der Liberalen hatte durchsetzen können. Vom Elternrecht war keine Rede, private Schulen waren nicht vorgesehen. Hier wirkte sich die Diskrepanz zwischen Verfassungsnorm und -wirklichkeit auch einmal zugunsten des gesellschaftlichen Pluralismus aus: Die gesamte DDR-Zeit über bestand, in klarem Widerspruch zum Verfassungsrecht, mit der Theresienschule in Ost-Berlin ein privates katholisches Gymnasium, und etliche „Vorstudienanstalten“ der Kirchen waren vergleichbare Institutionen.

Immerhin wurde den Kirchen das Recht zur Erteilung von Religionsunterricht in Schulräumen garantiert (Art. 44) – spä-

ter selbstverständlich wieder abgeschafft –, während sich die übrigen Artikel zu den Religionsgemeinschaften weitgehend an der Weimarer Reichsverfassung orientierten. Wirksam wurde insbesondere der schon erwähnte Artikel 41.

Schon wenige Monate nach ihrer Verabschiedung zeigte sich, dass die Verfassung der DDR trotz der durchaus vorhandenen rechtsstaatlichen Ansätze nicht in der Lage war, die Entwicklung des SED-Staates hin zu einer totalitären Diktatur stalinistischen Musters zu bremsen. Als nach der Auflösung der sowjetischen Speziallager im Frühjahr 1950 im Mai und Juni im sächsischen Zuchthaus Waldheim etwa 3.000 Schnellgerichtsverfahren gegen vermeintliche oder tatsächliche NS-Verbrecher durchgeführt wurden, führte die Übertretung gleich einer ganzen Reihe von Verfassungsbestimmungen zu keinerlei Konsequenzen. Helmut Brandt, der mittlerweile Staatssekretär im Justizministerium war, versuchte, die Geltung der Strafprozessordnung und der von ihm selbst mitformulierten Verfassungsbestimmungen durchzusetzen und drohte dabei auch seinen Rücktritt an. Er bezahlte seinen Widerstand mit insgesamt 14 Jahren Zuchthaus. Die Artikel zu Menschen- und Grundrechten der DDR-Verfassung wurden im Alltag der Diktatur schlicht ignoriert.

Wirksam wurde die erste Verfassung der DDR, die bis 1968 formal gültig war, nur in Teilbereichen wie dem Arbeitsrecht oder dem Staatsaufbau. Allerdings sollte das Auseinanderklaffen von Verfassungsnorm und Verfassungsrealität in der DDR nicht dazu führen, die ostdeutsche Verfassungsgeschichte etwa im gleichen Rahmen wie die formale Weitergeltung der Weimarer Reichsverfassung in der NS-Diktatur zu sehen: Während die Nationalsozialisten offen mit ihrem Bruch mit der „Systemzeit“ kokettierten, legte die SED aus deutschlandpolitischer Konkurrenz immer Wert darauf, formal ein Verfassungsstaat zu sein. Hier setzte die – freilich eng begrenzte – Wirksamkeit

der DDR-Verfassung ein. Allein den Kirchen als dem „letzten organisierten Feind der DDR“ (Albert Norden) verblieb die Möglichkeit, vor allem während der fünfziger Jahre immer wieder die Verletzung der in der Verfassung garantierten Menschen- und Freiheitsrechte zu kritisieren und ihre Beachtung einzufordern. Der oben beschriebene Paragraph 41 diente beiden großen Kirchen als Legitimation für öffentliche Systemkritik. Dies konnte sich durchaus als wirksames Druckmittel erweisen, wie die Auseinandersetzungen im Umfeld des Volksaufstandes vom 17. Juni 1953 zeigten. Dem einzelnen DDR-Bürger freilich bot die – für einen Staat im stalinistischen Machtbereich – vergleichsweise demokratisch angelegte Verfassung im Alltag wenig Schutz seiner Grundrechte.

Wie wenig die Verfassungsnorm eine Richtschnur für das Handeln der Staatspartei bildete, zeigte auch die Auflösung der Länder der DDR im Sommer 1952. Dieser letzte Rest einer föderalen Struktur wurde am 23. Juli 1952 durch einfaches Gesetz beseitigt und durch 14 Bezirke ersetzt, die viel weniger ein Gegengewicht zur Berliner Zentrale bilden konnten als die selbstbewussten SED-Ministerpräsidenten. Da so die Länderkammer ihre Funktion verlor, wurde de facto das Einkammerprinzip, das die SED vergeblich versucht hatte in den Verfassungsberatungen durchzusetzen, eingeführt. Trotzdem erschien die Verfassung von 1949 dem ZK-Apparat offenbar immer noch als potentiell gefährlich, denn 1956 entstand dort, wiederum unter Federführung von Polak, ein deutlich stalinistischer gefärbter Verfassungsentwurf, der jedoch keine Umsetzung fand.

Eine Annäherung der Verfassungsnorm an die diktaturgeprägte Alltagswirklichkeit im Lande erreichte die SED mit der 1967 konzipierten „Sozialistischen Verfassung“, die 1968 in einem nur formal freien Volksentscheid legitimiert wurde. Auch hier wurde eine breite Verfassungsdiskussion in der Öffentlichkeit fingiert, die nur in kleineren

Bereichen zur Änderungen führte. Obwohl noch weiter am Ziel einer Wiedervereinigung festgehalten wurde, bekam die „Freundschaft zur Sowjetunion“ Verfassungsrang, und die „führende Rolle“ der SED wurde festgeschrieben. Nach dem Sturz Ulbrichts, der nicht bereit gewesen war, gänzlich auf das Fernziel eines einheitlichen Deutschland zu verzichten, ließ der neue Parteichef Erich Honecker in einer überarbeiteten, 1974 in Kraft gesetzten Version sämtliche Bezüge auf ein gemeinsames Deutschland tilgen.

Erst nach der friedlichen Revolution wurde am 1. Dezember 1989 die „führende Rolle“ der SED aus der Verfassung gestrichen, während die 1990 frei gewählte Volkskammer der DDR mit etlichen Gesetzesänderungen wesentliche Diktaturmerkmale entfernte. Ein vom Runden Tisch erarbeiteter, demokratisch strukturierter Verfassungsentwurf erlangte keine Wirksamkeit mehr, da sich die DDR zum Beitritt nach Artikel 23 des Grundgesetzes entschlossen hatte.

Literatur im Überblick

Die wesentlichen Umriss der Verfassungsarbeiten in der SBZ sind der Forschung über die zeitgenössische Presse immer bekannt gewesen; nach der Wende sind durch die Freigabe der SED-Akten jedoch wichtige Facetten hinzugekommen. Ein Desiderat stellt weiterhin die Rolle der SMAD dar. Von den Arbeiten vor 1989 weiter Bestand haben die Verfassungskommentare von Siegfried MAMPEL, u. a. DERS.: Die Verfassung der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. Text und Kommentar, Frankfurt/M. 1962, die Untersuchungen von Gerhard BRAAS: Die Entstehung der Länderverfassungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47, Köln 1987, sowie DERS.: Verfassungsgebung auf Landes- und zentraler Ebene, in: Martin BROZAT / Hermann WEBER (Hrsg.): SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945–1949, München 1993, S. 358–380, und Detlev TRAVERS: Entwicklung und ideologische Hintergründe der Verfassungsarbeiten in der Sowjetischen Besat-

zungszone Deutschlands bis zur Gründung der „Deutschen Demokratischen Republik“, Wiesbaden 1962. Von den Arbeiten aus der DDR hat der Großteil heute eher wissenschaftsgeschichtlichen Wert. Den aktuellen Forschungsstand bietet jetzt Heike AMOS: Die Entstehung der Verfassung in der Sowjetischen Besatzungszone/DDR 1946–1949. Darstellung und Dokumentation, Speyer 2005.