

**Die Grundrechtssituation in der
Deutschen Demokratischen Republik**

Vorrang der Partei für Rechtssetzung und Rechtsanwendung



Die Grundrechte in der Verfassungsordnung der DDR

Grundrechte als Teil der Verfassungsordnung sind in ihrer Funktion und Wirkung abhängig vom Gesamtmechanismus des politischen Systems.

Laut Artikel 16 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 hat nur der Staat eine Verfassung, der die individuellen Rechte des einzelnen und die Gewaltenteilung anerkennt. Nach diesem Satz hatte die DDR nie eine Verfassung. Aber sie hatte doch immer eine rechtliche Grundordnung, die den Namen Verfassung trug und die die Rechtsstellung des einzelnen regelte. Mit der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 trat die erste Verfassung in Kraft.¹ Die zweite Verfassung stammt vom 6. April 1968²; sie wurde unter Honecker ergänzt und verändert und am 7. Oktober 1974 neu verkündet³.

Für die marxistisch-leninistische Rechtstheorie hängt die Rolle des Rechts insgesamt, also auch diejenige der Grundrechte, vom historischen »Verlauf des Klassenkampfes« ab. Sobald in einem Land die Partei – im Falle der DDR die SED – die politische Macht errungen hatte, sollte das Recht zur Umwandlung der Eigentumsverhältnisse und zur Unterdrückung »konterrevolutionärer Bestrebungen« mit voller Schärfe eingesetzt werden. In der offiziellen Staats- und Rechtsgeschichte der DDR wird dies als »die antifaschistisch-demokratische Umwälzung und die Herausbildung des Arbeiter- und Bauernstaates und seines Rechts (1945-1949)«⁴ beschrieben. Der Aufbau sogenannter antifaschistisch-demokratischer Staatsorgane (einschließlich der Justiz), die Bodenreform, die Umgestaltung in der Wirtschaft durch Enteignung der Nazi- und Kriegsverbrecher, die kulturell-politische Umerziehung und die Durchsetzung der »führenden Rolle der SED« sind in dieser Phase die Aufgaben, zu deren Bewältigung das Recht als Instrument eingesetzt wurde.

Mit der Staatsgründung der DDR begann nach diesem Selbstverständnis eine neue Phase. Das Recht sollte als Instrument der »sozialistischen Umgestaltung von Landwirtschaft und Industrie unter Geltung des ersten Fünfjahrplans« eingesetzt werden, um den Sieg der sozialistischen Produktionsverhältnisse durchzusetzen; die Staatsorgane wurden nach dem Prinzip des »demokratischen Zentralismus« organisiert.

Mit dem Bau der Mauer am 13. August 1961 wurde diese Phase als beendet angesehen. Im Anschluß an die Beschlüsse des VI. Parteitages der SED vom Januar 1963 ging man davon aus, daß die Phase der »entwickelten sozialistischen Gesellschaft«

begonnen hatte.⁵ Man nahm an, daß der »Klassencharakter der Gesellschaft – also die bisher bestehenden, auf Ausbeutung beruhenden antagonistischen Gegensätze zwischen Arbeit und Kapital –« verschwunden war. Das Recht sollte nun andere Aufgaben übernehmen und damit eine andere Qualität gewinnen. Anstelle des Rechtszwanges sollte stärker die Aufgabe der Leitung, Planung und Erziehung treten.⁶

Die Grundrechte in der DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949

Von der sowjetischen Besatzungsmacht gefördert und abhängig, übernahm die SED in der Verfassungsfrage in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) die Initiative.

Bereits am 14. November 1946 beschloß sie den »Entwurf einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik«. Nachdem sie auf der im Juni 1947 in München stattfindenden Konferenz der deutschen Ministerpräsidenten mit ihrem Entwurf einer gesamtdeutschen Verfassung⁷ gescheitert war, rief sie einen »Deutschen Volkskongreß für Einheit und gerechten Frieden« ins Leben. Er trat im Dezember 1947 zusammen und hatte die Einsetzung einer gesamtdeutschen Regierung nach dem Muster der Verhältnisse in der SBZ zum Ziel. Der zweite Kongreß wählte im März 1948 einen »Deutschen Volksrat«. Er wurde mit der Erstellung einer gesamtdeutschen Verfassung beauftragt, für die wiederum von der SED ein Entwurf vorgelegt wurde. Dieser Verfassungsentwurf wurde schließlich von dem »Dritten Deutschen Volkskongreß« – aus »Wahlen« nach der Einheitsliste hervorgegangen – bestätigt und von der am 7. Oktober 1949 konstituierten provisorischen Volkskammer in Kraft gesetzt.⁸

Die erste DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949 entstand so aus einem Entwurf der SED für eine Verfassung Gesamtdeutschlands. Ihr Text ähnelte stark dem der Weimarer Reichsverfassung von 1919.

Die Verfassung von 1949 enthielt einen umfangreichen Grundrechtskatalog. In der Präambel wurden die Freiheit und die Rechte der Menschen als die obersten Werte benannt. In den Artikeln 6-14 fanden sich die klassischen Freiheitsrechte: Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, persönliche Freiheit, Unverletzlichkeit der Wohnung, Meinungs-, Versammlungs-, Vereini-



Bodenreform:
Verlosung der Grundstücke während der Bodenreform in Mecklenburg, 1945
BA: Gerhard Gronefeld 50

gungs- und Pressefreiheit. Artikel 10 Absatz 3 berechnete sogar jeden Bürger auszuwandern, soweit nicht durch Gesetz eine Beschränkung erfolgte. Artikel 25 garantierte die freie Berufswahl. Kunst, Wissenschaft und ihre Lehre sollten frei sein (Artikel 34). Sehr ausführlich und in Anlehnung an die Weimarer Verfassung war der Abschnitt »Religion und Religionsgemeinschaften« (Artikel 41-48) gehalten. Der Umfang des Grundrechtskatalogs kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Grundrechte in der DDR eine andere Funktion als in Weimar hatten.

Der 2. Abschnitt der DDR-Verfassung von 1949, der die Grundrechte enthält, ist überschrieben mit der Formel »Inhalt und Grenzen der Staatsgewalt«. Wie vieles aus der Weimarer Verfassung Übernommene, suggeriert diese Überschrift eine grundsätzliche Abwehrfunktion von Grundrechten gegenüber dem Staat. Tatsächlich aber ist in der Verfassung von 1949 eine kollektivistische Grundrechtskonzeption verankert worden.

Anders als die Moderne, die den Menschen als autonomes Individuum begreift und Grundrechte als subjektive Freiheitsrechte des einzelnen regelt, soll im kommunistischen Herrschaftssystem der einzelne zum »neuen Menschen« erzogen werden. Seine Individualität und Freiheit werden nur insoweit akzeptiert, als er Funktionen beim Aufbau der kommunistischen Ordnung erfüllt. Seine Rechte sind daher vor allen Dingen Pflichten, bei der Erfüllung staatlich, letztlich von »der Partei« bestimmter Aufgaben mitzuwirken. Dieser Bruch mit der Grundrechtskonzeption der Moderne wird vor allem an den in der Verfassung geregelten Eigentumsgewährleistungen deutlich. Zwar gewährleistete Artikel 22 das Eigentum und das Erbrecht wie schon Artikel 153 der Weimarer Reichsverfassung. Zugleich aber regelte Artikel 24 Absatz 3-5 die von 1945 bis 1949 durchgeführten Enteignungen in der Industrie und auf dem Land. Die Masse der Produktionsmittel war damit dem Staat unterstellt worden; außerhalb seiner Verfügungsbefugnisse gab es keine nennenswerte Verfügungsgewalt über wirtschaftliche Mittel. Diese Regelungen schlossen individuelle Selbstbestimmung weit über den Bereich des Wirtschaftens hinaus aus. Der einzelne konnte sich nicht mehr frei betätigen, weil der Staat allumfassend eingreifend tätig werden konnte, ohne sich dafür rechtfertigen zu müssen.

Das hatte zur Folge, daß nicht mehr Freiheit, Gleichheit und Eigentum als subjektive Grundrechte gewährleistet wurden, sondern die Regelungen über Arbeit, Bildung und Mitbestimmung dem einzelnen einen Platz im Gesamtsystem zuwiesen. Für den einzelnen wurde mittels der Grundrechte nicht Freiheit gewährleistet, sondern ihm wurden materielle Güter zur Verfügung gestellt und zugleich wurde er in die Gesellschaft eingegliedert und auf den Nutzwert für den Staat reduziert. Die Grundrechte wurden so zu Wirkungs-, Beteiligungs- und Anteilsrechten umgedeutet. Die Grundrechte der ersten DDR-Verfassung gewährleisteten deshalb nicht die Freiheit vom Staat, sondern umgekehrt, sie regelten die Pflichten des einzelnen gegenüber dem Staat.⁹

Die staatsorganisatorischen Regelungen der Verfassung sicherten diese Funktion der Grundrechte ab. Die erste DDR-Verfassung ersetzte das Gewaltenteilungsprinzip durch das Prinzip der Gewalteneinheit. Artikel 50 Absatz 1 lautete: »Höchstes Organ der Republik ist die Volkskammer.« Die Volkskammer war damit, anders als in einem gewaltenteiligen Staatsaufbau, der Regierung übergeordnet; diese sollte nur als Ausschuß der Volksvertretung fungieren. Der staatsrechtliche Grundsatz der Gewalteneinheit, der die Rolle der Volksvertretung überhöhte, stellte in Wirklichkeit den Staatsapparat von rechtsstaatlichen Kontrollen frei. In der Volkskammer gab es keine Berufsparlamentarier, so daß die Bürokratie des Staatsapparats herrschte, die ihrerseits vom SED-Parteiapparat abhängig war. Hinzu kam, daß die Regierung nach dem Block- und Einheitslistenwahl-System gebildet wurde. Alle Fraktionen, soweit sie mindestens 40 Mitglieder besaßen, waren im Verhältnis ihrer Stärke an der Regierung zu beteiligen (Artikel 92 Absatz 1). Dadurch wurde



Wahlpropaganda:
Wahlplakatekleben, 1946
BA: F 64/613



Das Recht auf und die Pflicht zur Arbeit:
Tag der Aktivisten in der Berliner Staatsoper, 1951
BA: F 63/1649

die Volkskammer zur Abstimmungsmaschine der SED degradiert; die Opposition so eliminiert, später illegalisiert. In der Praxis wurden seit 1949 immer ein »gemeinsames Wahlprogramm und eine Einheitsliste der Kandidaten des demokratischen« Blocks aufgestellt; das Wahlgesetz von 1950¹⁰ regelte dann die einheitliche Kandidatenliste (§§ 26 und 27).

Auch die Rechtsprechung war der Gesetzgebung nicht im Sinne einer unabhängigen Gewalt nebengeordnet, sondern der gewaltenvereinigenden Volksvertretung untergeordnet. So wurden die Richter des Obersten Gerichts, der anderen Obergerichte und der oberste Staatsanwalt wie auch die Laienrichter nicht nur von der Volkskammer gewählt (Artikel 130 Absatz 2; Artikel 131), sondern sie konnten von ihr – wie alle anderen Richter – auch wieder abberufen werden (Artikel 132). Einen Staatsgerichtshof oder ein Verfassungsgericht gab es nicht; zudem verbot Artikel 89 Absatz 2 Richtern die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Dies sollte Sache der Volkskammer selbst sein (Artikel 66 Absatz 3 und 7). Auch eine allgemeine Rechtsschutzklausel gab es nicht.

Diese Struktur der Staatsorganisation und des politischen Systems verhinderte, daß Grundrechte vom einzelnen gegenüber der Verwaltung eingefordert oder mit Hilfe von Gerichten durchgesetzt werden konnten.

Die Grundrechte in der »sozialistischen« Verfassung der DDR vom 6. April 1968

Ohne daß sich Wesentliches am Verfassungstext von 1949 änderte,¹¹ veränderte sich die Verfassungswirklichkeit von 1949 bis 1968 gravierend. Die föderativen Elemente im Staatsaufbau wurden beseitigt und das Prinzip des demokratischen Zentralis-

mus umfassend durchgesetzt. 1952 wurde die DDR in Kreise gegliedert, und Bezirke wurden an die Stelle von Ländern gesetzt¹²; die DDR war nunmehr ein zentralistischer Einheitsstaat. Die Regierung erhielt umfassende Zuständigkeiten im Bereich der Planung und Kontrolle sowie der Verordnungsgebung.¹³

Durch eine Justizreform wurde zudem 1963 die Gerichtsverfassung stark verändert.¹⁴ Die Rechtsprechung wurde in ein Anleitungs- und Kontrollsystem einbezogen. Der Gerichts Aufbau wurde dem neuen zentralistischen Verwaltungsaufbau angepaßt. Es entstand ein einheitlicher dreistufiger Gerichts Aufbau aus Kreisgerichten, Bezirksgerichten und dem Obersten Gericht.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse veränderten sich in dieser Zeit vor allem durch den Abschluß der Kollektivierung 1961 in der Landwirtschaft.¹⁵ Aber auch die Stellung der Industriebetriebe im zentralistischen Planungs- und Leitungssystem wurde umfassend neu geregelt.¹⁶

Für die Grundrechtswirklichkeit bedeuteten diese Veränderungen im politischen und wirtschaftlichen System, daß Grundrechte, soweit sie Freiheitsräume überhaupt noch gewährleisteten, weiter entleert wurden; wirksam blieben fast nur noch die sozialen Grundrechte.

Die entstandene Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit veranlaßte Walter Ulbricht auf dem VII. Parteitag der SED 1967 dazu, offiziell eine Verfassungsdiskussion einzuleiten. Die von der Volkskammer eingesetzte Verfassungskommission legte bereits am 31. Januar 1968 einen Verfassungsentwurf vor. Nach einer »Volksaussprache« wurde er durch »Volksentscheid« am 6. April 1968 angenommen. Die 68er DDR-Verfassung wurde offiziell als das »grundlegende Gesetz der politischen Lebensordnung« einer sozialistischen



Führungsanspruch der Partei:
20 Jahre SED, 1966
BA: F 66/2080

Gesellschaft bezeichnet. Im Verfassungstext wurden nunmehr die neu entstandenen kommunistischen Gesellschaftsstrukturen beschrieben: die allumfassende Führungsrolle der SED (Artikel 1 Absatz 1 Präambel), die Dominanz des sozialistischen Eigentums an den Produktionsmitteln und die daraus folgende zentrale staatliche Planung und Leitung aller gesellschaftlichen Bereiche unter »Führung der SED« (Artikel 9 Absatz 3, Artikel 2 Absatz 2) sowie die staatliche Gewaltenkonzentration nach dem Prinzip des »demokratischen Zentralismus«.

Der Aufbau des Verfassungstextes blieb dabei an den der Verfassung von 1949 angelehnt. Nach der Präambel folgten fünf Abschnitte. Abschnitt I enthielt unter der Überschrift »Grundlagen der sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung« die Kapitel »Politische Grundlagen« (Artikel 1-8) und »Ökonomische Grundlagen, Wissenschaft, Bildung und Kultur« (Artikel 9 bis 18). Abschnitt II trug den Titel: »Bürger und Gemeinschaften in der sozialistischen Gesellschaft« und enthielt die Kapitel »Grundrechte und Grundpflichten der Bürger« (Artikel 19-40), »Betriebe, Städte und Gemeinden in der sozialistischen Gesellschaft« (Artikel 41-43), »Die Gewerkschaften und ihre Rechte« (Artikel 44 und 45) und »Die sozialistischen Produktionsgenossenschaften und ihre Rechte« (Artikel 46). Mit »Aufbau und System der staatlichen Leitung« war Abschnitt III überschrieben. Er umfaßte neben Artikel 47, der den demokratischen Zentralismus als das tragende Prinzip des Staatsaufbaus fest schrieb, die Kapitel »Die Volkskammer« (Artikel 48-65), »Der Staatsrat« (Artikel 66-77), »Der Ministerrat« (Artikel 78-80) und »Die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe« (Artikel 81-85). Abschnitt IV hatte die »Sozialistische Gesetzlichkeit und Rechtspflege« (Artikel 86-106), Abschnitt V die Schlußbestimmungen zum Inhalt (Artikel 107 und 108).

Auch bezogen auf die Grundrechte wurde nunmehr im Verfassungstext verdeutlicht, was sich in der Verfassungswirklich-



Agitation:
Werbung für die Volksbefragung in einer Chemnitzer Konsum-Verkaufsstelle, 1951
BA

keit bislang entwickelt hatte. Das Kapitel, das die Grundrechte enthält, ist mit »Grundrechte und Grundpflichten der Bürger« überschrieben. Damit wird die sogenannte Einheit von Rechten und Pflichten klargestellt. Gemeint ist, daß das, was in den Artikeln 19-40 als Rechte formuliert ist, nur gewährleistet wird, wenn es zugleich vom Grundrechtsträger als Pflicht realisiert wird. So wird dem Schutz der Menschenwürde in Artikel 19 Absatz 2 entsprechend der kollektivistischen Grundrechtskonzeption in Artikel 19 Absatz 1 eine Mitwirkungsgarantie vorangestellt. In Artikel 19 Absatz 3 heißt es dann weiter, daß Freiheit und Würde der Persönlichkeit dadurch verwirklicht werden, daß jeder Bürger seine Fähigkeiten und Kräfte aus freiem Entschluß zum Wohle der Gesellschaft und zum eigenen Nutzen entwickelt und entfaltet. Artikel 21 verdeutlicht dies dadurch, daß ein Recht auf politische, wirtschaftliche und kulturelle Mitwirkung proklamiert wird, das mit dem politischen Aufruf »Arbeite mit, plane mit, regiere mit!« im Verfassungstext Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 beschrieben wird. Die sozialen Grundrechte, das Recht auf Arbeit (Artikel 24), das Recht auf Bildung (Artikel 25 und 26), das Recht auf Fürsorge im Alter und Invalidität (Artikel 36) und das Recht auf Wohnraum (Artikel 37) nehmen nunmehr eine zentrale und alles beherrschende Stellung im Grundrechtskatalog ein.

Die Verfassungsnovelle von 1974

Mit dem Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1974¹⁷ wurde der Text der 68er Verfassung – ohne jede öffentliche Diskussion – zum Teil revidiert.

In der Präambel wurde der Begriff »deutsche Nation« getilgt und der Verfassungsauftrag des Artikels 8 Absatz 2, normale



Erziehung der Jugend:
5. Oberschule Berlin-Mitte – Schüler bei der Anfertigung von Schul- und Hauswandzeitungen, 1968
BA: F 69/417

Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten bis zur Vereinigung auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus herzustellen und zu pflegen, gestrichen. Im Gegenzug wurde die »Unwiderruflichkeit des Bündnisses der DDR mit der UdSSR« im Verfassungstext (Artikel 6 Absatz 2) fixiert.

Die Verfassungsnovelle erhob Teile des Gesetzes über den Ministerrat der DDR vom 16. Oktober 1972¹⁸ in Verfassungsrang, um die neue Kompetenzverteilung zwischen Ministerrat und Staatsrat, wie sie nach dem Machtwechsel zwischen Ulbricht und Honecker entstanden war, konstitutionell abzusichern. Bei dieser Gelegenheit wurde formell auch die Stellung der Volkskammer gestärkt, ohne daß diese damit aus ihrem Schattendasein gehoben worden wäre.

Schließlich wurde in die Verfassung die sogenannte Hauptaufgabe, wie sie auf dem VIII. Parteitag beschlossen worden war, aufgenommen: die Honeckersche Sozialpolitik. Nach Artikel 2 sollte »die weitere Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes auf der Grundlage eines hohen Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion, der Erhöhung der Effektivität, des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des Wachstums der Arbeitsproduktivität« erfolgen.

Hinter dieser Beschreibung verbarg sich eine Sozialpolitik, bei der stetig mehr ausgegeben wurde als eingenommen bzw. erarbeitet worden war. Obwohl am Text des Grundrechtskatalogs mit der Novelle von 1974 nichts geändert wurde, verstärkten auch diese Verfassungsänderungen das weitere Leerlaufen von Grundrechtsgewährleistungen.

Anmerkungen

- ¹ Gesetzblatt der DDR I (im folgenden: GBl. I), S. 4.
- ² GBl. I, S. 199.
- ³ GBl. I, S. 425.
- ⁴ I. Melzer (verantw.), Staats- und Rechtsgeschichte der DDR, Kapitel 1, S. 24 ff.
- ⁵ So im Lehrbuch (Fußnote 4) die Überschrift für die auf den Mauerbau folgende Periode. Ein Ausdruck dessen etwa die Monographie von G. Haney, Sozialistisches Recht und Persönlichkeit, Berlin 1967.
- ⁶ Vgl. J. Klinkert, Die Bedeutung des ZGB-Entwurfs für grundsätzliche Positionen des sozialistischen Zivilrechts, in: Neue Justiz, 1975, S. 110 ff.; E. Poppe, Zum sozialistischen Menschenbild in der Verfassung der DDR, in: Staat und Recht, 1969, S. 1451 ff. Auch die Zurücknahme des formellen Strafrechts zugunsten gesellschaftlicher Konfliktbereinigung gehört in diesen Zusammenhang.
- ⁷ Veröffentlicht in: Neues Deutschland, 17. 11. 1946, S. 3.
- ⁸ Gesetz über die Verfassung der DDR, GBl. I, S. 5.
- ⁹ Vgl. E.-W. Böckenförde, Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat, München 1967, S. 44; T. Stammen, Politische Ordnungsformen der Gegenwart, München 1973, 5. Aufl., S. 205.
- ¹⁰ GBl. I, S. 743.
- ¹¹ Der Verfassungstext wurde nur dreimal geändert und ergänzt: Durch Gesetz vom 26. 9. 1955 (GBl. I, S. 653) wurde die Wehrpflicht eingeführt; das Gesetz vom 8. 12. 1958 (GBl. I, S. 867) schaffte die Länderkammer ab. Durch das Gesetz vom 12. 9. 1960 (GBl. I, S. 505) wurde der Staatsrat als neues Staatsorgan an die Stelle des Präsidenten der Republik gesetzt.
- ¹² Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. 7. 1952; s. a. die Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe der Bezirke vom 27. 7. 1952 und die Gesetze über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 17. 1. 1957 sowie das Gesetz über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen vom gleichen Tage.
- ¹³ Gesetz über den Ministerrat der DDR vom 16. 11. 1954, GBl. I, S. 505.
- ¹⁴ Erlaß des Staatsrates der DDR über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege vom 4. 4. 1963, GBl. I, S. 21.
- ¹⁵ S. Gesetz über die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) vom 3. 6. 1959 sowie die Musterstatuten für LPG vom 9. 4. 1959 (GBl. I, S. 333), 2. 8. 1962 (GBl. I, S. 521) und vom 9. 4. 1959 (GBl. I, S. 350).
- ¹⁶ Vor allem in der Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des volkseigenen Produktionsbetriebes vom 9. 2. 1967 (GBl. II, S. 121).
- ¹⁷ GBl. I, S. 425; die Verfassung wurde in der Fassung der Novelle neu verkündet (GBl. 1974 I, S. 432).
- ¹⁸ GBl. I, S. 253.