

# Zur deutschen Verfassungsentwicklung

Von Dr. jur. Karl Schultes, Weimar

## I. Vom Potsdamer Abkommen bis zur Warschauer Außenministerkonferenz

### 1. Selbstverwaltung, Landesverwaltung und die Herausbildung zentraler (zonal) Verwaltungsorgane

Nach der Kapitulation der faschistischen Wehrmacht legten die Alliierten am 2. August 1945 in dem Potsdamer Abkommen die Grundsätze des Wiederaufbaues der wirtschaftlichen und staatlichen Ordnung in Deutschland fest. Durch die Bekanntmachung vom 5. Juni 1945 und durch die Proklamation Nr. 1 vom 30. August 1945 wurde die oberste Regierungsgewalt in Deutschland vom Alliierten Kontrollrat, d. h. den im Kontrollrat vertretenen Oberbefehlshabern der vier Besatzungsmächte (UdSSR, USA, Großbritannien und Frankreich) übernommen. Das Potsdamer Abkommen forderte die Entmilitarisierung, Entnazifizierung und Demokratisierung Deutschlands, und zwar die „endgültige Umgestaltung des politischen Lebens Deutschlands auf demokratischer Grundlage“ (Abschnitt III A, Ziffer 3, III und IV). Die Demokratisierung sollte sich von unten nach oben vollziehen, ausgehend von den lokalen Selbstverwaltungen, den Gemeinde- und Kreisverwaltungen, über die Provinzial- und Landesverwaltungen bis zur Büdung zentraler Körperschaften (Abschnitt III A, Ziffer 9). Das Potsdamer Abkommen sah bereits gewisse zentrale, von Staatssekretären geleitete, deutsche Verwaltungsämter, insbesondere auf dem Gebiete der Finanzen, des Verkehrs, des Transportwesens, des Außenhandels und der Industrie, sowie einen Deutschen Verwaltungsrat zur Unterstützung der vom Kontrollrat ausgeübten wirtschaftlichen Kontrolle vor (III A Ziff. 9 IV, B Ziff. 16).

Durch den Befehl Nr. 110 der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) vom 22. Oktober 1945 wurde den Provinzial- und Landesverwaltungen in der sowjetischen Besatzungszone „in Anbetracht des gegenwärtigen Fehlens einer zentralen deutschen Regierung in Deutschland und der Notwendigkeit, die Rechte der deutschen Behördenorgane in Gestalt der Provinzialverwaltungen und der Verwaltungen der föderalen Länder zu erweitern, sowie zwecks einer gesetzlichen Festigung der von ihren Verwaltungen durchgeführten demokratischen Umbildungen das Recht gegeben, Gesetze und Verordnungen, die Gesetzeskraft haben, auf den Gebieten der gesetzgebenden, richterlichen und vollziehenden Gewalt zu erlassen, wenn sie den Gesetzen und Befehlen des Kontrollrats sowie den Befehlen der Sowjetischen Militär - Administration nicht widersprechen“. Es erhielten demnach die Provinzial- und Landesverwaltungen das Gesetzgebungsrecht übertragen mit der Ermächtigung, auch Materien zu regeln, die bisher der Reichsgesetzgebung vorbehalten waren, sofern sie sich nicht dadurch mit den Gesetzen des Kontrollrates oder den Befehlen der SMA in Widerspruch setzten.

Der demokratische Neuaufbau vollzog sich entsprechend den Richtlinien des Potsdamer Abkommens von 1945 bis Ende 1946 von unten nach oben, wobei allmählich das alleinige Bestimmungsrecht des Behördenleiters (bürokratisches Prinzip) abgelöst wurde durch das demokratische Verwaltungsprinzip der Mitwirkung der Bevölkerung, zunächst in beratenden Körperschaften und später in gewählten demokratischen Organen. Vom Januar 1946 ab wurden im Bereiche der sowjetischen Besatzungszone kommunale Beiräte bei den Bürgermeistern und Landräten gebildet, in denen die zugelassenen demokratischen Parteien paritätisch vertreten waren. Einen weiteren Schritt zur Demokratisierung bedeutete sodann die im Laufe der Monate Mai/Juni 1946 durch Gesetz oder Verordnung erfolgte Bildung von beratenden Versammlungen bei den Selbstverwaltungsorganen und den Provinzial- und Landesverwaltungen (vergl. z. B. für Thüringen das Gesetz vom 12. Juni 1946 Ges.S. S. 89). Im September 1946 wurden in den Ländern der sowjetischen Besatzungszone demokratische Gemeindeverfassungen erlassen, die eine weitgehende Demo-

kratisierung der kommunalen Verwaltung mit sich brachten: Wahl der Bürgermeister auf zwei Jahre, jederzeitige Abberufbarkeit durch einfache Mehrheit, die Landtage als Aufsichtsorgan über die Gemeindevertretungen der Städte und der Kreise. Am 20. Oktober 1946 wurden im Bereiche der sowjetischen Besatzungszone Kreis- und Landtagswahlen durchgeführt, und zwar auf Grund des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Verhältniswahlrechts. Die neugewählten Landtage traten im Laufe des Monats November 1946 zu ihren ersten Tagungen zusammen. Durch Befehl Nr. 132 der SMAD vom 27. November 1946 wurden die Präsidenten der Länder und Provinzen der sowjetischen Besatzungszone angewiesen, die ihnen durch den Befehl Nr. 110 vom 22. Oktober 1945 übertragene Gesetzgebungsgewalt an die Landtage zu übergeben. Die Landtage beschlossen zunächst die Kreisordnungen und beschäftigten sich sodann mit der Ausarbeitung der Landesverfassungen, die im Laufe der Monate Dezember 1946, Januar und Februar 1947 von den Landtagen angenommen wurden.

Neben dem Aufbau einer demokratischen Verwaltung und Verfassung wurde im Bereich der sowjetischen Besatzungszone die Entnazifizierung und Entmilitarisierung konsequent in Angriff genommen. Es wurde nicht nur die Verwaltung, insbesondere die Polizei, die Justiz, das Bildungswesen und vor allem die Wirtschaft von aktiven Nazis und Militaristen gereinigt, sondern es wurden auch Maßnahmen zu einer durchgreifenden Demokratisierung auf allen Gebieten öffentlicher Tätigkeit und vor allem im Bereiche der Wirtschaftsordnung ergriffen. Die Bodenreform beseitigte den Großgrundbesitz über 100 ha und führte dessen Aufteilung an die Neubauern durch. Die Betriebe aktiver Nazis und Kriegsverbrecher wurden zunächst auf Grund der Befehle 124/126 der SMAD vom 30. und 31. Oktober 1945 sequestriert sowie später auf Grund der rechtlichen Bestimmungen und nach Maßgabe der Befehle 64 und 76 der SMAD vom 17./23. April 1948 in Volkseigentum übergeführt. Der Monopolkapitalismus wurde sowohl im Bereiche der Industrie als auch auf dem Gebiete des Bank- und Versicherungswesens zerschlagen. Es entstand eine neue Polizei, die Volkspolizei, und es wurde mit der Demokratisierung der Justiz begonnen sowohl durch die Einführung von besonderen Ausbildungslehrgängen für Richter und Staatsanwälte aus den Kreisen der werktätigen Bevölkerung als auch durch Einführung neuer demokratischer Arbeitsmethoden. Alle diese Maßnahmen wurden zum Teil auf Anordnung der sowjetischen Besatzungsmacht, zum Teil durch Verordnungen und Anweisungen der zentralen Verwaltungen in der sowjetischen Besatzungszone und schließlich durch Gesetzesbeschlüsse und Anordnungen der Provinzial- und Landesverwaltungen durchgeführt. Die Landesverfassungen der sowjetischen Besatzungszone bestätigten diese Maßnahmen und übernahmen sie als Inhalt des neuen demokratischen Landesverfassungsrechts. Sie beruhten auf dem Prinzip, der Volkssouveränität und erklärten die gewählte demokratische Volksvertretung zum höchsten Organ in den Ländern, Kreisen und Gemeinden. Das Volk wurde der höchste Willensträger in diesem Verfassungsaufbau<sup>1)</sup>.

Im Westen und Süden Deutschlands wurden die Grundsätze des Potsdamer Abkommens keineswegs in derselben konsequenten Weise zur Durchführung gebracht. Zwar wurden auch dort im Laufe der Jahre 1946/47 Gemeinde- und Kreisordnungen beschlossen und in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone Landesverfassungen angenommen. Es wurden jedoch keine Bodenreform und keine Industriereform durchgeführt, vielmehr wurden Großgrundbesitz und Monopolkapitalismus unangetastet gelassen. Die Entnazifizierung entwickelte sich in den sog. Spruchkammerverfahren zu einer Komödie, bei der führende Nazis und Militärs vielfach laufen gelassen und in

<sup>1)</sup> Zur gesellschaftlichen Entwicklung in der sowjetischen Besatzungszone siehe neuerdings die ausführliche Darstellung von Kröger: „Die Demokratisierung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands“ in „Neue Welt“ 1949, Heft 9, Seite 12 ff.