

Zur Reformverfassung einer gesamtdeutschen Bundesrepublik

— Ein verfassungspolitischer Diskussionsbeitrag —

Prof. Dr. HERWIG ROGGMANN,

1

Osteuropa-Institut und Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin

Einführung: Neue Justiz in einem neuen Deutschland?
Ein Rückblick voraus.

„Der Name dieser Zeitschrift bekundet, was sie will und bezweckt. Sie will dem deutschen Recht neue Ziele stecken und neue Wege weisen“, mit diesen Sätzen leitete Eugen Schiffer im Jahre 1947 die 1. Nummer der „Neuen Justiz“ ein. Des weiteren führte er u. a. aus: „Nicht darauf kommt es an, lediglich den Rechtsstaat wiederherzustellen, den die nationalsozialistische Schreckensherrschaft so grausam zerstört hatte, sondern einen neuen, und zwar einen demokratischen Rechtsstaat zu schaffen.“

An der Lösung dieser großen Aufgabe mitzuwirken, ist die Zeitschrift bestimmt. Sie wird sie zu lösen versuchen, ausgehend von der deutschen Rechtseinheit als einer unabwendlichen Notwendigkeit, in enger Verbindung mit der Gesetzgebung und Verwaltung, der Wissenschaft und der Rechtsprechung. Sie wird den Spuren jener faschistischen Vorstellungen nachgehen, die sich nur allzu tief in die Ideologie und Terminologie des Rechts eingeschlichen hatten, und sie rücksichtslos austilgen. Sie wird überall die Beziehungen zum praktischen, insbesondere zum wirtschaftlichen Leben pflegen, um das Recht aus der Isolierung zu befreien, in die es geraten war.¹

Rechtserneuerung, Rechtsstaat, Rechtseinheit in Deutschland standen also vor mehr als vier Jahrzehnten schon einmal auf dem Programm dieser Zeitschrift, wie dies gegenwärtig erneut der Fall ist. „Unser Bestreben ist es, den Prozeß der revolutionären Erneuerung unserer sozialistischen Staats- und Rechtsordnung zu unterstützen und zu fördern.“² Die Schwierigkeiten rechts- und verfassungspolitischer Zielbestimmung und deren rechtswissenschaftlicher Bewältigung erscheinen damals, kurz nach der militärischen „Revolution von außen“ 1945 und zu Beginn der stalinistischen „Revolution von oben“ kaum geringer als heute, nach der zweiten deutschen Novemberrevolution, der demokratischen Revolution in der DDR von 1989. Während in jenen Anfangszeiten der NJ von sozialistischer oder kommunistischer Rechtspolitik expressis verbis noch keine Rede war, während Autoren wie Hans Peters über das Gesetzgebungsrecht der Länder, Richard Lange über Strafrechtserneuerung oder Heinrich Meiß über Rechtsgeschichte und Gegenwart schrieben, verlangte Karl Polak bereits, die Rechtswissenschaft in den Dienst der Arbeiterbewegung zu stellen³, und Heinz Such unternahm eine erste anspruchsvolle marxistische Rechtsbegründung.^{4,5,6}

Zwei Jahre später arbeitete Alfons Steiniger³ in einem Vergleich der beiden damaligen deutschen Verfassungsentwürfe zum Bonner Grundgesetz und zur ersten DDR-Verfassung von 1949 Leitlinien eines sozialistischen Verfassungsverständnisses heraus, das u. a. durch Ablehnung der Gewaltenteilung, Schwächung der Abwehrfunktion der Grundrechte, Beseitigung des Berufsbeamtentums, Schwächung der förderativen Strukturen zugunsten der Zentralgewalt, Ablehnung richterlicher Verfassungskontrolle und Aufnahme der Wirtschaftsplanung als Verfassungsfunktion gekennzeichnet war. Doch tauchten Begriffe wie Sozialismus oder Kommunismus in der als gesamtdeutsche Übergangs- und „Kompromißverfassung“ konzipierten ersten DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949 an keiner Stelle auf. Dasselbe galt für die Stellung der führenden Staatspartei SED: Die Rolle dieser beherrschenden politischen Organisation blieb ausgespart und außerhalb der Reichweite gesetzgeberischer Regelungskompetenz — ein entscheidender Strukturmangel von Anfang an: Die sozialistische Wandlung fand weitgehend außerhalb der Verfassung statt, als Verfassungsdurchbrechung, der erst 1968 die sozialistische Legalisierung ohne demokratische Legitimierung folgte.

Umgekehrt erschien noch vor kurzem die Erneuerung sozialistischer Staats- und Rechtsordnung als legitime rechtspolitische Zielsetzung — der die Wahlen in der DDR am 18. März 1990 den Boden entzogen haben: Der Sozialismus ist in der DDR ebenso wie in den anderen ehemals sozialisti-

schen Staaten Osteuropas (Republik Polen, Republik Ungarn, Tschechische und Slowakische Föderative Republik) kein verfassungsfestes Staatsziel mehr, ein „sozialistischer Rechtsstaat“⁶ kein vorgegebener Verfassungsinhalt.

Was bedeutet das? Will man nicht akzeptieren, daß die DDR und ihr Rechtssystem zu einem 40jährigen Irrtum der deutschen Nachkriegsgeschichte erklärt werde — und dies erschiene in der Tat inakzeptabel —, so bedürfen Fragen nach den Inhalten legitimer rechtspolitischer Zielsetzung in der gegenwärtigen DDR, nach den Aufgaben der Verfassungsgebung in der DDR und ihren sich rekonstituierenden Ländern, nach *Bewährtem und Bewahrenswertem in der Rechts- und Verfassungsordnung der DDR auf dem Wege in die deutsche Rechtseinheit* einer überzeugenden Antwort.

Schwierigkeiten des interdeutschen und innerdeutschen Rechtsgesprächs auf dem Wege in die Rechtseinheit

Die historisch einmalige Chance, im Verhältnis zwischen den beiden Staaten deutscher Nation⁷ eine produktive, wissenschaftlich anspruchsvolle, beidseitige Rechtsvergleichung zu entwickeln, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden deutschen Rechtsordnungen herauszuarbeiten⁸, zu analysieren und zu bewerten, und so die Frage nach Vorzügen und Mängeln beider Systeme einer wissenschaftlichen Beantwortung näher zu bringen, konnte nicht genutzt werden. Rechtsvergleichung als Grundlagendisziplin moderner Rechtswissenschaft⁹ ist in der DDR wie in allen anderen (ehemaligen) sozialistischen Staaten unterentwickelt. Soweit sie sich als Verfassungsvergleich entfalten konnte, war sie für Politikbegründung und verfassungsrechtliche Begründung des Marxismus-Leninismus und des Führungsmonopols der sozialistischen Partei in die Pflicht genommen.^{10,11}

In der Bundesrepublik ist demgegenüber das Verfassungsrecht der DDR von einer Reihe von Autoren zum Gegenstand ausführlicher Untersuchungen gemacht worden.¹¹ Diese Asymmetrie erzeugt in der DDR bei Studenten, Rechtswissenschaftlern und rechtsunterworfenen Bürgern ein kritisches Informationsdefizit gerade in dem Zeitpunkt, in dem umfassende Information über Entwicklungen und Fehlentwicklungen der eigenen und der anderen deutschen Rechts-

1 Vgl. NJ 1947, Heft 1, S. 1.

2 Vgl. „Ein Wort der Redaktion“, NJ 1990, Heft 1; vgl. auch die Erklärung des Redaktionskollegiums im Zusammenhang mit der Bewältigung der stalinistischen Vergangenheit und der Überwindung des bürokratisch-administrativen Systems im Partei- und Staatsapparat, ebenda, S. 7.

3 NJ 1947, Heft 3, S. 54 ff., S. 58.

4 H. Such, „Marxismus und Interessenjurisprudenz“, NJ 1947, Heft 11/12, S. 229 ff.

5 A. Steiniger, „Zwei Verfassungsentwürfe“, NJ 1949, Heft 3, S. 49 ff.

6 Dem K. A. Mollnau noch in NJ 1990, Heft 1, S. 2 ff. eine bemerkenswerte Studie gewidmet hat.

7 Vgl. dazu die insoweit gelungene Formulierung in Art. 1 der Verfassung der DDR i. d. F. vom 6. April 1968, wo sich die DDR als „sozialistischer Staat deutscher Nation“ bezeichnet.

8 Vgl. zu dieser historisch einmaligen Konstellation unter komparativem Aspekt R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1966, S. 450: „Ich wüßte kein historisches Beispiel für ein politisches und soziales Experiment ähnlichen Maßstabs“. Komparative Ansätze hat der Verfasser versucht, in: H. Roggemann, *Die Verfassung der DDR. Entstehung, Analyse, Vergleich*, Text, Opladen 1970; ders., *Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR*, 4. Aufl., Berlin (West) 1989; zur Kritik daran vgl. F.-C. Schroeder, *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 17. November 1989; S. Lörler, *Die Öffentliche Verwaltung (DOV)* 1990, S. 257 f.

9 Dazu F. Kübler, *Juristenzeitung (Tübingen)* 1977, Nr. 4, S. 113 ff.; P. Häberle (*Juristenzeitung* 1989, Nr. 20, S. 913 ff.) spricht von Rechtsvergleichung als „fünfter Auslegungsmethode“.

10 Vgl. die zahlreichen derartigen Bezugnahmen auf das Recht der Bundesrepublik, in: Staatsrecht der DDR, Lehrbuch, Berlin (Ost) 1984; zum Problem ferner G. Haney, *Juristenzeitung* 1990, Nr. 3, S. 103.

11 Vgl. z. B. G. Brunner, *Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands*, Köln 1972; ders., *Einführung in das Recht der DDR*, 2. Aufl., München 1979; S. Mampel, *Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik*, Kommentar, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1982; O. Luchterhandt, *Der verstaatlichte Mensch. Die Grundpflichten des Bürgers in der DDR*, Opladen 1982.