

HEIKE AMOS (SPEYER)

Die SED-Entwürfe zu einer Reichs- und Länderverfassung 1946/47

Mit der Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 7. und 8. Mai 1945 in Reims und Berlin hatte das Deutsche Reich seine staatsrechtliche Handlungsfähigkeit verloren. In Deutschland galt kein geschriebenes Verfassungsrecht mehr. Die vier Siegermächte gaben am 5. Juni 1945 in Berlin »in Anbetracht der Niederlage Deutschlands« eine »Erklärung über die Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland« ab. Diese besagte, dass die »oberste Regierungsgewalt« von den vier Zonenbefehlshabern gemeinsam in den »Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten« durch einen Kontrollrat ausgeübt werden sollte, je einzeln jedoch in den vier Zonen.¹ Auf der Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 gingen die Regierungschefs Großbritanniens, der Sowjetunion und der USA zwar vom Fortbestand des Deutschen Reiches aus, erklärten aber, dass das Ziel ihrer Besatzung in der endgültigen Umgestaltung des deutschen politischen Lebens auf demokratischer Grundlage bestehe.

Die in Potsdam erzielte Einigung über Demilitarisierung, Demontage, Dezentralisierung und Demokratisierung in Deutschland erwies sich bald als Formelkompromiss. Die Sowjetunion einerseits und die Westmächte andererseits verbanden mit jedem dieser Begriffe andere Inhalte. Die Siegermächte konnten sich in der Folgezeit auf den verschiedenen Außenministerkonferenzen nicht über ein gemeinsames Vorgehen in Deutschland verständigen. Die Besatzungszonen begannen sich gesellschaftspolitisch auseinander zu entwickeln. Es ergaben sich immer mehr Spannungen, die einen Ost-West-Konflikt auslösten und 1947 in den Kalten Krieg mündeten.

Ein Jahr nach Kriegsende gaben die USA eine Änderung ihrer Deutschlandpolitik bekannt. US-Außenminister James F. Byrnes unterbreitete dem Rat der Außenminister in Paris am 29. April und am 15. Juni 1946 den Vorschlag, die politische Neugestaltung eines föderalistisch organisierten Deutschlands in Angriff

¹ Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsverantwortung hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik. Berlin, den 5. Juni 1945, in: Deuerlein, Ernst: Die Einheit Deutschlands. Ihre Erörterung und Behandlung auf den Kriegs- und Nachkriegskonferenzen 1941–1949. Darstellung und Dokumentation, Frankfurt a. M. 1957, S. 241–246.

zu nehmen. Dazu gehörte auch der Plan zur Erarbeitung einer Bundesverfassung.² Hinzu kam, dass in der amerikanischen Zone die Besatzungsmacht bereits am 9. Februar 1946 den Auftrag für die Einsetzung von »Vorbereitenden Verfassungsausschüssen« ausgegeben hatte und dass in »ihren« Ländern am 30. Juni 1946 Wahlen zu den jeweiligen Verfassungsgebenden Landesversammlungen stattfanden.³ Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion reagierten auf die amerikanischen Vorschläge verschieden und debattierten über Form und Umfang einer Föderalisierung Deutschlands. Frankreich lehnte die Schaffung einer deutschen Zentralregierung ab und unterstützte nur die Bildung eines deutschen Staatenbundes. Die Sowjetunion sprach sich für einen zentralen deutschen Einheitsstaat aus. Zustimmung zu den amerikanischen Vorschlägen signalisierten allein die Briten. Auch sie befürworteten die Bildung eines deutschen Bundesstaates.⁴

Eine sozialistische Weimarer Verfassung

Die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) brachte das Thema Staat und Verfassung gegenüber ihrem deutschen Verbündeten, der SED-Führung, erstmals in der letzten Juliwoche 1946 zur Sprache. Spitzenfunktionäre der SED debattierten am 26. Juli 1946 mit Generalleutnant Fëdor J. Bokov⁵ in Berlin-Karlshorst über die der SED möglicherweise zukommende gesamtdeutsche Rolle. In der Unterredung ging es um die Bildung einer einheitlichen deutschen Regierung und um die Ausarbeitung einer »Reichsverfassung«.⁶ Bereits zwei Wochen später, am 10. August 1946, übermittelte Walter Ulbricht der SMAD zwei Entwürfe, die die zukünftige staatspolitische Ordnung Deutschlands betrafen. Das war zum einen die SED-Erklärung mit dem Titel »Für die Bildung einer einheitlichen deutschen Staatsregierung« und zum anderen der Text einer »Verfassung der demokratischen deutschen Republik«.⁷

² Vgl. Byrnes, James F.: Entwurf eines Viermächtevertrages über Deutschland vom 29. April 1946 u. Rede des amerikanischen Außenministers James F. Byrnes in Stuttgart am 6. September 1946, in: ebenda, S. 271–273, 282–288 u. 331.

³ Vgl. Handbuch politischer Institutionen und Organisationen 1945–1949. Bearbeitet von Heinrich Potthoff, Düsseldorf 1983, S. 87–103.

⁴ Vgl. Deuerlein: Die Einheit Deutschlands (Anm. 1), S. 113–118.

⁵ Die biographischen Daten der sowjetischen Funktionäre, die im hier vorliegenden Text erwähnt werden, finden sich bei Foitzik, Jan: Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) 1945–1949. Struktur und Funktion, Berlin 1999, S. 456–481.

⁶ Piecks Besprechungsnotizen sind zu finden in Badstübner Rolf/Loth, Wilfried (Hrsg.): Wilhelm Pieck – Aufzeichnungen zur Deutschlandpolitik 1945–1953, Berlin 1994, S. 75 f.

⁷ Vgl. Sitzung des Zentralsekretariats (ZS) vom 9. August 1946, in: Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (im Folgenden: SAPMO-BA) DY 30 IV

Dieser nur in russischer Sprache vorliegende Entwurf zu einer »Verfassung der demokratischen deutschen Republik« vom 10. August 1946 und Teile seiner deutschen Übersetzung wurden in der wissenschaftlichen Literatur bislang nicht ausgewertet. Den Historikern Jochen Laufer⁸ und Michael F. Scholz⁹, die das Verfassungsthema bereits bearbeiteten, lag der Entwurfstext wohl weder in Russisch noch in seiner deutschen Teilübersetzung vor. Der russische Entwurf ist im Nachlass Walter Ulbrichts im Archiv der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR zeitlich falsch eingeordnet und erschwerte so vermutlich den Zugriff. Die deutsche Übersetzung findet sich im Bestand der ZK-Abteilung Staatliche Verwaltung.¹⁰

Aus welchen Gründen initiierten die Sowjets im Sommer 1946 diese Aktivitäten? Das lag erstens an ihrer deutschlandpolitischen Zielsetzung. Die Sowjetunion hatte alle Föderalisierungsbestrebungen der Westmächte abgelehnt. Ohnehin war den sowjetischen Kommunisten ein Denken in föderalen politischen Strukturen fremd.¹¹ Zweitens waren in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) im Herbst 1946 Kommunal- und Landtagswahlen angekündigt. Die SED war, ganz im Sinne der SMAD, daran interessiert, den Gang der politischen Ereignisse mit Grundsatzdokumenten zu beeinflussen. Und drittens sollte die SED mit ihrer Initiative der stark föderalistisch ausgerichteten und bereits laufenden Verfassungsdebatte in den Ländern der amerikanischen Zone entgegenwirken. Mit der beabsichtigten Publikation der beiden genannten Entwürfe über eine künftige deutsche Staatsordnung wollte und sollte die SED – im Auftrag der sowjetischen Besatzungsmacht – als erste deutsche Partei ihren gesamtnationalen Gestaltungswillen zum Ausdruck bringen.

Im Entwurf der Erklärung »Zur Bildung einer einheitlichen deutschen Staatsregierung« bot sich die SED-Führung an, »den Auftrag zur Bildung einer einheit-

2/2.1/23. Beide Entwürfe und Anschreiben Ulbrichts an Bokov vom 10. August 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 86–125.

⁸ Laufer, Jochen: Die Verfassungsgebung in der SBZ 1946–1949, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1998, H. B32/33, S. 29–40.

⁹ Scholz, Michael F., Verfassungsdiskussionen in der Sowjetischen Besatzungszone 1946/47 und die KPD-Remigranten, in: *Exil und Neuordnung. Beiträge zur verfassungspolitischen Entwicklung in Deutschland nach 1945*, Düsseldorf 2000, S. 253–278.

¹⁰ Vgl. Verfassungsentwurf (russisch) in: SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 90–125; die deutsche Übertragung in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/230/Bl. 37–85.

¹¹ Vgl. Außenminister der UdSSR Molotov: Erklärung über den amerikanischen Entwurf eines Planes über die Entmilitarisierung Deutschlands auf der Sitzung des Rates der Außenminister am 9. Juli 1946, in: Deuerlein: *Die Einheit Deutschlands* (Anm. 1), S. 273–276. Die Stellung der Sowjetunion ein Jahr später fasst zusammen: Außenminister Molotov: Über die zeitweilige politische Organisation Deutschlands vom 22. März 1947, in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion*, Bd. 1, Berlin (DDR) 1957, S. 70–77.

lichen deutschen Staatsregierung zu übernehmen«.¹² Angesichts der Beziehungen der Besatzungsmächte zueinander konnten die Sowjets nicht mit einem positiven Echo von westlicher Seite auf einen so weitgehenden SED-Aufruf rechnen. Daher entschieden sie sich gegen eine Veröffentlichung.¹³

Das zweite von der SED vorgelegte Dokument, der »Verfassungsentwurf der demokratischen deutschen Republik«,¹⁴ war bis dahin nur im Kreis der beiden Parteivorsitzenden Wilhelm Pieck und Otto Grotewohl sowie den für Fragen der Landes- und Kommunalpolitik zuständigen Zentralsekretariatsmitgliedern Walter Ulbricht und Max Fechner besprochen worden.¹⁵ Auch auf diesen Entwurf einer deutschen Verfassung reagierten die sowjetischen Besatzer zurückhaltend. Die Parteiführung in Moskau blockierte vorerst die Aussprache und die Veröffentlichung des SED-Verfassungsentwurfes.¹⁶

Die vier SED-Spitzenpolitiker hatten den »Verfassungsentwurf der demokratischen deutschen Republik« nicht selbst ausgearbeitet. Dazu benötigten sie einen Juristen. Sie fanden ihn in Karl Polak. Wie kaum ein anderer war der damals 41-Jährige für diese Aufgabe prädestiniert. Zum einen hatte er in den 1920er und Anfang der 1930er Jahre in Deutschland Rechtswissenschaften studiert und in diesem Fach promoviert. Zum anderen war er von 1933 bis 1946 in der sowjetischen Emigration. Dort war Polak an verschiedenen juristischen Instituten tätig. Er kannte also das deutsche und das sowjetische Rechtssystem und besaß damit ideale Voraussetzungen, einen Verfassungsentwurf im Sinne von SED und SMAD auszuarbeiten.¹⁷ Er war als Leiter der Abteilung Justiz im Zentralsekretariat der SED¹⁸ die zentrale Figur bei der Erarbeitung der SED-

¹² Zur Bildung einer einheitlichen deutschen Staatsregierung vom 10. August 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 86 f.

¹³ Vgl. Zapiska Žižikova, O zajavlenii SEPG, kasajoščemcja nemeckogo pravitel'stva ot 12. avgusta 1946 g. [Aufzeichnung Žižikovs, Zur SED-Erklärung, betreffend die deutsche Regierung vom 12. August 1946], in: SSSR i germanskij vopros 1941–1949. Dokumenty iz archiv vnešnej politiki Rossijskoj federacii/Die UdSSR und die deutsche Frage 1941–1949. Dokumente aus dem Archiv für Außenpolitik der Russischen Föderation, Moskau 2000, Bd. 2, S. 815 f.; Laufer: Die Verfassungsgebung (Anm. 8), S. 31.

¹⁴ Der Entwurf war auch überschrieben als Verfassung für die »demokratische Republik Deutschland«.

¹⁵ Vgl. Schreiben Ulbricht an Bokov vom 10. August 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 88.

¹⁶ Vgl. Smirnov Vyšinskomu, 20. avgusta 1946 g. [Smirnov an Vyšinskij vom 20. August 1946] und Smirnov i Semënov Vyšinskomu, 25. sentjabrja 1946 g. [Smirnov und Semënov an Vyšinskij vom 25. September 1946], in: SSSR i germanskij vopros (Anm. 13), Bd. 2, S. 670 f. u. 710 f..

¹⁷ Vgl. SED-Kaderakte Polak, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/11/v. 353; Howe, Marcus: Karl Polak. Parteijurist unter Ulbricht, Frankfurt a. M. 2002.

¹⁸ Diese Tätigkeit übte Polak bis 1948 aus. Vgl. den Artikel Polak, Karl, in: Müller-Enbergs, Helmut/Wiegohs, Jan/Hoffmann, Dieter (Hrsg.): Wer war wer in der DDR, Berlin 2000, S. 666 f.

Verfassungsentwürfe und später Mitautor der ersten Verfassung der DDR, die 1949 verabschiedet wurde.

Wann, von wem und mit welchen Vorgaben Polak 1946 den Auftrag erhielt, einen gesamtdeutschen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, ist bisher ungeklärt. Anzunehmen ist, dass die Auftraggeber Pieck, Grotewohl, Ulbricht und Fechner hießen. Auch eine direkte Weisung des SMAD-Offiziers Bokov an Polak ist denkbar. Jedenfalls hat Polak in den Monaten Mai bis Juli 1946 den Verfassungsentwurf neben seiner Tätigkeit als Leiter der Justizabteilung beim SED-Zentralsekretariat ausgearbeitet.¹⁹ Der Anfang August 1946 vorliegende Text lässt vermuten, dass Polak folgende inhaltlichen Vorgaben erhalten hatte: erstens weitgehende Anlehnung an die Weimarer Reichsverfassung, zweitens Bekenntnis zu Deutschland als zentralem Einheitsstaat mit dezentralisierter Verwaltung in den Ländern, drittens Festschreibung der »antifaschistisch-demokratischen Errungenschaften« in der SBZ wie der Boden- und der Schulreform sowie der Verstaatlichung der Schwer- und Schlüsselindustrie sowie viertens Übernahme von grundlegenden sozialistischen Verfassungsvorstellungen, u. a. absolute Volkssouveränität, Gewalteneinheit und Festschreibung sozialer Grundrechte.²⁰

Es kann weiter davon ausgegangen werden, dass Polak den »Reichsverfassungsentwurf« so gestalten sollte, dass auch sozialdemokratische, liberale und konservative politische Kreise in allen vier Zonen sowie die Alliierten den Text als halbwegs akzeptable Diskussionsgrundlage annehmen konnten. Aber – auch das verdeutlichte der Entwurf – die SED und die Sowjets wollten ihre kommunistischen Positionen zur Verfassungsfrage nicht verleugnen. Die Eckpfeiler und Grundsätze des ersten SED-Verfassungsentwurfs wurden in wechselseitiger Absprache zwischen Ulbricht und Polak erarbeitet.²¹

¹⁹ Vgl. Howe: Karl Polak (Anm. 17), S. 21–31.

²⁰ Vgl. Entwurf einer Verfassung für die demokratische Republik Deutschland, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/230/Bl. 37–85 u. Entwurf einer Verfassung für die deutsche Republik SAPMO NY 4182/1104/Bl. 169–214. Diese zweite deutsche Version findet sich im Nachlass Ulbricht.

²¹ Vgl. die verschiedenen von Ulbricht und Polak korrigierten Verfassungsentwürfe im Nachlass Walter Ulbrichts, in: SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 88–125, NY 4182/1192/Bl. 103–149, NY 4182/1104/Bl. 169–214. Vgl. zudem den Schriftverkehr zu verfassungspolitischen Einzelfragen zwischen Ulbricht und Polak. Polak für Ulbricht vom 26. November 1946, Stellungnahme zu Verwaltungsgerichten, in: SAPMO-BA NY 4182/1119/Bl. 50–61; Polak für Ulbricht vom 10. Januar 1947, Zur Verfassungsfrage und Brief Polak an Ulbricht vom Januar 1947, Präsidenten in: SAPMO-BA NY 4182/1104/Bl. 72 f. und 83–88; Polak für Ulbricht vom Januar 1947, Durchführungsverordnung für Verwaltungsgerichte, in: SAPMO-BA NY 4182/1119/Bl. 70–74; Brief Polak an Ulbricht vom 21. Januar 1947, Bericht der Verfassungskommission, in: SAPMO-BA NY 4182/1104/Bl. 75–78.

Der »Entwurf einer Verfassung für die demokratische Republik Deutschland« umfasste 35 Seiten und war in neun Abschnitte mit insgesamt 123 Artikel gegliedert. Als äußere Form des Textentwurfes wählte Polak zwei Spalten. In der linken, schmaleren vermerkte er vergleichende Hinweise auf die Artikel der Weimarer Reichsverfassung von 1919. Es waren insgesamt 49.²² Der erste Abschnitt – Aufbau Deutschlands – begann mit einem ausdrücklichen Bekenntnis zur Einheit Deutschlands, zum zentralen Einheitsstaat, gegliedert in Länder. Das Prinzip der absoluten Volkssouveränität, verbunden mit plebiszitären Elementen und der Absage an die bisherige Gewaltenteilung, folgte in den nächsten Artikeln. Der zweite Abschnitt – Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen – zählte neben den bekannten bürgerlichen Freiheitsrechten neue soziale Rechte wie das Recht auf Arbeit auf. Wichtige Punkte zur Wirtschaftsordnung hießen: Gewährung des Eigentums, Förderung des selbständigen Mittelstandes, Verbot von privaten Monopolen, Auflösung des Großgrundbesitzes und Schutz der durch die Bodenreform geschaffenen neuen Eigentumsverhältnisse. Die Möglichkeit einer Enteignung war gegeben. Sie stand unter Gesetzesvorbehalt und war mit »angemessener Entschädigung« verbunden. Des Weiteren wurde die Einheitsschule – keine Zulassung von privaten oder Bekenntnisschulen – festgeschrieben. Es galt das Prinzip der Trennung von Kirche und Staat. Volle Glaubens- und Gewissensfreiheit wurde gewährt. Alle Artikel der Weimarer Verfassung über »Religion und Religionsgesellschaften« hatte Polak wörtlich in den Entwurf übernommen. Im dritten Abschnitt wurde das Verhältnis der Zentralgewalt zu den Ländern geregelt. Der Zentralstaat erhielt absoluten Vorrang.

Der folgende Abschnitt kennzeichnete das Parlament als »höchstes Staatsorgan der Republik Deutschland«, das aus direkten, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen hervorzugehen habe. Zur Wahl sollten Parteien und Organisationen zugelassen sein. Das Einkammersystem kam nicht voll zum Tragen. Zu einer Art zweiten Kammer machte Polak das Parlamentspräsidium, welches nach seinem Vorschlag »aus Vertretern des Parlaments der Republik und Vertretern der Landtage« zu bestehen habe.²³ Diesem Parlamentspräsidium sollten zudem alle Entscheidungen bei Verfassungsstreitigkeiten und alle Pflichten eines Staatsoberhauptes zukommen. Einen Verfassungsgerichtshof und die Institution eines Staatspräsidenten sah der Entwurf daher nicht vor. Die weiteren fünf Abschnitte – Regierung, Gesetzgebung, Rechtspflege, Verwaltung, Selbstverwaltung – ordneten die üblichen Abläufe der Regierungsbildung, des Gesetzgebungsprozesses

²² Vgl. die russische und deutsche Fassung in: SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 90–125 u. NY 4182/1104/Bl. 169–214.

²³ SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 110.

oder das Abgaben- und Steuerwesen. Der Entwurf enthielt die Bestimmung zur Einrichtung von Verwaltungsgerichten auf Landesebene.²⁴

Polaks im August 1946 vorgelegter Verfassungsentwurf erinnerte im Aufbau und in vielen Formulierungen an die Weimarer Reichsverfassung. In wesentlichen Punkten aber (Gewalteneinheit) unterschied er sich deutlich von ihr. In Teilen war der Entwurf noch undurchdacht. So schien ein Funktionieren des Parlamentspräsidiums als »zweite Kammer«, als Verfassungsgerichtshof und als eine Art Staatsoberhaupt fraglich. Andere Abschnitte des Entwurfs waren wenig konkret wie etwa der Punkt zu den Landesverwaltungsgerichten.

Die »Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik«

Nach der Übergabe des »Reichsverfassungsentwurfs« an die SMAD am 10. August 1946 bedrängte Ulbricht die Sowjets, die Veröffentlichung freizugeben. Die SMAD-Offiziere sandten den Entwurf nach Moskau an die Staats- und Parteiführung, die ohnehin die Entscheidungsgewalt in der brisanten deutschen Verfassungsfrage hatte.²⁵ Am 20. August 1946 übermittelte der für deutsche Angelegenheiten zuständige Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium Andrej A. Smirnov dem Vizeaußenminister (und Juristen) Andrej J. Vyšinskij das SED-Verfassungsdokument mit der Bitte um eine schnelle Begutachtung.²⁶

Fast einen Monat später, am 11. September 1946, sprach Ulbricht bei SMAD-Chef Marschall Vasilij D. Sokolovskij, Oberst Sergej I. Tjul'panov sowie Generalleutnant Bokov in Berlin-Karlshorst erneut die Frage der Publikation des Verfassungsentwurfs an. Der SED-Funktionär argumentierte: »Wir können unsere frühere Taktik nicht fortsetzen, nur Kritik an den Verfassungen im Westen zu üben, da die Erörterung der Verfassung in Süddeutschland fast beendet ist. Wir müssen in einem eigenen Projekt unseren eigenen Standpunkt darlegen.«²⁷ Ulbricht wünschte eine Veröffentlichung noch vor den Landtagswahlen in der SBZ am 20. Oktober 1946. Doch die sowjetischen Stellen in Moskau entschieden nicht. Ulbricht errang zunächst einen Teilerfolg. Im *Neuen Deutschland* konnte die SED am 22. September 1946 eine Zusammenfassung ihrer verfassungspolitischen

²⁴ SAPMO-BA NY 4182/1190/Bl. 90–125 u. NY 4182/1104/Bl. 169–214.

²⁵ СССР i germanskij vopros (Anm. 13), Bd. 2, S. 816, Anm. 413.

²⁶ Smirnov Vyšinskiju, 20. avgusta 1946 g. [Smirnov an Vyšinskij vom 20. August 1946], in: ebenda, S. 670 f.

²⁷ Ulbricht an Sokolovskij, Tjul'panov und Bokov, zitiert bei Laufer: Die Verfassungsgebung (Anm. 8), S. 31.

Grundsätze mit dem Titel »Die Grundrechte des deutschen Volkes. Der Weg zur Einheit Deutschlands« veröffentlichen.²⁸

In Moskau wandten sich am 25. September 1946 Smirnov und der gerade in der sowjetischen Hauptstadt weilende Politische Berater der SMAD Vladimir S. Semënov erneut an Vizeaußenminister Vyšinskij. Sie hatten sich Ulbrichts Argumente zu Eigen gemacht und befürworteten dessen Überlegung, den gesamtdeutschen SED-Verfassungsentwurf umgehend zu publizieren und öffentlich diskutieren zu lassen.²⁹

Als auch nach den Landtagswahlen in den Ländern der SBZ noch keine formale Erlaubnis aus Moskau eingegangen war, verfassten Marschall Sokolovskij und Semënov am 31. Oktober 1946 eine gemeinsame Vorlage, nun direkt für Iosif V. Stalin und Außenminister Vjačeslav M. Molotov, in der sie den Verfassungsentwurf der SED erläuterten. Ziel sei es, diesen Entwurf, der die in der SBZ durchgeführten sozialen Reformen verfassungsmäßig fixiere, den föderalistischen Plänen der Westalliierten, die Deutschland in einen Staatenbund verwandeln wollten, entgegenzustellen. Um eine schnelle Entscheidung bei der Staatsführung herbeizuführen, behaupteten Sokolovskij und Semënov, dass die Westalliierten in Kürze ihren Entwurf einer deutschen Verfassung fertig stellen würden.³⁰ Offensichtlich trafen Molotov und Stalin die gewünschte Entscheidung. Denn das SED-Zentralsekretariat behandelte am 8. November 1946 – erstmalig in diesem Gremium – einen von Grotewohl eingebrachten »Entwurf einer Reichsverfassung«.³¹ Es wurde beschlossen, umgehend einen Verfassungsausschuss zu bilden, der sich bereits am 11. November 1946 mit dem Textentwurf befassen sollte.

Wie geplant, fand sich die eiligst konstituierte Verfassungskommission am 11. November zusammen. Die 16 Kommissionsmitglieder kamen aus dem zentralen Parteiparat und den fünf Landesvorständen der SED.³² Otto Grotewohl leitete die Zusammenkunft. In der SED-Führung wuchs er – nachdem Ulbricht und Polak die Grundsätze und Eckpunkte eines für Gesamtdeutschland be-

²⁸ Vgl. Entwurf des Dokuments. Gesendet von Ulbricht an Bokov vom 29. August 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1192/Bl. 1–15.

²⁹ V. D. Sokolovskij i V. S. Semënov I. V. Stalinu i V. M. Molotovu, 31. oktjabrja 1946 g. [V. D. Sokolovskij und V. S. Semënov an I. V. Stalin und V. M. Molotov vom 31. Oktober 1946], in: SSSR i germanskij vopros 1941–1949. Dokumenty iz archiv vnešnej politiki Rossijskoj federacii/Die UdSSR und die deutsche Frage 1941–1949. Dokumente aus dem Archiv für Außenpolitik der Russischen Föderation, Bd. 3, Moskau 2003, S. 158–162.

³⁰ Ebenda.

³¹ Notizen Otto Grotewohls zur »Verfassung des Reiches«, in: SAPMO-BA NY 4090/379/Bl. 9–11.

³² Verfassungsausschuss (und personelle Zusammensetzung) vom 11. November 1946, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/1.01/23; Mitschrift Grotewohls, in: SAPMO-BA NY 4090/379/Bl. 9–11; Scholz: Verfassungsdiskussionen (Anm. 9), S. 269–272.

stimmten SED-Verfassungsentwurfs abgesprochen hatten³³ – in die offizielle Rolle des Verantwortlichen für Verfassungsfragen hinein. Als Grund für die überstürzte Zusammenkunft der Verfassungskommission gab Grotewohl an, dass man aus sicherer Quelle wüsste, dass der ehemalige Reichskanzler Dr. Joseph Wirth im Auftrag der Amerikaner eine »Verfassung mit bundesstaatlichem Charakter« ausarbeite und diese kurz vor der Veröffentlichung stehe. Um den Gang der deutschen Verfassungsdiskussion zu beeinflussen, müsse die SED jetzt schnell handeln.³⁴ Karl Polak stellte in der Verfassungskommission seinen Entwurf vor.³⁵

Einige Kommissionsmitglieder wie der SED-Chef Sachsens Wilhelm Koenen und der brandenburgische Ministerpräsident Karl Steinhoff hielten mit ihrer Verärgerung nicht zurück, dass sie nur wenige Stunden Zeit gehabt hätten, den Entwurf zu studieren, und jetzt zu einer schnellen Entscheidung genötigt würden. In der etwa dreistündigen Kommissionssitzung kritisierten die Funktionäre am Verfassungstext die »zu weitgehenden Rechte der Länder«, die Konstruktion des Parlamentspräsidiums und die Idee einer »zweiten Kammer«.³⁶

Im Anschluss an die Sitzung überarbeitete eine weitere Kommission unter Einbeziehung der Kritikpunkte den Verfassungsentwurf. Bevor dann dieser »Entwurf der Reichsverfassung« am 13. November 1946 im SED-Zentralsekretariat beschlossen wurde, segnete ihn am 12. November die SMAD in Berlin-Karlshorst ab.³⁷ Am 14. November 1946 trat der SED-Parteivorstand zu einer außerordentlichen Sitzung zusammen und beschloss den »Entwurf der Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik« einstimmig.³⁸ Hier tauchte zum ersten Mal die Bezeichnung *Deutsche Demokratische Republik* auf. Die Entscheidung für diesen den Titel der Verfassung der »Deutschen Demokratischen Republik« muss kurzfristig gefallen sein. Die verschiedenen Fassungen der Entwürfe waren noch Tage vor der Sitzung des Parteivorstandes mit Verfassung der »demokratischen Republik Deutschland« oder der »demokratischen deutschen Republik« überschrieben gewesen.³⁹ Am 16. November 1946 wurde der Verfas-

³³ Vgl. Anm. 21.

³⁴ Verfassungskommission vom 11. November 1946, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/1.01/23/Bl. 2 f.

³⁵ Am 7. und 9. November 1946 gab es in der SED-Spitze Diskussionen zum Verfassungsentwurf. Polak legte am 9. November eine dritte umgearbeitete Fassung vor. Diese erhielten die Kommissionsmitglieder am 11. November ausgehändigt. Vgl. SAPMO-BA NY 4090/379/Bl. 118–162.

³⁶ Verfassungskommission vom 11. November 1946, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/1.01/23/Bl. 12–38.

³⁷ Besprechung in Karlshorst, in: Badstübner/Loth: Wilhelm Pieck (Anm. 6), S. 93; Zentralsekretariatssitzung vom 13. November 1946, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/2.1/46.

³⁸ Protokoll der PV-Tagung, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/1/12 und 2/1/13.

³⁹ Vgl. Polak: Dritte Fassung, vom 9. November 1946, in: SAPMO-BA NY 4090/379/Bl. 119; ZS-Sitzung, vom 13. November 1946, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/2.1/46.

bungsentwurf im SED-Organ *Neues Deutschland* veröffentlicht, und die SED begann mit einer breit angelegten Popularisierungskampagne.

Ein Vergleich der SED-Verfassungsentwürfe vom 10. August, vom 11. November (Sitzung der SED-Verfassungskommission) und vom 16. November 1946 ergibt folgendes Bild: Der publizierte Verfassungstext war im Gegensatz zum Entwurf vom August 1946 deutlich gekürzt worden. Die sowjetische Seite in Moskau bzw. in Berlin-Karlshorst veranlasste einige wenige Änderungen. Am auffälligsten war, dass der extra ausgewiesene Verfassungsabschnitt »Die Länder in der demokratischen Republik Deutschland« wegfiel,⁴⁰ obwohl zugleich formal die Kompetenzen der Länder in der Gesetzgebung gestärkt wurden.⁴¹ Die Besatzungsmacht verlangte eine stärkere Betonung des Schutzes von Privateigentum, die Würdigung der Privatinitiative für die Entwicklung der Wirtschaft, aber keine staatliche Wirtschaftsplanung.⁴² Weitere Modifikationen erfuhr der Verfassungstext nach der Diskussion in der SED-Verfassungskommission am 11. November 1946. Das betraf die Streichung eines jeden Anklangs an eine Art »zweite Kammer«. Zudem wurde erneut die Planung der Wirtschaft als Staatsaufgabe im Entwurf verankert. Die Sowjets brachten gegen diese Änderungen keine Einwände vor.

Ein Problem aus dem Republik-Verfassungsentwurf beschäftigte die SED bis in das Jahr 1947 hinein: das nichtkollegiale deutsche Staatsoberhaupt. Die parteiinterne Diskussion hatte die Frage nach der außenpolitischen Repräsentation aufgeworfen, und die SED-Spitze maß ihr große Bedeutung im Hinblick auf eine Vertretung Deutschlands bei etwaigen Verhandlungen über einen Friedensvertrag zu. Deshalb stand die von Polak gegenüber Ulbricht als vordringlich bezeichnete »Abänderung des Entwurfs über den Präsidenten« am 22./23. Januar 1947 auf der Tagesordnung des Parteivorstandes. Die SED-Spitze entschied sich für einen vom Parlament gewählten Präsidenten und änderte ihren Verfassungsentwurf dahin gehend ab.⁴³

⁴⁰ Die Artikel wurden anderen Abschnitten zugeordnet.

⁴¹ Polak an Grotewohl: »Die sogenannte ausschließliche Reichsgesetzgebung der Weimarer Verfassung, die noch [...] im ersten Entwurf enthalten war, ist [...] liquidiert. Geblieben ist nur die konkurrierende Kompetenz der Gesetzgebung zwischen Reich und Ländern, die ich aber in ihren Gebieten genauso umrissen habe, wie sie in der Weimarer Verfassung war.« In: SAPMO-BA NY 4090/379/Bl. 5.

⁴² Vgl. das Schreiben V. D. Sokolovskij i V. S. Semënov I. V. Stalinu i V. M. Molotovu, 31. oktjabrja 1946 g. [V. D. Sokolovskij und V. S. Semënov an I. V. Stalin und V. M. Molotov vom 31. Oktober 1946], in: SSSR i germanskij vopros 1941–1949 (Anm. 29), Bd. 3, S. 158–162.

⁴³ Lehmann an Pieck vom 21. Januar 1947, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/230; Polak an Ulbricht, 21. Januar 1947, in: SAPMO-BA NY 4182/1104/Bl. 75–78; Tagung des Parteivorstandes, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/1/14.

Der SED-Entwurf für eine Landesverfassung

Parallel zum Entwurf einer »Reichsverfassung« befasste sich die SED seit Sommer 1946 auch mit der Erstellung einer zentralen Mustervorlage für eine Landesverfassung. Das Zentralsekretariat hatte vor Vertretern der SED-Landesvorstände am 27. August 1946 erklärt, dass es »weiter an der Fertigstellung einer Verfassung für die Länder der sowjetischen Besatzungszone« arbeite.⁴⁴ Die SED-Spitze legte schon Ende August 1946 großen Wert auf eine bestimmte Reihenfolge ihrer verfassungspolitischen Verlautbarungen. Walter Ulbricht betonte immer, dass vor Bekanntmachung eines Landesverfassungsentwurfs unbedingt eine Erklärung des Parteivorstandes über die Einheit Deutschlands und die staatspolitischen Ziele der SED veröffentlicht werden müsse. Damit sollte klargestellt werden, »daß die Länderverfassungen nur Ergänzungen zur künftigen Reichsverfassung darstellen«.⁴⁵

Parteiinterne Vorarbeiten für den Entwurf standen bis August 1946 unter der Überschrift »Landesverfassung«. Am 31. August 1946 legte der zentrale Parteiapparat dann »Richtlinien für eine Demokratische Ordnung der Länder und Provinzen« vor.⁴⁶ Der Wechsel von der Bezeichnung »Landesverfassung« zu »Landesordnung« zeigte das Bestreben der SED, jede staatsrechtliche Aufwertung der Länder zu vermeiden. Unterstrichen wurde dieses Bemühen dadurch, dass in dem Entwurf die »Regierung des Landes« durch ein »Präsidium der Landesverwaltung« ersetzt worden war.⁴⁷ Ende September und Anfang Oktober 1946 war nach der Durchsicht des Entwurfs zur »Landesordnung« durch die beiden Juristen der SED-Abteilung Justiz – Karl Polak und Reinhold Schäfermeier – sogar nur noch eine »Demokratische Verwaltungsordnung« geblieben.⁴⁸ Hier wurde versucht, die Länder als bloße Verwaltungseinheiten zu kennzeichnen. In der letzten Oktoberwoche 1946 kehrte man erneut zum Entwurf einer »Landesordnung« mit Ausführungen über eine Landesregierung zurück.⁴⁹

⁴⁴ Sitzung des Zentralsekretariats, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/2.1/27.

⁴⁵ Ulbricht an alle Zentralsekretariatsmitglieder vom 27. August 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1103/Bl. 33.

⁴⁶ Entwürfe, in: SAPMO-BA NY 4182/1103/Bl. 78 u., 79; SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/233/Bl. 2–14. Die Provinzen Brandenburg und Sachsen-Anhalt erhielten erst 1947 den Länderstatus.

⁴⁷ Entwurf vom 27. September 1946, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/233/Bl. 114–127, hier Bl. 120.

⁴⁸ Durchgeführte Abänderungen vom 3. Oktober 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1103/Bl. 164, 165; Demokratische Verwaltungsordnung des Landes, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/233/Bl. 62–78.

⁴⁹ Landesordnung vom 29. Oktober und 1. November 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1192/Bl. 103–119 und DY 30 IV 2/13/233/Bl. 45–61; Howe: Karl Polak (Anm. 17), S. 74 f.

Am 25. November 1946 – also einen reichlichen Monat nach den Landtagswahlen in der SBZ und eineinhalb Wochen nach der Veröffentlichung des SED-Verfassungsentwurfs für eine Deutsche Demokratische Republik – fand ein Gespräch bei Walter Ulbricht und Max Fechner zu Verfassungsfragen statt. Grundlage bildete eine von Karl Polak und Anton Plenikowski überarbeitete Neufassung des Entwurfs einer Landesordnung, die nun aber wieder Landesverfassung hieß.⁵⁰ Ab dem 29. November 1946 wurde dieser Musterentwurf einer Landesverfassung von den SED-Fraktionen in die fünf Landtage der SBZ eingebracht.⁵¹ Die Entscheidung für eine Landesverfassung und gegen eine bloße Landesordnung trafen die Sowjets in Berlin-Karlshorst,⁵² denen alle Entwürfe, ob zur Landes- und Verwaltungsordnung bzw. zur Landesverfassung, vorgelegt worden waren.⁵³

In den politischen Grundaussagen entsprach der Musterentwurf einer Landesverfassung dem SED-Verfassungsentwurf für ganz Deutschland. Allerdings wurde in einer Art Vorwort darauf verwiesen, dass der Landesverfassungsentwurf sich auf die Regelung länderspezifischer Probleme konzentriere. Das Fehlen eines Grundrechtsteils machte weiter deutlich, dass die Länderverfassungen nur in Verbindung mit der Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik gesehen werden sollten. Gerade dieser Verzicht aber auf die Grundrechte im SED-Musterentwurf beschwor die ausdrückliche Kritik der CDU in den Landtagsberatungen herauf. Die Berliner CDU legte am 6. Dezember 1946 ebenfalls einen vollständigen zentralen Musterentwurf für eine Landesverfassung vor, der u. a. eine detaillierte Aufzählung der Grundrechte enthielt.⁵⁴ Die SED sah sich gezwungen, Nachbesserungen an ihrem Entwurf vorzunehmen. Bereits Mitte Dezember 1946 lag der (zweite) Musterentwurf einer SED-

⁵⁰ Plenikowski an Fechner und Ulbricht vom 25. November 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1103/Bl. 270; Landesverfassung, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/233.

⁵¹ Braas, Gerhard: Die Entstehung der Länderverfassungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47, Köln 1987, S. 66; Howe: Karl Polak (Anm. 17), S. 76 f.

⁵² Der Chef der Thüringischen SMA Generalmajor Ivan S. Kolesničenko erklärte am 21. November 1946 vor dem Landtag: »In der nächsten Zukunft werden Sie die Landesregierung bilden und eine demokratische Verfassung für Thüringen erarbeiten müssen.« Zitiert bei Braas: Die Entstehung der Länderverfassungen (Anm. 51), S. 63 f.

⁵³ Vgl. die russischen Übersetzungen der Entwürfe, in: SAPMO-BA NY 4182/1192/Bl. 120; Besprechungen in Berlin-Karlshorst vom 12. November, 23. Dezember 1946 und 9. Januar 1947, in: Badstübner/Loth: Wilhelm Pieck (Anm. 6), S. 93–96, 98 f. Bei der SMAD diskutierte man im November/Dezember 1946 kurzzeitig – parallel zu den Überlegungen in der amerikanischen Zone – ob den Ländern sogar Staatscharakter verliehen werden sollte. Es blieb beim Länderstatus, aber eben mit Regierung und Verfassung. Vgl. ebenda, S. 95 f.

⁵⁴ Abdruck der CDU-Entwürfe vom 5. und 6. Dezember 1946 bei Braas: Die Entstehung der Länderverfassungen (Anm. 51), S. 448–473; auch BA Koblenz N 1018/34.

Landesverfassung vor und wurde allen fünf Ländern bzw. Provinzen zugeleitet.⁵⁵ Dort fand er – in unterschiedlicher Form – Berücksichtigung, da die parlamentarischen Beratungen auf der Basis des (ersten) SED-Musterentwurfes bereits begonnen hatten.⁵⁶

Von August bis Mitte Dezember 1946 kursierten im SED-Apparat also eine Anzahl verschiedener Entwürfe und überarbeiteter Fassungen von Landes- oder Verwaltungsordnungen bzw. Landesverfassungen. Die Ausarbeitung erfolgte durch die bereits erwähnten Abteilungen Landespolitik und Justiz beim SED-Parteivorstand, insbesondere durch deren Abteilungsleiter Anton Plenikowski und Karl Polak sowie Reinhold Schäfermeier, Polaks Stellvertreter. Beide Abteilungen unterstanden Walter Ulbricht und Max Fechner, die federführend an der Erstellung der Landesverfassungsentwürfe beteiligt waren. Verschiedene Fassungen der Entwürfe wurden auch von Helmut Lehmann⁵⁷ und von Wilhelm Koenen⁵⁸ durchgesehen. Beide hatten als Mitglieder Verfassungskommission der SED auch an der Arbeit zur Republikverfassung mitgewirkt. Anders als beim Verfassungsentwurf für die Deutsche Demokratische Republik vermied die SED-Spitze jede öffentliche Diskussion über ihre Entwürfe einer Landesverfassung. In den großen überregionalen Parteiblättern und den SED-Landeszeitungen wurden die Musterentwürfe für eine Landesverfassung nicht abgedruckt. Information und Diskussion sollten ganz auf den Entwurf für eine gesamtdeutsche Verfassung ausgerichtet bleiben.

Der Verfassungsentwurf für eine gesamtdeutsche Republik und die Musterentwürfe für eine Landesverfassung von 1946/47 gaben bereits den Rahmen und die Eckpunkte der zukünftigen Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom Oktober 1949 vor. Diese ersten großen Verfassungsdokumente in der SBZ entstanden im Auftrag der sowjetischen Besatzungsmacht sowie in Zusammenarbeit und wechselseitiger Absprache zwischen dem SED-Juristen Karl Polak und dem Spitzenfunktionär Walter Ulbricht. Zu den Kerngedanken der Verfassungskonstruktion zählten die Durchsetzung der Volkssouveränität, die Ablehnung des Prinzips der Gewaltenteilung, die Entmachtung der Monopole und die Wirtschaftsplanung. Sie stellten die sozialistischen verfassungspolitischen Grundprinzipien dar. Ein einheitliches, zentralisiertes Deutschland war sowohl Ziel der SED als auch der Sowjets. Aufgabe der SED war der Einbau dieser Prin-

⁵⁵ Änderungen zum Entwurf der Landesverfassung, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/233/Bl. 26–44; Abänderungsanträge, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/245/Bl. 324–341; Neuer Entwurf und Endgültige Fassung, in: ebenda, NY 4182/1103/Bl. 359–400.

⁵⁶ Zur Entstehung der Länderverfassungen in der SBZ siehe Braas: Die Entstehung der Länderverfassungen (Anm. 51).

⁵⁷ SED-Hausmitteilung vom 3. Oktober 1946, in: SAPMO-BA NY 4182/1103/Bl. 164.

⁵⁸ Wilhelm Koenen: Abänderungen zum Landesverfassungsentwurf vom 3. Dezember 1946, in: SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/245/Bl. 301–303.

zipien in den äußeren Rahmen der Weimarer Reichsverfassung. Die deutsche Verfassungstradition sollte scheinbar und bruchlos fortgeschrieben werden. Die SED-Verfassungsentwürfe waren die Adaption einer bürgerlichen Verfassung für die Ziele einer sozialistischen Partei.