

# Die Verfassung der DDR aus dem Jahre 1949

---

## Inhaltsverzeichnis

### [1. Vorwort](#)

### [2. Hauptteil](#)

#### [2.1 Was ebnete den Weg zur ersten DDR-Verfassung?](#)

#### [2.2 Verhältnis von Verfassungswirklichkeit und -theorie](#)

### [3. Fazit](#)

### [4. Quellen- und Literaturverzeichnis](#)

---

## 1. Vorwort

Wie kam die erste Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 zustande? In was für einem Verhältnis standen Verfassungstheorie und -wirklichkeit? Und welche Rolle spielte die SED dabei? Mit diesen Fragen setze ich mich nun folgend auseinander und werde darauf eine adäquate Antwort zu geben versuchen.

## 2. Hauptteil

### 2.1 Was ebnete den Weg zur ersten DDR-Verfassung?

In der Zeit der unverkennbaren Verschärfung des gesellschaftlichen und politischen Systemkonflikts zwischen den USA und der Sowjetunion (UdSSR) im Jahre 1946, der selbstverständlich nicht ohne Auswirkung auf die von Westmächten und UdSSR kontrollierten deutschen Besatzungszonen blieb, ist der Beginn der ostdeutschen Verfassungsdebatte anzusetzen. Im selben Jahr legte der während des Zweiten Weltkriegs im sowjetischen Exil lebende Walter Ulbricht, der als Mitglied der KPD im Jahre 1943 in der UdSSR das *Nationalkomitee Freies Deutschland* (NKFD) mitbegründete und 1945 als Chef

der nach ihm benannten *Gruppe Ulbricht* nach Deutschland zurückkehrte, wo er den durch die Sowjetunion veranlassten Zwangszusammenschluss von SPD und KPD zur *Sozialistischen Einheitspartei* (SED) maßgeblich organisierte, erste Verfassungsentwürfe der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) vor. Eine wesentliche Aussage Ulbrichts mit Blick auf eine zukünftige Verfassung lautete, dass als höchstes Staatsorgan das Parlament zu gelten habe, „in dessen Hand die Gesetzgebungsgewalt sowie die Kontrolle über die gesamte Verwaltung“[1] liegen müsse. Diese Schlussfolgerung ist offensichtlich darauf zurückzuführen, dass „die in den volksdemokratischen Staaten des sowjetischen Einflußbereiches erforderliche Planung und Lenkung der Ökonomie nur praktikabel [war], wenn die Legislative auch für die administrative Umsetzung der von ihr verabschiedeten Wirtschaftspläne kompetent war. Eine Gewaltenteilung im Sinne eines Systems von ‚checks and balances‘, bei dem Parlament und Exekutive Gegengewichte bilden sollten, hätte einen Konflikt zwischen Planvorgaben und Planerfüllung institutionalisiert.“[2] Die auf eine sowjetische Initiative zurückgehenden Entwürfe Ulbrichts trugen einen gesamtdeutschen Charakter und standen in direkter Konkurrenz zu der parallel dazu stattfindenden Verfassungsdiskussion in den Westzonen. Damit verbunden war es aus deutschlandpolitischer Perspektive die Absicht der UdSSR, den föderalen staatstheoretischen Überlegungen der USA mit einem Konzept zur Schaffung eines zentralistisch ausgerichteten deutschen Einheitsstaates entgegenzutreten.

An der Ausgestaltung der ersten Entwürfe wirkten neben Ulbricht insbesondere die SED-Parteivorsitzenden Otto Grotewohl (ehemals SPD) und Wilhelm Pieck (ehemals KPD) sowie der SED-Spitzenfunktionär Max Fechner mit. Die eigentliche „inhaltliche Arbeit leistete aber der SED-Rechtsexperte Karl Polak, der sowohl das deutsche als auch das sowjetische Rechtssystem bestens kannte. Damit besaß er ideale Voraussetzungen, um einen Verfassungsentwurf im Sinne von SMAD und SED auszuarbeiten.“[3] Doch wie war es bezüglich der ostdeutschen Verfassungsdebatte um die nationale Frage bestellt? Dazu finden wir bei Otto Grotewohl, der seit dem Jahre 1948 auch Vorsitzender des Verfassungsausschusses war, eine interessante Aussage: „Wenngleich uns auch aus dem Hitlerschen Trümmerfeld kein Staat verblieben ist, eine Nation sind wir trotz allem noch. Wir haben noch die Gemeinschaft der Sprache, des Bodens, der Wirtschaft und des Nationalcharakters.

Gewiß sind auch diese Merkmale einer Nation nicht unangetastet geblieben. Der

Boden ist verkleinert, die Wirtschaft ist durch Zonengrenzen zerschnitten und der Nationalcharakter ist von vielfachen Krankheiten infiziert.“[4] Nach dem Ende des Dritten Reiches verblieb also zwar kein Staat mehr, jedoch eine Nation. Zudem lässt sich festhalten, dass die von Grotewohl erwähnten Nationsmerkmale voll und ganz mit den von Stalin definierten übereinstimmen. Und die Aussage, dass der Boden verkleinert wäre, lässt keine andere Schlussfolgerung zu, als dass die SED bereits zu diesem Zeitpunkt die von der UdSSR 1944 geforderte Oder-Neiße-Grenze anzuerkennen bereit war – was die DDR schließlich auch 1950 mit dem *Görlitzer Abkommen* besiegeln sollte. Hinsichtlich der letztendlichen DDR-Verfassungsgebung spielte das Ende 1947 als Reaktion auf die *Londoner Außenministerkonferenz* von der SED ins Leben gerufene politische Instrument der *Volkskongressbewegung* eine herausragende Rolle. Auf der Konferenz wurde deutlich, dass die Westmächte zu einer westlichen Teillösung in der Deutschlandfrage tendierten, worauf die SED mit der Einberufung des „Volkskongresses für Einheit und gerechten Frieden“ antwortete, der zum ersten Mal am 6. und 7. Dezember 1947 in der Deutschen Staatsoper tagte und mit dem man im Wesentlichen zweierlei Zielsetzungen verfolgte: Einerseits beabsichtigte man, die Position des sowjetischen Außenministers bei der Konferenz zu stärken, andererseits wollte man sich öffentlichkeitswirksam als parteiübergreifende und treibende Kraft für die Realisierung eines geeinten Deutschland profilieren. Jedoch scheiterte der Versuch, in den Westzonen Fuß zu fassen – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Besatzungsmächte in den Westzonen den Volkskongress im Laufe der Zeit schließlich verboten.

Als dann aufgrund der verfestigten Fronten zwischen Westmächten und UdSSR die besagte Außenministerkonferenz scheiterte und am 20. März 1948 der sowjetische Vertreter aus dem Alliierten Kontrollrat abzog, forcierte dies die Verfassungsgebung in den drei Westzonen und in der Ostzone. Der Volkskongress, in dem die SED – unter Erlangung einer Mehrheit der Sitze – eine führende Rolle einnahm und diese auch zu festigen verstand, indem sie u.a. politische Gegner wie die CDU sowohl zu schwächen als auch einzubinden verstand[5], wählte den ersten deutschen Volksrat, der seinerseits in seiner ersten Sitzung am 19. März 1948 sechs Fachausschüsse wählte, zu denen auch der Verfassungsausschuss gehörte. Letzterer arbeitete die erste – gesamtdeutsch ausgerichtete – Verfassung der DDR aus und legte sie dem Volksrat vor, der sie dann am 19.3.1949 beschloss. Dabei ist anzumerken, dass der „Verfassungsentwurf vom Oktober 1948 einen Kompromiss [...] zwischen den

unterschiedlichen Vorstellungen von SED und Blockparteien“[6] darstellte. Herauszuheben ist desweiteren „die inhaltliche Zurückhaltung der sowjetischen Besatzungsmacht, die letztlich nur den zeitlichen Ablaufplan festlegte.“[7] Allerdings musste sich die Sowjetunion auch nicht großartig darum Sorgen machen, dass die wesentlich von der SED ausgearbeitete DDR-Verfassung zu einer Realpolitik führen würde, die nicht im Interesse der UdSSR gewesen wäre. Denn die führenden und entscheidenden Kräfte innerhalb der SED waren ganz auf der politischen Linie der UdSSR, wofür Walter Ulbricht ein hervorragendes Beispiel abgibt.

## **2.2 Verhältnis von Verfassungswirklichkeit und -theorie**

Zunächst einmal ist festzustellen, dass sich die DDR-Verfassung in wichtigen Passagen auffällig an der Weimarer Reichsverfassung orientierte, womit seitens der SED wohl vor allem bezweckt wurde, ein möglichst breites parteipolitisches Spektrum und insbesondere auch sozialdemokratische sowie bürgerliche Kreise aus den Westzonen anzusprechen. So ist bereits die Präambel der DDR-Verfassung von ihrem Inhalt her in weiten Teilen identisch mit der Weimarer Reichsverfassung, wenn von der Förderung von Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden und gesellschaftlichem Fortschritt die Rede ist. Und im Artikel 3 heisst es u.a.: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. [...] Die Staatsgewalt muß dem Wohl des Volkes, der Freiheit, dem Frieden und dem demokratischen Fortschritt dienen. Die im öffentlichen Dienst Tätigen sind Diener der Gesamtheit und nicht einer Partei.“[8] Daneben wurden auch die klassischen bürgerlichen Freiheitsrechte (Art. 6 - 14) in der Verfassung verankert, wie beispielsweise die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, die persönliche Freiheit sowie die Rede-, Presse-, Versammlungs- und Religionsfreiheit.

Auch der sehr ausführlich gestaltete Abschnitt über *Religion und Religionsgemeinschaften* (Art. 41 - 48), der die Glaubens- und Gewissensfreiheit proklamierte, lehnte sich an die Weimarer Verfassung an. Doch gibt es ebenso erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Verfassungen. Hervorzuheben wäre u.a. die Abkehr vom Prinzip der Gewaltenteilung, worauf ich ja bereits schon einmal zu sprechen kam. So stellte der sich für den Inhalt der Verfassung maßgeblich verantwortlich zeichnende Karl Polak als eine aus seiner Sicht zentrale Schwäche der Weimarer Verfassung heraus: „In Wahrheit war nicht die parlamentarisch verantwortliche Regierung die Spitze der Exekutive, sondern der Reichspräsident, der vom Parlament ganz unabhängig war... So mußte sich [...]

die Volksvertretung, der Reichstag [...] unter die Staatsbürokratie beugen, an deren Spitze der Reichspräsident stand: den Beamtenapparat, die Ministerialmaschinerie, die Reichswehr.“[9] In dieselbe Kerbe schlug der SED-Parteivorsitzende Otto Grotewohl in seiner Rede zur Begründung der DDR-Verfassung vom 22.10.1948, als er u.a. feststellte, dass der größte Mangel der Weimarer Verfassung war, dass das Parlament in seinen Rechten stark beschränkt und zuletzt zur vollkommenden Machtlosigkeit verurteilt war, weil die aus dem Kaiserreich vererbten alten Institutionen ebenso wie der alte Staatsapparat und die alte Wirtschaftsorganisation übernommen wurden. Aus seiner Sicht wurden bei der Ausarbeitung der DDR-Verfassung die aus der Geschichte der Weimarer Republik gezogenen Lehren berücksichtigt. Und in der Tat nahm das Parlament, respektive die Volkskammer, eine vom Papier her bedeutsame verfassungspolitische Machtstellung ein. Betrachtet man jedoch die Verfassungswirklichkeit, so präsentiert sich einem ein ganz anderes Bild.

Denn in Missachtung des Artikels 51 Absatz 1 der DDR-Verfassung, wurden die Abgeordneten der Volkskammer nicht mittels des Verhältniswahlrechts, sondern vielmehr durch das Block- und Einheitslistenwahlsystem bestimmt, nach dem „von 330 Plätzen 90 auf die SED und 120 auf die von ihr dominierten Massenorganisationen FDGB, FDJ, DFD, VVN und Kulturbund (insgesamt 63,4%) [entfielen]. CDU und LDPD erhielten je 45 (insgesamt 27,3%), NDP und DBD je 15 (insgesamt 9%) Sitze. Da alle SED-Abgeordneten nach dem Parteistatut den Beschlüssen und der Kontrolle der Parteigremien unterworfen waren, konnte sich letztlich die SED, d.h. ihre Führungsorgane den entscheidenden Einfluß auf Gesetzgebung und Exekutive sichern, ohne daß ein verfassungspolitisches Gegengewicht existiert hätte.“[10] Die Legitimierung erfuhr diese Einheitsliste aus Sicht der SED im Rahmen der am 7. Oktober 1949 gegründeten *Nationalen Front*, in der sich nach offizieller Bekundung alle patriotischen Kräfte des deutschen Volkes nach dem Vorbild der DDR für den Aufbau eines vereinten, unabhängigen und demokratischen Deutschlands engagieren sollten. Die SED nutzte dies, wie die Volkskongressbewegung schon zuvor, als politisches Instrument zur Etablierung ihrer Macht. Die rechtliche und gesellschaftspolitische Stellung der Volkskammer war demnach nicht sehr bedeutend. Und was Ulbricht und Polak an der Weimarer Republik einst kritisierten, dass sich nämlich das Parlament der Staatsbürokratie unterordnen musste, tritt genau jetzt ein, wo die SED nach und nach eine Einparteienherrschaft etablierte und oppositionelle Kräfte ausschaltete. Für

Letzteres war der SED insbesondere Artikel 6 der DDR-Verfassung sehr zweckdienlich.

Auf Basis der wenig aussagekräftigen Allgemeinformel, dass u.a. „Boykotthetze gegen demokratische Einrichtungen und Organisationen [...] und [...] Handlungen, die sich gegen die Gleichberechtigung richten, [...] Verbrechen im Sinne des Strafgesetzbuches“[11] sind, wurden unter entsprechender Auslegung in der Folgezeit politische Gegner strafrechtlich verfolgt. Gleichzeitig war die Durchsetzung der in der Verfassung zugesagten Grundrechte durch den Einzelnen nicht möglich, was durch die Staatsstruktur bedingt war, in der sich die Rechtsprechung mangels der fehlenden Gewaltenteilung der Volkskammer unterzuordnen hatte: Nach Artikel 130 Absatz 2 und Artikel 131 wurden von ihr die Richter des Obersten Gerichtshofes, der anderen Obergerichte, der oberste Staatsanwalt und die Laienrichter nicht nur gewählt, sondern konnten gemäß Artikel 132 ebenso von ihr wieder abberufen werden. Zudem gab es keinen Staatsgerichtshof oder ein Verfassungsgericht und der Artikel 89 verbot Richtern die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, was nach Artikel 66 Absatz 3 und 7 ebenfalls alleinige Aufgabe der Volkskammer war. Bezüglich der nationalen Frage erhob die DDR-Verfassung einen gesamtdeutschen Geltungsanspruch, was u.a. aus dem Artikel 1 hervorging, wo es heisst: „(1) Deutschland ist eine unteilbare demokratische Republik; sie baut sich auf den deutschen Ländern auf. (2) Die Republik entscheidet alle Angelegenheiten, die für den Bestand und die Entwicklung des deutschen Volkes in seiner Gesamtheit wesentlich sind; alle übrigen Angelegenheiten werden von den Ländern selbständig entschieden. [...] (4) Es gibt nur eine deutsche Staatsangehörigkeit.“[12]

Der sich aus diesen Passagen ergebende gesamtdeutsche Alleinvertretungsanspruch lässt sich ebenso in der Präambel des am 24. Mai 1949 in Kraft getretenen Grundgesetzes der BRD finden. Beide Seiten reklamierten für sich eine Art Kernstaatsfunktion für ein künftiges Gesamtdeutschland. Doch so glaubhaft die in der DDR-Verfassung verankerte Absicht, für Gesamtdeutschland zu gelten, zum damaligen Zeitpunkt auch gewesen sein mag, wurde sie vor allem durch den hereinbrechenden Kalten Krieg bzw. die internationale Ost-West-Blockbildung vereitelt. Gleichwohl muss man sich immer wieder vergegenwärtigen, dass die erste DDR-Verfassung auch und gerade den Zweck für die sie maßgeblich entworfene SED zu erfüllen hatte, zunächst einmal eine

parteiübergreifende Akzeptanz zu finden, um sich als führende politische Kraft zumindest in der SBZ profilieren und festigen zu können. Daher stellt die erste DDR-Verfassung einen Kompromisscharakter dar und beinhaltet noch nicht die vollen gesellschaftspolitischen Absichten der SED, die vor allem von kommunistischer Natur waren. Wobei Letzteres auch schon in der DDR-Verfassung von 1949 zur Geltung kam, wenn man sich, neben der fehlenden Gewaltenteilung, die verfassungsgemäßen Aussagen über die Rolle des Eigentums näher ansieht. Zwar wurde laut Artikel 22 das Eigentum grundsätzlich von der Verfassung gewährleistet, jedoch regelte Artikel 24 die sogenannte Bodenreform, nach der u.a. alle „privaten Monopolorganisationen, wie Kartelle, Syndikate, Konzerne, Trusts und ähnliche auf Gewinnsteigerung durch Produktions-, Preis- und Absatzregelung gerichtete private Organisationen [...] aufgehoben und verboten“[13] werden sollten. Somit wurden Enteignungen legitimiert und die Masse der Produktionsmittel dem Staat unterstellt.

### **3. Schlussbemerkung**

Obwohl die Verfassung der DDR aus dem Jahre 1949 einen Kompromisscharakter zwischen der SED und den späteren Blockparteien, wie CDU und LDPD, trug, die an der Verfassungsdiskussion beteiligt waren, da es zu den obersten Maximen der SED gehörte, die bürgerlichen Parteien miteinzubeziehen, gelang es der SED, die Verfassung in zentralen Punkten in ihrem Sinne zu gestalten, z. B. bezüglich der fehlenden Gewaltenteilung. Die einen gesamtdeutschen Charakter tragende DDR-Verfassung nahm zwar vom Papier her für sich in Anspruch, demokratisch zu sein, vielmehr stellte sie jedoch eine demokratische Fassade dar, hinter der die SED nach und nach ihre bürokratisch-diktatorische Macht aufbaute. Summa summarum lässt sich resümieren, dass es in der Verfassungsrealität keine freie Wahlen gab, die Grundrechte des Einzelnen nicht einklagbar waren und nicht das gemäß der Verfassung höchste Organ im Staate, nämlich die Volkskammer, die politische Macht und Entscheidungsgewalt in ihren Händen hielt, sondern allein die SED.

### **4. Quellen- und Literaturverzeichnis**

Quellen:

Die Verfassung vom 7. Oktober 1949, in: Hildebrandt, Horst: Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, 11., ergänzte Aufl., Paderborn 1979,

S. 197-234. Grotewohl, Otto: Im Kampf um unsere Zukunft, in: Einheit, Theoretische Monatsschrift für Sozialismus 3/1946.

Polak, Karl: Gewaltenteilung, Menschenrechte, Rechtsstaat. Begriffsformalismus und Demokratie, zur Kritik der Weimarer Verfassung, in: Einheit, Theoretische Monatsschrift für Sozialismus 7/1946.

Ulbricht, Walter: Strategie und Taktik der SED, in: Einheit, Theoretische Monatsschrift für Sozialismus 5/1946.

Literatur:

Erdmann, Klaus: Der gescheiterte Nationalstaat. Die Interdependenz von Nations- und Geschichtsverständnis im politischen Bedingungsgefüge der DDR, Frankfurt am Main 1996.

Meuschel, Sigrid: Legitimation und Parteiherrschaft in der DDR, Frankfurt am Main 1992. Weber, Hermann: Die DDR 1945-1990, München 2006.

Fußnoten:

[1] Ulbricht, Walter: Strategie und Taktik der SED, in: Einheit, Theoretische Monatsschrift für Sozialismus 5/1946, S. 263.

[2] Erdmann, Klaus: Der gescheiterte Nationalstaat. Die Interdependenz von Nations- und Geschichtsverständnis im politischen Bedingungsgefüge der DDR, Frankfurt am Main 1996, S. 72.

[3] Hoffmann, Dierk: Rezension von: Amos, Heike: Die Entstehung der Verfassung in der Sowjetischen Besatzungszone / DDR 1946-1949. Darstellung und Dokumentation, Münster / Hamburg / Berlin / London: LIT 2006, in: sehepunkte 7 (2007), Nr. 1 [15.01.2007], URL:

<http://www.sehepunkte.de/2007/01/10503.html>(1.5.07).

[4] Grotewohl, Otto: Im Kampf um unsere Zukunft, in: Einheit, Theoretische Monatsschrift für Sozialismus 3/1946, S. 135.

[5] Anm.: erinnert sei hier nur an die Zwangsvereinigung mit der SPD und die Absetzung der CDU-Vorsitzenden Jakob Kaiser und Ernst Lemmer durch die SMAD wegen ihrer ablehnenden Haltung zum Volkskongress.



[6] Hoffmann, Dierk: Rezension von: Amos, Heike: Die Entstehung der Verfassung in der Sowjetischen Besatzungszone / DDR 1946-1949. Darstellung und Dokumentation, Münster / Hamburg / Berlin / London: LIT 2006, in: sehepunkte 7 (2007), Nr. 1 [15.01.2007], URL: <http://www.sehepunkte.de/2007/01/10503.html>(1.5.07).

[7] Ebd. (Datum: 1.5.07).

[8] Die Verfassung vom 7. Oktober 1949, in: Hildebrandt, Horst: Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, 11., ergänzte Aufl., Paderborn 1979, S. 197-198.

[9] Polak, Karl: Gewaltenteilung, Menschenrechte, Rechtsstaat. Begriffsformalismus und Demokratie, zur Kritik der Weimarer Verfassung, in: Einheit, Theoretische Monatsschrift für Sozialismus 7/1946, S. 392.

[10] Erdmann, Klaus: Der gescheiterte Nationalstaat. Die Interdependenz von Nations- und Geschichtsverständnis im politischen Bedingungsgefüge der DDR, Frankfurt am Main 1996, S. 72-73.

[11] Die Verfassung vom 7. Oktober 1949, in: Hildebrandt, Horst: Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, 11., ergänzte Aufl., Paderborn 1979, S. 198-199.

[12] Die Verfassung vom 7. Oktober 1949, in: Hildebrandt, Horst: Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, 11., ergänzte Aufl., Paderborn 1979, S. 197.

[13] Ebd. S. 203.