

# Dokumentation

## Der Entwurf der Arbeitsgruppe »Neue Verfassung der DDR« des Runden Tisches für eine Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik

I. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches beruht auf einem auf dessen erster Sitzung am 7. Dezember 1989 erteilten Auftrag an eine von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe, in der alle am Runden Tisch versammelten Gruppen und Parteien vertreten waren. Die redaktionelle Ausarbeitung lag bei einer zehnköpfigen Redaktionsgruppe, die im Rahmen der von der Arbeitsgruppe getroffenen grundlegenden verfassungspolitischen Entscheidungen den vorliegenden Text formulierte. Der Runde Tisch hatte auf seiner letzten Sitzung, dem 12. März 1990, das Mandat der Arbeits- und der Redaktionsgruppe über den Termin der Volkskammerwahlen vom 18. März hinaus verlängert, da der Entwurf bis zum 12. März nicht fertiggestellt werden konnte. Er wurde dann auf der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 4. April 1990 verabschiedet und den Abgeordneten der neu gewählten Volkskammer übergeben.

### II.

Die Gliederung des Entwurfs folgt im wesentlichen demselben Prinzip wie das Grundgesetz. Zu Beginn steht eine von Christa Wolf formulierte Präambel, die jedoch im Gegensatz zur Präambel des Grundgesetzes nicht eine verfassungsgebende Gewalt des Volkes reklamiert, sondern bescheidener erklärt, daß »sich die Bürgerinnen und Bürger der Deutschen Demokratischen Republik diese Verfassung« geben; der Wunsch zur Schaffung der deutschen Einheit wird ebenso wie in der Präambel des GG in den Zusammenhang der Einigung Europas gestellt, jedoch in umgekehrter Reihenfolge, und statt der grundgesetzlichen »Verantwortung vor Gott und den Menschen« wird an die »Verantwortung aller Deutschen für ihre Geschichte und ihre Folgen« erinnert. Das Bekenntnis zur Herstellung der Einheit der beiden deutschen Staaten wird in Art. 41 Abs. 2 im Zusammenhang der grundlegenden Staatszielbestimmungen ausdrücklich wiederholt.

Ebenso wie im Grundgesetz aber abweichend von der Weimarer Verfassung und auch von einigen Landesverfassungen, stehen die Grundrechte am Anfang der Verfassung, um den Vorrang der Menschen- und Bürgerrechte vor dem Staat auch in der textlichen Anordnung hervorzuheben. Artikel 1 Absatz 1 ist fast wortidentisch mit Art. 1 Abs. 1 GG, jedoch bemüht sich der Entwurf des Runden Tisches um eine Konkretisierung der Würdenorm, indem er sie auf den naturrechtlichen Gedanken gründet, daß jeder Mensch Anspruch auf gleichen Respekt als Person hat und daß insbesondere der Ausschluß von Individuen aus der Gemeinschaft der Menschen wegen bestimmter Merkmale den Kern der heute drohenden Würdeverletzung darstellt. Er formuliert daher – mit Drittwirkung – den Satz, daß jeder jedem die Anerkennung als Gleicher schuldet und normiert im Anschluß daran bestimmte damit unvereinbare Diskriminierungstatbestände.

Das Kapitel »Menschen- und Bürgerrechte« unterscheidet sich vom Grundrechtskatalog des GG insbesondere dadurch, daß er die individuellen Rechte einerseits von

den Rechten im Rahmen der sozialen Ordnung von Arbeit, Wirtschaft und Umwelt, andererseits von denen im Kontext gesellschaftlicher Gruppen und Verbände abhebt. Der leitende Gedanke war, über die wenigen Ansätze des Grundgesetzes hinaus auch Elemente einer Gesellschaftsverfassung zu entwerfen, um dem demokratischen Prinzip eine gesellschaftliche Infrastruktur zu geben. So finden sich im 4. Abschnitt des I. Kapitels (Art. 35–39) Regelungen über Bürgerbewegungen, über das gesellschaftliche Verbandswesen, über die Gewerkschaften, die Parteien und die Kirchen – die wesentlichen intermediären Gewalten. Auch im übrigen enthält der Grundrechtskatalog einige Elemente, die im GG fehlen: im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit das Recht auf die »Würde im Sterben« (Art. 4 Abs. 1; das ist kein Recht auf selbstbestimmtes Sterben mit all den daraus folgenden schwerwiegenden Problemen), das Verbot, ohne freiwillige und ausdrückliche Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Experimenten unterworfen zu werden (Art. 4 Abs. 2; das reflektiert gewisse bedrückende Erfahrungen in der Vergangenheit der DDR), das Recht der Frauen auf »selbstbestimmte Schwangerschaft«; die Schutzbefugnis des Staates für das ungeborene Leben wird anerkannt, ihre Durchsetzung jedoch auf das Angebot sozialer Hilfen beschränkt (Art. 4 Abs. 3).

Art. 8 gewährleistet ein Recht auf Achtung und Schutz der Persönlichkeit und ihrer Privatheit und konkretisiert dies – nicht abschließend – in dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Gewissensfreiheit wird ausdrücklich als Konflikt zwischen Geboten des Gewissens und staatsbürgerlichen oder bürgerlichen Pflichten formuliert und entfaltet damit Drittwirkung (Art. 11), die Habeas-Corpus-Rechte werden präziser (und z. T. auch umfassender) als im GG (Art. 101 ff.) gefaßt (Art. 12 bis 14). Im Artikel über die individuelle Meinungsfreiheit und die Medienfreiheit wird im wesentlichen der Stand der grundrechtsfreundlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kodifiziert; allerdings folgt die Formulierung der Schranken nicht der herrschenden Abwägungs-, sondern der in Weimar entwickelten Sonderrechtskonzeption. Hervorzuheben ist auch der dem Grundgesetz unbekannte Gesetzesvorbehalt für die Forschungsfreiheit (Art. 19 Abs. 2) sowie die ausdrückliche institutionelle Garantie der Universitäten und ihrer akademischen Selbstverwaltung (Abs. 3). Der in der Bundesrepublik noch nicht entschiedene Streit, ob Ausländer ein kommunales Wahlrecht haben können, wird – in Übereinstimmung mit dem geltenden Gesetzesrecht der DDR – durch ausdrückliche Gewährleistung dieses Rechts entschieden.

Neben dem Anspruch nicht-familiärer, auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften auf Schutz vor Diskriminierung, der bereits einige Aufregung verursacht hat, sind natürlich die sog. sozialen Grundrechte besonders hervorzuheben: die Rechte auf soziale Sicherung nach Maßgabe eines umfassenden öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungswesens (Art. 23), das Recht auf gleichen und unentgeltlichen Zugang zu den öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen (Art. 24), das »Recht auf angemessenen Wohnraum« (Art. 25) und das »Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung« (Art. 27). Hierzu gehört aber auch das Recht auf den Schutz von Leben und Gesundheit gegen schädliche Umwelteinwirkungen, verbunden mit einer staatlichen Verpflichtung zur Umweltvorsorge, zum Energiesparen und zum Hinwirken auf den sparsamen Gebrauch und die Wiederverwendung nichterneuerbarer Rohstoffe (Art. 33). Im Streit über die Konzeption der verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes bekennt sich der Entwurf zum anthropozentrischen Umweltschutz, hinsichtlich der Frage Staatszielbestimmung oder subjektives Recht versucht er eine Kombination beider Elemente. Alle diese sozialen Rechte – sozial hier in einem weiteren Sinne verstanden – sind jeweils so formuliert, daß sie die heute

gängigen rechtlichen Techniken der Effektivierung von rechtlich geschützten Interessen miteinander kombinieren: Schutzansprüche, Verfahrensrechte, gesetzliche Handlungsaufträge und Abwägungsregeln, so daß sie insgesamt deutliche Konturen haben und nicht auf dem Status von unverbindlichen Programmsätzen verharren – aber eben als »soziale Rechte«, d. h. in Systeme sozialer Solidarität eingebettet.

### III.

In den Regelungen über den Staatsaufbau wird das föderale Prinzip wieder eingeführt. Der Entwurf mußte noch offenlassen, welche Länder gebildet werden (Art. 41 Abs. 1); nach Vorlage eines Entwurfs zu einem Ländereinführungsgesetz durch den Ministerrat der DDR scheint nunmehr klar zu sein, daß die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen gebildet werden sollten. Ost-Berlin soll danach einen Sonderstatus erhalten, in den Worten des Entwurfs: »Berlin, Hauptstadt der DDR, erhält einen Status mit Landesbefugnissen«. Die Bund-Länder-Beziehungen werden ähnlich dem Grundgesetz geregelt, jedoch enumeriert der Entwurf bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, abweichend vom GG, die ihnen jeweils zustehenden ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen und überläßt die nicht enumierte Zuständigkeiten der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 95 ff.; im GG sind die Materien der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes sowie die der konkurrierenden Gesetzgebung enumeriert, der nicht aufgezählte Rest fällt in die ausschließliche Kompetenz der Länder). Ebenfalls abweichend vom GG werden die Rechte der – rechtlich bürokratisch als »Träger der Kommunalautonomie« bezeichneten – Gemeinden und Kreise ausdrücklich enumeriert (Art. 50), so daß sie einen verfassungsunmittelbaren Aufgabenbereich haben, der mit einem Anspruch auf Finanzierung auch materiell unterfangen wird.

Die Regelungen über den inneren Aufbau und die Funktionsweise des Zentralstaates folgen der inneren Logik eines gewaltenteilenden parlamentarischen Regierungssystems, mit leichten Machtverschiebungen zugunsten der Volkskammer – ein Erbe des parlamentarischen Gewaltmonismus der DDR-Verfassung von 1949 und 1968/74 – und des Präsidenten der Republik. Zu erwähnen ist, daß der Präsident von einer Bundesversammlung gewählt wird, die aus allen Abgeordneten der Volkskammer, der Landtage und der Volksvertretungen der Kreise und kreisfreien Städte besteht; da die DDR wohl kaum eine Räumlichkeit besitzt, in der diese Versammlung zusammentreten könnte, tritt sie nach Ländern getrennt, aber gleichzeitig, an verschiedenen Orten zusammen.

### IV.

Das schwierigste Problem, das zu bewältigen war, war zweifellos die Regelung des Übergangs einmal von der alten zu der neuen Rechtsordnung, andererseits der Anschlußfähigkeit der DDR für die Vereinigung mit der Bundesrepublik. Hier sind insbesondere im Hinblick auf die vielfältigen Rechtsunsicherheiten in bezug auf die Eigentumstitel Regelungen gefunden worden, die die deutliche Tendenz verraten, den Interessen der augenblicklichen Nutzer des Eigentums gegenüber denen der gegenwärtigen und früheren Eigentümer den Vorrang einzuräumen – das scheint ein breiter Konsens in der DDR-Gesellschaft zu sein (Art. 131). Und schließlich hat der Entwurf den Organen der DDR auch noch einige teils zwingende, teils nur empfehlende Richtlinien für den Prozeß der Vereinigung mit der Bundesrepublik auf den Weg gegeben (Art. 132). Der letzte Artikel – Art. 136 – ist dem Artikel 146 GG nachgebildet: der Entwurf regelt (unter der Voraussetzung, daß er in Kraft

gesetzt wird) seine eigene Außerkraftsetzung auf zwei Wegen: sie verliert ihre Gültigkeit entweder an dem Tag, an dem eine neue, von einer gesamtdeutschen verfassungsgebenden Versammlung verabschiedete und zusätzlich durch Volksentscheid bestätigte (!) Verfassung in Kraft tritt oder dann, wenn der zwischen der DDR und der Bundesrepublik auszuhandelnde Beitrittsvertrag (auf der Grundlage des Art. 23 GG) durch die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Volkskammer und die Bestätigung in einem Volksentscheid demokratisch legitimiert ist (Art. 132 Abs. 2).

225

*Ulrich K. Preuß*