

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Gerhard Wettig

Der Einfluß der DDR  
auf die Deutschland-Politik  
der Warschauer-Pakt-Staaten

Dietrich Müller-Römer

Zwanzig Jahre  
DDR-Verfassungsrecht

Reinhold Roth

Ostpolitik als Mittel  
der Deutschlandpolitik

B 43/69

25. Oktober 1969

Gerhard Wettig, Dr. phil., geboren 1934 in Gelnhausen/Hessen, Studium der Geschichte, Slawistik und Politikwissenschaft, Wiss. Referent am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943 bis 1955. Internationale Auseinandersetzungen um die Rolle der Deutschen in Europa, München 1967; Die Rolle der russischen Armee im revolutionären Machtkampf 1917, Forschungen zur osteuropäischen Geschichte, Band 12, Berlin 1967; Politik im Rampenlicht. Aktionsweisen moderner Außenpolitik, Fischer Bücherei 845, Frankfurt 1967.

Dietrich Müller-Römer, Dr. jur. geb. 1. Mai 1934 in Hainsberg, Dipl.-Kaufmann wissenschaftlicher Assistent am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Grundrechte in Mitteldeutschland, Köln 1965; Ulbrichts Grundgesetz, Köln 1968; verschiedene Aufsätze in Fachzeitschriften.

Reinhold Roth, geb. 29. Mai 1941 in Kleinostheim/Aschaffenburg, Studium der Politikwissenschaft in Berlin und Hamburg.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 341251, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



# Der Einfluß der DDR auf die Deutschland-Politik der Warschauer-Pakt-Staaten

## Richtpunkte der Ost-Berliner Außenpolitik

Die „brüderliche Freundschaft mit der Sowjetunion“ und eine Position „fest im Lager der sozialistischen Staaten“ werden im Parteiprogramm der SED zum „Grundpfeiler ihrer (der DDR) Außenpolitik“ und zur „Lebensnotwendigkeit für den Frieden und die glückliche Zukunft der deutschen Nation“ erklärt<sup>1)</sup>. Dementsprechend hat Ulbricht in der neuen DDR-Verfassung von 1968 die „enge Waffenbrüderschaft“ der Streitkräfte seines Staates „mit den Armeen der Sowjetunion und anderer sozialistischer Staaten“ festgelegt und auf diese Weise eine in der Verfassungsgeschichte noch nicht dagewesene innerstaatliche Bindung an eine fremde Macht und an ein internationales Bündnis ausgesprochen<sup>2)</sup>. Die Priorität eines engen Verhältnisses zur UdSSR ist das Leitmotiv aller einschlägigen Verlautbarungen der SED-Spitzenfunktionäre. Nur im unverbrüchlichen Zusammenwirken mit der Sowjetunion, so heißt es, könnten die Deutschen die Katastrophen der Vergangenheit künftig vermeiden und eine neue, bessere Existenz gewinnen. Der Bruch mit der faschistischen Vergangenheit, den im Gegensatz zur Bundesrepublik vollzogen zu haben die DDR sich rühmt, hat nach dieser Darstellung die unauflösbare Bindung an Moskau zu einem seiner allerwichtigsten Bestandteile. Mit der ständigen Propagierung dieser Thesen geht die SED-Führung weit über das hinaus, was bei einem Lippenbekenntnis oder bei einer Opportunitätswerbung zu erwarten wäre. Offensichtlich soll nach dem Willen Ulbrichts und seiner Leute der eigenen Anhängerschaft und der eigenen Bevölkerung eingepreßt werden, daß es außerhalb einer strikt sowjetischen Orientierung keine Existenzchance gebe. Was auch immer geschehen möchte, so soll doch — weder in der Gegenwart noch in der Zukunft — das enge Verhältnis zur Sowjetunion nicht in Frage gestellt werden können. Man kann, wenn man einmal von den spezifisch westlichen Beiklängen des

Begriffs absieht, geradezu von einer Politik der unbedingten Integration mit der östlichen Vormacht und ihrem Machtbereich sprechen.

Die Führungsgruppe der DDR sucht also über alle objektiv bestehenden massiven militärischen, politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten von der UdSSR hinaus eine möglichst enge Bindung an die Sowjetunion und an den Warschauer Pakt. Sie verzichtet damit von vornherein auf einen wesentlichen Teil ihres außen- und innenpolitischen Handlungs-

Dietrich Müller-Römer:

Zwanzig Jahre DDR-Verfassungsrecht . S. 25

Reinhold Roth

Ostpolitik als Mittel der  
Deutschlandpolitik . . . . . S. 45

spielraumes, den andere Warschauer-Pakt-Staaten wie namentlich Rumänien im Sinne ihrer nationalen Interessen auszuschöpfen suchen. Eine eigene Politik wird, wenn sie mit dem sowjetischen Kurs kollidiert (also nicht nur von diesem abweicht, sondern diesen zu stören beginnt), im Interesse der Gemeinsamkeit unterlassen. Soll eine derartige Selbstbindung nicht zu müheloser Beherrschbarkeit durch die begünstigte Macht führen, muß ein Einfluß auf die Formulierung von deren politischer Linie bestehen, der dem Sich-Bindenden eine zumindest begrenzte Mitbestimmung über den gemeinsamen Weg, auf den er sich von vornherein festgelegt hat, einräumt.

Wird also die Selbstbindung der DDR-Macht-haber an die UdSSR durch einen Einfluß auf die außenpolitischen Entscheidungen der sowjetischen Führer honoriert und ausgeglichen? Für einen derartigen Einfluß käme wohl am besten jener Bereich in Frage, der für die SED-Führung zentrales Interesse besitzt und zugleich das Feld der intensivsten Interaktion

<sup>1)</sup> Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, [Ost-]Berlin 1967, S. 60 f.

<sup>2)</sup> Neues Deutschland vom 27. 3. 1968.



zwischen der Sowjetunion und der DDR darstellt, nämlich die Deutschland-Politik. Die Einflußnahme der DDR auf die sowjetischen Entscheidungen in diesem Bereich soll das Thema der folgenden Ausführungen sein. Zugleich soll untersucht werden, inwieweit die DDR mit eigenen Bemühungen oder mit Hilfe der sowjetischen Vormacht auf die Deutschland-

Politik der anderen Warschauer-Pakt-Staaten einwirken kann. Drei Problemkreise haben für die östliche Deutschland-Politik zentrale Bedeutung, nämlich erstens die Festlegung der Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, zweitens das Vorgehen in der Berlin-Frage und drittens die Normenorientierung in der deutschen Frage.

## Die Haltung der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland

Ulbricht und seine Leute sind in erster Linie von den Gegebenheiten der gesamtdeutschen Situation bestimmt. Als sie 1945 aus der sowjetischen Emigration nach Deutschland zurückkehrten, galten die Maßnahmen, die sie auf Anweisung und mit Unterstützung der östlichen Besatzungsmacht einleiteten, der Vorbereitung einer entscheidenden Einflußnahme auf das gesamte deutsche Gebiet<sup>3)</sup>. Die Viermächte-Kooperation der Sowjetunion mit ihren westlichen Verbündeten, die das eigenwillige Vorgehen der sowjetischen Behörden in ihrem Machtbereich praktisch tolerierte und zugleich die Westmächte in ihren Zonen den paralysierenden Wirkungen des sowjetischen Vetos

unterwarf, schien den kommunistischen Bemühungen die denkbar besten Verwirklichungsaussichten zu eröffnen. Es spricht manches dafür, daß Stalin den Umstand, daß die Vereinigten Staaten von Amerika eine Kooperation zu solch einseitig-sowjetischen Bedingungen akzeptierten, als Anzeichen einer amerikanischen Bereitschaft mißverstanden hat, einen allmählichen und verschleierten Übergang Deutschlands in den sowjetischen Einflußbereich zuzulassen<sup>4)</sup>. Wenn diese Hypothese zutrifft, dann wäre die seit 1947/48 unaufhörlich erhobene Anklage, die Vereinigten Staaten und die anderen westlichen Besatzungsmächte hätten die deutsche Teilung durch eine plötzliche Abkehr von einer Entwicklung sowjetzonalen Typs in ihren Zonen unvermeidlich gemacht und damit Deutschland durch ihr Abrücken von dem gemeinschaftlich Vereinbarten gespalten, nicht nur eine Argumentation der nachträglichen propagandistischen Rechtfertigung, sondern auch der Ausdruck enttäuschter ursprünglicher Erwartungen<sup>5)</sup>. Auch wenn die östliche Seite

<sup>3)</sup> Am 10. Juni 1945 veranlaßten die sowjetischen Behörden auf Weisungen aus Moskau hin plötzlich den Aufbau eines Parteiensystems in der deutschen Hauptstadt Berlin, dessen Umriss durch sie festgelegt wurde. Die Kommunistische Partei, deren Organisation und Marschroute in Moskau wohl vorbereitet worden waren, erhielt dadurch einen wichtigen Vorsprung vor ihren politischen Mitbewerbern, die erst jetzt mit dem Aufbau ihrer politischen Existenz beginnen konnten. In der Sowjetzone wurden die vier entstehenden Parteien sogleich auf Zusammenarbeit verpflichtet, was den Widerspruch gegen den Kurs der KPD (die durch ihre Verbindung zur Besatzungsmacht eine führende Rolle übernehmen konnte) von vornherein ausschließen sollte. — Ende Juli 1945, als die alliierten Delegationen auf der Potsdamer Konferenz gerade übereingekommen waren, daß dem Alliierten Kontrollrat deutsche Zentralverwaltungen beigegeben werden sollten, ordneten die sowjetischen Behörden den Aufbau von Zentralverwaltungen in Ost-Berlin an, die personell und strukturell ihren Vorstellungen entsprachen und unvermerkt als Kerne der vorgesehenen gesamtdeutschen Zentralverwaltungen eingebracht werden sollten. — Als letztes Beispiel für die Versuche, von der Sowjetzone aus die gesamtdeutsche Entwicklung zu präjudizieren und zu steuern, sei die zwangsweise Fusion der SPD mit der KPD zur SED genannt, deren von den Initiatoren erwartete gesamtdeutsche Wirkung nur durch den überraschend heftigen Widerstand der Berliner SPD und der westdeutschen Führungsgruppe um Kurt Schumacher zunichte gemacht wurde.

<sup>4)</sup> Der amerikanische Präsident Roosevelt hatte Stalin in Jalta anvertraut, die amerikanischen Truppen würden kaum länger als zwei Jahre in Europa bleiben. Auch das Programm der wirtschaftlichen Destruktion Deutschlands, das der amerikanische Finanzminister Morgenthau, ein enger Freund des Präsidenten, im Herbst 1944 entworfen hatte und das die amerikanischen Besatzungspläne von 1945 noch weithin bestimmte, mußte der sowjetischen Seite als ein Zeichen des amerikanischen Desinteresses an deutschen Machtpositionen erscheinen, zumal Morgenthau die Verantwortung für die Niederhaltung Deutschlands ausdrücklich den kontinentaleuropäischen Staaten, darunter auch der Sowjetunion, zugewiesen hatte.

<sup>5)</sup> Der von östlicher Seite meist gegebene Hinweis auf das Potsdamer Abkommen kann, wenn man von dessen Formulierungen ausgeht, nur als eine propagandistische Verdrehung der Tatsachen betrachtet werden: Die Sowjetunion stützt sich auf eine einseitige ideologische Interpretation von Leerformeln wie „Militarismus“ und „Demokratie“, die, wie man in Moskau wohl weiß, für die westlichen Kontrahenten einen völlig anderen Sinn hatten



die amerikanischen Absichten weniger optimistisch eingeschätzt haben sollte, so dürfte es kaum einem Zweifel unterliegen, daß sie auf Grund der amerikanischen Viermächte-Politik mit einer allmählichen politischen Durchdringung auch Westdeutschlands rechnete. Daher ist es nicht verwunderlich, daß Moskau auf die Verkündung des Marshall-Plans im Juni 1947, der ein dauerndes amerikanisches Interesse an Westeuropa und an Westdeutschland signalisierte, mit einer Feindseligkeit reagierte, die alle Anzeichen heftiger Frustration erkennen ließ.

Die Führer der SED wurden 1947 von der sowjetischen Besatzungsmacht nicht etwa zu einer Reduzierung ihrer Hoffnungen auf das Gebiet der Sowjetzone veranlaßt. Im Gegenteil: Stalin empfing persönlich vier SED-Spitzenfunktionäre, um ihnen klarzumachen, daß sie nunmehr auf der innerdeutschen Ebene den Kampf um Deutschland stellvertretend für die Sowjetunion zu führen hätten<sup>6)</sup>. Die von der SED inszenierte Volkstags-Bewegung der Jahre 1947 bis 1949, die Versuche der SED zur Beherrschung Gesamt-Berlins 1948/49 und die gesamtdeutschen Kampagnen von 1950 bis 1953 sollten, mit unterschiedlichen Mitteln und variierten Programmen, die sowjetische Führung und das SED-Regime dem Ziel eines maßgeblichen Einflusses in Gesamtdeutschland näher bringen<sup>7)</sup>.

---

und haben und die im übrigen auch von der UdSSR erst seit dem Sommer 1946 im Hinblick auf das Potsdamer Abkommen einseitig ausgedeutet werden. Außerdem steht fest, daß der Sowjetunion die Praxis der Mißachtung konkreter Vorschriften des Potsdamer Abkommens vor allem Anfang nicht fremd war (vgl. die einseitige Schaffung der vom Alliierten Kontrollrat zu errichtenden deutschen Zentralverwaltungen noch während der Potsdamer Konferenz). Geht man aber davon aus, daß Stalin im Potsdamer Abkommen wesentlich eine Vereinbarung sah, durch die die Amerikaner in einer ihr politisches Gesicht wahren Form zu verstehen gaben, daß sie das sowjetische Spiel in Deutschland mitzumachen bereit waren, dann werden die späteren sowjetischen Vorwürfe auch als echte Überzeugung verständlich.

<sup>6)</sup> Erich W. Gniffke, Jahre mit Ulbricht, Köln 1966, S. 249 ff. — Gniffke war damals Mitglied des Zentralsekretariats der SED. Er gibt den Bericht wieder, den die vier von Stalin empfangenen SED-Führer vor dem Zentralsekretariat abgaben.

<sup>7)</sup> Das Ausmaß, in dem die sowjetische Führung 1951/52 und vor allem 1953 notfalls eine größere Reduzierung des SED-Einflusses akzeptiert hätte, läßt sich bisher nicht ganz eindeutig bestimmen. Gegen eine sehr weitgehende sowjetische Konzessionswilligkeit in den entscheidenden Punkten 1951/52 sprechen m. E. gewichtige Gründe (vgl.

Nach dem 17. Juni 1953, der die Schwäche der sowjetischen Position in Deutschland enthüllte, schwenkte Moskau auf einen — zunächst wohl nur vorläufig gemeinten — Zwei-Staaten-Kurs ein. Die Erwartung baldiger gesamtdeutscher Veränderungen wurde in der DDR noch lange wachgehalten, und auch heute noch ist es die offizielle These der SED, daß es einmal zu einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Gefolge einer historisch unvermeidlichen Option Westdeutschlands für das Modell der DDR kommen werde. Von Anfang an hat sich die DDR als ein auf Gesamtdeutschland hin angelegter Staat verstanden und ihre Existenz als Ergebnis einer gesamtdeutschen Willensbildung hingestellt<sup>8)</sup>. Bei ihrer Gründung erklärte das Regime offen die „Errichtung einer gesamtdeutschen Regierung der Deutschen Demokratischen Republik“, also die Ausdehnung der Staatsgewalt auf die Bundesrepublik Deutschland, zu seinem Ziel<sup>9)</sup>. Auf Grund all dieser Tatsachen läßt sich sagen, daß die Raison, unter der die Führer der DDR angetreten sind, die Einbeziehung ganz Deutschlands in ihren Herrschaftsbereich ist.

Anzeichen für eine grundsätzliche Revision früherer Wiedervereinigungsvorstellungen sind in der DDR — anders als in der Bundesrepublik Deutschland — nicht zu erkennen. So resultiert aus der Tatsache, daß die einstigen gesamtdeutschen Hoffnungen getrogen haben, nur eine Frustration der SED-Führung, die durch gesteigerte Aggressionsgefühle gegenüber dem frustrierenden Staat, der Bundesrepublik Deutschland, kompensiert wird. Für die DDR wird der Anspruch erhoben, sie sei das wahre Deutschland und das politische

---

Gerhard Wettig, Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943—1955, München 1967, S. 493—522; Gerhard Wettig, Politik im Rampenlicht, Fischer Bücherei 845 (1967), S. 136—184. 1953 scheint eine größere Bereitschaft zum Entgegenkommen bestanden zu haben. Sicher ist, daß Ulbricht damals vor der Ablösung stand (vgl. Gerhard Wettig, Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung, a. a. O., S. 629—635).

<sup>8)</sup> Mit voller Absicht ließ die SED-Führung die offizielle Konstituierung der DDR durch den Deutschen Volksrat, ein Vollzugsorgan des 3. Volkskongresses, der seinem Anspruch zufolge die Deutschen in allen vier Besatzungszonen repräsentierte, vornehmen. Das Gesetz, das die DDR-Verfassung am 7. Oktober 1949 in Kraft setzte, formuliert, diese sei „unter Beteiligung des gesamten deutschen Volkes geschaffen“ worden (Gesetzblatt der DDR, Teil I [1949], Nr. 1, S. 1).

<sup>9)</sup> Manifest der Nationalen Front des demokratischen Deutschland vom 7. 10. 1949, in: Nationale Front des demokratischen Deutschland — Informationsdienst, 1949 Nr. 7, S. 4.



Sammelbecken aller fortschrittlichen und demokratischen Deutschen in Ost und West. Ulbricht und seine Leute sind infolge ihrer gesamtdeutschen Frustration und ihres fort-dauernden Willens zu einem Ausgreifen auf Westdeutschland auf die Vorstellung einer unerbittlichen und unausweichlichen Konfron-tation zwischen den beiden Teilen Deutsch-lands fixiert. Der SED-Chef hat in einem Grundsatzreferat vom April 1966 dieser An-sicht prägnanten Ausdruck verliehen, als er die deutsche Entwicklung seit 1945 als einen einzigen „Klassenkampf“ zwischen den beiden deutschen Staaten charakterisierte, der „um die Klärung der Frage ‚Wer — wen?‘ ausge-fochten“ werde<sup>10)</sup>. Das bolschewistische Denk-schema des „internationalen Klassenkampfes“ gilt für die leitenden Männer in Ost-Berlin in erster Linie für das Verhältnis zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland.

Demnach sind zwar taktische Anpassungen und Waffenstillstände, nicht aber grund-legenden Aussöhnungen möglich. Es erscheint höchst fraglich, ob eine Anerkennung der DDR durch Bonn, wie deren Befürworter erhoffen, das Konfrontationsbewußtsein der gegenwärtigen SED-Führer beseitigen oder auch nur mildern könnte<sup>11)</sup>. Allem Anschein nach han-delt es sich hier vor allem um ein Problem, das in den ideologischen Traditionen und in den persönlichen Erfahrungen der SED bezie-hungsweise ihrer maßgeblichen Funktionäre wurzelt. Inwieweit das Konfrontationsbewußt-sein einmal von Ulbricht auf seine jüngeren Nachfolger, denen die Ambitionen und die Frustrationen der vierziger und fünfziger Jahre ferner liegen, übergehen wird, dürfte von der Wirksamkeit der politisch-ideologi-schen Indoktrination in den obersten Rängen der SED abhängen.

## Die Politik der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und die Sowjetunion

Die Repräsentanten der DDR haben unter den kommunistischen Führern in Osteuropa regel-mäßig die feindseligste und kompromißloseste Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland eingenommen. Ihr Hauptbestre-ben war es, eine geschlossene antibundes-deutsche Front aufzubauen und aufrechtzu-erhalten. Soweit sie dabei einmal keinen hin-reichenden Erfolg hatten, sahen sie sich von der Bundesrepublik Deutschland bedroht. Die Feindseligkeit nämlich, welche die SED-Füh-

rung der bundesdeutschen Seite entgegen-bringt, setzt sie in einer Art Symmetriezwang auch bei dieser voraus, und da Westdeutsch-land erheblich größer als die DDR ist und zu-dem besser prosperiert, fühlt Ost-Berlin sich in die Position des schwächeren Widersachers versetzt, wenn es nicht ständig festen politi-schen Rückhalt findet. Eine Entspannung, die auf westlicher Seite die Bundesrepublik Deutschland einbezieht, muß unter diesen Prä-missen schlechthin als eine Bedrohung der DDR erscheinen. Eine unbedingte Rücksicht-nahme auf diese Sicherheitsvorstellungen des SED-Regimes müßte die Bewegungsfreiheit der sowjetischen Außenpolitik empfindlich ein-engen, weil sie Moskau die Möglichkeit neh-men würde, je nach augenblicklichem Bedarf

<sup>10)</sup> Dokumentation der Zeit (Ost-Berlin), Heft 383 (1966), S. 15 f. Die These von dem Klassenkampf gegen den „westdeutschen Imperialismus“ ist der ständige Tenor aller DDR-Verlautbarungen über das grundsätzliche Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland. Selbst in Äußerungen, die sich gezielt an die westdeutsche Öffentlichkeit richten, wird kein Hehl daraus gemacht. Dabei wird freilich die Schuld an der Konfrontation der westdeutschen Führung gegeben. Wie es in einer unter den West-Berlin-Reisenden verteilten Broschüre heißt, „ist der Klassenkampf, der Kampf zwischen den herr-schenden Kräften des Monopolkapitals und den ausgebeuteten werktätigen Schichten in Deutsch-land besonders hart“, und wenig später wird hin-zugefügt, daß „der Klassenkampf in Deutschland, von der Großbourgeoisie um die Aufrechterhaltung und Ausdehnung ihrer Macht geführt“, sich in letzter Zeit zuspitze (Günter Kertzsch, Unser Standpunkt in der deutschen Frage, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, [Ost-] Berlin 1968<sup>2</sup>, S. 15).

<sup>11)</sup> Zur Diskussion über die Frage einer Anerken-nung der DDR durch die Bundesrepublik Deutsch-land vgl. Peter Bender, Zehn Gründe für die Aner-kennung der DDR, Frankfurt/Main 1968; Peter Ben-der, Zehn Gründe für die Anerkennung der DDR, in: Der Monat, Heft 238 (Juli 1968), S. 5—11; Hart-mut Jäckel, Zehn Gründe dagegen, in: Der Monat, Heft 238 (Juli 1968), S. 11—17; Joachim Nawrocki, Anerkennung der DDR — zehn Gründe und Ab-gründe, in: Deutschland Archiv, 1. Jg. Heft 9 (Dezember 1968), S. 957—960; Gerhard Wettig, Prä-missen der Kontroverse um die Anerkennung der DDR, in: Deutschland Archiv, 2. Jg. Heft 3 (März 1969), S. 257—261.



auch die Bundesrepublik Deutschland als einen positiven Faktor in ihre Westpolitik einzuordnen.

Im einzelnen verfolgen Ulbricht und seine Leute gegenüber der Bundesrepublik Deutschland bestimmte generelle Ziele. Zum einen erstreben sie die Schwächung des westdeutschen Staates sowohl durch innere Subversionen als auch durch auswärtige Pressionen und Auflagen. Die Mittel dieser Politik sind sehr wesentlich extreme Forderungen, die im In- und Ausland propagiert werden mit dem Ziel, alle möglichen politischen Kräfte für eine Restriktionspolitik gegenüber den Westdeutschen zu gewinnen. Zum zweiten sucht die SED-Führung, die Bundesrepublik Deutschland politisch mattzusetzen durch eine Isolierung im internationalen Kräftefeld. Diesem Zweck dienen Anklagen und Forderungen, die auf eine allgemeine Diskreditierung Westdeutschlands und seiner maßgeblichen Politiker angelegt sind. Schließlich sucht Ost-Berlin, die Sowjetunion und die Warschauer-Pakt-Staaten auf eine bedingungslose Solidarität mit der DDR und auf eine dauernde Konfrontation mit der Bundesrepublik Deutschland festzulegen. Im Sinne dieser Absicht werden die ideologisch-politische Solidarität der DDR mit den Ländern der „sozialistischen Gemeinschaft“ und der „reaktionäre“, „aggressive“ und „antisozialistische“ Charakter des westdeutschen Staates herausgestellt. Eine solche Politik liegt nur so lange im sowjetischen Interesse, wie Moskau nicht der Bundesrepublik Deutschland oder einer sich mit ihren Belangen identifizierenden Macht bedarf, um seine außenpolitischen Ziele zu erreichen. Die Frage lautet daher: Wie weit kann Ost-Berlin in Moskau einen antibundesdeutschen Kurs durchsetzen, wenn die Leiter der sowjetischen Außenpolitik sich von einem anderen Vorgehen größeren Vorteil versprechen würden? Die Untersuchung muß sich in erster Linie darauf richten, typische Verhaltensunterschiede gegenüber der Bundesrepublik Deutschland festzustellen, da in den Verlautbarungen, die UdSSR und DDR über ihre Beziehungen abgeben, fast stets der Eindruck einer vollständigen Übereinstimmung zu erwecken gesucht wird.

Nach dem Sturz Chruschtschows, der in seiner Spätzeit zur großen Sorge der Ost-Berliner Funktionäre einen Modus vivendi mit dem Westen einschließlich der Bundesrepublik Deutschland gesucht hatte, scheint bei flüchtiger Betrachtung die Politik gegenüber West-

deutschland nicht mehr kontrovers zwischen den Regierungen der DDR und der Sowjetunion gewesen zu sein. Die SED-Führung sah sich im Herbst 1964 von dem Alptraum einer Verständigung zwischen Moskau und Bonn hinter ihrem Rücken befreit. Die neuen sowjetischen Führer Breschnew und Kossygin gingen zu einer antibundesdeutschen Linie über und operierten seit 1965/66 mit einer Konzeption der europäischen Sicherheit, die ihre Spitze gegen die Europa-Präsenz der Vereinigten Staaten von Amerika, gegen die amerikanisch-westeuropäische Bündnisorganisation NATO und gegen die Bundesrepublik Deutschland richtete. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß die DDR bei der sowjetischen Wendung ihre Hand im Spiel gehabt hätte. Die SED-Führung war allem Anschein nach weder über den Sturz Chruschtschows vorher orientiert noch hatte sie auf die Formulierung der — unter anderem die Deutschland-Politik einbeziehenden — Anklagen gegen diesen irgendeinen Einfluß, wie aus der Ost-Berliner Reaktion überraschter Erleichterung hervorgeht. Die Schlagworte von der europäischen Sicherheit wurden erstmals Anfang 1965 von polnischer Seite ins Spiel gebracht, einige Zeit später in Moskau verwendet und erst zuletzt von Ost-Berlin übernommen. Die sowjetische Motivation dafür, die politischen Angriffe in starkem Maße auf die Bundesrepublik Deutschland zu konzentrieren, rückte einen für die DDR zweit-rangigen Gesichtspunkt ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Nach sowjetischer Einschätzung war nämlich die Westorientierung Bonns das entscheidende Kettenglied, an dem die amerikanische Europa-Präsenz und das Vertrauen der westeuropäischen Staaten in den Sicherheitswert der NATO hingen<sup>12)</sup>. Da die Bundesrepublik Deutschland diese unentbehrliche

---

<sup>12)</sup> Diese Einschätzung wurde gelegentlich direkt ausgesprochen. So hieß es beispielsweise in einem autoritativen Artikel des sowjetischen Fachorgans für Außenpolitik im Juni 1967, Bonns „enge Verbindung mit der Politik des amerikanischen Imperialismus“ bewahre den „Kern des Militärblocks der NATO“ vor dem Ruin (ungezeichneter Leitartikel, V interesach pročnogo mira v Evropě, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 1967 Heft 6, S. 6,5). In der Regel freilich verschleierte die sowjetische Seite ihre Motive mit der propagandistischen Ersatzthese, der „westdeutsche Revanchismus“ bedrohe den Status quo in Europa und damit den Frieden aller europäischen Völker. Angesichts des Zweckes, Zwietracht zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ihren westeuropäischen Nachbarn zu säen, mußte Moskau natürlich daran liegen, etwas anderes als die Westorientierung der Bundesrepublik zum Kern der Anklagen zu machen.



politische und militärische Funktion innerhalb des westlichen Bündnisses auch weiterhin zu erfüllen gewillt war, mußte sie durch ein Höchstmaß an Pressionen müde gemacht werden.

Auf der Grundlage einer Parallelität der Ost-Berliner und der Moskauer Interessen bestand in den Jahren 1966 bis 1968/69 im allgemeinen eine vollständige Gemeinsamkeit antibundesdeutscher Ausrichtung. Die Bundesrepublik Deutschland wurde zu der großen Gefahr schlechthin für die Sicherheit und den Frieden der europäischen Völker erklärt. Daher wurden alle Staaten in Ost- und Westeuropa dazu aufgerufen, ihre Anstrengungen im gemeinsamen Kampf gegen den „westdeutschen Revanchismus, Militarismus und Faschismus“ zu vereinen. Eine Reihe von Forderungen, die im Namen der europäischen Sicherheit geltend gemacht wurden, diente dazu, die Bundesrepublik Deutschland unter Druck zu setzen und ihren angeblich friedensfeindlichen, aggressiven Charakter zu beweisen. In der Bukarester Deklaration vom 6. Juli 1966 wurden die Anerkennung der europäischen Grenzen (wie der Oder-Neiße-Linie und der Grenzen der DDR), die Anerkennung der DDR, der Verzicht Bonns auf den Alleinvertretungsanspruch und die Aufgabe des Strebens nach „Zugang zu den Kernwaffen“ verlangt<sup>13)</sup>. Die Karlsbader Erklärung vom 26. April 1967 verpflichtete alle europäischen kommunistischen Staaten und Parteien Moskauer Observanz (außer den abwesenden Rumänen) dazu, diese und weitere Postulate — wie die Aufgabe der angeblichen westdeutschen Aggression gegen West-Berlin und die Anerkennung der Ungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an — zur Vorbedingung jeder Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland zu machen<sup>14)</sup>. Auch innenpolitische Argumente wurden gegen Westdeutschland eingesetzt: Ausgehend von der politischen Tätigkeit der NPD, wurde das Schreckbild einer bevorstehenden neuerlichen nationalsozialistischen Machtergreifung beschworen. Gleichzeitig gaben sich Moskau und Ost-Berlin alle Mühe, die Herrschenden in Bonn als im Grunde ebenso faschistisch wie die NPD hinzustellen. Die sowjetische Seite betonte zugleich so nachdrücklich und häufig wie nur möglich die feste Solidarität mit der DDR. Dem kommunistischen Staat in Deutschland wurde eine besonders wichtige Funktion im Zusammen-

hang mit der europäischen Sicherheit zugeschrieben, nämlich als eine unerschütterliche Bastion gegen den „westdeutschen Revanchismus“ zu verhindern, daß jemals wieder ein Krieg von Deutschland ausgehe. Von daher sollte das Verhalten eines Staates zur DDR geradezu als ein untrüglicher Indikator dafür angesehen werden, wie dieser Staat zur Sache der europäischen Sicherheit stehe<sup>15)</sup>.

Das gute Einvernehmen zwischen der DDR und der Sowjetunion vertiefte sich noch, als sich beide Seiten 1968 der reformkommunistischen Entwicklung in der Tschechoslowakei gegenüber sahen. Nach Ost-Berliner und Moskauer Auffassung standen die tschechoslowakischen Geschehnisse nicht zuletzt mit der Politik der Bundesrepublik Deutschland in einem Zusammenhang. Die Bildung der Großen Koalition in Bonn hatte eine aktivere und entschiedeneren Entspannungspolitik gegenüber Osteuropa eingeleitet, welche die Führer der DDR und der UdSSR von Anfang für gefährlich hielten, weil sie der antibundesdeutschen Kampagne in Ost und West erfolgreich entgegenwirkte und insbesondere der Geschlossenheit des eigenen Lagers gegenüber Westdeutschland ernstlichen Abbruch zu tun drohte<sup>16)</sup>. Die sowjetische Führung befürchtete davon vor allem auch eine Beeinträchtigung der Disziplin, die sie bis dahin unter Hinweis auf die gemeinsame bundesdeutsche Bedrohung den Warschauer-Pakt-Staaten aufzuerlegen vermocht hatte, während das SED-Regime in erster Linie die Sorge hegte, es könnte den Rückhalt verlieren, den ihm die anderen kommunistischen Staaten bei seiner Politik der antibundesdeutschen Konfrontation bisher gewährt hatten. War es 1967 noch gelungen, größere diplomatische Einbrüche der Bundesrepublik Deutschland unter den Warschauer-Pakt-Staaten zu verhindern, so schienen die raschen Fortschritte des tschechoslowakischen Reformkommunismus im folgenden Jahr alle nur denkbaren Befürchtungen Wirklichkeit werden zu lassen. Denn die Reformer in Prag begnügten sich nicht — wie es die Rumänen getan hatten — mit der Bereitschaft zu einer

<sup>15)</sup> Das Verhalten zur DDR sei eine Art „Lackmuspapier“, das den friedlichen oder friedensfeindlichen Charakter eines Staates durch alle Verhüllungen hindurch aufweise, hieß es in einer maßgeblichen sowjetischen Stellungnahme (V. Chvostov, *Istoričeskoe značenie GDR*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 1966 Heft 12, S. 85).

<sup>16)</sup> Die Verschärfung der antibundesdeutschen Linie in der Karlsbader Erklärung gegenüber den Formulierungen der Bukarester Deklaration ist sehr wesentlich auf diese Erwägungen zurückzuführen.

<sup>13)</sup> Text: Europa-Archiv, 1966 Heft 21, D 414—424.

<sup>14)</sup> Text: Europa-Archiv, 1967 Heft 11, D 260—264.



vollen außenpolitischen Entspannung gegenüber Westeuropa einschließlich Westdeutschland, sondern verfolgten auch in innenpolitisch-ideologischer Hinsicht Tendenzen, die in Moskau und in Ost-Berlin als eine Infragestellung der eigenen Herrschaftsstruktur und demzufolge als eine Revision des wahren Sozialismus im Sinne des „imperialistischen“ Gegners angesehen wurde. Das aber hatte als „indirekte“ oder „soziale Aggression“ des Westens, namentlich der Bundesrepublik Deutschland, gegen die „sozialistische Gemeinschaft“ insgesamt zu gelten<sup>17)</sup>. Außerdem trug nach Ansicht der UdSSR und der DDR die Bundesrepublik Deutschland insofern Schuld an der tschechoslowakischen Entwicklung, als ihre entspannende Ostpolitik den Tschechoslowaken das Bedrohtheitsgefühl genommen und damit ihren Abfall von der früheren Blockdisziplin ermöglicht hatte. Diese Tatbestände zählten in Moskau und in Ost-Berlin — und nicht das Faktum, daß sich Bonn jeder Einmischung im völkerrechtlichen Sinne strikt enthalten hatte<sup>18)</sup>.

Mit der gesamten dargelegten Politik handelte die sowjetische Führung im Sinne des SED-Regimes, während gleichzeitig eine Interessensparallelität beider Seiten bestand. Die Frage, wie weit der Einfluß Ost-Berlins in Moskau geht, läßt sich aber erst an kritischen Positionen beantworten, an denen andersartige Motive auf sowjetischer Seite auch einen andersartigen

<sup>17)</sup> Zur Begründung der Intervention wurde die „gemeinschaftliche Verantwortung“ aller sozialistischen Staaten für alle sozialistischen Staaten invoziert; vgl. den Warschauer Brief vom 15. 7. 1968 (Europa-Archiv, 1968 Heft 16, D 388—393).

<sup>18)</sup> Zur Auffassung, daß Ost-Berlin entscheidenden Einfluß auf den Entschluß zur militärischen Intervention in der Tschechoslowakei genommen habe: Nach Ausweis glaubwürdiger Berichte und der Sprachregelung der DDR-Massenmedien gehörte Ulbricht von einem sehr frühen Zeitpunkt an zu denjenigen Personen und Gruppen im sowjetischen Machtbereich, die scharfe Maßnahmen gegen die tschechoslowakischen Reformkommunisten forderten. Die sowjetischen Führer dagegen schwankten in ihrer Mehrheit noch lange, denn sie sahen die negativen Rückwirkungen einer gewaltsamen Lösung von außen auf ihre gesamte Außenpolitik voraus (besonders auf den Anti-NATO-Kurs und auf die Beziehungen innerhalb des Weltkommunismus) und suchten daher, mit milderen Mitteln zum Ziel zu kommen. Danach möchte man annehmen, daß Ulbrichts Ungeduld die schließliche Interventionsentscheidung nicht allzu wesentlich beeinflußt hat, sondern daß diese das Resultat spezifisch sowjetischer Nutzensabwägungen gewesen ist. Nicht auszuschließen ist freilich, daß die Ost-Berliner Nutzeinschätzungen — ebenso wie diejenigen Warschaws — auf die sowjetischen Nutzeinschätzungen eingewirkt haben.

politischen Kurs gegenüber der Bundesrepublik Deutschland nahelegen. Mit anderen Worten: An die Stelle einer Parallelität der Interessen muß eine Divergenz der Interessen treten, damit deutlich wird, inwieweit der von Ulbricht vertretene abweichende Kurs die sowjetische Option beeinflussen kann. Eine derartige Situation ergab sich vorübergehend nach der Bildung der Großen Koalition in Bonn. Diese Regierungsneubildung wurde in Ost-Berlin und in Moskau gegensätzlich bewertet.

Für die SED-Führung war die Große Koalition der allerletzte sozialdemokratische Schritt des Verzichts auf eine selbständige Position gegenüber der „reaktionären CDU/CSU“. Das zerstörte allem Anschein nach endgültig die seit langem gehegten und seit vielen Jahren zunehmend geschwächten Hoffnungen des SED-Regimes auf eine „wirkliche Opposition“, das heißt auf eine rücksichtslose Kampfansage der SPD oder starker Gruppen aus ihrem Kreise gegen die staatlichen Repräsentanten der Bundesrepublik Deutschland. Eine solche Spaltung zwischen den politischen Kräften des westdeutschen Staates erschien aber als die unerläßliche Voraussetzung dafür, daß Ost-Berlin seinen Einfluß auf den westlichen Teil des gespaltenen Landes vorschieben konnte. Die Teilnahme der SPD an der westdeutschen Regierung zusammen mit der CDU/CSU machte daher in der Sicht der SED auf lange Zeit die Chance zunichte, durch eine politische Spaltung in Westdeutschland voranzukommen. Mehr noch: Der Zusammenschluß der beiden großen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland mußte für Kommunisten, die an den stalinistischen Postulaten monolithischer Geschlossenheit orientiert waren, als eine ungeheure Stärkung des westdeutschen Regimes erscheinen. Das aber lief den Wünschen der SED-Führung schärfstens zuwider. Dementsprechend zog Ulbricht aus dem Machtwechsel in Bonn die praktische Konsequenz, daß der Bundesrepublik Deutschland hinfort noch unerbittlicher als bisher der Kampf angesagt werden müsse. Da er fürchtete, die sowjetischen Führer könnten zu anderen Schlüssen kommen als er, beraumte er eilig vor deren politischer Festlegung eine öffentliche Ansprache an, in der er sie vor der „reaktionären“ und „antikommunistischen“ „Notstands- und Bunkergemeinschaft“ der „Herren Adenauer und Strauß“ mit den „Revanchepolitikern in der sozialdemokratischen Partei“ warnte<sup>19)</sup>.

<sup>19)</sup> Rede Ulbrichts am 29. 11. 1966 in Ost-Berlin, in: Neues Deutschland vom 30. 11. 1966.



In Moskau galten andere Erwägungen. Die sowjetischen Führer sahen in der Neubildung der deutschen Bundesregierung eine Niederlage der „Atlantiker“ und einen Sieg der „Gaullisten“ in der CDU/CSU (Ablösung Erhards durch den Kanzlerfavoriten von Strauß, Kiesinger, und Rückkehr Strauß' nach Bonn) sowie die Heranziehung der weniger von den Traditionen der Adenauerschen Außenpolitik geprägten Sozialdemokraten zur Ausübung der staatlichen Macht. Das ließ, so meinten sie, auf eine Neuorientierung der Bundesrepublik Deutschland etwa nach Art des gaullistischen Frankreich, insbesondere im Sinne einer allmählichen Lockerung der NATO-Bindungen, hoffen. Die Möglichkeit schien gegeben, daß Moskau mit Hilfe der Bundesrepublik Deutschland dem Ziel zustreben könne, die amerikanische Europa-Präsenz zu erschüttern und die atlantische Bündnisorganisation funktionsunfähig zu machen. Das Beispiel des gaullistischen Frankreich, das einige Zeit zuvor im Sinne der sowjetischen Vorstellungen die Evakuierung der amerikanischen Stützpunkte im Lande und den Rückzug aller seiner Truppen aus der NATO verfügt hatte, scheint die sowjetischen Erwartungen geleitet zu haben. Wenn die sowjetischen Führer die in Bonn vermuteten Tendenzen sich entfalten lassen wollten, mußten sie sich von der bisherigen Polemik lösen und eine wohlwollende Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland einnehmen — also genau das tun, wovor Ulbricht sie schärfstens warnte.

Die sowjetischen Führer richteten sich ausschließlich nach den Vorstellungen, die sie von ihren eigenen Interessen hatten. Den Wünschen des SED-Regimes wurde nicht die geringste Beachtung geschenkt. Die sowjetischen Massenmedien berichteten nicht nur in erwartungsvoller Freundlichkeit über die kleinsten Einzelheiten der Bonner Szenerie, sondern signalisierten auch den Westdeutschen die veränderte Moskauer Haltung zusätzlich durch einen augenblicklichen Stopp aller Solidaritätsbekundungen gegenüber der DDR. Die bisher an die westdeutsche Adresse gerichteten Forderungen wurden zwar nicht fallengelassen, aber als milde Empfehlungen formuliert, wie Bonn seine ermutigenden Worte in gute Taten umsetzen könne. Als die Bonner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 allgemeine Versicherungen des guten Willens gegenüber Osteuropa mit einer Absage an die sowjetischen Programmforderungen wie insbesondere das Verlangen nach Anerkennung der DDR und nach Aufgabe des Alleinvertretungs-

anspruches verband, gingen die sowjetischen Kommentare mit milder Kritik darüber hinweg und behielten den wohlwollenden Ton bei. Offensichtlich waren die bisherigen propagandistischen Parolen, die sehr wesentlich dem nunmehr entfallenen Zweck der antibundesdeutschen Polemik gedient hatten, unter den geänderten Prämissen für die sowjetischen Führer ebenso nachrangig geworden wie die Belange der DDR. Erst als die Hoffnungen auf einen Wechsel der westdeutschen NATO-Politik durch zwei eindeutige Erklärungen der Minister Schröder und Brandt zerstört wurden, kehrte Moskau wieder zu den früheren Anti-Bundesrepublik-Kampagnen und zu den alten Bekundungen der Solidarität mit der DDR zurück. Auch für die Option, die wieder im Sinne des SED-Regimes lag, waren ausschließlich sowjetische Interessen maßgebend <sup>20)</sup>.

Ähnliches läßt sich, wenn auch weniger kraß, ebenfalls an dem sowjetischen Verhalten gegenüber der Bundesrepublik Deutschland seit dem Frühjahr 1969 beobachten. Die Position der UdSSR gegenüber den westlichen Staaten hatte sich zu diesem Zeitpunkt verschlechtert: Unter dem Eindruck der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei war der Auflösungsprozeß der NATO rückläufig geworden, der neue amerikanische Präsident Nixon identifizierte sich stärker mit den Interessen seines deutschen Allianzpartners als sein Vorgänger Johnson, und die mit dem Abschluß der Kulturrevolution konsolidierte chinesische Führung um Mao Tse-tung trat in eine aktivere Auseinandersetzung mit der Sowjetunion ein. Allem Anschein nach macht den sowjetischen Führern seither vor allem die Aussicht auf eine Doppelkonfrontation im Osten und Westen ihres Herrschaftsbereiches Sorgen. Von daher suchen sie, wie es scheint, nicht nur bessere und sogar „freundschaftliche“ Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika <sup>21)</sup> in einigen für die sowjetische Sicherheit entscheidenden Bereichen, sondern auch ein etwas weniger gespanntes Verhältnis zu den westeuropäischen Bundesgenossen der Amerikaner, offensichtlich um im Konflikt mit China nicht durch akute Spannungsherde an den west-

<sup>20)</sup> Angaben und Nachweise bei Gerhard Wettig, Moskau und die Große Koalition in Bonn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10/68 vom 6. 3. 1968, S. 3—12.

<sup>21)</sup> So Gromyko am 10. 7. 1969, in: Pravda vom 11. 7. 1969.



lichen Grenzen behindert zu werden. Dementsprechend versagten sie bei Abfassung der Budapester Deklaration von Mitte März 1969 dem Drängen der DDR-Delegation nach scharfen antibundesdeutschen Ausfällen ihre Unterstützung<sup>22)</sup> und ließen eine Reduktion der bisherigen Forderungen an die Bundesrepublik Deutschland auf das Ausmaß der Bukarester Deklaration von 1966 zu. Mehr noch: Die den SED-Führern so wichtige Anerkennung der DDR wurde zu einer „Anerkennung der Tatsache der Existenz der DDR und der BRD“ verwässert<sup>23)</sup>. Außerdem setzten sich in der sowjetischen Polemik allmählich einige Differenzierungen durch. An die Stelle einer völlig unterschiedslosen Verdammung aller irgendwie maßgeblichen politischen Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland trat eine Sprachregelung, die fortschrittliche Elemente im politischen Leben Bonns nicht mehr völlig leugnete und die SPD vielfach etwas milder beurteilte als die CDU/CSU. Das entspannte Moskauer Gespräch der FDP-Führer mit Kosygin, bei dem dieser auf eine Berührung der

<sup>22)</sup> Vgl. Hans-Ulrich Kempfski, Die roten Bosse verzichten auf den Popanz, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. 3. 1969.

<sup>23)</sup> Text: Europa-Archiv, 1969, Heft 7, D 151 ff. Seit dem Abschluß des Artikels (Anfang August 1969) hat Moskau seinen Standpunkt näher präzisiert: Die Mitwirkung Bonns an Schritten der Entspannung, wie sie sich die sowjetische Seite vorstellt (insbesondere an einer Konferenz über ein Arrangement der europäischen Sicherheit), soll nicht länger von dem vorherigen Rechtsakt eines Verzichts auf den Alleinvertretungsanspruch und einer förmlichen Anerkennung der DDR abhängig gemacht sein. Die sowjetischen Führer erwarten freilich, daß der Zusammentritt einer derartigen Konferenz und andere Entspannungsmaßnahmen sowjetischer Art mit innerer Notwendigkeit die bisherige Position Bonns gegenüber Ost-Berlin allmählich unhaltbar machen würden. Der Modifikation der sowjetischen Linie liegt zu Grunde, daß deren Urheber nunmehr nicht länger damit rechnen, mit einer weiteren demonstrativen Bruskierung der Bundesrepublik Deutschland ihren Zielen der „europäischen Sicherheit“ näherzukommen. Infolge des Zuwachses an internationalem Vertrauen und internationalem Einfluß, den Bonn im Gefolge der neuen Entspannungspolitik seit Ende 1966 zu verzeichnen hatte, erscheint es schließlich auch Moskau ratsam, den bundesdeutschen Widerstand gegen seine Pläne nicht länger geradezu herauszufordern, sondern, soweit ohne politische Kosten möglich, lieber an den guten Willen der Westdeutschen zu appellieren. Der SED-Führung ist diese sowjetische Kurskorrektur wenig angenehm, weil sie die Gefahr eines Abgehens von der antibundesdeutschen Zielrichtung in sich birgt und die Absolutheit des DDR-Vorranges vor der Bundesrepublik Deutschland in Moskau fraglich werden lassen könnte.

Anerkennung der DDR verzichtete<sup>24)</sup>, weist ebenfalls auf eine Modifikation der Linie gegenüber Bonn hin.

Die neuen sowjetischen Tendenzen wurden schon früh in Ost-Berlin mit Sorge vermerkt. Das SED-Regime sah bereits in den geringsten Anzeichen für eine weniger negative Bewertung offizieller westdeutscher Kräfte, namentlich der SPD, die Anfänge einer Aufweichung der antibundesdeutschen Front. Es paßte sich zwar den sowjetischen Tendenzen durch größere Vorsicht bei seinen Polemiken gegen Bonn und durch nachlassende Intransigenz bei politisch unwichtigen gesamtdeutschen Regelungen an, machte aber zugleich sein Mißfallen durch ein Hervorheben des Feindcharakters der Bundesrepublik Deutschland deutlich. Es ist wahrscheinlich, daß die Diplomatie der DDR in Moskau gegen die Abschwächung der antibundesdeutschen Gemeinsamkeit vorstellig geworden ist<sup>25)</sup>. Die sowjetischen Führer suchen, einen Seiltanz zu vollführen: Sie wollen einerseits die von den Ost-Berliner Funktionären verlangte allzu scharfe Konfrontation mit der Bundesrepublik Deutschland unter den derzeitigen Umständen vermeiden und andererseits die DDR durch verbale Zugeständnisse zufriedenstellen<sup>26)</sup>.

<sup>24)</sup> Nach Scheels Angaben in seinem Telefoninterview mit dem WDR am 24. 7. 1969. — Die FDP-Politiker erhielten darüber hinaus den Eindruck, daß Moskau an einem Gespräch mit Bonn interessiert sei. Kosygin zeigte weiterhin die Bereitschaft, die Lösung von Einzelfragen des sowjetisch-bundesdeutschen Verhältnisses anzugehen, auch wenn in den großen Problemen keine Übereinstimmung möglich sei, und entfernte sich damit von der bisherigen Politik der Vorbedingungen. Er lehnte es allerdings ab, die Fragen der europäischen Sicherheit mit Fortschritten in dem Verhältnis der beiden deutschen Staaten zu koppeln (auf Grund von Scheels Pressekonferenz am 25. 7. 1969 berichtet von Dieter von König, FDP: Moskau ist an Gesprächen mit Bonn stark interessiert, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 26./27. 7. 1969).

<sup>25)</sup> Die nachdrücklichen und wiederholten Versicherungen Gromykos am 10. 7. 1969, die UdSSR stehe fest zur DDR und werde nichts auf ihre Kosten unternehmen, könnte als Hinweis hierauf gewertet werden.

<sup>26)</sup> Dementsprechend ließen sie der vergleichsweise milden Polemik gegen die Bundesrepublik Deutschland in der Gromyko-Rede vom 10. 7. 1969, die der internationalen Öffentlichkeit den Eindruck eines gemäßigten Kurses vermitteln sollte, die Zustimmung zu einem Programm maximaler antibundesdeutscher Forderungen (entsprechend der Karlsbader Deklaration vom April 1967) in der gemeinsamen Erklärung mit der DDR vom 14. 7. 1969 folgen, die der SED-Führung das Gefühl der vollen sowjetischen Solidarität vermitteln sollte.



Aus den dargestellten Vorgängen läßt sich ein Fazit ziehen. Für die sowjetischen Führer ist, wenn sie ihren Nutzen im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland anders einschätzen als das SED-Regime, dessen Interesse zweitrangig. Was den weltpolitischen Bedürfnissen des Sowjetstaates dient, ist ihnen wichtiger als die gesamtdeutsche Frontstellung Ost-Berlins und die Unterstützung des Partners DDR. Zwar gehört das enge Verhältnis, das Ost-Berlin zu ihnen unterhält, zu ihren unverzichtbaren Interessen (schon im Hinblick auf den Zusammenhalt ihres osteuropäischen Hegemonialbereiches), aber die unbedingte Selbstbindung Ulbrichts enthebt sie der Notwendigkeit, dies mit einer ernstlichen Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu erkaufen. Nach sowjetischer Absicht ist es wohl undenkbar, daß eine Infragestellung der Existenz oder der Stabilität der DDR zugelassen werden könnte, doch fühlen sich die Männer im Kreml darüber hinaus frei, je nach momentaner Opportunität die Bundesrepublik Deutschland in mehr positiver oder mehr negativer Funktion in ihr weltpolitisches Spiel einzufügen. Der äußere Anschein der unverbrüchlichen „brüderlichen Solidarität“ mit der DDR wird dabei freilich peinlich zu wahren gesucht. Der Hinweis darauf, daß ein

unerwünschtes sowjetisches Verhalten sowohl im sozialistischen Lager als auch in der feindlichen Welt des Westens einen gegenteiligen Eindruck hervorrufen könnte, ist heute, insbesondere nach den tschechoslowakischen Ereignissen, vermutlich der stärkste Hebel Ost-Berliner Einflußnahme auf die sowjetische Deutschland-Politik.

Es wäre ein Irrtum, aus dem Dargelegten den Schluß zu ziehen, daß die SED-Führer hinsichtlich der sowjetischen Politik gegenüber der Bundesrepublik Deutschland unter keinen Umständen einen stärkeren Einfluß ausüben könnten. Eine Möglichkeit der Einflußnahme ist nämlich bisher noch nicht erörtert worden. Ulbricht und seine Leute können auf die Vorstellungen des außenpolitischen Nutzens einwirken, die sich die Männer im Kreml gegenüber Bonn bilden, solange diese noch schwanken und zu keinem klaren Bild gekommen sind. Sie können innerhalb eines abgesteckten Rahmens der sowjetischen Deutschland-Politik latente Bereitschaften stärken oder schwächen — eine Form des Einflusses, die sie möglicherweise im Falle der Tschechoslowakei ausgeübt haben. Das ist nur eine begrenzte Einflußnahme, die aber in unklaren und ambivalenten Situationen ein erhebliches Gewicht erlangen kann.

## Die Politik der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und die kleineren Warschauer-Pakt-Staaten

Die Führungen aller Warschauer-Pakt-Staaten sehen in der Existenz der DDR, die das Potential Deutschlands aufspaltet und zugleich ihren Anteil in die osteuropäische Staatengruppierung einbringt, einen positiven außenpolitischen Faktor. Das heißt aber nicht, daß sie immer und in jedem Fall mit dem Konfrontationskurs des SED-Regimes übereinstimmen. Wo immer die Spitzenfunktionäre eines osteuropäischen Landes ihren Nutzen in einer militärischen und politischen Entspannung sehen, weil sie sich davon eine Entlastung ihrer begrenzten Hilfsquellen und Chancen der ökonomischen Entwicklung im Zusammenwirken mit westlichen Ländern versprechen, muß ihnen die von Ulbricht geforderte unbedingte Feindseligkeit gegenüber der Bundesrepublik Deutschland lästig sein. Solange nämlich die Bundesrepublik Deutschland in den politischen Beurteilungen der osteuropäischen Staaten als der unerbittliche Feind zu gelten hat, ist an

Lockerungen in der militärisch-politischen Front des Warschauer Paktes — und damit an eine Verlagerung der Anstrengungen auf den wirtschaftlichen Aufbau — nicht zu denken. Außerdem ist die Bundesrepublik für die osteuropäischen Länder der potenteste westliche Partner einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Wenn die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu dem früheren Deutschen Reich ein ungleich geringeres politisches Gewicht besitzt, so macht sie das für die Osteuropäer nur um so attraktiver. Diese müssen nicht mehr fürchten, in ähnlicher Weise wie in den dreißiger Jahren mit wirtschaftlichen Mitteln in eine politische Abhängigkeit zu geraten. Das politische Risiko, das einst mit der ökonomischen Kooperation mit der deutschen Seite verbunden war, ist heute beseitigt. Die Versuche aus Ost-Berlin, jede Zusammenarbeit und jede Normalisierung anderer Warschauer-Pakt-Staaten mit Bonn zu verhindern, lassen sich daher meistens



nur noch schwer oder auch gar nicht mehr mit den Interessen dieser Staaten in Einklang bringen. Art und Ausmaß des Interesses an einer Verbesserung des Verhältnisses zur Bundesrepublik Deutschland variieren freilich von Land zu Land.

Am stärksten hat Rumänien sein Interesse an einer gesamteuropäischen Entspannung geltend gemacht, die auch die Bundesrepublik Deutschland einschließt. Als die sowjetischen Führer im Frühjahr 1966 ihren Kurs der europäischen Sicherheit unter gesamteuropäischen Parolen formulierten, stellte sich die rumänische Parteispitze auf den Standpunkt, daß die sowjetische Seite im Sinne ihrer eigenen Konzeption inkonsequent handle. Nach ihrer Kritik machten die Männer im Kreml mit der Entspannung, die sie proklamierten und zu der sie die Westeuropäer aufriefen, im eigenen Lager nicht ernst. Denn wenn der westliche „Imperialismus“ geschwächt sei und sich weiter schwächen werde, wie es in Moskau verkündet wurde, dann könnten die Sowjetunion und ihre Verbündeten ihre Verteidigungsausgaben reduzieren, statt sie zu erhöhen. Wenn die NATO ihre frühere Stärke einbüßte und schließlich sogar einmal — der sowjetischen Forderung entsprechend — aufgelöst werden sollte, könnte Gleiches auch mit der Bündnisorganisation des Warschauer Paktes geschehen. Im Zeichen der Entspannung erschien den Rumänen ein verstärkter Zusammenhalt und eine forcierte Herausstellung der Unerläßlichkeit bei der osteuropäischen Allianz sinnwidrig. Schließlich sahen Ceauşescu und seine Anhänger nicht ein, warum alle Kräfte und Tendenzen in Westdeutschland unterschiedslos verketzert werden mußten und warum ihr Land nicht in ein normaleres Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland treten durfte. Die rumänischen Einwände führten zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Bukarest einerseits und Moskau, Ost-Berlin und Warschau andererseits. Nur mühsam gelang es, in der gemeinsamen Erklärung der Warschauer Pakt-Staaten zur europäischen Sicherheit, auf welche die sowjetische Seite drang, beiderseitig annehmbare Formulierungen zu finden. Das Ergebnis war freilich nur ein Wortkompromiß, der eine Interpretation sowohl im sowjetischen als auch im rumänischen Sinne erlaubte <sup>27)</sup>.

Auf dieser Basis nahm sich die rumänische Führung die Freiheit, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik

Deutschland anzuvisieren, ohne sich darin durch Ost-Berlin beirren zu lassen. Das entscheidende Stadium wurde erreicht, als die neue Ostpolitik der Großen Koalition wesentliche Hindernisse, die bis dahin noch bestanden hatten, wegfallen ließ. Die rasche Übereinkunft zwischen Bukarest und Bonn scheint von der SED-Führung nicht erwartet worden zu sein, wie aus der späten Reaktion hierauf zu schließen ist. Die Rumänen genügten der ideologisch-politischen Solidarität mit der DDR, indem sie auch gegenüber Bonn für eine Anerkennung der DDR plädierten und das Prinzip der Souveränität beider deutscher Staaten betonten, aber sie weigerten sich, nach dem Willen Ulbrichts aus diesen Forderungen Vorbedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland zu machen. Um des DDR-Standpunktes in der deutschen Frage willen wollten sie, auch wenn sie ihn teilten, nicht alle sich bietenden Entspannungsmöglichkeiten auf Eis legen. Im Grunde ging es ihnen, so sehr sie auch grundsätzlich mit der DDR verbunden waren, darum, sich nicht den Ost-Berliner Konfrontationskurs aufzwingen zu lassen. Auch als dann — nach der Übereinkunft zwischen Bukarest und Bonn über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen — Moskau den Ost-Berliner Standpunkt der Vorbedingungen für die Normalisierung des Verhältnisses zur Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich übernahm und für allgemein verbindlich erklärte, setzte Ceauşescu die Annäherung an Westdeutschland weiter fort. Der Einfluß der SED-Führung auf die rumänischen Entscheidungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland war offensichtlich minimal.

Anfang 1967 wäre Ungarn dem rumänischen Beispiel gerne gefolgt, denn die Interessen der ungarischen Wirtschaft wiesen in die gleiche Richtung wie die der rumänischen. Ein wesentlicher Umstand, der das negative Ergebnis bestimmte, mag der Zeitfaktor gewesen sein: Bonn gab den Verhandlungen mit Rumänien, die schon vor dem Regierungsantritt der Großen Koalition einige Fortschritte gemacht hatten, den zeitlichen Vorrang vor den politischen Gesprächen mit Ungarn, so daß mit Bukarest — und nicht etwa mit Budapest — eine Übereinkunft erzielt war, ehe Moskau seinen hindernden Einfluß geltend machte. Zugleich aber kann nicht übersehen werden, daß Ungarn mit dem Kadar-Regime eine Führung besaß, die zwar zu größeren innen- und außenpolitischen Lockerungen neigte, aber zugleich stets nach Übereinstimmung mit der sowjetischen Gene-

<sup>27)</sup> Text: Europa-Archiv, 1966 Heft 21, D 414—424.



rallinie strebte. Immer wieder fanden daher die ungarischen Maßnahmen ihre deutliche Grenze an dem, was die sowjetischen Führer für nicht mehr vereinbar mit ihren Vorstellungen hielten. Am deutlichsten wurde der Zwiespalt zwischen eigenen Neigungen und Disziplin gegenüber der Sowjetunion anlässlich der tschechoslowakischen Reformentwicklung: Obwohl sehr vieles, was in der Tschechoslowakei geschah, ungarische Sympathien hatte, entschloß sich das Regime zur Teilnahme an der militärischen Intervention — vermutlich, um selbst mit seinen Errungenschaften in Moskau akzeptabel zu bleiben. Die SED-Führung konnte daher über die sowjetischen Führer Einfluß auf Budapest ausüben, um es an einer Normalisierung des Verhältnisses zu Bonn zu hindern.

In der Tschechoslowakei hatten sich noch zur Novotný-Zeit Ansichten über die deutsche Situation herausgebildet, die deutlich von denen Ulbrichts abwichen. Während des Frühjahrs 1966, als der Dialog zwischen der SED und der SPD zur Debatte stand, suchte die tschechoslowakische Führung bis in ihre konservativsten Kreise hinein das ängstlich zögernde (und schließlich sich zurückziehende) SED-Regime zu einer mutigen und offenen geistigen Auseinandersetzung mit den Sozialdemokraten der Bundesrepublik zu ermuntern<sup>28)</sup>. Nicht die gewaltsame Abschirmung, sondern ein im Kontakt sich vollziehendes politisches Ringen sollte für das Verhältnis der Kommunisten zu ihrer Außenwelt bestimmend sein. Überdies erhofften sich die Tschechoslowaken von einem Dialog zwischen maßgeblichen politischen Kräften in beiden Teilen Deutschlands eine Entspannung in den beiderseitigen Beziehungen, eine Neutralisierung der gesamtdeutschen Konfrontation. Anfang 1967 war — ähnlich wie die Regierung Kadar — auch das Novotný-Regime einer Verbesserung des Verhältnisses zur Bundesrepublik Deutschland nicht abgeneigt. Aber auch hier konnte Ost-Berlin über Moskau seinen Einfluß geltend machen: Nach dem sowjetischen Veto kam die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bonn für Prag nicht mehr in Frage. Nach längeren Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakei wurde jedoch der Austausch von Handels-

missionen vereinbart — ein Schritt, der, weil er bereits von allen anderen Warschauer-Pakt-Staaten (außer der DDR) vorher vollzogen worden war, schwerlich noch für unzulässig erklärt werden konnte.

Die neuen politischen Tendenzen, die sich in der Tschechoslowakei nach dem Sturz Novotnýs durchsetzten, schienen neue Grundlagen für die Bereinigung des Verhältnisses zur Bundesrepublik Deutschland zu schaffen. Im Zuge des ungehinderten geistigen Austausches mit dem Westen, den die neuen Männer in Prag suchten und pflegten, rückte der westliche Nachbar den Tschechoslowaken näher als jemals seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Zugleich zeichnete sich in der politischen Öffentlichkeit des Landes eine neue Sicht der außenpolitischen Lage ab. Es war von einer kulturellen, wirtschaftlichen und schließlich auch politischen Gemeinschaft der Länder und Völker Mitteleuropas die Rede. Ideen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der politischen Entspannung und der zwischenstaatlichen Normalisierung mit den Staaten des europäischen Westens tauchten auf. Alle diese Erwägungen bezogen maßgeblich die Bundesrepublik Deutschland ein. Freilich handelte es sich dabei nicht um offizielle Stellungnahmen, da die verantwortlichen Leiter der tschechoslowakischen Politik im Hinblick auf ihr zunehmend gespanntes Verhältnis zu Moskau sich nicht exponieren wollten und sich daher vorsichtig zurückhielten. Das politische Klima und die sich abzeichnenden Trends wiesen jedoch deutlich auf eine Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland hin. Das Dubček-Regime war bereit, das — seit Anfang 1967 von sowjetischer Seite bewußt hochgespielte — Hindernis zwischen Prag und Bonn zu beseitigen: die Forderung nach der Ungültigkeit des Münchener Abkommens vom Zeitpunkt seines Abschlusses an<sup>28a)</sup>. Da die Deutsche Bundesregierung schon seit längerer Zeit klargestellt hatte, daß sie das Münchener Abkommen als erloschen betrachte und keinerlei Ansprüche aus ihm herzuleiten beabsichtige, schien den neuen Männern auf

<sup>28)</sup> Gerhard Wettig, Der Dialog zwischen SPD und SED in der kommunistischen Deutschland-Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 9/67 vom 1. 3. 1967, S. 23 f.

<sup>28a)</sup> Prag suchte durch das Verlangen, das Münchener Abkommen habe bereits als ab 1938 (und nicht erst 1939 oder später) ungültig zu gelten, dem Trauma der Staatsauflösung von 1938/39 zu begegnen. Die Forderung warf jedoch sowohl für die Sudetendeutschen (Wehrmachtdienst als Landesverrat an der ČSR) als auch für die westlichen Signaturstaaten des Abkommens (Mitwirkung an einem rechtsungültigen Vertrag) unlösbare Rechtsprobleme auf.



dem Hradschin kein Anlaß mehr zu bestehen, den Streitpunkt aufrechtzuerhalten. An diesem Punkt aber zeigte sich, wie stark sie sich durch Rücksichten gebunden sahen: Auf sowjetischen Wink wurde die Absicht fallengelassen. Ebenso sah sich die tschechoslowakische Regierung dazu bewogen, eine wirtschaftliche Kooperation mit der Bundesrepublik Deutschland, wie sie die tschechoslowakische Wirtschaft sehr gut hätte brauchen können, vorerst nicht anzustreben. Der Ost-Berliner Einfluß konnte sich hindernd auswirken, weil die sowjetische Seite ihm ihr Gewicht lieh.

Nach der militärischen Intervention in ihrem Land besaßen die tschechoslowakischen Führer, ob sie nun zu der allmählich verdrängten Reformgruppe oder zu ihren Nachfolgern gehörten, keine hinreichende außenpolitische Bewegungsfreiheit mehr, um noch einen von der Moskauer Linie abweichenden Kurs gegenüber der Bundesrepublik Deutschland erwägen zu können. Der fremde Wille, der dem tschechoslowakischen Volk in massiver Weise aufgezungen wurde, hat bis auf weiteres jedes nicht-konforme Verhalten Prags im Verhältnis zu Bonn unmöglich gemacht.

Ungleich geringere Schwierigkeiten bereitete es Ost-Berlin und Moskau, Bulgarien auf ihrer politischen Linie gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu halten. Die bulgarische Führung, die zeitweise von titoistischen Machtrivalen ernstlich bedroht gewesen war, suchte sich außen- und innenpolitisch durch enge Anlehnung an Moskau zu behaupten. Zugleich zeigte sie keine ausgeprägten Interessen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik. Es fielen zwar in bulgarischen Stellungnahmen gelegentlich die geringe Überzeugung und der geringe Nachdruck der anti-bundesdeutschen Polemik auf — ganz offensichtlich wurde diese nicht als eigene Angelegenheit betrieben —, aber Sofia verzichtete auf Extratouren, die in Moskau schlecht aufgefallen wären. Daher wäre die bulgarische Regierung Anfang 1967 vermutlich zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Bonn bereit gewesen, wenn die sowjetischen Führer dem ihre Zustimmung gegeben hätten. Gegen den sowjetischen Willen aber wollte das bulgarische Regime nichts unternehmen. Solange Moskau gegenüber der Bundesrepublik Deutschland mit Ost-Berlin auf einer Linie lag, war Bulgarien an die Auffassungen der SED-Führung gebunden.

Im Laufe der sechziger Jahre näherte sich Polen in seiner Politik gegenüber der Bundes-

republik Deutschland immer mehr der DDR an. Warschau machte daher nicht nur die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie, sondern auch die Anerkennung der DDR durch Bonn zur Vorbedingung einer Normalisierung des Verhältnisses zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland. Der amtliche Standpunkt lautete, die DDR sei der Garant der polnischen Sicherheit gegenüber dem „westdeutschen Revanchismus“. Die DDR erschien in dieser Sicht als das unerläßliche Vorfeld zur Sicherung der polnischen Westgrenze. Warschau ging daher dazu über, die Interessen Ost-Berlins gegenüber Bonn mitzuverfechten. Die Oder-Neiße-Linie, so hieß es, könne nur dadurch geschützt werden, daß den politischen Belangen der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland Nachdruck verliehen werde. Polen war daher während langer Jahre der zuverlässigste Rückhalt der DDR und der schärfste Gegner der Bundesrepublik Deutschland. Als die SED-Führung im Frühjahr 1966 vorübergehend auf einen Dialog mit den Sozialdemokraten der Bundesrepublik hinzuweisen schien, reagierte die polnische Seite mit dem Ausdruck der Sorge, die DDR könnte ihren Kurs der gesamtdeutschen Konfrontation durch einen Kurs der gesamtdeutschen Annäherung ersetzen und damit zu einem Faktor des deutschen Druckes auf die polnischen Westgrenzen werden<sup>29)</sup>. Auf seine Besorgnisse fixiert, sah Gomulka ähnlich wie Ulbricht in der neuen Ostpolitik der Bundesrepublik nichts als eine gefährliche Variante des „revanchistischen Kurses“ Bonns. Durch die Reformentwicklung in der Tschechoslowakei fühlte er genau so wie die Funktionäre in Ost-Berlin und Moskau die Grundlagen des etablierten Herrschaftssystems bedroht.

Die kompromißlose Härte Polens gegenüber der Bundesrepublik Deutschland war nicht das Ergebnis eines Einflusses, den die DDR ausgeübt hätte, sondern das Resultat der Vorstellungen, die sich das polnische Regime von seinen Eigeninteressen gebildet hatte. Daher begannen Polen und die DDR unterschiedliche Kurse gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu steuern, als sich die Vorstellungen des polnischen Interesses in Warschau änderten. Erstes Anzeichen des Wechsels war der Vorschlag Gomulkas von Mitte Mai 1969, Polen und die Bundesrepublik Deutschland sollten einen Vertrag über die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie abschließen. Damit rückte

<sup>29)</sup> A. a. O., S. 23.



das polnische Regime davon ab, auch die Forderungen der DDR zu einer Frage der bundesdeutsch-polnischen Beziehungen zu machen, und ließ zudem erstmalig ein deutliches Interesse an einem Abbau der Konfrontation mit der Bundesrepublik Deutschland erkennen<sup>30)</sup>. Die polnischen Massenmedien führten die neue Linie in der Folgezeit fort, indem sie Westdeutschland einer differenzierteren Betrachtung würdigten als bisher und dabei insbesondere das Verdikt der SPD abschwächten. Es fiel auch auf, daß die Reaktionen der westdeutschen Öffentlichkeit auf den Gomulka-Vorschlag nicht mit der üblichen „Entlarvungs“-Polemik quittiert wurden, obwohl sie nur sehr selten uneingeschränkt positiv waren. Die polnische Einladung an den West-Berliner Regierenden Bürgermeister, Klaus Schütz, und die bei allen politischen Gegensätzen nicht unfreundlichen Gespräche, die dieser während seiner Polen-Reise führen konnte, weisen ebenfalls auf ein polnisches Interesse hin, mit der Bundesrepublik Deutschland — oder doch zumindest mit deren sozialdemokratischen Repräsentanten — ins Gespräch zu kommen. In Ost-Berlin mußten die Modifikationen der polnischen Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland enttäuschend wirken. Möglicherweise ist es als Zeichen der Verstimmung der SED-Führung zu werten, daß Ulbricht zum 25. Jahrestag der Volksrepublik Polen nicht selbst nach Warschau ging, sondern sich vertreten ließ<sup>31)</sup>.

<sup>30)</sup> Das kontrastiert scharf mit der Haltung, welche die polnische Regierung 1965 anlässlich des Briefes der polnischen Bischöfe an ihre deutschen Amtskollegen gezeigt hatte: Das darin enthaltene Angebot der Versöhnung mit dem deutschen Volk war damals in Warschau als ein schweres Vergehen gegen die polnischen Interessen angesehen worden, obwohl die polnischen Bischöfe keineswegs an dem Faktum der Oder-Neiße-Linie rütteln lassen wollten.

<sup>31)</sup> Offiziell wurde das Fernbleiben mit gesundheitlichen Gründen motiviert. Da aber das „Neue Deutschland“ wenig zuvor noch das Bild eines wohl aussehenden Ulbricht gebracht hatte, der eine Sitzung des Politbüros leitete, erscheint es gut möglich, daß die offizielle Begründung nur einen Vorwand darstellte.

Auf die kleineren Warschauer-Pakt-Staaten kann das SED-Regime im allgemeinen nur so weit im antibundesdeutschen Sinne einwirken, wie es sich dabei zugleich auf den ausgesprochenen Willen Moskaus stützen kann. Von daher wird verständlich, warum die Selbstbindung an die sowjetische Politik ein so zentrales Interesse Ulbrichts darstellt: Das politische Eigengewicht der DDR reicht nicht aus, um die Konfrontationspolitik gegenüber der Bundesrepublik Deutschland im Kreise der Warschauer-Pakt-Staaten durchzusetzen. Es ist eine höchst schwierige Aufgabe, sich den wirtschaftlichen Bedürfnissen und den politischen Entspannungswünschen der Verbündeten zu widersetzen. Wenn die SED-Führung sich zu einem sachlicheren Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland verstehen könnte, hätte sie es ungleich leichter, sich in Übereinstimmung mit ihren Partnern im sowjetischen Machtbereich zu setzen und der immer wieder befürchteten Gefahr einer Isolierung in Osteuropa unter allen Umständen zu entgehen. Die derzeitige Strategie, mittels der Sowjetunion die kleineren Verbündeten so weit wie möglich auf DDR-Kurs gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu halten, ist mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Zum einen reicht auch der sowjetische Einfluß bei einem Staat wie Rumänien nicht mehr aus, eine Eigenpolitik gegenüber Bonn zu verhindern, und ähnliche Tendenzen sind auch anderwärts schon, zumindest ansatzweise, hervorgetreten. Zum anderen sind Dauer und Ausmaß des sowjetischen Interesses an einer Konfrontation mit der Bundesrepublik Deutschland zweifelhaft, da veränderte weltpolitische Konstellationen in Moskau meistens auch Veränderungen in dem Verhältnis zu Bonn nach sich ziehen. Ob die gegenwärtige Entwicklung, die bereits Anzeichen in dieser Richtung erkennen ließ, wieder zu einem Modus vivendi zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland hinführen wird, ist noch nicht klar ersichtlich. Die polnischen Ansätze, zu einem besseren Verhältnis zu Kräften in der Bundesrepublik Deutschland zu finden, könnten auch in diesem Zusammenhang gesehen werden.



Die Führer der SED sind interessiert an einer möglichst weitgehenden Beseitigung des „Störfaktors“ West-Berlin und an einer Aufhebung der Souveränitätsbeschränkungen, die mit den westlichen Zugangsrechten verbunden sind. Während der Berliner Blockade 1948/49 scheiterten die von Pressionen aller Art begleiteten Versuche der SED, durch die Ausdehnung ihrer Macht auf Gesamt-Berlin die westliche Präsenz in der Stadt unhaltbar zu machen, an dem heftigen Widerstand der Bevölkerung, die in den Westsektoren ihrem Willen Ausdruck verleihen konnte. In den fünfziger Jahren war West-Berlin ein Pfahl im Fleische der DDR: Die Demonstration westlicher Lebensart und westlichen Lebensstandards wirkte tief in den Machtbereich der SED hinein, und zugleich erlaubte die relativ offene Grenze in Berlin die Flucht von Millionen DDR-Bürgern nach Westdeutschland. Aber auch nachdem der Bau der Berliner Mauer diese Möglichkeiten beseitigt hat, ist allem Anschein nach West-Berlin noch immer ein Trauma für die SED-Führung. Dementsprechend verfolgt sie das Ziel, West-Berlin aus seinen westlichen Bindungen herauszulösen und möglichst in die DDR zu absorbieren. Unter Ausnutzung der lokalen Überlegenheit, die sie und ihre sowjetischen Verbündeten im Berliner Raum besitzen, suchen sie diesem Ziel näherzukommen. Die Problematik eines derartigen Versuches besteht freilich darin, daß die Westmächte in Berlin engagiert sind und daß mithin ein Konflikt um West-Berlin zu einer großen Ost-West-Konfrontation führen könnte. Die östliche Bewegungsfreiheit im Kampf gegen West-Berlin ist daher von einer Einschätzung des Risikos abhängig, das die Ausnutzung der lokalen Überlegenheit im globalen Rahmen nach sich ziehen würde. Die Führer der DDR, deren Blick vor allem anderen auf Deutschland und auf Berlin geheftet ist, neigen dazu, die globalen Risiken verhältnismäßig gering einzuschätzen. Die sowjetische Führung muß aus ihrer globalen Perspektive heraus die Berlin-Frage für weniger zentral erachten und gleichzeitig die Konsequenzen außerhalb Berlins und Deutschlands höher bewerten.

Seit dem Freundschafts- und Beistandsvertrag zwischen der Sowjetunion und der DDR vom Juni 1964 <sup>32)</sup> haben sich beide Staaten darauf festgelegt, West-Berlin als eine „selbständige politische Einheit“ anzusehen und zu behan-

deln. Damit sollten die Verbindungen der Stadt zur Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt werden. Wie weit die östlichen Forderungen in dieser Hinsicht gehen sollten, war nicht fixiert. Die verwendete Formel erweist sich bei näherer Betrachtung weithin als eine Leerformel, denn die Kriterien sowohl der Selbständigkeit (im Gegensatz zu dem klareren Begriff der Souveränität) als auch der politischen Einheit (im Unterschied zur eindeutigen Staatlichkeit) ließen weite Interpretationen zu und waren bei Bedarf notfalls sogar mit dem bestehenden Zustand einer engen Bindung West-Berlins an die Bundesrepublik Deutschland (die auf Grund der westlichen Vorbehalte keine vollrechtliche Zugehörigkeit darstellt) zu vereinbaren.

Die sowjetischen Führer haben die politische Berlin-Strategie generell darauf abgestellt, die Präsenz der Bundesrepublik — oder auch nur einzelne Bestandteile von ihr — in West-Berlin anzugreifen. Weitergehende Ambitionen der DDR wurden auch in Stadien der heftigsten Auseinandersetzung nicht nur nicht unterstützt, sondern sogar unterbunden. Das sowjetische Vorgehen zielte darauf ab, die Positionen der Westmächte in der Stadt zu schonen, um den Eindruck zu erwecken, als gehe es weder um die westlichen Berlin-Rechte noch um die Fortexistenz West-Berlins. Auf diese Weise sollten die westlichen Regierungen zur Untätigkeit und zur Gleichgültigkeit gegenüber den Angriffen auf die Bundesrepublik Deutschland veranlaßt werden. Nach sowjetischer Darstellung ging es Moskau und Ost-Berlin einzig und allein darum, westdeutsche Anschläge auf den Status quo abzuwehren. Die sowjetischen Führer gingen davon aus, daß nach einer Verdrängung der Bundesrepublik Deutschland aus West-Berlin der westliche Schutz auf die Dauer nicht mehr die Lebensfähigkeit der Stadt sichern könne. Gleichzeitig mochte eine Desolidarisierung der Westmächte gegenüber ihrem deutschen Verbündeten der NATO irreparablen Schaden zufügen.

Wie die sowjetische Berlin-Politik jeweils im einzelnen formuliert wurde, hing von mehreren Faktoren ab. Moskau tastete immer sehr vorsichtig ab, wie weit das antibundesdeutsche Spiel in Berlin jeweils getrieben werden konnte, ohne daß die westlichen Regierungen den Eindruck einer Bedrohung West-Berlins erhielten und sich dementsprechend zu einer

<sup>32)</sup> Text: Europa-Archiv, 1964 Heft 13, D 325—328.



Solidarisierung mit Bonn verstanden. Erst ganz allmählich — im Verlauf eines zweijährigen Lernprozesses — war sich die sowjetische Seite der relativen westlichen Berlin-Indolenz so weit sicher geworden, daß sie schließlich DDR-Maßnahmen zur Etablierung des Souveränitätsanspruches über den deutschen West-Berlin-Verkehr zuließ. Als die Intervention in der Tschechoslowakei im Westen die Neigungen zu einer schärferen Bewertung der sowjetischen Aktionen wachsen ließ, nahm Moskau vorübergehend von den Berlin-Attacken fast völlig Abstand. Im Februar 1969 veranlaßte die unerwartet scharfe Reaktion des Westens, vor allem der Amerikaner, die Männer im Kreml zum Abbruch der politischen Berlin-Offensive, die sie kurz zuvor mit dem SED-Regime vereinbart hatten <sup>33)</sup>.

Weiterhin stand die sowjetische Berlin-Politik stets in einem engen Zusammenhang mit der sowjetischen Linie gegenüber der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen. Wann immer die sowjetische Führung einen Modus vivendi mit Bonn anstrebte, hielt die östliche Seite Ruhe in Berlin, so in der Spätzeit Chruschtschows oder im Dezember 1966. Hochgespielt dagegen wurde die Berlin-Frage, wenn die Männer im Kreml allgemein ihre Attacken gegen die Bundesrepublik Deutschland konzentrierten. Am deutlichsten trat dies von Anfang 1967 bis Mitte 1968 in Erscheinung. Schließlich richtete sich die sowjetische Berlin-Politik danach, wie diese am besten in die globale Interessenwahrnehmung der UdSSR hineinzu passen schien. So scheute sich die sowjetische Führung im Jahre 1966, die Berlin-Polemik international zu akzentuieren, weil sie zunächst fürchtete, den Angriff auf den Status quo in West-Berlin nicht als einen Beitrag zur europäischen Sicherheit rechtfertigen zu können. Der Abbruch der politischen Berlin-Offensive im Februar 1969 im Hinblick auf die westliche Reaktion hatte seinen Grund mit in der Erwägung, daß die UdSSR, in eine sich verschärfende Konfrontation mit China verstrickt, sich ein gespanntes Verhältnis zu den Vereinigten Staaten von Amerika nicht leisten könne. Seither sucht die sowjetische Seite einerseits den Eindruck ihrer Entspannungs-bereitschaft auch in den Berliner Fragen zu erzeugen und andererseits die DDR, die hierüber unruhig zu werden beginnt, der fort dauernden

<sup>33)</sup> Vgl. Gerhard Wettig, Die Berlin-Krise 1969, in: Osteuropa, 1969 H. 9, S. 685—697.

Solidarität hinsichtlich West-Berlins zu versichern <sup>34)</sup>.

Ulbricht hat auf die Berlin-Politik seines sowjetischen Verbündeten keinen direkten Einfluß, zumindest soweit nicht nur Worte, sondern auch Festlegungen und Taten involviert sind. Was gegenüber West-Berlin geschieht, wird ausschließlich unter den Gesichtspunkten des sowjetischen Interesses in Moskau festgelegt. Die Führer der DDR werden mit ihren Berlin-Ambitionen entweder zurückgehalten oder in bestimmten, genau bezeichneten Grenzen freigelassen <sup>35)</sup>. Der Handlungsspielraum des SED-Regimes in der Berlin-Frage steht also unter völliger sowjetischer Kontrolle. Bis in die Verbalien hinein darf Ost-Berlin nur das tun, was Moskau billigt. Wiederholt sind Versuche der SED-Führer, einen Schritt weiter zu gehen als die sowjetischen Bundesgenossen, von sowjetischer Seite desavouiert worden. Bereits beschlossene Maßnahmen wurden fallengelassen, nachdem eine veränderte Lageeinschätzung sie für die Sowjetunion inopportun erscheinen ließ <sup>36)</sup>. Die Einschränkungen, welche die Leiter der sowjetischen Politik den SED-Führern auferlegen, rechtfertigen sich dadurch, daß die UdSSR als die östliche Hauptmacht im Bereich um Berlin die Hauptlast der Folgen zu tragen hätte, wenn es zu unerwünschten Verwicklungen kommen würde. Daher beansprucht Moskau für sich auch die Entscheidung über die Vorgänge, aus denen derartige Verwicklungen erwachsen könnten. Die sowjetische Kontrolle über die Berlin-Politik der DDR erscheint also als ein Gebot notwendiger Vorsicht.

<sup>34)</sup> Den Andeutungen einer Gesprächsbereitschaft über die West-Berliner Situation in der Gromyko-Rede vom 10. 7. 1969 folgten vier Tage später in einer gemeinsamen Erklärung von UdSSR und DDR neue Verbalattacken auf die bundesdeutschen „Anschläge gegen Westberlin“.

<sup>35)</sup> Als Ulbricht beispielsweise am 1. Dezember 1967 öffentlich zu erkennen gab, daß er eine Beseitigung des West-Berliner Okkupationsstatus für nötig halte (Neues Deutschland vom 2. 12. 1967), sorgte die sowjetische Seite dafür, daß er sich in der Folgezeit hinsichtlich West-Berlins generell peinlichster Zurückhaltung befleißigte.

<sup>36)</sup> Die Eskalation des DDR-Vorgehens gegen West-Berlin vom Januar bis Juni 1968 zeigt besonders deutlich, daß die SED-Führung sich von Stufe zu Stufe mit der sowjetischen Seite abzustimmen hatte, ehe sie handelte. Im Februar 1969 nahmen die sowjetischen Führer sogar von bereits vereinbarten Maßnahmen wieder Abstand und veranlaßten das SED-Regime zu dessen größtem Mißvergnügen zu einem Entspannungsangebot an West-Berlin.



Hinsichtlich West-Berlins ist die Politik der DDR, statt einen Einfluß auf den sowjetischen Kurs zu besitzen, dem Einfluß der UdSSR unterworfen. Die einzige Möglichkeit, auf die sowjetische Seite einzuwirken, besteht für die SED-Führer darin, die Vorstellungen ihrer sowjetischen Verbündeten über ihre Nutzenslage in Berlin zu beeinflussen. Für Moskau stellen die West-Berlin-Ambitionen der DDR ein ständiges Spannungspotential dar, das freigelassen und benutzt werden kann, wenn

dies im Sinne der sowjetischen Interessen zweckmäßig erscheint. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, ist die Berlin-Frage ein Instrument der sowjetischen Gesamtpolitik. Gleichzeitig ist sie ein Mittel, die DDR zusätzlich an die UdSSR zu binden: Solange das SED-Regime hinsichtlich West-Berlin nicht zum Ziel gekommen ist, bleibt es in besonders starkem Maße auf den ununterbrochenen Konsensus mit dem sowjetischen Verbündeten angewiesen.

## Die Berlin-Politik der DDR und die kleineren Warschauer-Pakt-Staaten

Die West-Berlin-Ambitionen der DDR geben der Sowjetunion die Möglichkeit, nach Bedarf Spannungen zu erzeugen. Den anderen Warschauer-Pakt-Staaten ist das wenig angenehm. Spannungen, zumindest in akuter Form, sind allgemein unerwünscht. Alle osteuropäischen Länder wollen Konfliktrisiken aus dem Wege gehen, die Rüstungslasten möglichst niedrig halten und keinen Anlässen ausgesetzt sein, die Moskau als Grund für das Verlangen nach schärferer Blockdisziplin dienen könnten. Viele Staaten sind darüber hinaus an wirtschaftlichem Austausch und wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit Westeuropa einschließlich der Bundesrepublik Deutschland stark interessiert. Spannungen um Berlin drohen, allen diesen Belangen Schaden zuzufügen. Wie lebhaft derartige Zusammenhänge empfunden werden, hat sich beispielsweise daran gezeigt, daß während der Berlin-Kampagne vom Februar 1969 in Prag die Ansicht entstand, die sowjetischen Führer heizten die Krise ausschließlich zu dem Zweck an, um einen plausiblen Vorwand für eine bedingungslose Unterwerfung der Tschechoslowakei unter ihren Willen zu erlangen<sup>37)</sup>. Die West-Berlin-Ambitionen der DDR beunruhigen die Osteuropäer, weil sie konfliktträchtig erscheinen und den nationalen Handlungsspielraum gegenüber der UdSSR verkleinern könnten. Das Bild des „gefährlichen Deutschen“, dessen sich die sowjetische Propaganda gegenüber der Bundesrepublik Deutschland bedient, assoziiert sich hier und da schon mit der DDR. Die Berlin-Müdigkeit der Osteuropäer ist allgemein.

Die Berlin-Politik der SED-Führung ist, gerade solange wenig andere Streitfragen aktuell sind,

eine deutliche Belastung des Verhältnisses zwischen Polen und der DDR. Das Verhalten der DDR gegenüber West-Berlin tut dem polnischen Interesse, Landwirtschaftsprodukte in die Bundesrepublik Deutschland zu exportieren, schweren Abbruch. Ein Teil der polnischen Lebensmittel, insbesondere die leicht verderblichen Waren, ist vor allem in West-Berlin verkäuflich als einem Gebiet, das des Hinterlandes entbehrt und den Grenzen Polens näher liegt als denen der Bundesrepublik Deutschland. Die Behörden der DDR fügen nun dem polnischen West-Berlin-Handel durch Erschwernisse und Schikanen aller Art immer wieder erhebliche Verluste zu. Gomulka scheint zwar gewillt, die entstehenden Ausfälle als politische Kosten hinzunehmen<sup>38)</sup>, doch dürfte er trotzdem über die unnötigen Verluste, die ihm Ost-Berlin zufügt, wenig erfreut sein. Es ist wohl kaum ein Zufall, daß der West-Berlin-Standpunkt der DDR von Polen stets mit dem geringsten Eifer und mit dem geringsten Einsatz vertreten worden ist, obwohl sich die beiden Staaten politisch immer am nächsten standen. Auffällig ist auch, daß im Juli 1969 in der offiziösen polnischen Publizistik, namentlich in „Życie Warszawy“, Hinweise auf die Möglichkeit von West-Berlin-Gesprächen mit dem Westen erschienen, womit ein Kurs angesprochen wurde, der keineswegs im Sinne Ost-Berlins lag.

Es gehört zu den Spielregeln des Warschauer Paktes, in der Berlin-Frage eine Position der Solidarität mit der DDR einzunehmen. Trotzdem sind gelegentlich Anzeichen für Diver-

<sup>38)</sup> So nach Wladyslaw Tykociński, Zdradzone tajemnice, Sendung von Radio Free Europe vom 19. 7. 1966. — Tykociński war vor seiner Flucht in den Westen 1965 Leiter der polnischen Militärmision in West-Berlin.

<sup>37)</sup> Berichtet von Andreas Razumovsky, Prager Besorgnis wegen Berlin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 2. 1969.



genzen an die Öffentlichkeit gedrungen. Als die sowjetische Führung und das SED-Regime im Frühjahr 1968 die Auseinandersetzungen um Berlin krisenhaft zuspitzten, tauchte in der — von den Fesseln einer offiziellen Sprachregelung befreiten — tschechoslowakischen Publizistik die Formel von der Viermächte-Verantwortung für Berlin auf<sup>39)</sup>. Was damit gesagt sein sollte, wurde nicht näher ausgeführt, doch war deutlich, daß hier einer Übereinkunft zwischen den streitenden Staaten statt einer Verschärfung des Konfliktes das Wort geredet wurde. Die implizite tschechoslowakische Erinnerung daran, daß die interalliierten Berlin-Beschlüsse nicht nur dem westlichen, sondern auch dem östlichen Teil der Stadt gegolten hatten, mußte für Ulbricht besonders ärgerlich sein. Ein weiteres Indiz ist die Reaktion der Warschauer-Pakt-Staaten auf den Vorschlag der UdSSR und der DDR von Anfang 1969, als einen Teil des Nervenkrieges um West-Berlin gemeinsame Truppenmanöver an den Zugangswegen der Stadt abzuhalten. Nur Polen zeigte sich bereit, dem Ansinnen zu entsprechen — jedoch in einer Form, die den beabsichtigten Demonstrationzweck elimi-

nierte: nämlich ausschließlich auf polnischem Territorium, weitab vom Berliner Schauplatz.

Solange die sowjetische Führung das SED-Regime hinsichtlich West-Berlin unterstützt, können die Regierungen der anderen Warschauer-Pakt-Staaten sich der offiziellen Solidarität mit der DDR nicht entziehen. Mit sowjetischer Hilfe kann Ulbricht das Verhalten seiner Verbündeten so weit beeinflussen, daß sie zu seiner Minimalsolidarität genötigt sind. Das gilt sogar für Rumänien. Aber je mehr die Berlin-Politik der Sowjetunion und der DDR den Entspannungsinteressen der Allianzpartner zuwiderläuft, desto stärker regt sich untergründiger Unwille. Eine Berlin-Regelung, die den Konflikt dauernd ausräumen würde und zugleich ehrenhaft für die östliche Seite wäre, würde in den kleineren osteuropäischen Ländern gern gesehen werden. Die Frage ist nur, wie die West-Berlin-Ambitionen der DDR und das sowjetische Interesse an dem Vorhandensein eines Spannungspotentials in Berlin (im Hinblick sowohl auf die Abhängigkeit der DDR als auch auf die Möglichkeit antibundesdeutscher Pressionen) zu einer solchen Berlin-Regelung führen könnten.

## Die Normenorientierung in der deutschen Frage

Die Lösung der deutschen Frage durch einen Zusammenschluß der deutschen Teilgebiete gilt heute auch in Osteuropa als eine Angelegenheit ohne aktuelle Bedeutung. Dennoch ist es nicht unwichtig zu wissen, welche Vorstellungen darüber herrschen, wie das Schicksal Deutschlands aussehen sollte, wenn es in der gewünschten Weise gestaltet werden könnte. Da es sich dabei um normative Vorstellungen handelt, die sich unter den gegebenen Umständen nicht in praktische Ziele umsetzen, sondern nur eine allgemein-orientierende Funktion haben können, sollen sie mit dem Ausdruck „Normenorientierung“ bezeichnet werden. Die Normenorientierung der DDR und der Sowjetunion läßt sich an zwei maßgeblichen Stellungnahmen zur deutschen Frage ablesen<sup>40)</sup>. Die Normenorientierung der an-

deren Warschauer-Pakt-Staaten ist nicht an ähnlich konzentrierten Beispielen zu fassen, sondern muß aus vereinzelt Handlungen und Äußerungen erschlossen werden.

Die SED-Führung sieht sich dem Problem gegenüber, daß sie — in Anbetracht des derzeitigen politischen Übergewichtes der Bundesrepublik Deutschland — nicht einfach den Zusammenschluß der deutschen Teilgebiete als Wunschvorstellung proklamieren kann. Daher wird mit der Begründung, in Westdeutschland herrschten „reaktionäre“ Verhältnisse, als Standpunkt von „Demokraten und Sozialisten“ über die Bundesrepublik Deutschland das Urteil gefällt: „Nicht wiedervereinigungsfähig!“<sup>41)</sup> Damit diese Barriere gerechtfertigt er-

der DDR ist); seine Schrift wurde vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen offiziell herausgebracht. V. Chvostov ist Mitglied der sowjetischen Akademie der Wissenschaften und besitzt hohen Parteirang; er hat schon mehrfach die sowjetische Haltung in Fragen der Deutschland-Politik publizistisch formuliert.

<sup>41)</sup> Günter Kertzsch, Unser Standpunkt in der deutschen Frage, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, [Ost-]Berlin 1968<sup>2</sup>, S. 17.

<sup>39)</sup> Die Formel kontrastierte mit dem von Moskau und Ost-Berlin gelegentlich vertretenen Standpunkt einer Viermächte-Verantwortung für West-Berlin.

<sup>40)</sup> Der eine Verfasser, Günter Kertzsch, ist stellvertretender Chefredakteur des „Neuen Deutschland“ (was eine sehr wichtige politische Position in



scheinen kann, darf die deutsche Frage nicht länger als die Frage der Einheit oder der Teilung Deutschlands angesehen werden. „Die Spaltung“, so heißt es daher, sei „höchstens die Oberfläche der deutschen Frage“. Denn nach der Sprachregelung der DDR ist die Spaltung „nicht die deutsche Frage selbst, sondern eine Folge der nicht gelösten deutschen Frage“. Als der „Kern“ hat zu gelten, daß von Deutschland „nie wieder ein Krieg ausgehen“ darf — was nach östlicher Lesart nur durch die Beseitigung von „Militarismus“ und „Faschismus“ mittels einer gesellschaftlich-politischen Ordnung nach Art der DDR möglich ist. Demnach wurde die deutsche Frage „in der DDR gelöst, in der Bundesrepublik jedoch nicht“, denn „in der DDR erfolgte die große gesellschaftliche Umwälzung, die geschichtlich auf der Tagesordnung stand, in der Bundesrepublik wurde sie verhindert“. „Die Spaltung ist also tatsächlich eine Folge der nicht gelösten oder, genauer gesagt, nur teilweise gelösten deutschen Frage. Sie entspringt nicht aus der Spaltung, umgekehrt ist es.“<sup>42)</sup> Indem die Funktionäre der SED ihr Herrschaftssystem zu der geschichtlich vorgezeichneten Lösung der deutschen Frage erklären, deren Verfehlen die deutsche Teilung herbeigeführt habe und weiter andauern lasse, haben sie eine Rechtfertigung für eine rigorose Abschirmungspolitik gegenüber der Bundesrepublik Deutschland formuliert.

Die politische Defensive, die den Beherrschern der DDR durch die Machtverhältnisse gegenwärtig aufgenötigt ist, wird ergänzt durch die Zukunftsvision eines gesamtdeutschen Zusammenschlusses zu den Bedingungen der SED-Führung. Was „am Ende des zweiten Weltkrieges nicht gelang“, nämlich „dem deutschen Imperialismus ein für allemal ein Ende zu machen“, das bleibt für Ost-Berlin auch weiterhin „als Aufgabe bestehen“. Geleitet von den unerbittlichen Kriterien des kommunistischen Klassenkampfes, muß jeder Deutsche, der „seinen richtigen Platz im Ringen um die Zukunft der Nation finden“ will, stets wissen: „Die deutsche Frage lösen, heißt den Imperialismus überwinden.“<sup>43)</sup> Erst auf dieser Basis, so heißt es, könne es wieder ein einiges Deutschland, „ein Deutschland ohne Neonazismus, ohne Militarismus, ohne Imperialismus“ geben. Dementsprechend verwahrt sich die SED heftig gegen die Auffassung, sie habe die Vereinigung der Deutschen abgeschlossen:

„Das haben wir keineswegs.“ Zum Beweis wird Ulbricht zitiert: „Was der Imperialismus gesprengt hat, wird die Arbeiterklasse der beiden deutschen Staaten in engstem Bündnis untereinander wieder einen. Die Imperialisten haben Deutschland gespalten. Die Arbeiterklasse der beiden deutschen Staaten wird es zusammenfügen. Doch bevor das geschehen kann, müssen sich die Arbeiterklasse der DDR und die Arbeiterklasse Westdeutschlands zum gemeinsamen Handeln vereinigen. Wer allerdings an die ewige Existenz der Reaktion und der Herrschaft des Monopolkapitals über Westdeutschland glaubt, der hat die Möglichkeit der Schaffung eines einheitlichen deutschen Staates in der Tat abgeschrieben.“<sup>44)</sup> So fern auch die Verwirklichung sein mag, die SED-Führung hält unbeirrt daran fest, daß es eine Wiedervereinigung Deutschlands geben werde — allerdings nur unter der unerläßlichen Voraussetzung, daß sie sich als ein Anschluß der Bundesrepublik Deutschland an die DDR unter Übernahme ihrer gesellschaftlich-politischen Ordnung vollziehen müsse.

In sowjetischer Sicht kommt der DDR eine vielfältige „internationale Bedeutung“ zu:

1. Die DDR ist „der Hort des Sozialismus auf dem Boden des zahlreichsten unter allen Völkern Mittel- und Westeuropas“.
2. Die Existenz der DDR ist besonders wichtig „unter dem Gesichtspunkt der Friedenssicherung und der europäischen Sicherheit“, denn Ost-Berlin führt, gestützt auf die Macht des Warschauer Paktes und namentlich der Sowjetunion, „den Kampf gegen die [westdeutsche] Revanchepolitik und verteidigt auf diese Weise sowohl die Interessen der deutschen Nation als auch die Interessen des gesamteuropäischen Friedens“.
3. Die DDR ist „der wahre Vertreter der nationalen Interessen des deutschen Volkes, das auf brennendste Weise daran interessiert ist, dem Krieg und den Zerstörungen zu entgehen, die bei einem Raketen-Nuklear-Krieg unvermeidlich wären“.
4. Die DDR ist „ein wichtiger Vorposten der gesamten Gemeinschaft der sozialistischen Staaten, aller Kräfte des Sozialismus im weltweiten antiimperialistischen Kampf“.
5. Die DDR füllt einen bedeutsamen „Platz im sozialistischen System“ als Mitglied

<sup>42)</sup> A. a. O., S. 8 f.

<sup>43)</sup> A. a. O., S. 16.

<sup>44)</sup> A. a. O., S. 19.



des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe und als größter Handelspartner der Sowjetunion aus.

6. „Ohne Beteiligung und Zustimmung der DDR“ als dem „legitimen Repräsentanten der deutschen Nation“ ist „eine Lösung der sogenannten deutschen Frage völlig undenkbar“<sup>45)</sup>.

Wenn man die der DDR zugewiesenen außenpolitischen Funktionen näher betrachtet, fällt auf, daß sie alle außer der letzten die Stärkung des sowjetischen Lagers und die Konfrontation zum Westen, insbesondere zur Bundesrepublik Deutschland, zum Inhalt haben<sup>46)</sup>. Diesen beiden Zielen zu dienen, die Moskau gesetzt hat<sup>47)</sup>, soll als im Interesse der Deutschen liegend gelten. Erst an allerletzter Stelle wird auf das Problem der deutschen Teilung — und zwar in der vorbehaltweisen Form des Hinweises auf die „sogenannte deutsche Frage“ — Bezug genommen. Diese Bezugnahme ist überdies negativer Art: Nicht die Mission der DDR, dem Sozialismus in ganz Deutschland zum Siege zu verhelfen (wie dies in vergleichbaren früheren sowjetischen Erörterungen hervorgehoben wurde), sondern die Macht der DDR, eine unerwünschte gesamtdeutsche Staatsbildung zu verhindern, ist in der Sowjetunion von Interesse. Der gesamtdeutschen Situation erscheint die „wahrhaft nationale Politik“ der SED-Führung angemessen, die „sich im scharfen Klassenkampf gegen den westdeutschen Imperialismus“ verwirkliche und die auf eine „Lösung des deutschen Problems“ im Sinne einer „Verbesserung der Gesamtlage in Europa und Lösung der Spannungen“ abziele<sup>48)</sup>. Ob eine derartige Regelung der deutschen Frage den Zusammenschluß der deutschen Teilgebiete zu einem einheitlichen Staat in sich begreifen sollte oder könnte, wird — zweifellos bewußt — offen gelassen. Nachdem früher sowjetische Beteu-

erungen gegenüber Ost-Berlin, die Wiedervereinigung Deutschlands in einem „friedliebenden“ und „sozialistischen“ Sinne sei weiterhin das Anliegen der sowjetischen Politik, bei jeder Gelegenheit üblich gewesen waren, muß das Offenlassen der Frage eine negative Bedeutung erlangen. Anscheinend ist es nur dem sowjetischen Interesse daran, ihre SED-Partner nicht vor den Kopf zu stoßen, zuzuschreiben, wenn die Perspektive eines kommunistisch wiedervereinigten Deutschlands nicht ausdrücklich abgelehnt wird. Außerdem beziehen sich die Ausführungen, die Gesamtdeutschland gelten, auf das gegenwärtige Aktionsprogramm der SED als die richtige Grundlage zur Lösung der deutschen Frage. Dieses aber enthält, an den widrigen Realitäten orientiert, keine konkrete Wiedervereinigungsperspektive. Man ist geneigt, dies nicht als Zufall anzusehen und als versteckten Hinweis auf ein gesamtdeutsches Desinteresse der UdSSR zu werten.

Die sowjetische Politik der europäischen Sicherheit erklärt die „Zügelung des westdeutschen Revanchismus“ zum vorrangigsten Erfordernis. Die propagandistischen Parolen und Erläuterungen hierzu suggerieren der europäischen Öffentlichkeit in Ost und West, daß die entscheidende Garantie der europäischen Sicherheit in der Gegnerschaft der DDR gegen die Bundesrepublik Deutschland und in der Fortdauer der deutschen Teilung bestehe. Es wird die These vertreten, daß der gegenwärtige Stand des deutschen Problems keineswegs eine Gefahr für den Frieden darstelle, vielmehr sei das Gegenteil der Fall, denn die geschichtliche Erfahrung beweise, daß Deutschland immer nur als staatliche Einheit zu einer Bedrohung der europäischen Völker geworden sei. Diese Argumentationslinie läßt nur den Schluß zu, daß die sowjetischen Führer ein wiedervereinigtes Deutschland, und sei es unter kommunistischer Führung, nicht wollen. Eine solche Orientierung steht im diametralen Gegensatz zu den sowjetischen Bemühungen um die deutsche Einheit in der späten Stalin-Zeit.

Freilich haben sich seither die außenpolitischen Bedingungen radikal verändert. Der Kollaps des SED-Regimes am 17. Juni 1953 hat Moskau gezeigt, daß es die Stärke der kommunistischen Positionen in Deutschland stark überschätzt hatte. Der Differenzierungsprozeß unter den kommunistischen Staaten und Parteien, der seit 1956 eingesetzt hat, stellt Stalins Prämisse einer selbstverständlichen sowjetischen

<sup>45)</sup> V. Chvostov, *Meždunarodnoe značenie GDR*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 1969 Heft 7, S. 13 f.

<sup>46)</sup> Bei Punkt 3 mag dies auf Grund des zitierten Textes nicht so erscheinen. Aus den näheren Erläuterungen des sowjetischen Autors geht jedoch eindeutig hervor, daß die seitens der DDR wahrgenommene und wachzunehmende Friedens- und Sicherheitsaufgabe mit dem Kampf gegen die „revanchistische Politik der herrschenden Kreise der BRD“ gleichbedeutend ist (S. 13).

<sup>47)</sup> Der Umstand, daß die Konfrontation zur Bundesrepublik so stark herausgestellt wird, weist die Ausführungen als Produkt eines antibundesdeutsch orientierten Zeitabschnittes der sowjetischen Außenpolitik aus.

<sup>48)</sup> V. Chvostov, a. a. O., S. 14 f.



Disziplin im Weltkommunismus immer mehr in Frage. Im Zuge des Konfliktes mit China haben die sowjetischen Führer die Erfahrung machen müssen, daß die Existenz eines kommunistischen „Bruderstaates“, vor allem wenn dieser groß und stark ist, keineswegs stets einen Vorteil für die UdSSR darstellt. Abweichungstendenzen, wie sie sich in verschiedener Weise in so kleinen Ländern des sowjetischen Hegemonialbereichs wie Rumänien und der Tschechoslowakei entwickeln konnten, lassen in Moskau vermutlich die Aussicht auf ein starkes und selbstbewußtes kommunistisches Gesamtdeutschland an der Stelle der schwachen und abhängigen DDR wenig anziehend erscheinen. Die sowjetischen Führer versprechen sich offensichtlich wenig Gutes von einer gesamtdeutschen Dynamik, in welche Richtung sie auch immer laufen würde. Unkontrollierbare Risiken und das Fehlen überzeugender Erfolgsperspektiven sind die unerwünschten Resultate, die unter dem Gesichtswinkel der sowjetischen Staatsinteressen zu erwarten stünden. Die sowjetische Deutschland-Politik der letzten Jahre deutet darauf hin, daß die Männer im Kreml unter den gegebenen Umständen die ideale Lösung der deutschen Frage in dem Nebeneinander einer relativ gestärkten DDR und einer wesentlich geschwächten, vom westlichen Bündnis gelösten und sowjetischen Einmischungen offenen Bundesrepublik Deutschland sehen würden.

Unter den kleinen Warschauer-Pakt-Staaten ist die Befriedigung über den Zustand der deutschen Teilung allgemein. Die deutsche Macht, die in der Vergangenheit oft genug nach Osteuropa ausgegriffen hat, ist nunmehr gespalten und zugleich durch die Feindschaft der beiden deutschen Staaten gegeneinander weithin neutralisiert. Es besteht keine Neigung, an der Stelle der beiden deutschen Staaten ein mächtiges kommunistisches Gesamtdeutschland zu haben, denn einem solchen würde, ungeachtet aller ideologischen Thesen von der Friedlichkeit und Nicht-Bedrohlichkeit eines „sozialistischen Bruderlandes“, ein erneutes Geltendmachen seiner Macht zuge-  
traut. Am wenigsten wünscht Polen einen gesamtdeutschen Staat an seinen Grenzen, auch wenn dieser zur „sozialistischen Gemeinschaft“ gehören würde. Die Fortdauer einer möglichst scharfen gesamtdeutschen Konfrontation er-

scheint daher im polnischen Interesse. Etwas weniger hart sind die tschechoslowakischen Politiker, vor allem soweit sie auf seiten des Reformkommunismus stehen. Auch ihnen gilt die deutsche Teilung als eine unaufgebbare Er-rungenschaft, doch bewerten sie das Konflikt-risiko, das sich für die Nachbarländer aus den gesamtdeutschen Spannungen ergibt, sehr viel höher. Daher zeigen sie sich an einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den deutschen Teilgebieten interessiert. Je weniger orthodox die Funktionäre denken, desto stärker rückt dabei die menschliche Seite der Teilung — statt der formalrechtlichen Forderungen des SED-Regimes — in den Vordergrund. Die Warschauer-Pakt-Staaten auf dem Balkan würden ebenfalls eine entspannte Koexistenz der beiden deutschen Staaten und West-Berlins begrüßen. Wie diese zustande kommen und aussehen könnte, wird für relativ un-wichtig erachtet.

Die SED-Führung besitzt auf die Normenorien-tierung der anderen Warschauer-Pakt-Staaten in der deutschen Frage praktisch überhaupt keinen Einfluß. Die ideologisch-politische Soli-darität veranlaßt zwar die Verbündeten der DDR dazu, sich für eine Konsolidierung der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutsch-land zu erklären, aber nicht dazu, ihre eigen-  
en Interesseneinschätzungen bezüglich Deutschlands zugunsten der gesamtdeutschen Wunschvorstellungen der SED zu vernachläs-sigen. Grundsätzlich erscheint in den osteuro-päischen Hauptstädten der Zustand der deut-schen Teilung als eine befriedigende Regelung, die nicht mehr in Frage gestellt werden sollte. Was die gesamtdeutschen Fernziele anbelangt, ist das SED-Regime unter seinen Verbündeten isoliert. Daran wird sich in voraussehbarer Zu-kunft auch kaum etwas ändern. Es erschiene allenfalls möglich, daß die Sowjetunion wie-der zur Unterstützung der Ost-Berliner Wie-dervereinigungshoffnungen zurückkehren könnte, wenn sich die Risiken eines Konflik-tes in Deutschland drastisch verringern soll-ten und wenn die Unterordnung der kommu-nistischen Länder unter Moskau wieder zu der gleichen Selbstverständlichkeit wie zu Zeiten Stalins werden sollte. Es mag aber fraglich sein, ob derartige Veränderungen zu erwarten sind.



## Fazit

Das Verhältnis der DDR zu den anderen Warschauer-Pakt-Staaten in Sachen Deutschland-Politik wird durch das Ost-Berliner Konfrontationspostulat gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und den Willen des SED-Regimes zur Überwindung des anderen deutschen Staates entscheidend bestimmt. Im Unterschied zur DDR betrachten die anderen kommunistischen Länder Osteuropas den Status quo der deutschen Teilung als etwas unwiderruflich festgelegtes und wollen das Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland innerhalb relativ weit gesteckter Grenzen variabel nach ihren jeweiligen nationalen Bedürfnissen gestalten. Die SED-Führung dagegen bemüht sich, ihre Verbündeten möglichst eng auf ihren Kurs des gesamtdeutschen „Klassenkampfes“ zu verpflichten. Die sowjetischen Führer halten, ohne sich mit den gesamtdeutschen Wünschen ihres Ost-Berliner Partners zu identifizieren, die politische Linie der SED über lange Zeitabschnitte hinweg für wünschenswert. Die DDR wird dann als ein wohlervogenes Spannungs-

moment in die Gleichungen der sowjetischen Außenpolitik eingefügt — vielfach zum Mißvergnügen anderer Warschauer-Pakt-Staaten die den betreffenden Spannungen nur Nachteile abgewinnen können. Solange die sowjetischen Führer ihre Autorität hinter das SED-Regime stellen, kann dieses die Politik vieler verbündeter Regierungen in der Deutschland-Frage im antibundesdeutschen Sinne beeinflussen. Die Männer im Kreml halten sich jedoch für den Fall, daß ihnen eine veränderte Weltlage eine andere Einschätzung ihrer Interessen nahelegt, die Option einer den Ost-Berliner Vorstellungen zuwiderlaufenden Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland offen. Es ist zwar keineswegs anzunehmen, daß eine derartige Zusammenarbeit jemals an der Existenz der DDR rütteln könnte, doch erscheint den Leitern der DDR-Politik bereits ein Verlust der sowjetischen Unterstützung für ihren Konfrontationskurs bedrohlich genug.



## Zwanzig Jahre DDR-Verfassungsrecht

Am 7. Oktober 1949 beschloß der „Deutsche Volksrat“ auf seiner 9. Tagung in Ost-Berlin ein Gesetz, dessen Artikel 1 lautete:

„Die Provisorische Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik konstituiert sich in der Zusammensetzung des vom Dritten Deutschen Volkskongreß am 30. Mai 1949 gewählten Deutschen Volksrates aufgrund der vom Deutschen Volksrat am 19. März 1949 beschlossenen, vom Dritten Deutschen Volkskongreß am 30. Mai 1949 bestätigten Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik.“<sup>1)</sup>

Damit war, ohne daß ein Wahlakt der Bevölkerung für eine Volksvertretung vorangegangen wäre, der Prozeß einer Neuorganisation der öffentlichen Gewalt in dem Teil Deutschlands, der das Gebiet der Sowjetischen Besatzungszone bildete, eingeleitet worden. Seit jenem 7. Oktober vor zwanzig Jahren gibt es also DDR-Verfassungsrecht<sup>2)</sup>.

Die zwanzigjährige Entwicklung des DDR-Verfassungsrechts ist dadurch gekennzeichnet, daß sie mehr als achtzehn Jahre durch Setzung materiellen Verfassungsrechts neben und vielfach entgegen dem Wortlaut der Verfassungsurkunde erfolgte. Erst 1968 beendete die neue Verfassung<sup>3)</sup> diese Periode, indem die einschlägigen Regelungen in die formelle Verfassung übernommen wurden. Damit ist die Rezeption marxistisch-leninistischer Axiome und Rechtsinstitute auf verfassungsrechtlichem Gebiet abgeschlossen. Diese Transformation materiellen in formelles Verfassungsrecht verlieh

der Verfassungsordnung der DDR insgesamt eine größere Transparenz und Stabilität. Die zwanzigste Wiederkehr des 7. Oktobers legt daher einen Rückblick auf die bisherige verfassungsrechtliche Entwicklung in der DDR nahe.

Die Entwicklung des DDR-Verfassungsrechts ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher schon aufmerksam beobachtet und analysiert worden<sup>4)</sup>. Dabei haben sowohl der politisch-historische Ablauf wie der verfassungstheoretische Ansatz als methodische Ordnungsprinzipien gedient<sup>5)</sup>. Hier soll deshalb ein anderer Blickwinkel gewählt werden. Die Untersuchung geht nämlich von den Sachbereichen und Instituten aus, die im DDR-Verfassungsrecht eine normative Regelung erfahren haben, und verfolgt diese in ihrer zwanzigjährigen Entwicklung. Die historische Dimension vermittelt dabei zusätzliche „Tiefenschärfe“, die den funktionellen Zusammenhang der Einzelregelungen besser erkennen läßt. Diesen Längsschnitten für einzelne Bereiche der Verfassungsordnung müssen allerdings des besseren Verständnisses wegen einige Ausführungen allgemeiner Art zum politischen Hintergrund und zur sowjetkommunistischen Verfassungstheorie, soweit beide die Ausformung des DDR-Verfassungsrechts mitgeprägt haben, vorausgeschickt werden.

<sup>4)</sup> Das Hauptverdienst daran trägt Siegfried Mampel, der als zusammenfassendes Ergebnis einer Vielzahl von Untersuchungen einen umfangreichen Kommentar zur ersten DDR-Verfassung veröffentlicht hat: Die Verfassung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Text und Kommentar, Frankfurt am Main und Berlin 1966<sup>2</sup>.

<sup>5)</sup> Vgl. Mampel, Die Entwicklung der Verfassungsordnung in der Sowjetzone Deutschlands von 1945 bis 1963, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N. F., Band 13, S. 455—579; ders., Herrschaftssystem und Verfassungsstruktur in Mitteldeutschland. Die formelle und die materielle Rechtsverfassung der „DDR“, Köln 1968.

<sup>1)</sup> Gesetz über die Konstituierung der Provisorischen Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. 10. 1949, Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik (künftig abgekürzt: GBl), S. 1.

<sup>2)</sup> Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 30. 5. 1949, GBl, S. 5.

<sup>3)</sup> Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. 4. 1968, GBl I, S. 199.



# I. Kommunistische Verfassungstheorie und Verfassungsentwicklung in der DDR

Der Umstand, daß sich Marx und Engels kaum über die Entwicklung nach der proletarischen Revolution geäußert haben, ließ den Marxisten einen weiten Raum für eigene Überlegungen. So haben Lenin und seine Anhänger eine auch verfassungsrechtlich wichtige Periodisierung der nachrevolutionären Epoche entwickelt<sup>6)</sup>. Nach der kommunistischen Machtergreifung, die unabhängig von ihrem Verlauf stets als revolutionärer Akt verstanden wird, geht es nach dieser Auffassung in einer ersten Phase darum, die Grundlagen der neu gewonnenen Macht zu sichern. Dazu gehören im politischen Raum die Beherrschung des „Staatsapparates“ und die Ausschaltung der nichtkommunistischen Gruppen, mit denen die Kommunisten bis dahin die Macht teilen mußten. Im wirtschaftlichen Bereich werden in dieser Periode fast alle wichtigen Unternehmen entschädigungslos enteignet und in Staatseigentum überführt. Außerdem wird die gesamte Wirtschaft zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle durch staatliche Behörden unterstellt. Auf diese Übergangsperiode, die von den DDR-Kommunisten als antifaschistisch-demokratisch bezeichnet wird, folgt die sogenannte sozialistische Periode, in der es gelte, die Grundlagen des Kommunismus als der endgültigen nachrevolutionären Gesellschaftsformation zu schaffen. Die zweite Periode sei in erster Linie dadurch gekennzeichnet, daß die Ausbeutung des arbeitenden Menschen beseitigt sei durch die Vergesellschaftung der Produktionsmittel und das Prinzip verwirklicht werde: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung.“ Der Marxismus-Leninismus versteht unter Sozialismus also lediglich eines von mehreren nachrevolutionären Durchgangsstadien auf dem Wege zur klassenlosen kommunistischen Gesellschaft.

In Anlehnung an diese ideologisch bedingte Periodisierung sprechen kommunistische Juristen von sogenannten demokratischen und sozialistischen Verfassungen. Die nachrevolutionär-demokratischen Verfassungen unterscheiden sich nach dieser Auffassung von den sozialistischen hauptsächlich dadurch, daß in ihnen die gewaltsame Umformung der Sozialstruktur entsprechend den kommunistischen Zu-

kunftsvorstellungen nicht verfassungsrechtlich verankert ist, weil diese im Zeitpunkt der jeweiligen Verfassungsgebung noch nicht abgeschlossen war. Infolgedessen finden sich darin noch keine Bestimmungen über das Machtmonopol der kommunistischen Partei und die zentrale Stellung des sozialistischen Eigentums.

Die erste Verfassung der DDR aus dem Jahre 1949 wies genau diese Merkmale auf<sup>7)</sup>. Das hatte seinen Grund darin, daß sie seinerzeit für ganz Deutschland konzipiert worden war, aus taktischen Gründen deshalb in ihren Formulierungen stark auf das Weimarer Vorbild zurückgriff und streckenweise Kompromißcharakter aufwies, weil darin auch Vorstellungen der CDU und LDP, die damals in beschränktem Maße noch eigener politischer Willensbildung fähig waren, enthalten waren<sup>8)</sup>. Die Verfassung von 1949 ließ noch nicht erkennen, daß eine von mehreren politischen Parteien einen besonderen Führungsanspruch erhob und diesen verfassungsrechtlich verankert wissen wollte. Das Prinzip der Einheit der Staatsgewalt und das Blocksysteem als zentralisierende Momente der politischen Willensbildung im gesellschaftlich-politischen Raum und für die Staatsorganisation zeigten dies jedenfalls nicht an, weil sie auch im Verfassungssystem einer pluralistischen Demokratie vorstellbar wären. Die erste DDR-Verfassung enthielt zwar einen eigenen Abschnitt zur Wirtschaftsordnung, der stark gemeinwirtschaftliche Züge trug, auch den staatlichen Wirtschaftsplan und das Volkseigentum erwähnte, aber die Funktionen beider als konstituierende Elemente einer kommunistischen Wirtschaftsordnung auf deutschem Boden noch nicht ohne weiteres erkennen ließ. Sie wies also lediglich Einbruchsstellen kommunistischen Rechtsdenkens zur Wirtschaftsverfassung auf, ohne jedoch dessen Gesamtkonzeption zu rezipieren.

Die zweite Verfassung der DDR ist dagegen schon ihrem Text nach eindeutig von kommu-

<sup>6)</sup> Vgl. für die gegenwärtige Auffassung: Grundlagen des Marxismus-Leninismus, Lehrbuch, Übersetzung aus dem Russischen, Berlin (Ost) 1960, S. 591 ff.

<sup>7)</sup> Zu ihrer situationsbedingten Ausgestaltung vgl. Müller-Römer, Die Grundrechte in Mitteldeutschland, Köln 1965, S. 102–104 mit näheren Nachweisen.

<sup>8)</sup> Näheres darüber bei Travers, Entwicklung der ideologischen Hintergründe der Verfassungsarbeiten in der SBZ bis zur Gründung der „DDR“, jur. Diss., Freiburg i. Br. 1962.



nistischen Vorstellungen beherrscht. Nach kommunistischem Selbstverständnis soll sie die Vollendung des Aufbaus der Grundlagen des Sozialismus in der DDR markieren. In Zukunft gelte es, das entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus zu gestalten<sup>9)</sup>. Die neue Verfassung stellt also den Schlußpunkt der Verfassungsentwicklung in der Übergangsperiode zum Sozialismus dar. Gleichzeitig soll sie aber das grundlegende Gesetz für die nächsten Jahrzehnte, also die sozialistische Periode sein. Sie ist somit gegenwärtige Ordnung und Programm für die Zukunft zugleich. Als sozialistischer Verfassung<sup>10)</sup> kommt ihr also die gleiche Bedeutung zu wie in der Sowjetunion der Verfassung von 1936 oder neuerdings den Verfassungen der Mongolei (1960), der Tschechoslowakei (1960), Jugoslawiens (1963) und Rumäniens (1965). Die Suprematie der SED<sup>11)</sup> ist in der DDR-Verfassung von 1968 deshalb ebenso verankert<sup>12)</sup> wie die nachrevolutionäre Eigentumsordnung und Wirtschaftsweise, die als sozialistische Planwirtschaft mit gesellschaftlichem Eigentum an Produktionsmitteln bezeichnet wird<sup>13)</sup>.

Die Kommunisten in der DDR messen die bisherige Verfassungsentwicklung an den ge-

schilderten Maßstäben. So verwundert es nicht, daß sie die dortige Verfassungsentwicklung als einen positiven Prozeß betrachten. Die sozialistische Verfassung bewerten sie deshalb als einen Fortschritt gegenüber der Verfassung von 1949. So meinte Ulbricht am 1. Dezember 1967:

„Die Verfassung des Jahres 1949 hat uns und unserem sozialistischen Staat gute Dienste beim Voranschreiten in eine glückliche Zukunft und bei der Errichtung der Fundamente des Sozialismus geleistet. Die neuen Bedingungen unserer gesellschaftlichen Entwicklung, die wir uns selbst geschaffen haben, die neuen Aufgaben und die weiteren Horizonte der sozialistischen Gesellschaft und des sozialistischen deutschen Staates erfordern die neue Verfassung.“<sup>14)</sup>

Diese „guten Dienste“ konnte die Verfassung vom 30. Mai 1949 den DDR-Kommunisten nur leisten, weil diese von Anfang an die Verfassung nur teilweise verwirklichten, den Verfassungstext oft entgegen seinem Wortlaut und Sinn auslegten und ganze Teile der Verfassung bald durch neue Gesetze gegenstandslos machten, ohne allerdings den Verfassungstext selbst zu ändern.

## II. Die Fixierung des volksdemokratischen Prinzips

Als Volksdemokratie wird die DDR heute von den Kommunisten nicht mehr bezeichnet<sup>15)</sup>. Trotzdem erscheint es gerechtfertigt, von einem volksdemokratischen Prinzip zu sprechen, weil damit zwei für das DDR-Verfassungsrecht grundlegende Aspekte aufgegriffen werden, die noch dazu sehr eng zusammenhängen, nämlich die weltanschauliche Bindung aller öffentlichen Gewalt in der DDR und die Suprematie der SED.

Jede staatliche Verfassungsurkunde dient dazu, Regeln festzulegen, nach denen die poli-

tische Macht ausgeübt wird. Im freiheitlich-demokratischen Staat, wo sich verschiedene Parteien in regelmäßigen Abständen durch Wahlen darum bewerben, auf Zeit die politische Macht auszuüben, trifft die Verfassung auch Bestimmungen über einen geordneten Machtwechsel. Im kommunistisch regierten Staat ist dies anders. Dort gibt es keine Konkurrenz verschiedener Parteien um die Macht. Diese liegt vielmehr stets bei der kommunistischen Partei, weil angeblich allein sie die geschichtlichen Notwendigkeiten erkennen und verwirklichen kann<sup>16)</sup>.

Von dieser weltanschaulich motivierten, besonderen Stellung der kommunistischen SED war zunächst im DDR-Verfassungsrecht nichts zu bemerken. Obwohl die Alleinherrschaft der

<sup>9)</sup> So Ulbricht bei der Begründung des Verfassungsentwurfs vor der Volkskammer, „Neues Deutschland“ 1. Februar 1968, S. 2.

<sup>10)</sup> Ein Überblick über Hauptinhalte und spezifische Merkmale dieser Verfassung findet sich bei Müller-Römer, Zur sozialistischen Verfassung der DDR, in: Juristen-Zeitung 1968, S. 313—318.

<sup>11)</sup> Diesen Ausdruck gebrauchte zuerst Mampel, Die SED im materiellen Verfassungsrecht der SBZ, in: Recht in Ost und West 1963, S. 49—60 (51).

<sup>12)</sup> Vgl. Artikel 1 Abs. 1.

<sup>13)</sup> Vgl. Artikel 9 und 10; näher dazu: Müller-Römer, Das neue Wirtschaftsverfassungsrecht in Mitteldeutschland, Deutsches Verwaltungsblatt 1969, S. 641—648.

<sup>14)</sup> „Neues Deutschland“ 2. Dezember 1967, S. 5.

<sup>15)</sup> Dies geschah aber in den Jahren 1952—1958; Nachweise bei Mampel, a. a. O. (Anmerkung 5), S. 526.

<sup>16)</sup> Zu dieser sogenannten historischen Mission der Partei der Arbeiterklasse vgl. Grundlagen des Marxismus-Leninismus, a. a. O. (Anmerkung 6), S. 345—367.



SED in der DDR spätestens seit 1950 unangefochten war, fand sie erst 1957 in einem Gesetz verklausulierten Ausdruck<sup>17)</sup> und wurde offen sogar erst 1961 normiert<sup>18)</sup>. Immer mehr ging man dazu über, Staatsorgane auch gesetzlich an Weisungen von SED-Dienststellen zu binden<sup>19)</sup>. 1960 wurde durch einen nicht formell veröffentlichten Beschluß des Politbüros der SED mit Zustimmung des Ministerrates ein stellvertretender Vorsitzender des Ministerrates ausdrücklich mit „der allseitigen Koordinierung und Kontrolle der Durchführung der Beschlüsse des Zentralkomitees der SED und des Ministerrates im Staatsapparat beauftragt und verantwortlich gemacht“<sup>20)</sup>. Die Unterordnung des „Staatsapparates“ unter die herrschende kommunistische Partei konnte kaum klarer ausgedrückt werden. In der zweiten DDR-Verfassung wurde diese durch die einfache Gesetzgebung bereits positivierte Suprematie der SED deshalb lediglich noch deklaratorisch normiert, wenn es in Art. 1 Abs. 1 heißt, die DDR sei „die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land, die gemeinsam unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei den Sozialismus verwirklichen“.

Die Existenz anderer politischer Parteien und „sozialistischer Massenorganisationen“ gefährdet heute die Suprematie der SED nicht mehr. Abgesehen davon, daß die nichtkommunistischen Parteien und die sogenannten Massenorganisationen die „führende Rolle“ der SED in ihren jetzigen Statuten und Satzungen ausdrücklich anerkennen, bedient sich die SED zu deren Steuerung der „Nationalen Front des demokratischen Deutschland“, in der nach

17) Vgl. die Formulierung in der Präambel des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 17. 1. 1957, GBl I, S. 65.

18) In den Präambeln der Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe vom 28. 6. 1961, GBl I, S. 52 ff., heißt es nämlich: „In der Deutschen Demokratischen Republik, dem ersten deutschen Arbeiter- und Bauern-Staat, übt die Arbeiterklasse im Bündnis mit den Genossenschaftsbauern, der Intelligenz und den anderen werktätigen Schichten unter Führung der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands die politische Macht aus und baut den Sozialismus auf.“

19) So bestimmt beispielsweise § 4 Abs. 1 des Gesetzes über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. 4. 1963, GBl I, S. 89, ausdrücklich, daß der Ministerrat „auf der Grundlage des Programms der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands“ sowie „der Beschlüsse des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, die die staatliche Tätigkeit betreffen“, arbeite.

20) Laut „Neues Deutschland“ vom 16. Juli 1960.

Art. 3 der jetzigen Verfassung „das Bündnis aller Kräfte des Volkes seinen organisierten Ausdruck findet“.

„Staatsapparat“, nichtkommunistische Parteien und „Massenorganisationen“ werden also gleichermaßen von der kommunistischen SED beherrscht und gesteuert. Sie bilden die drei Arten von Instrumenten, derer sich die SED zur Lenkung der Entwicklung in der DDR bedient. Diese organisatorische Struktur insgesamt wird dort heute wieder als „Diktatur des Proletariats“ charakterisiert<sup>21)</sup>. Dagegen war im April 1968 bei der Verabschiedung der zweiten DDR-Verfassung dieser Ausdruck im offiziellen Sprachgebrauch der DDR nicht üblich, weshalb er sich auch im Text dieser Verfassung nirgendwo findet.

An diesem Punkt wird der „volksdemokratische“ Charakter der DDR sichtbar. Die Kommunisten verstehen darunter eine Form der sogenannten Diktatur des Proletariats, die sich von der sogenannten Sowjetdemokratie nur unwesentlich unterscheidet. Die bestehenden Unterschiede seien aus der Eigenart der historischen Situation zu erklären, unter denen die sogenannten Volksdemokratien entstanden sind<sup>22)</sup>. Als unter Chruschtschow in der Sowjetunion davon gesprochen wurde, dort habe sich die Diktatur des Proletariats in einen Staat des gesamten Volkes verwandelt<sup>23)</sup>, behauptete man auch in der DDR, diese befinde sich in einem entsprechenden Übergangsstadium<sup>24)</sup>. Die inzwischen erfolgte Rückkehr zur Kennzeichnung als Diktatur des Proletariats wird man aber nicht als völlige Abkehr von diesem Volksstaatsgedanken ansehen können. Der Ausdruck „Volksstaat“ wird zwar heute ebenso vermieden wie die Bezeichnung „Volksdemokratie“. Alle drei Umschreibungen für den kommunistisch regierten „sozialistischen Staat“ lassen aber erkennen, daß die herkömmlichen Begriffe Diktatur des Proletariats und Volksdemokratie heute mit dem Volksstaatsgedanken verschmolzen worden sind.

21) So erstmals wieder Ulbricht in seiner Festrede anlässlich des 20. Jahrestages der Gründung der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ am 12. Oktober 1968, Staat und Recht 1968, S. 1735—1759 (1739).

22) Grundlagen des Marxismus-Leninismus, a. a. O. (Anmerkung 6), S. 621.

23) Nachweise dafür beispielsweise bei Müller-Römer, a. a. O. (Anmerkung 7), S. 36 f.

24) Vgl. dazu Schultz, Die Diktatur des Proletariats und das Verfassungsrecht der europäischen Volksdemokratien, in: Recht in Ost und West 1965, S. 229—237 (236 f.).



### III. Wandlungen im Regierungssystem

Schon in der Verfassung von 1949 hatte der Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt Ausdruck gefunden. Art. 50 erklärte nämlich die Volkskammer zum „höchsten Organ der Republik“, von dem alle anderen Staatsorgane abhängig seien. Damit war in der DDR die Konzentration aller gesamtstaatlichen Befugnisse in einer einzigen Spitze von Anfang an Verfassungsgrundsatz. Auch in der zweiten Verfassung wird die Volkskammer als „das oberste staatliche Machtorgan“ bezeichnet (Art. 48). Außerdem wird das Prinzip der Gewaltkonzentration für die Tätigkeit der Volkskammer als „Grundsatz der Einheit von Beschlußfassung und Durchführung“ in Art. 48 Abs. 2 angesprochen. Das Gewaltenteilungsprinzip und damit die Aufteilung der Macht im Staat auf verschiedene, prinzipiell getrennte „Teilgewalten“ wie Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung, die gleichberechtigt nebeneinander stehen und sich so gegenseitig ausbalancieren und kontrollieren sollen, wird von den DDR-Kommunisten strikt abgelehnt<sup>25)</sup>. Im System der einheitlichen Staatsgewalt der DDR findet deshalb lediglich eine Verteilung der unterschiedlichen öffentlichen Aufgaben auf verschiedene Staatsorgane nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten statt. Dies schließt andererseits nicht aus, daß ein und dasselbe Organ gesetzgeberische, vollziehende und rechtsprechende Befugnisse in sich vereinigen kann.

Dies war in der ersten Verfassung der DDR noch nicht durchgängig zu erkennen, wie das Beispiel der durch die Regierung erlassenen Rechtsvorschriften zeigt. Die Gesetzgebungskompetenz lag — abgesehen vom Fall des Volksentscheides — bei der Volkskammer (Art. 81). Eine Befugnis der Regierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen sah die Verfassung überhaupt nicht vor. Die Regierung konnte lediglich zur Ausführung der Gesetze der Republik allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 90). Trotzdem hat man im Schrifttum der DDR aus dieser Verfassungsbestimmung die Befugnis zur Normsetzung

durch Regierungsverordnungen herzuweisen versucht<sup>26)</sup>. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Verfassung setzte eine rege Verordnungstätigkeit der DDR-Regierung ein. Diese Rechtsverordnungen ergingen größtenteils ohne Angabe einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage<sup>27)</sup>. Erst 1954 wurde der Regierung im Wege der einfachen Gesetzgebung generell das Recht zugesprochen, „auf der Grundlage der Beschlüsse und Gesetze der Volkskammer Verordnungen und Verfügungen zu erlassen“<sup>28)</sup>. Inzwischen war die Zahl der Volkskammergesetze bereits weit hinter der der Regierungsverordnungen zurückgeblieben und sank auch später noch weiter ab<sup>29)</sup>. 1958 wurde schließlich das abgeleitete Ordnungsrecht des Ministerrates zu einer originären Rechtssetzungsbefugnis ausgestaltet<sup>30)</sup>. Erst 1968 ist dann die Wahrnehmung exekutiver und normativer Funktionen durch den Ministerrat als Ausfluß des Grundsatzes der Gewaltkonzentration in den Art. 78 und 79 der zweiten DDR-Verfassung normiert worden.

Die Verlagerung weiterer Teile der Normsetzungsbefugnis der Volkskammer auf andere Staatsorgane ist nur ein Beispiel für die Wandlungen im Regierungssystem der DDR seit 1949. Am bedeutsamsten war die Übertragung der politischen Regierungsaufgaben an ein neues Staatsorgan und dessen Ausgestaltung zu einer omnipotenten Zentralinstanz, die ihren effektiven Einflußmöglichkeiten nach allen anderen Staatsorganen übergeordnet ist. Ursprünglich waren auch in der DDR die

<sup>26)</sup> Brehme, über die normativen Akte der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, in: Staat und Recht 1963, S. 592—605 (599).

<sup>27)</sup> Einzelnachweise bei Zieger, Die Regierung der SBZ als Organ der Gesetzgebung, in: Recht in Ost und West 1960, S. 51—56 und 98—102 (53 f.).

<sup>28)</sup> § 4 Abs. 2 des Gesetzes über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 16. 11. 1954, GBl, S. 915.

<sup>29)</sup> Abgesehen von Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen hat die Volkskammer beispielsweise 1958 nur 18 Gesetze verabschiedet, während der Ministerrat rund 70 Verordnungen erließ. Im Jahre 1959 standen 11 Volkskammergesetzen rund 60 Rechtsverordnungen des Ministerrates gegenüber. Diese Zahlenangaben macht Zieger, a. a. O. (Anmerkung 27), S. 99, Anmerkung 89.

<sup>30)</sup> § 4 Abs. 2 des Gesetzes über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 8. 12. 1958, GBl I, S. 865: „Der Ministerrat erläßt Rechtsnormen in Form von Verordnungen; außerdem faßt er Beschlüsse zur Regelung von Einzelfragen.“

<sup>25)</sup> So beispielsweise schon Grotewohl, Im Kampf um die eine Deutsche Demokratische Republik, Berlin (Ost) 1959, Bd. 1, S. 274 f.; vgl. neuerdings den offiziellen Verfassungskommentar: Sorgenicht/Weichelt/Riemann/Semler (Hrsg.), Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente/Kommentar, Berlin (Ost) 1969, Bd. I, S. 278 f. (Erl. 1 zu Art. 5) und Bd. II, S. 247 f. (Erl. 2 zu Art. 48).



staatlichen Exekutivbefugnisse in der herkömmlichen Weise an der Spitze auf zwei Organe verteilt. Der Präsident der Republik sollte die mehr repräsentativen Aufgaben eines Staatsoberhauptes wahrnehmen, während die Regierung die eigentlichen politischen Entscheidungen zu treffen hatte<sup>31)</sup>. In der Verfassungswirklichkeit wurden diese allerdings vielfach außerhalb dieses Gremiums im Politbüro der SED oder anfangs auch von politischen Instanzen der Besatzungsmacht getroffen. Durch mehrere Gesetze wurde seit 1950 die Regierung der DDR, die laut Art. 91 der ersten Verfassung aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern bestand, in ein Kollegium der obersten Behördenchefs verwandelt, das sich seit 1954 nur noch Ministerrat nennt<sup>32)</sup>. Wichtige militärische Entscheidungsbefugnisse wurden Anfang 1960 dem Ministerrat entzogen und einem besonderen Gremium zugewiesen, dem Nationalen Verteidigungsrat<sup>33)</sup>. Nach dem Tode Wilhelm Piecks, des seit 1949 amtierenden Präsidenten der DDR, wurde im September 1960 die Institution des Präsidenten abgeschafft und statt dessen nach einer (der im übrigen höchst seltenen) formellen Verfassungsänderung ein Staatsrat gebildet<sup>34)</sup>. Dabei handelte es sich um ein Kollegialorgan, das aus dem Vorsitzenden, sechs Stellvertretern des Vorsitzenden, 16 einfachen Mitgliedern und einem Sekretär, also insgesamt aus 24 Personen bestand<sup>35)</sup>. Diesem Gremium obliegt seither nicht nur die Wahrnehmung der üblicherweise einem Staatsoberhaupt zustehenden Befugnisse, sondern ihm sind durch diese Verfassungsänderung auch echte Regierungsfunktionen übertragen worden. Dies geschah zunächst nicht durch eine formelle Einschränkung des Aufgabenkreises des Ministerrates, der bisher im staatlichen Bereich ausschließlich Regierungsfunktionen wahrgenommen hatte, sondern durch die Verleihung

paralleler Zuständigkeiten. So trat neben das Verordnungsrecht des Ministerrates ein gleichfalls sachlich unbeschränktes Recht des Staatsrates zum Erlaß von „Beschlüssen mit Gesetzeskraft“<sup>36)</sup>. Auch besitzt der Staatsrat seither die Kompetenz, grundsätzliche Beschlüsse in Fragen der Verteidigung und Sicherheit zu fassen; grundsätzliche Anordnungen des Nationalen Verteidigungsrates bedürfen der Bestätigung durch den Staatsrat<sup>36)</sup>. Damit war der Nationale Verteidigungsrat schon wenige Monate nach seiner Gründung praktisch nicht mehr dem Präsidium der Volkskammer, sondern dem Staatsrat unterstellt und in Bedeutung und Aufgabenkreis zugunsten des Staatsrates eingeschränkt worden<sup>37)</sup>. Die Verfassung von 1968 brachte nicht nur die Klarstellung, daß der Staatsrat mit Hilfe des Nationalen Verteidigungsrates die Landesverteidigung organisiert (Art. 73 Abs. 1), sondern unterstellte ihm den Ministerrat auch formell. Dieser ist heute unter dem Staatsrat die oberste Verwaltungsspitze mit vorwiegend wirtschaftsleitenden Aufgaben. Insoweit ähnelt seine Stellung schon seit einigen Jahren stark der Deutschen Wirtschaftskommission, die von 1947—1949 unter der sowjetischen Besatzungsmacht die deutsche Verwaltungsspitze für die SBZ bildete. Nach Art. 78 Abs. 2 der Verfassung von 1968 gehört es zu den Aufgaben des Ministerrates, wissenschaftlich begründete Prognosen auszuarbeiten, die Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus zu organisieren und die planmäßige Entwicklung der Volkswirtschaft zu leiten. Dem Staatsrat als der eigentlich politischen Regierungsspitze stehen somit heute zwei mehr technisch-verwaltungsmäßig orientierte „Kabinette“ zur Verfügung, nämlich der Ministerrat für allgemeine und Wirtschaftsangelegenheiten und der Nationale Verteidigungsrat für Militär- und Sicherheitsfragen.

Der Staatsrat hat auch bei der Rechtsetzung weitreichende Befugnisse. Er besitzt nämlich seit 1960 das Recht, Beschlüsse und Erlasse herauszugeben, die sofort rechtsverbindlich werden. Lediglich die Erlasse werden der Volkskammer später zur nachträglichen Bestätigung vorgelegt<sup>38)</sup>. Über dieses Recht zur eigenen Normsetzung hinaus kann der Staats-

<sup>31)</sup> Vgl. Art. 101—108 bzw. 91—100 der Verfassung von 1949 in der ursprünglichen Fassung.

<sup>32)</sup> Heute gilt das Gesetz über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. 4. 1963, GBl I, S. 89.

<sup>33)</sup> Dies geschah durch das Gesetz über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 27. 2. 1960, GBl I, S. 89.

<sup>34)</sup> Gesetz über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. 9. 1960, GBl I, S. 505.

<sup>35)</sup> Vgl. Art. 102 der Verfassung von 1949 in der Fassung des § 1 des Gesetzes über die Bildung des Staatsrates. Art. 67 Abs. 1 der Verfassung von 1968 legt die Zahl der Mitglieder des Staatsrates nicht mehr fest.

<sup>36)</sup> Art. 106 der Verfassung von 1949 in der Fassung des Gesetzes über die Bildung des Staatsrates.

<sup>37)</sup> Mampel, Die Funktion des Staatsrates der SBZ nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus, in: Recht in Ost und West, S. 129—140 (139).

<sup>38)</sup> Dies schreibt heute Art. 71 Abs. 1 der Verfassung von 1968 vor.



rat die Gesetzgebungsarbeiten der Volkskammer in hohem Maße beeinflussen, weil er Aufgaben wahrnimmt, die anderswo dem Parlamentspräsidium zustehen. In Vorbereitung der Volkskammertagungen behandelt der Staatsrat Gesetzesvorlagen und veranlaßt deren Beratung in den Volkskammerausschüssen (Art. 70 Abs. 1 Verfassung 1968). Da die Volkskammer während ihrer Wahlperiode nicht ständig oder regelmäßig tagt, sondern von Fall zu Fall einberufen wird, nahmen bis 1960 ihr Präsidium und einige ständige Ausschüsse zwischen den Tagungen die Aufgaben des Plenums wahr. Seither erfüllt der Staatsrat als Organ der Volkskammer zwischen deren Tagungen „alle grundsätzlichen Aufgaben, die sich aus den Gesetzen und Beschlüssen der Volkskammer ergeben“<sup>39)</sup>. Seit diesem Zeitpunkt sehen die Geschäftsordnungen der Volkskammer keine ständigen Ausschüsse mehr vor. Auch beruft der Staatsrat die Tagungen der Volkskammer ein (Art. 70 Abs. 2 Verfassung 1968). Das Präsidium der Volkskammer ist daher heute nur noch ein Tagungspräsidium<sup>40)</sup>.

Schließlich besitzt der Staatsrat auch wichtige Kompetenzen im Bereich der Rechtsprechung. Schon bei seiner Errichtung war ihm 1960 die Befugnis erteilt worden, allgemein verbindliche Auslegungen der Gesetze zu geben<sup>41)</sup>.

Nach der Verfassung von 1968 gehört es zu den Aufgaben des Staatsrates, die Verfassung und die Gesetze verbindlich auszulegen, soweit dies nicht durch die Volkskammer selbst erfolgt (Art. 71 Abs. 3). Im Auftrag der Volkskammer nimmt der Staatsrat die ständige Aufsicht über die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzlichkeit der Tätigkeit des Obersten Gerichts und des Generalstaatsanwaltes wahr (Art. 74 Verfassung 1968). Daraus wird nicht nur gefolgert, daß das Oberste Gericht dem Staatsrat regelmäßig über die Entwicklung der Rechtsprechung zu berichten hat<sup>42)</sup>, sondern auch, daß der Staatsrat dem Obersten Gericht den Erlaß von Richtlinien und Beschlüssen empfehlen kann<sup>43)</sup>.

Damit konzentriert sich im Staatsrat und innerhalb dieses Gremiums bei dessen Vorsitzendem die politische Macht im „Staatsapparat“, weil der Staatsrat in sich gesetzgeberische, vollziehende und rechtsprechende Befugnisse vereinigt. Dies entspricht den Vorstellungen der kommunistischen Verfassungslehre von der Gewaltenkonzentration. In der Personalunion zwischen Parteichef und Vorsitzendem des Staatsrats, wie sie gegenwärtig in der Person Ulbrichts gegeben ist, liegt eine zusätzliche Garantie für die reibungslose Übertragung des Willens der SED-Parteiführung auf den „Staatsapparat“.

#### IV. Die Ausrichtung der Verwaltungsorganisation am Grundsatz des demokratischen Zentralismus

Nach der Verfassung von 1949 gliederte sich die DDR in fünf Länder, die ihre Angelegenheiten selbst ordneten und über die Länderkammer an der Gesetzgebung der Republik mitwirkten<sup>44)</sup>. Innerhalb der Länder gliederte sich die Verwaltung in Kreise und Gemeinden, denen ihrerseits verfassungsrechtlich die kommunale Selbstverwaltung garantiert war<sup>45)</sup>. Bereits 1952, nachdem die SED zuvor auf ihrer 2. Parteikonferenz den Beginn des Aufbaus

der Grundlagen des Sozialismus proklamiert hatte, wurde diese territoriale Verwaltungsorganisation, wie sie in der Verfassung niedergelegt worden war, grundlegend geändert. Die Kreisgebiete wurden neu gegliedert und jeweils mehrere Kreise zu Bezirken zusammengefaßt<sup>46)</sup>. Die bestehenden Landtage und Landesregierungen lösten sich daraufhin auf. Obwohl man vom Fortbestand der Länder ausging, waren diese durch den Wegfall aller Organe zumindest handlungsunfähig geworden. Die Länderkammer, durch welche die Länder an der Gesetzgebung der Republik

<sup>39)</sup> So heute die Formulierung in Art. 66 Abs. 1 der Verfassung von 1968.

<sup>40)</sup> Vgl. Art. 55 der Verfassung von 1968.

<sup>41)</sup> Art. 106 der Verfassung von 1949 in der Fassung des Gesetzes über die Bildung des Staatsrates.

<sup>42)</sup> § 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (Gerichtsverfassungsgesetz) vom 17. 4. 1963, GBl I, S. 45.

<sup>43)</sup> § 17 Abs. 3 Gerichtsverfassungsgesetz.

<sup>44)</sup> Vgl. Art. 1 und 71—80 in der ursprünglichen Fassung.

<sup>45)</sup> Vgl. Art. 139—143 der Verfassung von 1949.

<sup>46)</sup> Dies geschah durch das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. 7. 1952, GBl S. 613.



beteiligt waren, wurde zunächst mit Mitgliedern der neu gebildeten Bezirkstage besetzt und erst einige Jahre später, Ende 1958, aufgelöst<sup>47)</sup>.

Auch im kommunalen Bereich betrieb die SED eine Umgestaltung der Verwaltungsorganisation, in deren Verlauf entgegen der ausdrücklichen Verfassungsgarantie des Art. 139 der Aufgabenbereich der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften immer mehr zusammenschrumpfte, bis schließlich diese Form mittelbarer Staatsverwaltung selbst verschwand. Die einschneidendste Einzelmaßnahme bei der Einengung des Wirkungskreises der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bildete die Aufhebung der gemeindlichen Finanzhoheit im Dezember 1950<sup>48)</sup>. Mit der Einbeziehung der Städte und Gemeinden in den „einheitlichen Staatshaushalt“ der DDR wurden diese völlig von den Finanzzuweisungen der Republik abhängig. Damit war bereits das Kernstück der kommunalen Selbstverwaltung beseitigt, wenn diese auch formell erst später aufgehoben wurde. Dies geschah in zwei Etappen. Kurz nach der staatlichen Neuordnung im Sommer 1952 wurde zunächst die Rechtsstellung der Stadtkreise abweichend von den Gemeindeordnungen des Jahres 1946 geregelt<sup>49)</sup>. Den Abschluß der Neuregelung des Kommunalverfassungsrechts bildete schließlich das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957 (GBl I, S. 65). Damit wurden auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus sich selbst verwaltenden Gebietskörperschaften, die sie bis dahin formell immer noch gewesen waren, zu territorialen Verwaltungseinheiten der einheitlichen und unmittelbaren Staatsorganisation.

Diese Entwicklung war von der SED unter Hinweis auf das Prinzip des demokratischen Zentralismus betrieben worden. Mit diesem

---

<sup>47)</sup> Gesetz über die Auflösung der Länderkammer der DDR vom 8. 12. 1958, GBl I, S. 867.

<sup>48)</sup> Dies geschah durch das Gesetz über die Reform des öffentlichen Haushaltswesens vom 15. 12. 1950, GBl S. 1201, dem schon eine Vielzahl vorwiegend organisatorischer Einengungsmaßnahmen vorgegangen war; vgl. dazu die Einzelheiten bei Türke, Demokratischer Zentralismus und kommunale Selbstverwaltung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Göttingen 1960, S. 58—82.

<sup>49)</sup> Vgl. die Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den Stadtkreisen vom 8. 1. 1953, GBl S. 53, und die Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtbezirksversammlung und ihrer Organe in den Stadtbezirken vom 8. 1. 1953, GBl S. 60.

Schlüsselbegriff kommunistischer Organisationslehre ist vor allem gemeint, daß innerhalb eines Gesamtsystems zwischen verschiedenen Organen Über- und Unterordnungsverhältnisse in der Weise bestehen, daß die unteren Organe stets und unbedingt die Anordnungen der höheren Organe zu befolgen haben<sup>50)</sup>. Der Einfluß der untergeordneten Organe auf die Willensbildung der übergeordneten Stellen beschränkt sich dabei praktisch auf die Unterbreitung von Vorschlägen. Organisationsrechtlich bedeutet das Prinzip des demokratischen Zentralismus zweierlei. Einmal folgt daraus, daß alle Träger öffentlicher Gewalt einander in der Weise zugeordnet sind, daß ein „einheitlicher Befehlszug von der Staatsspitze bis zur kleinsten Gemeinde“<sup>51)</sup> zustande kommt; zum anderen ist damit sichergestellt, daß alle Teile der Staatsverwaltung in vollem Umfang den Weisungen einer Zentrale unterliegen. Die Verlagerung von Kompetenzen auf nachgeordnete Organe bedeutet dabei — in den Begriffen des deutschen Verwaltungsrechts ausgedrückt — stets nur eine vertikale Dekonzentration aus Zweckmäßigkeitserwägungen<sup>52)</sup>. Bezirke, Städte und Gemeinden sind bei Geltung des Prinzips des demokratischen Zentralismus in der DDR also weder verselbständigte Organisationen mittelbarer Staatsverwaltung, noch besitzen sie einen gegen zentrale Einwirkung abgesicherten, weisungsfreien Zuständigkeitsbereich. Die Aufgabenverteilung zwischen zentralen und örtlichen Staatsorganen ist vielmehr eine Frage freien politischen Ermessens, das keiner verfassungsrechtlichen Beschränkung unterliegt. Auch kann in jedem konkreten Fall die jeweils höhere Stelle ihr Ermessen an das des untergeordneten Organs setzen.

Heute unterstehen somit alle örtlichen Organe entsprechend dem Prinzip des demokratischen Zentralismus jeweils zentralen Staatsorganen. Die örtlichen Volksvertretungen werden bereits seit 1961 durch den Staatsrat angeleitet und beaufsichtigt<sup>53)</sup>. Die Ministerien besitzen

---

<sup>50)</sup> Vgl. das Stichwort „demokratischer Zentralismus“, Kleines politisches Wörterbuch, Berlin (Ost) 1967, S. 126 f.

<sup>51)</sup> Türke, a. a. O. (Anmerkung 48), S. 147.

<sup>52)</sup> Zu den verwaltungsrechtlichen Begriffspaaren Zentralisation — Dezentralisation und Konzentration — Dekonzentration in diesem Zusammenhang vgl. Türke, a. a. O., S. 151—166.

<sup>53)</sup> Vgl. das Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 17. Januar 1957 über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen vom 20. 9. 1961, GBl I, S. 178.



teilweise — wie z. B. Militär, Polizei, Staatssicherheitsdienst, Bahn und Post — eigene nachgeordnete Fachbehörden. Soweit die Zentralinstanzen keinen eigenen Behördenunter-

bau haben, bestehen Fachabteilungen der örtlichen Räte. Für die Anleitung und Kontrolle der Bezirks- und Kreisräte ist seit 1964 ein eigenes Ministerium zuständig<sup>54)</sup>.

## V. Verfassungsrechtliche Aspekte der Entwicklung der Rechtspflege

Der in der Verfassung von 1949 angesprochene Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt hatte für die Rechtspflege der DDR von vornherein zwei Konsequenzen, die auch verfassungsrechtlich ihren Niederschlag fanden. Bei Gewaltkonzentration ist ein richterliches Prüfungsrecht der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen überflüssig, ja sogar schädlich, denn es basiert auf dem Modell einer Kontrolle parlamentarischer Entscheidungen durch eine andere, von der Volksvertretung unabhängige „Teilgewalt“. Art. 89 verwehrte deshalb den Richtern ausdrücklich, ordnungsgemäß verkündete Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Ebenfalls mit dem Gewaltvereinigungsprinzip unvereinbar wäre eine persönliche Unabhängigkeit der Richter, weil sie einen parlamentarischen Einfluß auf die Rechtsprechungsorgane ausschloße. So war der Verfassung von 1949 der Grundsatz lebenslänglicher Anstellung von Richtern fremd. Sie führte zwar die Wahl der höchsten Richter ein, beließ es im übrigen aber bei dem Grundsatz der Ernennung (Art. 31)<sup>55)</sup>. Jedoch war darin bereits generell eine Abberufbarkeit aller Richter vorgesehen (Art. 132).

Mit der allmählichen Durchsetzung des Prinzips des demokratischen Zentralismus in der DDR wurden dessen Auswirkungen auch für die Rechtspflege spürbar. Dies zeigte sich vor allem in einer Einengung der durch Art. 127 der Verfassung von 1949 garantierten sachlichen Unabhängigkeit der Richter. Hatten Stellen der Justizverwaltung schon vorher häufig die Spruchfähigkeit der Gerichte beeinflußt, so wurden derartige Weisungen doch allgemein erst 1963 durch § 1 Abs. 3 des neuen Gerichtsverfassungsgesetzes legalisiert. Dieser lautet nämlich:

„Die Richter und Schöffen sind in ihrer Rechtsprechung unabhängig und nur der Verfassung

und dem Gesetz unterworfen. Ihre Unabhängigkeit beruht auf der festen Verbindung mit dem Volke und wird durch ein demokratisches System der Leitung und Kontrolle der Rechtsprechung gesichert.“<sup>56)</sup>

Richterliche Unabhängigkeit bedeutet nach diesem Verständnis nicht sachliche Weisungsfreiheit, sondern schließt lediglich die Einflußnahme außergerichtlicher Stellen — etwa von Verwaltungsorganen — aus<sup>57)</sup>. Die seit 1963 ausdrücklich bestehende Verpflichtung der Richter, den Volksvertretungen, durch die sie gewählt worden sind, über ihre Tätigkeit Rechenschaft zu geben<sup>58)</sup>, rundet das Bild ab.

Auch institutionell gilt das Prinzip des demokratischen Zentralismus für die Gerichte untereinander ebenso wie für alle anderen Staatsorgane<sup>59)</sup>. Konsequenterweise bilden heute die Gerichte in der DDR eine Hierarchie, in der — angefangen vom Obersten Gericht — das jeweils höhere Gericht nicht nur Rechtsmittelinstanz für die Gerichte der nächst unteren Stufe ist, sondern auch deren Rechtsprechung anleitet und kontrolliert. Dies geschieht durch verschiedene Instrumente, die sich gegenseitig ergänzen, etwa den Erlaß von Richtlinien und Beschlüssen<sup>60)</sup>, Visitationen durch Inspektionsgruppen und die sogenannte Gerichtskritik<sup>61)</sup>.

<sup>56)</sup> Die derart beschränkte sachliche Unabhängigkeit der Richter wird im DDR-Schrifttum mit dem ausdrücklichen Hinweis auf das Prinzip des demokratischen Zentralismus gerechtfertigt; vgl. etwa Herrmann/Schüsseler, Inhalt und Bedeutung der Unabhängigkeit des Richters in der DDR, in: Neue Justiz 1963, S. 129—135 (130).

<sup>57)</sup> Ebenda, S. 133.

<sup>58)</sup> Erstmals festgelegt im 3. Teil, Ziff. II 2 des Erlasses des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege (Rechtspflegeerlaß) vom 4. 4. 1963, GBl I, S. 21; vgl. heute auch Art. 95 Verfassung 1968.

<sup>59)</sup> So ausdrücklich ein Urteil des Obersten Gerichts, abgedruckt in Neue Justiz 1961, S. 104.

<sup>60)</sup> Vgl. Müller-Römer, Zur Rechtsnatur der Richtlinien des Obersten Gerichts der DDR, in: Recht in Ost und West 1968, S. 151—157.

<sup>61)</sup> Darüber näher: Müller-Römer, Die Gerichtskritik in der DDR, in: Zeitschrift für Zivilprozeß 1969, S. 284—296.

<sup>54)</sup> Die Errichtung wurde am 4. Juni 1964 in „Neues Deutschland“ bekanntgegeben.

<sup>55)</sup> Die übrigen Richter werden seit 1959 gewählt; vgl. dazu das Gesetz über die Wahl der Richter der Kreis- und Bezirksgerichte durch die örtlichen Volksvertretungen vom 1. 10. 1959, GBl I, S. 751.



Das höchste Gericht der DDR seinerseits ist entsprechend den beiden Organisationsprinzipien sozialistischer Staatlichkeit der Volkskammer und zwischen deren Tagungen dem Staatsrat verantwortlich<sup>62)</sup>. Die Volkskammer bestimmt zwar nach Art. 49 Abs. 3 der Verfassung die Grundsätze der Tätigkeit des Obersten Gerichts, aber in ihrem Auftrag nimmt der Staatsrat „die ständige Aufsicht über die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzlichkeit der Tätigkeit des Obersten Gerichts wahr“ (Artikel 74). Dementsprechend hat das Oberste Gericht dem Staatsrat regelmäßig über die Entwicklung der Rechtsprechung zu berichten<sup>63)</sup>. Der Staatsrat kann dem Obersten Gericht den Erlaß von Richtlinien und Beschlüssen mit verbindlicher Wirkung für alle Gerichte empfehlen<sup>64)</sup>.

Die Organisation der Gerichtsbarkeit in der DDR wurde entsprechend den Grundsätzen der Gewaltenvereinigung und des demokratischen Zentralismus seit 1949 völlig umgebaut, ohne daß der Wortlaut des entsprechenden Abschnittes der ersten Verfassung geändert worden wäre. Bei der allgemeinen staatlichen Umorganisation des Jahres 1952 wurden im Zuge der Schaffung eines zentralistischen Einheitsstaates auch die Amts-, Land- und Oberlandesgerichte der Länder aufgelöst. An ihre Stelle traten Gerichte in den Kreisen und den neu gebildeten Bezirken<sup>65)</sup>, so daß fortan ein dreistufiger Instanzenzug vom Kreisgericht über das Bezirksgericht zum Obersten Gericht gegeben war. Die Kreis- und Bezirksgerichte waren zunächst für die Rechtsprechung in Straf- und Zivilsachen zuständig<sup>66)</sup>. Daneben bestanden bis 1963 noch selbständige Kreis- und Bezirksarbeitsgerichte<sup>67)</sup>, während in der höchsten Instanz kein selbständiger Arbeitsgerichtshof existierte, sondern die entsprechenden Aufgaben von Anfang an innerhalb des Obersten Gerichts durch einen besonderen Senat wahr-

genommen wurden<sup>68)</sup>. Durch die vollständige Verschmelzung der Arbeitsgerichte mit den allgemeinen Gerichten<sup>69)</sup> hätte die DDR 1963 eine dreistufige Einheitsgerichtsbarkeit erhalten, die zwar sachlich durch das Fehlen eines gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt stark beschränkt war, aber doch für die Rechtsuchenden den Vorzug der Klarheit bot, wenn nicht zur gleichen Zeit eine organisatorisch selbständige Militärgerichtsbarkeit errichtet worden wäre<sup>70)</sup>, die wie die frühere Arbeitsgerichtsbarkeit nur in der Spitze beim Obersten Gericht mit der übrigen Gerichtsbarkeit zusammenläuft. Das Kollegium für Militärstrafsachen beim Obersten Gericht, die Militärobergerichte und die Militärgerichte sind nicht nur für Straftaten von Soldaten zuständig, sondern auch für Straftaten, die sich gegen die militärische Sicherheit richten<sup>71)</sup>.

Ebenfalls schon vor 1968 war eine Institution der Rechtspflege entwickelt worden, die als sogenannte gesellschaftliche Gerichtsbarkeit<sup>72)</sup> erst in der zweiten DDR-Verfassung ihren Niederschlag fand. Seit 1952 hatte die SED zunächst ohne Rechtsgrundlage und später beruhend auf verschiedenen, einander ablösenden Ministerratsverordnungen in staatlichen Betrieben Konfliktkommissionen gebildet, die vor allem kleinere arbeitsrechtliche Streitigkeiten schlichten sollten. Ab 1963 wurden un-

<sup>62)</sup> So erstmals § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (Gerichtsverfassungsgesetz) vom 17. 4. 1963, GBl I, S. 45; heute auch Art. 93 Abs. 3 Verfassung 1968.

<sup>63)</sup> § 12 GVG 1963.

<sup>64)</sup> § 17 GVG 1963.

<sup>65)</sup> Vgl. die Verordnung über die Neugliederung der Gerichte vom 28. 8. 1952, GBl S. 791.

<sup>66)</sup> §§ 41, 42, 49 und 50 des Gesetzes über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (Gerichtsverfassungsgesetz) vom 2. 10. 1952, GBl S. 983.

<sup>67)</sup> Rechtsgrundlage dafür war seit 1953 die Verordnung über die Neubildung und die Aufgaben der Arbeitsgerichte vom 30. 4. 1953, GBl S. 693.

<sup>68)</sup> Vgl. die erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung des Obersten Gerichtshofes und der Obersten Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. 12. 1951, GBl S. 1179.

<sup>69)</sup> Dies geschah im Zuge der Neuordnung der Gerichtsbarkeit durch den Rechtspflegeerlaß; vgl. das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzbuches der Arbeit vom 17. 4. 1963, GBl I, S. 63.

<sup>70)</sup> Rechtsgrundlage bildete das Gesetz zur Ergänzung des Gerichtsverfassungsgesetzes der Deutschen Demokratischen Republik vom 24. 1. 1962 (GBl I, S. 28). Bis zur Bildung der darin vorgesehenen Militärgerichte blieben zunächst die allgemeinen Gerichte zuständig (Durchführungsverordnung zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 24. 1. 1962 [GBl II, S. 58]). Mit dem 1. Juli 1963 gingen alle Militärstrafsachen — unabhängig vom Stand des Verfahrens — auf die zuständigen Militärgerichte über (§ 29 des Erlasses des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Stellung und die Aufgaben der Gerichte für Militärstrafsachen [Militärgerichtsordnung] vom 4. 4. 1963 [GBl I, S. 71]).

<sup>71)</sup> § 4 der Militärgerichtsordnung.

<sup>72)</sup> Ausführlich darüber: Schmidt, Wesen und Entwicklung der Konflikt- und Schiedskommissionen in der DDR, 2 Teile, Studien und Analysen aus dem Institut für Ostrecht der Universität zu Köln, Nr. 11 u. 14.



ter der Bezeichnung Schiedskommissionen nach und nach parallele Institutionen für genossenschaftliche und private Betriebe sowie nach territorialen Gesichtspunkten in Städten und Gemeinden eingerichtet. Der Aufgabenkreis dieser Rechtspflegeorgane hatte sich noch unter Geltung der alten Verfassung mehrfach geändert. Die Verfassung von 1968 erhob schließlich die Konflikt- und Schiedskommissionen in den Rang „gesellschaftlicher Gerichte“ (Art. 92). Zwei Monate nach Annahme der Verfassung erging ein Gesetz, das diesen Fragenkreis regelte<sup>73)</sup>. Ihm folgten bald Ordnungen über Verfassung und Verfahren der beiden Arten gesellschaftlicher Gerichte<sup>74)</sup>. Danach bestehen heute in Betrieben aller Art, in staatlichen Einrichtungen und gesellschaftlichen Organisationen Konfliktkommissionen, in den Gemeinden und Produktionsgenossenschaften Schiedskommissionen als gesellschaftliche Gerichte (§§ 4 und 5 GGG).

Die gesellschaftlichen Gerichte der DDR bilden heute einen „Bestandteil des einheitlichen Systems der sozialistischen Rechtspflege“ (§ 1 Abs. 1 GGG). Sie üben „im Rahmen der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben“ Rechtsprechung aus (§ 2 Abs. 1 GGG), sind also durch staatliches Gesetz geschaffen worden. Änderungen ihrer Stellung und Befugnisse sind ebenfalls nur auf dem Wege der Gesetzgebung möglich<sup>75)</sup>. Zuständig sind die gesellschaftlichen Gerichte hauptsächlich für die Entscheidung von Arbeitsrechtssachen und einfachen zivilrechtlichen Streitigkeiten, die Aburteilung kleinerer Straftaten, Verfehlungen und Ordnungswidrigkeiten sowie die Ahndung von Verletzungen der Schulpflicht und arbeitsscheuen Verhaltens (§§ 8 und 9 GGG). Gegen alle Entscheidungen der gesellschaftlichen Gerichte ist das Rechtsmittel des Einspruchs beim zuständigen Kreisgericht gegeben (§ 13 Abs. 1 GGG). Das Oberste Gericht sorgt für die einheitliche Rechtsanwendung in

der Tätigkeit der gesellschaftlichen Gerichte<sup>76)</sup>. Diese Einzelheiten lassen erkennen, daß die Konflikt- und Schiedskommissionen heute die unterste Stufe eines Instanzenzuges bilden, der über die Kreis- und Bezirksgerichte zum Obersten Gericht der DDR führt<sup>77)</sup>. Innerhalb dieses einheitlichen Gerichtssystems sind die Spruchkörper der untersten Stufe nur mit Laienrichtern<sup>78)</sup>, die der beiden mittleren Stufen meistens mit Berufsrichtern und Schöffen<sup>79)</sup>, die Senate des Obersten Gerichts als Spruchkörper der obersten Stufe — abgesehen von Entscheidungen in Arbeitsrechtssachen — ausschließlich mit Berufsrichtern besetzt<sup>80)</sup>. Angesichts dieser engen Verklammerung aller Rechtsprechungsorgane zu einem einheitlichen Organismus erscheint es zweitrangig, daß die rechtsprechenden Gremien teils als gesellschaftliche, teils als staatliche Gerichte bezeichnet werden. Die Konflikt- und Schiedskommissionen bilden die Basis eines straff organisierten, staatlich gelenkten Gerichtssystems, haben also eher den Charakter staatlicher Spezialgerichte für Betriebe und Gemeinden, die kraft gesetzlicher Delegation in begrenztem Umfang anstelle der ordentlichen Gerichte Recht sprechen, als daß man sie als „gesellschaftliche“ Gerichte ansehen könnte, die einem Bereich entstammen, in dem es so etwas wie Autonomie der Gesellschaft gibt<sup>81)</sup>.

Der Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt war auch in der DDR ursprünglich den Gerichten anvertraut. So sah Art. 138 der Verfassung von 1949 eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zum „Schutz der Bürger gegen rechtswidrige Maßnahmen der Verwaltung“ vor. Das im gleichen Verfassungsartikel angekündigte Gesetz, durch welches Aufbau und Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte geregelt werden sollte, ist allerdings niemals ergangen. Die seit dem 8. Mai 1945 in den damaligen Ländern Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg auf landesrechtlicher Grundlage errichteten Verwaltungsgerichte sind 1952 zu-

<sup>73)</sup> Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (GGG) vom 11. 6. 1968, GBl I, S. 229.

<sup>74)</sup> Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Wahl und Tätigkeit der Konfliktkommissionen (Konfliktkommissionsordnung) vom 4. 10. 1968, GBl I, S. 287, und Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Wahl und Tätigkeit der Schiedskommissionen (Schiedskommissionsordnung) vom 4. 10. 1968, GBl I, S. 299.

<sup>75)</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 GVG 1963 in der Fassung des § 20 GGG.

<sup>76)</sup> So ausdrücklich § 15 Abs. 1 GGG. Das folgte an sich schon aus Art. 93 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 92 der Verfassung von 1968.

<sup>77)</sup> Vgl. die Formulierung des Art. 92 Satz 1 der Verfassung.

<sup>78)</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 GGG.

<sup>79)</sup> Vgl. §§ 34 und 39 GVG 1963 sowie §§ 22 und 26 Militärgerichtsordnung.

<sup>80)</sup> Vgl. § 24 Abs. 2 GVG 1963 sowie § 20 Abs. 3 Militärgerichtsordnung.

<sup>81)</sup> Pleyer/Lieser (Zur Betriebsjustiz in beiden Teilen Deutschlands, in: Deutschland Archiv 1968, S. 574—589) sehen deshalb darin zu Recht „ziel- und zweckgerichtete Schöpfungen der staatlichen Führung“ (S. 585).



sammen mit den anderen Landesbehörden aufgelöst worden. Da die ordentlichen Gerichte in der DDR für die Entscheidung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten in der Regel nicht zuständig sind, besteht seit 1952 praktisch kein gerichtlicher Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt mehr.

Seither hatte der Bürger gegen ihn belastende Verwaltungsmaßnahmen meist nur das Recht der Beschwerde an die vorgesetzte Behörde, die endgültig entschied, und dies auch nur dann, wenn es ausdrücklich vorgesehen war. So waren bei enteignenden Eingriffen im Wege der sogenannten Inanspruchnahme von Grundstücken nach dem Aufbaugesetz von 1950 Rechtsmittel oder Rechtsbehelfe bisher überhaupt nicht gegeben, weil ein generelles Beschwerderecht nicht existierte<sup>82)</sup>. Formlose Beschwerden, die als „Eingaben“ gemacht werden, bieten kaum eine Handhabe für den Individualrechtsschutz. Mit dem Eingabenrecht<sup>83)</sup> soll den Bürgern von vornherein kein Rechtsbehelf gegen staatliches Handeln gewährt werden, sondern damit sollen Zustände oder Maßnahmen, die für den kommunistisch regierten Staat schädlich sind, aufgezeigt werden. Neben der Lückenhaftigkeit der Rechtsbehelfe bestand in der DDR bisher auch keine Staatshaftung für Amtspflichtverletzungen<sup>84)</sup>. In beiden Punkten kündigte die neue Verfassung 1968 Verbesserungen an.

In den Art. 104 und 105 wurde das Beschwerderecht neu geregelt. Anstelle der bisher nur punktuell gegebenen Möglichkeiten förmlicher Beschwerdeverfahren trat damit die allgemeine Befugnis, mit dem Rechtsbehelf der Beschwerde gegen Akte der öffentlichen Gewalt anzugehen, wobei je nach der Behördenebene unterschiedliche Verfahrensgrundsätze gelten. Bei zentralen Stellen ist jeweils das übergeordnete Vollzugsorgan Beschwerdeinstanz. Eine Behandlung von Beschwerden durch die Volkskammer ist in diesem Zusammenhang also nicht vorgesehen. Statt dessen ist für Beschwerden gegen Leitungsentscheidungen des

<sup>82)</sup> Das Oberste Gericht der DDR lehnt die Zuständigkeit der Gerichte für Rechtsstreitigkeiten über alle mit Enteignungen zusammenhängende Verwaltungsakte ab (ständige Rechtsprechung seit *OGZ* 1, 12).

<sup>83)</sup> Heute geregelt durch Art. 103 Verfassung 1968 und Erlaß des Staatsrats der Deutschen Demokratischen Republik über die Eingaben der Bürger und die Bearbeitung durch die Staatsorgane vom 27. 2. 1961, *GBI* I, S. 7.

<sup>84)</sup> Vgl. dazu Brintzinger, Staatshaftung für Amtspflichtverletzungen in der SBZ?, in: *Recht in Ost und West* 1965, S. 145—155 und 193—202.

Ministerrats, des Obersten Gerichts oder des Generalstaatsanwaltes der Staatsrat zuständig. Auch über Beschwerden gegen Entscheidungen zentraler Organe des Ministerrats befindet nicht die Stelle, die Anlaß zur Beschwerde gegeben hat, sondern die vorgesetzte Behörde, also der Ministerrat. Beschwerden gegen Entscheidungen örtlicher Organe sind dagegen bei dem Leiter der entscheidenden Behörde einzu legen. Erst wenn dieser seine Entscheidung nicht abändert, ist der Beschwerdeführer berechtigt, sich an eine andere Stelle zu wenden. Dies ist aber bei Entscheidungen örtlicher Organe nicht die nächsthöhere Verwaltungsinstanz, sondern die zuständige Volksvertretung. Bei den örtlichen Volksvertretungen sollen zu diesem Zweck besondere Beschwerdeausschüsse gebildet werden. Der in Art. 105 Abs. 2 angekündigte Staatsratserlaß über Aufgaben und Rechte dieser Beschwerdeausschüsse ist allerdings bis heute noch nicht ergangen. Man experimentiert bisher in der DDR lediglich mit einigen Modell-Beschwerdeausschüssen<sup>85)</sup>. Dabei ist eine restriktive Tendenz spürbar, die sich nicht nur in der abnehmenden Dichte der Berichterstattung über dieses Experiment, sondern auch aus sachlichen Einzelheiten ablesen läßt. Entgegen dem Verfassungswortlaut ist heute beispielsweise nur noch davon die Rede, Beschwerdeausschüsse auf Bezirks- und Kreisebene zu bilden.

Durch Art. 106 der Verfassung von 1968 wurde in der DDR die Staatshaftung für Amtspflichtverletzungen allgemein eingeführt. Für Schäden, die einem Bürger oder seinem persönlichen Eigentum durch ungesetzliche Maßnahmen von Mitarbeitern der Staatsorgane zugefügt werden, haftet danach das Organ, dessen Mitarbeiter den Schaden verursacht hat. Der damit unternommene Versuch einer wirksamen Rechtsbindung der Verwaltung erinnert freilich in der Unterscheidung zwischen Staat und schädigendem Staatsorgan an die Anfänge des deutschen Staatshaftungsrechts im vorigen Jahrhundert, als wegen des Gottesgnadentums nicht der Souverän, sondern nur der „Fiskus“ als Vermögensmasse des Herrschers verklagt werden konnte. Voraussetzungen und Verfahren dieser Staatshaftung sind inzwischen durch Gesetz geregelt worden<sup>86)</sup>. Ließ die Verfassungsbestimmung noch offen, ob die Entschei-

<sup>85)</sup> Darüber näher: Westen, Verwaltungsrechtsschutz in der Retorte, in: *Deutschland Archiv* 1969, S. 370—378 (372 ff.).

<sup>86)</sup> Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik (Staatshaftungsgesetz) vom 12. 5. 1969, *GBI* I, S. 34.



derung von Staatshaftungsansprüchen den Beschwerdeausschüssen der Volksvertretungen, den Verwaltungsbehörden oder den Gerichten übertragen werden würde, so brachte das Staatshaftungsgesetz die Lösung, welche am stärksten obrigkeitsstaatlichem Denken verhaftet ist. Der Leiter der Behörde, durch deren Mitarbeiter oder Beauftragten der Schaden verursacht worden ist, entscheidet nämlich über Grund und Höhe des Schadensersatzanspruches, sofern dafür nicht anderweitig die Zuständigkeit des Leiters eines übergeordneten Organs festgelegt ist (§ 5 Abs. 3). Gegen diese Entscheidung über den Schadensersatzantrag ist binnen Monatsfrist die Beschwerde zulässig, die bei der Behörde einzulegen ist, deren Entscheidung angefochten wird. Wird der Beschwerde nicht abgeholfen, so entscheidet der Leiter der übergeordneten Stelle endgültig (§ 6). Damit bleibt bei der Entscheidung über Staatshaftungsansprüche in der DDR die Verwaltung Richter in eigener Sache. Andere kommunistisch regierte Staaten haben in letzter Zeit dafür vergleichsweise modernere Lösungen gefunden. Nach der rumänischen Verfassung von 1965 beispielsweise steht den Bürgern, die durch ungesetzliche Akte der öffentlichen Gewalt in ihren Rechten beeinträchtigt worden sind, der Weg zu den ordentlichen Gerichten offen<sup>87)</sup>.

Überblickt man die Entwicklung des Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt in der DDR, so kann man feststellen, daß seit dem Tiefpunkt, der 1952 mit der Auflösung der Verwaltungsgerichte der Länder eingetreten war, eine Aufwärtsentwicklung zu modernen und sachgerechten Lösungen begonnen hat, die in der geschilderten Weise auch in der neuen Verfassung ihren Niederschlag gefunden hat. Die seitherige Entwicklung dürfte allerdings eher rückläufig sein, zumindest

aber diesen positiven Trend unterbrochen haben.

Abschließend muß noch auf die Ambivalenz eines Terminus hingewiesen werden, der seit den fünfziger Jahren in Gesetzgebung und Schrifttum der DDR geläufig ist. Auch die neue Verfassung erwähnt die „sozialistische Gesetzlichkeit“ verschiedentlich<sup>88)</sup>. Wie schon die beiden Bestandteile dieses Begriffs erkennen lassen, liegt darin die Verbindung statischer und dynamischer Momente beschlossen. Dies bewirkt ein ständiges Pendeln zwischen der Funktion der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ als die bestehende Rechtsordnung stabilisierender Faktor und der rein weltanschaulich-parteilichen Handhabung allen Rechts. Die Beurteilung einer gleichartigen Sachlage kann deshalb zu zwei verschiedenen Zeitpunkten in der DDR nicht nur wegen einer Änderung von Rechtsvorschriften oder wegen eines Wandels sozialer Anschauungen, der über Generalklauseln oder unbestimmte Rechtsbegriffe eine Änderung der Rechtsprechung bewirkt, unterschiedlich ausfallen, sondern auch deshalb, weil das eine Mal mehr die Positivität und das andere Mal mehr die (parteiliche) Finalität der entscheidungserheblichen Norm betont wird. Es zeigt sich also, daß der Grundsatz der sozialistischen Gesetzlichkeit nur eine situationsbedingt-relative, keinesfalls eine durchgängige Selbstbindung der öffentlichen Gewalt bewirkt. Solange diese Gesetzlichkeitsauffassung maßgebend ist, wird man daher nicht davon sprechen können, daß in der DDR auch nur gesetzesstaatliche Verhältnisse herrschen, weil die Rechtsanwendung für den einzelnen stets unberechenbar ist. „Sozialistische Gesetzlichkeit“ hat also nichts mit dem Rechtsstaatsgedanken zu tun, auch wenn gelegentlich in diesem Zusammenhang in der DDR von sozialistischer Rechtsstaatlichkeit gesprochen wird<sup>89)</sup>.

## VI. Der Weg zur sozialistischen Planwirtschaft

Die Ausführungen über Ziele und Aufgaben der Wirtschaft, wie sie sich in Art. 19 der Verfassung von 1949 finden, enthielten noch keine Aussagen, die der politischen Ökonomie des Sowjetkommunismus entstammten. Wenn dabei von den Grundsätzen sozialer Gerechtig-

keit, der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins und einer Beteiligung am Produktionsergebnis entsprechend der jeweiligen Leistung die Rede war, so konnten damit auch Zielset-

<sup>87)</sup> Art. 35 in Verbindung mit Art. 96 Abs. 3 der rumänischen Verfassung.

<sup>88)</sup> Vgl. die Überschrift des Abschnitts IV sowie die Art. 19, 81, 87, 90 und 97.

<sup>89)</sup> Am nachdrücklichsten hat das Meister am Schluß seiner Arbeit über „Das Rechtsstaatsproblem in der westdeutschen Gegenwart“, Berlin (Ost) 1966, getan (vgl. S. 268 ff., besonders S. 272), der allerdings den Rechtsstaatsbegriff lediglich aus propagandistischen Gründen für den sozialistischen Staat reklamiert (S. 277 f.).



zungen einer ganz andersartigen Wirtschaftsordnung — etwa der sozialen Marktwirtschaft — angesprochen sein. Gemeinwirtschaftliche Motive klangen an, wenn es hieß:

„Die Wirtschaft hat dem Wohle des ganzen Volkes und der Deckung seines Bedarfs zu dienen.“

Eine Festlegung auf eine am kommunistischen Dogma orientierte Wirtschaftsweise war jedenfalls der ersten DDR-Verfassung nicht zu entnehmen.

Dies geschah aber nach der 2. Parteikonferenz der SED vom Juli 1952, auf der man den Aufbau der Grundlagen des Sozialismus in der DDR proklamiert hatte. Enthielten die Präambeln der bis dahin ergangenen Volkswirtschaftspläne keine diesbezüglichen Aussagen, so wurde von diesem Zeitpunkt an stets auf das Ziel des Sozialismus hingewiesen<sup>90)</sup>. Der Verfassungswortlaut blieb davon unberührt. Erst durch die Verfassung von 1968 wurde festgestellt, daß die Volkswirtschaft der DDR primär der Stärkung der sozialistischen Ordnung diene (Art. 9 Abs. 2), was zuvor schon in einer Vielzahl einfacher Gesetze ausgesprochen worden war.

Im Sinne der historischen Periodisierung des Marxismus-Leninismus liegt schon in der Bezeichnung der DDR als sozialistischer Staat durch Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von 1968 eine grundlegende Aussage zur Wirtschaftsordnung. In der sozialistischen Periode sei zwar „die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen“ beseitigt (Art. 2 Abs. 3), die volkswirtschaftliche Produktivität erlaube aber noch nicht die Verwirklichung des kommunistischen Grundsatzes: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen.“ Für den Sozialismus gelte statt dessen die schon erwähnte Formel: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung.“ Dieser Satz der marxistisch-leninistischen Ideologie ist deshalb in die sozialistische Verfassung übernommen worden (Art. 2 Abs. 3). Die Volkswirtschaft der DDR dient folglich in erster Linie der Stärkung der sozialistischen Ordnung (Art. 9 Abs. 2), deren Ziel wiederum die Errichtung der kommunistischen Wohlstandsgesellschaft ist. Zur verfassungsrechtlichen Festlegung genügt schon die Normierung des marxistisch-leninistischen Sozialismusbegriffes, da dieser das kommunistische Endziel in-

tendiert. Die Verfassung von 1968 begnügt sich deshalb mit dieser Feststellung und enthält keinen Hinweis auf die endgültige Zielsetzung, in einem Teil Deutschlands den Vollkommunismus aufzubauen.

Art. 21 der 1. DDR-Verfassung schrieb vor, daß der Staat durch die gesetzgebenden Organe einen öffentlichen Wirtschaftsplan aufzustellen habe. Über Art und Umfang dieser Wirtschaftsplanung enthielt die Verfassung keine Angaben. Das Verfassungsrecht gab also keine Auskunft darüber, ob damit eine umfassende oder nur eine partielle Planung gemeint war und ob diese indikativ oder imperativ gehandhabt werden sollte. Der 1950 von der Volkswirtschaftskammer verabschiedete 1. Volkswirtschaftsplan der DDR<sup>91)</sup> ließ schon erkennen, daß diese Verfassungsbestimmung als Mandat zu einer totalen Planung über den wirtschaftlichen Bereich hinaus angesehen wurde. Er brachte nämlich nicht nur Hauptkennziffern für alle Wirtschaftsbereiche, sondern legte darüber hinaus auch Entwicklungsziele für Wissenschaft, Technik, Gesundheitswesen und sogar für die Kultur fest. Nach sowjetischem Vorbild wurden meist mengenmäßige Planaufgaben mit unbedingter Verbindlichkeit für alle Planträger erteilt. Neben derartige Jahrespläne traten bald Perspektivpläne, die Entwicklungsziele für längere Zeiträume abstecken sollten und damit den Rahmen für jeweils mehrere Jahrespläne bildeten<sup>92)</sup>. Diese Planungsweise wird in der neuen Verfassung von 1968 als sozialistische Planwirtschaft bezeichnet (Art. 9 Abs. 3).

Apparat und Methodik der staatlichen Wirtschaftsplanung in der DDR haben in den letzten 20 Jahren eine Unzahl von zumeist recht kurzlebigen Änderungen erfahren. Es lohnt sich deshalb hier nicht, diese nachzuzeichnen. Ging es anfangs teilweise noch darum, die staatliche Zentralplanung bis in den letzten Betrieb wirksam werden zu lassen, so mußte man seit Erreichen dieses Zustandes in der DDR sein Hauptaugenmerk darauf richten, die Elastizi-

<sup>91)</sup> Gesetz über den Volkswirtschaftsplan 1950, das Zweite Jahr des Zweijahresplanes der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. 1. 1950, GBl, S. 41.

<sup>92)</sup> Bisher hat es in der DDR folgende Perspektivpläne gegeben: Fünfjahrplan 1951—1955 (Gesetz vom 1. 11. 1951), GBl, S. 973; Fünfjahrplan 1956—1960 (Gesetz vom 9. 1. 1958), GBl I, S. 41, der jedoch Ende 1958 abgebrochen worden ist; Siebenjahrplan 1959—1965 (Gesetz vom 1. 10. 1959), GBl I, S. 703, der 1961 ebenfalls abgebrochen worden ist; Perspektivplan bis 1970 (Gesetz vom 26. 5. 1967), GBl I, S. 65.

<sup>90)</sup> Erstmals in der Präambel des Gesetzes über den Volkswirtschaftsplan 1953 vom 17. 12. 1952, GBl, S. 1319.



tät und Effektivität der schwerfälligen Wirtschaftsmaschinerie zu verbessern. Zentralisation und Kopflastigkeit sollten durch Dekonzentration und Auflockerung vermieden werden, ohne daß Korrekturen an grundlegenden Bestandteilen des Systems vorgenommen zu werden brauchten. Den wichtigsten Einschnitt in dieser Entwicklung bildete die Einführung eines „Neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“, beginnend mit dem Jahre 1964<sup>93</sup>). Durch ein sogenanntes in sich geschlossenes System ökonomischer Hebel sollten Initiative und Eigenverantwortung auf allen Ebenen gefördert werden. Als ökonomisches System des Sozialismus, wie man die neue Wirtschaftslenkungs-methodik in der DDR heute bezeichnet, hat dieses neue Leitungsmodell 1968 auch verfassungsrechtliche Gestalt gewonnen. In Art. 9 Abs. 3 der neuen Verfassung heißt es nämlich: „Das ökonomische System des Sozialismus verbindet die zentrale staatliche Planung und Leitung der Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung mit der Eigenverantwortung der sozialistischen Warenproduzenten und der örtlichen Staatsorgane.“

Damit fand erstmals eines der seit den Wirtschaftsreformen in den kommunistisch regierten Ländern verwirklichten sogenannten neuen ökonomischen Systeme durch eine Generalklausel Eingang in das Verfassungsrecht. Die ausdrückliche Beschränkung der zentralen Planung auf grundsätzliche Fragen bedeutet zwar, daß der Wirtschaftsablauf im übrigen den am Wirtschaftsprozeß unmittelbar Beteiligten überlassen wird<sup>94</sup>). Andererseits bringt die gleichzeitig erwähnte Eigenverantwortung den Betrieben nicht automatisch eine klare Kompetenzabgrenzung zu den wirtschaftsleitenden Staatsorganen<sup>95</sup>). In dieser Elastizität und Un-

<sup>93</sup>) Rechtsgrundlage dafür bildete die Richtlinie des Ministerrats für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft vom 11. 7. 1963, GBl II, S. 453. Aus der Fülle dazu veröffentlichter wirtschaftswissenschaftlicher Untersuchungen sei hier nur die zusammenfassende Analyse von Leptin, Das „Neue ökonomische System“ Mitteldeutschlands, in: Thalheim/Höhm (Hrsg.), Wirtschaftsreformen in Osteuropa, Köln 1968, S. 100—130, erwähnt. Das rechtswissenschaftliche Schrifttum hat sich mit diesem Fragenkreis weniger beschäftigt. Hervorzuheben ist hier die Arbeit von Pleyer, Die rechtliche Stellung der VVB im Neuen Ökonomischen System, in: Deutschland Archiv 1968, S. 113—124.

<sup>94</sup>) Westen, Die neue Verfassung der DDR, in: Europa-Archiv 1968, S. 639—650 (645).

<sup>95</sup>) Schwarzenbach, Zentrale staatliche Leitung und Eigenverantwortung im Gesellschaftssystem der DDR, in: Deutschland Archiv 1969, S. 131—147 (133 f.).

bestimmtheit dürfte aber gerade die Stärke der erwähnten Formulierung liegen, denn sie deckt einen ganzen Fächer künftiger Regelungsmöglichkeiten staatlicher Wirtschaftslenkung.

Die wohlklingende Formulierung des Art. 9 Abs. 3 verhindert allerdings nicht, was sich auch verfassungsrechtlich ablesen läßt, daß gegenwärtig die gesamte Wirtschaftstätigkeit in der DDR nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus geleitet wird, zumal im Augenblick der Ton in der DDR wieder mehr auf zentralen Direktiven und kollektiver Disziplin statt auf Eigenverantwortung und persönlicher Initiative liegt. Die Volkskammer legt die wichtigsten Ziele und Aufgaben der Zentralplanung fest (Art. 49 Abs. 2). Wegen der Machtfülle des Staatsrates trifft in der Verfassungspraxis dieser und innerhalb dieses Gremiums wiederum weitgehend dessen Vorsitzender die wirtschaftlichen Grundsatzentscheidungen. Daraufhin werden der Volkswirtschaftsplan und der einheitliche Staatshaushaltsplan vom Ministerrat und dessen Organen ausgearbeitet und durch das Plenum der Volkskammer bestätigt (Art. 49 und 78). Entsprechend den so festgelegten Plänen organisiert der Ministerrat „die Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus und leitet die planmäßige Entwicklung der Volkswirtschaft“ (Art. 78 Abs. 2). So ist sichergestellt, daß alle Pläne einander hierarchisch zugeordnet sind und ebenso zentral gesteuert werden, wie die wirtschaftlichen Kompetenzen der Staatsverwaltung gemäß dem Prinzip des demokratischen Zentralismus von oben nach unten abgestuft sind<sup>96</sup>).

Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß die Kommunisten das sogenannte sozialistische Eigentum als konstituierendes Element nachrevolutionärer Wirtschaftsweise und sozialistischen Verfassungsrechts ansehen. Die Herausbildung dieser Eigentumsart und ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung bezeichnen also eine wichtige Entwicklungslinie des DDR-Verfassungsrechts, die noch näherer Analyse bedarf.

Nach kommunistischer Ansicht ist das Privateigentum an Produktionsmitteln Ursache der Ausbeutung. Eine ausbeutungsfreie und damit gerechte Sozialordnung werde erst vorhanden sein, wenn die Produktionsmittel — zumindest im wesentlichen — vergesellschaftet sind. Ziel der nachrevolutionären Ordnung müsse es

<sup>96</sup>) Vgl. Art. 78, 81 Abs. 2 und 82 Abs. 2 Verfassung 1968.



deshalb sein, das Privateigentum an Produktionsmitteln zu beseitigen. Eine Sozialbindung oder öffentliche Kontrolle des wirtschaftlich bedeutsamen Eigentums wird als nicht ausreichend betrachtet. Die heutige kommunistische Eigentumslehre<sup>97)</sup> verlangt daher, daß je nach der Bedeutung eines Gegenstandes für die gesellschaftliche Produktion auch dessen Rechtsträger gesellschaftlichen Charakter aufweist. Produktionsmittel können danach letztlich nur in gesellschaftlichem Eigentum stehen. Erst an Gegenständen des persönlichen Bedarfs kann Individualeigentum begründet werden. Dementsprechend kennen die Rechtsordnungen der kommunistisch regierten Staaten keinen einheitlichen Eigentumsbegriff, sondern verschiedene Eigentumsarten, die zueinander in einer bestimmten Rangordnung stehen.

Abweichungen von der skizzierten kommunistischen Eigentumslehre im Sinne eines Mehr an individuellem Eigentum, die nach der politischen Revolution zunächst noch bestehen bleiben, sind im Verlauf der wirtschaftlich-sozialen „Revolution von oben“ schrittweise zu beseitigen. Die Existenz gewisser Reste wirtschaftlich nutzbaren Privateigentums in den Formen des „Privateigentums der einfachen Warenproduzenten“ (gemeint sind damit Einzelbauern, -handwerker und -händler) und des „kapitalistischen Privateigentums“ an Unternehmen der Industrie und des Dienstleistungsgewerbes ist nach dieser Konzeption also lediglich eine Übergangserscheinung. Von diesen ideologisch-rechtstheoretischen Prämissen her wird die fortschreitende Einengung des Privateigentums in der DDR als durchaus konsequent im Sinne des gesetzten Zieles erkennbar.

Die Bestimmungen der Verfassung von 1949 ließen keine Anklänge an diese kommunistische Eigentumslehre spüren. Art. 22 gewährleistete das Eigentum im herkömmlichen verfassungsrechtlichen Sinne als die Gesamtheit vermögenswerter Rechte in Privathand und ohne Beschränkung auf bestimmte Gegenstände. Inhalt und Schranken des Eigentums sollten sich aus den Gesetzen und „den sozialen Pflichten gegenüber der Gemeinschaft“ ergeben. Art. 24 Abs. 1 schien lediglich die Sozialbindung des Eigentums näher zu umreißen. Die Beschränkung des Eigentums im Sinne der kommunistischen Lehre ließ auch Abs. 2 dieses

<sup>97)</sup> Für Einzelheiten der sowjetischen Eigentumslehre, auf die letztlich alle Eigentumslehren der anderen kommunistisch regierten Länder zurückgehen, vgl. Jakobs, Eigentumsbegriff und Eigentumssystem des sowjetischen Rechts, Köln und Graz 1965.

Artikels noch nicht ganz deutlich werden, wenn es dort hieß, daß „der Mißbrauch des Eigentums durch Begründung wirtschaftlicher Machtstellung zum Schaden des Gemeinwohls die entschädigungslose Enteignung und Überführung in das Eigentum des Volkes zur Folge“ hat. Die Absätze 3 bis 6 sanktionierten jedoch ausdrücklich die in den ersten Jahren nach 1945 bis zum Inkrafttreten der Verfassung durchgeführten Eigentumsumschichtungen großen Stils. Soweit Bodenschätze, wirtschaftlich nutzbare Naturkräfte und Betriebe der Grundstoffindustrie und Energieerzeugung nicht bereits vor 1945 in Staatseigentum gestanden hatten oder bis 1949 enteignet worden waren, schrieb Art. 25 ihre Überführung in Volkseigentum vor. Diese Verfassungsbestimmung betraf jedoch größtenteils nicht, wie ihr Wortlaut vermuten ließ, künftige Enteignungen, sondern sanktionierte lediglich bereits abgeschlossene Verstaatlichungen. Privatunternehmen anderer Wirtschaftszweige, „die für die Vergesellschaftung geeignet sind“, konnten durch Gesetz ebenfalls in Gemeineigentum überführt werden (Art. 27). Enteignungsgesetze sind nach dem Inkrafttreten der Verfassung allerdings nicht mehr ergangen. Die weitere Umformung der Eigentumsordnung im Sinne der kommunistischen Zielvorstellungen wurde statt dessen mit einer Vielzahl anderer Maßnahmen vorangetrieben. Typisch für die Verstaatlichung der verbliebenen Privatunternehmen war die Anwendung strafrechtlicher, steuerlicher und sonstiger Mittel<sup>98)</sup>.

In diesem Zusammenhang muß auf eine Methode der Umwandlung privaten in öffentliches Eigentum besonders hingewiesen werden, die den Weg eines förmlichen Enteignungsverfahrens vermeidet. Unternehmerisches Eigentum wurde und wird nach chinesischem Vorbild in der DDR mitunter dadurch teilweise verstaatlicht, daß der Staat Eigentumsanteile eines Privatbetriebes in der Weise übernimmt, daß der Betrieb in eine Kommanditgesellschaft umgewandelt wird, wobei eine staatliche Stelle Kommanditist und der bisherige Alleineigentümer Komplementär wird<sup>99)</sup>. Man benutzt

<sup>98)</sup> Über diese Methoden vgl. Müller-Römer, Die Grundrechte in Mitteldeutschland, Köln 1965, S. 150 ff.

<sup>99)</sup> Rechtsgrundlage dafür bildet heute die Verordnung über die Bildung halbstaatlicher Betriebe vom 26. 3. 1959, GBl I, S. 253 in Verbindung mit den einschlägigen Bestimmungen des HGB. Vgl. dazu näher Pleyer/Lieser, Private und halbstaatliche Betriebe in der zentralen Planwirtschaft der SBZ, in: Recht in Ost und West 1967, S. 97—104 (99 ff.).



also eine Rechtsform des marktwirtschaftlichen Privatrechts als Mittel der Sozialisierung, so daß als Zwischenstufe sogenannte halbstaatliche Betriebe entstehen<sup>100)</sup>.

Angesichts dieser Situation nimmt es nicht wunder, daß im gegenwärtigen DDR-Verfassungsrecht ein Sozialisierungsartikel fehlt und die Enteignungsbestimmung des Art. 16 Anklänge an rechtsstaatliche Verfassungsnormen erkennen läßt. Danach sollen Enteignungen künftig nur noch gegen angemessene Entschädigung dann zulässig sein, wenn auf andere Weise der angestrebte gemeinnützige Zweck nicht erreicht werden kann. Die damit eingeführte generelle Entschädigungspflicht verbesserte den bisherigen Rechtszustand, wonach Entschädigung nur zu leisten war, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmte<sup>101)</sup>. Nachdem der gewaltsame Umschichtungsprozeß wirtschaftlich bedeutsamen Eigentums 1960 mit der Zwangskollektivierung der mitteldeutschen Landwirtschaft im wesentlichen abgeschlossen worden ist, kann man sich heute in diesem Punkt großzügig zeigen.

Die Sonderstellung des sozialistischen Eigentums — besonders in Gestalt des staatlichen „Volkseigentums“ — ist ohne Änderung des formellen Verfassungsrechts allmählich durch verschiedene Rechtsvorschriften und die höchstrichterliche Rechtsprechung der DDR ausgeformt worden. So wurde der Grundsatz entwickelt, daß Volkseigentum niemals gutgläubig erworben werden kann<sup>102)</sup>. Die Zwangsvollstreckung in Volkseigentum ist nur mit behördlicher Zustimmung zulässig<sup>103)</sup>. Volkseigene Forderungen sind im Konkurs bevorrechtigt<sup>104)</sup>, andererseits können sie nicht in eine Aufrechnung einbezogen werden<sup>105)</sup>. Gesellschaftliches Eigentum aller Art steht seit 1952 auch unter erhöhtem strafrechtlichen Schutz<sup>106)</sup>.

<sup>100)</sup> Vgl. auch die Erwähnung dieser Betriebsform in Art. 14 Abs. 2 Verfassung 1968.

<sup>101)</sup> Art. 22 Abs. 4 Verfassung 1949.

<sup>102)</sup> Oberstes Gericht in: Neue Justiz 1957, S. 776; OGZ 6, 159.

<sup>103)</sup> Rundverfügung des Justizministeriums der DDR vom 4. 7. 1950, abgedruckt in: Unrecht als System, Bd. I, Bonn und Berlin 1952, S. 159.

<sup>104)</sup> Verordnung über den Rang volkseigener Forderungen im Konkurs des Schuldners vom 25. 10. 1951, GBl S. 955.

<sup>105)</sup> So erstmalig: Kammergericht (Ost), in: Neue Justiz 1953, S. 502.

<sup>106)</sup> Diese Regelung brachte zuerst das Gesetz zum Schutze des Volkseigentums und anderen gesellschaftlichen Eigentums vom 2. 10. 1952, GBl, S. 982.

Diesen Rechtszustand hat die Verfassung von 1968 lediglich formell in Verfassungsrecht transformiert. Art. 10 nennt als Formen des sozialistischen Eigentums neben dem Staatseigentum<sup>107)</sup> („gesamtgemeinschaftliches Volkseigentum“) das genossenschaftliche Eigentum — hauptsächlich der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften — und das Eigentum gesellschaftlicher Organisationen, also der politischen Parteien und der sogenannten Massenorganisationen. Mit der Bezeichnung des Genossenschaftseigentums als „Gemeineigentum werktätiger Kollektive“ soll betont werden, daß es sich dabei nicht um Gruppeneigentum handelt<sup>108)</sup>. Anders als die übrigen kommunistisch regierten Staaten hat die 2. DDR-Verfassung die Konsequenz aus der Tatsache gezogen, daß das Eigentum gesellschaftlicher Organisationen in der Rechtspraxis schon bisher als eine Form gesellschaftlichen Eigentums galt. Daher kennt das DDR-Verfassungsrecht seit 1968 diese dritte Form sozialistischen Eigentums.

Art. 12 der sozialistischen Verfassung der DDR zählt auf, welche Gegenstände in Volkseigentum stehen, so daß privates Eigentum an ihnen unzulässig ist. Diese Enumeration ist allerdings nicht abschließend in dem Sinne, daß andere Sachen nicht Staatseigentum sein können. Vielmehr sollen damit exemplarisch Kategorien von Sachen, die als sozialistisches Staatseigentum *res extra commercium* sind, bezeichnet werden. Daß es sich dabei nicht um privatisierbares Fiskaleigentum handelt, ist dem DDR-Verfassungsrecht selbstverständlich. Schon die Nutzung dieses sogenannten Volkseigentums erfolgt vielmehr grundsätzlich durch staatliche Betriebe und Einrichtungen. Der Staat kann die Nutzung lediglich durch Verträge genossenschaftlichen oder gesellschaftlichen Organisationen und Vereinigungen übertragen. In Konsequenz der Auffassung, daß das sozialistische Eigentum die wirtschaftliche Basis des kommunistischen Herrschaftssystems bildet, ist damit die bisher verfassungsrechtlich bestehende Möglichkeit, daß die zuständige Volksvertretung mit qualifizierter Mehrheit der Veräußerung von Volkseigentum zustimmen kann<sup>109)</sup>, weggefallen.

<sup>107)</sup> So ausdrücklich beispielsweise schon § 28 des Gesetzes zur Ergänzung des Strafgesetzbuches vom 11. 12. 1957, GBl I, S. 843, und die höchstrichterliche Rechtsprechung, OGZ 3, 230.

<sup>108)</sup> So Luft/Schmidt, Die neue Verfassung und das sozialistische Eigentum, in: Staat und Recht 1968, S. 716—729 (724, Anmerkung 15).

<sup>109)</sup> Art. 28 Verfassung 1949.



## VII. Grundrechte als sozialistische Persönlichkeitsrechte

Die Verfassung von 1949 enthielt in ihren Artikeln 6—49 einen ausführlichen Grundrechtskatalog, der sich weithin an rechtsstaatliche Vorbilder anlehnte<sup>110</sup>). Die Umfunktionierung der darin verbürgten Grundrechte im Sinne marxistisch-leninistischer Anschauungen geschah seit 1949 durch Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis<sup>111</sup>), so daß die Grundrechtsnormen zu den Teilen der 1. DDR-Verfassung gehören, die von Anfang an niemals voll wirksam geworden sind. Bereits 1958 konnte Ulbricht deshalb erklären:

„Die sozialistischen Persönlichkeitsrechte, die von den engen Grundrechten der bürgerlichen Verfassung weit verschieden sind, bilden sich [...] immer mehr und mehr heraus. Die in der Verfassung festgelegten Grundrechte haben im Leben eine Weiterentwicklung erfahren.“<sup>112</sup>)

Entgegen seinem Wortlaut und Sinn wurde der Text der Verfassung von 1949 besonders bei den persönlichen Freiheitsrechten nach ideologischen und aktuell-politischen Gesichtspunkten einengend ausgelegt. So ist beispielweise trotz der rechtsstaatlich formulierten Bestimmung des Art. 9 die Freiheit der Meinungsäußerung stets darauf beschränkt gewesen, daß sich jedermann öffentlich zustimmend über die Zustände in der DDR äußern darf. Kritik ist nur erlaubt und erwünscht, sofern dadurch die von Partei und Staatsführung proklamierte Entwicklung gefördert wird. Andere Meinungsäußerungen wurden und werden heute noch häufig bestraft<sup>113</sup>). Bei dieser Betrachtungsweise verengt sich somit das Recht auf Meinungsfreiheit zu dem zweckgebundenen „Recht, Mißstände aufzudecken, ist das Recht auf Meinungsstreit gegen alles, was hindert und hemmt“<sup>114</sup>).

Ermöglicht wurde diese Umfunktionierung der Grundrechtsbestimmungen der Verfassung von 1949 dadurch, daß entsprechend dem Grundsatz der Einheit aller Staatsgewalt die Inhaber der öffentlichen Gewalt selbst die Ver-

fassung authentisch interpretieren konnten<sup>115</sup>). Damit waren die Grundrechte jederzeit zur freien Disposition gestellt und je nach der politischen Situation, wie sie die SED-Führung beurteilte, auslegbar<sup>116</sup>).

Die theoretische Rechtfertigung dafür entnahm man den marxistisch-leninistischen Lehren. Danach gewinnt der einzelne seinen Wert nicht aus sozial zweckfreien individuellen Bezügen, sondern ausschließlich als Glied der dem kommunistischen Endziel zustrebenden menschlichen Gesellschaft<sup>117</sup>). Ein kommunistischer Autor in der DDR folgert daraus:

„Von hier aus ergibt sich für das marxistische Menschenbild als Grundforderung, den Menschen so zu orientieren [...], daß er mit allen seinen Kräften, Fähigkeiten und Verhaltensweisen bewußt danach strebt, der Höherentwicklung der menschlichen Gesellschaft zum Sozialismus zu dienen.“<sup>118</sup>)

Damit ist die in der DDR offiziell vertretene Auffassung der Menschenwürde ebenso einseitig kollektivistisch orientiert, wie hierzulande manchmal noch die individualistischen Bezüge menschlicher Würde verabsolutiert werden. Eine abwägende Betrachtung wird beide Sehweisen als zu einseitig ablehnen müssen, weil erst individuell-autonome und sozial-gesellschaftliche Bezüge gemeinsam die Menschenwürde in ihrer vollen Bedeutung erkennen lassen.

Da alles Recht nach marxistischem Verständnis von der ökonomischen Struktur der Gesellschaft abhängt, verändere die revolutionäre Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln auch den Charakter der Grundrechte. Im Kapitalismus herrsche ein dauernder Spannungszustand zwischen dem Gemeinwesen und den Individuen. In der nachrevolutionären Periode dagegen bilde sich nach der Vergesellschaftung der Produktionsmittel ein Verhältnis der grundlegenden Übereinstimmung der Interessen der sozialistischen Gesellschaft und ihrer Bürger heraus. Die damit behauptete Identität kollektiver und indi-

<sup>110</sup>) Einzelheiten bei Müller-Römer, Die Grundrechte in Mitteldeutschland, Köln 1965, S. 102—106.

<sup>111</sup>) Nachweise dafür bei Müller-Römer, a. a. O. (Anmerkung 110), S. 107—210.

<sup>112</sup>) Protokoll der Verhandlungen des V. Parteitages der SED, Bd. I, Berlin (Ost) 1959, S. 51.

<sup>113</sup>) Nachweise bei Müller-Römer, a. a. O. (Anmerkung 110), S. 132 ff.

<sup>114</sup>) Haney, Das Recht der Bürger und die Entfaltung der sozialistischen Persönlichkeit, in: Staat und Recht 1962, S. 1063—1080 (1074).

<sup>115</sup>) Vgl. Art. 66 Verfassung 1949 und heute Art. 71 Abs. 3 Verfassung 1968.

<sup>116</sup>) Mampel, a. a. O. (Anmerkung 5), S. 555.

<sup>117</sup>) Näheres bei Müller-Römer, a. a. O. (Anmerkung 110), S. 23.

<sup>118</sup>) Klein, Von der Bestimmung des Menschen in unserer Epoche, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 1963, S. 531—544 (537).



vidueller Interessen läßt die Ausformung der Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte mit Anspruchscharakter überflüssig erscheinen und deren Rechtsschutzfunktion fast ganz zurücktreten. In der DDR sind Grundrechte vielmehr relative, von der politischen Situation abhängige Rechtsgewährungen der prinzipiell rechtlich unbeschränkten Staatsgewalt, die wiederum von der SED-Führung auf die Errichtung der kommunistischen Gesellschaft orientiert ist. Die Entwicklung auf diesen Endzustand hin ist angeblich objektiv notwendig und unaufhaltsam, daher der Bewertung mit Rechtsmaßstäben entzogen. Auch darf dieser Geschichtsablauf nicht etwa durch die Geltendmachung individueller Schutzrechte im subjektiven Interesse gehemmt werden. Grundrechte sollen daher ihrer rechtstheoretischen Konzeption nach nicht Garantien für eine freie Entfaltung der Einzelpersönlichkeit nach allen Richtungen hin sein. Sie sind nach Auffassung der DDR-Kommunisten vielmehr Instrumente der Politik der Parteiführung zu dem Zweck, die Persönlichkeit jedes Bürgers so umzuformen, daß dieser stets und unbedingt den Führungsanspruch der SED anerkennt. Erst wenn der Bürger das Wertungssystem der Parteiführung, die marxistisch-leninistische Weltanschauung, akzeptiert hat und sich aktiv für deren Ziele einsetzt, tritt im Rahmen dieser Zweckbindung, die Errichtung der kommunistischen Gesellschaft zu fördern, eine gewisse Rechtsschutzwirkung ein. Grundrechte als sozialistische Persönlichkeitsrechte sind also gegenüber dem Willen der Parteiführung nachgiebig. Diesem Grundrechtsdenken geht es daher darum, wie es zwei DDR-Juristen ausgedrückt haben, „jeden Bürger mit Hilfe des Staates und seines Rechts auf den Weg der sozialistischen Entwicklung, d. h. der bewußten Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens, zu führen“ und „damit die sozialistische Persönlichkeit zu formen“<sup>119)</sup>.

Dadurch, daß sich die Grundrechte in der DDR seit 1949 in ihrem Wesensgehalt verändert und zu sozialistischen Persönlichkeitsrechten entwickelt hätten, sei das Recht auf „aktive Mitgestaltung an der Leitung des Staates“ zum Fundamentalgrundrecht geworden<sup>120)</sup>. Diesem wichtigsten Grundrecht seien alle übrigen als spezielle „Gestaltungsrechte“ untergeordnet.

Diese unterteilt die DDR-Staatsrechtslehre nach Sachbereichen in ökonomische, kulturelle und politische Rechte, nämlich das Recht auf Arbeit, das Recht auf Bildung und das Recht auf Politik, wobei diese Rechte wiederum ganze Gruppen von Einzelgrundrechten umfassen sollen<sup>121)</sup>. Man kann allerdings rasch feststellen, daß die sozialistischen Grundrechte eine gestaltende Mitwirkung im Rechtssinne nicht eröffnen<sup>122)</sup>. Die unter diesem Gesichtspunkt entwickelte Grundrechtssystematik führt nur dazu, daß die Freiheitsrechte des einzelnen auch rechtstheoretisch in eine Randlage verwiesen werden, weil die Individualschutzfunktion der Grundrechte damit hinter deren Integrationsfunktion zurücktritt.

In Anlehnung an diese Systematik enthält die sozialistische Verfassung der DDR in einem „Grundrechte und Grundpflichten der Bürger“ überschriebenen Kapitel 22 Grundrechtsartikel (Art. 19—40). Entsprechend den geschilderten Grundsätzen der marxistisch-leninistischen Rechtstheorie, wie sie heute in der DDR vertreten wird, stellen diese Grundrechte keine allgemein gültigen Menschenrechte dar, sondern sind Rechtsgewährungen an die Bürger der DDR. Die weltanschauliche Zweckgebundenheit aller Grundrechte wird erkennbar, wenn es in Art. 19 Abs. 3 dieser Verfassung heißt:

„Frei von Ausbeutung, Unterdrückung und wirtschaftlicher Abhängigkeit hat jeder Bürger gleiche Rechte und vielfältige Möglichkeiten, seine Fähigkeiten in vollem Umfange zu entwickeln und seine Kräfte aus freiem Entschluß zum Wohle der Gesellschaft und zu seinem eigenen Nutzen in der sozialistischen Gemeinschaft ungehindert zu entfalten. So verwirklicht er Freiheit und Würde seiner Persönlichkeit.“

Die folgenden Artikel legen gemäß der geschilderten theoretischen Systematik zunächst die sogenannten Hauptgrundrechte fest. An der Spitze steht „das Recht, das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der sozialistischen Gemeinschaft und des sozialistischen Staates umfassend mitzugestalten“ (Art. 21). In den nächsten Artikeln sind das Recht auf Arbeit (Art. 24) und das Recht auf Bildung (Art. 25 und 26) geregelt.

<sup>119)</sup> Krüger/Poppe, Bürgerliche Grundrechte und sozialistische Persönlichkeitsrechte, in: Staat und Recht 1961, S. 1921—1932 (1921).

<sup>120)</sup> So 1958 erstmals Polak, Zur Dialektik in der Staatslehre, Berlin (Ost) 1963<sup>3</sup>, S. 167.

<sup>121)</sup> Krüger/Poppe, a. a. O. (Anmerkung 119), S. 1932. Ausführlich dazu auch Klenner, Studien über die Grundrechte, Berlin (Ost) 1964, S. 101—128.

<sup>122)</sup> Nachweise bei Müller-Römer, a. a. O. (Anmerkung 110), S. 85 f.



Vergleicht man die einzelnen Grundrechtsbestimmungen der Verfassung von 1968 mit denen der Verfassung von 1949, ist aus rechtsstaatlicher Sicht ein erheblicher Rückschritt festzustellen. Manche Grundrechte fehlen ganz. Dazu zählen das Streikrecht, die Auswanderungsfreiheit, das Recht auf freie Berufswahl, das Verbot der Pressezensur und das Widerstandsrecht. Auch die Zusicherung, daß Kunst, Wissenschaft und Lehre frei seien, ist fortgefallen. Die ausführliche Regelung der Grundrechte im religiösen Bereich, die sich in Anlehnung an den Text der Weimarer Reichsverfassung in den Art. 41—48 der 1. DDR-Verfassung

findet, ist ebenfalls nicht übernommen worden. Besonders die persönlichen Freiheitsrechte, die sich in den Art. 27—33 finden, erfuhr im Vergleich zu ihrer Formulierung in der Verfassung von 1949 erhebliche Einengungen. Sie sind jetzt deutlich als zweckgebundene sozialistische Persönlichkeitsrechte erkennbar, weil sie ausdrücklich nur für verfassungskonforme Zwecke gewährt werden<sup>123</sup>).

---

<sup>123</sup>) Für weitere Einzelheiten der Grundrechtsordnung in der Verfassung von 1968 vgl. Müller-Römer, Die Grundrechte im neuen mitteldeutschen Verfassungsrecht, in: Der Staat 1968, S. 307—327.



# Ostpolitik als Mittel der Deutschlandpolitik

## I. Die Formation der Entspannungspolitik

Nach Beendigung der militärischen Konfrontation zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in der Kuba-Krise im Herbst 1962 zeichnete sich ein Arrangement ab, das zum Abschluß des Moskauer Atomtestabkommens vom 5. August 1963 führte. Aus dem Bemühen der USA und der UdSSR, Konflikte auf der Grundlage des Status quo einzugrenzen und rational zu bewältigen, formierte sich die Politik der Entspannung. Im internationalen System verminderte sich die antagonistische Konfrontationspolitik der beiden Supermächte, indem die ideologischen Gegensätze durch eine primär interessenorientierte Handlungsweise zurückgedrängt wurden. Besonders die ungelösten Probleme der atomaren Rüstungskontrolle traten mehr und mehr in den Vordergrund, verbunden mit dem Versuch, eine Eskalation militärischer Auseinandersetzungen mit konventionellen Waffen zu vermeiden. So entstand ein Beziehungsfeld von gemeinsamen Interessen, das ein vorsichtiges Sondieren in den bestehenden fundamentalen Gegensätzen erlaubte. Dabei sollte ein verbessertes und vielfältiges Kommunikationssystem entwickelt werden, das den unkontrollierten Rüstungswettlauf beendet, die Entscheidungsfreiheit der Atomkräfte erhält und den Gegner nicht zur Alternative der Wahl zwischen einem demütigenden Rückzug und einem Atomkrieg zwingt. Das amerikanische Engagement in Vietnam und die innenpolitischen Belastungen einerseits, die Krise im Herrschaftsbereich der Sowjetunion andererseits, führten zu einer nachlassenden Intensität der Spannungen in Mitteleuropa.

In den internationalen Kontakten der Staaten bahnte sich eine ökonomische, kulturelle und technische Kooperation an, die den mittleren und kleineren Nationen der beiden Hemisphären eine größere Optionsfreiheit in ihrer Außenpolitik zu gewähren schien. Jedoch war die sowjetische Führung nicht bereit, eine Desintegration ihres Imperiums zuzulassen. Somit schließt eine bilaterale Verständigung zwischen den USA und der UdSSR nicht aus, daß sich die Fronten in den Kategorien des Status

quo in Mitteleuropa verhärteten. Die weltpolitischen Gegebenheiten lassen keine radikale Änderung beider Systeme zu, und es zeigt sich, „daß der scheinbar immobile Status quo, auf den sich die Entspannung gründete, von sich aus nicht stabil genug war, um den Widersprüchen in der Politik der beteiligten Mächte ihre

### INHALT

#### I. Die Formation der Entspannungspolitik

#### II. Die Konzeptionen der Großmächte zur Deutschland- und Ostpolitik von 1961 bis 1969

1. Kennedys „peace strategy“ — wirtschaftliche und kulturelle Kontakte als Mittel der Deutschland- und Ostpolitik
2. Wiedervereinigung durch Entspannung — „peaceful engagement“ — Verhandlungen statt Konfrontation
3. De Gaulles Konzept der „Détente, entente et coopération“ — Die Europäisierung der deutschen Frage unter französischer Führung
4. Die britische Deutschlandpolitik
5. Die sowjetische Konzeption zur Deutschlandpolitik — Entspannungspolitik als angespannte Auseinandersetzung der Systeme

#### III. Die Konzeptionen zur Ostpolitik in der Bundesrepublik

1. Die Konzeption der Annäherung
2. Das Konzept der Fortdauer des Kalten Krieges

#### IV. Die Konzeptionen zur Deutschlandpolitik in der Bundesrepublik

1. Respektierung der DDR
2. Umgestaltung des politischen Systems der DDR

#### V. Die Konzeptionen zur Deutschlandpolitik in der DDR

#### VI. Gegenwärtige Perspektiven



Schärfe zu nehmen“<sup>1)</sup>). Im internationalen Beziehungssystem versuchen die Weltmächte seit dem Beginn der sechziger Jahre eine schrittweise Neuorientierung in der Deutschland- und Ostpolitik, in die sich die Entspannungspolitik der Bundesrepublik mit ihren drei Aspekten einfügt: die Beziehungen zur Sowjetunion, zu den osteuropäischen Staaten und zur DDR.

Zunächst ist es notwendig, den in unterschiedlicher Weise unreflektiert benutzten Begriff Entspannung näher zu umreißen, um ihm den Charakter einer beliebig austauschbaren politischen Leerformel zu nehmen. Primär kennzeichnet Entspannung einen erwünschten Zustand, eine Lage, in der die Spannung in der internationalen Politik beseitigt und ein dauerhafter Friede erreicht worden ist<sup>2)</sup>. Einschränkung wird aber auch unter Entspannung „eine Beendigung oder wesentliche Milderung des Ost-West-Gegensatzes“<sup>3)</sup> verstanden: Bei den Westmächten besteht ein übereinstimmendes Grundkonzept über die eng begrenzten politischen Möglichkeiten der Entspannung<sup>4)</sup>. In einer international entspannten Lage sollen die verborgenen Gegensätze im Ostblock sichtbar und politisch relevant werden<sup>5)</sup> und somit eine differenzierte Annäherung zwischen den Westmächten, der UdSSR und Osteuropa herbeiführen, die eine Lösung des Deutschlandsproblems ermöglicht. Der Konflikt in der Deutschland- und Ostpolitik soll eingeschränkt und beseitigt werden, „wobei man mit relativ einfachen Problemen beginnen will, um in einem langen Prozeß dann auch zu Gemeinsamkeiten in den Kernfragen zu gelangen“<sup>6)</sup>.

<sup>1)</sup> Ph. Windsor, Die Grenzen der Détente in Europa, in: Europa-Archiv, Folge 11/1969, S. 378.

<sup>2)</sup> Vgl. J. Gross, Manuskript zu: „Die neue deutsche Ostpolitik“, S. 3 (3. Programm Hörfunk NDR, 25. 10. 1968).

<sup>3)</sup> E. Majonica, Deutsche Außenpolitik, Stuttgart 1965, S. 52.

<sup>4)</sup> W. Cornides, Prioritäten des Friedens in Europa, in: Europa-Archiv, Folge 24, 1965/1, S. 913.

<sup>5)</sup> Z. K. Brzezinski, Alternative zur Teilung, Köln — Berlin 1966, S. 154.

<sup>6)</sup> E. Majonica, a. a. O., S. 52.

Die Entspannung soll dazu benutzt werden, die Überwindung oder Milderung der deutschen Teilung durch eine langfristig konzipierte Politik und nicht durch eine kurzfristige Wandlung des Sowjetblocks zu erreichen. A. Levine verwendet in seinem Buch „The Arms Debate“ (Cambridge 1963) die Begriffe ‚marginal‘ und ‚systemic‘. „Unter ‚marginal‘ versteht Levine die langsame Verfolgung eines langfristigen Ziels durch kleine Schritte; ‚systemic‘ bedeutet dagegen für ihn einen grundlegenden Wandel im bestehenden System.“<sup>7)</sup> Dabei besteht allerdings unvermindert die Gefahr, daß sich der Status quo festigt<sup>8)</sup>, die Bundesrepublik im außenpolitischen Beziehungsfeld isoliert wird und ihr Beitrag zur Entspannung<sup>9)</sup> nicht zur Lösung der Deutschlandfrage führt. Der sicherheitspolitische Aspekt der Entspannungspolitik zielt darauf ab, den Handlungsspielraum zu erhalten, aber dennoch zu einem Rapprochement über Zielsetzung und Ausmaß des globalen militärischen Potentials zu gelangen. Für die Sowjetunion dagegen bedeutet Entspannung die Fortsetzung der Rivalität zwischen den Systemen: „Entspannung ist also sowohl Pause im Kalten Krieg wie eine neue Herausforderung an den Westen, zielt mit neuen Mitteln auf die alten Ziele hin.“<sup>10)</sup> Der Begriff Entspannung wird also von den Westmächten und im Ostblock sowie innerhalb der beiden Hemisphären verschieden interpretiert. Ein einzelner Staat kann zwar eine militärische Provokation oder eine feindselige Handlung allein bewirken, jedoch nicht eine Entspannung im Rahmen einer angespannten Weltpolitik.

<sup>7)</sup> Z. K. Brzezinski, a. a. O., siehe Anmerkung auf S. 156.

<sup>8)</sup> H. Apel, Europäische Integration und deutsche Frage, in: Europa-Archiv, Folge 24, 1967/1, S. 892.

<sup>9)</sup> Vgl. K. Kaiser, Die deutsche Frage — rekapituliert, Teil I, in: Frankfurter Hefte, Nr. 11, 1965, S. 753.

<sup>10)</sup> P. Coulmas, Entspannung: Motive, Illusionen, Grenzen, in: Außenpolitik, Heft 1, 1964, S. 23.



## II. Die Konzeptionen der Großmächte zur Deutschland- und Ostpolitik von 1961—1969

### 1. Kennedys „peace strategy“ — wirtschaftliche und kulturelle Kontakte als Mittel der Deutschland- und Ostpolitik

Für die USA als Führungsmacht des Westens ist die deutsche Teilung nur eine, wenn auch sehr wesentliche Komponente des Gesamtproblems der Ost-West-Auseinandersetzung. Mit dem Beginn der Kennedy-Administration 1961 löste sich die amerikanische Außenpolitik aus dem Denken der antagonistischen Bipolarität, indem Präsident Kennedy die Überprüfung der Einstellung zum Kalten Krieg forderte<sup>11)</sup>. Die Vereinigten Staaten waren bereit, der Herausforderung durch die Sowjetunion nun mit neuen eigenständigen Zielsetzungen zu begegnen. Dazu sollten differenzierte und angepaßte Verfahrensweisen in der Osteuropapolitik entwickelt werden. Die Ziele der amerikanischen Deutschlandpolitik wurden konkretisiert und neu definiert: Freies Berlin, gesichert durch die Präsenz amerikanischer Truppen; unabdingbarer freier Zugang; enge Beziehungen zur Bundesrepublik, um die Lebensfähigkeit für West-Berlin zu sichern; ein wiedervereinigtes Deutschland und eine Verminderung der Spannungen und Rüstungen in Mitteleuropa<sup>12)</sup>. Das Ende der deutschen Teilung scheint nur denkbar in einem langfristigen Wandlungsprozeß des Ostblocks und damit einer Annäherung der getrennten Teile Europas<sup>13)</sup>. In der Übergangsphase solle eine aktive und friedliche Politik des wirtschaftlichen und kulturellen Engagements mit Osteuropa betrieben werden, in der Hoffnung, „[...] daß konstruktive Veränderungen innerhalb des kommunistischen Blocks Lösungen in Reichweite bringen könnten, die heute noch unerreichbar scheinen“<sup>14)</sup>.

In der Folge definierte Außenminister Dean Rusk drei Zielsetzungen gegenüber der kommunistischen Staatenwelt: erstens eine Con-

tainment-Politik gegen die Versuche, den kommunistischen Herrschaftsbereich auszudehnen, zweitens Arrangements, welche die Gefahr eines vernichtenden Krieges verringern und drittens Förderung von Strömungen im Ostblock, „[...] die nach einer Entwicklung in Richtung auf größere nationale Unabhängigkeit, friedliche Zusammenarbeit und offene Gesellschaften tendieren“<sup>15)</sup>. Rusks Definition der amerikanischen Ziele in Osteuropa erläuterte A. Harriman vor dem Unterausschuß des Repräsentantenhauses für Europa am 10. März 1964: „Unsere Politik geht dahin, die im Fortschreiten begriffenen Änderungen zu begünstigen, indem wir alle denkbaren Möglichkeiten friedlicher Kontakte nützen.“<sup>16)</sup> Dieses Konzept — friedliche Einwirkung in Osteuropa, um eine größere ideologische und nationale Unabhängigkeit der osteuropäischen Staaten zu fördern — beruht auf der Absicht, den Handel als Mittel der Beeinflussung der kommunistischen Politik zu benutzen. Daraus ergibt sich, die osteuropäischen Nationen in unterschiedlicher Weise — nicht als Monolithen — zu behandeln.

### 2. Wiedervereinigung durch Entspannung — „peaceful engagement“ — Verhandlungen statt Konfrontation

Die flexible Deutschland- und Ostpolitik wurde von Dean Rusk und Präsident Johnson weitergeführt, während der Fragenkomplex der Rüstungskontrolle immer mehr in den Vordergrund rückte. Die amerikanischen Diplomaten versuchten, die Politik der Entspannung mit der Lösung des Deutschlandproblems zu verbinden. Johnson betonte in seiner Rede vom 31. Mai 1964, in der er das „Brückenschlags-Konzept“ formulierte, „[...] daß eine kluge und geschickte Entwicklung der Beziehungen zu den Staaten Osteuropas uns schneller dem Tag näherbringt, an dem Deutschland wiedervereinigt sein wird“<sup>17)</sup>. Damit wird die Abhängigkeit des Wandlungsprozesses mit der Wiedervereinigung Deutschlands deutlich herausgestellt.

<sup>11)</sup> Friedensrede J. F. Kennedys vor der American University in Washington am 10. 6. 1963, in: K. Schoenthal (Hrsg.), *Der neue Kurs*, München 1964, S. 148.

<sup>12)</sup> Wahlkampforderungen J. F. Kennedys vor dem amerikanischen Senat am 14. 6. 1960, ebenda, S. 24.

<sup>13)</sup> J. F. Kennedy an der FU Berlin am 26. 6. 1963, in: H. Siegler (Hrsg.), *Dokumentation zur Deutschlandfrage*, Hauptband III, Bonn — Wien — Zürich 1966, S. 251.

<sup>14)</sup> J. F. Kennedy vor der American University am 10. 6. 1963, in: K. Schoenthal, a. a. O., S. 148.

<sup>15)</sup> Dean Rusk, Eine bewegliche Ost-West-Handelspolitik, in: *Europa-Archiv*, Folge 7, 1964/1, S. 223.

<sup>16)</sup> Z. K. Brzezinski, a. a. O., Anmerkung auf S. 155 f.

<sup>17)</sup> Ebenda, S. 156 f.



Die politischen Erfolge der amerikanischen Entspannungspolitik sind eng begrenzt geblieben, dennoch haben sich die Grundgegebenheiten der Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR auch nach dem sowjetischen Überfall auf die Tschechoslowakei am 21. August 1968 nicht geändert. Die USA entwickelten zahlreiche kulturelle und wirtschaftliche Kontakte zu Polen, gefördert durch die großen amerikanischen Stiftungen<sup>18)</sup>. Die USA konnten den eigenständigen Bestrebungen Rumäniens durch den Abschluß eines Handelsvertrages 1964 wirksamen Rückhalt verleihen. Die guten Verbindungen zwischen den beiden Staaten wurden durch den Besuch Präsident Nixons am 2./3. August 1969 in Bukarest demonstrativ unterstrichen. Dies war die erste Visite eines amtierenden US-Präsidenten in einem kommunistischen Land seit den Tagen der Kriegsallianz, als Roosevelt im Februar 1945 an der Konferenz von Jalta teilnahm.

Die amerikanische Entspannungspolitik belastete teilweise die Beziehungen zu den Verbündeten der USA<sup>19)</sup>, da es dem State Department nicht gelang, das atlantische Bündnis als Sicherheitsbasis und die Einheit des Westens als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Entspannungspolitik aufzuwerten<sup>20)</sup>. Zwar bekräftigten die Vereinigten Staaten regelmäßig ihr Interesse an der Wiedervereinigung Deutschlands<sup>21)</sup>, doch dieses Maximalziel steht im Widerspruch zu ihrer Ostpolitik, die durch die Vertagung der deutschen Grenzfrage auf eine Friedenskonferenz noch zusätzlich negativ belastet wird. Washington sowie London ermunterten die Bundesrepublik zu einer aktiven Ostpolitik. Senator Fulbright bezeichnete vor dem Europarat den Weg zur Wiedervereinigung als lang, mühsam und ohne die Mitwirkung der USA als nicht möglich: „In der unmittelbaren Zukunft sei viel zu gewinnen durch die Ausdehnung der persönlichen, der kulturellen und der Handelsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem kommunistischen Ostdeutschland. Darüber hinaus sei er überzeugt, daß ein indirekter Fortschritt zur Wiedervereinigung Deutschlands durch die Ausweitung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen Osteuropa

und dem Westen erzielt werden könnte.“<sup>22)</sup> Allerdings kam es zu Differenzen über die Prioritäten der Entspannungspolitik, ob die Wiedervereinigung durch Entspannung (USA) oder Entspannung durch Wiedervereinigung (BRD) zu erreichen sei. Die letztgenannte Ansicht wurde bekräftigt durch eine Stellungnahme des geschäftsführenden Vorsitzenden der CDU, „[...] oberstes Anliegen sei die deutsche Wiedervereinigung. Ohne sie könne in Europa die Spannung nicht nachlassen“<sup>23)</sup>.

Die neue amerikanische Regierung unter Führung Nixons möchte die Periode der Konfrontation beenden und in eine Ära der Verhandlungen eintreten<sup>24)</sup>. An erster Stelle der zu lösenden Probleme stehen die angestrebten „strategic arms limitation talks“ (SALT) mit der UdSSR. Ebenso bemühen sich die USA zunächst um ein schrittweises militärisches Disengagement auf dem asiatischen Festland, verbunden mit dem Aufbau eines besseren Verhältnisses zu Peking. Als Voraussetzung für eine weitere Entspannung sollen die Kontakte und Konsultationen in Europa intensiviert werden<sup>25)</sup>. In der Deutschland- und Ostpolitik dagegen zeigen sich keine neuen Aspekte. Bei seinem Berlin-Besuch im Februar 1969 bekräftigte Nixon die Entschlossenheit der USA, ihren Verpflichtungen nachzukommen und betrachtete die Berlin-Krise im Zusammenhang mit der Wahl des Bundespräsidenten als einen Appell zum Handeln, „[...] als eine Aufforderung zur Beendigung der Spannungen eines vergangenen Zeitalters, hier und überall auf der Welt“<sup>26)</sup>. Trotz der negativen Bilanz der amerikanischen Entspannungspolitik deutet sich keine konkrete Alternative zur Lösung der deutschen Frage an.

### 3. De Gaulles Konzept der „Détente, entente et coopération“ — Die Europäisierung der deutschen Frage unter französischer Führung

Im gleichen Zeitraum, als die Intensität der Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten

<sup>22)</sup> Senator Fulbright vor dem Europarat am 3. 5. 1965 cit. nach H. Siegler (Hrsg.), a. a. O., Hauptband III, S. 614.

<sup>23)</sup> Dufhues, nach: FAZ, 4. 1. 1965, S. 1.

<sup>24)</sup> Vgl. die Antrittsrede Nixons am 20. 1. 1969 in Washington, cit. nach: Dokumente der Zeit, in: Die Zeit, Nr. 4, 24. 1. 1969, S. 8.

<sup>25)</sup> Vgl. J. Schwelien, Politik ohne Visionen, in: Die Zeit, Nr. 3, 17. 1. 1969, S. 7.

<sup>26)</sup> US-Präsident R. Nixon am 27. 2. 1969 in den Berliner Siemens-Werken, cit. nach Europa-Archiv, Folge 6/1969.

<sup>18)</sup> Ebenda, vgl. Anmerkung auf S. 151.

<sup>19)</sup> Ebenda, S. 153.

<sup>20)</sup> Z. K. Brzezinski, The Framework of East-West Reconciliation, in: Foreign Affairs, Vol. 46, No. 2 1968, p. 259.

<sup>21)</sup> H. A. Kissinger, Wege zur deutschen Einheit, in: Th. Sommer (Hrsg.), Denken an Deutschland, Hamburg 1966, S. 81.



und der Sowjetunion in Europa nachließ, entwickelte De Gaulle im Schatten der Weltmächte eine eigenwillige Europa- und Ostpolitik. Die außenpolitischen Initiativen des französischen Staatspräsidenten zielten darauf ab, den Führungsanspruch der USA im westlichen Bündnis zurückzudrängen<sup>27)</sup> und die bisherige Bündnispolitik aufzugeben, da die NATO als Instrument der Entspannung ungeeignet sei<sup>28)</sup>. Vielmehr sollte ein Vetorecht der Europäer bei den Abmachungen zwischen den USA und der UdSSR angestrebt sowie die Entspannungspolitik auf dem Wege der Geheimdiplomatie vorbereitet werden. Er empfahl, die Viermächte-Verantwortung zur Wiedervereinigung zugunsten der primär europäischen Interessen zurückzustellen. Die Initiativen sollten von den ost- und westeuropäischen Staaten ergriffen und deren Lösungen dann von den beiden Führungsmächten der Blöcke garantiert werden<sup>29)</sup>.

De Gaulle strebte die Führung Frankreichs in einem geeinten Europa an, das nicht nur das wiedervereinigte Deutschland, sondern auch Osteuropa einschließlich der Sowjetunion umfassen sollte. Um den Machtzuwachs eines wiedererstarkten Deutschlands zu neutralisieren, war an eine enge Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Sowjetunion gedacht<sup>30)</sup>. De Gaulle sah die Wiedervereinigung Europas und Deutschlands als einen langwierigen historischen Umgestaltungsprozeß an. Die osteuropäischen Staaten sollten das Satellitenstadium überwinden und eine neue Rolle in Europa erhalten. „Europa, Mutter der modernen Zivilisation, muß vom Atlantik bis zum Ural entstehen [...]“<sup>31)</sup>. Nur durch die Europäisierung des deutschen Problems in einem Europa vom „Atlantik bis zum Ural“ könnte eine Lösung heranwachsen. Im Gegensatz zu den USA setzte sich de Gaulle eindeutig für eine Anerkennung der gegenwärtigen Grenzen in Europa ein, dabei bezeichnete er die Wiedervereinigung Deutschlands als einen völlig legitimen Anspruch des deutschen Volkes, „[...] vorausgesetzt, daß diese Wieder-

vereinigung die gegenwärtigen Grenzen im Westen, Osten, Norden und Süden nicht in Frage stellt und vorausgesetzt, daß das wiedervereinigte Deutschland beabsichtigt, sich eines Tages in eine vertragsmäßige Organisation ganz Europas für die Zusammenarbeit, für Freiheit und Frieden zu integrieren“<sup>32)</sup>.

Die Wiedervereinigung ist in diesem Konzept das Resultat eines historischen Prozesses, dessen Verwirklichung in ferner Zukunft liegt. Bis zur Erreichung dieses Ziels empfahl de Gaulle die Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik zu den Ostblockstaaten und die Vervielfachung praktischer Schritte zwischen den beiden getrennten Teilen des deutschen Volkes<sup>33)</sup>. Trotz der diplomatischen Aktivitäten Frankreichs in der Osteuropapolitik gelang es de Gaulle nicht, seinem in vieldeutiger Weise formulierten Konzept politische Substanz zu geben, dagegen wächst in der französischen Öffentlichkeit die Tendenz, die „Zweistaaten-Theorie“ zu akzeptieren<sup>34)</sup>.

#### 4. Die britische Deutschlandpolitik

Die Ost-West-Entspannung ist ein wesentlicher Faktor der britischen Außenpolitik. London zeigt sich sehr zurückhaltend in der Deutschlandfrage. Jedoch hat Großbritannien auf diplomatischem Wege wiederholt in zahlreichen Konsultationsgesprächen, Noten und Verlautbarungen zusammen mit den anderen Westmächten seinen Standpunkt zum Deutschlandproblem dargelegt. Es neigt dazu, die offizielle Politik der Bundesregierung zu fördern und zu unterstützen und sich nicht der Viermächte-Verantwortung zu entziehen. Bei seinem Berlin-Besuch vom 14. Februar 1969 bekräftigte der britische Premierminister Harold Wilson erneut die Garantie seines Landes für die Stadt: „Großbritannien steht zu seiner Verpflichtung, und wird fest dazu stehen, die fortlaufende Freiheit der Stadt und ihrer Bewohner zu gewährleisten, und es wird auch weiterhin alle Bemühungen unterstützen, die menschlichen Probleme, die sich aus der Teilung der Stadt ergeben, zu erleichtern.“<sup>35)</sup> Andererseits tendieren die öffentliche Meinung

<sup>27)</sup> Vgl. K. Kaiser, Die deutsche Frage — rekapituliert, II. Wiedervereinigung und europäisches Gleichgewicht, in: Frankfurter Hefte, Nr. 12, 1965 S. 866 f.

<sup>28)</sup> Vgl. W. Schütze, Die Zielsetzung der französischen Europa-Politik, in: Europa-Archiv 1966/1, Folge 21 S. 784.

<sup>29)</sup> Vgl. ebenda, S. 784 f.

<sup>30)</sup> Vgl. Z. K. Brzezinski, Alternative zur Teilung, Köln — Berlin 1966, S. 141.

<sup>31)</sup> H. Siegler, a. a. O., S. 525, Vgl. de Gaulles Pressekonferenz vom 4. 2. 1965.

<sup>32)</sup> H. Siegler, Dokumente zur Deutschlandfrage, Hauptband II, Bonn 1961, S. 182; de Gaulles Pressekonferenz vom 25. 3. 1959.

<sup>33)</sup> Ebenda, S. 182.

<sup>34)</sup> Vgl. W. Schütze, a. a. O., S. 785.

<sup>35)</sup> Der britische Premierminister H. Wilson anlässlich eines Essens in Schloß Charlottenburg in Berlin am 14. 2. 1969, cit. nach Europa-Archiv, Folge 6/1969, S. D 145.



und eine beträchtliche Anzahl der englischen Parlamentarier dahin, die Wiedervereinigung „als eine Bedrohung der Stabilität und des Friedens zu betrachten“<sup>36)</sup>.

### 5. Die sowjetische Konzeption zur Deutschlandpolitik — Entspannungspolitik als angespannte Auseinandersetzung der Systeme

Die Entspannungspolitik der Westmächte besitzt eine gemeinsame Basis, obwohl Ziele und Methoden differieren; deutlich unterscheidet sich dagegen die sowjetische Konzeption. Die Entspannungsphase wird zur angespannten Auseinandersetzung „des ökonomischen, politischen und ideologischen Kampfes“<sup>37)</sup> benutzt. Für die Sowjetunion als Führungsmacht des östlichen Lagers tritt selbst die Zusammenarbeit mit dem Westen als Form des Kampfes auf<sup>38)</sup>. Die Entspannung bringt den Vorteil einer größeren Effektivität der sowjetischen Wirtschaftsplanung und der Grundlagenforschung<sup>39)</sup>. Ebenso steigt die Möglichkeit, größere finanzielle Mittel in die weitgespannte Entwicklungshilfe mit einzubeziehen<sup>40)</sup>.

In der sowjetischen Deutschlandpolitik läßt sich ein Wechsel von Spannung und Entspannung beobachten, der nicht auf einer prinzipiellen Umorientierung beruht, sondern taktische Züge aufweist<sup>41)</sup>. Zwischen der sowjetischen Status-quo-Haltung und der deutschen Wiedervereinigung besteht ein Interessenkonflikt, der sich nicht durch eine Politik der Entspannung lösen läßt<sup>42)</sup>. Eine offensiv betriebene Diplomatie soll nicht die Teilung Europas und Deutschlands überwinden, sondern das westliche Bündnis schwächen und die USA aus ihren Positionen in Europa herausdrängen<sup>43)</sup>. Die Deutschlandpolitik der UdSSR zielt darauf ab, den Status quo zu konsolidieren. Seit 1955

sind die Grundpositionen dieser Konzeptionen konstant geblieben. Sie umfassen<sup>44)</sup>:

- a) Unantastbarkeit der in Europa bestehenden Grenzen;
- b) Anerkennung der DDR als zweiten souveränen deutschen Staat;
- c) Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches der Bundesregierung;
- d) Anerkennung West-Berlins als besondere politische Einheit, die nicht zur Bundesrepublik gehört;
- e) keine Verfügungsrechte der Bundesregierung über Kernwaffen.

Diese Auffassung hat die UdSSR in zahlreichen Noten und Memoranden zum Ausdruck gebracht. Sie ist ebenso Bestandteil der Vorschläge zu einer europäischen Sicherheitskonferenz der Warschauer-Paktstaaten vom 13. März 1969 sowie des Themas Gewaltverzicht und Berlinproblem im Aide-mémoire vom 12. September 1969<sup>45)</sup>. Für die UdSSR ist die DDR ein entscheidender machtpolitischer Faktor, ökonomisch als hochentwickeltes Industriegebiet, militärisch als Vorwärtsglaciés des Warschauer Paktes; geographisch trennt die DDR Polen vom Westen<sup>46)</sup>. Zur Abwehr gegen die Entspannungspolitik der Westmächte hat die UdSSR die DDR durch den Abschluß eines Freundschaftsvertrages am 12. Juni 1964 in das bilaterale Bündnissystem des Ostblocks integriert.

Um die Prager Invasion vor der Weltöffentlichkeit und im eigenen Lager theoretisch zu rechtfertigen, wurde die „Breschnjew-Doktrin“ lanciert, nach der die nationale Souveränität den Belangen der sozialistischen Gemeinschaft unterzuordnen sei. Im kommunistischen Herrschaftsbereich sind „die Gesetze und Normen des Rechts [...] den Gesetzen des Klassenkampfes, den Gesetzen der gesellschaftlichen Entwicklung untergeordnet“<sup>47)</sup>. Die Ansicht von der „begrenzten“ Souveränität der sozialistischen Staaten in Osteuropa wurde vom sowjetischen Außenminister Andrej Gromyko vor dem Forum der Vereinten Nationen bekräftigt, wobei er ausführte, daß „die Länder

<sup>36)</sup> K. Kaiser, a. a. O., S. 869.

<sup>37)</sup> Chruschtschow am 6. 1. 1961, cit. nach R. von Allen, Die sowjetischen Bemühungen um eine „Détente“, in: Europa-Archiv, Folge 7, 1964/1, S. 245.

<sup>38)</sup> G. Zellentin, Die Kommunisten und die Einigung Europas, Bonn 1966, S. 117.

<sup>39)</sup> R. von Allen, a. a. O., S. 254.

<sup>40)</sup> Vgl. Botschaft Chruschtschows an die Regierungschefs aller Länder der Welt vom 31. 12. 1963, in: Europa-Archiv, 1964/2, S. D 23.

<sup>41)</sup> R. von Allen, a. a. O., S. 254.

<sup>42)</sup> P. Bender, Die DDR nicht isolieren, in: Denken an Deutschland, hrsg. von Th. Sommer, Hamburg 1966, S. 123.

<sup>43)</sup> K. Kaiser, a. a. O., S. 863.

<sup>44)</sup> Vgl. A. von Schack, Zum nächsten Abschnitt deutscher Ostpolitik, in: Außenpolitik, Nr. 2, 1968, S. 83.

<sup>45)</sup> Vgl. Die Welt, Nr. 222, Ausgabe H, vom 24. 9. 1969.

<sup>46)</sup> K. Birrenbach, Aktuelle Fragen der Deutschlandpolitik, in: Europa-Archiv, Folge 8, 1967/1, S. 207.

<sup>47)</sup> Prawda vom 26. 9. 1968, cit. nach Europa-Archiv Folge 23, 1968, S. D 583.



der sozialistischen Gemeinschaft [...] ihre eigenen Lebensinteressen [hätten], ihre eigenen Verpflichtungen, unter anderem zur Gewährleistung der gegenseitigen Sicherheit, ihre eigenen sozialistischen Prinzipien der gegenseitigen Beziehungen [...]“<sup>48)</sup>. Die Sowjetunion ist bemüht, ihr Imperium intakt zu hal-

ten und wendet sich entschieden gegen die Absichten der Westmächte, die Liberalisierungstendenzen in Osteuropa zu fördern. Die „Versuche der deutschen Bundesregierung, an der DDR vorbei Kontakte mit Staaten Osteuropas aufzunehmen“<sup>49)</sup>, wurden entschlossen zurückgewiesen.

### III. Die Konzeptionen zur Ostpolitik in der Bundesrepublik

#### 1. Die Konzeption der Annäherung

##### a) Schröders Politik der Bewegung — Normalisierung der Beziehungen zu Osteuropa

Zur gleichen Zeit, als sich eine amerikanische Außenpolitik in Richtung engerer Kontakte zu Osteuropa abzeichnete, bemühte sich Gerhard Schröder verstärkt — seit dem Regierungsantritt Erhards im Oktober 1963 — um eine vorsichtige Neuorientierung einer deutschen Osteuropapolitik. Die Wiedervereinigung Deutschlands schien weitgehend, als langfristiges Ziel, von den zukünftigen Beziehungen der ČSSR und Polens zur Sowjetunion und zur Bundesrepublik abzuhängen. Die Bundesregierung sollte bei der Ausgestaltung dieser Beziehungen eine konstruktive Rolle spielen<sup>50)</sup> und sich nicht der Aufgabe entziehen, „[...] trotz aller Widerstände der anderen Seite, Brücken zu schlagen und die Spaltung Europas, soweit uns dies möglich ist, zu überwinden“<sup>51)</sup>. Ohne den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik aufzugeben, setzte sich der Außenminister dafür ein, die „Hallstein-Doktrin“, die ja gerade kein Dogma sei, pragmatisch zu handhaben<sup>52)</sup>. Auf dem außenpolitischen Sektor haben Erhard und Schröder eng zusammengearbeitet und sich in ihrer „Politik der Bewegung“ gegen den Widerstand in der Parteiführung und Fraktion der CDU/CSU an den Entspannungsversuchen der Westmächte orientiert. Der Bundeskanzler war bereit, „[...] jeden Beitrag zur Entspannung zu leisten, wenn er dem Ziel der Wiedervereinigung

dient [...]“<sup>53)</sup>. Bei den Begegnungen mit Präsident Johnson am 28. Dezember 1963 und 12./13. Juni 1964 konnte sich die Auffassung Erhards und Schröders — Entspannung durch Wiedervereinigung — nicht durchsetzen. Die Wiedervereinigung schien nur noch als Folge der Entspannung möglich zu sein, konkrete Initiativen waren in absehbarer Zeit nicht zu erwarten<sup>54)</sup>.

Die deutsche Wirtschaft hatte im Laufe der Zeit durch persönliche Kontakte ihre traditionellen Märkte im Osthandel teilweise wieder aufgebaut. Diese Beziehungen wurden gefördert und wirksam vertreten durch den 1952 auf Anregung der Bundesregierung gegründeten Ostausschuß der deutschen Wirtschaft, dessen Vorsitzender in direktem Kontakt mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium steht. Eine Liberalisierung des Osthandels wurde durch die politischen Sondierungen der Bundesregierung erreicht und somit eine intensivere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Außenhandelsmonopolen der Ostblockstaaten ermöglicht. In den Grenzen der außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen gelang es, in Polen 1963, in Rumänien, Ungarn und Bulgarien 1964, Handelsmissionen einzurichten. Diese Ostpolitik wurde durch einen Beschluß des Bundestages vom 14. Juni 1961 eingeleitet, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, die Beziehungen zur UdSSR und Osteuropa gemeinsam mit den Verbündeten zu normalisieren. Um ein wiedervereinigtes Deutschland herbeizuführen, sollte „die Bundesregierung jede sich bietende Möglichkeit ergreifen, um ohne Preisgabe lebenswichtiger Interessen zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staa-

<sup>48)</sup> A. Gromyko vor der UN-Vollversammlung am 3. 10. 1968, cit. nach: Neues Deutschland, Nr. 276, 5. 10. 1968.

<sup>49)</sup> Ph. Windsor, a. a. O., S. 381.

<sup>50)</sup> G. Schröder, *Germany Looks at Eastern Europe*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 44, No. 1, October 1965, p. 21.

<sup>51)</sup> Derselbe, in: *Die Zeit*, Nr. 36, 7. 9. 1962.

<sup>52)</sup> Vgl. *Die Zeit*, Nr. 23, 6. 6. 1969, S. 6 (Schröder im Mai 1965 in der Fragestunde des Bundestages).

<sup>53)</sup> L. Erhard, in: *Mit Erhard voran*, Rednerdienst Oktober 1963, herausgegeben von der CDU-Geschäftsstelle, Bonn Oktober 1963, S. 4.

<sup>54)</sup> Th. Vogelsang, *Das geteilte Deutschland*, München 1966<sup>2</sup>, S. 260.



ten zu gelangen, den weiteren Ausbau der bestehenden Beziehungen zu diesen Staaten auf wirtschaftlichem, humanitärem, geistigem und kulturellem Gebiet anzustreben [...]“<sup>55)</sup>.

Die FDP als der kleinere Koalitionspartner plädierte weitgehend für eine flexible Handels- und Wirtschaftspolitik einschließlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten<sup>56)</sup>. Sie war bemüht, formaljuristische Erwägungen zugunsten politischer Lösungen zurückzustellen. Mende empfahl den Weg über Osteuropa als Umweg nach Deutschland<sup>57)</sup>.

#### b) Bahrs Formel „Wandel durch Annäherung“

Getragen von dem Streben nach außenpolitischer Profilierung unterstützte die SPD teilweise Schröders Kurs. Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Willy Brandt, sah in der Politik der Entspannung ein Instrument, um den erstarrten Dialog in der Deutschlandfrage zu lösen. Eine differenzierte und vorsichtige Politik sollte eine Kooperation mit den Ostblock-Ländern ermöglichen. „Es kann nicht unsere Aufgabe sein, die osteuropäischen Staaten gegen die Sowjetunion auszuspielen. Unser Ziel muß es jedoch sein, zu diesen Völkern in ein Verhältnis der vertraglichen Nachbarschaft zu kommen.“<sup>58)</sup> Diese Konzeption zur Ostpolitik läßt sich auf Bahrs Formel „Wandel durch Annäherung“ bringen. Sie bedeutete, daß das politische Herrschaftssystem in Osteuropa nicht beseitigt, sondern verändert werden sollte, um durch Annäherung einen Wandel des Verhältnisses zwischen Ost und West zu erreichen. Ohne die Sicherheit der Bundesrepublik zu gefährden, sollte Kennedys Friedensstrategie — soviel Handel mit dem Ostblock wie möglich zu treiben — angewandt werden<sup>59)</sup>. Bei dem Versuch, eine weiterreichende Änderung des Ost-West-Verhältnisses zu erwirken, würde es sich „um einen langen Weg und wohl auch um einen Weg mit ver-

<sup>55)</sup> Bundestagsbeschluß vom 14. 6. 1961, cit. nach H. Siegler, a. a. O., S. 574.

<sup>56)</sup> Vgl. E. Mende, Möglichkeiten einer neuen Ostpolitik, in: L. Froese (Hrsg.), Was soll aus Deutschland werden? München 1968, S. 218—240.

<sup>57)</sup> Th. Sommer, Initiativen für Deutschland. Die Wiedervereinigungspolitik der Parteien (I), in: Die Zeit, Nr. 28, 9. 7. 1965, S. 3.

<sup>58)</sup> W. Brandt, Gemeinschaftsideale und nationale Interessen in der deutschen Außenpolitik, in: Europa-Archiv, Folge 12, 1964/1, S. 424 f.

<sup>59)</sup> E. Bahr, als Leiter des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin vor der Evangelischen Akademie Tutzing am 15. 7. 1963, bei H. Siegler, Hauptband III, S. 259.

schiedenen Etappen handeln müssen“<sup>60)</sup>. Nur im Rahmen einer dauerhaften Entspannungspolitik hielt die Opposition die Chancen für ausreichend, durch einen intensivierten Osthandel indirekt zur Wiedervereinigung beizutragen. 1963 trat Brandt für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten ein und überreichte im Sommer 1964 Dean Rusk ein Memorandum, in dem die Umrisse eines großen wirtschaftlichen Entwicklungsplans für Osteuropa skizziert wurden<sup>61)</sup>.

#### c) Barzels Anregung „Änderung durch Einwirken“

Schröders „Politik der Bewegung“ und der sozialdemokratischen Formel „Wandel durch Annäherung“ hat der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU den Begriff der „Politik des Einwirkens“ hinzugefügt. Auf dem CDU-Parteitag in Düsseldorf im März 1965 führte er aus: „Wir können einwirken und helfen durch Kontakte, Mitbewusstsein und Anteilnahme.“<sup>62)</sup> Ohne prinzipielle Positionen aufzugeben, wäre die Bundesrepublik bereit, „über Deutschland als Ganzes zu sprechen, allen Nachbarn Sicherheit zu geben, den östlichen Völkern ökonomisch zu helfen und über vieles mit uns reden zu lassen“<sup>63)</sup>. Um die UdSSR zu Verhandlungen über das Deutschlandproblem zu bewegen, sollte die Bundesregierung „ein Bündel interessanter politischer und ökonomischer Vorschläge auf den Tisch [...] legen“<sup>64)</sup>.

#### d) Die Ostpolitik der Regierung der Großen Koalition — Die Wiedervereinigung als Folge der Annäherung zwischen Ost- und Westeuropa

Unter der Leitung Schröders blieb die deutsche Ostpolitik weitgehend von der Wiedervereinigungspolitik getrennt, wobei der Alleinvertretungsanspruch unterhalb der Botschafterebene flexibel angewandt wurde. Die westliche Einheit, das Engagement der USA in Europa und die Integration der ostpolitischen

<sup>60)</sup> F. Erler, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 4. Wahlperiode, 75. Sitzung, 9. 5. 1963, S. 3565.

<sup>61)</sup> A. Baring, Die westdeutsche Außenpolitik der Ära Adenauer, in: PVS, 9. Jg., März 1968, Heft 1, S. 52.

<sup>62)</sup> R. Barzel, cit. nach: Die Welt, 1. 4. 1965.

<sup>63)</sup> Derselbe, cit. nach Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 5. Wahlperiode, 7. Sitzung, 29. 11. 1965, S. 85.

<sup>64)</sup> Derselbe, cit. nach: Die Welt, 5. 6. 1965.



Bemühungen in entsprechende Maßnahmen der Westmächte bildeten die notwendigen Bedingungen für eine allmähliche Entspannung. Auf dem außenpolitischen Sektor habe sich gezeigt, „[...] daß gerade für uns als Bundesrepublik Deutschland jede realistische Ostpolitik im Westen beginnt und in möglichst viel westliche Gemeinsamkeit eingebettet sein muß“<sup>65</sup>). Bundeskanzler Kiesinger betonte in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966, daß die Bundesregierung entschlossen sei, „[...] mit allen Völkern Beziehungen zu unterhalten, die auf gegenseitiges Vertrauen und auf den Willen der Zusammenarbeit gegründet sind“. An die Adresse der osteuropäischen Länder gewandt, erklärte er, daß die Bundesrepublik daran interessiert sei, „[...] wo immer dies nach den Umständen möglich ist, auch diplomatische Beziehungen aufzunehmen“<sup>66</sup>). Die Differenzen über die Modifizierung der „Hallstein-Doktrin“ führten jedoch im Mai 1969 zu einer innenpolitischen Prestigefrage zwischen den beiden Koalitionspartnern CDU/CSU und SPD. Nachdem Kambodsha diplomatische Beziehungen zur DDR aufgenommen hatte, entschied das Kabinett in einer Kompromißformel, den deutschen Botschafter in Pnom Penh abzuberaufen<sup>67</sup>).

Der Austausch von Gewaltverzichtserklärungen sollte dazu beitragen, Angst und Mißtrauen abzubauen. Dabei wurde der Versuch, die DDR durch die Ostpolitik zu isolieren, aufgegeben, denn das ursprüngliche Angebot in der Friedensnote der Regierung Erhard vom März 1966 schloß die DDR noch aus<sup>68</sup>). Der Bundestag empfahl nun, den Gewaltverzicht „so zu vollziehen, daß er ohne jeden Vorbehalt auch für den anderen Teil Deutschlands und diesem gegenüber gilt“<sup>69</sup>). In den Beziehungen zur UdSSR konnte eine substantielle Verbesserung nicht erreicht werden. Mit dem Gewaltverzichtsdialo g schien sich eine Möglichkeit zu bieten, dem sowjetischen Interventionsanspruch aufgrund der UN-Charta entgegenzuwirken und eine Vorarbeit für eine

europäische Friedensordnung zu leisten. In ihrem Gesprächsangebot vom 12. September 1969 empfiehlt die Sowjetunion konkrete Verhandlungen mit der Bundesrepublik in Moskau und deutet damit erste Anzeichen für die Realisierung bilateraler Kontakte an.

In der Osteuropapolitik wurden jedoch einige substantielle Fortschritte erzielt, die ihren Niederschlag in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen fanden: zu Rumänien 1967, Wiederaufnahme zu Jugoslawien 1968 und die Errichtung einer Handelsmission in der CSSR 1967. Auch nach den Ereignissen in der Tschechoslowakei gibt es keine rationale Alternative zur Politik der Entspannung<sup>70</sup>). Trotz der bedingten Stagnation in der deutschen Ostpolitik blieb die Bundesregierung bereit, „[...] für eine europäische Zone friedlicher Nachbarschaft zu wirken, die allmählich zu konstruktivem Miteinander führt und in der die gefährliche Konfrontation abgebaut werden kann“<sup>71</sup>).

Obwohl der Brückenschlag nach Osten nur teilweise gelungen ist, konnte die Bundesregierung ihren Handlungsspielraum erweitern und differenzierte Beziehungen zu den osteuropäischen Nationen aufbauen. Da die deutsche Ostpolitik auf langfristige Veränderungen im internationalen Beziehungssystem hinarbeitet, gehört es „zu den Grundprinzipien außenpolitischen Handelns, eine als richtig erkannte Politik auch über lange Fristen hinweg konsequent weiterzuverfolgen“<sup>72</sup>).

## 2. Das Konzept der Fortdauer des Kalten Krieges

Eine wesentliche und einflußreiche Gruppe innerhalb der CDU/CSU stellt — weniger verbal als effektiv — sich gegen die Entspannungspolitik. Die Vertreter dieser Richtung argumentieren, daß eine Politik der Entspannung die Verfestigung des Status quo impliziert. Sie erheben vor allem den Vorwurf, daß die aufgezwungene Teilung Deutschlands

<sup>65</sup>) W. Brandt, Plädoyer für die Vernunft. Deutsche Außenpolitik nach dem 21. August, in: Monat, Heft 245, Februar 1969, S. 26.

<sup>66</sup>) K. G. Kiesinger, cit. nach: Entspannung in Deutschland, Friede in Europa, Bonn, o. Jg., Regierungserklärung vom 13. 12. 1966, S. 3 f.

<sup>67</sup>) R. Zundel, Das Ende der Hallstein-Doktrin? In: Die Zeit, Nr. 23, 6. 6. 1969, S. 7 f.

<sup>68</sup>) Th. Sommer, Bonn Changes Course, in: Foreign Affairs, Vol. 45, April 1967, p. 490.

<sup>69</sup>) Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 5. Wahlperiode, 141. Sitzung, 7. 12. 1967, S. 7229.

<sup>70</sup>) K. Kaiser, Ist die deutsche Einheit noch ein Ziel? In: Die Zeit, Nr. 21, 23. 5. 1969, S. 62.

<sup>71</sup>) W. Brandt, Vor der Konferenz der nichtnuklearen Staaten in Genf am 3. 9. 1968; Sonderdruck aus dem Bulletin Nr. 109 und 112/1968, S. 7.

<sup>72</sup>) Derselbe, cit. nach Dokumente der Zeit, in: Die Zeit, Nr. 7, 14. 2. 1969, S. 12.



durch eine Entspannungspolitik zementiert und nachträglich legitimiert werden könnte<sup>73)</sup>. Die ostpolitischen Absichten de Gaulles und damit — zumindest indirekt — auch die Führungsrolle Frankreichs in Europa werden dagegen befürwortet. Man sieht eine wirksame Lösungsmöglichkeit für die Wiedervereinigung in der Magnetwirkung eines föderativen Europas der Vaterländer<sup>74)</sup>. Diese Vorstellungen implizieren die Loslösung oder Befreiung der osteuropäischen Völker vom sowjetischen Imperium. „Die Bundesgenossen der freien Welt in Osteuropa sind die Rücksichtnahmen zwingen die Politiker dazu, Unterdrückten, nicht die Unterdrücker.“<sup>75)</sup> Dieses Konzept basiert auf der Annahme, daß auch in den sechziger Jahren der „Kalte Krieg“ unvermindert anhalten und Kontakte mit den

osteuropäischen Regierungen keine Wandlungen erbringen würden. An die Bundesregierung richteten sich die Mahnungen, daß bei „allem Ja zu einer positiven Regelung, zu einer Partnerschaft der Völker [...] die Deutschen aus dem Osten nicht gewillt (seien), in eine Legalisierung der Vertreibung einzuwilligen“<sup>76)</sup>. Solange die Staaten Osteuropas noch den Standpunkt der UdSSR in der Deutschlandfrage aufrechterhielten, seien Handelsmissionen nicht unbedenklich und diplomatische Beziehungen zu Osteuropa sinnlos. Die Ablehnung des Entspannungskurses erfolgt teilweise aus innenpolitischen Motivationen und nicht aus außenpolitischen Notwendigkeiten. Dennoch sind trotz der geforderten Härte die Auffassungen zu Sachfragen durchaus unterschiedlich und wandelbar.

## IV. Die Konzeptionen zur Deutschlandpolitik in der Bundesrepublik

### 1. Respektierung der DDR

#### a) Politik der kleinen Schritte

Die entspannungspolitische Richtung, die sich im Laufe der Zeit deutlich von dem unbeweglichen Kategorienschema der Bipolarität in der Ostpolitik absetzte, findet ihre Entsprechung in den unterschiedlichen Strategien zur Deutschlandpolitik. Die Befürworter dieser Anschauung legen ihre Argumente, die sich nicht einer Partei unverwechselbar zuordnen lassen, in einer vielfältigen und nuancierten Weise dar. Parteitaktische und innenpolitische Rücksichtnahmen zwingen die Politiker dazu, sich nicht in allen Detailfragen eindeutig zu exponieren. Dennoch zeichnen sich zwei große Alternativen in der Wiedervereinigungspolitik ab: „Lösung der Teilungsfrage durch Liquidierung oder durch Respektierung der DDR.“<sup>77)</sup>

Die ersten Anzeichen einer Kooperationsbereitschaft deuteten sich am Ende der Ära Adenauer an. Bundeskanzler Adenauer hatte am

6. Juni 1962 in einer Unterredung mit dem sowjetischen Botschafter Smirnow der UdSSR gegen menschliche Erleichterungen in der DDR einen „Burgfrieden“ auf zehn Jahre angeboten<sup>78)</sup>. Die Bundesregierung wäre bereit gewesen, „über vieles mit sich reden zu lassen“, wenn dadurch das Los der Menschen in der DDR verbessert werden könnte<sup>79)</sup>. Unter Bundeskanzler Erhard wurden die bisher ungelösten Probleme der Deutschlandpolitik überprüft. Obwohl die These, daß die Teilung Deutschlands nicht nur Ursache, sondern auch Folge der weltpolitischen Spannung sei, in offiziellen Erklärungen vermieden wurde, ergaben sich jedoch keine neuen Perspektiven. Erst die Große Koalition strebte Verhandlungen mit der DDR auf allen Ebenen an und intensivierte ständig die angebahnten Kontakte. In dieses Konzept der Respektierung lassen sich auch die Vorstellungen einer Gruppe innerhalb der FDP einordnen. Sie spricht sich seit Jahren ideenreicher, intensiver und kompromißbereiter als die anderen Parteien für eine vertragliche Regelung zwischen den beiden Teilen Deutschlands aus. Anfang 1969 legte die FDP den Entwurf eines deutschen Generalvertrages vor. Darin wird festgestellt, daß beide deutsche Staaten im Verhältnis zueinander nicht Ausland sind. Außerdem sieht

<sup>73)</sup> Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang auch das Interview K. G. Kiesingers für die Stuttgarter Nachrichten am 28. 2. 1967, in: Entspannung in Deutschland, Friede in Europa, a. a. O., S. 34.

<sup>74)</sup> F. J. Strauß, Entwurf für Europa, Stuttgart-Degerloch 1966, S. 162.

<sup>75)</sup> K. Th. Freiherr zu Guttenberg, Wenn der Westen will, Stuttgart-Degerloch 1964<sup>2</sup>, S. 65.

<sup>76)</sup> W. Becher, Stellungnahme des Deutschen Bundestags zum Bericht über die Lage der Nation am 14. 3. 1968, Sonderdruck aus dem Bulletin, Nr. 33 und 37/1968, S. 60.

<sup>77)</sup> H.-P. Schwarz, Die Außenpolitik in der Ära Erhard, in: PVS, Heft 1, März 1968, S. 93.

<sup>78)</sup> Vgl. Th. Sommer, Kleine Schritte — Wie groß? In: Die Zeit, Nr. 29, 16. 7. 1965, S. 3.

<sup>79)</sup> Vgl. Regierungserklärung Adenauers vom 9. 10. 1962, in: Bulletin, Nr. 188, 10. 10. 1962, S. 1589 ff.



der Vertrag die Ernennung ständiger Beauftragter vor sowie paritätisch besetzte Kommissionen<sup>80)</sup>.

Entgegen den Erwartungen der unmittelbaren Nachkriegszeit scheint die Wiedervereinigung nur noch als langfristiges Ziel einer Entspannungspolitik möglich zu sein. Kleine praktische Schritte sollen zur Kooperation mit der DDR führen und das Verhältnis zueinander normalisieren. Die wichtigste Grenze dieser flexiblen Politik ist die völkerrechtliche Nichtanerkennung der DDR<sup>81)</sup>. Dennoch zeigt sich, daß diese Strategie in der politischen Praxis über die Respektierung zur Anerkennung der DDR führt und nicht notwendigerweise eine Wiedervereinigung erbringen muß. Für die Bundesregierung stellt sich ständig die Frage, wie sie mit einem modifizierten Alleinvertretungsanspruch und trotz der Ost-Berliner „Zweistaaten-theorie“ Kontakte zur DDR aufnehmen kann.

In den Auseinandersetzungen um die Berliner Passierscheinregelungen betonten die Befürworter den Kompromißcharakter solcher Vereinbarungen. Priorität kam dem Aspekt der menschlichen Erleichterungen zu und nicht den juristischen Argumenten.

Viele Theoretiker und Politiker verweisen auf den gesamteuropäischen Zusammenhang einer Annäherung der beiden Teile Europas und der Wiedervereinigungsfrage. So stellte schon Heinrich von Brentano 1963 im Deutschen Bundestag fest, „[...] daß der Weg zur Wiedervereinigung über die Einigung Europas führt“<sup>82)</sup>.

Auch die innerparteiliche Diskussion hat im Streit der Parteien über die Anerkennungsfrage zugenommen. Im März 1969 forderten die Delegierten der SPD-Hessen-Süd auf ihrem Parteitag in Frankfurt „normale Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR als gleichberechtigte, souveräne Staaten deutscher Nation“<sup>83)</sup>. Neben den begrenzten Möglichkeiten der Kooperation und der Respektierung

wird aber auch das nationalpolitische Ziel der Wiedervereinigung öffentlich infrage gestellt<sup>84)</sup>.

#### b) Passierscheine in Berlin

Die Berliner Passierscheinvereinbarungen waren das wichtigste Ergebnis der „Politik der kleinen Schritte“. Egon Bahr entwickelte das Konzept einer speziellen deutschen Aufgabe in der Entspannungspolitik. Er hielt die Alternative „entweder freie Wahlen oder nichts“ für sinnlos. Die Wiedervereinigung sei kein einmaliger Akt, „[...] sondern ein Prozeß mit vielen Schritten und vielen Stationen“<sup>85)</sup>. Für praktische Lösungen, welche die Beziehungen in der geteilten Stadt normalisieren sollten, ergaben sich für die Bundesregierung und den Berliner Senat seit dem 13. August 1961 zwei Ebenen der Gesprächsführung mit der DDR, die in West-Berlin tätige „Treuhandstelle für den Interzonenhandel“, eine Bundesdienststelle unter Leitung von Dr. Kurt Leopold, und die technischen Kontakte auf kommunaler Ebene in Berlin.

Bis Ende 1963 erfolgten drei Angebote des Berliner Senats an Ost-Berlin: Am 16. November 1961 wurden zur Erleichterung des innerstädtischen Verkehrs West-Berliner Kontaktbeauftragte angeboten, im November 1962 Verhandlungen über die Treuhandstelle des Interzonenhandels vorgeschlagen. Außerdem unterstützte der Berliner Senat eine Anregung des Roten Kreuzes vom Frühjahr 1963, Gespräche zwischen Juristen beider Seiten einzuleiten, um die Beziehungen mit Ost-Berlin zu verbessern<sup>86)</sup>. Diese Angebote führten zu keinem konkreten Ergebnis. Stattdessen schlug der stellvertretende Ministerpräsident der DDR, Alexander Abusch, in einem Brief an Willy Brandt vom 5. Dezember 1963 eine befristete Passierscheinregelung über Weihnachten und Neujahr 1963/64 vor.

Nach langen Beratungen wurde Dr. Leopold beauftragt, die Gespräche für die Bundesregierung zu führen. Jedoch lehnte H. Behrendt, Leopolds Interzonenhandelspartner, die Gesprächsführung auf dieser Ebene ab. Nach neuen Konsultationen wurde von westlicher Seite Senatsrat H. Korber benannt. Die DDR

<sup>80)</sup> Vgl. Die Welt, H-Ausgabe, Nr. 21, 25. 1. 1969, S. 5.

<sup>81)</sup> J. Richardson, Probleme und Aussichten der neuen deutschen Ostpolitik, in: Europa-Archiv, Folge 17, 1968/1, S. 617.

<sup>82)</sup> H. von Brentano, Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 4. Wahlperiode, 92. Sitzung, 24. 10. 1963, S. 4245.

<sup>83)</sup> H. Hausen, Träumer statt Realpolitiker, in: Welt am Sonntag, Nr. 13, 30. 3. 1969, S. 4.

<sup>84)</sup> Vgl. z. B. P. Bender, Offensive Entspannung, Möglichkeiten für Deutschland, Köln-Berlin 1964.

<sup>85)</sup> E. Bahr am 15. 7. 1963, cit. nach H. Siegler, Hauptband III, a. a. O., S. 257.

<sup>86)</sup> Vgl. G. Vetter, Passierscheine in Deutschland, Europa-Archiv, 1964/1, Folge 9, S. 312.



schlug ihrerseits am 11. Dezember 1963 Staatssekretär E. Wendt vor und nannte als ersten Gesprächstermin den 12. Dezember 1963. Insgesamt fanden sieben Besprechungen statt. Dabei war die Formulierung des Protokolls wegen der gegensätzlichen Rechtspositionen ein schwieriger Verhandlungspunkt. Nachdem im Protokoll festgehalten worden war, daß über Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen keine Einigung erzielt worden sei<sup>87)</sup>, kam das erste Passierscheinabkommen am 17. Dezember 1963 zustande.

Die DDR war in den schwierigen Verhandlungen ständig darauf bedacht, die rechtlichen Argumente der westlichen Verhandlungsseite zu torpedieren. „Indem aber nicht zwischen Sendboten des Westberliner Senats und des Ostberliner Magistrats, sondern der Regierung der DDR verhandelt wird, kann die Gegenseite dies als Argument für ihre Theorie von den drei deutschen Staaten buchen [...] Der Westen akzeptiert auf ostdeutscher Seite einen Staatssekretär als Partner; von Mal zu Mal wird es schwieriger, nur von einfachen technischen Kontakten zwischen Beauftragten zu sprechen.“<sup>88)</sup> Dem als Verwaltungsvereinbarung bezeichneten ersten Abkommen folgten zwei weitere, die sich durch technische Details unterschieden. Die DDR war jedoch dabei bemüht, über die Ebene der technischen Kontakte hinauszukommen, wie die Neubesetzung der Verhandlungsleitung nach dem Tode Wendts im Mai 1965 erkennen läßt. „Die Tatsache, daß Kohl dem Vorsitzenden des Ministerrats, Willi Stoph — nicht wie Wendt dem Kultusminister — unterstellt ist, deutet darauf hin, daß Stoph das Passierscheinproblem direkt an sich gezogen hat, und die Verhandlungen auf einer höheren Ebene als bisher geführt sehen möchte.“<sup>89)</sup>

Das letzte Passierscheinabkommen wurde am 7. März 1966 unterzeichnet. Die letzte noch tätige Institution aus den Passierscheinverhandlungen ist nur noch die „Härtestelle für dringende Familienangelegenheiten“. „Die DDR hat natürlich großes Interesse daran, diesen für sie positiven Musterfall am Leben zu erhalten; gleichzeitig ist sie an der Existenz einer Dienststelle in Westberlin interessiert, in der Repräsentanten der DDR unmittelbar tätig sind.“<sup>90)</sup> Diese eng begrenzten Erfolge der von Brandt und Bahr konzipierten Politik

schiene die Hoffnung zu wecken, daß man ein Instrument gefunden habe, mit dem sich — unter Ausklammerung von Grundsatzproblemen und Anerkennungsthematik — weitreichende vertragliche Regelungen mit der DDR verwirklichen ließen.

Während es im März 1966 zu einer Kontroverse zwischen dem Berliner Senat und der Bundesregierung über die Einbeziehung der „salvatorischen Klauseln“ in die Passierscheinvereinbarungen kam, setzte sich in Ost-Berlin derjenige Flügel durch, welcher auf grundsätzliche Entscheidungen in der Deutschlandpolitik drängte<sup>91)</sup>. Die Verhandlungen über ein viertes Passierscheinabkommen Ende 1966 scheiterten, ebenso die Versuche von Klaus Schütz, im Herbst 1967 zu einer neuen Regelung zu gelangen<sup>92)</sup>.

Im Februar 1969 kam es zu Auseinandersetzungen um den Wahlort des neuen Bundespräsidenten. Ost-Berlin und Moskau boten ein Tauschgeschäft auf der Grundlage Bundesversammlung gegen Passierscheine an. Die Bundesregierung forderte ein längerfristiges Abkommen und konnte die zu erwartende Ablehnung politisch durchstehen, „[...] da in Berlin keine psychologische Situation bestand, die einen Ruf nach Passierscheinen begünstigte. Der Wunsch nach Besuchsmöglichkeiten hat nicht mehr die Durchschlagskraft, die er nach dem Mauerbau einmal besessen hat. Dazu haben Rentnerbesuche und Passierscheine für Härtefälle wesentlich beigetragen.“<sup>93)</sup>

### c) Die Intensivierung der Kontakte mit der DDR

Die Regierungserklärung Bundeskanzler Kiesingers vom Dezember 1966 beinhaltete den Wunsch nach menschlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontakten mit der DDR. Das Alleinvertretungsrecht wird nur noch in umschriebener Form ausgesprochen und das Wort SBZ oder Sowjetzone in den offiziellen Reden vermieden<sup>94)</sup>. Alle Parteien, ein Teil der Publizistik und der Öffentlichkeit waren bereit, über verbale Absichtserklärungen hinauszugelangen. Einen umfassenden Katalog, der diesen Vorstellungen Rechnung trägt, hat die

<sup>87)</sup> H. Siegler, a. a. O., Hbd. III, S. 299 f.

<sup>88)</sup> Neue Zürcher Zeitung, 17. 12. 1963.

<sup>89)</sup> Die Welt, 2. 6. 1965.

<sup>90)</sup> Neue Zürcher Zeitung, 2. 2. 1967.

<sup>91)</sup> G. Vetter, Zur Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen, Europa-Archiv, Folge 9, 1968/1, S. 311.

<sup>92)</sup> Ebenda, S. 312.

<sup>93)</sup> Die Welt, 27. 2. 1969.

<sup>94)</sup> K.-H. Janßen, Ein deutscher Dialog. In: Die Zeit, Nr. 21, 26. 5. 1967, S. 9.



Bundesregierung am 12. April 1967 vorgelegt. Darin sind die in der politischen Diskussion genannten „praktischen Schritte“ konkretisiert. Die 16 Vorschläge an die Delegierten des VII. SED-Parteitag enthalten <sup>95)</sup>:

I. Maßnahmen zur Erleichterung des täglichen Lebens für die Menschen in den beiden Teilen Deutschlands, sowie

a) verbesserte Reisemöglichkeiten, vor allem für Verwandte, mit dem Ziel der Entwicklung eines normalen Reiseverkehrs;

b) Passierscheinregelungen in Berlin und zwischen den Nachbargebieten beider Teile Deutschlands;

c) Erleichterungen des Zahlungsverkehrs durch innerdeutsche Verrechnung und beiderseitige Bereitstellung von Reisezahlungsmitteln;

d) Erleichterung des Empfanges von Medikamenten und Geschenksendungen;

e) Ermöglichung der Familienzusammenführung, insbesondere der Kinderrückführung.

II. Maßnahmen zur verstärkten wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Zusammenarbeit, wie

a) Ausweitung und Erleichterung des innerdeutschen Handels, dazu auch öffentliche Bürgschaften und Einräumung von Kreditlinien;

b) Austausch zwischen den beiderseitigen Energiemärkten, Herstellung einer rationellen Elektrizitätsverbundwirtschaft;

c) gemeinsamer Ausbau oder Herstellung neuer Verkehrsverbindungen: insbesondere Brücken, Autostraßen, Wasserstraßen, Eisenbahn;

d) verbesserte Post- und Telephonverbindungen, insbesondere Wiederherstellung des Telephonverkehrs in ganz Berlin;

e) Erörterung wirtschaftlicher und technischer Zweckgemeinschaften.

III. Rahmenvereinbarungen für den wissenschaftlichen, technischen und kulturellen Austausch, wie

a) entbürokratisierter Verkehr zwischen Hochschulen, Forschungsinstituten und wissenschaftlichen Gesellschaften;

b) zeitgemäße Formen der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit;

c) schrittweise Freigabe des ungehinderten Bezuges von Büchern, Zeitschriften und Zeitungen;

d) Besuche von Jugendgruppen und Schulklassen;

e) freier innerdeutscher Sportverkehr;

f) freier Austausch und Verkehr kultureller Vereine und Institutionen.

Die Große Koalition sah die Deutschlandpolitik als Funktion und Bestandteil einer europäischen Entspannungspolitik und eines geregelten Nebeneinanders in Deutschland an. In zahlreichen öffentlichen Erklärungen betonte sie immer wieder ihre grundsätzliche Gesprächsbereitschaft. Jedoch kam für sie „die Anerkennung des anderen Teiles Deutschlands als Ausland oder als zweiter souveräner Staat deutscher Nation [...] nicht in Betracht“ <sup>96)</sup>. Das weitestgehende Angebot wurde vom sozialdemokratischen Koalitionspartner vorgeschlagen: „Wir bieten der DDR Verhandlungen ohne jegliche Diskriminierung auf der Ebene der Regierungen an, die zu den Formen der Zusammenarbeit führen, die im beiderseitigen Interesse liegen.“ <sup>97)</sup>

Durch die Besetzung der ČSSR am 21. August 1968 kam das von Ulbricht angebotene Treffen zwischen den Wirtschaftsministern Sölle und Schiller nicht zustande. Doch nach langwierigen Verhandlungen zwischen Kleindienst und Behrend wurden am 6. Dezember 1968 die Interzonenhandelsvereinbarungen auf eine neue Grundlage gestellt. Die Bundesrepublik zahlt danach 120 Millionen Mark als Ausgleich für Erlösminderungen bei Mineralöllieferungen an die DDR, erhöht die Maschinenlieferungen, erweitert den Kreditrahmen und verzichtet auf den zur Jahresmitte üblichen Saldenausgleich im Warenverkehr <sup>98)</sup>. Die neuen

<sup>95)</sup> K. G. Kiesinger, in der 101. Sitzung des Bundestages, 12. 4. 1967, cit. nach: Aktuelle Materialien zur Deutschlandfrage, Nr. 67, Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, in: Bulletin, Nr. 38, 14. 4. 1967.

<sup>96)</sup> Entschließung des Deutschen Bundestages vom 26. 9. 1968, cit. nach Bulletin, Nr. 123, 1. 10. 1968.

<sup>97)</sup> H. Wehner, cit. nach Frankfurter Rundschau, Nr. 210, 11. 9. 1969, S. 1.

<sup>98)</sup> Vgl. Mitteilung des Bundesministers für Wirtschaft, Karl Schiller, in: Bulletin, Nr. 158, 10. 12. 1968.



Übereinkünfte gelten bis 1975. Die innerdeutschen Verkehrsgespräche auf der Ebene der Abteilungsleiter zwischen Ministerialdirigent Wolfgang von Dorrer vom Bundesverkehrsministerium und dem Hauptabteilungsleiter Gerber des DDR-Verkehrsministeriums im September 1969 haben ein erstes Ergebnis erzielt. Die seit dem 1. Dezember 1967 stillgelegte Kali-Bahn zwischen Philipsthal und Gerstungen hat ihren Betrieb wieder aufgenommen<sup>99)</sup>. Weitere Themenbereiche für die zu erwartenden Verhandlungen umfassen Fragen der Binnenschifffahrt, der Straßenbauplanung und des Zugverkehrs. Ebenso zeichnen sich Gespräche auf der Beamtenebene über Verbesserungen des Post- und Telefonverkehrs ab<sup>100)</sup>.

Die Bereitschaft der Großen Koalition, das Verhältnis zur DDR zu normalisieren, blieb zwangsläufig nicht unumstritten. Besonders einige Spitzenpolitiker der CDU/CSU warnen vor einer Anerkennung der DDR. Bundeskanzler Kiesinger stellte in einer Erklärung über die ‚Lage der Nation‘ am 17. Juni 1969 fest: „Eine Anerkennung [der DDR] würde Unrecht als Recht bestätigen und gegen den allgemein anerkannten Grundsatz der Selbstbestimmung verstoßen.“<sup>101)</sup>

## 2. Umgestaltung des politischen Systems der DDR

Die Träger dieser Konzeption motivieren ihre politischen Argumente in unterschiedlicher Weise, die parteipolitische Frontstellung ist verwischt. Von primärem Interesse ist die Stärkung der westlichen Allianz. Nur mit Hilfe von Viermächteverhandlungen sei es möglich, den deutschen Rechtsstandpunkt zu wahren und eine Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit herbeizuführen. Obwohl niemand mehr in Bonn auf einen mechanischen Anschluß der DDR hofft, wird in der „Hallstein-Doktrin“ ein adäquates Mittel gesehen, um das Alleinvertretungsrecht der Bundesrepublik durchzusetzen. Dieser Alleinvertretungsanspruch besagt, daß die Bundesrepu-

blik der einzig legitime Staat auf deutschem Boden sei und daß sie daher allein berechtigt sei, in internationalen Angelegenheiten für das ganze deutsche Volk zu sprechen. Die DDR-Regierung dagegen verfüge über keinerlei demokratische Legitimation durch das Volk. Man bedauerte, „[...] daß die Völkergemeinschaft es zwar durchgesetzt hat, daß auch der kleinste afrikanische Staat das Recht auf Selbstbestimmung erhielt, Völkern in der Mitte Europas dasselbe Recht aber noch immer verweigert wird“<sup>102)</sup>.

Bedenklich erscheint den Vertretern diese Richtung der lokal begrenzte deutsche Beitrag zur Entspannung. Die „Politik der kleinen Schritte“ wird entschieden abgelehnt. Gewaltanwendung als Mittel zur Überwindung der deutschen Teilung wird sowohl für die Konzeption der Respektierung als auch der Umgestaltung der DDR als irrelevant angesehen. Eine Ausnahme bilden die Ausführungen von Hans-Georg von Studnitz, Redaktionsmitglied der Wochenzeitung ‚Christ und Welt‘, der die Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit als „*contradictio in adjecto*“<sup>103)</sup> bezeichnet. Vielmehr sei es „klarzumachen, daß die Wiedervereinigung nur als Frucht von Opfern und Kämpfen kommen kann [...]“<sup>104)</sup>.

Eine einflußreiche Gruppe innerhalb der CDU/CSU lehnt die Respektierung der DDR ab und warnt vor den unabsehbaren Folgen einer Anerkennung der Ost-Berliner Regierung. „Eine Anerkennung würde im Gegenteil eine Vertiefung der Spaltung Deutschlands bewirken [...] Wir würden ein Regime legitimieren, das eine demokratische Legitimation durch den von ihm beherrschten Teil Deutschlands nicht besitzt und sich nur auf die fremde Besetzung gründet [...] Anerkennung hieß Rivalität, Gegensätze und Hegemonie verfestigen; hieße Gräben zementieren statt sie zu zuschütten.“<sup>105)</sup> Die Vertreter dieser Auffassung warnen vor den politischen Zugeständnissen einer Entspannungspolitik und fordern

<sup>99)</sup> Frankfurter Rundschau, Nr. 216, 18. 9. 1969, S. 1.

<sup>100)</sup> Frankfurter Rundschau, Nr. 218, 20. 9. 1969, S. 1.

<sup>101)</sup> K. G. Kiesinger, cit. nach Dokumente der Zeit. In: Die Zeit, Nr. 25, 20. 6. 1969, S. 12.

<sup>102)</sup> E. Gerstenmaier, *Neuer Nationalismus? Von der Wandlung der Deutschen*, Stuttgart 1964, S. 136.

<sup>103)</sup> H.-G. von Studnitz, *Bismarck in Bonn, Bemerkungen zur Außenpolitik*, Stuttgart-Degerloch 1964, S. 39.

<sup>104)</sup> Ebenda, S. 42.

<sup>105)</sup> R. Barzel, cit. nach Dokumente der Zeit. In: Die Zeit, Nr. 14, 4. 4. 1969, S. 8.



die Freigabe der Zone <sup>106)</sup>. Die DDR erscheint ihnen nicht als gleichwertiger Gesprächspartner, sondern als ein außengesteuerter Befehls-empfänger Moskaus <sup>107)</sup>.

In den Berliner Passierscheinabkommen sahen die Gegner der „Politik der kleinen Schritte“ die Gefahr einer Aufwertung der DDR, besonders im Hinblick auf die afro-asiatischen Länder. Es würde dort der Eindruck entstehen, daß das deutsche Problem gelöst sei und daß sich die Deutschen selbst mit ihrer Teilung abgefunden hätten. Bilaterale Verhandlungen mit der DDR förderten die Hinnahme der „Drei-Staaten-Theorie“ und gefährdeten den Rechtsstatus Berlins. Die Führungsgremien der Berliner CDU und Teile der CDU/

CSU-Bundestags-Fraktion verwarnten sich gegen die Verlagerung der Vereinbarungen von der kommunalen auf die Regierungsebene. Kleine und pragmatische Schritte in der Deutschlandpolitik wurden als aussichtslos betrachtet, denn „im gleichen Maße, indem versucht wird, durch kleine Regelungen erträgliche Verhältnisse in Berlin zu schaffen, geht der Wille verloren, sich für die Lösung der großen Fragen der deutschen Politik noch kräftig einzusetzen“ <sup>108)</sup>. Die Passierscheinvereinbarungen wurden als ein einmaliges, unvermeidliches Entgegenkommen aufgefaßt und sollten keine Neuauflage erfahren: „Es wäre falsch, in dem Passierscheinabkommen den Beginn einer neuen Politik zu sehen [ . . . ]“ <sup>109)</sup>

## V. Die Konzeptionen zur Deutschlandpolitik in der DDR

### a) *Alleinvertretungspolitik und Integration der DDR in den Ostblock*

Eng verbunden mit dem Ziel der völkerrechtlichen Anerkennung in den innerdeutschen Beziehungen ist die Politik der DDR gegenüber der westlichen Staatenwelt. Sie bemüht sich, als zweiter souveräner Staat internationale Geltung zu erlangen. Im Zuge einer dynamischen Außenpolitik zu den westeuropäischen Staaten Frankreich, Großbritannien, Belgien, Italien und Österreich sollen die Handelsbeziehungen intensiviert und die außenpolitischen Vorstellungen verdeutlicht werden. Dadurch gewinnt die DDR auch im Westen an wirtschaftlicher Bedeutung und entwickelt sich zu einem politischen Faktor, der nicht übergangen werden kann <sup>110)</sup>. Zwar erreichte Ost-Berlin nicht, daß das Allied Travel Board in West-Berlin abgeschafft wurde, doch beschloß der NATO-Rat im Juni 1969 eine weitgehende Liberalisierung der Genehmigungspraxis <sup>111)</sup>.

Ein erster spektakulärer Durchbruch gegen die Wirksamkeit der „Hallstein-Doktrin“ gelang der DDR durch die Aufnahme diplomatischer

Beziehungen zu Kambodscha, Syrien, Südjemen, Ägypten, dem Irak und Sudan. Besonders im Nahen Osten wurde die feindliche Haltung der DDR zu Israel honoriert. Da die arabischen Staaten weitgehend von der sowjetischen Militärhilfe abhängig sind, blieb eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR als politische Gegenleistung nicht aus. Die Regierung in Ost-Berlin bemüht sich nun, Indien und Finnland zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu bewegen. Das konsequent verfolgte strategische Ziel, zu internationaler Reputation zu gelangen, bedingt auch eine Konzentration auf die Aufnahme in die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, in denen Deutschland bisher allein durch die Bundesrepublik repräsentiert ist. Als eine besonders „raffinierte Form des westdeutschen Imperialismus“ wurde die Ostpolitik der Großen Koalition bezeichnet. Walter Ulbricht erklärte vor dem Parteitag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei in Warschau am 12. November 1969, „[ . . . ] nur wenn die Bonner Regierung auf ihre Vorbedingungen, vor allem auf die Alleinvertretungsanmaßung, verzichtet, kann der Weg zur Entspannung freigemacht werden“ <sup>112)</sup>.

Die Entspannungspolitik der Bundesregierung beabsichtige, die einzelnen Staaten aus der sozialistischen Staatenwelt herauszulösen und die DDR zu liquidieren. „Auf das sozialistische

<sup>106)</sup> zu Guttenberg: a. a. O., S. 210 f.

<sup>107)</sup> F. J. Strauß, a. a. O., S. 44.

<sup>108)</sup> F. Amrehn, cit. nach: Der Tagesspiegel, 4. 4. 1964.

<sup>109)</sup> H. Krone, cit. nach: Die Welt, 6. 1. 1964.

<sup>110)</sup> O. Frei, Die außenpolitischen Bemühungen der DDR in der nichtkommunistischen Welt, in: Europa-Archiv, 1965/1, Folge 22, 2. Teil, S. 900 f.

<sup>111)</sup> Frankfurter Rundschau, Nr. 131, 10. 6. 1969, S. 1.

<sup>112)</sup> W. Ulbricht, cit. nach Neues Deutschland, Nr. 3/5, 13. 11. 1968.



Weltsystem als Ganzes gerichtet, verfolgt die ‚flexible Ostpolitik‘ eine Strategie der Vereinzelung der Außenpolitik der sozialistischen Staaten. Das findet seinen Ausdruck in der Parole von der Förderung einer ‚größeren Unabhängigkeit der osteuropäischen Länder‘. Damit ist nicht etwa die Unabhängigkeit vom Imperialismus und seinen Monopolvereinigungen gemeint, sondern die Erschütterung der festen Solidarität der sozialistischen Staaten untereinander, der wirksamen Garantie ihrer nationalen Unabhängigkeit.“<sup>113)</sup> Die Freundschafts- und Beistandspakte der DDR mit Polen vom 15. März 1967 und der ČSSR vom 17. März 1967 haben unter anderem das Ziel, die Auswirkungen der Entspannungspolitik der Bundesrepublik zu neutralisieren. Sie dienen der konsequenten Integration der DDR in das bilaterale Bündnissystem des Ostblocks, die mit dem Abschluß des Freundschafts- und Beistandspaktes mit Moskau am 12. Juni 1965 begann<sup>114)</sup>.

#### b) Die Entwicklung der Kontakte zur Bundesrepublik

In den Beziehungen zur Bundesrepublik steht die Anerkennung der DDR als zweiter souveräner deutscher Staat im Vordergrund. Für die DDR ist eine Wiedervereinigung nur unter kommunistischen Bedingungen möglich oder in Form einer losen Konföderation, die zwangsläufig auch die völkerrechtliche Anerkennung bringt. Als Mittel für die Lösung sollen gleichberechtigte Verhandlungen der beiden souveränen deutschen Staaten dienen. West-Berlin wird dabei als selbständige oder besondere Einheit angesehen. Für die ostdeutsche Regierung gehört „Westberlin [. . .] nicht zur westdeutschen Bundesrepublik und wird niemals zu ihr gehören. In der Westberlinfrage stehen für die DDR Interessen von lebenswichtiger Bedeutung auf dem Spiel.“<sup>115)</sup> Die DDR intendiert mit ihrer Deutschlandpolitik, bei teilweise wirksamer Unterstützung der

Sowjetunion, die erzwungene Teilung zu stabilisieren und zu legitimieren.

Die Forderung nach Anerkennung der DDR besteht eigentlich schon seit ihrer Gründung und ist oft in vielen modifizierten Formen vorgebracht worden. Bis 1964 wurden der Bundesregierung zum Teil noch Lösungen angeboten, die eine solche direkte Forderung umschrieben. Das vorgeschlagene 7-Punkte-Abkommen Walter Ulbrichts vom 15. Januar 1963 sprach noch von der „Respektierung der Existenz“ statt von der völkerrechtlichen Anerkennung<sup>116)</sup>. Selbst Zugeständnisse der Bundesregierung, welche die Beziehungen zur DDR normalisieren sollten, werden zum Anlaß genommen, um das Verlangen nach völkerrechtlicher Anerkennung herauszustellen. Über die Bedeutung der Vereinbarungen im innerdeutschen Handel vom Dezember 1968 erklärte DDR-Außenminister Otto Winzer vor der Volkskammer: „Sofern die Bonner Regierung also Entspannung will, muß sie die völkerrechtswidrige Alleinvertretungsmaßnahme endgültig und restlos aufgeben.“<sup>117)</sup>

Im staatlichen Eigenverständnis der DDR hat sich eine Art umgekehrte „Hallstein-Doktrin“ entwickelt; die daraus resultierende nationalpolitische Zielsetzung führt von der angestrebten Anerkennung der Zweistaatlichkeit zum Alleinvertretungsanspruch der DDR: „[...] Wer spricht noch von der Hallstein-Doktrin? Es geht gar nicht mehr um einen Alleinvertretungsanspruch der Bonner Regierung. Sie hat überhaupt kein Recht, für die Nation zu sprechen. Wir, die DDR, erheben diesen Anspruch.“<sup>118)</sup> Die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der DDR sind wiederholt als Leitbild und Modellfall für die Bundesrepublik dargelegt worden, in der Hoffnung, daß „um den in der DDR staatlich organisierten Kern der deutschen Nation [...] sich die große Mehrheit auch der westdeutschen Bevölkerung gruppieren“<sup>119)</sup> werde.

<sup>116)</sup> Vgl. H. Frederik, Deutschland zwischen Bonn und Pankow, München 1965, S. 275 f.

<sup>117)</sup> O. Winzer am 13. 12. 1968, cit. nach Neues Deutschland, Nr. 346, 14. 12. 1968.

<sup>118)</sup> K. H. Gerstner am 18. 4. 1965, cit. nach Kurt P. Tudyka: Die DDR im Kräftefeld des Ost-West-Konfliktes, in: Europa-Archiv, 1966/1, Folge 1, S. 27.

<sup>119)</sup> W. Ulbricht, cit. nach Neues Deutschland, Nr. 168, 21. 6. 1962.

<sup>113)</sup> O. Winzer, Bericht vor der Volkskammer am 9. 8. 1968, cit. nach Europa-Archiv, Folge 19/1968, S. D 473.

<sup>114)</sup> J. Richardson, a. a. O., S. 619.

<sup>115)</sup> W. Ulbricht, am 24. 1. 1965, in: Die nationale Frage in heutiger Sicht, Berlin 1965, S. 48.



Innenpolitisch wurde die Eigenstaatlichkeit in der DDR-Verfassung vom 8. April 1968 verankert, in der die Existenz zweier deutscher Staaten von grundlegend unterschiedlicher gesellschaftlicher Struktur betont wird. Der Souveränitätsanspruch der Ost-Berliner Regierung wird durch Maßnahmen wie die Paß- und Visavorschriften vom 12. Juni 1968 auf wirkungsvolle Weise demonstriert<sup>120)</sup>. Mit Hilfe der Passierscheinabkommen sollte die völkerrechtliche Anerkennung erreicht werden. Die Angebote zielten außerdem darauf ab, die verschiedenen Richtungen innerhalb der Parteien in der BRD gegeneinander auszuspielen. Dennoch schien sich mit den Passierscheinabkommen eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen Deutschlands anzubahnen. Diese Tendenz unterstrich die DDR-Regierung am 17. Dezember 1965 durch die Schaffung eines „Staatssekretariats für gesamtdeutsche Fragen beim Ministerrat der DDR“<sup>121)</sup>. Mit dem Ende der national-akzentuierten Politik im Juni 1966 wurde jedoch das Staatssekretariat in „Staatssekretariat für westdeutsche Fragen“ umbenannt<sup>122)</sup>.

Der von Walter Ulbricht am 7. Februar 1966 begonnene „offene Briefwechsel“ zwischen der

SED und SPD schien eine Möglichkeit anzubahnen, daß Vertreter der SPD und SED jeweils gemeinsam auf Parteiveranstaltungen in der Bundesrepublik und in der DDR sprechen konnten<sup>123)</sup>. Auf einer internationalen Pressekonzferenz wurde von Albert Norden am 29. Juni 1966 der geplante „Redneraustausch“ abgesagt. Als Vorwand für den vorbereiteten Rückzug der SED diente das vom Bundestag verabschiedete „Gesetz über die befristete Freistellung von der deutschen Gerichtsbarkeit“ vom 23. Juni 1966<sup>124)</sup>. Einen neuen Vorstoß in der Deutschlandpolitik unternahm der Vorsitzende des Ministerrats der DDR, Willi Stoph, am 10. Mai 1967 durch einen Brief an Bundeskanzler Kiesinger. Im Verlaufe dieser Korrespondenz gingen jeweils zwei Briefe nach Bonn und Ost-Berlin. Auf Kiesingers Brief vom 28. September 1967 blieb eine den Anforderungen entsprechende Antwort aus<sup>125)</sup>. Den Vorschlägen der Bundesregierung für Zusammenarbeit auf menschlichem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet stellt die DDR beständig die nach völkerrechtlicher Anerkennung als zweiter souveräner deutscher Staat und die Anerkennung West-Berlins als besondere politische Einheit gegenüber.

## VI. Gegenwärtige Perspektiven

Die Teilung des Deutschen Reiches ist das Ergebnis einer Politik, die 1933 begann und 1949 ihren Abschluß fand. Das Deutschlandproblem entwickelte sich zu einer Erscheinungsform der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR einerseits und der Zugehörigkeit zu den jeweiligen Machtsphären andererseits. Keine der vorgeschlagenen Lösungen von westlicher oder östlicher Seite konnte eine Wiedervereinigung realisieren. Da die Beziehungen der Staaten untereinander nicht eine statische, unveränderbare Größe im internationalen System darstellen, haben sich durch den Abbau der gegnerischen Bipolarität in der Weltpolitik die Bedingungen des inter-

nationalen Systems, die Haltungen der Regierungen und Menschen geändert.

Die deutsche Frage verlor von Jahr zu Jahr immer mehr an Bedeutung auf internationalen Konferenzen. Obwohl sie heute primär unter dem Aspekt des Verhältnisses der beiden deutschen Staaten zueinander gesehen wird, ist sie dennoch mit den Interessen der Großmächte unlösbar verbunden. Entgegen den Erwartungen erfüllte sich die Wiedervereinigung in ‚Frieden und Freiheit‘ nicht. Die Konzeptionen von der Fortdauer des Kalten Krieges und der Umgestaltung des politischen Systems der DDR erwiesen sich als nicht reali-

<sup>123)</sup> Vgl. Offensive Auseinandersetzung, Pressestelle des Vorstandes der SPD, Bonn, o. Jg.

<sup>124)</sup> Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 5. Wahlperiode, S. 2436 ff.

<sup>125)</sup> G. Vetter, a. a. O., S. 318.

<sup>120)</sup> J. Richardson, a. a. O., S. 620.

<sup>121)</sup> G. Vetter, a. a. O., S. 315.

<sup>122)</sup> Ebenda, S. 316.



sierbar. Die Durchführung der Absicht, in der Präambel des Grundgesetzes die demokratischen Prinzipien in ganz Deutschland durchzusetzen, scheiterte an den machtpolitischen Gegebenheiten, die seit 1945 in Mitteleuropa im großen und ganzen konstant geblieben sind.

Seit Beginn der sechziger Jahre entwickelte sich die Politik der Entspannung, die auf eine differenzierte Kooperation und Annäherung der beiden weltpolitischen Lager hinarbeitet.

Der eigenständige deutsche Beitrag zu dieser Politik ist, die Elemente des Konfliktes zwischen der Bundesrepublik einerseits und Osteuropa und der DDR andererseits zu isolieren und gemeinsame Interessengrundlagen zu finden. In jedem Falle bleibt dies eine vordringliche Aufgabe der deutschen Außenpolitik, ob sie nun mit der entspannungspolitischen Strategie primär das nationalpolitische Ziel — die Wiedervereinigung — oder eine europäische Friedensordnung erreichen will.