

forum historiae iuris

Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<http://www.forhistiur.de/>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Rainer Schröder (Berlin)
Prof. Dr. Hans-Peter Haferkamp (Köln)
Prof. Dr. Hans-Peter Benöhr (Berlin)
Prof. Dr. Christoph Paulus (Berlin)
Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.)
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)
Prof. Dr. Andreas Thier (Münster)
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)
Prof. Dr. Juan Sainz Guerra (Jaén)
Prof. Dr. Emanuele Conte (Rom)
Prof. Dr. Massimo Meccarelli (Macerata)
Prof. Dr. Michele Luminati (Luzern)
Prof. Dr. Francesco Di Donato (Benevento)
Prof. Dr. Stefano Solimano (Piacenza)
Prof. Dr. Martin Josef Schermaier (Münster)
Dr. Hans-Georg Hermann (München)

Artikel vom 6. April 2004

© 2004 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag:

<http://www.forhistiur.de/zitat/0404schroeder.htm>

Rainer Schröder

unter Mitarbeit von Dr. Maren Bedau und Caroline Dostal:

Geschichte des DDR-Rechts: Straf- und Verwaltungsrecht

**(Fortsetzung aus: Geschichte des DDR-Rechts,
JURA Heft 2/2004, S. 73-81)**

Einleitung

VI. Strafrecht

1. Strafrechtstheorie
2. Politisches Strafrecht
3. Strafrechtsreform

VII. Verwaltungsrecht

Schluss

Einleitung

Die DDR ist bereits Geschichte, könnte man meinen. Die Wirkungen des Rechts der DDR und ihrer Unrechtshandlungen spüren wir in der wiedervereinigten „Berliner Republik“ allenthalben: Die Mauerschützen- und Politbüroprozesse, Probleme der Entschädigung von Enteigneten, Wiedergutmachungsfragen oder aber die Stasi und ihre Mitarbeiter rufen nach wie vor emotionale Debatten hervor. Um die Bedeutung der DDR in der deutschen Geschichte wird ebenso gekämpft wie um die Frage, wie sie zu bezeichnen sei, als Diktatur, Unrechtsstaat, Nicht-Rechtsstaat oder totalitäres Regime. Noch schlimmer wird es, wenn die DDR gar mit dem Dritten Reich verglichen wird. Dann berührt man den sensibelsten Punkt der Identität von ehemaligen DDR-Bürgern.

1

An solchen Fragestellungen entzündet sich die Problematik der juristischen Zeitgeschichte als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.¹ Die Empfindlichkeit des Zeitzeugen

2

1 Vgl. nur R. Schröder, Juristische Zeitgeschichte: Zur Konzeption von Lehre und Forschung eines neu einzurichtenden Lehrstuhls, in: Stolleis (Hg.), Juristische Zeitgeschichte - Ein neues Fach?, 1993, S. 43

beeinflusst die wissenschaftliche Arbeit, geht es doch zumeist auch um die Verteidigung oder Legitimation eigener Lebensentwürfe. So verwischen auf Seiten des Forschers die Trennlinien zwischen historischer Quellenarbeit und politischem Werturteil. Die juristische Zeitgeschichte manövriert somit fast qua definitionem an ihren Grenzen. Sie kann zunächst nur Fakten zusammenstellen, möglichst sachlich, ohne etwas zu vergessen oder hinzuzufügen. Auch dann gilt jedoch, dass die Rechtsgeschichte als Geschichtswissenschaft eine hermeneutische Wissenschaft ist, sodass generell das Vorverständnis der Autoren den Text allein schon bei der Auswahl der Fakten und Dokumente beeinflusst und Wertungen beinhaltet.

Was auffällt ist dieses: Jedermann hat seine eigene DDR-Geschichte; doch um diese geht es nicht. Es geht um das Herausarbeiten von rechts-zeithistorischen Fakten, die inzwischen so stark in den Hintergrund gedrängt wurden, dass es erforderlich ist, sie hervorzuheben. Viele Westbürger haben nur eine ganz ungefähre Vorstellung davon, was das Recht der DDR ausmachte. Aus diesem Grund erscheint die folgende Bestandsaufnahme geboten. Gerade für Juristen ist die Frage wichtig: Welche Rolle spielte das Recht bei der Etablierung und Stabilisierung von Macht in der DDR? 3

Nachdem bereits in einem ersten Teil, der kürzlich in der JURA (Heft 2/2004, S. 73-81) erschienen ist, die Geschichte der DDR bis zur Wiedervereinigung, die sozialistische Wirtschaft nachgezeichnet sowie die sozialistische Rechtstheorie, Justiz und das Zivilrecht der DDR beleuchtet wurden, setzt folgender Artikel die „Geschichte des DDR-Rechts“ hinsichtlich der Funktion von Straf- und Verwaltungsrecht in der DDR fort. 4

VI. Strafrecht

1. Strafrechtstheorie

Nach marxistischem Verständnis musste Kriminalität gesellschaftliche Ursachen haben, nämlich durch die kapitalistische Ausbeutung verursacht werden. Die Aufhebung der antagonistischen Klassengegensätze im Sozialismus ließ daher eigentlich keinen Raum mehr für Kriminalität, es sei denn, bei dieser handelte es sich um ein Relikt aus vorsozialistischer Zeit. Anders formuliert: Kriminalität war der Widerstand der gestürzten Ausbeuter oder sie war ein Zeichen für noch nicht entwickeltes Klassenbewusstsein.² 5

„Es (das Strafrecht, R. Sch.) steht in einem bestimmten Zusammenhang mit gesellschaftlichen Grundwidersprüchen, die auf der Basis der Dialektik von 6

ff.

2 *F-Chr.Schroeder*, Das Strafrecht des realen Sozialismus, 1983, S. 53; *Kroeschell*, Rechtsgeschichte Deutschlands im 20. Jh., 1992, S. 191.

Produktivkräften und Produktionsverhältnissen die Produktions- und Lebensweise bestimmter Gesellschaftsformationen und Gesellschaftsordnungen, namentlich die politischen und ideologischen Verhältnisse innerhalb dieser Gesellschaften, beherrschten und beherrschen und ein differenziertes, widersprüchliches Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft im Prozeß der gesellschaftlichen Lebenssicherung der Individuen begründeten und begründen. Wie die Entstehung der Kriminalität als massenhaft geübtes sozial destrukturiertes Verhalten von Individuen, so ist auch die Herausbildung des Strafrechts, das sich auf dieses Verhalten in ganz bestimmte Weise funktional bezieht, an die mit der Auflösung der Gentilgesellschaft sich entwickelnden, bis zu sozialen Antagonismen gehenden scharfen Widersprüche gebunden, die ihre letzte Ursache im Aufkommen einer Produktionsweise haben, in der das Privateigentum an Produktionsmitteln und die damit verbundenen Ausbeutungsverhältnisse zunehmend bestimmt wurden.“³

Entsprechend der Auffassung von Kriminalität als „dem Sozialismus zutiefst wesensfremd“, tendierte man dazu, den Straftäter als einer fremden Welt verhaftet und damit als aus der sozialistischen Gesellschaft ausgestoßen anzusehen. Dies dürfte auch die Härte des Strafvollzugs in der DDR erklären.⁴ 7

War Verbrechen zunächst nur Ausdruck des Klassenkampfes, kündigte sich in der Zeit der Entstalinisierung eine andere Sicht an. Nach der „Freund-Feind-Theorie“⁵ könne Kriminalität auch das einmalige Straucheln eines ehrlichen Bürgers sein. 1957 wurde diese Theorie auf dem 30. Plenum des ZK der SED als revisionistische Theorie vom Erlöschen des Klassenkampfes offiziell noch zurückgewiesen.⁶ Wenige Jahre später änderte sich aber die Auffassung. Man differenzierte nun zwischen „solchen Straftaten, die eine schwere Missachtung der Gesetze der DDR darstellten“ und „Verletzungen der Gesetzlichkeit, die als einzelne Entgleisung im Verhalten eines Bürgers anzusehen sind“.⁷ In der sozialistischen Gesellschaft bräuchte also im Gegensatz zur kapitalistischen keiner zum Verbrecher werden. Der Staatsrat erklärte, dass die Mehrheit der in der DDR begangenen Straftaten nicht auf einer feindlichen Einstellung gegen den Arbeiter und Bauernstaat beruhe.⁸ 8

3 Autorenkollektiv, Strafrecht der DDR, Lehrbuch, 1988, S. 17.

4 *Schroeder*, Strafrecht (Fn. 2), S. 54 f.

5 Diese Theorie besagte nichts anderes, als dass nicht jede Straftat als Ausdruck des Klassenkampfes anzusehen, sondern zwischen Freunden und Feinden der DDR zu unterscheiden sei.

6 *Schroeder*, Strafrecht (Fn. 2), S. 31.

7 *Schroeder*, Strafrecht (Fn. 2), S. 37 ff.

8 Beschluss des Staatsrates der DDR vom 24.5.1962 zum Bericht des OG über die Durchführung des Beschlusses über die weitere Entwicklung der Rechtspflege, NJ 1962, 329.

„In der Programmatischen Erklärung des Staatsrates habe ich das Wesen unserer Gerechtigkeit umrissen. Der Verwirklichung dieser Grundsätze müssen wir auch weiterhin große Aufmerksamkeit widmen. Unsere innere Lage festigt sich stetig. Die Kraft und Wirksamkeit unserer Gesellschaft erhöhen sich ständig. Das ökonomische und politisch-moralische Fundament unseres Arbeiter- und Bauernstaates steht fest. Daher sind auch die Möglichkeiten, Menschen, die unser Gesetz verletzen, zu erziehen, anstatt zu strafen, heute bei weitem größer als - sagen wir einmal - vor zehn Jahren.“⁹

9

Man war also wieder an dem Punkt angelangt, dass man allenfalls noch gegen die Relikte zählebiger kapitalistischer Lebens- und Denkgewohnheiten kämpfen müsse. Natürlich betonte man, dass kriminell gewordenen Bürgern zu helfen sei,¹⁰ was in der Praxis - abgesehen von den sehr hohen Strafen - recht gut organisiert war. Die entlassenen Strafgefangenen fielen nicht ins Bodenlose, sie wurden Kollektiven überstellt, die sich für sie verantwortlich erklärt hatten (vielfach nicht sehr freiwillig), ihnen wurden Wohnungen zugewiesen, und es war für das Nötigste - wie für die meisten DDR-Bürger - gesorgt.¹¹ Hier spiegelte sich die erzieherische Aufgabe des Strafverfahrens wider. Von dieser sprach man jedoch nur dann, wenn politische Materien nicht berührt waren.

10

2. Politisches Strafrecht

Im politischen Strafrecht ging es zunächst um die Verfolgung von NS- und Kriegsverbrechern. Da sich die Verfolgung aber nicht nur auf wirkliche NS-Täter beschränkte, sondern auch auf die Ausschaltung der politischen Gegner der SED abzielte¹², spielte es in der DDR vor allem in der Frühphase eine besondere Rolle. Entsprechend dem instrumentellen Rechts- und Justizverständnis war gerade das Strafrecht als „Hebel“ zur Errichtung des Sozialismus geeignet.

11

„Strikte Einhaltung unserer demokratischen Gesetzlichkeit heißt strikte Befolgung des Willens der Arbeiter und Bauern.“¹³

12

Es zählt zu den singulären Merkmalen der Staaten des „realen“ Sozialismus, in der Phase ihrer Etablierung das Strafrecht systematisch als Instrument der sozialstrukturellen Umgestaltung der Gesellschaft, als Instrument der „Revolution von oben“ einzusetzen.¹⁴

13

9 W. Ulbrichts Rede vor dem Nationalkongress am 17.6.1962; zit. n. *Schroeder*, Strafrecht (Fn. 2), S. 37.

10 Gesetz über die Wiedereingliederung der aus dem Strafvollzug entlassenen Bürger in das in das gesellschaftliche Leben (WiedereingliederungsG), GBl. DDR I, 98 f., 109 ff.

11 *Neubecker/Friedenstab*, NJ 1982, 85 f.

12 So *Eckert*, Recht und Rechtsgeschichte der SBZ/DDR, ZNR 2000, 218 (225).

13 *Krutzsch*, Das Wesen der Strafrechtsprechung in der DDR, in: *Der Schöffe* 1954, Heft 5, 9 ff.

14 *Werkentin*, Strafjustiz im politischen System der DDR, in: H. Rottleuthner (Hg.), *Steuerung der Justiz in der DDR*, 1994, 93 (102).

Eine wesentliche Norm zur Repression gegenüber allen widerstrebenden oder feindlichen Kräften stellte Art. 6 Abs. 2 der Verfassung von 1949 dar:

„Boykotthetze gegen demokratische Einrichtungen und Organisationen, Mordhetze gegen demokratische Politiker, Bekundung von Glaubens-, Rassen-, Völkerhaß, militaristische Propaganda sowie Kriegshetze und alle sonstigen Handlungen, die sich gegen die Gleichberechtigung richten, sind Verbrechen im Sinne des Strafgesetzbuches. Ausübung demokratischer Rechte im Sinne der Verfassung ist keine Boykotthetze.“¹⁵ 14

Diese Norm entwickelte sich zu einem beliebig handhabbaren Generaltatbestand.¹⁶ 15
Obwohl sie offenkundig keine strafrechtlichen Folgen festsetzte, wurde sie vom Obersten Gericht (OG) zum unmittelbar anwendbaren Strafgesetz erklärt, um politische Gegner auszuschalten.¹⁷ Die Strafen wurden dem StGB entnommen, das für Verbrechen zeitige und lebenslange Zuchthausstrafen sowie die Todesstrafe androhte.

Zwischen April und Juni 1950 fanden die Waldheimer Prozesse statt.¹⁸ 16
Mit der Besetzung Deutschlands wurden in allen Besatzungszonen von den Alliierten Personen verhaftet und in so genannte Internierungslager verbracht, die in Verdacht standen, die Besatzungsmächte zu gefährden oder die wichtige Ämter im Dritten Reich inne gehabt hatten bzw. die sich in dieser Zeit strafrechtsrelevante Handlungen hatten zu Schulden kommen lassen. In den Westzonen waren diese Lager bis 1948 aufgelöst worden, in der SBZ/DDR bestanden sie bis Anfang 1950. Diese Lager wurden überwiegend auf dem Gelände ehemaliger Konzentrationslager betrieben, wie z.B. dem KZ-Buchenwald.¹⁹
Weitere Besonderheit dieser Lager war, dass alsbald beispielsweise auch Sozialdemokraten, die sich kritisch und abwehrend gegenüber der von der sowjetischen Besatzungsmacht und der KPD/SED betriebenen Politik verhielten, in diesen Lagern interniert wurden. Ab April 1950 wurde den Lagerinsassen in Waldheim der Prozess gemacht. 3385 Urteile ergingen durch zwanzig Sonderstrafkammern des LG Chemnitz, welche im Schnellverfahren urteilten. Die Volksrichter der Kammern waren nach politischer Zuverlässigkeit ausgesucht worden.²⁰ Ohne Zweifel muss eingeräumt werden, dass es sich bei den Angeklagten im Durchschnitt nicht um unbescholtene Personen handelte. Doch sprachen die Durchführung der Verfahren, die Regieanleitungen, die vorher schon festgelegt waren, die Urteile, die zum größten Teil vorher feststanden etc.

15 Roggemann, Die DDR-Verfassungen, 4. Aufl. 1989, S. 116.

16 Rößler, Entnazifizierungspolitik der KPD/SED 1945-1948, 1994, S. 62.

17 Näher dazu: *Werkentin*, Strafjustiz im politischen System (Fn. 14), S. 116.

18 Dazu u.a. *Otto*, DuR 1992, 396; *Eisert*, Die Waldheimer Prozesse, 1993.

19 Vor allem *Werkentin*, Recht und Justiz im SED-Staat, 2. Aufl. 2000, S. 12 ff.

20 *Rottleuthner*, Zur Steuerung der Justiz in der DDR, in: ders. (Hg.), Steuerung der Justiz (Fn. 14), S. 9, 20.

allen Verfahrensprinzipien Hohn. Es wurden 32 Todesurteile gesprochen, von denen eine Anzahl gewiss nicht todeswürdige Straftaten betraf, sowie Freiheitsstrafen zwischen 15 und 25 Jahren Zuchthaus verhängt.²¹ Die Prozesse riefen im Westen Abscheu hervor. Man meinte, das kommunistische Regime habe sich damit endgültig decouvriert.²² In der politischen Auseinandersetzung zwischen den beiden deutschen Staaten wurden diese Verfahren immer wieder als Beleg für die fehlende Rechtsstaatlichkeit des DDR-Regimes herangezogen. Den Vorsitz in einigen dieser Verfahren führte Hilde Benjamin, die spätere Justizministerin, die auch später noch durch drakonische Entscheidungen als Vizepräsidentin des OG auf sich aufmerksam machte. In der politischen Propaganda der Bundesrepublik wurde sie häufig mit Freisler verglichen, was ohne Zweifel überschießend war.

Exemplarisch als „Hebel der gesellschaftlichen Umwälzung“ war auch die „Aktion Rose“, die Anfang 1953 stattfand. Sie ist ebenfalls ein Beispiel für die Bildung verdeckter, von der DDR-Verfassung verbotener Ausnahme- oder Sondergerichte. Durch diese Blitzaktion wurden die Hotels und Fremdenheime an der Ostseeküste in Volkseigentum gebracht. Die „Feriendienste und Kurkommission“ des FDGB wollte Zugriff auf die Unterkünfte erhalten und verfügte danach auch an erster Stelle über die Plätze bei den Kur- und Erholungsmöglichkeiten.²³ Man kriminalisierte die Eigentümer²⁴ und konnte so entschädigungslos enteignen²⁵.

17

Gleichfalls sehr hart reagierte die DDR auf den Volksaufstand vom 17. Juni 1953. Schau- und Geheimprozesse in stalinistischer Manier folgten den Vorbildern in der Sowjetunion und in Tschechien. Das OG führte solche erstinstanzlichen Strafprozesse und verhängte erhebliche Strafen.²⁶ Diese Schau- und z.T. Geheimprozesse wurden begünstigt durch die sehr ungenau gefassten Bestimmungen des politischen Strafrechts²⁷, die nach dem Primat

18

21 *Kraut*, Rechtsbeugung? Die Justiz der DDR auf dem Prüfstand des Rechtsstaats, 1997, S. 150 ff.; *Schönfeldt*, Gesellschaftliche Gerichte in der DDR, in: *Bender/Falk* (Hg.), Recht im Sozialismus, Bd. 2 Justizpolitik, 1997, S. 150.

22 KG Berlin, NJW 1954, 1901.

23 *Werkentin*, Politische Strafjustiz in der Ära Ulbricht, 1995, S. 60.

24 Horteten diese z.B. in ihren Kellern Mehl oder Zucker, um die Feriengäste im Sommer zu versorgen, so wurden gegen sie Wirtschaftsstrafverfahren durchgeführt; *Werkentin*, Politische Strafjustiz (Fn. 23), S. 60.

25 Art. 23 d. Verf. sah vor: „Sie (die Beschränkungen des Eigentums, R. Sch.) erfolgen gegen angemessene Entschädigung [...]“; in Art. 24 hieß es dagegen: „[...] Der Mißbrauch des Eigentums durch Begründung wirtschaftlicher Machtstellung zum Schaden des Gemeinwohls hat die entschädigungslose Enteignung zur Folge“.

26 *Werkentin*, Strafjustiz im politischen System (Fn. 14), S. 106.

27 *Werkentin*, Strafjustiz im politischen System (Fn. 14), S. 107 f.; zu den Prozessen nach dem 17. Juni 1953: *Fricke*, Juni-Aufstand und Justiz, in: *ders./Spittmann* (Hg.), 17. Juni - Arbeiteraufstand in der

der Parteilichkeit ausgelegt wurden.

Wie schon gezeigt, war die Justiz der DDR gesteuert, was aber im Besonderen für das Strafrecht und seine Praxis galt.²⁸ Diese Steuerung wies aber eine Reihe von Besonderheiten auf. Der Instanzenzug war ganz anders ausgeprägt als in der Bundesrepublik, die Gerichtsdirektoren standen in engem Kontakt mit der Staatssicherheit, der einzelne Richter wiederum stand in enger „Kommunikation“ mit den Direktoren. Problematisch war aber vor allem die besondere Rolle der Partei.²⁹ Zwar sahen die Verfassungen von 1949, 1968 sowie 1974 justizielle Grundrechte vor: das Gesetzlichkeitsprinzip, die Maxime des gesetzlichen Richters, das Verbot von Ausnahmegerichten.³⁰ Doch hatten diese Prinzipien immer nur dort Bedeutung, wo sie dem politischen Interesse und der Herrschaftssicherung der SED nicht im Wege standen. Das Gleiche galt für die StPO von 1952³¹. Sie enthielt gleichfalls weitgehende Verfahrensgarantien, doch galten auch diese nur insoweit Politisches nicht berührt wurde.³² So galt für den Bereich der Strafrechtspolitik und strafrechtlicher Einzelentscheidungen, dass die in diesem Kontext bedeutsamen Verfassungsinstitutionen nur Fassade waren, dass generelle Entscheidungen und jene im Einzelfall von Gremien getroffen wurden, die in keiner der drei DDR-Verfassungen wiederzufinden waren: Politbüro, ZK-Sekretariat, die jeweiligen ZK-Fachabteilungen und schließlich der erste Sekretär des ZK der SED. Hier konzentrierte sich die nahezu uneingeschränkte Herrschaft über Gesetzgebung, Anklagepolitik, Rechtsprechung und Urteilskorrektur.³³

19

Nach dem Mauerbau änderte sich die politische Taktik der Partei. Der bekennende Justizterror wurde zurückgenommen. Galt es nun politischen Widerstand zu brechen, wurde diese Aufgabe vorrangig dem MfS zugewiesen und damit einem Sanktionssystem unterhalb strafrechtlicher Reaktion zugeteilt. Die Abteilung HA IX - Ermittlungsverfahren - des MfS war in gesetzlich bestimmten Strafsachen (Staatschutzdelikten) Untersuchungsorgan im Sinne des § 88 StPO³⁴ und hatte damit polizeiliche Befugnisse. In Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft reichte die „Ermittlungstätigkeit“ auch noch

20

DDR, 2. Aufl. 1988, S. 70 ff.

28 Sehr deutlich: *Schuller*, Geschichte und Struktur des politischen Strafrechts der DDR bis 1968, 1980.

29 *Rottleuthner*, Steuerung der Justiz (Fn. 14), S. 221.

30 Art. 99, 101, 134 Verf. d. DDR 1974.

31 GBl. DDR II, 996.

32 *Werkentin*, Strafjustiz im politischen System (Fn. 14), S. 132.

33 Ebenda.

34 „Durchführung der Ermittlung. [...] II. Untersuchungsorgane sind: [...] 2. die Untersuchungsgruppe des Ministeriums für Staatssicherheit“.

bis zum Ausschluss der Öffentlichkeit und zur Festlegung des Strafmaßes.³⁵ Die Stasi bereitete in politischen Angelegenheiten z.B. bei Landesverräterischem Treuebruch gem. § 99 StGB die Anklagen vor. Darüber hinaus unterhielt sie Untersuchungshaftgefängnisse und war für den dortigen Strafvollzug zuständig.

Daneben war die Stasi aber eine Behörde, besetzt mit ca. 100 000 hauptamtlichen und ca. 21 weiteren 150 000 nicht hauptamtlichen Mitarbeitern³⁶, welche mit geheimdienstlichen Methoden die eigene Bevölkerung ausspionierte. Krakenartig überwucherte diese Organisation sämtliche Bereiche und Institutionen des öffentlichen Lebens. Etwa die Hälfte der hauptamtlichen Mitarbeitern konnte einen Hoch- oder Fachschulabschluss vorweisen. Auch unter den Inoffiziellen Mitarbeitern war der Anteil von Angehörigen der Intelligenz auffällig hoch.³⁷

Durch die Tätigkeit des MfS wurde ein Klima des Misstrauens geschaffen.³⁸ In 22 Zusammenarbeit mit der Partei, staatlichen Stellen, den von der Partei kontrollierten Massenorganisationen und den Kaderabteilungen der Betriebe wurden systematisch persönliche und berufliche Misserfolge produziert. So hieß es in der „Durchführungsbestimmung Nr. 1 der Dienstanweisung 4/66“ des MfS vom 10. Jan. 1968:

„Erkannte feindliche Elemente sind, wenn keine Rechtsnormen angewandt werden können, 23 durch geeignete Legendierungen in Zusammenarbeit mit der Partei und staatlichen Stellen zu entfernen.“³⁹

Um eine Vorstellung zu erwecken: Jeder Direktor einer Schule, jeder Direktor eines 24 Kreisgerichts war nicht nur zur Zusammenarbeit mit der Partei, sondern auch zur Zusammenarbeit mit „den Organen“ verpflichtet. Rechtsanwälte, die etwa in politischen Angelegenheiten verteidigen wollten oder mussten, waren de facto gezwungen, sich mit der Stasi auseinanderzusetzen.

Der große Unterschied zwischen der Ausspitzelung der Bevölkerung im Dritten Reich und 25 in der DDR liegt im Ausmaß der Spitzeltätigkeit. Im Dritten Reich war die Überwachung nicht so dicht, doch konnte es, wenn man in die Fänge von Polizei, Gestapo oder Spitzeln geriet, sehr schnell lebensgefährlich werden.⁴⁰ Der Volksgerichtshof hat eine

35 Zur Zusammenarbeit von StA und MfS: *Behlert*, KJ 1991, 184 ff.

36 *Suckut*, Die Geschichte des Staatssicherheitsdienstes als Teil der DDR-Geschichte, in: Henke (Hg.), Wann bricht schon mal ein Staat zusammen? Die Debatte über die Stasi-Akten auf dem 39. Historikertag 1992, S. 56 (60 f.).

37 *Suckut*, Geschichte des Staatssicherheitsdienstes (Fn. 36), S. 61.

38 Ausführlich: *Fricke*, MfS intern, 1991; zur „personifizierten“ Stasi: *Schwan*, Erich Mielke. Der Mann, der die Stasi war, 1997.

39 Zit. n. Mitter/Wolle (Hg.), „Ich liebe Euch doch alle“ - Befehle und Lageberichte des MfS, 1990, S. 480.

40 *Tuchel/Schattenfroh*, Zentrale des Terrors, 1987; *Heusler*, Ausbeutung und Disziplinierung, in: forum

erschreckende Quote an Todesurteilen gefällt. Derartiges war in der DDR nicht der Fall. Die DDR ersetzte die Intensität der Strafen durch die Extensität der Überwachung. Insofern bezeichnete Kocka sie m.E. zu Recht als eine moderne Diktatur⁴¹, die es sich erlauben konnte, auf die allerschrecklichsten Mittel (systematische Folter und häufige Todesstrafen) zu verzichten. Das soll nicht heißen, dass in der DDR nicht Menschen gefoltert worden sind bzw. durch die Straforgane und die Gerichte zu Unrecht zu Tode gekommen sind. Doch das Ausmaß dieser Unrechtsakte im Verhältnis zu dem anderer Diktaturen, sei es auch nur in Südamerika, ist ohne jeden Zweifel gering.

3. Strafrechtsreform

Auch die DDR hatte ihre Strafrechtsreformen. Das neue „Gesetzbuch der Arbeit“ vom 12. April 1961 ließ die Aburteilung kleinerer Straftaten durch die bis dahin nur für Arbeitsstreitigkeiten zuständigen Konfliktkommissionen in den Betrieben zu.⁴² Ab 1964 konnten Schiedskommissionen in Gemeinden errichtet werden, die Bagatellfälle besonders im nachbarschaftlichen Bereich entschieden. 38,5 % aller Strafverfahren wurden an die Konfliktkommissionen abgegeben.⁴³ Die Wirksamkeit dieser Laienrechtsprechung wurde unterschiedlich eingeschätzt.⁴⁴ In unpolitischen Angelegenheiten - so meint man heute - seien sie recht erfolgreich gewesen, Teil jener „väterlichen Erziehungsdiktatur“⁴⁵ DDR, die „ihren Kindern“ im politischen Kontext fürsorglich entgegen kam.

26

1968 wurde ein neues StGB verabschiedet.⁴⁶ Anders als in der Bundesrepublik war die Aussetzung von Strafen zur Bewährung auch dann möglich, wenn die Verurteilung zu mehr als zwei Jahren erfolgte. Die Todesstrafe wurde jedoch erst 1987 abgeschafft. Die letzte Vollstreckung erfolgte 1981. In nichtpolitischen Fällen begnadigte Honecker seit 1972 zu lebenslangen Freiheitsstrafen.⁴⁷ Gemessen an dem, was in den USA heute noch an

27

historiae iuris, <http://www.forhistiur.de/zitat/9801heusler.htm>, 15. Jan. 1998.

41 Kocka(Hg.), Historische DDR-Forschung, 1992, S. 25 f; ders., PuZ B 49/94, 34 ff.

42 Schroeder, Strafrecht (Fn. 2), S. 36; Fischer, Die gesellschaftlichen Gerichte, in: Im Namen des Volkes? Über die Justiz im Staat der DDR. Wissenschaftlicher Begleitband zur Ausstellung des Bundesministeriums der Justiz, 1994, S. 157 (158).

43 Benjamin, NJ 1963, 65 ff.

44 Hierzu Fischer, gesellschaftliche Gerichte (Fn. 42), S. 157 ff.; Arnold, Rechtsdogmatische Lösungen für den Umgang mit der Kleinkriminalität, in: Lampe (Hg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. I 1993, S. 27 ff.

45 Dazu auch Braczyk, (Selbst)Erziehung der Gesellschaft, in: R. Schröder (Hg.), Zivilrechtskultur in der DDR, Bd. I, 1999, S. 511 (551).

46 Im Gegensatz zum StGB der BRD enthielt das der DDR ausdrückliche Vorschriften über den Zweck des Strafans, wie gleich in der Präambel festgelegt wurde. Es kannte drei Arten von Gesetzesverstößen: die Straftaten (Verbrechen und Vergehen), die Verfehlungen und die Ordnungswidrigkeiten.

47 Wesel, Geschichte des Rechts, 2. Aufl. 2001, S. 525.

Todesstrafen verhängt und vollstreckt wird, ist das eine sehr milde Bilanz, was mancher Kritiker aus der Bundesrepublik nicht vergessen sollte. 1972 wurde in Bezug auf die Abtreibung die Fristenlösung eingeführt⁴⁸, deren Abschaffung nach der Wende in der DDR zu erheblicher Unruhe geführt hat.

VII. Verwaltungsrecht

Die Gesetzgebung auf der Grundlage eines Befehls der SMAD vom 8. Juli 1947 hatte zunächst zur Wiederherstellung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in den Ländern (mit Ausnahme von Berlin und Sachsen-Anhalt) geführt.⁴⁹ Doch beschränkte die DDR-Verfassung von 1949 den Verwaltungsgerichtsschutz auf die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsmaßnahmen (Art. 138 Abs. 1). Die Überprüfung von Gesetzen sowie die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Regierungsmaßnahmen oblag nach Art. 66 Abs. 3, 4 der Volkskammer. Als im Verlaufe der Zentralisierungsbestrebungen nach sowjetischem Vorbild 1952 die Länder per Gesetz aufgelöst und Bezirke eingerichtet wurden,⁵⁰ mussten aufgrund einer internen Anweisung des Innenministers auch die in Mecklenburg, Brandenburg und Thüringen bestehenden Verwaltungsgerichte ihre Tätigkeit einstellen.⁵¹

28

Schon die Klassiker des Sozialismus hatten sich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit nur am Rande beschäftigt, was auch nicht weiter zu verwundern mag, galt sie doch als Produkt der bürgerlichen Staatsordnung, deren Überwindung sich die Sozialisten auf ihre Fahnen geschrieben hatten.⁵² Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns dem sozialistischen Prinzip der Gewalteneinheit widersprach. Schließlich ging die offizielle marxistisch-leninistische Konzeption von einer Interessentübereinstimmung des Einzelnen, der sozialistischen Gemeinschaft und des nachrevolutionären Staates aus. Auch die SED behauptete, dass das „historisch begründete Wesen der Arbeiterklasse, keine Sonderinteressen zu haben“⁵³, sich im sozialistischen Staat widerspiegeln. Da der sozialistische Staat die wirtschaftlichen und politischen Sorgen aller Bürger wahrzunehmen gedachte, war ein Individualrechtsschutz gegenüber der

29

48 *Mampel*, ROW 1972, 205 ff.

49 v. *Unruh*, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Jeserich/Pohl/ders. (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 5 1987, S. 1178 (1181).

50 Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Ordnung in den Ländern der DDR vom 23.07.1952 (GBl. DDR II, 613).

51 *Brunner*, Einführung in das Recht der DDR, 1975, S. 102.

52 Folgerichtig sah die Sozialistische Verfassung vom 6. April 1968 keine Verwaltungsgerichtsbarkeit mehr vor.

53 Wörterbuch zum sozialistischen Staat, 1974, S. 299.

Staatsmacht somit überflüssig⁵⁴.

Unmissverständlich formulierte Ulbricht in seinem von dem berühmten Juristen Karl Polak⁵⁵ gefertigten Referat „Die Staatslehre des Marxismus-Leninismus und ihre Anwendung in Deutschland“ auf der Babelsberger Konferenz 1958 die sozialistische Kritik am Verwaltungsrecht:⁵⁶ 30

„Wenn man bei uns die Rechtsliteratur liest, sieht man noch immer stark die alten bürgerlichen Tendenzen am Werke, nach denen das Individuum von der Gesellschaft abgetrennt ist und dann durch zweiseitige Rechtsverhältnisse erst das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft wiederhergestellt ist.“⁵⁷ 31

Nachdrücklich ging er in seinem Referat auf die Trennung des Staatsrechts vom Verwaltungsrecht als „ein bürgerliches Prinzip, das wir rasch aufgeben sollten“, ein und beschrieb seine Anforderungen an die Rechtswissenschaft: 32

„Es geht darum, daß die Staatswissenschaft ihre dogmatische, von der gesellschaftlichen Wirklichkeit abstrahierende Position verläßt und den Boden der gesellschaftlichen Wirklichkeit, den Boden des Kampfes um die sozialistische Umgestaltung der Gesellschaft beschreitet und auf dieser Grundlage ihre theoretische Forschung durchführt.“⁵⁸ 33

Das Verwaltungsrecht, in dessen Mittelpunkt die subjektiven Rechte der Bürger und ein Verwaltungsgerichtssystem zum Schutze dieser Rechte stehen sollte, wurde durch die neu geschaffene Wissenschaft von der staatlichen Leitung ersetzt, die die Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung auf eine rein politische, administrative, organisatorische und ideologische reduziert.⁵⁹ Nach der Babelsberger Konferenz war es klar: Es gab keine subjektiven Rechte des Bürgers gegen den Staat, eine gerichtliche Überprüfung staatlicher Akte fand nicht statt. 34

Als Ersatz für Rechtsbehelfe gegen die Verwaltung wurde das Eingabewesen, dessen Wurzeln sowohl in die alten Landesverfassungen als auch in die DDR-Verfassung von 35

54 Dass in einigen sozialistischen Staaten andere Wege gangbar waren, zeigen etwa die Beispiele von Jugoslawien und Polen, die jeweils eine organisatorisch verselbständigte Verwaltungsgerichtsbarkeit vorwiesen.

55 Karl Polak war von 1952 bis 1960 Mitarbeiter in der Abteilung Staats- und Rechtsfragen beim ZK der SED; Angaben aus Biograph. Daten in: Cerny (Hg.), DDR, Wer war wer?, 2. Aufl. 1992, S. 354.

56 *Bernhardt*, Die Deutsche Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ 1948-1971, 1997, S. 118 ff.

57 Auszug aus W. Ulbrichts Referat (2.04.1958), abgedruckt in: Dreier/Eckert/Mollnau/Rottleuthner (Hg.), Rechtswissenschaft in der DDR 1949-1971, 1996, S. 200.

58 Auszug aus W. Ulbrichts Referat (Fn. 57), S. 210.

59 *Bönninger*, Die Babelsberger Konferenz und das Schicksal der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Eckert (Hg.), Babelsberger Konferenz vom 2. - 3. April 1958, Rechtshistorisches Kolloquium, 1993, S. 203 (206).

1949 zurückreichen, institutionalisiert.⁶⁰ Sie galt als Beitrag beim „Kampf um die weitere Festigung der demokratischen Ordnung“⁶¹ der DDR und der Festigung des Vertrauens der Bürger zu Staat und Justiz. Eingaben waren ein beliebtes, oft in Anspruch genommenes Mittel. Schätzungen über die jährlich in der DDR verfassten Eingaben für die 80er Jahre schwanken zwischen mindestens 500.000 und 750.000.⁶² Von ihrem thematischen Gehalt reichten sie von der Reklamation eines Küchengerätes bis zum Ausreiseantrag. Teilweise fungierten sie auch als Sprachrohr, um sich gegenüber staatlichen Organen über Erscheinungen der Mangelwirtschaft zu beschweren.⁶³

Ob und wann die Eingaben erfolgreich waren, hing von einer Vielzahl von Faktoren ab. Während bei Eingaben mit politischem Gehalt kaum mit Entgegenkommen zu rechnen war, half man Beschwerden bezüglich der Wohnsituation in großem Umfang ab. Allein, die Eingabe unterschied sich von der gerichtlichen Kontrolle dadurch, dass sie Gnade statt Recht gewährte. Im Grunde war die DDR damit zu Vorbildern aus vorrechtsstaatlicher Zeit zurückgekehrt. Die Kontrolle des Verwaltungshandelns hatte auch im 18. und zu Beginn des 19. Jh. verwaltungsintern stattgefunden. Das Widerspruchsverfahren der VwGO ist heute noch ein Zeichen davon. Nach westeuropäischen Vorstellungen, wie sie sich im Rahmen der bürgerlich-liberalen Verfassungsbewegungen im 19. Jh. geäußert haben, konnte das rechtsstaatliche Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erst wirksam werden, wenn ihm die externe Kontrolle durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte Gerichte zur Seite trat.⁶⁴

36

Mit dem Machtantritt Honeckers 1971 kam es zu einer zaghaften Wiederbelebung des Verwaltungsrechts. 1979 erschien das Lehrbuch zum Verwaltungsrecht unter dem Titel „Die marxistisch-leninistische Verwaltungsrechtswissenschaft der DDR“ und 1988, als manche Wissenschaftler schon vorsichtig vom „Rechtsstaat DDR“ schrieben⁶⁵, ergab sich eine Änderung: Durch das „Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte

37

60 Per Erlass des Staatsrates über die Eingaben der Bürger und ihre Bearbeitung durch die Staatsorgane vom 27.02.1961, GBl. DDR I, 7. Weitergehend: Lüttke/Bender (Hg.), Akten, Eingaben, Schaufenster, 1997.

61 Hönl, StuR 1953, 700.

62 Zatlin, ZfG 1997, 902 (906); Theben, Eingabearbeit, in: forum historiae iuris, <http://www.forhistiur.de/zitat/9808theben.htm>, 31. Aug. 1998.

63 So waren es lange Wartezeiten auf Pkws, fehlende Autoersatzteile oder der schlechte Zustand der Wohnungen, was in den Eingaben kritisiert wurde; dazu Löffler, Eingaben im Bereich des Zivilrechts, in: R. Schröder (Hg.), Zivilrechtskultur (Fn. 45), S. 223.

64 Vertiefend Keller, Art. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: HRG, Bd. V, 1998, Sp. 879-883.

65 Zum Rechtsstaatsbegriff in der DDR: Bernet, Gerichtliche Nachprüfbarkeit von Verwaltungsakten in der DDR?, Wissenschaftliche Beiträge der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Heft „Bürger im sozialistischen Recht“, 1983.

zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen“ (GVG)⁶⁶ wurde enumerativ gerichtlicher Rechtsschutz im Verwaltungsbereich zugelassen.

Schluss

Was war nun die Rolle des Rechts bei der Etablierung und Stabilisierung der sozialistischen Macht? Vermutlich bleibt beim Leser wie beim Verfasser Unsicherheit. Recht ist ohne Zweifel – in jedem Staat – ein Instrument zur Durchsetzung von Herrschaft, zur Stabilisierung von Macht. Die Besonderheiten des DDR-Rechts sind aber folgende: 38

- Recht funktionierte in unpolitischen Materien ordentlich. Hier, in diesem staatsfernen Bereich, der die Existenz der DDR nicht gefährden konnte, herrschte eine völlig andere Rechtskultur, andere Rechtsideale vor. Es ging um Erziehung, Schlichtung, Streitvermeidung. 39

- Ganz anders im politischen Bereich, in dem Bereich, in dem eine juristische Entscheidung die Interessen des Staates oder der Partei auch nur in Ansätzen tangierte. Hier wurde das Recht als radikales Instrument zur Veränderung der Gesellschaft, zum Niedermachen der politischen Feinde eingesetzt, als beliebig wählbares Instrument neben der Einschüchterung oder der Bedrohung etwa durch die Staatssicherheit. Im Grunde kann man m.E. zu ähnlichen Ergebnissen kommen, wie in meinen Untersuchungen zum Zivilrecht des Dritten Reiches⁶⁷: Wenn man die Funktion des Rechts darin sieht, den ordnungsgemäßen Ablauf von Staat und Gesellschaft zu gewährleisten, Konflikte zu schlichten und zu vermeiden, dann gilt für diesen „Normalbereich“, dass das Recht der DDR diese Funktion im Wesentlichen erfüllte. Es war nicht das Recht der DDR, welches die Wirtschaft ruinierte, sondern die politischen Vorgaben von Staat und Partei, die kommunistische Ideologie. Das Recht setzte diese Vorgaben lediglich um. Ob es hier mehr oder minder geschickt vorging, ist eine unwichtige Frage. 40

- Nimmt man die zweite Funktion des Rechts, seine autonome Bedeutung, den Einzelnen vor Übergriffen anderer, von Organisationen bzw. des Staates zu schützen, gleichgültig in welchem Rechtsbereich, so wurde diese Funktion in der DDR ebensowenig erfüllt, wie in anderen Diktaturen. 41

66 GBl. DDR I, 327 ff.; am 1.07.1989 in Kraft getreten.

67 R. Schröder, „...aber im Zivilrecht sind die Richter standhaft geblieben!“ Die Urteile des OLG Celle aus dem Dritten Reich, 1988; *ders.*, Der zivilrechtliche Alltag der Volksgenossen. Die Zivilurteile des OLG Celle zwischen 1933 und 1945, in: B. Diestelkamp/M Stolleis (Hg.), Justizalltag im Dritten Reich, 1988, S. 32 - 62.

Etwas Weiteres deutet sich an: Die Großtheorien, mit denen man das Herrschaftssystem der DDR zu beschreiben versucht (Totalitarismustheorie oder die Fraenkel'sche Theorie vom Doppelstaat), vermögen bei weitem nicht alle rechtlichen Phänomene in der DDR zu erklären. Die Entscheidung, wie man das System insgesamt auffasst, kann sich nur von einer bewertenden Betrachtung der Rechtsordnung her ergeben. Wendet man die o.g. Parameter an und beurteilt den „Gerechtigkeitsgehalt“ eines Systems vom Standpunkt der Gegner und Opponenten, so kommt man zu einer extrem kritischen Einschätzung. Die Tatsache, dass im Einzelfall, im Verbraucherrecht, in aus staatlicher Sicht „harmlosen“ Problemen das Rechtssystem der DDR (vom Trabbi-Kauf bis zum Hühnerdiebstahl) ordentlich funktionierte, kann dies nicht abschwächen.