

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (II/2) — 142 00 — La 7/72

Bonn, den 8. Februar 1972

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich die

**Materialien zum Bericht zur Lage
der Nation 1972**

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Federführend ist der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen.

Die Materialien sind auch dem Herrn Präsidenten des Bundesrates zugeleitet worden.

Brandt

Materialien
zum Bericht zur Lage der Nation
1972

Inhalt

Verzeichnis der Übersichten	X
Verzeichnis der Schaubilder	XI
Wichtige Abkürzungen	XIII
Erläuterungen	XVI
VORWORT	XVII
EINLEITUNG	XIX

KAPITEL I

Verfassung und Staatsrecht	1
1. Verfassung und Verfassungsrecht	3
a) Die Rechtsquellen (Bundesrepublik Deutschland)	3
b) Die Rechtsquellen (DDR)	4
c) Die Verfassungsstruktur (Bundesrepublik Deutschland) ..	5
d) Die Bedeutung der Verfassung (DDR)	6
2. Verfassungsprinzipien und politische Willensbildung	7
a) Grundlagen des politischen Systems (Bundesrepublik Deutschland)	7
b) Grundlagen des politischen Systems (DDR)	9
c) Die parlamentarische Demokratie (Bundesrepublik Deutschland)	10
d) Das Führungssystem der sozialistischen Demokratie (DDR)	15
e) Parteien und Verbände (Bundesrepublik Deutschland) ..	22
f) Die Willensübertragung von der Partei auf den Staat (DDR)	24
g) Rechte der politischen Partizipation	26
h) Das System der Massenkommunikationsmittel — Die öffentliche Meinung (Bundesrepublik Deutschland)	27
i) Das System der Massenkommunikationsmittel (DDR) ...	29
3. Die Organisation der Staatsgewalt	31
a) Bundesstaat und kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	31
b) Der demokratische Zentralismus (DDR)	34
4. Die Funktionen der Staatsgewalt	37
a) Die Rechtsetzung (Bundesrepublik Deutschland)	37
b) Die Rechtsquellen (DDR)	38
c) Die Vollziehung (Bundesrepublik Deutschland)	41
d) Die Vollziehung (DDR)	44
e) Finanzwesen und Haushaltswirtschaft (Bundesrepublik Deutschland)	44
f) Finanz- und Haushaltswirtschaft (DDR)	46
g) Rechtspflege (Bundesrepublik Deutschland und DDR)	47
h) Der Schutz der Verfassung (Bundesrepublik Deutschland)	47
i) Der Schutz der Verfassung (DDR)	48

5. Die rechtliche Ordnung der öffentlichen Gewalt	49
a) Der Rechtsstaat (Bundesrepublik Deutschland)	49
b) Die sozialistische Gesetzlichkeit	52
c) Der Rechtsschutz gegen die Exekutive (Bundesrepublik Deutschland)	53
d) Rechtsschutz gegen die Exekutive (DDR)	54
6. Die Grundrechte	55
a) Die Grundrechte im Grundgesetz (Bundesrepublik Deutschland)	55
b) Die Grundrechte (DDR)	59

KAPITEL II

Zivil- und Familienrecht	71
1. Die Funktion des Zivilrechts in den beiden deutschen Rechtsordnungen	72
a) Zur Quellenlage	72
b) Die politische Relevanz des Zivilrechts	73
c) Die Rolle des Zivilrechts in der Bundesrepublik Deutschland	73
d) Die Rolle des Zivilrechts in der DDR	76
2. Eigentum und Erbrecht	77
a) Funktion des Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland	77
b) Das Eigentum im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland	78
c) Zivilrechtliche Ausgestaltung des Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland	81
d) Erbrecht in der Bundesrepublik Deutschland	81
e) Begriff und Funktion des Eigentums in der DDR	82
f) Eigentumsarten	84
g) Enteignung	86
h) Schutz des Eigentums	86
i) Das Erbrecht	86
3. Systemkonstituierende Grundzüge des Familienrechts in beiden deutschen Rechtsordnungen	87
a) Zur systematischen Einordnung des Familienrechts	87
b) Das Ehe- und Familienverständnis in den Verfassungen der beiden deutschen Staaten	88
c) Eheschließung, Familienname und Ehemündigkeit	89
d) Die Verteilung der Rollen innerhalb der Ehe	91
e) Unterhaltungspflichten in der Ehe	92
f) Das Ehegüterrecht	93
g) Das Recht der Ehescheidung	94
h) Der Unterhalt zwischen geschiedenen Ehegatten	96
i) Das Verhältnis Eltern—Kinder	96
k) Das nichteheliche Kind	98

KAPITEL III

Wirtschaftsrecht	105
1. Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung	105
a) Bundesrepublik Deutschland	105
b) DDR	109

2. Globalsteuerung und staatliche Planung	112
a) Bundesrepublik Deutschland: Globalsteuerung	112
b) DDR: Staatliche Planung	114
3. Wirtschaftsgesetzgebung und Wirtschaftslenkung	115
a) Bundesrepublik Deutschland	115
b) DDR	118
4. Bank- und Kreditwesen	120
a) Bundesrepublik Deutschland	120
b) DDR	122
5. Unternehmen	125
a) Bundesrepublik Deutschland	125
b) DDR	128
6. Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der EWG	132
a) Wettbewerbsbeschränkungen	132
b) Europäisches Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen ..	134
c) Anwendung europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts durch nationale Behörden und Gerichte	135
7. Konzentration und Kooperation in der DDR	135

KAPITEL IV

Arbeitsrecht	143
1. Systemleitende Fakten und Prinzipien	144
a) Die Indikatorfunktion des Arbeitsrechts	144
b) Die Bedeutung der Systemprinzipien	144
2. Arbeitsvertragsrecht	151
a) Inhalt des Arbeitsverhältnisses	152
b) Begründung der Arbeitsverhältnisse	162
c) Beendigung der Arbeitsverhältnisse	163
3. Arbeitsrecht als spezielles Schutzrecht	167
a) Allgemeine Schutzrechte und Sondervorschriften für Personengruppen	167
b) Gefahrenschutz	168
4. Förderung der Arbeitnehmer bzw. Werktätigen	169
5. Überbetriebliches Kollektivrecht	172
a) Das Kollektivrecht in der Bundesrepublik Deutschland ..	172
b) Systemprinzipien im Arbeitsrecht der DDR	182
6. Die Beteiligungsrechte der Arbeiter und Angestellten an den Entscheidungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene	187

KAPITEL V

Strafrecht und Kriminalität	203
1. Kriminalität und Gesellschaft	205
a) Kriminologie und Kriminalität	205
b) Die Arbeitsweise der Kriminologie	210
c) Kriminalität und Gesellschaft: Empirische Befunde	214

2. Das verbotene Verhalten	223
a) Allgemeine Grundsätze	223
b) Die Legalordnung	226
c) Tatbestände im einzelnen	227
3. Die Sanktionen	237
a) Die Strafzwecke	237
b) Das System der Sanktionen	237
c) Bekämpfung schuldgelöster Gefährlichkeit	241
d) Besondere Sanktionen für Jugendliche	243
e) Gesetzliche und richterliche Strafzumessung	243
f) Strafvollzug	245
g) Maßnahmen zur Wiedereingliederung Straftentlassener ..	247
h) Empirische Befunde zum Vollzugserfolg	248
4. Grundlagen des Strafverfahrens	249
KAPITEL VI	
Rechtspflege	259
1. Die Funktion der Gerichte und das Ziel des gerichtlichen Prozesses (Verfahrens)	260
2. Organisation der Rechtspflege	268
a) Gesetzgebungszuständigkeit	268
b) Gerichtsaufbau	269
c) Rechtsprechungsmonopol	269
d) Instanzenzug	274
e) Rechtswege	274
f) Die Besonderheit der Leitung der Rechtsprechung in der DDR	278
g) Selbstverwaltung der Gerichte	279
h) Verzahnung mit internationalen Spruchkörpern	279
i) Der Aufbau der Gerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland	279
k) Der Aufbau der staatlichen Gerichtsbarkeit in der DDR ..	281
l) Funktion und Stellenwert der Gesellschaftlichen Gerichte und der Staatlichen Vertragsgerichte	281
m) Schiedsgerichtsbarkeit	283
3. Rechtsstellung und Arten der Richter	284
a) Richterverhältnis und Besetzung der Gerichte	284
b) Das Richterverhältnis der Berufsrichter	284
c) Die ehrenamtlichen Richter	291
4. Die Ausbildung der Juristen	292
a) Die Ausbildung in der Bundesrepublik Deutschland	292
b) Die Ausbildung in der DDR	295
5. Nichtrichterliche Rechtspflegeorgane	298
a) Justizverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ...	298
b) Justizverwaltung in der DDR	299
c) Die Vertreter des öffentlichen Interesses	299
d) Rechtspfleger und sonstige Bedienstete	300

6. Rechtsanwalt und Notariat	301
a) Der Rechtsanwalt in der Bundesrepublik Deutschland ...	301
b) Der Rechtsanwalt in der DDR	301
c) Notariat	302
7. Prozeßgrundsätze	302
a) Bedeutung der Grundrechte im Prozeß	302
b) Prozessuale Grundrechte	303
c) Einwirkungen allgemeiner Grundrechte auf den Prozeß	304
d) Prozessuale Waffengleichheit	304
e) Die Öffentlichkeit	307
f) Das Prinzip der Mündlichkeit	308
g) Das Unmittelbarkeitsprinzip	308
h) Beratungsgeheimnis einschließlich der dissenting opinion	308
i) Einfluß der Prozeßparteien auf den Prozeß — Individualinteressen im Prozeß	309
j) Verhandlungsgrundsatz — Untersuchungsgrundsatz	309
k) „Jura novit curia“ — Sachverständigenproblematik	310
l) Fachspruchkörper: Laienrichterelement	310
m) Die Nachprüfbarkeit im Instanzenzug	310
n) Rechtskraft und deren Durchbrechung (z. B. Wiederaufnahme, Kassation)	310
8. Rechtspflegebeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	311
a) Rechtshilfe	311
b) Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen	312
c) Anerkennung von Urkunden und juristischen Prüfungen	312
d) Freizügigkeit der Anwaltschaft	313

KAPITEL VII

EDV, Kybernetik und Recht	323
1. Vorbemerkung	323
2. Ausgangssituation	324
a) Bundesrepublik Deutschland	324
b) DDR	325
3. Konsequenzen	327
a) Bundesrepublik Deutschland	327
b) DDR	328
4. Einzelfragen	330
a) Dokumentation in der Bundesrepublik Deutschland	330
b) Dokumentation in der DDR	332
c) Optimierung der Dokumente und „Automationsgerechtigkeit“ in der Bundesrepublik Deutschland	333
d) „Datenverarbeitungsgerechte“ Gesetzessprache in der DDR	334
e) Simulation	334
f) Rechtsanwendung	334
g) Datenschutz	335

Verzeichnis der Übersichten

1 Anzahl der Sitze im Deutschen Bundestag bei Zusammentritt nach den Wahlen	11	28 Anzahl der Ehescheidungen (auf 10 000 Einwohner)	95
2 Altersstruktur des Deutschen Bundestages (1969)	11	29 Anteil der Geschiedenen an der Gesamtzahl der Eheschließenden (in %)	95
3 Tätigkeit des Deutschen Bundestages und Bundesrates	12	30 Nichtehelich Geborene pro 100 Geborene	99
4 Stimmabgabe der Männer und Frauen bei der Bundestagswahl 1969	14	31 Streiks und Aussperrungen	179
5 Wahlbeteiligung bei den jeweils letzten Wahlen zu den Vertretungskörperschaften der Bundesländer	15	32 Streiks nach Wirtschaftsgruppen und Ländern	180
6 Mitgliederzahlen der SED	17	33 „Aufgenommene Anzeigen“ und „gerichtlich Verurteilte“ in der DDR	213
7 Zusammensetzung des Zentralkomitees der SED nach Geschlecht	17	34 „Bekanntgewordene Straftaten“ und „Verurteilte“ in der Bundesrepublik im Jahr 1967	213
8 Altersstruktur des Zentralkomitees der SED	17	35 Die Entwicklung festgestellter Straftaten je 100 000 Personen in der Bundesrepublik und in der DDR in den Jahren 1957 bis 1970	214
9 Berufsstruktur des Zentralkomitees der SED	17	36 Deliktstruktur in der DDR im Jahre 1970 (ohne Straftaten gegen die Verkehrssicherheit)	215
10 Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages sowie der Volkskammer und des Staatsrates der DDR ..	19	37 Deliktstruktur in der Bundesrepublik im Jahre 1970	215
11 Altersstruktur der Volkskammer der DDR (1967 und 1971)	19	38 Festgestellte Straftaten je 100 000 Einwohner in der Bundesrepublik und in der DDR im Jahre 1969	216
12 Anzahl der Sitze in der Volkskammer	19	39 Veränderung der Deliktstruktur in der Bundesrepublik zwischen 1964 und 1970 (in %)	216
13 Mitglieder der Massenorganisationen in der DDR (in 1000)	21	40 Veränderung der Deliktstruktur in der DDR zwischen 1964 und 1970 in % (ohne Verkehrsdelikte)	216
14 Parteimitglieder in der Bundesrepublik Deutschland (in 1000)	22	41 Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen: Eigentumsdelikte (Diebstahl und Betrug) in der Bundesrepublik seit 1957	217
15 Sitze der Parteien in den Länderparlamenten, Parteizugehörigkeit der Mitglieder der Länderregierungen sowie Stimmzahl der Länder im Bundesrat	32	42 Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen: Eigentumsdelikte in der DDR seit 1957	217
16 Verteilung der Sitze in den Volksvertretungen der DDR (1970)	35	43 Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1957: Vorsätzliche Körperverletzung in der Bundesrepublik und in der DDR	218
17 Die Rechtsetzung in der DDR nach Organen (1961 bis 1970)	39	44 Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1959: Vorsätzliche Tötung in der Bundesrepublik und in der DDR	218
18 Gesetzentwürfe nach Initiatoren in der Volkskammer der DDR 1961 bis 1970	41	45 Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1957: Notzucht in der Bundesrepublik und in der DDR	219
19 Anteil der Eigentumsformen am Aufkommen des gesellschaftlichen Gesamtprodukts (in %)	82	46 Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1957: Übrige Sexualdelikte in der Bundesrepublik und in der DDR	219
20 Anteil der Eigentumsformen am Nettoprodukt (in %)	82	47 Alter ermittelter Täter in der DDR auf 100 000 Einwohner der gleichen Personengruppe im Jahre 1969	220
21 Anzahl der Betriebe, der Beschäftigten und Anteil an der Produktion in einzelnen Wirtschaftsbereichen nach Eigentumsformen (1970)	83	48 Alter verurteilter Täter in der Bundesrepublik auf 100 000 Einwohner der gleichen Personengruppe (ohne Vergehen im Straßenverkehr) im Jahre 1968	220
22 Heiratshäufigkeit (Eheschließungen auf 1000 Einwohner)	90	49 Ermittelte Täter je 100 000 Personen der entsprechenden Altersgruppen in der Bundesrepublik und der DDR 1967 und 1968	220
23 Anteil der Verheirateten an der Gesamtbevölkerung nach Geschlecht	90	50 Die Verteilung der ermittelten Täter auf Kinder, Jugendliche, Heranwachsende und Erwachsene in in der Bundesrepublik und in der DDR im Jahre 1964	221
24 Heiratsalter von Eheschließenden, die vor ihrer Heirat ledig waren	90	51 Geschlechterproportion in der Bundesrepublik bei von der Polizei als Täter festgestellten Personen im Jahre 1970	221
25 Anteil der Frühheiraten an der Gesamtzahl der Eheschließungen in der DDR (in %)	90		
26 Erwerbsquoten der Frauen (in %)	91		
27 Verhältnis der weiblichen Beschäftigten aller Altersgruppen zur Gruppe der weiblichen Beschäftigten im arbeitsfähigen Alter	92		

52 Geschlechterproportion von Tätern in der DDR im Jahre 1963	221	56 Zahl der Gerichte in der Bundesrepublik	275
53 Die Variation der Kriminalität nach der Ortsgröße im Jahre 1969 (Häufigkeitsziffern)	222	57 Zahl der Richter in der Bundesrepublik	275
54 Die Verteilung der Delikte auf Orte verschiedener Größenklassen im Jahre 1969	223	58 Anteil der Frauen bei Richtern und Staatsanwälten in der Bundesrepublik	275
55 Wiederholte Straffälligkeit in der DDR	249	59 Zahl der gerichtlichen Verfahren in der Bundesrepublik	275
		60 Rechtsanwälte und Notare in der Bundesrepublik	301

Verzeichnis der Schaubilder

1 Anteil der Parteien und der Nichtwähler an den Wahlberechtigten	13	9 Gerichtsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland	270
2 Organisationsaufbau der SED (Stand: 1971)	16	10 Gerichtsfunktionen in der Bundesrepublik Deutschland	272
3 Zentrale Staatsorgane der DDR (Stand: 1971)	18	11 System der Anleitung der Rechtsprechung in der DDR	276
4 System der Volksvertretungen und ihrer Organe in der DDR (Stand: 1971)	36	12 Wahl und Ernennung von Richtern und Schöffen in der DDR; Besetzung der Spruchkörper	286
5 Aufbau des Bankensystems der DDR	122	13 Wahl und Ernennung von Militärrichtern und -schöffen in der DDR	288
6 Leitungsstruktur einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft (LPG)	131	14 Entwicklung der Juristenausbildung in der DDR ..	296
7 Zuständigkeiten und Instanzenzüge der allgemeinen Gerichtsbarkeit in der DDR	262	15 Hochschulausbildung von Juristen in der DDR ...	297
8 Zuständigkeiten und Instanzenzug in der Militärgerichtsbarkeit in der DDR	263		

Wichtige Abkürzungen

ABLEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	BGH	Bundesgerichtshof
AbzG	Abzahlungsgesetz	BGHSt.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen (Amtliche Sammlung)
AcP	Archiv für die civilistische Praxis	BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (Amtliche Sammlung)
ÄndG	Änderungsgesetz	BGL	Betriebsgewerkschaftsleitung
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen	BGO	Betriebsgewerkschaftsorganisation
AGL	Abteilungsgewerkschaftsleitung	BAK	Bundeskartellamt
AGO	Arbeitsgerichtsordnung	BKV	Betriebskollektivvertrag
AHU	Außenhandelsunternehmen	BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
AktG	Aktiengesetz	BNotO	Bundesnotarordnung
AO	Anordnung	BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts	BRD	Bundesrepublik Deutschland
AP	Arbeitsrechtliche Praxis	Bre.	Bremen, Bremisch
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz	BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
AuR	Arbeit und Recht	BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts (Amtliche Sammlung)
AVB	Allgemeine Versicherungsbedingungen	BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters	BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BAG	Bundesarbeitsgericht	BW	Baden-Württemberg
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (Amtliche Sammlung)	BWahlG	Bundeswahlgesetz
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt	CDU	Christlich-Demokratische Union
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landgericht	CSU	Christlich-Soziale Union
BB	Der Betriebsberater	DA	Durchführungsanordnung
BBG	Bundesbankgesetz	DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
BdA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände	DASR	Deutsche Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie	DB	Durchführungsbestimmung
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz	DBB	Deutscher Beamtenbund
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	DBD	Demokratische Bauernpartei Deutschlands
BG	Bundesgericht		
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch		
BGBI.	Bundesgesetzblatt		

DDR	Deutsche Demokratische Republik	GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund	GGG	Gesetz über die Gesellschaftlichen Gerichte
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	GS	Großer Senat
DJT	Deutscher Juristentag	GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
DKP	Deutsche Kommunistische Partei	GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
DOV	Die öffentliche Verwaltung	GWO	Gewerbeordnung
DRiG	Deutsches Richtergesetz	HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
DVO	Durchführungsverordnung	Hmb.	Hamburg, Hamburgisch
DVollzO	Dienst- und Vollzugsordnung	IG	Industriegewerkschaft
EAGV	Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)	IHB	Industrie- und Handelsbank
EDV	Elektronische Datenverarbeitung	ILO	International Labour Organisation
EDVA	Elektronische Datenverarbeitungsanlage	JfOR	Jahrbuch für Ostrecht
EGFGB	Einführungsgesetz zum Familiengesetzbuch	JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz	JR	Juristische Rundschau
EheRG	Ehereformgesetz	JuS	Juristische Schulung
ESTG	Einkommensteuergesetz	JW	Juristische Wochenschrift
EuR	Europarecht	JZ	Juristenzeitung
EVwVerfG	Entwurf für ein Verwaltungsverfahrensgesetz	KB	Deutscher Kulturbund
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	KG	Kommanditgesellschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	KKO	Konfliktkommissionsordnung
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund	KO	Konkursordnung
FDJ	Freie Deutsche Jugend	KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
FDP	Freie Demokratische Partei	KRABl.	Kontrollratsamtsblatt
FGB	Familiengesetzbuch	KSchG	Kündigungsschutzgesetz
FGO	Finanzgerichtsordnung	LDPD	Liberaldemokratische Partei Deutschlands
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht	LG	Landgericht
FamVerfO	Familienverfahrensordnung	LM	Lindenmaier-Möhring (Nachschlagewerk der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs)
GBA	Gesetzbuch der Arbeit	LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
GBI.	Gesetzblatt der DDR	LPGG	Gesetz über die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften
GebrMG	Gebrauchsmustergesetz	MdJ	Ministerium der Justiz
XIV		MRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

MSchG	Mutterschutzgesetz	SGG	Sozialgerichtsgesetz
Nds.	Niedersachsen, Niedersächsisch	SH	Schleswig-Holstein
NJ	Neue Justiz	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
NJW	Neue Juristische Wochenschrift	SSD	Staatssicherheitsdienst
NDPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	StabG	Stabilitätsgesetz
NOSPL	Neues ökonomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft	StÄG	Strafrechtsänderungsgesetz
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei	StGB	Strafgesetzbuch
NVA	Nationale Volksarmee	StPO	Strafprozeßordnung
NW	Nordrhein-Westfalen	StrRG	Strafrechtsreformgesetz
OG	Oberstes Gericht der DDR	StuR	Staat und Recht
OGAE	Entscheidungen des Obersten Gerichts der DDR in Arbeitsrechtsachen	SVG	Sozialversicherungsgesetz
OGZ	Entscheidungen des Obersten Gerichts der DDR in Zivilsachen	SVWG	Strafvollzugs- und Wiedereingliederungsgesetz
OTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr	TVG	Tarifvertragsgesetz
PatG	Patentgesetz	UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
PersBefG	Personenbeförderungsgesetz	VEB	Volkseigener Betrieb
PersVG	Personalvertretungsgesetz	Verf.	Verfassung der DDR
PreisG	Preisgesetz	VO	Verordnung
PStG	Personenstandsgesetz	VOBl.	Verordnungsblatt
RdA	Recht der Arbeit	VVB	Vereinigung volkseigener Betriebe
RG	Reichsgericht	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
RGBL.	Reichsgesetzblatt	WiGBL.	Wirtschaftsgesetzblatt
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe	WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen	WZG	Warenzeichengesetz
ROW	Recht in Ost und West	ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
RP	Rheinland-Pfalz	ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
RVO	Reichsversicherungsordnung	ZGB	Zivilgesetzbuch
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands	ZK	Zentralkomitee
		ZPO	Zivilprozeßordnung
		ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
		ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
		ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

Erläuterungen

1. Zusammenfassung

Den einzelnen Kapiteln sind kurze Zusammenfassungen der Ergebnisse vorangesetzt. Die dort in Klammern angegebenen Zahlen beziehen sich auf die Textziffern.

2. Anmerkungen und Zitierweise

Die Anmerkungen sind in jedem Kapitel getrennt gezählt und jeweils am Schluß des Kapitels abgesetzt.

Sofern eine Quelle mehrfach zitiert wird, ist bei der zweiten und folgenden Nennung auf die Angabe des vollständigen Titels verzichtet und statt dessen auf die Anmerkung mit dem ersten vollständigen Zitat verwiesen worden.

3. Abkürzungen in Anmerkungen

In Fußnoten zu Übersichten und in Anmerkungen wurde in Einzelfällen auf die vollständige Angabe von Institutionennamen und Buchtiteln im Interesse einer schnellen Orientierung verzichtet.

4. Textziffern

Die den einzelnen Abschnitten vorangestellten Textziffern sollen dem raschen Auffinden einer Stelle und dem Zitieren dienen.

5. Anführungen

Anführungszeichen sind in der Regel, insbesondere bei der Darstellung des Rechts der DDR, dann gesetzt, wenn ein Begriff zum ersten Mal gebraucht wird. Darüber hinaus sind wörtliche Zitate mit Anführungszeichen versehen.

Vorwort

Im Januar 1970 hat die Bundesregierung, die seit 1968 jährlich den Bericht zur Lage der Nation gibt, in den ersten Materialien zum Bericht zur Lage der Nation festgestellt, daß für die wissenschaftlich systematische Beobachtung der Entwicklung im anderen Teil Deutschlands, noch mehr aber für fundierte Vergleiche, ein Nachholbedarf herrsche. Sie hat daher, um dem politischen Urteil und Handeln bessere Grundlagen zu geben, eine Gruppe unabhängiger Wissenschaftler unter der Leitung von Professor Dr. Peter C. Ludz, Professor für politische Wissenschaft und Soziologie an der Universität Bielefeld, beauftragt, einen Vergleich wichtiger Lebensbereiche in den beiden Teilen Deutschlands auszuarbeiten. Das Ergebnis hat unter dem Namen „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971“ weitreichendes Interesse und große Anerkennung gefunden. Der Vergleich erstreckte sich auf Wirtschaft, Sozialstruktur und soziale Sicherung, auf die Situation der Jugend sowie auf Bildung und Ausbildung. Vorangestellt war ein Kapitel über die Stellung der beiden deutschen Staaten in der Welt und ihr Verhältnis zueinander.

In meinem Vorwort schrieb ich, daß der Vergleich auf andere Lebensbereiche ausgedehnt werden solle. Die heute vorgelegten Materialien stellen einen weiteren Schritt auf diesem Wege dar. Sie erstrecken sich auf fast alle wichtigen Gebiete der Rechtsordnungen: auf die Verfassung und das Staatsrecht, auf das Zivil-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht, auf Strafrecht und Rechtspflege sowie auf die Bedeutung elektronischer Datenverarbeitung und Kybernetik. Sie beschreiben wichtige Teile und Aspekte dieser Rechtsgebiete in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR. Wo die Quellenlage es erlaubt, werden Vergleiche vorgenommen. Sonst werden durch eine Gegenüberstellung der jeweils korrespondierenden Regelungen und Normen die Voraussetzungen für einen Vergleich geschaffen.

Wie schon 1971 sind auch die Materialien 1972 von namhaften Wissenschaftlern — diesmal überwiegend Juristen — unter der Leitung von Professor Dr. Peter C. Ludz erarbeitet worden. Das Ergebnis liegt vor, und der Leser mag darüber urteilen. Ich will ein Wort über die Grenzen des Auftrags sagen.

Der Erfolg des vorjährigen Berichts war zu einem guten Teil in seiner Nüchternheit begründet, in dem gelungenen Versuch, Zahlen und Tatsachen für sich selbst sprechen zu lassen. Von Bewertungen wurde soweit wie möglich abgesehen.

Aus der guten Erfahrung mit diesem Vorgehen habe ich die Folgerung gezogen, mit dem diesjährigen Vorhaben von demselben methodischen Ansatz auszugehen. Dies um so mehr, als ich wußte, wie schwierig es sein würde, wissenschaftlich brauchbare Informationen über die Rechtswirklichkeit in der DDR zu erlangen. Meinem Auftrag lag die Auffassung zugrunde, daß Wertung, wo sie nicht umfassend wissenschaftlich begründet und durchgeführt werden kann, den Informationswert mindert, den die jeweils wiedergegebenen Tatsachen und Texte für sich schon besitzen.

Im Vertrauen darauf, daß Texte und Tatsachen für sich selbst sprechen können, ist nicht an jeder einzelnen Stelle dieser Materialien jeweils darauf hingewiesen worden, daß die Rechtswirklichkeit häufig — insbesondere in der DDR — von der dargestellten Rechtsnorm abweicht. Es ist auch nicht immer erläutert worden, ob und inwieweit gleiche Begriffe in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR unterschiedliche Bedeutungen haben.

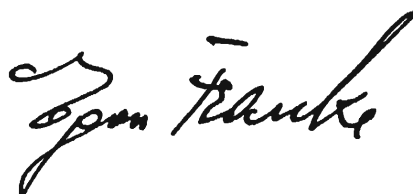
Wir wissen zum Beispiel, daß die Menschen im anderen Teil Deutschlands unter der Entziehung des Rechts auf freie Meinungsäußerung leiden. Das ist nur eine der Erscheinungsformen einer politischen Ordnung, die zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland in einem unüberbrückbaren Gegensatz steht.

Aufgabe der Wissenschaftler war es jedoch, die authentischen Aussagen der SED und der Rechtswissenschaft der DDR wiederzugeben.

Um bei dem Beispiel der Meinungsfreiheit zu bleiben: Bei der Arbeit ergab sich, daß die Verfassung der DDR die Freiheit der Meinungsäußerung keineswegs in der gleichen Weise oder in denselben Worten zugesteht, wie das Grundgesetz sie gewährleistet. Das Grundgesetz gibt jedem das Recht, „seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Seine Schranken findet dieses Recht nur „in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre“. Die Verfassung der DDR dagegen gibt jedem Bürger „das Recht, den Grundsätzen dieser Verfassung gemäß seine Meinung frei und öffentlich zu äußern“. Der erste Artikel der Verfassung aber formuliert als ihren wichtigsten Grundsatz die Anerkennung des unantastbaren Führungsmonopols einer einzigen, nämlich der marxistisch-leninistischen Partei. Daß dieses Führungsmonopol auch und gerade ein ideologisches ist, kann dem Zusammenhang der Verfassungsbestimmungen, wie er von den Autoren dargelegt wird, entnommen werden. Noch deutlicher tritt der Führungsanspruch aus dem von den Wissenschaftlern zitierten Kommentar — der offiziellen, 1969 im Staatsverlag der DDR veröffentlichten Erläuterung — zur verfassungsmäßig gewährleisteten Meinungsfreiheit hervor; danach schützt das Recht der freien Meinungsäußerung nur die „zur Herausbildung einer richtigen gesellschaftlichen Meinung notwendigen Formen der Meinungsäußerung“. Aus den eigenen Dokumenten der DDR wird also deutlich, worin der grundsätzliche Gegensatz zwischen den beiden politischen und gesellschaftlichen Systemen in Deutschland besteht.

Im übrigen ist zu der Abstimmung zwischen den Autoren und der Bundesregierung das zu wiederholen, was im vorigen Jahr gesagt wurde. Die wissenschaftliche Verantwortung lag auch diesmal bei der Gruppe der Autoren. Dem steht nicht entgegen, daß die zuständigen Bundesministerien die Arbeit der Wissenschaftler unterstützt haben und daß die Bundesregierung die Vorlage der Ergebnisse als „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972“ gebilligt hat. Das kann aber nicht so verstanden werden, als ob sie eine amtliche Stellungnahme der Bundesregierung darstellten.

Allen, die an dieser Arbeit mitgewirkt haben, spreche ich meine Hochachtung aus. Sie haben etwas geschaffen, was es in dieser Form bisher nicht gab. Herrn Professor Ludz und den Mitgliedern der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe sage ich meinen herzlichen Dank.



Bundesminister
für innerdeutsche Beziehungen

Bonn, den 15. Februar 1972

Einleitung

Der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen Egon Franke hat in seinem Vorwort zu den „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971“ angekündigt, daß der im Januar 1971 vorgelegte Vergleich von Teilbereichen von Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR von „Vertretern weiterer Wissenschaften so fortgesetzt werden“ soll, „daß Stück für Stück jenes umfassende Bild entsteht, das wir zur Orientierung und zur Selbstbesinnung in der so schwierig gewordenen Lage im geteilten Deutschland brauchen“.

Der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen erteilte Professor Peter C. Ludz Anfang 1971 den Auftrag, ein Konzept für den Vergleich von weiteren Teilbereichen in beiden deutschen Staaten für die „Materialien 1972“ auszuarbeiten und eine Gruppe unabhängiger Wissenschaftler zu gewinnen.

Der von Minister Franke in Auftrag gegebenen Arbeit entsprach es, eine Bestandsaufnahme wichtiger Rechtsgebiete in beiden deutschen Staaten und damit einen Versuch eines juristischen Gesamtvergleichs zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu unternehmen. Dabei sollten vor allem solche Aspekte und Teilgebiete berücksichtigt werden, die formal vergleichbar sind. Eine solche Bestandsaufnahme sollte in erster Linie der Information dienen. Dem Auftrag entsprach es weiterhin, die Schranken zu berücksichtigen, die durch sachliche und zeitliche Begrenzungen gesetzt waren.

Die wissenschaftliche Arbeitsgruppe, der Juristen verschiedener Disziplinen unter Mitarbeit von Sozialwissenschaftlern angehörten, nahm unter Leitung von Professor Ludz im Sommer 1971 ihre Arbeit auf und konnte sie im Dezember 1971 abschließen. Über die Unabhängigkeit der Wissenschaftlergruppe bestand von vornherein völlige Klarheit. Die zu behandelnden Themen wurden von der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe selbständig geplant und erarbeitet. Zwischen dem Auftraggeber und den beteiligten Wissenschaftlern bestand ferner Übereinstimmung darüber, daß die wissenschaftliche Verantwortung für die „Materialien“ von den Mitgliedern der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe getragen wird.

Mit dem wie im Vorjahr gebildeten politischen Gesprächskreis, der beratende Funktion besaß, fand eine Diskussion der wichtigsten Ergebnisse statt. Der besonderen Bedeutung des Kapitels Verfassung und Staatsrecht wegen hat sich hier eine verstärkte Kooperation zwischen den Wissenschaftlern und dem politischen Gesprächskreis ergeben.

Grundverständnis

In den „Materialien 1972“ werden die wichtigsten Aspekte der Rechtsordnungen in beiden deutschen Staaten miteinander verglichen bzw. einander konfrontiert. Damit wird in diesem konkreten Sinne wissenschaftliches, jedoch auch politisches Neuland betreten. Wissenschaftlich handelt es sich um einen ersten Versuch, die Rechtsordnungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR möglichst umfassend vergleichend darzustellen sowie weitere rechtsvergleichende Forschungen anzuregen. Politisch handelt es sich um einen Beitrag zur breiten Information über ausgewählte Bereiche der wichtigsten Rechtsgebiete in beiden deutschen Staaten.

Alle Mitglieder der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe, so sehr ihre Anschauungen auch im einzelnen differieren mögen, haben versucht, systemtypische Merkmale der Rechtsordnungen der beiden deutschen Staaten so objektiv wie möglich zu erfassen. Dies steht nicht im Widerspruch zu jenem Vorverständnis, das Darstellung und Interpretation des Rechts als eng miteinander zusammenhängend auffaßt. Insofern ist eine strikte Trennung von Wertung und Beschreibung bei der Darstellung und Interpretation des positiven Rechts nicht möglich. Dies liegt am Charakter des Rechts selbst, dessen Normen wertbezogen sind und nicht unabhängig von der Interpretation dargestellt werden können.

Gerade aus einem solchen Wissenschaftsverhältnis ergibt sich eine strenge Zurückhaltung in bezug auf — sich häufig aufdrängende — Wertungen. Gleichwohl kann für die Darstellung des Rechts in der Bundesrepublik Deutschland wie in der DDR nicht davon abgesehen werden, daß diese „Materialien“ in der Bundesrepublik erarbeitet wurden. Die Identifizierung mit den Grundlagen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates hat die Ausarbeitungen zweifellos beeinflußt. Dies ist den Mitgliedern der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe bewußt und hat mit subjektiver Willkür nichts zu tun.

Ziel der Untersuchung

Mit den „Materialien 1972“ soll ein weiterer Beitrag zu jenem umfassenden Vergleich der „Lebensbereiche“ in beiden deutschen Staaten geleistet werden, den Bundeskanzler Brandt in seinem Bericht zur Lage der Nation am 14. Januar 1970 angekündigt hatte. Dieses Ziel ist nur dann zu erreichen, wenn zunächst zuverlässige und vergleichbare Informationen über die Bundesrepublik Deutschland und die DDR zur Verfügung gestellt werden. Eine beschreibende Erfassung der systemtypischen Merkmale wichtiger Rechtsgebiete der beiden deutschen Staaten dient dieser Information, da die Rechtsordnungen zu den Grundstrukturen politischer und gesellschaftlicher Systeme gehören.

Die in den „Materialien 1972“ versuchte Gegenüberstellung der geltenden Rechtsordnungen auf der Ebene der Normensysteme soll dem Leser eine Grundlage bieten, mit deren Hilfe er auch die erheblich differierenden Rechtswirklichkeiten in beiden Systemen besser verstehen kann. Weiterhin wird das Recht in der DDR in seiner spezifischen Verbindung mit Ideologie und Politik erst deutlich, wenn es der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland gegenübergestellt wird. Die exemplarische Veranschaulichung der Grundlagen der Rechtsordnungen in beiden deutschen Staaten weist darüber hinaus auf die politische Aufgabe dieser „Materialien“ hin.

Ein wesentliches Ziel der „Materialien 1972“ ist es, die häufig gleich- oder ähnlichlautenden Begriffe der Rechtsordnungen in beiden deutschen Staaten durch Darstellung und Interpretation in ihrem jeweiligen Sinn und Sinnzusammenhang zu erfassen. Es sollte herausgearbeitet werden, daß gleichlautende Begriffe nicht immer gleiches bedeuten. Andererseits sollte verdeutlicht werden, daß die beiden auf gleicher historischer Herkunft und gleicher Sprache beruhenden Rechtssysteme gegenwärtig noch immer bestimmte Gemeinsamkeiten aufweisen.

Vollständigkeit ist nicht erstrebt worden. Ein Wörterbuch oder Lehrbuch des Rechts oder einzelner Rechtsgebiete konnte und sollte nicht erarbeitet werden. Deshalb fehlen auch weitgehend jene inhaltlichen Reflexionen und Problematisierungen einzelner Fragestellungen und Tatbestände, wie sie üblicherweise Lehrbüchern oder anderen wissenschaftlichen Abhandlungen eigen sind.

Zur Methode

In den „Materialien 1972“ sind typische Rechtseinrichtungen behandelt worden, die für das Verständnis von Politik, Staat und Gesellschaft sowie für die Rechtsstellung der Bürger wesentlich sind. Ihre Auswahl wurde, wenn auch nicht in allen Kapiteln, nach Kriterien der gesellschaftspolitischen Relevanz vorgenommen.

Grundsätzlich orientieren sich die „Materialien“ an der immanenten Deskription als Methode. Rechtliche Zusammenhänge werden so, wie sie sich im jeweiligen Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland und der DDR darstellen, zu erfassen gesucht.

Die „Materialien 1972“ sind geprägt von der beschreibenden Erfassung überwiegend formaler Strukturen der Rechtsordnungen in beiden deutschen Staaten. Dabei wurde vor allem das geltende Recht in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zugrunde gelegt. In Einzelfällen wurden darüber hinaus demnächst in Kraft tretende Regelungen sowie Reformvorhaben der Bundesregierung berücksichtigt. Auf die Entstehungsgeschichte des geltenden oder unmittelbar vor der Einführung stehenden Rechts ist nur dann eingegangen worden, wenn dies zum Verständnis unbedingt notwendig erschien.

An einigen Stellen, insbesondere im Kapitel I (Verfassung und Staatsrecht) und Kapitel V (Strafrecht und Kriminalität), ist soziologisches und politologisches Material in die Darstellung mit einbezogen worden.

Ein Vergleich von Rechtsordnung und Rechtswirklichkeit der beiden deutschen Staaten ist nicht zuletzt deshalb nur in ersten Ansätzen durchgeführt worden, weil die Zielvorgabe, die zur Verfügung stehende Zeit und die vorhandenen sachlichen Möglichkeiten dies nicht zuließen. Zudem sind die gegenwärtig verfügbaren empirischen Daten der Rechtstatsachenforschung und Rechtssoziologie ebenso wie der politischen Wissenschaft und politischen Soziologie (Verbandssoziologie, Parteiensoziologie u. a. m.) für einen umfassenden Vergleich mit Rechtsnormen noch nicht ausreichend.

In allen Kapiteln wurden funktional verwandte oder ähnliche Rechtseinrichtungen verglichen. Es wurden jedoch auch solche systemtypischen Aspekte der Rechtsordnungen dargestellt, die nur in einem der beiden deutschen Staaten gegeben sind (z. B. das Streikrecht in der Bundesrepublik, vgl. Kapitel Arbeitsrecht, oder die Gesellschaftlichen Gerichte in der DDR, vgl. Kapitel Rechtspflege). Eine systematische Trennung von solchen Rechtseinrichtungen, die nur gegenübergestellt werden konnten, und anderen, die im engeren Sinne miteinander verglichen worden sind, ist nicht vorgenommen worden.

Gliederung

Die folgenden Rechtsgebiete sind (mit den weiter unten in dieser Einleitung aufgeführten Einschränkungen) behandelt worden:

Kapitel I: Verfassung und Staatsrecht

Kapitel II: Zivil- und Familienrecht

Kapitel III: Wirtschaftsrecht

Kapitel IV: Arbeitsrecht

Kapitel V: Strafrecht und Kriminalität

Kapitel VI: Rechtspflege

Kapitel VII: EDV, Kybernetik und Recht

Kapitel I besitzt eine Klammerfunktion für die anderen Kapitel. Es weist auf die Konfrontation der Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR hin. Vor allem kommen Ähnlichkeiten und Unterschiede, Vergleichbares und Unvergleichbares in den beiden deutschen Rechtsordnungen in diesem Kapitel zum Ausdruck. Schließlich wird hier die methodologische und methodische Problematik dieses Vergleichs der Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR — eines Vergleichs, der häufig besser „Gegenüberstellung“ zu nennen ist — besonders aktuell.

Abgrenzungen

Es wurde bereits erwähnt, daß die „Materialien 1972“ dadurch begrenzt sind, daß auf bestimmte Fragestellungen, jedoch auch auf an sich wünschenswerte Problematisierungen verzichtet werden mußte. Darüber hinaus konnte eine Reihe von Einzel- und Teilproblemen innerhalb der behandelten Rechtsgebiete nicht erfaßt werden.

Im Kapitel I handelt es sich besonders um die Verfassung des kulturellen Lebens und des Bildungswesens (bei letzterem wurde lediglich das Recht auf Bildung und, für die Bundesrepublik, der bundesstaatliche Aspekt berücksichtigt), um das Staatskirchenrecht und die Wehrverfassung. Weiterhin konnten institutionelle Aspekte der DDR, wie etwa die Verfassungsorgane, die Organe des Staatsapparates und der regionale Parteaufbau, nur in knappen Umrissen gezeichnet werden.

Im Kapitel II mußte wegen des Umfangs der Materie auf eine auch nur annähernd um Vollständigkeit bemühte Darstellung verzichtet werden. Das Kapitel beschränkt sich hauptsächlich auf die Eigentumsordnung sowie das Familien- und das Erbrecht. Stärker als in anderen Kapiteln fehlen entscheidende Fragestellungen.

Kapitel IV beschränkt sich auf die systemspezifischen Kernbereiche des Arbeitsrechts, soweit es die unter das Betriebsverfassungsrecht fallenden Arbeiter und Angestellten betrifft. Die Gruppe der leitenden Angestellten sowie der gesamte „Öffentliche Dienst“ sind kaum behandelt.

Im Kapitel V ist im Abschnitt Kriminalität und Gesellschaft die theoretische Diskussion nur im Ansatz erwähnt worden. Der Erörterung der Kriminalitätsursachen konnte nur wenig Raum gewährt werden. Für die Darstellung des Strafrechts brachte die gegenwärtig intensiv geführte Reformdiskussion Schwierigkeiten mit sich. Zum Teil wurde deshalb auf die detaillierte Wiedergabe des noch geltenden Rechts verzichtet und der bereits absehbare Rechtszustand zugrunde gelegt. Weiterhin mußte auf eine genaue Gegenüberstellung von Strafvollzugsrecht und -praxis verzichtet werden.

Im Kapitel VI konnte auf Einzelheiten aus Gerichtsverfassung und Gerichtsverfahren zugunsten einer exemplarischen Darstellung nicht eingegangen werden. Das System der Anleitung und Kontrolle der Rechtsprechung in der DDR wurde nur in Umrissen beschrieben. Die Ausführungen über die Rechtspflegepraxis waren insofern schwierig, weil zwar für die Bundesrepublik Deutschland eine umfassende offizielle Justizstatistik veröffentlicht wird, für die DDR jedoch weithin solches Material fehlt.

Probleme des internationalen Straf- und Privatrechts konnten wegen der Komplexität der Materie nicht behandelt werden. Jedoch werden Fragen der Rechtshilfe zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR im Kapitel VI dargestellt.

Mitarbeiterverzeichnis

Der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe gehörten an: Peter Badura, Georg Brunner, Klemens Pleyer, Herwig Roggemann, Bernd Rüthers, Fritz Sack, Friedrich-Christian Schroeder, Ekkehard Schumann, Spiros Simitis, Klaus Westen sowie Peter Christian Ludz (als Leiter) und Henning Behrens (als Assistent).

Mitglieder des politischen Gesprächskreises waren: Leo Bauer (als Leiter), Wolfram Dorn, Hans-Heinrich Mahnke, Carl Heinz Neukirchen, Waldemar Ritter, Ulrich Sahm, Ilse Spittmann, Ernst Günter Stern, Jürgen C. Weichert.

Außerdem wirkten mit: Knut Amelung, Klaus Benthin, Johann Bichler, Ulrich Dammann, Nils Diederich, Hans-Werner Gartmann, Peter Götz, Peter Höhmann, Jörn Ipsen, Hannes Kaschkat, Eckart Koch, Franz Edler von Koch, Henner Kolitzus, Friedrich Kübler, Jan von Kunowski, Joachim Lieser, Friedhelm Neidhardt, Wilhelm Opfermann, Heide M. Pfarr, Ralf Rytlewski, Albrecht Schultz, Klaus Sieveking, Martin Stock, Alexander Uschakow, Thomas Wagenitz, Joachim Wagner, Hartmut Zimmermann.

Kapitel I

Verfassung und Staatsrecht

- ◆ In beiden deutschen Staaten haben die Verfassungen eine unterschiedliche rechtliche Bedeutung.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und die Verfassungen der Länder ordnen nicht nur die Organisation und das Verfahren der obersten Staatsorgane, sondern bestimmen und begrenzen den politischen Prozeß, besonders die Gestaltung der Rechtsordnung durch die Gesetzgebung. Im Verfassungsstaat des Grundgesetzes sind eindeutige Beziehungen von Verantwortung und Kontrolle vorhanden. Die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Ordnung ist durch die Gerichte und besonders das Bundesverfassungsgericht gesichert. (8—12)

In der DDR dient die Verfassung der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft wie sie im Programm der SED definiert ist. Die Verfassung macht ihre Wirkung abhängig von der Politik der SED, die die Richtung der gesellschaftlichen Entwicklung verbindlich bestimmt. Staat und Gesellschaft sind in der DDR durch die „führende Rolle“ der SED geprägt. Die Verfassungsordnung der DDR beruht nicht nur auf dem Verfassungsgesetz, sondern auch auf den grundlegenden Beschlüssen der SED. (13, 14, 5—7)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wird die politische Herrschaft nach dem Prinzip der Volkssouveränität legitimiert und kontrolliert. Nach diesem Prinzip geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und verfügen alle über die gleiche politische Freiheit. Aufgabe und Rechtfertigung des Staates sind in dem Verfassungsprinzip des sozialen Rechtsstaates ausgedrückt. (15—19)

Das politische System der DDR legitimiert sich durch die Idee der „Souveränität des werktätigen Volkes“ und die Zielvorstellung der „Verwirklichung des Sozialismus“. Die DDR begreift sich als eine „entwickelte sozialistische Gesellschaft“, deren politische Form im theoretischen Selbstverständnis der SED zugleich als „sozialistische Demokratie“ und „Diktatur des Proletariats“ bezeichnet wird. (20—22)

- ◆ Die politische Willensbildung erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland durch die Einrichtungen und Verfahren der parlamentarischen Demokratie. Die Volksvertretungen, der Bundestag und die Landesparlamente, werden nach demokratischen Grundsätzen gewählt. Sie sind in dem gewaltenteilenden System des Grundgesetzes die zentralen Organe der formalisierten politischen Willensbildung. Sie haben eigene Entscheidungsbefugnisse in Gesetzgebung, Finanzpolitik und Außenpolitik, sowie Kontrollrechte gegenüber der Exekutive. (24—27)

Die politische Willensbildung in der DDR vollzieht sich vornehmlich in den Spitzengremien der SED. Die übrigen politischen Parteien haben den Führungsanspruch der SED ausdrücklich anerkannt. Deshalb ist die DDR trotz des „sozialistischen Mehrparteiensystems“ ein Einparteistaat. Die staatliche Organisation beruht auf dem System der Volksvertretungen, das nach dem Prinzip der Gewalteneinheit aufgebaut ist. (28, 30, 31)

- ◆ Die politischen Parteien, die organisierten Interessen und die öffentliche Meinung sind in der Bundesrepublik Deutschland die wesentlichen Faktoren der politischen Willensbildung. Die verfassungsrechtlich gesicherte Freiheit der Parteigründung und Chancengleichheit der Parteien bürden ebenso gegen den Mißbrauch und die Willkür politischer Macht wie die Vielfalt der organisierten Interessen und der Massenmedien.

(35—42, 48, 50—53)

Kennzeichnend für das politische System in der DDR sind die vielfältigen Methoden der Übertragung des Parteiwillens auf Staat und Gesellschaft. Die Massenorganisationen, die Massenmedien und sonstige Formen der „Agitation und Propaganda“ dienen in erster Linie der politischen Integration der Bevölkerung.

(32, 43—47, 54—61)

- ◆ Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat. Die Selbstständigkeit der Länder bewirkt eine föderative Gliederung und Dezentralisation. Die kommunalen Gebietskörperschaften besitzen einen verfassungsrechtlich geschützten Bereich der Selbstverwaltung, Satzungsautonomie und Finanzwirtschaft.

(62—67)

Die Staatsgewalt der DDR ist nach dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ organisiert, das eine Dekonzentration nur nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zuläßt. Aus diesem Grunde sind der bundesstaatliche Aufbau und die kommunale Selbstverwaltung schon frühzeitig beseitigt worden.

(68, 69)

- ◆ Die Staatsgewalt ist in der Bundesrepublik Deutschland in die parlamentarische Gesetzgebung, die rechtsetzende, regierende und verwaltende Exekutive und die Rechtsprechung durch sachlich und persönlich unabhängige Gerichte geschieden. Die exekutivische Rechtsetzung ist an eine bestimmt definierte Ermächtigung durch die parlamentarische Gesetzgebung gebunden. Die Ausübung öffentlicher Verwaltung ist dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und damit dem Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes unterworfen.

(71—74, 79—84, 88—93, 97, 98—100)

Für die Funktion der Staatsgewalt gilt in der DDR das Prinzip der „Einheit von Beschlußfassung und Durchführung“. Dieses Prinzip steht einer klaren Trennung von Rechtsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung im staatlichen Leitungssystem grundsätzlich entgegen. Jedes Staatsorgan kann die Rechtsakte erlassen, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, ist aber an die Rechtsakte höherer Organe gebunden.

(75—78, 85—87)

- ◆ Die Ausübung öffentlicher Gewalt ist in der Bundesrepublik Deutschland nach den Grundsätzen des Rechtsstaates geordnet. Das richterliche Prüfungsrecht und die verfassungsrichterliche Normenkontrolle gewährleisten, daß die Gesetzgebung den Vorrang der Verfassung respektiert. Die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Die Exekutive unterliegt einer durchgehenden gerichtlichen Kontrolle, soweit ihre Tätigkeit im Einzelfall individuelle Rechte berührt.

(104—110, 117, 118)

In der DDR ist für die Ausübung der Staatsgewalt das Prinzip der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ maßgebend. Ihm wohnt eine Spannung inne zwischen dem Bestreben nach stabilen rechtlichen Regelungen einerseits und der Forderung, das Recht mit den von der SED interpretierten Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung in Einklang zu bringen, andererseits. Als wichtigste Garantie der sozialistischen Gesetzlichkeit gilt die „sozialistische Gesellschaft, die politische Macht des werktätigen Volkes“ selbst. Ein gerichtlicher Rechtsschutz des Bürgers gegen die Exekutive besteht prinzipiell nicht.

(111—116, 119—123)

- ◆ Die im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte sind der verfassungsrechtliche Ausdruck der persönlichen, politischen und sozia-

len Freiheit. Sie bestimmen und begrenzen die Gesetzgebung und binden vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Die durch sie bestehenden verfassungsrechtlichen Ansprüche der einzelnen sind gerichtlich durchsetzbar. Sie haben in der Verfassungsbeschwerde einen besonderen Rechtsschutz erhalten. (124—132)

Die Grundrechte werden in der DDR nicht in erster Linie zur Sicherung individueller Freiheit gewährt. Sie sind vielmehr ein Mittel zur gesellschaftlichen Aktivierung des einzelnen und zu seiner Mobilisierung für den sozialistischen Aufbau. Grundrechte und Grundpflichten bilden eine untrennbare Einheit. Besondere Vorkehrungen eines gerichtlichen Grundrechtsschutzes sind nicht vorhanden. (133—137)

1. Verfassung und Verfassungsrecht

a) Die Rechtsquellen (Bundesrepublik Deutschland)

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

1. Am 1. September 1948 trat auf dem Gebiet der damaligen westlichen Besatzungszonen der Parlamentarische Rat zusammen. Mit dem Inkrafttreten des von ihm ausgearbeiteten Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 ist die Bundesrepublik Deutschland entstanden. Das Grundgesetz umfaßt diejenigen Rechtsnormen, die als Verfassungsrecht die Freiheit der einzelnen in Grundrechten gewährleisten und die staatlichen Einrichtungen und Organe der Bundesrepublik und deren Aufgaben und Befugnisse begründen. Die Normen des Verfassungsrechts bestimmen als höchst-rangige Regelungen des positiven Rechts die Entstehung, den Bestand und den Inhalt der Rechtsordnung. Die Verfassung ist der normative Geltungsgrund aller anderen Rechtssätze in der Bundesrepublik Deutschland.

Verfassungsergänzende Gesetze

2. Das Grundgesetz wird durch einige Gesetze ergänzt, die zwar nicht an den formellen Eigenschaften des Verfassungsrechts teilhaben, aber wegen ihrer Fundierung im Verfassungsgesetz und durch ihren Inhalt materiell zu den staatsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland gehören. Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz umgrenzt den Kreis der Personen, die jene besonderen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rechte und Pflichten haben, die mit der Staatsangehörigkeit verbunden sind (vgl. Artikel 16, 116 GG). Das Bundeswahlgesetz legt das Verfahren fest, in dem die Mitglieder der demokratischen Repräsentativkörperschaft der Bundesrepublik, des Bundestages, durch periodische Wahlen berufen werden. Das Gesetz über die politischen Parteien entwickelt den besonderen verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien als derjenigen organisierten Gruppen von Bürgern, die in den Wahlen und überhaupt im Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes die ausschlaggebenden Faktoren darstellen (vgl. Arti-

kel 21 GG). Organisation und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, dem als Gericht und Verfassungsorgan eine wesentliche justizielle Kontrollfunktion gegenüber dem politischen Prozeß, vor allem gegenüber der Legislative, zukommt, sind im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht geregelt. Das Parlamentsrecht des Bundestages ist, neben einigen grundlegenden Bestimmungen des Grundgesetzes, in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages kodifiziert. Die Geschäftsordnung des Bundestages wie auch die Geschäftsordnungen des Bundesrates und der Bundesregierung beruhen auf der verfassungsrechtlich begründeten Geschäftsordnungsautonomie dieser Verfassungsorgane. Als das Verfassungsgesetz ergänzende Bestandteile des Staatsrechts der Bundesrepublik müssen auch die Regelungen des Haushaltsrechts und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft angesehen werden, das die aus dem Verfassungsprinzip des sozialen Rechtsstaates und aus der besonderen Richtlinie der Wahrung des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Artikel 109 GG) ableitbaren verfassungsrechtlichen Richtlinien der Wirtschafts- und Finanzpolitik verdeutlicht. Diese Aufzählung verfassungsergänzender Gesetze staatsrechtlichen Inhalts ist nicht vollständig. Sie hebt die wichtigsten dieser Gesetze hervor und will vor allem zeigen, daß die staatsrechtliche Ordnung des politischen Prozesses der Bundesrepublik nicht allein durch das Grundgesetz bestimmt wird¹.

Die Landesverfassungen

3. Die Bundesrepublik ist ein Bundesstaat. Die Eigenart ihres Verfassungsrechts wird deshalb neben dem Grundgesetz auch durch die Verfassungen der Länder bestimmt. Durch Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz sind zwar in Begrenzung der Verfassungsautonomie der Länder die Grundbedingungen der Verfassungshomogenität in Bund und Ländern festgelegt, vor allem, daß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muß. Den Ländern bleibt jedoch ein erheblicher Raum der Gestaltung ihres Verfassungsrechts². Besonders die vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zustande gekommenen Landesverfassungen weisen eine erhebliche Vielfalt auf.

Kapitel I

Änderungen des Grundgesetzes

4. Die heute geltende Fassung des Grundgesetzes weicht von der Fassung ab, die aus dem Akt der Verfassungsgebung durch den Parlamentarischen Rat hervorgegangen ist. Durch Verfassungsänderungen ist der formelle Bestand des Verfassungsrechts weiterentwickelt worden, sei es, um Unvollkommenheiten des Verfassungswerks, die aus den Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes herrührten, zu korrigieren, sei es, um neuen gesellschaftlichen Bedürfnissen und politischen Problemen Rechnung zu tragen³.

Neuerdings sind Bestrebungen im Gange, das Grundgesetz in größeren Teilen planmäßig zu überdenken⁴. Der Bundestag hat am 8. Oktober 1970 gem. § 74 a seiner Geschäftsordnung eine „Enquête-Kommission Verfassungsreform“ eingesetzt, die den Auftrag hat, zu prüfen, „ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen — unter Wahrung seiner Grundprinzipien — anzupassen“. Die Kommission, die ihre Arbeit bereits aufgenommen hat, wird sich — zumindest vorerst — nur mit den beiden Themenkreisen „Verhältnis Bund — Länder“ und „Verhältnis Regierung — Parlament“ beschäftigen. Ergebnisse liegen noch nicht vor⁵.

Grundbestimmungen des Staatsrechts der Bundesrepublik

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)
- Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 (BGBl. III Nr. 102-1)
- Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 (BGBl. III Nr. 111-1)
- Gesetz über die politischen Parteien vom 24. Juli 1967 (BGBl. III Nr. 112-1)
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1970 (BGBl. III Nr. 1101-1)
- Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, jetzt in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1971 (BGBl. I S. 105)
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 (BGBl. III Nr. 63-14)
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. III Nr. 707-3)

Grundbestimmungen des Staatsrechts der DDR

- Statut der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands vom 19. Januar 1963 (Neues Deutschland vom 26. Januar 1963) mit Änderungen vom 19. Juni 1971 (Neues Deutschland vom 20. Juni 1971)
- Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands vom 18. Januar 1963 (Neues Deutschland vom 25. Januar 1963)
- Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 (GBl. I S. 199)
- Gesetz über die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Februar 1967 (GBl. I S. 3)
- Gesetz über die Wahlen zu den Volksvertretungen der Deutschen Demokratischen Republik (Wahlgesetz) vom 31. Juli 1963 (GBl. I S. 97) in der Neufassung vom 17. Dezember 1969 (GBl. I, 1970, S. 2)
- Geschäftsordnung der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Mai 1969 (GBl. I S. 21)
- Gesetz über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 10. Februar 1960 (GBl. I S. 89)
- Gesetz über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963 (GBl. I S. 89)
- Gesetz über die Staatshaushaltsordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 13. Februar 1968 (GBl. I S. 383)
- Richtlinien des Ministerrats für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft vom 11. Juli 1963 (GBl. II S. 453)
- Beschluß des Staatsrates über weitere Maßnahmen zur Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus vom 22. April 1968 (GBl. I S. 223)
- Beschluß des Ministerrates über die Durchführung des ökonomischen Systems des Sozialismus im Jahre 1971 vom 1. Dezember 1970 (GBl. II S. 731)
- Gesetz zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz) vom 20. September 1961 (GBl. I S. 175, Ber. S. 180)

b) Die Rechtsquellen (DDR)

Die Verfassung der DDR

5. Wenige Monate nach der Verabschiedung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland setzte der „Deutsche Volksrat“ am 7. Oktober 1949 die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (GBl. S. 5) in Kraft. Sie geht auf einen

Entwurf der SED aus dem Jahr 1946 zurück. Damit wurde auf dem Gebiet der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands die „Deutsche Demokratische Republik“ gegründet. Am 6. April 1968 wurde die Verfassung von 1949 durch eine neue Verfassung ersetzt. Sie wurde durch Volksentscheid mit 94,5 % der Stimmen aller stimmberechtigten Bürger gebilligt und trat am 9. April 1968 in Kraft.

Verfassungsergänzende Gesetze

6. Die formelle Verfassungsurkunde wird durch eine Reihe weiterer Rechtsnormen ergänzt, denen für die Verfassungsstruktur grundlegende Bedeutung zukommt. Die Rechtsnormen, denen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum der DDR meistens staatsrechtlicher Charakter zugesprochen wird, sind in der nebenstehenden Übersicht aufgeführt. Sie enthalten Regelungen über die Staatsbürgerschaft, das Wahlrecht, die obersten Verfassungsorgane, die Haushalts- und Wirtschaftsordnung sowie über den äußeren Notstand. Hinzu kommen zahlreiche Bestimmungen über die örtlichen Volksvertretungen, deren Rechtsstellung alsbald einheitlich geregelt werden soll.

Dokumente der SED

7. Die Rechtsverfassung regelt im wesentlichen den staatlich organisierten Teil der Gesellschaft sowie die Rechtsstellung der Bürger im Staat. Da der Staat unter der „Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“ steht (Artikel 1 Abs. 1), bilden die Dokumente und grundlegenden Beschlüsse der SED die wichtigste Grundlage für das Verständnis und die rechtlich-politische Auslegung der Verfassung. Von ihnen kommt dem Programm und dem Statut der SED, das den organisatorischen Aufbau der Partei regelt, die größte Bedeutung zu. Das Programm und das geltende Statut wurden vom VI. Parteitag im Januar 1963 angenommen. Das Statut wurde auf den folgenden Parteitagen (1967 und 1971) in einigen wichtigen Punkten abgeändert.

c) Die Verfassungsstruktur (Bundesrepublik Deutschland)

Die Verfassung als Staatsgrundgesetz

8. Der durch das Grundgesetz geschaffene und geordnete Verfassungsstaat ist dadurch charakterisiert, daß in ihm politisches System und Rechtsgemeinschaft durch ein besonderes Staatsgrundgesetz, die Verfassung, fundiert sind, das sich durch bestimmte formelle und inhaltliche Eigenschaften von den anderen Normen der Rechtsordnung unterscheidet. Die rechtliche Eigenart der Verfassung besteht darin, daß sie gegenüber allen sonstigen Rechtsnormen einen Geltungsvorrang besitzt und daß sie nur in einem erschwerten Verfahren abänderbar ist. Die Verfassung bindet Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht (Artikel 1 Abs. 3, Artikel 20 Abs. 3 GG). Sie kann nur in dem besonderen Verfahren der „Verfassungsänderung“ geändert werden.

Die Verfassung will die Grundlagen des Gemeinwesens durch Recht — also nicht durch moralische Grundsätze oder politische Richtlinien — regeln. Die rechtlichen Wirkungen der Verfassung sollen die Gewinnung und Ausübung politischer Macht an feste Verfahren und rechtliche Grundsätze binden

und so der Staatsgewalt Berechenbarkeit geben und Grenzen setzen. Als Fundamentalnorm der Rechtsgemeinschaft stellt die Verfassung die Einheit der Rechtsordnung her und bestimmt die Erzeugung und Fortentwicklung des Rechts.

Der materiale Verfassungsstaat

9. Jede Verfassung beruht auf bestimmten ideologischen und sozioökonomischen Voraussetzungen, die ihren Inhalt und ihre Verwirklichung bestimmen. Durch das Verfassungsgesetz erfahren diese Voraussetzungen eine gewisse rechtliche Stabilisierung. Zugleich wird ein rechtlicher Weg ihrer Veränderung aufgewiesen und bereitgestellt. Die sich der Formen und Mittel der öffentlichen Gewalt bedienende Ausübung staatlicher Herrschaft erfolgt nur auf der Grundlage rechtlich definierter und begrenzter Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse.

Das Grundgesetz hat eine Abkehr von der „Wertneutralität“ der Weimarer Reichsverfassung vollzogen, indem es die verfassungsrechtlichen Grundlagen für legal unabänderlich erklärte (Artikel 79 Abs. 3 GG) und die grundrechtliche Freiheit in „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ begründete (Artikel 1 Abs. 2 GG). Es versteht den Rechtsstaat nicht als eine Ordnung der bloß formalen Legalität, sondern als einen „materialen“ Rechts- und Verfassungsstaat.

Das Grundgesetz begrenzt die Gesetzgebung inhaltlich durch verfassungsrechtliche Grundsätze und Freiheitsgewährleistungen und bindet die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an „Gesetz und Recht“ (Artikel 20 Abs. 3 GG). Vor allem in dieser Bindung der Gesetzgebung an das Verfassungsrecht zeigt sich die rechtliche Begrenzung des politischen Prozesses durch die Verfassung. Diese Bindung ist eine formelle in Gestalt von Zuständigkeitsbestimmungen im bundesstaatlichen Rechtsverhältnis und für die Verfassungsorgane des Bundes und von Verfahrensvorschriften. Diese Bindung ist aber auch eine inhaltliche: Die Verfassung ist für die Gesetzgebung Richtlinie, Auftrag und Grenze. Anders als die Weimarer Reichsverfassung hat das Grundgesetz den nicht zur Disposition des politischen Prozesses stehenden Verfassungskern ausdrücklich umschrieben (Artikel 79 Abs. 3 GG). Darüber hinaus hat es durch gewisse Vorkehrungen einer „streitbaren Demokratie“ (vor allem das Parteiverbot, Artikel 21 Abs. 2 GG) einen wirksamen Schutz seiner Funktionsgrundlagen zu erreichen gesucht.

Der demokratische Verfassungsstaat

10. Das Grundgesetz hat, ebenso wie die Weimarer Reichsverfassung, den liberalen Verfassungsgedanken mit den Grundsätzen der Demokratie verbunden. Es beruht auf dem Prinzip, daß die Ausübung öffentlicher Gewalt demokratischer Legitimierung und Kontrolle unterworfen sein muß. Die Organisation und Begrenzung der Staatsgewalt, wie sie der parlamentarischen Demokratie eigentümlich ist, ist im Grundgesetz durch die verfassungsrechtliche An-

Kapitel I

erkennung und Regelung des Parteiwesens in Artikel 21 weiterentwickelt worden. Schließlich hat das Grundgesetz, ebenfalls nach dem Muster der Weimarer Reichsverfassung, die Verfassungsidee des sozialen Staates aufgenommen, den Auftrag des Staates zur Sozialgestaltung im Sinne der sozialen Gerechtigkeit. Für seine Verwirklichung gibt das Grundgesetz dem Gesetzgeber eine weite gesellschafts- und wirtschaftspolitische Gestaltungsfreiheit. Abgesehen von der mit dem demokratischen Verfassungsstaat selbst gesetzten Voraussetzung, daß die Verfassung den politischen Prozeß rechtlich ordnen soll und deswegen für diesen Prozeß und die in ihm wirkenden politischen Kräfte nicht beliebig verfügbar sein kann, macht das Grundgesetz keine spezifische ideologische oder weltanschauliche Orientierung zur Staatsgrundlage. In diesem Sinne ist das Grundgesetz „weltanschaulich neutral“, ungeachtet des vom Grundgesetz für unveränderbar erklärten Verfassungskerns der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“.

Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit

11. Die Klauseln des Grundgesetzes, durch welche die verfassungsstaatliche Bindung der Gesetzgebung zustande kommt, sind deutlich umrissene Normen mit juristisch greifbarem Inhalt, die eine gerichtliche Anwendung erlauben und damit eine gerichtliche Kontrolle der Gesetzgebung möglich machen.

Andererseits sind wichtige Teile der Verfassung „politisches Recht“, und ein ins Gewicht fallender Teil der für die Gesetzgebung maßstäblichen Normen an juristischer Präzision der rechtlichen Aussage bleibt hinter Normen des technisch durchgeformten Gesetzesrechts zurück. Der Spielraum der Interpretation ist daher nicht selten erheblich. Diese Eigenart des Verfassungsrechts wirkt sich vor allem für die Verfassungsgerichtsbarkeit aus, der in besonderer Weise die Wahrung der Verfassung gegenüber dem Gesetzgeber zukommt⁶. Die Entscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeit sind Akte der Rechtsprechung, weil sie über Rechtsfragen nach dem Maßstab des geltenden Verfassungsrechts befinden. In zahlreichen Fällen ist hingegen die Tätigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht so sehr Feststellung einer zweifelhaften Rechtslage, als vielmehr Gestaltung und Fortbildung des Verfassungsrechts. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Gesetzgebung kann deshalb nicht als mechanische Gegenüberstellung der kontrollierten Gesetzesnorm und der maßstäblichen Verfassungsnorm angesehen werden.

Verfahren und Grenzen der Verfassungsänderung

12. Die Verfassungsänderung ist eine an erschwerte Voraussetzungen gebundene Form der Gesetzgebung; die Befugnis zur Verfassungsänderung ist eine von der Verfassung begründete und in ihrem Rahmen verbleibende Zuständigkeit⁷. Sie öffnet einen Weg, um Anpassungen des Verfassungsrechts an neue Entwicklungen und Vorstellungen vorzunehmen. Nach dem Grundgesetz (Artikel 79) liegt die verfassungsändernde Gewalt in der Hand von

Bundestag und Bundesrat, die sie durch ein Gesetz ausüben, das der Zweidrittelmehrheit in beiden Gremien bedarf und das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändern muß. Die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze sind einer Verfassungsänderung entzogen. Das Gebot, bei einer Novellierung des Grundgesetzes ausdrücklich den Verfassungstext zu ändern, soll die unter der Weimarer Reichsverfassung geläufigen „Verfassungsdurchbrechungen“ ausschließen.

d) Die Bedeutung der Verfassung (DDR)

Die Verfassung und die führende Rolle der SED

13. Die Verfassung hat im politischen System der DDR eine grundsätzlich andere Funktion als das Grundgesetz in der Bundesrepublik Deutschland. Das kommt in erster Linie darin zum Ausdruck, daß die Verfassung in ihrem ersten Artikel das Führungsmonopol einer einzigen Partei — der marxistisch-leninistischen SED — festschreibt: „Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat deutscher Nation. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land, die gemeinsam unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei den Sozialismus verwirklichen.“ Dieser Verfassungsgrundsatz setzt voraus, daß in der DDR die Arbeiterklasse die „fortgeschrittenste Klasse“ ist und daß sie zur politischen Leitung der sozioökonomischen Prozesse der marxistisch-leninistischen Partei bedarf. Die Partei vermag die objektiven Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung und die sich daraus ergebenden aktuellen Erfordernisse zu erkennen. Erkenntnis und Wille der SED schlagen sich in umfassenden Aktionsprogrammen nieder, die als Analyse der gesellschaftlichen Situation wie als Prognose ihrer Entwicklung konzipiert sind. Diese Parteibeschlüsse sind für Staat und Gesellschaft gleichermaßen verbindlich. Das Recht wird als wichtiges Instrument zur Verwirklichung der Parteibeschlüsse angesehen. Aus der Grundentscheidung des Artikels 1 Abs. 1 Verf. folgt, daß die Interpretationen aller nachfolgenden Regelungen der Verfassung mit den Parteibeschlüssen übereinstimmen müssen. Der Instrumentalcharakter des Rechts, einschließlich der Verfassung, führt zu der Konsequenz, daß insbesondere im Verhältnis von Staatsrecht und Politik der Primat der Politik gilt.

Die Verfassung und die gesellschaftliche Entwicklung

14. Die Lehre des Marxismus-Leninismus in der DDR betrachtet die gesellschaftliche Entwicklung als einen zielorientierten Prozeß, der sich nach „objektiven Gesetzmäßigkeiten“ vollzieht. Dieser Prozeß läuft in verschiedenen Etappen ab; jede wichtige Etappe hat die ihr gemäße Verfassung. In der Verfassung werden einerseits die bereits erreichten Ergebnisse und Errungenschaften des sozialistischen Aufbaus fixiert, andererseits Ziele der weite-

ren Entwicklung und Hauptwege zu ihrer Verwirklichung festgelegt⁸.

Nach der Selbsteinschätzung der DDR war die Verfassung von 1949 ein Produkt der „antifaschistisch-demokratischen“ Periode, in der die „demokratisch-revolutionäre Umwälzung“ der Gesellschaft vollzogen worden ist. Auf dem VII. Parteitag der SED (April 1967) wurde die Ausarbeitung einer neuen „sozialistischen Verfassung“ angekündigt⁹. In der Zwischenzeit wurde eine Reihe von Rechtsnormen erlassen, die neues Verfassungsrecht schufen, ohne daß der Text der Verfassung von 1949 geändert worden wäre (Verfassungsdurchbrechungen). Die bedeutendsten Verfassungsdurchbrechungen waren:

Beseitigung der Länder und Aufhebung der Bundesstaatlichkeit auf Grund des „Gesetzes über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in der DDR“ vom 23. Juli 1952 (GBl. S. 113);

Abschaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit der Auflösung der Länder im Jahre 1952 durch eine interne Anordnung des Ministeriums des Innern;

Beseitigung der kommunalen Selbstverwaltung im Zusammenhang mit der Auflösung der Länder durch „Ordnungen“ des Ministerrats für die neuen Gebietseinheiten 1952/53;

Einführung eines Kooptationsrechts des Ministerrats durch § 3 des Ministerratsgesetzes vom 17. April 1963 (GBl. I S. 89);

Einführung des imperativen Mandats für Abgeordnete (Wählerauftrag) durch § 12 der Geschäftsordnung der Volkskammer vom 19. November 1954;

Erhöhung der Abgeordnetenzahl der Volkskammer auf 500 durch § 7 des Wahlgesetzes vom 31. Juli 1963 (GBl. S. 97);

Einführung der absoluten Mehrheitswahl mit einer Kandidatenliste durch § 16 des Wahlgesetzes vom 31. Juli 1963 (GBl. I S. 97);

Einführung der DDR-Staatsbürgerschaft durch das Staatsbürgerschaftsgesetz vom 20. Februar 1967 (GBl. I S. 3).

Im Jahr 1968 ist eine sozialistische Verfassung geschaffen worden, die den gegenwärtigen Stand der gesellschaftlichen Entwicklung widerspiegeln und die Grundlage für die weitere Entwicklung normieren soll.

2. Verfassungsprinzipien und politische Willensbildung

a) Grundlagen des politischen Systems (Bundesrepublik Deutschland)

Leitgedanken des Grundgesetzes

15. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Artikel 20 GG).

Die Staatsgewalt, die durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, ist durch die Verfassung begründet und begrenzt. Sie wird durch die Einrichtungen und Verfahren der parlamentarischen Demokratie legitimiert und kontrolliert.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein sozialer Rechtsstaat, in dem Staat und Recht auf das Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet sind. Die öffentliche Gewalt in allen ihren Erscheinungsformen ist rechtsstaatlichen Grundsätzen unterworfen, deren Einhaltung durch die Gerichte aller Gerichtszweige und durch die Verfassungsgerichtsbarkeit gesichert wird. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Die Freiheit des einzelnen und die Tätigkeit freigebildeter Gruppen mit selbst gesetzten Zielen werden durch die Grundrechte gewährleistet. Die Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht; sie konkretisieren sich in gerichtlich durchsetzbaren Ansprüchen. Je nach der Eigenart des Grundrechts läßt es die Verfassung in unterschiedlicher Weise zu, daß sein Inhalt und seine Schranken durch das Gesetz bestimmt werden, damit ein Ausgleich mit den Interessen der Allgemeinheit und den Rechten anderer hergestellt wird.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, in dem Bund und Länder selbständige Aufgaben und Befugnisse besitzen und in verfassungsrechtlich geordneter Weise zusammenwirken. Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Die landesrechtlich geordnete kommunale Selbstverwaltung in Gemeinden, Städten und Landkreisen ist verfassungsrechtlich garantiert.

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus

16. Den Grundgedanken der Demokratie, die Volkssouveränität, drückt das Grundgesetz mit dem Satz aus: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Verankerung des Prinzips der Volkssouveränität in der Verfassung ist das Bekenntnis zu den Grundsätzen der demokratischen Legitimation des politischen Systems. „Der Verweis auf den Volkswillen bedeutet im demokratischen Gemeinwesen die Bezeichnung der Quelle der Legitimierung politischer Entscheidung“¹⁰. Demokratie besteht in der politischen Freiheit jedes einzelnen in einer Gesellschaft von politisch Gleichen.

Nach dem Prinzip der Volkssouveränität ist der Staat die politische Organisation der Gesellschaft mit einem egalitären Prozeß der politischen Willensbildung. Jede Ausübung von Staatsgewalt ist treuhänderische Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten für das Volk und ist damit vom Volke abgeleitet. Der demokratischen Legitimität ist nicht schon dann genügt, wenn eine herrschende Gruppe ihre politischen Entscheidungen dem sachlichen Inhalt nach als dem „wahren Willen“ des

Kapitel I

Volkes entsprechend rechtfertigt. Die politischen Entscheidungen müssen vielmehr auf Verfahren beruhen, die eine Beteiligung aller nach dem Mehrheitsprinzip einschließen.

Die in der demokratischen Ordnung gewährleistete und eingerichtete politische Freiheit soll mit den gesellschaftlichen Bedingungen der gleichen sozialen Freiheit aller verbunden sein; der demokratische Staat muß sozialer Rechtsstaat sein, wie es das Grundgesetz fordert (Artikel 20 Abs. 1, Artikel 28 Abs. 1 GG).

Die staatsrechtliche Verwirklichung der Demokratie im Grundgesetz

17. Die für die verwirklichte Demokratie wesentlichen staatsrechtlichen Folgerungen sind die Befristung und die Widerruflichkeit der die politische Herrschaft vermittelnden Ämter und die Bereitstellung von Methoden der egalitären Kontrolle der Herrschenden. Diese Methoden sind periodisch wiederkehrende Wahlen nach einem demokratischen Wahlverfahren, verschiedene Formen der Selbstverwaltung in einzelnen Sozialbereichen und die rechtlich gesicherte Chance der Kritik, vor allem durch die öffentliche Meinung. Die im parlamentarischen System organisierte Kritik tritt der Regierung insbesondere als Opposition mit der verfassungsrechtlich gesicherten Chance des Regierungswechsels entgegen. Die gesetzlichen Regelungen des Wahlrechts, des Parteienrechts, der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, der Massenmedien (besonders der Presse- und der Rundfunkfreiheit, Artikel 5 GG) und der Meinungsfreiheit betreffen Schlüsselstellungen des demokratischen politischen Prozesses.

Der Grundvorgang der Demokratie sind die Wahlen zu der die politische und rechtliche Einheit der Gesellschaft repräsentierenden Volksvertretung, bei denen die politischen Parteien die ausschlaggebende Rolle der Artikulation und der Vermittlung der politischen Willensbildung spielen (Artikel 21, Artikel 38 GG).

Weiterhin ist im Prinzip der Volkssouveränität begründet, daß die Volksvertretung wirksame Kontrollrechte gegenüber der Exekutive nach den Grundsätzen des parlamentarischen Regierungssystems besitzt, daß die Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hand nach den Grundsätzen des parlamentarischen Budgetrechts bestimmt und kontrolliert wird und daß die Erzeugung und Fortentwicklung des Rechts durch die parlamentarische Gesetzgebung erfolgt.

Diese Strukturelemente des demokratischen Verfassungsstaates sind im Grundgesetz verwirklicht.

Das Verfassungsprinzip des sozialen Rechtsstaates

18. Das Verfassungsprinzip des sozialen Rechtsstaates (Artikel 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG)¹¹ nimmt die bereits in der Weimarer Reichsverfassung ausgesprochenen Zielsetzungen einer aktiven Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit durch die Machtmittel des Staates, besonders durch die Gesetzgebung, auf¹² und knüpft an verschiedene Formulierungen der Landesverfassungen an¹³. Das damit auf-

gestellte verfassungskräftige Programm der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik wird verdeutlicht in den Grundrechtsverbürgungen¹⁴, in den Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes¹⁵ und in der konjunkturpolitischen Orientierung der Finanz- und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hand¹⁶.

Mit dem Verfassungsprogramm des „sozialen Rechtsstaates“ wird nicht nur auf Bestehendes verwiesen, sondern eine bestimmte Aufgabe des Staates gesetzt, wird vornehmlich ein bestimmtes Ziel der gesetzgebenden Politik vorgeschrieben. Dieses Ziel ist staatliche Sozialgestaltung im Sinne der sozialen Gerechtigkeit. Die Aufgabe des Staates und die Funktion des Rechtes sollen sich nicht in der Abgrenzung und dem Schutz koexistierender Freiheiten der Rechtsgenossen erschöpfen. Der soziale Rechtsstaat meint nicht nur die staatlich organisierte soziale Sicherheit durch sozialpolitische Gesetze, sondern die gestaltende Regelung und Ordnung des wirtschaftlichen Prozesses und der gesellschaftlichen Verhältnisse überhaupt.

Wenn auch der soziale Rechtsstaat historisch als Widerpart des liberalen Rechtsstaates aufgetreten war, so ist doch die heutige verfassungsrechtliche Fragestellung nicht durch die Fixierung auf diese historische Frontstellung bestimmt, sondern dadurch, die Rechtsstaatlichkeit unter den neuen Bedingungen der sozialstaatlichen Aufgaben und Verwaltungstätigkeiten zu sichern¹⁷.

In den zunehmend komplizierter werdenden Bereichen des Sozialrechts, des Wirtschaftsverwaltungsrechts und des Bildungsrechts sichert und gestaltet der soziale Rechtsstaat die individuellen Existenzbedingungen durch gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Vorsorge. Fülle und Vielfalt der aus der sozialstaatlichen Verantwortung abzuleitenden Staatsaufgaben erzwingen Vorkehrungen für eine vorausschauende Programmierung und Planmäßigkeit der staatlichen Aktivitäten. Die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates hat zu einer Expansion der rechtlichen Regelung der sozialen Beziehungen und zu einer ständigen Ausdehnung der administrativen Apparate und Funktionen geführt¹⁸.

Rechtliche Wirkungen des Sozialstaatssatzes

19. Dem Sozialstaatssatz ist eine inhaltliche Richtlinie für die Auslegung des Grundgesetzes und der Gesetze¹⁹ und als Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung besonders wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen zu entnehmen. Diese Generalklausel bezeichnet „ein der konkreten Ausgestaltung in hohem Maße fähiges und bedürftiges Prinzip“²⁰. Sie stellt deshalb in erster Linie ein dem Gesetzgeber aufgegebenes Verfassungsprogramm dar²¹. In welcher Weise der Gesetzgeber das Ziel einer gerechten Sozialordnung erreicht, ist seiner Gestaltungsfreiheit und damit in den Grenzen der Verfassung der politischen Auseinandersetzung anheimgegeben²². Der durch die Gesetzgebung gewonnene institutionelle Standard der sozialen Sicherung und des Schutzes der Arbeitskraft wird durch den Sozialstaatssatz gewährleistet²³.

b) Grundlagen des politischen Systems (DDR)

Sozialistische Demokratie

20. Die DDR versteht sich als „sozialistische Demokratie“ und „Diktatur des Proletariats“ zugleich. Zwischen den beiden Begriffen wird kein Gegensatz gesehen; sie werden vielmehr synonym verwandt. Die breite Entfaltung der Demokratie für die Massen der Werktätigen mittels der sozialistischen Staatsmacht wird als ein charakteristisches Merkmal der Diktatur des Proletariats angesehen²⁴.

In der Verfassung kommt dieses Selbstverständnis zwar nur schwach zum Ausdruck. Der Begriff „sozialistische Demokratie“ taucht nur beiläufig, im Zusammenhang mit dem Bildungssystem auf (Artikel 17 Abs. 2). Der Begriff „Diktatur des Proletariats“ fehlt völlig. Indessen ist seit Oktober 1968 klargelegt, daß sich die DDR als Diktatur des Proletariats begreift²⁵.

Die Errichtung der Diktatur des Proletariats wird nach Lenin als eine allgemeingültige Gesetzmäßigkeit der sozialistischen Revolution betrachtet, die beim Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus die Herrschaft der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung unter Führung der Arbeiterklasse über die Minderheit der ehemaligen Ausbeuter zu sichern berufen ist. Unter den Bedingungen des Aufbaus des Sozialismus in der DDR soll ihr Hauptinhalt „die Verwirklichung eines höheren Typus der gesellschaftlichen Organisation der Arbeit, die die fortgeschrittenste Wissenschaft und Technik mit dem freiwilligen Massenzusammenschluß und der Initiative bewußt arbeitender Menschen verbindet, sowie der Schutz der Errungenschaften des Volkes vor den Feinden des Sozialismus“ sein²⁶.

Die Konzentration der Entscheidungskompetenz in den politischen, sozialen und ökonomischen Fragen bei der Arbeiterklasse und ihrer Partei schließt nicht aus, daß auch andere gesellschaftliche Kräfte an der Entscheidungsvorbereitung und an der Konkretisierung von Beschlüssen beteiligt werden. Die auf der Grundlage des sozialistischen Eigentums der Planwirtschaft sowie der Direktiven und Beschlüsse der Partei für die verschiedenen sozialen Gruppen geschaffenen institutionellen Möglichkeiten, bei Entscheidungen und ihrer Durchführung und Kontrolle mitzuwirken, konstituieren die sozialistische Demokratie in der DDR. Die sozialistische Demokratie kennt als Formen einer solchen Mitwirkung zum Beispiel die Tätigkeit der Abgeordneten, die Mitwirkung von Bürgern an der Tätigkeit der gesellschaftlichen Gerichte sowie in Kontrollinstitutionen, als freiwillige Helfer der Volkspolizei, in Elternbeiräten, in Beratungs- und Konsultationsgremien der Betriebe, VVB, Genossenschaften und Hochschulen.

Souveränität des werktätigen Volkes

21. Nach der Verfassung wird in der DDR alle politische Macht von den Werktätigen ausgeübt (Artikel 2 Abs. 1) und ist die „Souveränität des werktätigen Volkes“ das tragende Prinzip des Staatsaufbaus

(Artikel 47 Abs. 2). Danach ist das Subjekt der politischen Macht, der Souverän, nicht das Volk als eine abstrakte, einheitliche und ungegliederte Gesamtheit aller Bürger, sondern das „werktätige Volk“.

Der Unterschied zwischen Volk und werktätigem Volk ist nicht quantitativer Art, da der Begriff des Werktätigen weit gefaßt ist. Nach dem Bericht der Verfassungskommission (1968) ist jeder Bürger Werktätiger, „der durch gesellschaftlich nützliche Arbeit am großen Werk der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus aktiv tätig ist oder seinen Beitrag zur Sache des Volkes in Ehren geleistet hat und sich verdienstermaßen eines gesicherten Lebensabends erfreut“, namentlich auch die Rentner, die Hausfrauen, die ihre Kinder erziehen, die Soldaten, die Handwerker, die Komplementäre der halbstaatlichen Betriebe und die Gewerbetreibenden²⁷. Mit der Bezeichnung werktätiges Volk unterstreicht die Verfassung, daß in der DDR die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen beseitigt sei. Die politische Macht liegt bei den Klassen und Schichten, die durch eigene Arbeit zum Wohl der Gesellschaft beitragen. Als derartige Klassen und Schichten werden die Arbeiterklasse, die Klasse der Genossenschaftsbauern, die Intelligenz sowie andere Schichten angegeben (Artikel 2 Abs. 2).

Die Intelligenz ist mit den beiden Grundklassen eng verbunden, da sie im wesentlichen aus der Arbeiterklasse und der Klasse der Genossenschaftsbauern hervorgegangen ist oder sich mit den Zielen der sozialistischen Gesellschaft weitgehend identifiziert²⁸. Die sonstigen werktätigen Schichten umfassen die privaten und genossenschaftlich organisierten Handwerker, die Einzelhändler, die Kleingewerbetreibenden, die Einzelbauern, die Komplementäre halbstaatlicher Betriebe und andere Selbständige. Für die gegenseitigen Beziehungen dieser Klassen und Schichten ist die „Gemeinsamkeit der Grundinteressen“ charakteristisch²⁹. Ein Interessenkonflikt ist damit durchaus möglich. Es handelt sich dabei jedoch stets um „nichtantagonistische Widersprüche“.

Die Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive als die wichtigste Triebkraft der sozialistischen Gesellschaft ermöglicht das „Klassenbündnis“, das das werktätige Volk vereint (Artikel 2). Die Arbeiterklasse hat wegen ihres höheren Bewußtseins und numerischen Übergewichts die führende Rolle gegenüber den anderen Werktätigen. Sie steht in einem Bündnis mit den übrigen Klassen und Schichten, das im Rahmen der „Nationalen Front“ verwirklicht wird (Artikel 3).

Verwirklichung des Sozialismus

22. Ziel des von der Arbeiterklasse und der SED geführten Klassenbündnisses ist es, den marxistisch-leninistisch interpretierten Sozialismus zu verwirklichen (Artikel 1 Abs. 1 Verf.).

Die gesellschaftliche Entwicklung vollzieht sich im Verständnis des Marxismus-Leninismus nach „objek-

Kapitel I

tiven Gesetzmäßigkeiten". Diese werden von der Parteiführung, die sich spezieller Institute vor allem beim ZK der SED bedient, entwickelt und propagiert. Die Partei beansprucht, ihre eigenen politischen Entscheidungen jeweils auf diese Gesetzmäßigkeiten zu stützen. Sie legt entsprechend die Aufgaben für die jeweilige Entwicklungsetappe fest und überwacht deren Durchführung.

Diesem Ziel liegen bestimmte Aussagen des Marxismus-Leninismus zugrunde. Danach lösen im Laufe des gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses verschiedene gesellschaftliche Formationen einander ab. Der Sozialismus wird nach dem revolutionären Sturz des Kapitalismus errichtet und bildet die Vorstufe zum Kommunismus. Sturz des Kapitalismus und Aufbau des Sozialismus sind die historische Mission der Arbeiterklasse als fortschrittlichste Kraft der kapitalistischen Gesellschaft. Vom Kapitalismus unterscheidet sich der Sozialismus vor allem dadurch, daß die Grundlage der Produktion nicht das Privateigentum, sondern das gesellschaftliche Eigentum an den Produktionsmitteln ist. Dem gesellschaftlichen Charakter der Produktion entspricht der gesellschaftliche Charakter ihrer Aneignung. Ausbeutung und „antagonistische Klassen-gegensätze“ sind beseitigt. Vom Kommunismus unterscheidet sich der Sozialismus dadurch, daß er noch keine klassenlose Gesellschaft darstellt, noch kein einheitliches gesellschaftliches Eigentum an den Produktionsmitteln besteht, die Unterschiede zwischen industrieller und landwirtschaftlicher Produktionsweise, geistiger und körperlicher Arbeit noch nicht aufgehoben sind und die Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse noch nach dem Leistungsprinzip erfolgt. Sozialismus und Kommunismus werden als zwei Phasen der kommunistischen Gesellschaft verstanden, die allmählich ineinander übergehen.

Phasen des sozialistischen Aufbaus in der DDR

23. Die DDR befindet sich in der Phase des Sozialismus. Diese Phase und ihre Vorstufen seit 1945 werden mehrfach untergliedert. Allerdings sind Periodisierung und Benennung der einzelnen Etappen im Laufe der Jahre unterschiedlich konzipiert worden. Nach der gegenwärtig herrschenden Interpretation der gesellschaftlichen Entwicklung durchlief die DDR folgende Etappen:³⁰

„Antifaschistisch-demokratische Ordnung“: vor 1963 wurde diese Etappe auf den Zeitraum von 1945 bis zur 2. Parteikonferenz der SED im Juli 1952, auf der der Aufbau des Sozialismus beschlossen wurde, bezogen; seit dem VI. Parteitag der SED im Januar 1963 wird diese erste Periode bis Ende 1950 begrenzt, so daß der Beginn der zweiten Phase zeitlich mit dem Anlaufen des ersten Fünfjahrplanes (1951 bis 1955) übereinstimmt.

„Erste Phase des sozialistischen Aufbaus“: sie begann im Anschluß an die antifaschistisch-demokratische Ordnung mit der „Schaffung der Grundlagen des Sozialismus“ und endete 1962 mit dem „Sieg der sozialistischen Produktionsverhältnisse“, der vom VI. Parteitag im Januar 1963 verkündet wurde.

„Zweite Phase des sozialistischen Aufbaus“: ihr Beginn wurde im Parteiprogramm der SED als „umfassender Aufbau des Sozialismus“ angekündigt; diese Formel wurde auf dem VII. Parteitag der SED im April 1967 durch die „Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus“ ersetzt. Seit dem VIII. Parteitag vom Juni 1971 wird die gegenwärtige Phase als „entwickelte sozialistische Gesellschaft“ bezeichnet.

c) Die parlamentarische Demokratie
(Bundesrepublik Deutschland)

Der Bundestag als Volksvertretung

24. Der Bundestag ist das kollegiale Repräsentativorgan der im Grundgesetz konstituierten parlamentarischen Demokratie (Artikel 20 Abs. 2, Artikel 38 Abs. 1 GG)³¹. Er ist nach dem Prinzip der Volkssouveränität die Volksvertretung der Bundesrepublik. Das Grundgesetz drückt die Eigenschaft des Bundestages als des Parlaments einer repräsentativen Demokratie durch die Institution der Wahlen und die Festlegung des freien Mandats der Abgeordneten in Artikel 38 aus.

Die nach demokratischen Grundsätzen stattfindenden Wahlen zur Volksvertretung sind in der parlamentarischen Demokratie der ausschlaggebende Vorgang der politischen Willensbildung. Die gewählten Abgeordneten sind zwar in der Regel parteigebunden, besitzen aber kraft ihres freien parlamentarischen Mandats Selbständigkeit und Unabhängigkeit auch gegenüber der Partei, der sie angehören. Das Mandat ist in Bestand und Ausübung einer rechtlich verbindlichen Disposition durch Partei und Fraktion entzogen; der Abgeordnete kann es weder durch Parteiausschluß, noch durch eigenen Austritt aus Fraktion und Partei verlieren. Partei und Fraktion können eine Mandatsniederlegung und ein bestimmtes Verhalten des Abgeordneten im Bundestag rechtlich nicht erzwingen. Gegen den Willen des Abgeordneten tritt ein Mandatsverlust nur im Falle des Parteiverbots ein (§ 49 BWahlG).

Das freie Mandat des Abgeordneten ist der staatsrechtliche Ausdruck des Prinzips der parlamentarischen Repräsentation. Das Grundgesetz ignoriert die Parteizugehörigkeit des Abgeordneten nicht, sondern setzt sie voraus (Artikel 21 GG); die Verfassung will die Freiheit des Mandats trotz der Parteizugehörigkeit des Abgeordneten. Die Einrichtung des freien Mandats kennzeichnet die Differenz der Parteien als politischer Vereinigungen und des Bundestages als eines Staatsorgans und begründet die Unterschiedenheit von Parteizugehörigkeit und parlamentarischem Mandat.

Der Bundestag im gewaltenteilenden System
des Verfassungsstaates

25. In dem durch das Grundgesetz errichteten Institutionensystem des demokratischen Verfassungsstaates ist der Bundestag das zentrale Organ der politischen Willensbildung. Seine in verfassungsrechtlichen Aufgaben und Befugnissen defi-

Übersicht 1

Anzahl der Sitze im Deutschen Bundestag bei Zusammentritt nach den Wahlen

Fraktion	1.	2.	3.	4.	5.	6.
	1949	1953	1957	1961	1965	1969
Christlich Demokratische Union/ Christlich Soziale Union	139	244	270	242	245	242
Sozialdemokratische Partei Deutschlands	131	151	169	190	202	224
Freie Demokratische Partei	52	48	41	67	49	30
Übrige Parteien	80	44	17	—	—	—
Insgesamt ¹	402	487	497	499	496	496

¹ Ohne Berliner Abgeordnete.
Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1954, 1957, 1971.

nierte Funktion äußert sich vor allem in der Beteiligung an der Regierungsbildung nach den Grundsätzen des parlamentarischen Regierungssystems, im parlamentarischen Budgetrecht und in der parlamentarischen Gesetzgebung. In der formalen Ordnung der Staatsfunktionen, die das Grundgesetz aus der verfassungsstaatlichen Tradition übernommen hat (Artikel 1 Abs. 3, Artikel 20 Abs. 2 und 3 GG), ist dem Bundestag die Gesetzgebung zugewiesen, entsprechend dem hergebrachten Prinzip der Gewaltenteilung. Das Prinzip der Gewaltenteilung, das eine institutionelle und funktionelle Trennung der Staatsgewalt bewirkt, ist die Grundlage des rechtsstaatlichen Gesetzesbegriffs.

Der Sinn der Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz liegt nicht darin, daß die Funktionen der Staatsgewalt scharf getrennt werden. Entscheidend ist vielmehr; daß die Organe der Legislative, Exekutive und Justiz sich gegenseitig kontrollieren und begrenzen, damit die Staatsmacht gemäßigt und die Freiheit des einzelnen geschützt wird³². Der historisch an dem Gegenüber von Krone und Bürgertum orientierte Gedanke der Gewaltenbalance hat in der parlamentarischen Demokratie, deren tragende Faktoren die Parteien, die öffentliche Meinung und die Verbände sind, eine beschränkte, weil nur auf die verfassungsrechtlich formalisierte Ordnung der Institutionen und Funktionen gestützte Bedeutung. Dennoch bleibt die Disziplinierung und Begrenzung, die das Prinzip der Gewaltenteilung dem sonst ungebrochenen Walten der politischen Kräfte entgegengesetzt, eine wesentliche Vorkehrung gegen Machtmißbrauch und Willkür.

Der Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem

26. Die Funktion des Bundestages im parlamentarischen Regierungssystem (insbesondere Artikel

63 ff. GG) ist nicht allein aus dem Gewaltenteilungsprinzip ableitbar. Im parlamentarischen Regierungssystem ist die Spitze der Exekutive, die Regierung, vom Parlament insofern abhängig, als sie durch eine Beschlußfassung des Parlaments berufen wird, für ihre Amtsführung die parlamentarische Verantwortung trägt und des Vertrauens des Parlaments be-

Übersicht 2
Altersstruktur des Deutschen Bundestages (1969)

Alter	Anteil an der Gesamtzahl ¹
25 bis unter 30 Jahre	0,4 %
30 bis unter 35 Jahre	4,3 %
35 bis unter 40 Jahre	9,7 %
40 bis unter 45 Jahre	18,9 %
45 bis unter 50 Jahre	21,2 %
50 bis unter 55 Jahre	14,4 %
55 bis unter 60 Jahre	16,5 %
60 bis unter 65 Jahre	9,3 %
65 bis unter 70 Jahre	4,1 %
70 bis 75 Jahre	1,2 %
	100,0 %

¹ Einschl. Berliner Abgeordnete.
Quelle: H. Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems 1971.

Kapitel I

Übersicht 3

Tätigkeit des Deutschen Bundestages und Bundesrates

	2.	3.	4.	5.	6. ¹
	Wahlperiode				
Gesetzesvorlagen der Bundesregierung	431	394	368	415	142
des Bundestages	414	207	245	225	91
des Bundesrates	16	5	8	14	13
Insgesamt	861	606	621	654	246
Gesetzesbeschlüsse auf Initiative von:					
Bundesregierung	371	348	326	372	96
Bundestag	132	74	97	80	27
Bundesrat	8	2	3	9	1
Insgesamt	511	424	426	461	124
Vermittlungsausschuß angerufen durch:					
Bundesregierung	3	3	3	4	—
Bundestag	3	—	2	1	6
Bundesrat	59	46	34	34	6
Insgesamt	65	49	39	39	12
darunter als Gesetz verkündet	56	47	35	29	5
Sonstige Tätigkeit					
<i>Bundestag</i>					
Verordnungen und dgl.	70	48	480	670	261
Selbständige Anträge von Abgeordneten, die keinen Gesetzentwurf enthalten	479	158	181	187	72
Anträge der Bundesregierung g. d. RHO.	83	43	80	72	23
Große Anfragen	97	49	34	45	15
Kleine Anfragen	377	410	308	487	264
Sonstige Vorlagen	180	285	389	491	185
Petitionen	33 000	333 357 ²	583 949 ³	33 232 ⁴	11 455 ⁵
<i>Bundesrat</i>					
Verordnungen	586	490	1 073	1 296	485
Verwaltungsvorschriften	70	54	72	60	24
Sonstige Vorlagen	281	264	383	487	204
Plenarsitzungen des Bundestages	227	168	198	247	89
des Bundesrates	69	54	50	56	17
Sitzungen von Ausschüssen und Unterausschüssen					
des Bundestages	4 389	2 493	2 986	2 692	559
des Bundesrates	887	718	705	803	248
Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen	1 777	675	727	802	232
Ältestenratssitzungen	172	96	96	114	40

¹ Stand: Ende 1970.² Einschl. 14 940 bzw. 288 858 Eingaben mit jeweils übereinstimmendem Wortlaut.³ Einschl. 8210 Eingaben zur Verkehrssicherheit, zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel, zur Krankenversicherungsreform und zur Notstandsgesetzgebung, 500 000 Eingaben zur Urheberrechtsreform, 45 746 Eingaben zum Ablauf der Verjährungsfrist für NS-Verbrechen.⁴ Darunter rd. 10 000 Eingaben zu den Vorgängen in Nigeria/Biafra, der Wahl des Bundespräsidenten in Bln. und zu dem Ablauf der Verjährungsfrist bei NS-Verbrechen.⁵ Darunter 3507 Eingaben zur öffentl. Anhörung zur Entwicklungspolitik.

Quelle: Deutscher Bundestag und Bundesrat, Bonn; Statistisches Jahrbuch der BRD, mehrere Jahrgänge.

darf. Parlamentarische Verantwortlichkeit heißt, daß die Mitglieder der Regierung über ihre Amtsführung dem Parlament Rechenschaft geben müssen. Das Parlament darf über die Geschäftsführung Billigung oder Mißbilligung ausdrücken. Die Sanktion der Mißbilligung ist der Entzug des Vertrauens durch Sturz der Regierung.

Für die Verwirklichung des parlamentarischen Regierungssystems im Grundgesetz ist kennzeichnend, daß der Bundeskanzler in der Regierung das leitende Amt innehat und die wesentlichen Beziehungen des parlamentarischen Regierungssystems auf ihn und nicht die Regierung als Ganzes ausgerichtet sind³³, ferner daß der Sturz des Bundeskanzlers nur durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers möglich ist („konstruktives Mißtrauensvotum“, Artikel 67 GG).

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung (Art. 65 S. 1 GG). Einige wesentliche Regierungsfunktionen, z. B. die Ausübung der Gesetzesinitiative (Art. 76 Abs. 1 GG), sind nicht dem Bundeskanzler, sondern dem Kollegialorgan Bundesregierung zugewiesen, das aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern besteht (Art. 62 GG).

Das parlamentarische Regierungssystem ist unter den Bedingungen der parteienstaatlichen Demokratie und der sozialstaatlichen Staatsaufgaben durch die Feststellung, daß das Parlament der Gegenspieler der Regierung sei, nicht abschließend gekennzeichnet. Parlament und Regierung haben ihre demokratische Grundlage in demselben Vorgang: den Wahlen. Im Rahmen der Regeln, die durch die überkommene rechtliche Konstruktion des parlamentarischen Regierungssystems festgelegt sind, bildet die vom Parlament berufene und von der sie tragenden Seite unterstützte Regierung zusammen mit dem Parlament das politisch wie verfassungsrechtlich nur im Zusammenhang verstehbare Leitungssystem des Staates. Die Fraktionen der Regierungspartei oder — im Falle einer Koalitionsregierung — die Fraktionen der Regierungsparteien wirken durch Einfluß und Initiative auf die Politik der Regierung ein. Die institutionell angelegte Kontrolle der Regierung durch das Parlament ist parteienstaatlich überlagert durch das Bestreben der Regierungspartei, die Regierung gegen die Angriffe der Opposition zu verteidigen und das Gesetzgebungsprogramm der Regierung parlamentarisch durchzusetzen³⁴. In der Fraktion oder den Fraktionen der parlamentarischen Opposition, deren Chance, selbständige parlamentarische Initiativen zu entfalten und die Regierungspolitik zu kritisieren und zu bekämpfen, verfassungsrechtlich gesichert ist, kommt das im parlamentarischen Regierungssystem vorausgesetzte Gegengewicht zur Regierung in besonderer Weise zum Ausdruck.

Die Wahlen

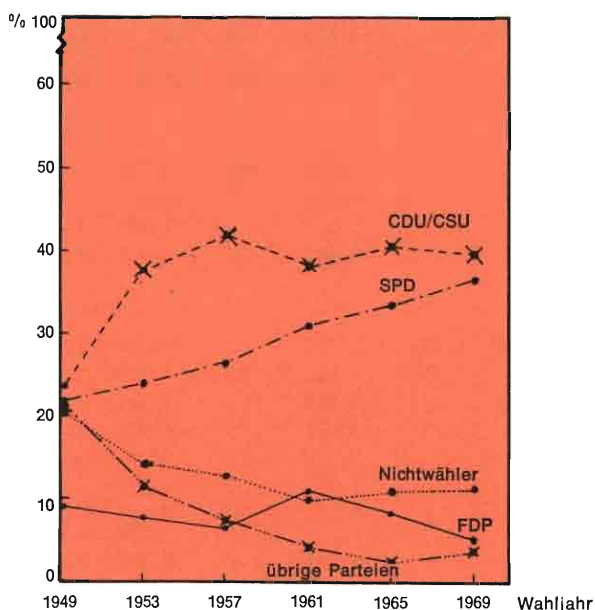
27. Der Grundvorgang des durch die Institutionen des Parlamentarismus und des parlamentarischen Regierungssystems vermittelten demokratischen Prozesses sind die periodischen Wahlen zu der parlamentarischen Vertretungskörperschaft. Neben den

regelmäßig alle vier Jahre wiederholten (Artikel 39 Abs. 1 GG) Wahlen zum Bundestag³⁵ finden Wahlen zu politischen Vertretungskörperschaften auch in den Ländern in Gestalt der Parlaments- und der Kommunalwahlen statt.

Die in Artikel 38 Abs. 1 S. 1 GG niedergelegten demokratischen Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl sind die verfassungsrechtlichen Richtlinien des Bundestagswahlrechts. Das Wahlsystem, nach dem die 496 Abgeordneten des Deutschen Bundestags, zu denen 22 vom Berliner Abgeordnetenhaus bestimmte nicht stimmberechtigte Vertreter hinzukommen, gewählt werden, ist in der Verfassung nicht festgelegt. Der Gesetzgeber hat sich für das Wahlsystem „einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ entschieden (§ 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG). Danach wird die Hälfte der Bundestagsitze nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und die andere Hälfte nach den Grundsätzen der Verhältniswahl über Landeslisten der Parteien besetzt. Jeder Wähler gibt zwei Stimmen ab, von denen die Erststimme einen Wahlkreisbewerber, die Zweitstimme einen Landeswahlvorschlag wählt. Die Zahl der von einer Partei gewonnenen Sitze wird nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren auf Grund der auf den Landeswahlvorschlag der Partei entfallenen Stimmen errechnet; dabei werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5% der im Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben (§ 6 Abs. 4 BWahlG). Von der so ermittelten Zahl der Sitze

Schaubild 1

Anteil der Parteien und der Nichtwähler an den Wahlberechtigten



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamtes; Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung, FU Berlin

Kapitel I

Übersicht 4

Stimmabgabe der Männer und Frauen bei der Bundestagswahl 1969 ¹

Stimmabgabe nach Alter und Gemeindegrößenklassen

Ungefähres Alter von ... bis unter ... Jahren Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Zweitstimmen ²			Von 100 gültigen Zweitstimmen ²										
	ins- gesamt	un- gültig	gültig	der Wähler vorstehenden Alters bzw. mit Wohnsitz in vorstehender Geme- indegrößenklasse entfallen ... auf					Für die einzelnen Wahlvorschläge entfallen ... auf Wähler vorstehenden Alters bzw. Wohnsitzes					
				SPD	CDU	CSU	FDP	Son- stige	SPD	CDU	CSU	FDP	Son- stige	
	1000													
Männer nach dem Alter														
21 bis 30	2 361	20	2 341	48,1	31,0	8,6	6,9	5,4	17,6	16,0	16,8	19,1	11,6	
30 bis 45	4 834	64	4 770	48,6	30,4	8,2	6,0	6,8	36,2	32,1	32,7	33,7	29,9	
45 bis 60	3 419	52	3 367	43,8	31,5	8,3	6,2	10,2	23,0	23,5	23,4	24,3	31,5	
60 und mehr	3 667	82	3 585	41,5	35,8	9,0	5,5	8,2	23,2	28,4	27,0	22,9	27,0	
nach Gemeindegrößenklassen														
unter 1 000	1 650	37	1 612	29,7	31,0	24,0	5,2	10,1	7,5	11,1	32,2	9,9	15,0	
1 000 bis 3 000	1 982	50	1 932	37,6	35,3	12,4	5,8	8,9	11,3	15,1	20,0	13,2	15,7	
3 000 bis 20 000	3 589	55	3 535	44,9	33,7	8,3	6,0	7,1	24,8	26,4	24,6	24,9	23,1	
20 000 bis 50 000	2 062	26	2 037	48,4	35,9	3,2	6,0	6,4	15,4	16,2	5,4	14,4	12,1	
50 000 bis 100 000	969	12	957	50,7	30,3	5,3	5,9	7,8	7,6	6,4	4,3	6,6	6,9	
100 000 bis 200 000	876	9	868	50,5	32,4	2,9	6,9	7,3	6,8	6,2	2,1	7,0	5,8	
200 000 und mehr	3 152	30	3 122	54,6	27,0	4,3	6,6	7,5	26,6	18,6	11,3	24,1	21,5	
Zusammen	14 281	218	14 063	45,6	32,1	8,5	6,1	7,7	100	100	100	100	100	
Frauen nach dem Alter														
21 bis 30	2 364	26	2 337	44,8	36,9	9,7	6,0	2,5	15,7	13,0	13,3	16,0	9,5	
30 bis 45	4 870	73	4 797	43,5	37,3	9,8	5,8	3,7	31,2	26,8	27,5	31,6	28,6	
45 bis 60	4 662	91	4 571	39,0	40,7	10,3	5,4	4,7	26,7	27,9	27,6	28,1	34,7	
60 und mehr	4 965	130	4 835	36,5	44,5	11,1	4,4	3,5	26,4	32,3	31,5	24,3	27,2	
nach Gemeindegrößenklassen														
unter 1 000	1 732	45	1 688	25,7	37,0	28,1	4,4	4,8	6,5	9,4	27,8	8,5	13,1	
1 000 bis 3 000	2 160	58	2 102	31,7	43,5	15,8	4,7	4,2	10,0	13,7	19,5	11,3	14,4	
3 000 bis 20 000	4 135	86	4 049	38,2	42,1	11,1	5,1	3,4	23,2	25,6	26,4	23,5	22,6	
20 000 bis 50 000	2 398	39	2 359	41,9	45,3	4,5	5,2	3,2	14,8	16,0	6,2	13,9	12,1	
50 000 bis 100 000	1 158	20	1 138	44,6	39,5	6,9	5,1	3,8	7,6	6,8	4,6	6,7	7,0	
100 000 bis 200 000	1 076	17	1 059	44,6	41,7	4,0	6,0	3,6	7,1	6,6	2,5	7,3	6,2	
200 000 und mehr	4 200	56	4 144	49,8	35,1	5,3	6,1	3,6	30,9	21,8	13,0	28,8	24,5	
Zusammen	16 860	320	16 540	40,4	40,3	10,3	5,3	3,7	100	100	100	100	100	
insgesamt nach dem Alter														
21 bis 30	4 725	47	4 678	46,5	33,9	9,2	6,5	4,0	16,6	14,2	14,8	17,5	10,8	
30 bis 45	9 704	137	9 567	46,0	33,8	9,0	5,9	5,3	33,6	28,9	29,7	32,6	29,5	
45 bis 60	8 081	143	7 938	41,0	36,8	9,5	5,7	7,0	24,9	26,1	25,9	26,2	32,6	
60 und mehr	8 632	212	8 420	38,6	40,8	10,2	4,8	5,5	24,8	30,7	29,7	23,6	27,1	
nach Gemeindegrößenklassen														
unter 1 000	3 382	82	3 300	27,6	34,1	26,1	4,8	7,4	7,0	10,1	29,7	9,2	14,3	
1 000 bis 3 000	4 142	108	4 033	34,5	39,6	14,2	5,2	6,4	10,6	14,3	19,7	12,2	15,2	
3 000 bis 20 000	7 724	140	7 584	41,3	38,2	9,8	5,5	5,1	24,0	25,9	25,7	24,2	22,9	
20 000 bis 50 000	4 461	65	4 396	44,9	41,0	3,9	5,6	4,7	15,1	16,1	5,9	14,2	12,1	
50 000 bis 100 000	2 128	32	2 096	47,4	35,3	6,2	5,5	5,6	7,6	6,6	4,5	6,6	6,9	
100 000 bis 200 000	1 952	26	1 927	47,3	37,5	3,5	6,4	5,3	7,0	6,5	2,3	7,1	5,6	
200 000 und mehr	7 353	86	7 267	51,9	31,6	4,9	6,3	5,3	28,8	20,6	12,3	26,5	22,6	
Insgesamt	31 141	538	30 603	42,8	36,5	9,5	5,6	5,6	100	100	100	100	100	

¹ Ergebnis einer Repräsentativstatistik. — Stichprobenumfang 1322 Wahlbezirke oder 2,5 % für die Feststellung der Wahlbeteiligung und 1405 Wahlbezirke oder 2,7 % für die Feststellung der Stimmabgabe.

² Ohne Stimmen der Briefwähler.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971.

Übersicht 5

Wahlbeteiligung bei den jeweils letzten Wahlen zu den Vertretungskörperschaften der Länder

Land	Datum	Wahl- berechtigte	Wähler	Wahl- beteiligung
Baden-Württemberg	28. April 1968	5 612 000	3 971 000	70,7 %
Hamburg	22. März 1970	1 382 000	1 014 000	73,4 %
Niedersachsen	14. Juni 1970	5 085 000	3 902 000	76,7 %
Nordrhein-Westfalen	14. Juni 1970	11 890 000	8 739 000	73,5 %
Saarland	14. Juni 1970	787 000	654 000	83,1 %
Hessen	8. November 1970	3 829 000	3 171 000	82,8 %
Bayern	22. November 1970	7 253 000	11 530 000 ¹	79,5 %
Berlin	14. März 1971	1 655 000	1 470 000	88,9 %
Rheinland-Pfalz	25. März 1971	2 585 000	2 053 000	79,4 %
Schleswig-Holstein	25. April 1971	1 808 000	1 432 000	79,2 %
Bremen	10. Oktober 1971	557 000	445 000	80,6 %
Bund	28. September 1969	38 677 000	33 523 000	86,7 %

¹ Jeder Wähler verfügte über 2 Stimmen.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971; Statistisches Bundesamt.

werden die von der Partei durch die Erststimmen gewonnenen Direktmandate abgezogen; die verbleibenden Sitze werden aus der Landesliste besetzt. Die Parteien machen in der Regel von der gesetzlich zugelassenen Möglichkeit, ihre Landeslisten für die Bestimmung der Gesamtzahl der ihnen zugefallenen Sitze zu verbinden, Gebrauch. Diese Regelung des Wahlverfahrens zeigt, daß das Wahlsystem der Bundestagswahl, abgesehen von dem Grenzfall der Überhangmandate (§ 6 Abs. 3 BWahlG), bei dem auch die gesetzlich vorgesehene Zahl der Sitze im Bundestag erhöht wird, die Verhältniswahl ist und daß lediglich in deren Rahmen durch die Erststimmen für die Hälfte der Sitze die Personen bestimmt werden können, die für die jeweilige Partei Abgeordnete sein sollen.

d) Das Führungssystem der sozialistischen Demokratie (DDR)

Die Führungsgremien der SED

28. Es entspricht dem Verfassungssatz von der führenden Rolle der Partei (Artikel 1 Abs. 1), daß in der DDR die politische Willensbildung weitgehend auf die Führungsgremien der SED beschränkt bleibt.

Nach dem Parteistatut ist der Parteitag das höchste Organ. Er tritt — nach der Statutenänderung, die auf dem VIII. Parteitag (Juni 1971) beschlossen

wurde — alle fünf (vorher vier) Jahre zusammen. Die Delegierten werden von den Delegiertenkonferenzen der Bezirksorganisationen nach einem vom Zentralkomitee festzulegenden Schlüssel gewählt. Der Parteitag soll über das Programm und das Statut der SED beschließen, die Generallinie und die Taktik der Partei bestimmen sowie einige Führungsgremien (Zentralkomitee, Zentrale Revisionskommission) wählen — (vgl. Schaubild 2).

Das Zentralkomitee soll nach dem Statut zwischen den Parteitagen die gesamte Tätigkeit der Partei leiten und mindestens einmal in sechs Monaten Plenartagungen abhalten. Es führt die Beschlüsse des Parteitages aus. Das Zentralkomitee bestellt das Politbüro, das Sekretariat und bestätigt die Leiter der Abteilungen des ZK-Apparates. Ferner beruft es die Zentrale Parteikontrollkommission (ZPKK). Diese hat „die Einheit und Reinheit der Partei“ zu schützen und als oberstes Parteigericht zu wirken.

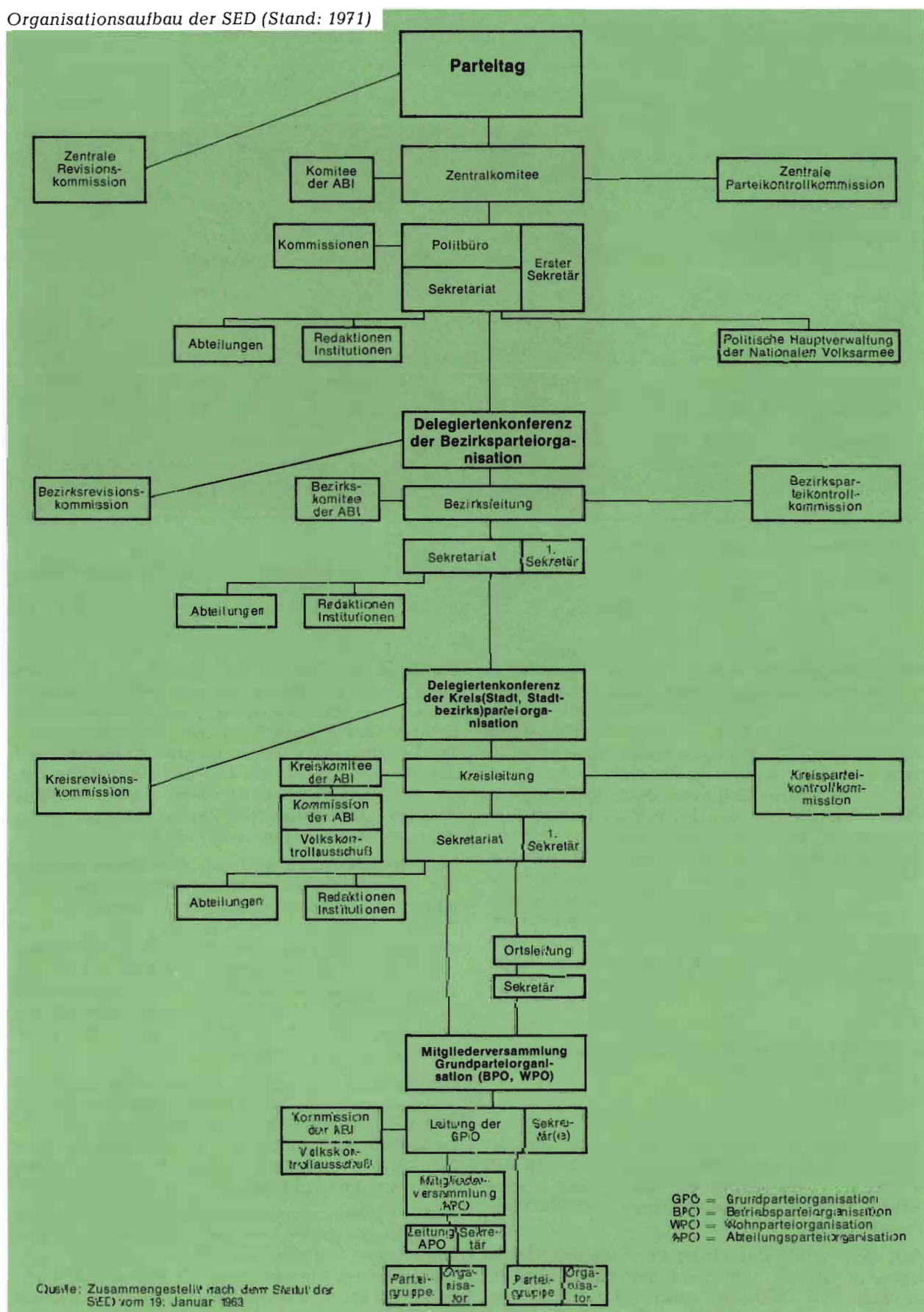
Das Politbüro hat nach dem Parteistatut von 1963 die Aufgabe, zwischen den Plenartagungen des Zentralkomitees die politische Arbeit der Partei zu leiten. Es besteht aus Mitgliedern und Kandidaten, deren Zahl nicht verbindlich festgelegt ist. Stimmrecht haben nur die Mitglieder.

Von den Führungsgremien der SED kommt dem Politbüro die größte Bedeutung zu. Das gegenwärtig amtierende Politbüro umfaßt 16 Mitglieder und 7 Kandidaten. Die einzelnen Mitglieder und Kandidaten des Politbüros sind für bestimmte Sachgebiete

Kapitel I

Schaubild 2

Organisationsaufbau der SED (Stand: 1971)



zuständig. Trotz des Prinzips der „Kollektivität der Leitung“ ist faktisch von der beherrschenden Rolle des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der SED, der auch an der Spitze des ZK-Sekretariats steht, auszugehen.

Übersicht 6

Mitgliederzahlen der SED

	Mitglieder	Kandidaten	insgesamt
1963	1 604 053	76 393	1 680 446
1966	1 688 926	80 986	1 769 912
1971	1 845 280	64 579	1 909 859

Quellen: für 1963: Dokumentation der Zeit, Berlin 313/1964; für 1966: Sachwörterbuch der Geschichte Deutschlands und der deutschen Arbeiterbewegung, 1970, Bd. II; für 1971: Neues Deutschland vom 16. Juni 1971.

Übersicht 7

Zusammensetzung des Zentralkomitees der SED nach Geschlecht

Geschlecht	Mitglieder	Kandi- daten	Insgesamt	Anteil
Männlich	117	48	165	87,3 %
Weiblich	18	6	24	12,7 %
Insgesamt	135	54	189	100,0 %

Quelle: Neues Deutschland vom 20. Juni 1971.

Übersicht 8

Altersstruktur des Zentralkomitees der SED

Alter	Mitglieder	Kandi- daten	Insgesamt	Anteil
21 bis 30 Jahre	0	0	0	0,0 %
31 bis 40 Jahre	4	9	13	6,8 %
41 bis 50 Jahre	65	35	100	53,0 %
51 bis 60 Jahre	31	9	40	21,2 %
61 bis 70 Jahre	26	1	27	14,3 %
über 70 Jahre	9	0	9	4,7 %
Insgesamt	135	54	189	100,0 %

Quelle: Neues Deutschland vom 20. Juni 1971.

Auch das ZK-Sekretariat nimmt eine Schlüsselstellung im politischen Willensbildungsprozeß ein. Es ist für die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Politbüros verantwortlich, kann jedoch auch selbständige Entscheidungen treffen. Seine Stärke liegt in der unmittelbaren Verbindung zum zentralen Parteiapparat; es bildet die Nahtstelle zwischen der Parteiexekutive und dem Politbüro. Entsprechend haben die ZK-Sekretäre in aller Regel einen Sitz im Politbüro. Die einzelnen Sekretäre sind für abgegrenzte Sachgebiete zuständig. Ihnen sind gewöhnlich mehrere ZK-Abteilungen zugeordnet, die mit ihren Untergliederungen den eigentlichen zentralen Parteiapparat darstellen. Die Anzahl der ZK-Abteilungen ist Veränderungen unterworfen. Gegenwärtig liegt sie über 30.

Mit Hilfe wissenschaftlicher Kommissionen und Arbeitsgruppen beim Politbüro und beim ZK der SED ist die Partei bestrebt, die Entscheidungsfindung auf eine breitere Basis zu stellen. Die Kommissionen haben Beratungsfunktionen und arbeiten Beschlußvorlagen aus.

Übersicht 9

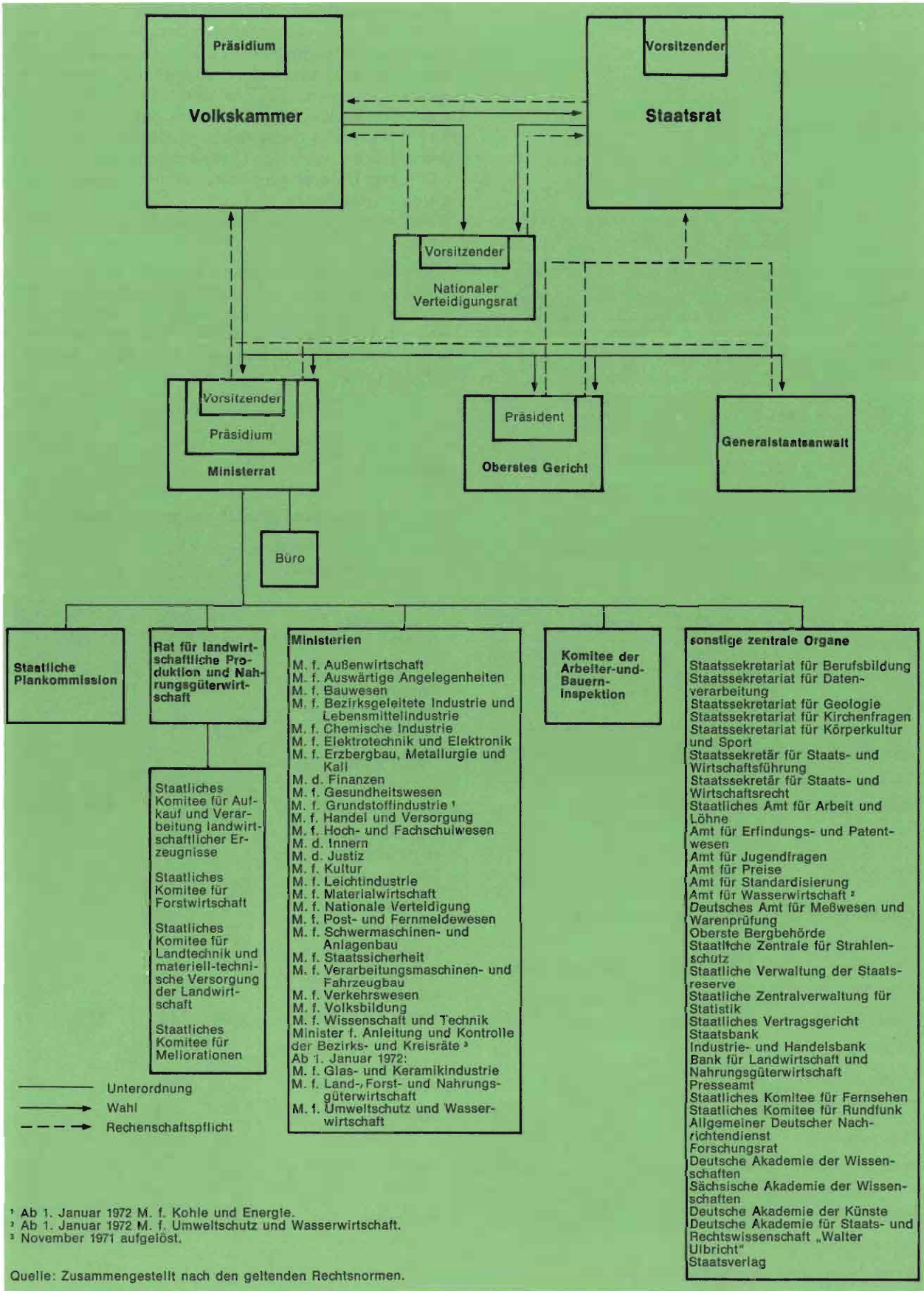
Berufsstruktur des Zentralkomitees der SED

Ausgeübte Berufe	Mit- glieder	Kandi- daten	Ins- gesamt	Anteil in %
Funktionäre des zentralen Parteiapparates	31	4	35	18,5
Funktionäre des regionalen Parteiapparates	27	10	37	19,6
Funktionäre des zentralen Staatsapparates	33	11	44	23,3
Funktionäre des regionalen Staatsapparates	2	1	3	1,6
Wirtschaftsfunktionäre	9	8	17	9,0
Funktionäre und Angehörige wissenschaftlicher und kultureller Berufe	13	10	23	12,2
Funktionäre der Massenorganisationen	8	6	14	7,4
Sonstige Werktätige	5	4	9	4,7
Parteiveteranen	7	0	7	3,7
Insgesamt	135	54	189	100,0

Quelle: Neues Deutschland vom 20. Juni 1971.

Schaubild 3

Zentrale Staatsorgane der DDR (Stand: 1971)



Funktionsteilung zwischen Partei und Staat

29. Das wichtigste Instrument der SED zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen ist der Staat. Der Staat wird vom Marxismus-Leninismus als eine Erscheinung der Klassenherrschaft angesehen. Der sozialistische Staat der DDR soll sich aber vom bürgerlichen Staat dadurch grundlegend unterscheiden, daß er ein Instrument der Herrschaft der Arbeiterklasse und des werktätigen Volkes ist. Als wichtigste Funktionen des Staates beim Aufbau des Sozialismus werden die wirtschaftlich-organisatorische und die kulturell-erzieherische Funktion bezeichnet. Die innere Unterdrückungsfunktion in bezug auf die ehemaligen Ausbeuter und die Feinde des Sozialismus, die in den ersten Jahren nach Gründung der DDR im Vordergrund stand, wird heute nur gelegentlich erwähnt. Statt dessen wird die äußere Verteidigungsfunktion hervorgehoben.

Zwischen Partei und Staat besteht eine Funktionsteilung in der Weise, daß die von der Parteiführung getroffenen Grundentscheidungen von den Organen des Staatsapparates konkretisiert und durchgeführt werden. Die Kontrolle der Durchführung geschieht in der Regel durch die Partei. Diese allgemeine Funktionsteilung erfährt für einzelne Sachgebiete Modifikationen. So ist z. B. die organisatorische Trennung von Partei und Staat im Bereich der Wirtschaftskontrolle aufgehoben, da das entsprechende Organ, die Arbeiter-und-Bauern-Inspektion, sowohl dem Zentralkomitee der SED als auch dem Ministerrat untersteht.

Übersicht 10

Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages sowie der Volkskammer und des Staatsrates der DDR

Jahr	Sitzungstage des Bundes- tages	Sitzungs- tage der Volks- kammer	Sitzungs- tage des Staats- rates
1961	39	6	4
1962	45	6	12
1963	50	4	12
1964	52	8	12
1965	55	10	8
1966	71	6	7
1967	62	8	6
1968	61	8	7
1969	62	3	7
1970	68	4	7
1971	72	4	3

Quellen: BRD: Sten. Berichte des Deutschen Bundestages 3.—5. Wahlperiode.
DDR: Sozialistische Demokratie, Jahrgänge 1961—1971.

Übersicht 11

Altersstruktur der Volkskammer der DDR (1967 und 1971)

Altersgruppen	Volkskammer 1967		Volkskammer 1971	
	abso- lut	%	abso- lut	%
21 bis 25 Jahre	31	7,1	27	6,2
26 bis 30 Jahre	29	6,7	24	5,6
31 bis 40 Jahre	136	31,3	90	20,7
41 bis 50 Jahre	131	30,2	187	43,1
51 bis 60 Jahre	68	15,7	69	15,9
über 60 Jahre	39	9,0	36	8,3
Keine Angaben	—	—	1	0,2
	434	100,0	434	100,0

1 Ohne Berliner Abgeordnete.

Quellen: Für 1967: Die Volkskammer der DDR, 5. Wahlperiode, 1967, S. 114; für 1971 errechnet aus Angaben in: Neues Deutschland vom 23. Oktober 1971 und vom 17. November 1971.

Übersicht 12

Anzahl der Sitze in der Volkskammer

Fraktion	4.	5.	6.
	1963	1967	1971
SED	110	110	110
CDU	45	45	45
LDPD	45	45	45
NDPD	45	45	45
DBD	45	45	45
FDGB	60	60	60
DFD	30	30	30
FDJ	35	35	35
Deutscher Kulturbund	19	19	19
Insgesamt ¹	434	434	434

1 Ohne Berliner Abgeordnete.

Quellen: Die Volkskammer der DDR, 4. Wahlperiode, 1964; 5. Wahlperiode, 1967; Neues Deutschland vom 23. Oktober 1971.

Kapitel I

Die Volkskammer und das Prinzip der Gewaltenteilung

30. Für den Aufbau des Staates gilt das Prinzip der „Einheit von Beschlußfassung, Durchführung und Kontrolle“. Nach der Verfassung ist die einheitliche Staatsgewalt in der Hand der Volksvertretungen konzentriert. Die Gewaltenteilung wird als ein „bürgerliches Prinzip“ abgelehnt. Sie ist mit der im Rahmen der „sozialistischen Demokratie“ als notwendig erachteten Konzentration unvereinbar.

Gemäß Artikel 48 Verf. ist die Volkskammer das oberste staatliche Machtorgan der DDR. Von den 500 Abgeordneten werden 434 direkt von der Bevölkerung gewählt; die Stadtverordnetenversammlung von Berlin (Ost) entsendet 66 Vertreter ohne Stimmrecht. Die Volkskammer soll ihre Tätigkeit nach dem Grundsatz der „Einheit von Beschlußfassung und Durchführung“ ausüben. Die von der Verfassung vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse der Volkskammer umfassen auch die alleinige Gesetzgebungskompetenz. Die verfassungsrechtliche Regelung widerspiegelt allerdings nicht die Wirklichkeit (vgl. ferner die in den Übersichten 10, 17, 18 enthaltenen Aussagen).

Zwischen den Tagungen der Volkskammer erfüllt der Staatsrat alle grundsätzlichen Aufgaben, die sich aus den Gesetzen und Beschlüssen der Volkskammer ergeben (Artikel 66 Verf.). Er wird von der Volkskammer gewählt und ist ihr verantwortlich. Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche des Staatsrats sind die auswärtige Gewalt, die Rechtsetzung, das Sicherheits- und Verteidigungswesen (mit Unterstützung des Nationalen Verteidigungsrates) sowie die Aufsicht über die Tätigkeit der übrigen Staatsorgane. Außerdem übt der Vorsitzende des Staatsrats die Befugnisse eines Staatsoberhauptes aus.

Zur Erfüllung besonderer staatlicher Aufgaben wählt die Volkskammer den Ministerrat, die Richter des Obersten Gerichts und den Generalstaatsanwalt. Der Ministerrat soll gemäß Artikel 78 Verf. die Erfüllung der politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen sowie die ihm übertragenen Verteidigungsaufgaben des Staates organisieren. Die größte Bedeutung kommt dem Ministerrat auf dem Gebiet der Wirtschaft zu. Er ist unter anderem für die langfristige gesamtwirtschaftliche Planung zuständig; hierbei steht ihm die Staatliche Plankommission als sein besonderes Planungsorgan zur Seite. Die Aufgaben der obersten Wirtschaftslenkung werden vom Präsidium des Ministerrats wahrgenommen, während das Plenum eher ein Konsultations-, Integrations- und Koordinationsgremium der einzelnen Ressortchefs ist. Den Ministern obliegt die unmittelbare Leitung der einzelnen Wirtschaftszweige und der übrigen Ressorts. Das Oberste Gericht und der Generalstaatsanwalt sind die höchsten Organe der Rechtspflege. Sie sind der Volkskammer und zwischen deren Tagungen dem Staatsrat verantwortlich.

Das sozialistische Mehrparteiensystem

31. In der DDR gibt es außer der SED vier andere politische Parteien. Die nichtkommunistischen Parteien haben den Führungsanspruch der SED in ihren

Programmen ausdrücklich anerkannt. Ihre Verbindung mit der SED wird als „sozialistisches Mehrparteiensystem“ bezeichnet. Der Führungsanspruch der SED gegenüber den anderen Parteien und den wichtigsten Massenorganisationen wird u. a. im Rahmen der „Nationalen Front“ realisiert.

Das „sozialistische Mehrparteiensystem“ ist aus dem im Juli 1945 gegründeten „antifaschistisch-demokratischen Block“ hervorgegangen³⁰. Neben KPD und SPD, die im Frühjahr 1946 zwangsweise zur SED verschmolzen wurden, gehörten dem „Block“ ursprünglich die Christlich-Demokratische Union (CDU) und die Liberal-Demokratische Partei Deutschlands (LDPD) als bürgerliche Parteien an. Im Juni 1948 kamen die Demokratische Bauernpartei Deutschlands (DBD) und die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NDPD) hinzu. In der Phase der „antifaschistisch-demokratischen Ordnung“ hatten diese Parteien die Aufgabe, den nichtkommunistischen Teil der Bevölkerung am politischen Leben zu beteiligen und ihre Mitarbeit zu gewinnen. Das Mehrparteiensystem ist in der Phase des Sozialismus beibehalten worden. Die SED beansprucht, daß ihre Politik mit den Interessen aller sozialen Gruppen übereinstimmt, bedient sich aber zu ihrer Durchsetzung und Verwirklichung besonderer Vermittlung.

Die Massenorganisationen

32. Die SED-Führung hat, um ihren politischen Willen auf verschiedene soziale Gruppen und Schichten zu übertragen, zahlreiche Massenorganisationen geschaffen. Sie werden von den zuständigen Abteilungen des ZK-Apparates der SED angeleitet.

Die Massenorganisationen in der DDR haben eine Reihe von Funktionen wahrzunehmen. Neben der Mobilisierung der organisierten Mitglieder für die jeweiligen politischen und sozio-ökonomischen Ziele der Partei und Staatsführung dienen sie auch als Fachverbände, deren Sachverstand zur Lösung gesellschaftlicher Aufgaben herangezogen wird. Daneben sind die Massenorganisationen Instrumente der sozialen Kontrolle. Schließlich haben die Massenorganisationen umfangreiche Aufgaben im agitatorischen und propagandistischen Bereich.

Die wichtigsten Massenorganisationen in der DDR sind der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB), die Freie Deutsche Jugend (FDJ), der Demokratische Frauenbund Deutschlands (DFD) und der Deutsche Kulturbund. Weiterhin sind die Kammer der Technik (KdT), die Gesellschaft für Sport und Technik (GST), die Gesellschaft für Deutsch-Sowjetische Freundschaft (DSF), der Deutsche Turn- und Sportbund (DTSB) sowie die Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB) zu erwähnen. Zu den Massenorganisationen zählen ferner die Verbände der Kulturschaffenden: der Deutsche Schriftstellerverband (DSV), der Verband der Theaterschaffenden, der Verband der Film- und Fernsehschaffenden sowie der Verband der Deutschen Journalisten.

Die größte und wichtigste Massenorganisation in der DDR ist der FDGB. Er wird in der Verfassung von 1968 ausdrücklich als „die umfassende Klassenorganisation der Arbeiterklasse“ genannt (Artikel 44

Abs. 1). Die Gewerkschaften „nehmen die Interessen der Arbeiter, Angestellten und Angehörigen der Intelligenz durch umfassende Mitbestimmung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wahr“ (Artikel 44 Abs. 1). Die Aufgaben der im FDGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften bestehen u. a. darin, in den Betrieben an der Ausarbeitung der Pläne mitzuarbeiten. Die Gewerkschaften sind nach Artikel 44 Abs. 3 in den „Gesellschaftlichen Räten“ der Vereinigungen volkseigener Betriebe und in den Produktionskomitees der Betriebe und Kombinate vertreten. Sie organisieren die „Ständigen Produktionsberatungen“ am Arbeitsplatz. Der FDGB ist ferner Träger der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten und hat auf dem Gebiet der Arbeits- und Sozialpolitik beratende Funktionen. Er schließt Betriebskollektivverträge, für deren Ausarbeitung er die betroffenen Werktätigen zu mobilisieren hat, sowie sonstige Vereinbarungen mit Betriebsleitungen und anderen wirtschaftsleitenden Organen (Artikel 45 Abs. 1 Verf.). Arbeitskampf und Tarifauseinandersetzung gehören nicht zu seinen Aufgaben; sie wären nicht vereinbar mit dem Postulat der Interessenübereinstimmung auch zwischen den Werktätigen und ihrem sozialistischen Staat.

Übersicht 13

Mitglieder der Massenorganisationen in der DDR (in 1000)

Massenorganisation	Jahr		
	1960	1965	1970
Freie Deutsche Jugend	1 740 ¹	1 415 ²	1 700
Pionierorganisation „Ernst Thälmann“	1 669	1 830	1 852
Freier Deutscher Gewerkschaftsbund	6 200	6 442	7 090
Demokratischer Frauenbund Deutschlands	1 323	1 300	1 300
Deutscher Kulturbund	184	186	193
Kammer der Technik	100	135	182
Verband Deutscher Konsumgenossenschaften	3 728	3 966	4 112
Gesellschaft für Deutsch-Sowjetische Freundschaft	3 547	3 432	3 500
Volkssolidarität	1 418 ³	1 563	1 601

¹ 1959 ² 1967 ³ 1961

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1963, 1966, 1971; Junge Welt, 26. Mai 1971; 29. Dezember 1967; SBZ von A—Z, 1963.

33. Die politischen Parteien und die Massenorganisationen arbeiten im Rahmen der Nationalen Front zusammen.

Die Nationale Front ist die umfassendste Form des Bündnisses aller „nationalen und demokratischen Kräfte der Deutschen Demokratischen Republik unter Führung der Arbeiterklasse und der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands“. Sie vereinigt Menschen verschiedener Weltanschauungen und sozialer Herkunft, Angehörige aller Parteien und Massenorganisationen der DDR für den sozialistischen Aufbau. An der Arbeit der Nationalen Front kann sich jeder Bürger beteiligen, es gibt keine eingetragenen Mitglieder. Die Organisation der Nationalen Front baut auf den Hausgemeinschaften und Wohngebietsausschüssen sowie den Ausschüssen und Aktivs der einzelnen Ebenen der staatlichen Verwaltungsorganisation (Bezirke, Kreise usw.) auf. Ihr oberstes Organ ist der Nationalrat, dem ein hauptamtlicher Apparat zur Verfügung steht. Die Nationale Front wird von der SED organisiert und geleitet. Sie ist Träger der Wahl nach Einheitslisten; sie „beschließt das gemeinsame Wahlprogramm und berät mit der Bevölkerung die gemeinsame Kandidatenliste“ ³⁷.

Die Wahlen

34. Zu der Volkskammer und den örtlichen Volksvertretungen (Bezirks- und Kreistage, Stadtverordneten- und Stadtbezirksversammlungen, Gemeindevertretungen) werden alle vier Jahre Wahlen abgehalten. Die Einzelheiten der Wahlen sind im Wahlgesetz ³⁸ und in der Wahlordnung ³⁹ geregelt. Hiernach können Wahlvorschläge nur von den Parteien und den Massenorganisationen eingebracht werden. Die Wahlvorschläge werden von der Nationalen Front in einer Einheitsliste zusammengefaßt, neben der es keine sonstige Wahlmöglichkeit gibt. Die vorgeschlagenen Kandidaten werden auf Wählerversammlungen und Wählervertreterkonferenzen vorgestellt. Die Wähler und Wählervertreter können formal-rechtlich die Absetzung von Kandidaten vorschlagen. Die Entscheidung über die Ersetzung ist jedoch der Nationalen Front vorbehalten.

Bei der Stimmabgabe hat der Wähler das Recht, auf dem Stimmzettel, der die Kandidaten der Einheitsliste enthält, Änderungen vorzunehmen. Nach § 39 der Wahlordnung sind diejenigen Kandidaten gewählt, „die die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigen. Erhält eine größere Zahl der Kandidaten mehr als 50 % der gültigen Stimmen als Mandate im jeweiligen Wahlkreis vorhanden sind, entscheidet die Reihenfolge der Kandidaten auf dem Wahlvorschlag über die Besetzung der Abgeordnetenmandate und über die Nachfolgekandidaten“, d. h. nicht die Anzahl der auf den einzelnen Kandidaten entfallenden Stimmen.

Die Einheitsliste erhält in aller Regel über 99 % der abgegebenen Stimmen.

Kapitel I

Die Sitze in den Volksvertretungen werden den einzelnen Parteien und Massenorganisationen nach bestimmten Kontingenten zugeteilt. Von den über 200 000 Abgeordnetensitzen in allen Volksvertretungen der DDR entfällt rund ein Drittel auf die SED, während die übrigen politischen Parteien über rund 22 % der Mandate verfügen (vgl. Übersicht 16). In der Volkskammer befindet sich die SED mit 25,4 % der Sitze gegenüber den nichtkommunistischen Parteien (41,6 %) in der Minderheit. Indes ist zu berücksichtigen, daß die Fraktionen der Massenorganisationen zum größten Teil aus SED-Mitgliedern bestehen, so daß die Parteigruppe der SED, in der alle SED-Mitglieder, ohne Rücksicht auf ihre sonstige Fraktionszugehörigkeit, zusammengefaßt sind, gegenüber den Fraktionen der vier anderen Blockparteien überall die Mehrheit hat ⁴⁰.

e) Parteien und Verbände
(Bundesrepublik Deutschland)

Die verfassungsrechtliche Institutionalisierung
der politischen Parteien (Artikel 21 GG)

35. Der Parlamentarische Rat hat aus der schon länger geläufigen Einsicht, daß die parlamentarische Demokratie mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht notwendig ein „Parteienstaat“ ist, den besonderen öffentlichen Status der Parteien ⁴¹ in Artikel 21 GG verfassungsrechtlich festgelegt und gewährleistet. Die verfassungsrechtliche „Institutionalisierung“ der Parteien ⁴² entzieht ihre Bildung und Betätigung dem Anwendungsbereich der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 GG). Zwar sind und bleiben die Parteien Vereine des Privatrechts, doch wird die Geltung des Vereinsrechts für sie insoweit verdrängt, als ihr verfassungsrechtlicher Status reicht und Sonderregelungen des Parteienrechts bestehen (vgl. § 37 ParteienG). Die Parteien machen ihre verfassungsrechtlichen Rechte, soweit dadurch ihre Stellung im Verfassungsleben begründet wird, verfassungsgerichtlich nicht mit der Verfassungsbeschwerde, sondern im Wege der Organstreitigkeit geltend, da sie insoweit die Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben ⁴³.

Rechtliche Grundlagen des Parteienstaates

36. Rechtlich tritt die beherrschende Stellung der Parteien im politischen Prozeß vor allem im Wahlrecht und im Parlamentsrecht zu Tage. Landtagswahlvorschläge sind nur als „Landeslisten“ möglich und können nur von Parteien eingereicht werden (§ 28 BWahlG); der Ausschluß von Landeslisten parteiloser Bewerber ergibt sich aus dem parteienstaatlichen Charakter der Verhältniswahl, die feste Gruppen mit einem bestimmten Programm voraussetzt. Das Geschäftsordnungsrecht des Bundestages ist davon geprägt, daß die wesentlichen Funktionen der parlamentarischen Arbeit durch die Fraktionen ausgeübt werden, die regelmäßig die Erscheinungsform einer Partei im Parlament sind. Politische Gruppierungen ohne Parteieigenschaft sind lediglich in der kommunalen Selbstverwaltung und bei den Kommu-

Übersicht 14

Parteimitglieder in der Bundesrepublik Deutschland
(in 1000)

Partei	Jahr		
	1960	1965	1970
SPD	650	710	820
CDU	300	285	300
CSU	52	100	109
FDP	80—90	80—90	80—90
NPD	—	14	24
DKP	—	—	20

Quellen: Angaben der jeweiligen Parteien;
NPD: 1965: Rechtsradikalismus in der Bundesrepublik, Das Parlament, Beilage 13/1968.
1970: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst vom 15. August 1969.
DKP: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst vom 1. Februar 1971.

nalwahlen anzutreffen, haben dort jedoch auch eine rechtlich gesicherte Position ⁴⁴.

Der Artikel 21 GG und das seine Regelungen näher ausgestaltende Parteiengesetz geben einige grundlegende Richtlinien für das parteienstaatliche System. Sie beschränken die den Parteien an sich zustehende Vereinsautonomie und unterwerfen die Tätigkeit der Parteien in Programmatik und Finanzgebarung einer gewissen öffentlichen Kontrolle.

Freiheit der Parteigründung und
Chancengleichheit der Parteien

37. Ein tragender Grundsatz der parlamentarischen Demokratie ist die Freiheit der Parteigründung (Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 GG). Demnach ist es verfassungsrechtlich verboten, die Gründung einer Partei von besonderen gesetzlichen oder administrativen Anforderungen abhängig zu machen. Es ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen, das Entstehen eines Einparteienstaates durch rechtliche Maßnahmen oder in sonstiger Weise zu fördern oder zu erzwingen. Mit dieser Gewährleistung des Mehrparteienstaates, durch den die Vielfalt politischer Auffassungen die rechtlich gesicherte Chance erhält, sich im politischen Willensbildungsprozeß zur Geltung zu bringen, ist eng der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verbunden, der aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 21 Abs. 1 GG) und aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Artikel 38 Abs. 1 GG) abzuleiten ist ⁴⁵. Der Grundsatz der Chancengleichheit verbietet jede Ungleichbehandlung der Parteien durch den Gesetzgeber, besonders bei der Ausgestaltung des Wahlrechts und bei der

Regelung der Vorbereitung der Wahlen, und überhaupt bei der Ausübung öffentlicher Gewalt, wie etwa bei der Vergabe von Sendezeiten durch die Rundfunk- und Fernsehanstalten oder bei der Vermietung von Sälen durch die Gemeinden (§ 5 ParteienG). Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes ist nur möglich, wenn sie durch die verfassungsrechtliche Ordnung des Parteiwesens selbst oder aus dem Ziel der Wahlen, ein entscheidungsfähiges Parlament hervorzubringen, gerechtfertigt ist.

Eine Durchbrechung des Grundsatzes der Chancengleichheit, die für das Parteiwesen der Bundesrepublik von großer Tragweite ist, ist die Sperrklausel des § 6 Abs. 4 BWahlG („Fünfprozent-Klausel“). Die Praxis des Bundesverfassungsgerichts sieht diese Vorkehrung als verhältnismäßig und sachlich gerechtfertigt an⁴⁶. Auf der gleichen Linie liegt die verfassungsrechtliche Beurteilung des gesetzlichen Erfordernisses eines Unterschriftenquorums für die Einbringung von Wahlvorschlägen (§ 21 Abs. 2, 3, § 28 Abs. 1 S. 2 BWahlG) und die Bedingung eines bestimmten Mindestwahlerfolges für die Erstattung von Wahlkampfkosten (§ 18 Abs. 2, § 20 Abs. 1 ParteienG)⁴⁷.

Innere Ordnung der Parteien, Grenzen ihrer Programmatik, Rechenschaftspflicht, Parteienfinanzierung

38. Die innere Ordnung der Parteien muß demokratischen Grundsätzen entsprechen (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG). Die daraus sich ergebenden Anforderungen an die Sicherung der Parteimitgliedschaft, an die Beteiligung der Mitglieder an der Willensbildung der Partei und an die Wahlen und die Kontrolle der führenden Persönlichkeiten und Leitungsgremien der Partei sind in den §§ 9 ff. ParteienG genauer bestimmt. Die Programmatik der Parteien und ihre politische Praxis sind durch Artikel 21 Abs. 2 GG dahin begrenzt, daß sie nicht darauf abzielen dürfen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Die Parteien werden dadurch an die grundlegenden Elemente des dem Grundgesetz zugrunde liegenden Verfassungskonsenses gebunden.

Die Parteien müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben (Artikel 21 Abs. 1 Abs. 1 S. 3 GG). Die daraus sich ergebenden Ans. 4 GG). Die Art und Weise, in der dieser Rechenschaftspflicht nachzukommen ist, die Einflußzusammenhänge offenlegen soll⁴⁸, ist in den §§ 23 ff. ParteienG festgelegt. Die ursprünglich geübte Praxis, den Parteien aus dem öffentlichen Haushalt Mittel zur Finanzierung ihrer selbstgewählten Aufgaben zuzuweisen, ist vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig verworfen worden⁴⁹. Eine derartige Praxis sei mit dem „demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen“ nicht vereinbar und beeinträchtige die in Artikel 21 Abs. 1 GG vorausgesetzte Struktur der Parteien als „frei konkurrierender, aus eigener Kraft wirkender und vom Staat unabhängiger Gruppen“. Das Bundesverfassungsgericht hat es lediglich für zulässig gehalten, den Parteien aus Haushaltsmitteln die notwendigen

Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu erstatten; auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Beurteilung haben die §§ 18 ff. ParteienG die Erstattung von Wahlkampfkosten geregelt⁵⁰. Die staatliche Parteienfinanzierung, deren rechtfertigender Grund vor allem in der Stärkung der Unabhängigkeit der Parteien gegenüber einer finanziellen Patronage seitens der organisierten Interessen zu sehen ist, ist an den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gebunden, auch dann, wenn sie mittelbar durch eine steuerliche Begünstigung von Parteispenden erfolgt.⁵¹

Das Verbot verfassungswidriger Parteien

39. Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Verfassungswidrigkeit von Parteien entscheidet das Bundesverfassungsgericht (Artikel 21 Abs. 2 GG, §§ 43 ff. BVerfGG). Durch diese Bestimmung soll Gefahren begegnet werden, „die von der Existenz einer von einer verfassungsfeindlichen Grundtendenz geprägten Partei und ihrer typischen verbandsmäßigen Wirkungsmöglichkeit ausgehen“⁵². Der Grundgedanke ist, daß an der durch Artikel 21 GG förmlich bewirkten Eingliederung der politischen Parteien in das Verfassungsgefüge politisch sinnvoll nur Parteien teilhaben können, die auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen. Zwar ist es möglich, daß eine politische Partei, die diese Grundwerte verwirft und bekämpft, sich als gesellschaftliche Gruppe betätigt (s. aber Artikel 9 Abs. 2 GG). Es ist aber nicht denkbar, daß ihr die verantwortliche, rechtlich maßgebende Mitwirkung bei der Bildung des Staatswillens verfassungsrechtlich garantiert wird⁵³.

Bisher haben zwei Verfahren nach Artikel 21 Abs. 2 GG stattgefunden. Mit Urteil vom 23. Oktober 1952 hat das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung vom 19. November 1951 festgestellt, daß die Sozialistische Reichspartei (SRP) verfassungswidrig ist, und die Partei aufgelöst⁵⁴. Mit Urteil vom 17. August 1956 hat das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung vom 22. November 1951 und auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 23. November 1954 bis 14. Juli 1955 festgestellt, daß die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) verfassungswidrig ist, und die Partei aufgelöst⁵⁵.

Die Verbände in der Verfassungsordnung und im politischen System

40. Während die politischen Parteien darauf abzielen, durch die Beteiligung an Wahlen eine Vertretung in der parlamentarischen Repräsentativkörperschaft zu gewinnen, und in der Regel mit einer Programmatik auftreten, die sich auf die Gesamtheit der parlamentarisch zu behandelnden und zu entscheidenden Staatsaufgaben bezieht, verkörpern die Verbände besondere Interessen bestimmter Gruppen. Die politische Bedeutung und der

Kapitel I

verfassungsrechtliche Status der Parteien und der Verbände sind dementsprechend verschieden. Die verfassungsrechtliche Grundlage des Verbandswesens ist nur in grundrechtlichen Freiheiten ausgedrückt (Artikel 9, 8, 5 GG).

Die Verbindungen und Einflußwege zwischen den organisierten Interessen, den politischen Parteien und den Staatsorganen sind vielgestaltig. Der auf die gesetzgebenden Institutionen und die Ministerialbürokratie gerichtete Lobbyismus ist nur eine der Techniken des Verbandseinflusses. Die gewissermaßen „von innen“ erfolgende Beteiligung der Verbände an der staatlichen und parteiinternen Willensbildung durch Verbandsangehörige und durch Ämterpatronage kann nicht sehr genau dingfest gemacht werden.

Neben dem Bereich faktischen Verbandseinflusses bestehen Anhörungs- und Beteiligungsrechte der organisierten Interessen, die durch Rechtsvorschriften begründet worden sind. Zur Beschaffung von Unterlagen für die Vorbereitung von Gesetzen können die Vertretungen der „beteiligten Fachkreise“ herangezogen werden (§ 23 GGO II), im Rahmen von Anhörungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren kommen Vertreter der betroffenen Interessen zu Wort. Für zahlreiche Ausschüsse, Beiräte und Verwaltungsräte der Ministerien, von Verwaltungsbehörden und von öffentlich-rechtlichen Körperschaften haben die Verbände Beteiligungs- oder zumindest Präsentationsrechte. In der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Selbstverwaltung treten organisierte Interessen auf gesetzlicher Grundlage und unter Staatsaufsicht in den formellen Zusammenhang der körperschaftlich organisierten öffentlichen Verwaltung ein.

Das Verbandswesen

41. Unter den Bedingungen der demokratischen und sozialstaatlichen Industriegesellschaft sind individuelle Freiheit und soziale Sicherheit an die in gewissem Maße gegenläufigen Voraussetzungen gebunden, daß wirksame und staatsunabhängige Organisationen der Interessenwahrung bestehen und daß der Staat stark genug ist, den einzelnen gegen die willkürliche Handhabung der Organisationsgewalt (Beschränkung der Vereinsautonomie des Verbandes durch „innerverbandliche Demokratie“, Sicherung der Mitgliedschaft) und die Gesellschaft insgesamt gegen den Machtmißbrauch einer Minorität zu schützen⁵⁸. Der einzelne vermag in den sozialen Auseinandersetzungen sein Interesse gegenüber anderen Interessenten und angesichts der sozialstaatlichen Verfügung über seine Daseinsgrundlagen nur in einer Gruppe zu behaupten, doch bleibt diese Interessenwahrung stets ein partikulärer Anspruch. In den Organisationen der Interessengruppen ist ein sonst nicht zu gewinnender Sachverstand vorhanden. Jedoch ist der Sachverstand selbst bei der bloßen Auswahl von Fakten vom Interessenstandpunkt kaum trennbar. Durch Einfluß und Kontrolle vermittelt beratender und beschließender Gremien und der Medien der öffentlichen Meinung sind die Interessengruppen ein wesentlicher Faktor der demokratischen politischen Willensbildung.

Koalitionsfreiheit

42. Kraft ausdrücklicher Verfassungsbestimmung und vermöge ihrer politischen Bedeutung besitzen die Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, und unter diesen wieder die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, eine Sonderstellung. Die Koalitionsfreiheit (Artikel 9 Abs. 3 GG) begründet nicht nur individuelle Freiheitsrechte der einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und kollektive Gewährleistungen im Sinne einer Garantie des Bestandes und der koalitionsmäßigen Betätigung zugunsten der Koalitionen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Artikel 9 Abs. 3 umschließt auch eine verfassungsrechtliche Garantie der rechtlichen Grundstruktur des Systems der kollektiven Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, vor allem mit den Mitteln des kollektiven Arbeitsrechts⁵⁷, einschließlich Tarifautonomie und Arbeitskampf (vgl. Kapitel Arbeitsrecht).

f) Die Willensübertragung von der Partei auf den Staat (DDR)

Verbindlichkeit von Parteibeschlüssen

43. Programm und Beschlüsse der SED sind für die Arbeit der staatlichen Organe verbindlich. Ihr Vorrang gegenüber den von Staatsorganen gesetzten Rechtsakten folgt aus dem Instrumentalcharakter des Rechts. In manchen Rechtsnormen ist die Verbindlichkeit der Parteibeschlüsse ausdrücklich festgelegt. So sind die Parteibeschlüsse gemäß § 4 Abs. 1 und § 9 Abs. 4 des Ministerratsgesetzes vom 17. April 1963 (GBl. I S. 89) für den Ministerrat und seine Mitglieder und gemäß § 2 Abs. 2 der „Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen“ vom 19. Februar 1969 (GBl. II S. 163) für die Staatsfunktionäre auch kraft Gesetzes verbindlich. In der Regel werden die Grundsätze wichtiger Gesetzgebungswerke zuerst in den Parteigremien beraten und formuliert. Anschließend werden diese Grundsätze von der Volkskammer, dem Staatsrat oder dem Ministerrat in die Form einer allgemeinverbindlichen Rechtsvorschrift gebracht.

Personelle Verschmelzung von Partei und Staatsführung

44. Die Spitzenpositionen des Staates sind mit führenden SED-Mitgliedern besetzt. In der personellen Verschmelzung von Partei und Staatsführung kommt der Primat der politischen Verantwortung der SED zum Ausdruck: „Das Zentralkomitee entsendet die Vertreter der Partei in die höchsten leitenden Organe des Staatsapparates und der Wirtschaft, bestätigt ihre Kandidaten für die Volkskammer“ (Punkt 39 Abs. 2 Statut). Die Vorsitzenden des Staatsrates, des Ministerrates und des Nationalen Verteidigungsrates sind Mitglieder des Politbüros der SED. Dem Staatsrat (25 Mitglieder) gehören 10 Mitglieder des ZK an; im Ministerrat sind gegenwärtig von 39 Ministern 26 Mitglieder und Kandi-

daten des ZK, die beiden Ersten Stellvertreter des Vorsitzenden sind Mitglieder des Politbüros.

Die Personalunion setzt sich auf örtlicher Ebene fort. So sind alle Vorsitzenden der Bezirksräte, der Bezirkswirtschaftsräte und der Bezirksplankommissionen SED-Mitglieder und Mitglieder der Sekretariate der SED-Bezirksleitungen.

Für die Massenorganisationen gilt Entsprechendes. Ihre Führungsgremien bestehen fast ausnahmslos aus SED-Mitgliedern. Die Leiter der vier in der Volkskammer vertretenen Massenorganisationen (FDGB, FDJ, DFD, KB) gehören dem Zentralkomitee der SED als Mitglieder an.

Kaderpolitik

45. In den Regierungs- und Verwaltungsapparaten sichert die SED ihre verfassungsrechtlich festgelegte „führende Rolle“ durch eine umfassende Personalpolitik, die im Sprachgebrauch der SED als Kaderpolitik bezeichnet wird. Alle Kaderabteilungen in den Ministerien und anderen staatlichen Organen, aber auch in den volkseigenen Betrieben, Massenmedien, Kultur- und Bildungseinrichtungen werden von SED-Mitgliedern geleitet. Sie unterstehen nicht nur ihrer vorgesetzten Dienststelle, sondern zugleich der zuständigen Parteileitung und der entsprechenden Kaderabteilung der SED.

Kaderpolitik im Sinne der SED ist mehr als Personalpolitik. Sie bedeutet systematische Auswahl, Ausbildung, Erziehung und Einsatz von Führungskräften und Spezialisten aller Bereiche des gesellschaftlichen Lebens nach den politischen Grundsätzen der Partei. Die Kaderpolitik schafft „die kadermäßigen Voraussetzungen für die Realisierung der gestellten Aufgaben“⁵⁸. Sie erfaßt neben SED-Mitgliedern auch Mitglieder anderer Parteien und Parteilose. Art und Leitung der Ausbildung sowie die künftige Laufbahn der Kader werden von den zentralen staatlichen Organen und den Abteilungen des ZK der SED für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich detailliert festgelegt. Die für Spitzenpositionen bestimmten Nachwuchskräfte werden als „Kaderreserve“ entsprechend der Nomenklatur geführt⁵⁹.

Zur Kaderpolitik gehört sowohl die qualitative Auswahl und Ausbildung der Führungskräfte, als auch die quantitative Festlegung und Verteilung nach den Richtlinien der SED über Sozialstruktur (Anteil von Arbeitern) und politischen Proporz (Anteil der anderen Parteien und Massenorganisationen). Die Kaderpolitik der SED erstreckt sich auch auf die Wahlgremien wie Volkskammer, Bezirks- und Kreistage, und auf die Massenorganisationen.

Das Nomenklatursystem

46. Das wichtigste kaderpolitische Instrument der SED stellt das Nomenklatursystem dar. Unter Nomenklatur versteht die SED ein Verzeichnis von Führungspositionen in Partei, Staat und Wirtschaft, über die personelle Entscheidungen nur mit Zustimmung der Nomenklaturstelle möglich sind. Nomenklaturstellen im Staats- und Wirtschaftsapparat sind die

Leiter der jeweils übergeordneten Organe. Wichtige Führungspositionen in Staat und Wirtschaft unterliegen der Nomenklatur der SED. Zur Nomenklatur der zentralen Parteiführung gehören alle Minister, Staatssekretäre, Hauptabteilungsleiter, die Vorsitzenden der Bezirks- und Kreisträte, die Direktoren der VVB und der wichtigsten Großbetriebe, alle hauptamtlichen Kaderleiter, alle Auslandspositionen und die Spitzenfunktionen in den Massenmedien. Außerdem gehören zur Nomenklatur der Parteiführung auch Wahlfunktionen wie die Mitgliedschaft in der Volkskammer, im Staats- und Verteidigungsrat und in den Bezirkstagen sowie die führenden Positionen in den Massenorganisationen und den Blockparteien.

Wichtigste Grundlage für die kaderpolitischen Entscheidungen der Nomenklaturstellen sind die Kaderakten. In der Kaderakte werden nicht nur die üblichen persönlichen und beruflichen Daten der Nomenklaturkader gesammelt, sondern auch alle Angaben, die zur Beurteilung ihrer politischen und moralischen Einstellung und Entwicklung von Nutzen sind.

Verantwortlich für die Kaderarbeit sind jeweils die Nomenklaturstelleninhaber für ihren Dienstbereich. Ihnen direkt unterstellt sind die Kaderabteilungen, d. h. die zuständigen Personalabteilungen. Die Kaderabteilungen sind verpflichtet, bei Nomenklaturkadern alle wichtigen Vorkommnisse politischer, persönlicher, dienstlicher und beruflicher Art der nächsthöheren Nomenklaturstelle zur Ergänzung der Kaderakte zu melden. Der Betroffene kann seine Kaderakte nicht einsehen; er kann nur Auskunft über einzelne Entscheidungen und ihre Begründung verlangen.

Anleitung und Kontrolle

47. Das Parteistatut gibt der SED eine Anleitungs- und Kontrollkompetenz über Staat und Gesellschaft, die von den örtlichen Parteileitungen sowie den Grundorganisationen und Parteigruppen in Volksvertretungen, Staatsorganen, Betrieben und sonstigen Einrichtungen realisiert wird. Punkt 49 des Parteistatuts verpflichtet die Parteiorganisationen zur „Kontrolle über die Tätigkeit aller in ihrem Bereich vorhandenen Kultur- und Bildungseinrichtungen“, zur „Anleitung der staatlichen Organe“, zu ihrer „Unterstützung bei der Durchführung der Beschlüsse und Direktiven der Partei und der übergeordneten Organe der Staatsmacht“ und zur „Anleitung der Gewerkschaft, der Jugend- und Frauenorganisationen sowie aller anderen gesellschaftlichen Organisationen“. Es wird betont, daß die Partei nicht die Aufgaben der staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen übernehmen soll, um deren Verantwortung nicht zu schmälern. Die Stellung der SED gegenüber den Organen des Staates und den gesellschaftlichen Organisationen ist aber dadurch gesichert, daß deren eigene Statuten und die Verfassung die Anerkennung der Führungsrolle der SED enthalten.

In Punkt 63 des Parteistatuts werden die Kontrollkompetenzen der Grundorganisationen in Wirtschaft und Staat differenziert. Ursprünglich nur in Wirt-

Kapitel I

schaftseinheiten, nach der Statutenänderung auf dem VIII. Parteitag (Juni 1971) auch in Lehranstalten, Kultur- und Bildungseinrichtungen, medizinischen Instituten sowie anderen Einrichtungen und Organisationen haben die Grundorganisationen „das Recht der Kontrolle über die Tätigkeit der Betriebsleitungen, um ihrer Verantwortung für den Stand der Arbeit und die Erfüllung der Produktionsaufgaben gerecht zu werden“. In den Ministerien und staatlichen Organen haben die Grundorganisationen „infolge der besonderen Arbeitsbedingungen des Staatsapparates“ keine Kontrollkompetenz; sie sind aber verpflichtet, „aktiven Einfluß auf die Vervollkommenheit des Apparates zu nehmen“, „Unzulänglichkeiten und Fehler zu signalisieren“ sowie „Vorschläge den zuständigen Parteiorganen bzw. dem Zentralkomitee sowie den verantwortlichen Parteimitgliedern, die in den leitenden Funktionen der Ministerien und staatlichen Organe tätig sind, zu übermitteln“.

Parteigruppen bestehen in allen Versammlungen, wählbaren Staatsorganen und Massenorganisationen, sobald drei Parteimitglieder vorhanden sind. Sie unterstehen der entsprechenden Parteileitung und sind ihr gegenüber weisungsgebunden. In der Versammlung wirken sie in der Art einer Fraktion und haben nach Punkt 69 des Statuts die Aufgabe, „den Einfluß der Partei allseitig zu stärken“ und „die Befolgung der Partei- und Regierungsdirektiven zu kontrollieren“. Über die Parteigruppen werden in erster Linie die Massenorganisationen und die Volksvertretungen angeleitet und kontrolliert.

Organisatorische Verflechtungen zwischen Partei und Staat kommen selten vor, da sonst die SED nach außen hin Verwaltungsaufgaben wahrnehmen würde. Organisatorische Verschmelzungen sind gegenwärtig nur in der Wirtschaftskontrolle und in der politischen Leitung der Armee anzutreffen. Im Jahr 1963 wurden die Parteikontrolle und die Staatliche Kontrolle zur Arbeiter-und-Bauern-Inspektion vereint, die gleichzeitig dem Zentralkomitee der SED und dem Ministerrat untersteht. Das Komitee der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion verfügt über einen hauptamtlichen Apparat von Bezirks-, Kreis-, Stadt- und Stadtbezirkskomitees. Diesen sind die auf ehrenamtlicher Basis wirkenden ABI-Kommissionen der Betriebe und sonstigen Einrichtungen sowie Volkskontrollausschüsse der Städte und Gemeinden unterstellt. Neben diesen territorialen Organisationseinheiten bestehen hauptamtlich geleitete Zweig- und Kombinatinspektionen auf Grundlage des Produktionsprinzips (VVB, Kombinate). Die Hauptaufgabe der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion besteht in der Überwachung der Wirtschafts- und Verwaltungsabläufe nach dem Maßstab der Parteidirektiven, der Rechtsnormen, des Planes und der Wirtschaftlichkeit.

Die politisch-ideologische Erziehungsarbeit innerhalb der Nationalen Volksarmee wird von der Politischen Hauptverwaltung im Ministerium für Nationale Verteidigung geleitet; sie hat die Stellung einer ZK-Abteilung, und ihr Chef ist Stellvertreter des Ministers.

g) Rechte der politischen Partizipation

48. Bundesrepublik Deutschland:

Das Recht des einzelnen, am politischen Prozeß teilzunehmen, und seine Chance, durch die Artikulation seiner politischen Auffassung die öffentliche Meinungs- und Willensbildung zu beeinflussen, ist durch verschiedene Grundrechte des Grundgesetzes umfassend verfassungsrechtlich gewährleistet. Zuerst sind hier das aktive und passive Wahlrecht und die demokratischen Wahlrechtsgrundsätze zu nennen (Artikel 38 GG). Daneben besteht das Wahlrecht zu den Landtagen und zu den kommunalen Vertretungskörperschaften. Grundrechte der politischen Partizipation sind auch das Petitionsrecht und die Freiheiten der individuellen und kollektiven Meinungsäußerung. Die Meinungsfreiheit, die Freiheitsrechte der Massenmedien, die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit sind nicht darauf beschränkt, Abwehrrechte gegen die öffentliche Gewalt zum ausgrenzenden Schutz privater Bereiche zu sein. Diesen Rechten kommt auch die Funktion zu, die Beteiligung und Mitwirkung der einzelnen und der Gruppen am demokratischen politischen Prozeß zu sichern.

Die Meinungsfreiheit, das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten (Artikel 5 Abs. 1 S. 1 GG), und die Freiheitsrechte der in den Massenmedien tätigen Personen (Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG) sind für die demokratische Willensbildung „schlechthin konstituierend“⁶⁰. Die Grundrechte der freien Meinungsäußerung sollen den „geistigen Kampf“ der Meinungen gewährleisten und schützen die Freiheit der Argumentation, die sich der Überzeugungskraft von Darlegungen, Erklärungen und Erwägungen bedient, sowie die „Gleichheit der Chancen beim Prozeß der Meinungsbildung“⁶¹.

Eine Zensur, die die Verbreitung einer Meinung durch Veröffentlichung von einer vorgängigen administrativen Kontrolle abhängig macht, ist verboten (Artikel 5 Abs. 1 S. 3 GG).

Die Erfahrungen mit der Unterdrückungspraxis des Dritten Reiches sind der Grund für die Ergänzung der Meinungsfreiheit durch die Informationsfreiheit gewesen, das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (Artikel 5 Abs. 1 S. 1 GG). Damit wird eine notwendige Bedingung der vollständigen und unverfälschten Meinungsbildung in die grundrechtliche Gewährleistung einbezogen.

49. DDR:

Die Verfassung der DDR weist im Kapitel „Grundrechte und Grundpflichten der Bürger“ dem „Recht, das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der sozialistischen Gemeinschaft und des sozialistischen Staates umfassend mitzugestalten“, eine zentrale Stellung zu (Artikel 21). Die Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrechte sind: Wahl aller Machtorgane, Teilnahme an der Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens, Forderung nach Rechenschaftslegung der Volksvertretungen, Abgeordneten, Staats- und Wirtschaftsfunk-

tionäre, Willensbekundung durch gesellschaftliche Organisationen, Eingaberecht, Abstimmungen. Die Verfassung erklärt die Verwirklichung dieser Rechte für eine „hohe moralische Verpflichtung für jeden Bürger“ (Artikel 21 Abs. 3 Verf.).

Die politischen Freiheitsrechte, nämlich die Freiheit der Meinungsäußerung (Artikel 27 Abs. 1), die Versammlungsfreiheit (Artikel 28) und die Vereinigungsfreiheit (Artikel 29) stehen unter dem Vorbehalt, daß sie „im Rahmen der Grundsätze und Ziele der Verfassung“ (Artikel 28) in Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen und Zielen zu verwirklichen sind. In diesem Sinn sagt auch die Verfassung, daß die Volksvertretungen die Mitwirkung der Bürger an der Gestaltung des politischen Lebens „organisieren“ (Artikel 81 Abs. 2). Von den politischen Freiheitsrechten kann nur in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Verfassung Gebrauch gemacht werden. Die „Verwirklichung des Sozialismus“ wird als Rahmen gesetzt, in dem die Grundrechte Geltung erlangen: Das Recht der freien Meinungsäußerung schützt die „zur Herausbildung einer richtigen gesellschaftlichen Meinung notwendigen Formen der Meinungsäußerung“⁶².

Die Rechte der kollektiven politischen Partizipation unterliegen außerdem besonderen gesetzlichen Bestimmungen. Nach einer Verordnung aus dem Jahre 1967 unterliegen Vereinigungen einer Registrierungspflicht⁶³. Die Registrierung kann durch die Kreis- und Bezirksräte sowie das Ministerium des Innern vorgenommen werden, wenn Charakter und Zielsetzung der Vereinigung der Grundsätze der sozialistischen Gesellschaftsordnung entsprechen und sie zur Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse beitragen. Entfallen diese Voraussetzungen, so ist die Registrierung zu widerrufen. Die Registrierungsverordnung gilt nicht für politische Parteien und Massenorganisationen, für die keine besonderen Rechtsvorschriften bestehen. Die Registrierung wirtschaftlicher Vereinigungen (Genossenschaften) ist in Sondergesetzen geregelt.

h) Das System der Massenkommunikationsmittel – Die öffentliche Meinung (Bundesrepublik Deutschland)

Die Vielfalt der Massenmedien

50. Die Massenmedien folgen in der Bundesrepublik keinem einheitlichen Prinzip der Organisation. Während Presse und Film privatwirtschaftlich arbeiten und privatrechtlich organisiert sind, werden Rundfunk und Fernsehen von Anstalten des öffentlichen Rechts betrieben, die gegenüber staatlichem Einfluß neutralisiert sind und eine politische Selbstverwaltung besitzen. Auf diese Weise ergänzen sich die Medien gegenseitig in einem differenzierten System der Massenkommunikation. Die relative Eigengesetzlichkeit der Medien zeigt sich in der Selbständigkeit und Spontaneität der öffentlichen Meinung.

51. In der Fortsetzung der liberalen Tradition der „Preßfreiheit“ und in Anknüpfung an die Weimarer Reichsverfassung (Artikel 118) hat das Grundgesetz die Pressefreiheit und ergänzend die „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film“ als individuelle Grundrechte ausgestaltet (Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG). Mit betonter Berücksichtigung der Funktion der öffentlichen Meinung und der Massenmedien für den politischen Prozeß im demokratischen Verfassungsstaat hat das Bundesverfassungsgericht⁶⁴ eine „institutionelle“ Auslegung des Artikel 5 GG entwickelt, wonach diese Grundrechtsvorschrift auch eine Gewährleistung der Massenmedien in ihrer objektiven Bedeutung für die demokratische Meinungs- und Willensbildung darstellt. Die von Verfassungs wegen bestehende „institutionelle Eigenständigkeit“ der Massenkommunikationsmittel wendet sich gegen die öffentliche Gewalt, indem sie es verbietet, die Medien „unmittelbar oder mittelbar von Staats wegen zu reglementieren oder zu steuern“⁶⁵. Sie schließt auch den Auftrag an den Gesetzgeber ein, die Funktionsfähigkeit der Medien durch geeignete Regelungen und Vorkehrungen zu sichern.

Die Pressefreiheit

52. Das Grundgesetz gewährleistet die Pressefreiheit als ein selbständiges Grundrecht (Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG)⁶⁶. Eine Zensur findet nicht statt (Artikel 5 Abs. 1 S. 3 GG). Das Presserecht gehört zur Zuständigkeit der Landesgesetzgebung. Einige Landesverfassungen haben das Grundrecht der Pressefreiheit in einer besonderen Ausgestaltung aufgenommen⁶⁷. In allen Ländern ist das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874 (RGBl. S. 65), das zunächst als Landesrecht weiter gegolten hatte⁶⁸, durch neue Pressegesetze ersetzt worden⁶⁹. Der Bund hat von seiner Befugnis, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu erlassen (Artikel 75 Nr. 2 GG), noch keinen Gebrauch gemacht⁷⁰.

Das Grundrecht der Pressefreiheit begründet verfassungsrechtlich geschützte Rechte der im Pressewesen tätigen Personen und eine verfassungsrechtliche Gewährleistung des „Instituts ‚Freie Presse‘“. In den Pressegesetzen werden die Pressefreiheit und die demokratische „öffentliche Aufgabe“ der Presse durch Regelungen über den Schutz der Presse gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt und die besonderen Rechte und Pflichten der Presseunternehmer und Redakteure des näheren entfaltet. Die Errichtung eines Verlagsunternehmens oder eines sonstigen Betriebes des Pressegewerbes unterliegt keiner Zulassung oder Lizenzierung. Die Beschlagnahme von Presseerzeugnissen bedarf einer richterlichen Anordnung. Die Presse besitzt besondere Auskunftsansprüche gegenüber Behörden und besondere Zeugnisverweigerungsrechte hinsichtlich ihrer Information. Bei jeder Zeitung muß ein verantwortlicher Redakteur bestellt werden, und das Impressum der einzelnen Ausgaben muß diesen so-

Kapitel I

wie den Drucker und den Verleger angeben. Die durch Presseveröffentlichungen unmittelbar betroffenen Personen und Behörden haben gegen Redakteur und Verleger einen Gegendarstellungsanspruch zu den mitgeteilten Tatsachen und tatsächlichen Behauptungen. Die Pressefreiheit schützt nicht nur die zur Presse im engeren Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs gehörenden periodisch erscheinenden Druckwerke, die Zeitungen und Zeitschriften, sondern alle im Buchdruck oder durch ein sonstiges Vervielfältigungsverfahren hergestellten und zur öffentlichen Verbreitung bestimmten Schriften, bildlichen Darstellungen mit und ohne Schrift und Musikalien mit Text oder Erläuterungen.

Als individuelles Grundrecht schützt die Pressefreiheit das „subjektive öffentliche Recht der im Pressewesen tätigen Personen . . ., ihre Meinung in der ihnen geeignet erscheinenden Form ebenso frei und ungehindert zu äußern wie jeder andere Bürger“⁷¹. Es umfaßt die Freiheit, ein Presseunternehmen zu gründen und zu betreiben, und die Freiheit, durch die Presse Tatsachen und Meinungen ungehindert zu verbreiten, schafft also Rechte des Verlegers und des im Pressewesen tätigen Journalisten, besonders des Redakteurs⁷².

„Sieht man das Verfassungsleben der Demokratie als Prozeß der Auseinandersetzung, der Einigung und der Kontrolle an, so liegt die Funktion der Presse in der Vorformung politischer Auffassungen, in der Ermöglichung der legitimierenden Verbindung zwischen Repräsentanten und der Bevölkerung und in der von ihr bewirkten Permanenz öffentlicher Kritik und Kontrolle“⁷³. Das Bundesverfassungsgericht hat der Pressefreiheit eine Gewährleistung der „institutionellen Eigenständigkeit“ der Presse entnommen und ihr alle Poesstätigkeiten „von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung“ unterstellt⁷⁴. Es hat das Prinzip der „Freiheit der geistigen Auseinandersetzung“ und den dafür maßgeblichen Grundsatz der „Gleichheit der Chancen“ unterstrichen⁷⁵ und die Rechtsstellung der Presse auf ihre „Aufgabe bei der öffentlichen Meinungsbildung“ bezogen⁷⁶. „Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich“⁷⁷. Aus dem Gedanken der „institutionellen Eigenständigkeit“ der Presse hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur die Unabhängigkeit der Presse gegenüber dem Staat⁷⁸, sondern auch die Befugnis des Staates abgeleitet, „Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten“⁷⁹. Das Grundrecht der Pressefreiheit gibt somit der Gesetzgebung Befugnis, Auftrag und Richtlinie, die Funktionsfähigkeit der freien Presse auch gegen die Bedrohungen und Behinderungen sicherzustellen, die infolge ihrer privatwirtschaftlichen Voraussetzungen durch Kommerzialisierung und Konzentrationsbewegung entstehen können⁸⁰.

Der verfassungsrechtliche Schutz der Offenheit des geistigen Meinungskampfes in der Presse beschränkt auch die negatorischen Ansprüche des Zivilrechts gegen Presseveröffentlichungen und den strafrechtlichen Schutz der persönlichen Ehre⁸¹.

Freiheit von Rundfunk und Fernsehen

53. Die verfassungsrechtliche Schutzfunktion der Rundfunkfreiheit, welche die freie Berichterstattung durch Hörfunk und Fernsehen gewährleistet (Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG), wird gegenwärtig durch die öffentlich-rechtliche Organisation dieser Medien in Anstalten des öffentlichen Rechts mit politischer Selbstverwaltung und ohne fachaufsichtliche Eingriffsrechte des Staates geprägt⁸². Während die fernmeldetechnischen Voraussetzungen des Rundfunks, mit Ausnahme der Studiotchnik, in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen (Artikel 73 Nr. 7 GG) und kraft des Fernmeldemonopols des Bundes der Verwaltung der Deutschen Bundespost unterliegen (Artikel 87 Abs. 1 GG, Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928, BGBl. III Nr. 9020—1; Gesetz über den Amateurfunk vom 14. März 1949, WiGBL. S. 20), gehören die Organisation der Rundfunkanstalten und die Regelungen über den Rundfunk als publizistische Institution zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Die bestehenden neun Landesrundfunkanstalten⁸³ beruhen auf Landesgesetzen und Staatsverträgen der Länder⁸⁴. Sie werden durch Rundfunkgebühren⁸⁵, die von der Bundespost erhoben und nach Abzug eines Postanteils für den fernmeldetechnischen und verwaltungsmäßigen Aufwand der Bundespost an die Rundfunkanstalten abgeführt werden, und durch Werbeeinnahmen finanziert. Einen begrenzten Programmauftrag haben die vom Bund betriebenen Anstalten „Deutschlandfunk“ und „Deutsche Welle“ (Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960, BGBl. I S. 862).

Das Fernsehen wird gegenwärtig in drei Programmen ausgestrahlt. Das I. Programm („Deutsches Fernsehen“) ist ein Gemeinschaftsprogramm der in der „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“ (ARD) zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten; ergänzend senden die meisten Anstalten regionale Programme. Das seit dem 1. April 1963 von Mainz ausgestrahlte II. Programm („Zweites Deutsches Fernsehen“, ZDF) beruht auf dem Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 8. Juni 1961. Das ZDF wird durch die Rundfunkanstalten, die 30 % ihrer Einnahmen aus Fernsehgebühren an die Anstalt in Mainz abführen müssen⁸⁶, und durch Werbeeinnahmen finanziert. Sechs der Landesrundfunkanstalten haben seit 1964 die Ausstrahlung eines III. Programms aufgenommen⁸⁷. Das „Fernseh-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts⁸⁸ hat aus Artikel 5 Abs. 1 GG für die Organisation des Rundfunkwesens die Gebote der Neutralität und der Parität abgeleitet: Die Träger des Rundfunks, seien sie öffentlich-rechtlich, seien sie

privatrechtlich/privatwirtschaftlich organisiert, müssen in Personalpolitik und Programmgestaltung von staatlichem Einfluß unabhängig sein, und sie müssen von einem ausgewogenen Einfluß aller gesellschaftlich relevanten Gruppen getragen sein. Weil der Rundfunk nicht dem Staat oder einer einzigen gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert sein darf, müssen die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen stets so organisiert sein, daß in ihnen „alle wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte“ paritätisch zur Geltung kommen. Dem entspricht, daß das die Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten tragende Organ, der Rundfunkrat oder (beim ZDF) Fernsehrat, jeweils durch die Parteien, die organisierten Interessen und die Kirchen besetzt wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren der Besetzung dieser Gremien sind nicht einheitlich⁸⁹.

Private Veranstalter von Fernsehsendungen bestehen gegenwärtig nicht. Es sind jedoch Bestrebungen vorhanden, private Fernsehträger zu schaffen⁹⁰. Nach verbreiteter Auffassung schließt die verfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit private Veranstalter von Fernsehsendungen nicht von vornherein aus, diese bedürften jedoch neben der fernmelderechtlichen „Verleihung“ des Senderechts durch den Bund nach dem Fernmeldeanlagen-gesetz einer „Programmkonzession“ des Landes auf Grund eines Landesgesetzes, das die Grundsätze für die Organisation des Sendeunternehmens festlegt⁹¹. Derartige rundfunkrechtliche Rechtsgrundlagen sind gegenwärtig nur im Saarland vorhanden⁹².

i) Das System der Massenkommunikationsmittel (DDR)

Aufgaben

54. Nach marxistisch-leninistischer Auffassung sind die Massenkommunikationsmittel in der DDR nicht Mittel öffentlicher Kontrolle und Kritik des politischen Prozesses, sondern wichtige Instrumente zur Lenkung und Beeinflussung der Meinungs- und Bewußtseinsbildung im Rahmen eines von der SED formulierten politischen Programms. Die Massenmedien sind an der Aufgabe beteiligt, die Beschlüsse und Entscheidungen der Partei- und Staatsführung bekanntzumachen und durchzusetzen. Sie leisten darüber hinaus einen Beitrag zu ihrer Verwirklichung.

Die Leninsche These, daß die Presse „nicht nur ein kollektiver Propagandist und kollektiver Agitator, sondern auch ein kollektiver Organisator“ sei, gilt im Selbstverständnis der SED für Presse, Rundfunk, Fernsehen und Film gleichermaßen⁹³.

Der propagandistische Auftrag der Massenmedien besteht darin, den Marxismus-Leninismus in allen Bevölkerungsschichten zu verbreiten. Als Agitatoren sollen sie in aktuellen Fragen die Politik der Partei- und Staatsführung unterstützen und die Bevölkerung zur Erfüllung konkreter Aufgaben mobilisieren. Die Massenmedien beeinflussen die Abläufe in Gesellschaft und Staat mit dem Ziel, Leistungsergebnisse wie Mißstände öffentlich sichtbar zu machen. Inhalt-

lich wird die Kommunikationspolitik weitgehend durch die SED bestimmt.

Zentrale Leitung

55. Der zentrale Parteiapparat konkretisiert unter der Leitung des für Agitation und Propaganda zuständigen ZK-Sekretärs die von den obersten Parteiorganen beschlossenen Grundsätze der „ideologisch-politischen Arbeit mit den Menschen“. Die wichtigsten Lenkungsorgane sind die ZK-Abteilungen „Agitation“ und „Propaganda“. Ihre Aufgabe ist die Anleitung der Massenmedien und der eigenen Agitation und Propaganda der Partei. Sie werden dabei von anderen ZK-Abteilungen, wie den Abteilungen „Jugend“, „Frauen“, „Kultur“ und der Politischen Hauptverwaltung der NVA unterstützt. An der Abstimmung der Kommunikationspolitik und der Erfolgskontrolle ist zusätzlich das Institut für Meinungsforschung beim ZK der SED beteiligt.

Den ZK-Abteilungen für Agitation und Propaganda nachgeordnet ist das „Presseamt beim Vorsitzenden des Ministerrats“. Dem Presseamt obliegt eine umfassende Aufsicht über die Presse. Sie umfaßt neben der langfristigen Planung die aktuellen Presseanweisungen und die Lizenzierung überregionaler periodischer Druckschriften.

Rundfunk und Fernsehen sind staatlich geleitet und geplant. Dafür sind als Organe des Ministerrats das „Staatliche Komitee für Rundfunk“ sowie das „Staatliche Komitee für Fernsehen“ zuständig. Die ressortmäßige Anleitung des Films erfolgt durch das Ministerium für Kultur. Ihm unterstehen auch das Verlagswesen, die Theater- und Musikschaffenden, die Bildende Kunst, die Museen und das Veranstaltungswesen. Von stärkerem Einfluß auf die Meinungsbildung und den Informationsstand sind weiterhin das Amt für Jugendfragen und die Ministerien für Volksbildung und für das Hoch- und Fachschulwesen. Der politisch-ideologische Auftrag dieser Staatsorgane ist gesetzlich festgelegt⁹⁴.

Agitation und Propaganda der SED

56. Der Marxismus-Leninismus unterscheidet zwischen „Agitation“ und „Propaganda“. Unter Agitation versteht er die Verbreitung einer Idee unter einer Vielzahl von Personen. Die Agitation wendet sich an die Masse, bevorzugt das gesprochene Wort, stellt den Einzelfall in den Vordergrund und appelliert an die Gefühle. Demgegenüber soll die Propaganda viele Ideen an einen begrenzten Personenkreis vermitteln. Sie verwendet vornehmlich das gedruckte Wort, argumentiert auf einer grundsätzlichen-theoretischen Ebene und bemüht sich um die Erklärung von Problemen. In der Praxis läßt sich diese theoretische Unterscheidung kaum klar durchführen; Agitation und Propaganda gehen häufig ineinander über.

Zuständig für die eigene Agitation und Propaganda der Partei sind unterhalb der zentralen Ebene Sekretäre für Agitprop-Fragen bei den Bezirks-, Kreis- und Stadtleitungen der SED. Die ausführenden Organe sind in erster Linie die Grundorganisationen der SED. Unter ihren statutenmäßigen Aufgaben neh-

Kapitel I

men die Verpflichtungen propagandistischen Inhalts eine vorrangige Stellung ein. Die Grundorganisationen benutzen die klassischen Methoden der „Massenarbeit“ wie mündliche Agitation am Arbeitsplatz und in den Hausgemeinschaften, Plakate und Transparente, Wandzeitungen, Schulungsabende, Versammlungen und sonstige Veranstaltungen.

Der Erfolg dieser Arbeit hängt stark davon ab, wie weit bei der sprachlichen Vermittlung die Mentalität und die Interessenlage der einzelnen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden können. Bei der gezielten Ansprache einzelner Bevölkerungsgruppen wird die SED von den Massenorganisationen und den übrigen Parteien unterstützt. So ist der größte Teil der „kulturellen Massenarbeit“ dem FDGB übertragen.

Von besonderer Bedeutung sind die gesellschaftlichen Organisationen der Intelligenz wie der Deutsche Kulturbund und die Kammer der Technik sowie die Berufsorganisationen der Kulturschaffenden wie der Deutsche Schriftstellerverband, der Verband der Theaterschaffenden und der Verband der Film- und Fensehschaffenden.

Presserecht

57. Die Pressefreiheit ist in Artikel 27 Abs. 2 der Verfassung uneingeschränkt und ohne einen Gesetzesvorbehalt verkündet. Nach geltendem Recht bestehen indessen erhebliche Einschränkungen, die sich vornehmlich aus der Lizenzverordnung von 1962 ergeben⁹⁵. Hiernach sind alle periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse lizenzpflichtig (§ 2). Lizenzen können erteilt werden an staatliche Organe, Institutionen, Akademien, Parteien, Massenorganisationen, Vereinigungen, Verlage oder Einzelpersonen (§ 2). Die Lizenzen werden vom Presseamt beim Vorsitzenden des Ministerrats, für Kreis- und Bezirkszeitungen von den Vorsitzenden der Bezirksräte erteilt. Die Lizenz darf nicht erteilt werden, wenn das Presseerzeugnis den Gesetzen nicht entspricht oder die erforderlichen Materialkontingente im Volkswirtschaftsplan nicht zur Verfügung stehen. Aus diesen Gründen kann die Lizenz auch jederzeit entzogen werden. Gegen die Versagung, Einschränkung oder den Entzug der Lizenz ist die Verwaltungsbeschwerde, aber kein gerichtlicher Rechtsweg gegeben.

Für sonstige Druck- und Vervielfältigungserzeugnisse, vor allem also für Bücher und Broschüren, enthält eine Anordnung des Ministeriums für Kultur aus dem Jahre 1959 entsprechende Regelungen⁹⁶. Die Veröffentlichung, einschließlich der technischen Vorbereitung (Herstellung von Sätzen, Klischees, Druckplatten usw.) ist an eine Druckgenehmigung gebunden, die von dem Ministerium für Kultur oder den Abteilungen „Innere Angelegenheiten“ der Bezirks- und Kreisebene erteilt wird. Schließlich unterliegen alle Druckereien und Vervielfältigungsbetriebe — neben der Gewerbeerlaubnis — einer Registrierpflicht⁹⁷. Ein Recht, sich ungehindert aus allen verfügbaren Quellen zu informieren, existiert nicht. Der Bezug westlicher Presseerzeugnisse, Bücher usw. ist nur mit besonderer Genehmigung möglich.

Nachrichtenwesen

58. In der DDR ist die Nachrichtenverbreitung in Wort und Bild durch den „Allgemeinen Deutschen Nachrichtendienst“ (ADN) monopolisiert. Der ADN ist eine staatliche Institution, die dem Presseamt untersteht⁹⁸. Die Agentur ist laut Statut zur parteilichen Information verpflichtet. Für die Auslandsberichterstattung stehen der Presse der DDR nur die ADN-Dienste zur Verfügung. Einige Zeitungen verfügen über Auslandskorrespondenten. Eine zusätzliche Nachrichtenquelle stellen die von den Redaktionen angeleiteten „Volkskorrespondenten“ dar, die aus der Sicht der Partei über lokale Ereignisse berichten.

Zeitungen

59. Die verschiedenen Zeitungsarten sind entsprechend der generellen Funktion der Massenmedien in der DDR im Hinblick auf Inhalt, Aufmachung und Leserkreis aufeinander bezogen und wirken in komplementärer Weise. Von herausragender Bedeutung für die politische Orientierung vor allem der Mitglieder der SED ist das Zentralorgan der SED „Neues Deutschland“.

Es dokumentiert das jeweilige politische Programm der Partei- und Staatsführung und ist damit richtungweisendes Standardorgan für die gesamte übrige Presse. Neben den überregionalen Tageszeitungen der Parteien und Massenorganisationen erscheinen Bezirkszeitungen. Nur die SED verfügt über eigene Tageszeitungen für jeden Bezirk mit Kreisausgaben für fast alle Stadt- und Landkreise. In einigen Bezirken erscheinen auch regionale Blätter der CDU, NDPD und LDPD. Einen besonderen Presstyp bilden die von den Betriebsparteileitungen der SED herausgegebenen Betriebszeitungen.

Rundfunk, Fernsehen, Film

60. Die Freiheit des Rundfunks und des Fernsehens ist in Artikel 27 Abs. 2 der Verfassung von 1968 in gleicher Weise verkündet wie die Pressefreiheit. Rundfunk und Fernsehen sind indes staatliche Institutionen („Deutscher Fernsehfunk“). Die Rundfunksender sind im „Deutschen Demokratischen Rundfunk“ zusammengefaßt. Neben insgesamt fünf Programmen des Inlandsdienstes werden mehrere Auslandsdienste verbreitet.

Für die Herstellung und den Vertrieb von Filmen gibt es keine gesetzlichen Grundlagen. Faktisch sind sie monopolisiert. Die Filmtheater sind in der Regel volkseigene Betriebe.

Druckerei- und Verlagswesen

61. Die meisten Setzerei- und Druckereibetriebe der DDR haben die Rechtsform eines organisations-eigenen Betriebes (VOB) oder eines volkseigenen Betriebes (VEB). Die Zeitungsverlage der Parteien sind organisationseigene Betriebe. Der wichtigste ist die „VOB Zentrage“, Berlin, eine Holdingorganisation der SED für Druckereien und Verlage. Da sie auch Zeitschriften- und Zeitungsverlage mit Publikationen umfaßt, die nicht von der SED herausgegeben

werden, dient sie in erster Linie der wirtschaftlichen Kontrolle des Presse-, Verlags- und Buchhandelswesens. Von den übrigen Zeitschriftenverlagen sind die bedeutendsten volkseigene Betriebe.

3. Die Organisation der Staatsgewalt

a) Bundesstaat und kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

Das Verfassungsprinzip des Bundesstaates im Grundgesetz

62. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat. Dies ist das Grundprinzip ihrer staatlichen Organisation (Artikel 20 Abs. 1 GG) ⁹⁹. In dem Verfahren einer Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 GG ¹⁰⁰ können die Zahl der gegenwärtig bestehenden Bundesländer und der Gebietsbestand der einzelnen Länder verändert werden; jedoch sind die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung selbst einer Verfassungsänderung entzogen (Artikel 79 Abs. 3 GG).

Im Bundesstaat ist die Ausübung der Staatsgewalt auf einen Zentralstaat und mehrere Gliedstaaten aufgeteilt. Das hauptsächliche verfassungspolitische Problem des Bundesstaates ist die Verteilung der Kompetenzen zwischen Zentralstaat (Bund) und Gliedstaaten (Länder). Die Einheit des Staates wird durch den Bund, die Bundesrepublik Deutschland, verkörpert, doch sind auch die Länder Staaten im eigentlichen Sinn und nicht nur Selbstverwaltungseinheiten (wie die kommunalen Gebietskörperschaften) mit einer vom Bund abgeleiteten Hoheitsgewalt ¹⁰¹.

Föderalismus, kooperativer Föderalismus

63. Der Bundesstaat beruht auf der politischen Idee des Föderalismus. Er rechtfertigt den Bundesstaat mit den Gedanken der demokratischen Dezentralisation, der Tradition regionaler Verschiedenheiten und der „vertikalen Gewaltenteilung“. Einer Gleichschaltung des politischen Prozesses durch die im Bund regierende politische Partei steht die Berücksichtigung der regionalen Verschiedenartigkeit der parteipolitischen Kräfteverhältnisse in den Verfassungsorganen der Länder und im Bundesrat entgegen.

Die Vorstellung des „kooperativen Föderalismus“ betont die Einsicht, daß eine strikte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht für alle Staatsaufgaben möglich ist und daß die wirksame Erledigung einiger öffentlicher Aufgaben einer institutionellen Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bedarf ¹⁰². In Verwirklichung dieses Gedankens hat das Finanzreformgesetz von 1969, einer Anregung des Tröger-Gutachtens folgend ¹⁰³, in das Grundgesetz den Abschnitt VIII a „Gemeinschaftsaufgaben“ eingefügt. Gemeinschaftsaufgaben sind: Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrar-

struktur und des Küstenschutzes. Sie werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt. Die Gemeinschaftsaufgaben sind nach der allgemeinen Kompetenzverteilung von den Ländern zu erfüllen, der Bund wirkt aber an einer gemeinsamen Rahmenplanung und an einer gemeinsamen Finanzierung mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und seine Mitwirkung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.

Das bundesstaatliche Rechtsverhältnis

64. Das Verhältnis von Bund und Ländern ist grundsätzlich das der Gleichordnung. Im Bundesstaat des Grundgesetzes gibt es weder eine allgemeine Überordnung des Bundes, noch eine allgemeine Bundesaufsicht über die Länder. Es bestehen lediglich im Grundgesetz umgrenzte besondere Befugnisse des Bundes gegenüber den Ländern zur Wahrung der bundesstaatlichen Ordnung und zur Sicherung der einheitlichen Geltung des Bundesrechts im ganzen Bundesgebiet. Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates (also mindestens der Mehrheit der Stimmen der Länder) die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten (Artikel 37 GG).

Die in den Artikeln 84, 85 GG vorgesehene Bundesaufsicht ist eine „abhängige“ oder „unselbständige“ Aufsicht; sie dient nur der Gewährleistung des Vollzugs bestehenden Bundesrechts.

Ein das bundesstaatsrechtliche Rechtsverhältnis insgesamt beherrschender Rechtsgrundsatz ist die Bund und Länder gegenseitig bindende „Bundestreue“, die Pflicht zum „bundesfreundlichen Verhalten“. Bund und Länder sind danach gehalten, zur Erhaltung und Festigung der bundesstaatlichen Ordnung beizutragen, und müssen alles unterlassen, das diese Ordnung und ihre verfassungsmäßige Verwirklichung stören könnte.

Eine Auseinandersetzung über die aus dem Bundesstaatsverhältnis entspringenden gegenseitigen Rechte und Pflichten, besonders hinsichtlich der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, kann in dem Verfahren der Bund/Länder-Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht beigelegt werden, das der Bund oder ein Land anrufen kann (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 3 GG).

Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung

65. Die Grundregel für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt (Artikel 30 GG). Danach ist die Landesstaatsgewalt prinzipiell unbegrenzt, die Bundesstaatsgewalt dagegen prinzipiell begrenzt, so daß der Bund für eine von ihm in Anspruch genommene Kompetenz eine spezielle Zuweisung durch

Kapitel I

das Verfassungsrecht nachweisen muß. In engen Grenzen sind durch Auslegung des Grundgesetzes zu ermittelnde „ungeschriebene“ Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Gesetzgebung ¹⁰⁴ und der Verwaltung ¹⁰⁵ anerkannt.

Die Generalklausel des Artikels 30 GG ist für die einzelnen Funktionsbereiche der Staatsgewalt näher präzisiert: für die Gesetzgebung in den Artikeln 70 ff. GG, für die vollziehende Gewalt in den Artikeln 83 ff. GG, für die Auswärtigen Angelegenheiten in Artikel 32 GG und für die Rechtsprechung in den Artikeln 92 ff. GG. Für das Finanzwesen ist wegen der Eigenart des Sachgebiets eine zusammenhängende Regelung in den Artikeln 104 a ff. GG vorgenommen worden. Der Grundgedanke der Kompetenzverteilung ist, daß dem Bund weit gespannte Gesetzgebungszuständigkeiten zustehen, das Schwerkgewicht der Verwaltung und Rechtsprechung aber bei den Ländern liegt. Die Aufgabe des Bundes, die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu wahren, kommt in den umfangreichen Katalogen der Bundeszuständigkeiten für die Gesetzgebung sowie darin zum Ausdruck, daß Bundesrecht Landesrecht bricht (Artikel 31 GG) und daß die Revisionsinstanzen in allen Gerichtszweigen oberste Gerichtshöfe des Bundes sind (Artikel 95, 96 GG). Die Hauptgebiete der Landesgesetzgebung sind das Bildungswesen, das Gemeinderecht und das Polizei- und Sicherheitsrecht.

Auch das Bundesrecht wird ganz überwiegend von den Behörden der Länder, wenn auch unter Aufsicht des Bundes, vollzogen. Ein weitergehendes, die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung umfassendes und auch ein Weisungsrecht der zuständigen obersten Bundesbehörden einschließendes Aufsichtsrecht des Bundes

besteht, wo das Grundgesetz eine Ausführung der Bundesgesetze „im Auftrag“ des Bundes vorsieht oder zuläßt (Artikel 85 GG), z. B. bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen (Artikel 90 Abs. 2 GG). Nur in einigen Bereichen, z. B. im Auswärtigen Dienst, im Zollwesen, bei Post und Bahn, besteht eine ausgebaute Bundesverwaltung (Artikel 87 ff. GG). Die Finanzverfassung des Grundgesetzes sichert den Ländern eigene Einnahmen, besonders aus dem Steueraufkommen, und die grundsätzliche Haushaltsautonomie; durch den Finanzausgleich wird die unterschiedliche Finanzkraft der Länder bis zu einem gewissen Grade aufgehoben (Artikel 106, 107, 109 GG) ¹⁰⁶.

Organisatorisch ist der hervorstechendste Zug von Bildung, Ausbildung und Wissenschaft in der Bundesrepublik der föderative Charakter. Der größere Teil der heute bestehenden, begrenzten Zuständigkeiten des Bundes in diesen Materien beruht auf Verfassungsänderungen der letzten Jahre. In der Gesetzgebung besaß der Bund im wesentlichen nur konkurrierende Zuständigkeiten für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Nr. 13 a. F. GG) und für die Lehrlingsausbildung in der gewerblichen Wirtschaft (Artikel 74 Nr. 11, Artikel 12 GG). Das Schulwesen einschließlich des Berufsschulwesens gehörte und gehört zur Gesetzgebungskompetenz der Länder. Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 363) hat der Bund die konkurrierende Zuständigkeit für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Artikel 74 Nr. 13 n. F. GG) und das Recht, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen (Artikel 75 Nr. 1 a GG), erhalten.

Übersicht 15

Sitze der Parteien in den Länderparlamenten, Parteizugehörigkeit der Mitglieder der Länderregierungen

Landtag	Datum der Wahl	Abgeordnete insgesamt	SPD	CDU/CSU ³	FDP	NPD	Sonstige
Baden-Württemberg	28. April 1968	127	37	60	18	12	—
Hamburg	22. März 1970	120	70	41	9	—	—
Niedersachsen	14. Juni 1970	149	75	74	—	—	—
Nordrhein-Westfalen	14. Juni 1970	200	94	95	11	—	—
Saarland	14. Juni 1970	50	23	27	—	—	—
Hessen	8. November 1970	110	53	46	11	—	—
Bayern	22. November 1970	204	70	124	10	—	—
Berlin	14. März 1971	138	73	54	11	—	—
Rheinland-Pfalz	21. März 1971	100	44	53	3	—	—
Schleswig-Holstein	25. April 1971	73	32	40	—	—	1
Bremen	10. Oktober 1971	100	59	34	7	—	—

Das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359) hat in dem neuen Abschnitt VIII a „Gemeinschaftsaufgaben“ Aufgaben und Befugnisse des Bundes für die Planung und Finanzierung im Bereich des Bildungswesens, der Hochschulen und der Forschung geschaffen. Der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken ist eine Gemeinschaftsaufgabe (Artikel 91 a GG) ¹⁰⁷. Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken (Artikel 91 b GG).

Die im Jahre 1948 gegründete Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und eine Anzahl von Verwaltungsabkommen der Länder dienen der Kooperation der Länder und der Koordinierung ihrer bildungspolitischen, besonders ihrer schulpolitischen Aufgaben ¹⁰⁸. Das Hamburger Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28. Oktober 1964 ¹⁰⁹ gehört zu den wichtigsten Beispielen dieser Zusammenarbeit der Länder.

Das Bedürfnis nach einer prinzipiellen, umfassenden und planmäßigen Entscheidung über die Ziele und die Organisation des Bildungswesens, einer Überprüfung der Leistungsfähigkeit der vorhandenen Bildungseinrichtungen und einer Veranschlagung des zukünftigen Bedarfs hat in verschiedenen Einrichtungen und Verfahren der Bildungsplanung zu ersten Schritten geführt ¹¹⁰.

Nach dem älteren Muster des Wissenschaftsrates ¹¹¹ haben Bund und Länder durch Abkommen vom

15. Juli 1965 ¹¹² den Deutschen Bildungsrat errichtet ¹¹³. Dessen Bildungskommission hat die Aufgabe, Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen zu entwerfen, die den Erfordernissen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens entsprechen und den zukünftigen Bedarf an ausgebildeten Menschen berücksichtigen, Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens zu machen, den Finanzbedarf zu berechnen und Empfehlungen für eine langfristige Planung auf den verschiedenen Stufen des Bildungswesens auszusprechen ¹¹⁴. Auf Grund des Artikels 91 b GG haben Bund und Länder durch Abkommen vom 25. Juni 1970 ¹¹⁵ eine Gemeinsame Kommission für Bildungsplanung errichtet, die neben der Ausarbeitung mittelfristiger Stufen- und Teilpläne und einzelner Empfehlungen vor allem einen „gemeinsamen langfristigen Rahmenplan für eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Bildungswesens“ vorbereiten soll.

Der Bundesrat

66. Durch den Bundesrat, ein Verfassungsorgan des Bundes, wirken die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit (Artikel 50 GG). Da der Bundesrat sich aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Länderregierungen zusammensetzt, gewinnt die Ministerialbürokratie der Länder einen beträchtlichen Einfluß auch auf die Gesetzgebung des Bundes. Das föderale Gewicht der Länder ist damit stärker ausgeprägt, als wenn die Landtage oder gar die Landesvölker die Vertreter entsenden würden. Im Rahmen der Bundesgesetzgebung hat der Bundesrat ein als aufschiebendes Veto gegenüber dem Bundestag wirkendes Einspruchsrecht („Einspruchsgesetze“) und, wenn das im Grundgesetz ausdrücklich vorge-

sowie Stimmzahl der Länder im Bundesrat

Partei- zugehörig- keit des Minister- präsi- denten 1	Parteizugehörigkeit der Minister				Stim- menzahl im Bundes- rat
	SPD	CDU/ CSU 3	FDP	partei- los	
CDU	4	4	—	—	5
SPD	10	—	2	—	3
SPD	8	—	—	—	5
SPD	7	—	2	—	5
CDU	—	6	—	—	3
SPD	5	—	2	—	4
CSU	—	8	—	1	5
SPD	11	—	—	—	4
CDU	—	7	1	—	4
CDU	—	6	—	1	4
SPD	—	—	—	—	3

¹ In Hamburg: Erster Bürgermeister; in Bremen: Präsident des Senats; in Berlin: Regierender Bürgermeister.
² In Hamburg, Bremen und Berlin: Senatoren.
³ In Bayern.
Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971; Statistisches Bundesamt.

Kapitel I

sehen ist (z. B. Artikel 84 Abs. 1, Artikel 105 Abs. 3 GG), darüber hinaus ein Zustimmungsrecht („Zustimmungsgesetze“); der gemischt zusammengesetzte Vermittlungsausschuß soll Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat, die in einem einzelnen Gesetzgebungsverfahren auftreten, ausräumen (Artikel 77 GG).

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung

67. Das Selbstverwaltungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften ist durch Artikel 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gewährleistet. Diese institutionelle Garantie hindert die Bundes- und Landesgesetzgebung, die gesetzlich umschriebene Zuständigkeit der Gemeinden und Kreise, ihre eigenen Angelegenheiten in eigener Verantwortung selbst zu regeln, ganz zu beseitigen oder auch nur soweit einzuschränken, daß die kommunale Selbstverwaltung die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und innerlich ausgehöhlt wird¹¹⁶. Neben einem gewissen Bestand an sachlichen Aufgaben sind die Finanz- und Personalhoheit der Kommunen zum geschützten Bereich der Selbstverwaltung zu rechnen. Die Gemeinden und Kreise können die Verfassungsgarantie ihrer Selbstverwaltung gegen Beeinträchtigungen durch Bundes- oder Landesgesetz mit Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht verteidigen, bei Landesgesetzen jedoch nur, soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG; § 91 BVerfGG). Das Grundgesetz schreibt ferner zwingend vor, daß das Volk in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muß, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist; in Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten (Artikel 28 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG).

Die Anpassung der Organisation der kommunalen Selbstverwaltung an die wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen und an die zunehmenden Anforderungen der sozialstaatlichen Verantwortung¹¹⁷ ist eine Hauptaufgabe der gegenwärtig in allen Bundesländern vorangetriebenen Gebiets- und Verwaltungsreform¹¹⁸. Die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie sichert zwar nicht den Bestand einzelner kommunaler Gebietskörperschaften, gewährleistet aber das Strukturprinzip der kommunalen Selbstverwaltung und verpflichtet den Staat zu einer rechtzeitigen und umfassenden Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise¹¹⁹.

b) Der demokratische Zentralismus (DDR)*Grundgedanken und Begriff*

68. Die Verfassung von 1949 ging in traditioneller Weise davon aus, daß Deutschland sich auf den deutschen Ländern aufbaut (Artikel 1, Abs. 1). Die kommunale Selbstverwaltung war verfassungsrechtlich verankert (Artikel 139). Im Jahre 1952 wurden die Länder aufgelöst und das Staatsgebiet in 14 Bezirke und Berlin-Ost mit der „Funktion eines Be-

zirks“ gegliedert. Parallel dazu wurden 1952/53 durch Ordnungen des Ministerrats die Gebietskörperschaften in örtliche Organe der Staatsgewalt umgewandelt und die kommunale Selbstverwaltung abgeschafft. Damit wurden im Staatsaufbau die Voraussetzungen für die Verwirklichung des „demokratischen Zentralismus“ geschaffen.

Die allgemeine Geltung des Prinzips des demokratischen Zentralismus wurde erstmals in § 5 Abs. 1 des „Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht“ vom 17. Januar 1957 (GBl. I S. 65) ausdrücklich gesetzlich bestätigt. Die Verfassung von 1968 erklärt den demokratischen Zentralismus in Artikel 47 Abs. 2 zur Grundlage, auf der die „Souveränität des werktätigen Volkes“ als das tragende Prinzip des Staatsaufbaus verwirklicht werden soll. Das Prinzip des demokratischen Zentralismus gilt auch für die gesamtwirtschaftliche Organisation („sozialistische Planwirtschaft“, Artikel 9 Abs. 3) und die Organisation der Betriebe, Städte und Gemeinden („zentrale staatliche Planung und Leitung“, Artikel 41).

Nach dem Statut der SED von 1963 besagt das Prinzip des demokratischen Zentralismus folgendes:

- „a) daß alle Parteiorgane von unten bis oben demokratisch gewählt werden;
- b) daß die gewählten Parteiorgane zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre Tätigkeit vor den Organisationen verpflichtet sind, durch die sie gewählt werden;
- c) daß alle Beschlüsse der höheren Parteiorgane verbindlich sind, straffe Parteidisziplin zu üben ist und die Minderheit sowie der einzelne sich den Beschlüssen der Mehrheit diszipliniert unterordnet.“

Im staatlichen Bereich bedeutet der demokratische Zentralismus analog:

- a) Wählbarkeit der staatlichen Machtorgane,
- b) Rechenschaftspflicht der Volksvertretungen, der Abgeordneten, der Richter, der staatlichen und wirtschaftlichen Leiter,
- c) Verbindlichkeit der Beschlüsse höherer Staatsorgane, strenge Staats- und Verwaltungsdisziplin.

Zwei Komponenten des Prinzips

69. Der Begriff des demokratischen Zentralismus vereint eine zentralistische Komponente und eine demokratische. Dies kommt in der für den staatlichen Bereich gegenwärtig verwendeten Bestimmung „Verbindung der zentralen staatlichen Leitung und Planung mit der Bürgerinitiative“ klar zum Ausdruck. Diese Verbindung der beiden Komponenten ermöglicht, daß der demokratische Zentralismus den jeweiligen politischen Erfordernissen entsprechend unterschiedlich verwirklicht werden kann¹²⁰. Hierbei kommt allerdings der zentralistischen Komponente immer die größere Bedeutung zu. Ein solches Verständnis des Prinzips des demokra-

tischen Zentralismus steht jeder Art von Selbstverwaltung, sei es in einem kommunalen oder einem anderen Bereich der staatlichen Organisation, entgegen. So wird denn auch die Selbstverwaltung in der DDR abgelehnt ¹²¹.

Die Dezentralisation widerspricht dem demokratischen Zentralismus schon begrifflich. Schwankungen unterliegt das Ausmaß der Zentralisation. Eine Dekonzentration im Sinne der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf nachgeordnete Behörden aus Gründen der zweckmäßigen Arbeitsteilung, wobei die Eingriffsmöglichkeiten der übergeordneten Behörde erhalten bleiben, kann auf dieser Grundlage erfolgen.

System der Volksvertretungen

70. Die Verfassung von 1968 erklärt in Artikel 5 Abs. 2 S. 1 die Volksvertretungen zur „Grundlage des Systems der Staatsorgane“. An ihrer Spitze steht die Volkskammer als „das oberste staatliche Machtorgan“ (Artikel 48 Abs. 1 S. 1). Ihre Leitungskompetenz gegenüber den örtlichen Volksvertretungen (Bezirkstage — Kreistage, Stadtverordnetenversammlungen, Stadtbezirksversammlungen, Gemeindevertretungen) werden allerdings vom Staatsrat wahrgenommen (Artikel 66). Die örtlichen Volksvertretungen sollen gemäß Artikel 81 Abs. 2 S. 1 Verf. „über alle Angelegenheiten, die ihr Gebiet und seine Bürger betreffen“, „in eigener Verant-

wortung“ entscheiden. Die „Eigenverantwortung“ bedeutet im Hinblick auf das Prinzip des demokratischen Zentralismus eine Dekonzentration der Staatsgewalt unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit (vgl. Schaubild 4).

In der Praxis ist in den letzten Jahren eine Belebung der Aktivität der Volksvertretungen und ihrer Kommissionen zu beobachten. Die gesetzlichen Regelungen und die einschlägigen Erörterungen über die Rolle der Volksvertretungen lassen jedoch den Spielraum ihrer Aktivität nach wie vor unbestimmt. Während zunächst die „Eigenverantwortung“ der örtlichen Volksvertretungen etwas stärker im Vordergrund stand ¹²², wird seit Ende 1968 das Prinzip des demokratischen Zentralismus wieder stärker zentralistisch interpretiert. In diesem Zusammenhang wird hervorgehoben, daß die Volksvertretungen keine örtlichen Sonderinteressen, sondern gesamtgesellschaftliche Interessen wahrzunehmen hätten ¹²³.

Die Bedeutung der Volksvertretungen ist im Vergleich zu ihren vollziehend-verfügenden Organen, den Räten, und deren Fachorganen nach wie vor gering. Die Räte sind einerseits der sie bestellenden Volksvertretung der gleichen Stufe, andererseits dem nächsthöheren Rat verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Die tatsächliche Leitungskompetenz liegt beim übergeordneten Rat, dessen Vorsitzender gegenüber den Vorsitzenden der nachgeordneten Räte weisungsbefugt ist.

Übersicht 16

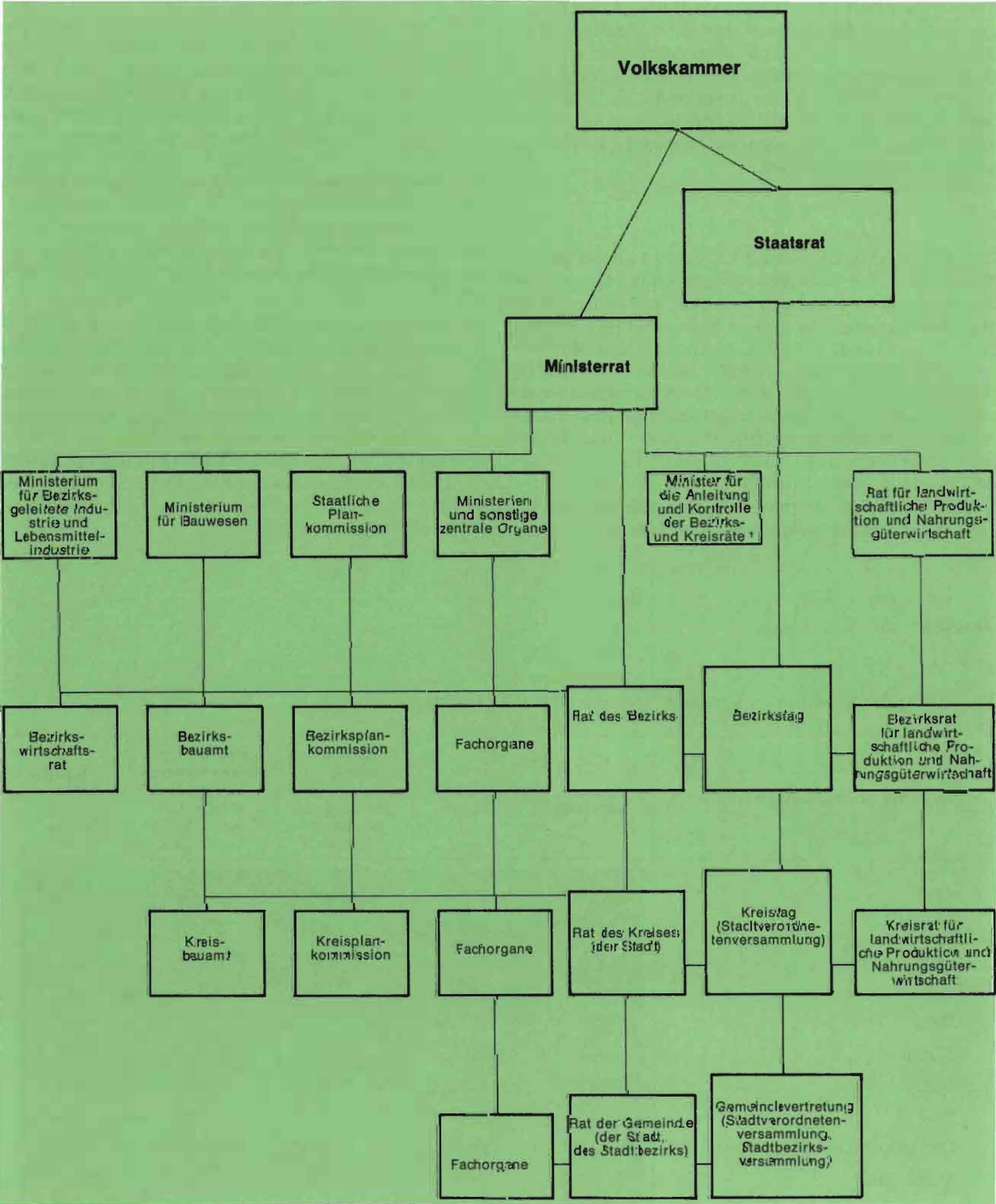
Verteilung der Sitze in den Volksvertretungen der DDR (1970)

Partei/Massenorganisation	Volkskammer	Bezirkstage	Kreistage und Stadtverordnetenversammlungen der Stadt-kreise	Stadtverordnetenversammlungen der Städte und Gemeindevertretungen	Stadtbezirksversammlungen
SED	127	726	4 463	60 382	819
CDU	52	280	1 736	10 145	309
LDPD	52	282	1 644	6 043	308
NDPD	52	283	1 718	5 765	304
DBD	52	293	1 661	14 111	158
FDGB	68	396	2 029	23 601	445
DFD	35	228	1 230	19 536	241
FDJ	40	249	1 499	14 740	294
Deutscher Kulturbund	22	101	435	1 671	73
VdgB/BHG	—	—	483	14 403	13
Konsumgenossenschaften	—	—	312	7 752	36
Nationale Front	—	—	4	2 714	—

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971.

Schaubild 4

System der Volksvertretungen und ihrer Organe in der DDR (Stand: 1971)



— Institutionelle Hauptbeziehung.

* November 1971 aufgelöst

Quelle: Zusammengestellt nach den geltenden Rechtsnormen

4. Die Funktionen der Staatsgewalt

a) Die Rechtsetzung (Bundesrepublik Deutschland)

Die parlamentarische Gesetzgebung

71. Im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes ist die parlamentarische Gesetzgebung verfassungsrechtlich wie politisch der ausschlaggebende Vorgang der Rechtsetzung. Dem entspricht es, daß das Gesetz unter der Verfassung der höchstrangige Normativakt der Rechtsordnung ist ¹²⁴.

In dem bundesstaatlich gegliederten System der Rechtsquellen sind die vom Bundestag beschlossenen Bundesgesetze das Kernstück des Bundesrechts und die von den Landtagen beschlossenen Landesgesetze das Kernstück des Landesrechts. Nach dem Grundgesetz ist die parlamentarische Gesetzgebung die einzige originäre Form der Rechtserzeugung, d. h. die einzige Form der Rechtsetzung, die ohne besondere Ermächtigung, wenn auch gebunden an die Verfassung, die aus dem politischen Prozeß hervorgehenden Entscheidungen mit normativer Geltung ausstatten kann. Der Rechtsetzung durch parlamentarische Gesetzgebung oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung vorbehalten sind die Schaffung, Veränderung und Fortentwicklung des Rechts und die Begründung, Beseitigung und sonstige Gestaltung individueller Rechte und Pflichten. In der maßgeblichen Funktion der parlamentarischen Gesetzgebung und in dem Geltungsvorrang des Gesetzes zeigen sich die Verwirklichung der Volkssouveränität, die Legitimation und Kontrolle des Legislativprozesses auf der Grundlage eines öffentlichen und rechtlich festgelegten Vorganges der politischen Meinungs- und Willensbildung sowie die Einheit der Rechtsgemeinschaft und der Rechtsordnung.

Der parlamentarischen Gesetzgebung und der von ihr abgeleiteten Rechtsetzung der Exekutive und der Selbstverwaltungskörperschaften kommt der Vorrang, nicht aber das Monopol der Rechtserzeugung zu. Kraft der verfassungsrechtlich gewährleisteten Tarifautonomie (Artikel 9 Abs. 3 GG) sind die Koalitionen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer befähigt, für einen zentralen Teil des Arbeits- und Wirtschaftslebens gemeinsam Rechtssätze in Gestalt des normativen Teils der Tarifverträge zu setzen (siehe das Kapitel Arbeitsrecht). Die besonders durch die Generalklauseln des Gesetzesrechts angeregte rechtsfortbildende Tätigkeit der Gerichte schafft ein über den jeweils entschiedenen Einzelfall hinaus wirksames „Richterrecht“, dessen Bedeutung angesichts der raschen gesellschaftlichen Entwicklung und infolge der immer detaillierter werdenden Gesetze mangels einer kodifikatorischen Festlegung des Zusammenhangs der Rechtsordnung zugenommen hat. (Siehe das Kapitel Rechtspflege.) Wegen dieser Erscheinungen kann die Rechtsetzungsfunktion nicht allein durch eine Entwicklung des Gesetzesbegriffs aus der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung erklärt werden. Außerhalb des Legalzusammenhangs der Rechtsordnung der Bundes-

republik befindet sich die supranationale Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, vor allem durch die Verordnungen des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Das abgeleitete Rechtssetzungsrecht der Exekutive durch Rechtsverordnungen, Satzungen und Verwaltungsvorschriften

72. Zur Rechtsordnung gehören neben den Gesetzen die von den Organen der vollziehenden Gewalt (Bundesregierung, Landesregierungen, Ministerien, Bezirksregierungen, Behörden der Sonderverwaltungen, kommunale Gebietskörperschaften) erlassenen Rechtssätze: die Rechtsverordnungen und die Satzungen. Die Rechtsetzungsmacht von Organen der vollziehenden Gewalt besteht nur insoweit, als eine Ermächtigung durch Gesetz gegeben ist. Jegliche nichtparlamentarische Rechtsetzung ist in dem Sinn abgeleitete Rechtssetzung, als sie nur auf Grund Gesetzes stattfinden kann und nur im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung möglich ist. Rechtsverordnungen und Satzungen sind nichtig, wenn sie der gesetzlichen Ermächtigung oder sonstigem Gesetzesrecht widersprechen.

Die Zahl der Rechtsverordnungen und der Satzungen überwiegt die der Gesetze bei weitem. Angesichts der strikten Gesetzesbindung der abgeleiteten Rechtssätze ist dieses quantitative Verhältnis kein Anzeichen für eine entsprechend geringe Bedeutung der parlamentarischen Gesetzgebung. Die Rechtsetzungstechnik der Rechtsverordnung beruht auf dem Prinzip der Dekonzentration. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit werden die Regelung technischer Einzelheiten, die Berücksichtigung regionaler und örtlicher Besonderheiten und die Anpassung an rasch veränderliche Situationen der exekutivischen Rechtsetzung im Rahmen und nach den Richtlinien des Gesetzes überlassen. Die Satzung ist ein Rechtsetzungsakt einer Selbstverwaltungskörperschaft kraft der dieser in den eigenen Angelegenheiten gesetzlich verliehenen Autonomie. Der wichtigste Fall der Satzungsgewalt ist die auch verfassungsrechtlich gewährleistete (Artikel 28 Abs. 2 GG) Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften.

Anders als die Rechtsverordnungen und Satzungen stellen die Verwaltungsvorschriften lediglich dienstliche Vorschriften vorgesetzter Behörden für den Vollzug von Gesetzen und Rechtsverordnungen oder, wenn eine besondere gesetzliche Regelung fehlt, für die Ausübung des Verwaltungsermessens dar, ohne von sich aus eine normative Verbindlichkeit für den Verwaltungsunterworfenen zu besitzen ¹²⁵. Über die ihnen zunächst nur innewohnende interne Bindung hinaus können Verwaltungsvorschriften auch eine anspruchsbegründende Außenwirkung im Verhältnis der Verwaltung zum Bürger begründen. Dies geschieht im Wege der „Selbstbindung der Verwaltung“ kraft des allgemeinen Gleichheitssatzes (Artikel 3 Abs. 1 GG), der die Exekutive zur Gleichbehandlung der Betroffenen bei der Ausübung öffentlicher Gewalt verpflichtet, und des rechtsstaatlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes ¹²⁶.

Kapitel I

Begrenztheit der Delegation von Rechtsetzungsmacht

73. In bewußter Abkehr von der Praxis der Weimarer Republik schreibt Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG vor, daß der Bundesgesetzgeber bei der Verleihung von Verordnungsmacht an die Exekutive Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmen muß. Diese verfassungsrechtliche Anforderung an die Gesetzgebung, die von grundlegender Bedeutung für die Verordnungspraxis der Exekutive unter dem Grundgesetz ist, will die Macht der Exekutive im Bereich der Rechtsetzung begrenzen und die Verantwortung der Legislative für den Inhalt der Rechtsordnung stärken¹²⁷. Das Parlament soll sich seiner Verantwortung nicht dadurch entledigen können, daß es Rechtsetzungsmacht der Exekutive überläßt, ohne genau die Grenzen dieser abgeleiteten Kompetenz bedacht und bestimmt zu haben; die Exekutive soll nicht, gestützt auf unbestimmte Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen, praktisch an die Stelle des Parlaments treten. An der durch Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangten Beschränkung fehlt es jedenfalls dann, wenn die Ermächtigung so unbestimmt ist, daß nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Es genügt, wenn das der Exekutive zugewiesene Regelungsprogramm durch Auslegung des ermächtigenden Gesetzes mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden kann.

Das Verfahren der Bundesgesetzgebung

74. Das Verfahren der Bundesgesetzgebung ist im Grundgesetz (Artikel 76 ff. GG), das der Landesgesetzgebung in den Landesverfassungen geregelt. Die wenigen Verfahrensnormen der Verfassung werden durch das Parlamentsrecht ergänzt¹²⁸.

Das Recht, einen Gesetzentwurf als Vorlage beim Bundestag einzubringen, die Gesetzesinitiative, steht der Bundesregierung, dem Bundesrat und einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern des Bundestages zu (Artikel 76 Abs. 1 GG). Gesetzesvorlagen „aus der Mitte des Bundestages“ müssen von mindestens soviel Abgeordneten unterschrieben sein, wie einer Fraktionsstärke entspricht¹²⁹. Eine Fraktion besteht aus mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages (§ 10 Abs. 1 GeschOBTag).

Vorlagen der Bundesregierung werden zunächst dem Bundesrat zugeleitet, der sich innerhalb von sechs Wochen äußern kann. Gesetzesvorlagen des Bundesrates werden durch Vermittlung der Bundesregierung eingebracht, die sich dazu äußern muß. Die Ausübung der Gesetzesinitiative bei den insgesamt 3571 Gesetzesvorlagen der ersten fünf Legislaturperioden des Bundestages verteilt sich statistisch wie folgt: Vorlagen der Bundesregierung, die dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet wurden — 2107, aus der Mitte des Bundestages — 1392, des Bundesrates — 72. Bezogen auf die insgesamt 2395 Gesetzesbeschlüsse des Bundestages in den ersten fünf Legislaturperioden verteilt sich die Ausübung

der Gesetzesinitiative wie folgt: Gesetzesbeschlüsse auf Initiative der Bundesregierung — 1826, des Bundestages — 535, des Bundesrates — 34¹³⁰. Der starke Rückgang des Anteils der Initiativen aus der Mitte des Bundestages bei den Gesetzesbeschlüssen erklärt sich daraus, daß die Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auch erfolglose Initiativen der Opposition umfassen.

Der maßgebliche Legislativakt ist die Beschlußfassung des Bundestages über die Gesetzesvorlage (Artikel 77 Abs. 1 GG). Nach der Geschäftsordnung werden die Vorlagen in drei Lesungen behandelt. Nach der ersten Lesung, welche die Grundsätze der Vorlage zum Gegenstand hat, kann der Gesetzentwurf an einen oder mehrere Ausschüsse überwiesen werden; das ist der Regelfall. Die auf die Ausschüßberatungen folgende zweite und dritte Lesung finden oft in derselben Sitzung des Bundestages statt. An die Beschlußfassung des Bundestages über die Annahme der Gesetzesvorlage schließt sich die verfassungsmäßige Beteiligung des Bundesrates an. Der Bundesrat kann vor seiner Entscheidung über Einspruch bzw. Zustimmung die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen; bei Zustimmungsgesetzen können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Nach Abschluß des Vermittlungsverfahrens kann der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen die Zustimmung erteilen oder verweigern, bei Einspruchsgesetzen binnen zwei Wochen Einspruch einlegen. Im Falle des Einspruchs muß der Bundestag erneut beschließen und den Einspruch mit den in Artikel 77 Abs. 4 GG vorgeschriebenen Mehrheiten zurückweisen, damit die Vorlage Gesetz werden kann.

Ist ein Gesetz nach Mitwirkung des Bundesrates „zustande gekommen“ (Artikel 78 GG) bedarf es zu seinem Inkrafttreten, nach Gegenzeichnung (Artikel 58 GG; § 29 GeschOBReg), der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und der Verkündung im Bundesgesetzblatt (Artikel 82 GG).

b) Die Rechtsquellen (DDR)*Partei und Rechtsetzung*

75. Die Parteibeschlüsse sind in der DDR keine für alle Bürger unmittelbar verbindlichen Normen. Sie sind aber verbindlich für den Staat, seine Organe und Funktionäre, wie es sich aus dem in Artikel 1 Abs. 1 Verf. (1968) normierten Führungsmonopol und einigen gesetzlichen Regelungen¹³² ergibt.

Die Einwirkung der Parteibeschlüsse auf die Rechtsetzung ist doppelter Art. Einmal können direkte Anweisungen an die Rechtsetzungsorgane ergehen. So enthält z. B. das vom VI. Parteitag der SED im Januar 1963 verabschiedete Parteiprogramm die Weisung: „Es sind neue Gesetzbücher des Zivil-, Straf- und Familienrechts auszuarbeiten“¹³³. Wichtiger ist jedoch eine weitere Methode: Die SED legt „aufgrund einer wissenschaftlichen Analyse eines gegebenen Entwicklungsstandes der Gesellschaft und ihrer Prognosestätigkeit die Schritte zur Durch-

setzung der objektiven Gesetze“ fest. Diese Beschlüsse gelten als Grundlage für die Schaffung von Rechtsnormen¹³⁴. Dadurch werden rechtspolitische Programme entworfen, mit deren Verwirklichung der Staat beauftragt wird. Die Partei legt die Richtlinien fest; der Staat hat die Aufgabe, diese Richtlinien zu konkretisieren und in juristische Formen zu fassen.

Die Rechtsquellen

76. Jedes Organ ist grundsätzlich berechtigt, die Rechtsnormen zu erlassen, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben als erforderlich erachtet, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob Rechte oder Pflichten der Bürger betroffen werden oder nicht. Nachdem die Unterscheidung zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift aufgehoben wurde, sind Rechtsnormen und Verwaltungsmaßnahmen nicht mehr voneinander abzugrenzen. Dementsprechend gilt für die Rechtsetzungstätigkeit der Exekutive kein Vorbehalt des Gesetzes in dem Sinne, daß Rechtsverordnungen nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden dürften. In der Rechtsetzungspraxis kommen generelle und spezielle Ermächtigungen vor¹³⁵.

Ein in sich geschlossenes System der Rechtsquellen gibt es in der DDR nicht. Es besteht jedoch eine formelle Rangordnung¹³⁶ der Rechtsnormen, die sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung des rechtsetzenden Organs und der Art der Verkündung ergibt. Innerhalb dieser Rangordnung gilt das Prinzip vom Vorrang der höheren Rechtsnorm: Kein Organ darf Rechtsvorschriften erlassen, die einer ranghöheren Rechtsvorschrift widersprechen. In diesem Sinne werden folgende „allgemeinverbindliche Rechtsvorschriften“ als „formelle Quellen des Rechts“ angesehen:

- a) Die Verfassung. Ihre herausgehobene Stellung kommt darin zum Ausdruck, daß sie lediglich in einem qualifizierten Gesetzgebungsverfahren geändert werden kann. Verfassungsändernde Gesetze müssen den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändern oder ergänzen und bedürfen der Zustimmung von zwei Dritteln aller Abgeordneten der Volkskammer (Artikel 63 Abs. 2 S. 2, Artikel 108 Verf.).
- b) Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer. Die Gesetze sind die übliche Form der Rechtsetzung. Diese Rechtsform wird vornehmlich bei umfassenden Kodifikationen wichtiger Rechtsgebiete,

Übersicht 17

Die Rechtsetzung in der DDR nach Organen (1961 bis 1970)

Jahr	Volkskammer		Staatsrat Erlasse und Beschlüsse normativen Inhalts	Nationaler Verteidigungsrat Anordnungen	Ministerrat Verordnungen und Beschlüsse	Leiter zentraler Staatsorgane Anordnungen und Durchführungsbe- stimmungen
	Gesetze und Beschlüsse normativen Inhalts	davon Zu- stimmungs- gesetze zu internatio- nalen Ver- trägen				
1961	8	—	10	—	75	231
1962	18	1	4	3	112	232
1963	12	1	9	2	85	282
1964	7	2	5	1	77	304
1965	11	—	5	1	60	255
1966	10	1	3	—	81	371
1967	14	4	11	—	77	239
1968	20	1	7	—	82	305
1969	13	4	7	2	54	205
1970	10	2	6	—	78	254
Insgesamt	123 (3,3 %)	16	67 (1,8 %)	9 (0,2 %)	781 (21,3 %)	2 678 (73,4 %)

Quelle: GBl., Teil I—II, 1961—1971.

Kapitel I

Zustimmungen zu wichtigen internationalen Verträgen und bei Verabschiedung der Wirtschafts- und Haushaltspläne angewandt. Die übrigen Akte der Volkskammer werden meistens als Beschlüsse bezeichnet.

- c) Erlasse und Beschlüsse des Staatsrates. Das Verhältnis dieser Rechtsakte zu den Gesetzen und untereinander ist unklar. Die Formulierungen des Artikel 71 Verf. sowie die grundsätzlichen Regelungen über das Verhältnis zwischen Volkskammer und Staatsrat legen den Schluß nahe, daß die Erlasse unter den Gesetzen stehen. Im offiziellen Verfassungskommentar wird hierzu gesagt, daß die Erlasse „nächst den Gesetzen höchste Rechtsakte der DDR“ seien¹³⁷. In der Rechtssetzungspraxis wird eine Gleichordnung in Gestalt der Arbeitsteilung praktiziert. Im Verhältnis von Erlaß und Beschluß soll das Prinzip gelten, daß Regelungen mit starkem normativen Einschlag durch Erlaß erfolgen, während die Rechtsform der Beschlüsse für einmalige Verfassungsakte und programmatische Richtlinienbestimmungen gewählt werden¹³⁸. In der Praxis gehen beide Regelungsformen ineinander über. So sind richtlinienhafte Grundsatzregelungen auf dem Gebiete der Rechtspflege¹³⁹, des Kommunalwesens¹⁴⁰ und der Wirtschaftsreform¹⁴¹ teils durch Erlaß, teils durch Beschluß erfolgt.
- d) Anordnungen des Nationalen Verteidigungsrats. Durch sie werden normative Regelungen auf militärischem Gebiet getroffen.
- e) Verordnungen und Beschlüsse des Ministerrats. Ihre Rechtsgrundlage bildet die generelle Ermächtigung des Artikels 79 Abs. 1 S. 2 Verf. (1968). Sie können vom Ministerrat als Ganzem oder von seinem Präsidium erlassen werden. Die inhaltlichen Grenzen zwischen Verordnung und Beschluß sind auch hier fließend. Im allgemeinen gilt ebenfalls der Grundsatz, daß normative Regelungen durch Verordnung, programmatisch-richtlinienhafte Bestimmungen durch Beschluß getroffen werden sollen. Letztlich jedoch entscheidet der Ministerrat über die Formgebung nach freiem Ermessen. Eine besondere Art der Verordnung stellt die Durchführungsverordnung dar, die der Konkretisierung von Gesetzen dient.
- f) Anordnungen und Durchführungsbestimmungen der Leiter zentraler staatlicher Organe. Das Recht, diese Rechtsvorschriften zu erlassen, steht den Mitgliedern des Ministerrats generell zu (§ 9 Abs. 4 MinRatG). Die Leiter der übrigen zentralen Organe, die unmittelbar dem Ministerrat unterstellt sind, können im Einzelfall oder generell ermächtigt werden, Rechtsvorschriften zu erlassen (§ 9 Abs. 5 MinRatG). In der Praxis entfalten die größte Aktivität der Vorsitzende des Rates für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft (seit November 1971: Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungs-

güterwirtschaft) und der Minister der Finanzen, gefolgt von den Ministern für Gesundheitswesen, für Handel und Versorgung, für Bauwesen und Verkehrswesen¹⁴². Erheblich geringer ist hingegen die Rechtsetzungstätigkeit der „klassischen“ Ministerien (mit Ausnahme des Ministeriums der Finanzen)¹⁴³. Die Unterscheidung zwischen Anordnung und Durchführungsbestimmung ergibt sich meistens aus der Art der Legitimation. Beruht sie auf einer allgemeinen Ermächtigung, so wird von Anordnung gesprochen; handelt es sich um eine spezielle Ermächtigung zur Konkretisierung eines Gesetzes oder einer Verordnung, so wird die Bezeichnung „Durchführungsbestimmung“ gewählt.

- g) Beschlüsse der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte. Bei ihnen handelt es sich um örtlich begrenztes Satzungsrecht, das nur für das Gebiet der jeweiligen Verwaltungseinheit gilt. Die Rechtsetzungsbefugnis der Volksvertretungen beruht auf der Verfassung (Artikel 82 Abs. 1), während sich das Recht der Räte, verbindliche Beschlüsse zu fassen, aus ihrer allgemeinen Aufgabenstellung ergibt, die höherrangigen Rechtsnormen durchzuführen.

Veröffentlichungsvorschriften

77. Die allgemeinverbindlichen zentralen Rechtsvorschriften werden im Gesetzblatt der DDR veröffentlicht (Artikel 89 Abs. 1 Verf.). Dies erscheint in drei Teilen. In Teil I erscheinen die Rechtsvorschriften der Volkskammer, des Staatsrats und des Nationalen Verteidigungsrats, in Teil II die Rechtsvorschriften des Ministerrats und der Leiter zentraler Staatsorgane, in Teil III die Anordnungen der Leiter zentraler Staatsorgane, die staatliche Organe, Betriebe und Einrichtungen betreffen und somit keine Außenwirkung für den einzelnen Bürger entfalten. Rechtsvorschriften können auch im Sonderdruck des Gesetzblattes veröffentlicht werden¹⁴⁴. Die Beschlüsse der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte werden „in geeigneter Form“ veröffentlicht (Artikel 89 Abs. 2 Verf.), d. h. durch die Presse, durch Aushang usw. jeweils nach den örtlichen Gegebenheiten und dem Ermessen des Rechtsetzungsorgans. Die Form der Veröffentlichung richtet sich nach der Form der Rechtsnorm, über die das betreffende Rechtsetzungsorgan nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten entscheidet. Da keine materiellen Abgrenzungskriterien bestehen und eine Unterscheidung zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift nicht bekannt ist, besteht die Gefahr, daß für den Bürger einschneidende Regelungen nicht zu seiner Kenntnis gelangen. In der Praxis scheint diese Gefahr allerdings nicht allzu groß zu sein. Das Oberste Gericht hat durch Urteil vom 27. Januar 1967 festgelegt, daß Anweisungen, Verfügungen und Verlautbarungen ähnlicher Art der Leiter zentraler Staatsorgane keine allgemeinverbindlichen Rechtsnormen seien, wenn sie nicht im Gesetzblatt veröffentlicht worden sind¹⁴⁵.

Übersicht 18

Gesetzesentwürfe nach Initiatoren in der Volkskammer der DDR 1961 bis 1970

Jahr	Eingebrachte und verabschiedete Gesetze ¹	Initiatoren		
		Ministerrat	Staatsrat	Volkskammer
1961	8	5	3	—
1962	17	11	6	—
1963	11	3	8	—
1964	5	2	3	—
1965	11	8	3	—
1966	9	9	—	—
1967	10	8	2	—
1968	19	6	13	—
1969	9	5	4	—
1970	8	5	3	—
Insgesamt	107	62	45	—

¹ Einschließlich Beschlüsse normativen Inhalts, ausschließlich Zustimmungsgesetze zu internationalen Verträgen.

Quelle: GBl., I, 1961—1971; Sozialistische Demokratie, Jahrgänge 1961—1971.

Gesetzgebungsverfahren

78. Während über das Rechtsetzungsverfahren des Ministerrats, des Nationalen Verteidigungsrats und des Staatsrats keine gesetzlichen Bestimmungen existieren, ist das Gesetzgebungsverfahren in Artikel 65 Verf. (1968) geregelt. Das Recht der Gesetzesinitiative steht den Abgeordneten, den Volkskammerausschüssen, dem Staatsrat, dem Ministerrat und dem FDGB zu. Die größte praktische Bedeutung kommt dem Initiativrecht des Ministerrats und des Staatsrats zu, die sich bei der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe häufig auf Sachverständigenkommissionen stützen. Das Initiativrecht des FDGB ist erst durch die Verfassung von 1968 geschaffen worden. Bislang ist der FDGB formell noch nicht als Gesetzesinitiator aufgetreten, aber er wirkt — wie schon vor 1968 — bei der Ausarbeitung von arbeits- und sozialrechtlichen Gesetzen mit ¹⁴⁶. Ohne praktische Bedeutung ist hingegen das Initiativrecht der Volkskammer (vgl. Übersicht 18). Bevor die Gesetzesvorlagen in der Volkskammer eingebracht werden, werden sie vom Staatsrat auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft. Daß jede Gesetzesvorlage den Staatsrat passiert, ist nicht zwingend, jedoch die Regel ¹⁴⁷. Zu den Beratungen können Fachleute, Staatsfunktionäre und Funktionäre gesellschaftlicher Organisationen hinzugezogen werden: die Vertreter der zuständigen Volkskammerausschüsse werden regelmäßig einge-

laden ¹⁴⁸. Den Beratungen wird häufig erhebliche Publizität zuteil. Stimmt der Staatsrat der Vorlage zu, so überweist er sie an die Volkskammer, wobei er gleichzeitig den Ausschuß bestimmt, der sich mit der Vorlage beschäftigen soll. Die Beratung in den zuständigen Ausschüssen hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Vor allem seit Beginn der 5. Legislaturperiode im Juli 1967 ist eine größere Aktivität der Ausschüsse zu registrieren, die gelegentlich Änderungsvorschläge ausarbeiten. Die wichtigste Rolle spielt der Verfassungs- und Rechtsausschuß, dessen Sprecher in der Plenarsitzung der Volkskammer üblicherweise auch die Stellungnahme der übrigen Ausschüsse vorträgt, falls sich mehrere Ausschüsse mit der Vorlage beschäftigt haben. In den Plenarsitzungen wird die Zustimmung zu der Gesetzesvorlage und den eventuellen Änderungsvorschlägen der zuständigen Ausschüsse einstimmig erteilt. Um das Verfahren zu vereinfachen, ist in der Geschäftsordnung vom 12. Mai 1969 (GBl. I S. 21) bestimmt worden, daß die Beratung von Gesetzesvorlagen grundsätzlich in einer Lesung erfolgt. Dies entspricht der ständigen Praxis, da die Volkskammer schon vorher regelmäßig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, erste und zweite Lesung zusammenzufassen ¹⁴⁹.

Wichtige Gesetzesentwürfe, denen eine Massenwirkung gesichert werden soll, werden einer öffentlichen Diskussion, die plebiszitäre Elemente enthalten kann, unterbreitet ¹⁵⁰. Die Entwürfe werden in der Tagespresse veröffentlicht. Die Massenorganisationen und die Nationale Front haben die Aufgabe, diese Entwürfe in Veranstaltungen und Versammlungen zu diskutieren.

Die von der Volkskammer verabschiedeten Gesetze werden vom Vorsitzenden des Staatsrats unterzeichnet und innerhalb eines Monats im Gesetzblatt verkündet. Eine Gegenzeichnung ist nicht vorgesehen. Falls nichts anderes bestimmt ist, treten die Gesetze am 14. Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Der Anteil der Gesetzgebung an der gesamten Rechtsetzung ist außerordentlich gering (vgl. Übersicht 17). Der Ministerrat und die Leiter der zentralen Staatsorgane erlassen 94,6 % der allgemeinverbindlichen Rechtsvorschriften und arbeiten zudem die meisten Gesetzesvorlagen aus.

c) Die Vollziehung (Bundesrepublik Deutschland)

Die vollziehende Gewalt

79. Nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz faßt das Grundgesetz die Aufgaben und Befugnisse der Exekutive unter dem einheitlichen Namen der „vollziehenden Gewalt“ zusammen (Artikel 20 Abs. 2 und 3, 1 Abs. 3 GG). Die vollziehende Gewalt ist aufzugliedern in die Funktionen der Regierung, der Verwaltung und der Befehls- und Kommandogewalt. Im Bereich der Verwaltung besteht ein Unterschied zwischen der Ausübung öffentlicher Gewalt durch die Behörden der (unmittelbaren) Staatsverwaltung, der dezentralisierten Ausübung der Verwaltung durch Behörden der rechtsfähigen Verwaltungsein-

Kapitel I

heiten der mittelbaren Staatsverwaltung und der vielgestaltigen Selbstverwaltung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts. Diese sind meistens zugleich Träger der mittelbaren Staatsverwaltung.

Die Regierungsfunktion

80. Der Bundespräsident, die Bundesregierung, der Bundeskanzler und die einzelnen Ressortminister bilden organisatorisch die Spitze der Exekutive der Bundesrepublik. Die diesen Verfassungsorganen zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse bei der Ausübung der vollziehenden Gewalt werden als „Regierung“ bezeichnet.

Die Regierung als Staatsfunktion ist jedoch nicht allein ein Bestandteil der vollziehenden Gewalt und liegt nicht nur in der Hand der Verfassungsorgane, die die Spitze der Exekutive darstellen. Man versteht unter Regierung den Bereich der Staatsgewalt, „der in den Kreis des Politischen fällt, d. h. in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt“¹⁵¹, den „Bereich oberster staatlicher Selbstbestimmung und Leitung“¹⁵². Nach der verfassungsrechtlichen Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems im Grundgesetz liegt die so verstandene Funktion der Regierung grundsätzlich in der Hand des Bundestages und nur in einigen, allerdings wesentlichen Teilbereichen, bei der parlamentarisch kontrollierten Bundesregierung oder beim Bundeskanzler.

In einem engeren Sinn spricht man von „Regierung“ nur im Hinblick auf die der Spitze der Exekutive zukommende politische Leitungsfunktion. Diese Kompetenzaufteilung entbehrt allerdings im parteienstaatlichen System, in dem Parlament und Regierung Bestandteile einer nur im Zusammenhang wirksamen und verstehbaren gegliederten Leitungseinheit sind, des Antagonismus, der die Anfangszeit des Parlamentarismus prägte.

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung („Kanzlerprinzip“). Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung („Ressortprinzip“). Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung („Kollegialprinzip“). Diese Verbindung der drei Organisationsprinzipien für die Gliederung und Arbeitsweise der Regierung ist in Artikel 65 GG festgelegt. Dem Kollegialprinzip unterliegen auch die Befugnisse, die ausdrücklich dem aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern bestehenden Kollegialorgan Bundesregierung zugewiesen sind, wie z. B. die Ausübung der Gesetzesinitiative (Artikel 76 Abs. 1 GG).

Im Bereich der zur Regierungsfunktion gerechneten Auswärtigen Gehört gehören die Entscheidung über Krieg und Frieden (Artikel 115 a GG) und die Zustimmung zu den wesentlichen völkerrechtlichen Verträgen (Artikel 59 Abs. 2 GG) zur Vollmacht des — auf die Mitwirkung des Bundesrates angewiesen — Bundestages. Die organschaftliche Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im völkerrecht-

lichen Verkehr und die Ausübung des aktiven und passiven Gesandtschaftsrechts ist dem Bundespräsidenten zugewiesen (Artikel 59 Abs. 1 GG). Dessen Aufgabe beschränkt sich allerdings auf die Erklärungszuständigkeit, während die politische Entscheidung in diesen wie auch in allen anderen grundlegenden und richtungsbestimmenden Akten der Staatsführung, die der Exekutive zustehen, Sache des Bundeskanzlers (Artikel 65 Satz 1 GG) oder, in bestimmten Fällen, der Bundesregierung ist.

Der Verteidigungsfall

81. Die Stellung und die Entscheidungsbefugnisse von Bundestag und Bundesrat und die parlamentarischen Kontrollrechte gegenüber der Exekutive sollen soweit wie irgend möglich auch im Kriegsfall erhalten bleiben. Um zu verhindern, daß der Verteidigungsfall zur „Stunde der Exekutive“ wird, hat das Grundgesetz den „Gemeinsamen Ausschuß“ errichtet.

Die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen für die Erhaltung der gesellschaftlichen Daseinsgrundlagen, den Schutz der Bevölkerung, die Arbeitsweise der staatlichen Organe und die Inanspruchnahme einzelner im Falle eines Krieges sind nach langjährigen Auseinandersetzungen im Zusammenhang einer Regelung des „Notstandes“ durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) geschaffen worden¹⁵³. Die so zustande gekommenen Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes stellen eine komplizierte „Notstandsverfassung“ dar. Die Verfassungsvorschriften werden durch eine Anzahl von Gesetzen¹⁵⁴ ergänzt, die den Zivilschutz, besondere öffentliche Leistungspflichten und die Vorsorge in einigen sozialen Grundbereichen zum Gegenstand haben¹⁵⁵.

Der Verteidigungsfall ist gegeben, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Artikel 115 a GG); er kann auch auf Grund der Bündnispflichten der Bundesrepublik im Rahmen der NATO (Artikel 5 des NATO-Vertrages) und der WEU (Artikel V des WEU-Vertrages) eintreten¹⁵⁶.

Das Grundgesetz fordert, daß der Verteidigungsfall durch einen ausdrücklichen und grundsätzlich parlamentarischen Rechtsakt festgestellt wird, es sei denn, das Bundesgebiet wird mit Waffengewalt angegriffen und die zuständigen Bundesorgane sind außerstande, diese Feststellung sofort zu treffen. Die Feststellung des Verteidigungsfalles wird auf Antrag der Bundesregierung vom Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, beschlossen und bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Sie wird, wenn das rechtzeitig möglich ist, vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 GG im Bundesgesetzblatt verkündet. Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentreten des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig, wird der Verteidigungsfall durch das neue Verfassungsorgan

„Gemeinsamer Ausschuß“ mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder, festgestellt. Neben dem Verteidigungsfall kennt das Grundgesetz den nicht näher bestimmten „Spannungsfall“, der vom Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen festzustellen ist und die Anwendbarkeit bestimmter die Normallage verlassender Rechtsvorschriften zuläßt (Artikel 80 a GG).

Der Gemeinsame Ausschuß¹⁵⁷ besteht aus 22 vom Bundestag aus seiner Mitte entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmten Abgeordneten und 11 nicht weisungsgebundenen Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Außerhalb des Verteidigungsfalles hat der Gemeinsame Ausschuß außer einem Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich der „Planungen für den Verteidigungsfall“ keine Befugnisse. Der Gemeinsame Ausschuß kann, wie erwähnt, Bundestag und Bundesrat ausnahmsweise bei der Feststellung des Verteidigungsfalles ersetzen. Weiterhin hat er die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte, einschließlich der besonderen Rechte im Verteidigungsfall, wahr, wenn er im Verteidigungsfall mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder feststellt, daß dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß dieser nicht beschlußfähig ist (Artikel 115 e, 115 h Abs. 2 GG).

Der öffentliche Dienst

82. Das in Artikel 33 Abs. 5 GG ausgesprochene Verfassungsprogramm, daß das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln sei, stellt eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums dar. Es bildet außerdem die Grundlage für individuelle verfassungsrechtliche Rechte des Beamten auf Berücksichtigung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ durch den Dienstherrn und durch die Gesetzgebung, soweit diese Grundsätze die beamtenrechtliche Rechtsstellung des Beamten betreffen¹⁵⁸. Der „Funktionsvorbehalt“ des Artikels 33 Abs. 4 GG hebt einen tragenden Grundsatz des Berufsbeamtentums hervor, indem er das Beamtenverhältnis als ein „öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis“ charakterisiert. Weitere bereits ausdrücklich in der Verfassung genannte Grundsätze des Berufsbeamtentums, und darüber hinaus des gesamten öffentlichen Dienstes, die als Grundrechtsposition des Betroffenen ausgestaltet sind, sind der gleiche Zugang jedes Deutschen zu jedem öffentlichen Amt nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Artikel 33 Abs. 2 GG) und die Unabhängigkeit der Zulassung zu öffentlichen Ämtern und der im öffentlichen Dienst erworbenen Rechte von der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem religiösen Bekenntnis oder einer Weltanschauung (Artikel 33 Abs. 3 GG). Die Rechtsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst

sind arbeitsrechtlicher Natur, wenn auch inhaltlich mit deutlichen Annäherungen an das Beamtenrecht, und werden durch Gesetz und Tarifvertrag geregelt.

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

83. Der die Ausübung der öffentlichen Verwaltung beherrschende Verfassungssatz ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Abs. 3 GG). Dieser rechtsstaatliche Grundsatz unterwirft die Verwaltung dem Vorrang und dem Vorbehalt des Gesetzes. Das Gesetz hat „Vorrang“ vor jeder Verwaltungstätigkeit, sei es daß sie rechtsetzend in Verordnungen und Satzungen, sei es, daß sie vollziehend im Einzelfall in Verwaltungsakten auftritt. Der Gesetzesvorbehalt gibt an, welche Rechtsakte die Exekutive nur auf Grund eines Gesetzes vornehmen darf. Der Entscheidung des Gesetzgebers „vorbehalten“ sind jede Änderung der Rechtsordnung und jede nachteilige Veränderung der Rechte und Pflichten der Bürger. Jede exekutive Rechtsetzung und jeder in den rechtlich geschützten individuellen Freiheitsbereich belastend eingreifende Verwaltungsakt bedürfen der Rechtsgrundlage in einem Gesetz. Der Vorbehalt des Gesetzes schließt auch die verfassungsrechtliche Anforderung an die Gesetzgebung ein, daß jede gesetzliche Ermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt ist; denn sonst könnte die erstrebte Begrenzung des administrativen Handelns durch die parlamentarische Gesetzgebung nicht erreicht werden¹⁵⁹. Für die Rechtsetzung der Exekutive durch Rechtsverordnung ist diese Bedingung in Artikel 80 Abs. 1 S. 2 ausdrücklich verankert. Nur Verwaltungsakte rein begünstigender Wirkung werden vom Anwendungsbereich des Gesetzesvorbehalts ausgenommen¹⁶⁰. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bildet somit die rechtsstaatliche Grundlage und Grenze des Verwaltungshandelns.

Die rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsrechts

84. Die rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsrechts besteht nicht nur darin, daß in den Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts Ermächtigung und Auftrag für die Verwaltungstätigkeit niedergelegt sind. Die in Rechtslehre und Rechtspraxis entwickelten und zum Teil in Verwaltungsgesetzen aufgenommenen Rechtssätze und Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts verbürgen den einheitstiftenden Zusammenhang des gesamten Verwaltungsrechts und Verwaltungshandelns, verkörpern die an die Verwaltungstätigkeit zu stellenden Anforderungen der Gerechtigkeit, Billigkeit und Sachgemäßheit und vermitteln die Ausübung öffentlicher Verwaltung mit dem Verfassungsrecht¹⁶¹.

Eine umfassende Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts und verwandter Materien des materiellen allgemeinen Verwaltungsrechts in Bund und Ländern ist erfolgt¹⁶² oder steht bevor¹⁶³. Ein Beispiel für die rechtsstaatliche Funktion des allgemeinen Verwaltungsrechts ist der seit einiger Zeit zur Anerkennung gebrachte Rechtsgedanke des Verwaltungsprivatrechts, wonach auch die Ausübung

Kapitel I

öffentlicher Verwaltung in privatrechtlichen Rechtsformen an die Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze des Verwaltungshandelns gebunden ist ¹⁶⁴.

d) Die Vollziehung (DDR)*Das System der staatlichen Leitung*

85. Da die DDR das Prinzip der Gewaltenteilung ablehnt und sich zu einem einheitlichen System der staatlichen Leitung bekennt, ist für eine Unterscheidung und Gegenüberstellung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt keine verfassungsrechtliche Grundlage vorhanden. Es gilt der Grundsatz der Einheit von Beschlußfassung und Durchführung (Artikel 48 Abs. 2 S. 2 Verf.), der auch die Kontrolle der Durchführung umfaßt. Dies bedeutet, daß jedes Staatsorgan mit den Rechtsetzungs- und Verwaltungsbefugnissen ausgestattet ist, deren es zur Erfüllung seiner Aufgaben bedarf. Damit ist innerhalb des Systems der Volksvertretungen eine funktionelle Kompetenzabgrenzung an sich denkbar. Die Praxis befolgt eher eine pragmatische Arbeitsteilung zwischen den Volksvertretungen und ihren vollziehend-verfügenden Organen (Ministerrat, Räte der örtlichen Volksvertretungen).

Die Aufgabe der vollziehend-verfügenden Organe ist nicht auf die Durchführung der Entscheidungen der höheren Staatsorgane sowie deren Konkretisierung durch Normativakte beschränkt. Sie sind ausdrücklich verpflichtet, die Beschlüsse der SED durchzuführen. Die Parteibeschlüsse rangieren in der Aufzählung der Entscheidungen, die die Grundlage ihrer Tätigkeit bilden sollen, über den höchsten staatlichen Rechtsakten wie z. B. den Gesetzen der Volkskammer ¹⁶⁵.

Der Staatsdienst

86. Das Berufsbeamtentum ist in der DDR bereits 1945 und unmittelbar danach abgeschafft worden ¹⁶⁶. Im Prinzip gibt es gegenwärtig nur eine Kategorie des Arbeitnehmers, die „Werkstätigen“, zu denen auch alle Bediensteten der staatlichen Organe und Einrichtungen zählen. Eine besondere Verwaltungslaufbahn besteht nicht; die Amtstitel sind zum großen Teil abgeschafft. Die „Staatsfunktionäre“ erhalten keine Dienst- und Versorgungsbezüge, sondern einen Arbeitslohn und Leistungen aus der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten. Sie haben keine „wohlerworbenen Rechte“, und ihr Arbeitsverhältnis kann durch Abberufung oder Kündigung jederzeit beendet werden.

Trotz dieser grundsätzlichen Gleichstellung im Rahmen des einheitlichen Arbeitsrechts gilt für die „Staatsfunktionäre“ oder „Mitarbeiter in den Staatsorganen“ in mancher Hinsicht ein Sonderrecht, das 1969 eine Neuregelung erfahren hat ¹⁶⁷. Dieses Sonderrecht zeichnet sich vor allem durch einen besonderen Pflichtenstatus, schärfere Disziplinarvorschriften und eine weitgehende Beseitigung des gerichtlichen Rechtsschutzes aus.

Kein Verwaltungsrecht in der DDR

87. Seit dem Jahr 1958 gibt es in der DDR offiziell kein Verwaltungsrecht mehr ¹⁶⁸. In der vom Büro des Ministerrats herausgegebenen Sammlung „Das geltende Recht“ wird ein Rechtsgebiet dieses Namens nicht geführt. Die Lehre von den Rechtszweigen kennt nur das Staatsrecht, nicht aber das Verwaltungsrecht ¹⁶⁹. Ein Teil der rechtlichen Regelungen verwaltungsrechtlicher Natur wird dem Staatsrecht, dem Finanzrecht und dem Wirtschaftsrecht zugeordnet. Der größte Teil dieser rechtlichen Regelungen wird unter dem Stichwort „System der staatlichen Leitung“ behandelt. Diese Regelungen könnten als ein Äquivalent zum Besonderen Teil des Verwaltungsrechts in der Bundesrepublik angesehen werden. Es fehlt freilich ein Allgemeiner Teil des Verwaltungsrechts mit den tragenden Prinzipien und Institutionen wie Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Verwaltungsakt, Rechtsquellen, öffentliche Sachen, öffentlich-rechtliche Ersatzleistungen, mittelbare Staatsverwaltung, juristische Personen des öffentlichen Rechts, Verwaltungsrechtsschutz.

Die Verwaltung wird somit nicht so sehr als ein Komplex rechtlicher Vorgänge als vielmehr als organisationstechnische Problematik angesehen.

e) Finanzwesen und Haushaltswirtschaft (Bundesrepublik Deutschland)*Die öffentliche Finanzwirtschaft*

88. Die Beschaffung und Verwendung der im finanzwirtschaftlichen System der öffentlichen Haushalte verwalteten Finanzmittel tritt rechtlich in erster Linie in der Steuergesetzgebung und in der Haushaltsgesetzgebung und Haushaltswirtschaft hervor ¹⁷⁰. Die Einnahmen der öffentlichen Hand werden zum überwiegenden Teil hoheitlich durch Steuern auf Grund der Steuergesetze aufgebracht. Sie werden in den Haushaltsplänen der verschiedenen öffentlichen Haushalte vorausschätzend veranschlagt und mit den voraussichtlichen öffentlichen Ausgaben zum Ausgleich gebracht. Die Feststellung des Haushaltsplans im Haushaltsgesetz stellt nur zu einem kleinen Teil eine planmäßige und selbständige Verfügung über die Ausgaben dar, weil die sachlichen Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers in sehr erheblichem Umfang durch die Gesetze vorweggenommen sind, in denen die ausgabenwirksamen Staatsaufgaben geregelt sind ¹⁷¹.

Das Mandat einer konjunkturgerechten Finanzpolitik

89. Bestimmende Bedingungen der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik sind die grundsätzlich privatwirtschaftliche Produktion und Verteilung der Güter und Darbietung der Dienstleistungen, das Vorhandensein eines privatwirtschaftlichen Systems von Geschäftsbanken, die sozialstaatliche Formulierung der Staatsaufgaben und die Vielzahl öffentlicher Haushalte in Bund, Ländern, Gemeinden und Sondervermögen. Der Steuerzugriff und die öffentlichen Ausgaben müssen die Arbeitsweise und die Abläufe des nicht durchgängig

staatlich gelenkten, sondern dezentralisierten und auch von den Investitionsentscheidungen der Unternehmen und den Konsumtionsentscheidungen der privaten Haushalte beeinflussten sozioökonomischen Gesamtsystems berücksichtigen. Sie wirken ihrerseits auf dieses System ein. Das mit der Verwirklichung der sozialstaatlichen Aufgaben ständig anwachsende Volumen der durch die öffentlichen Haushalte fließenden Finanzmasse läßt die öffentliche Finanzwirtschaft zunehmend auch zum Instrument der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik werden. Das zeigt sich in den nichtfiskalischen Zwecken der Besteuerung, in der ökonomischen Budgetfunktion und in der Bedeutung, die die parlamentarische Verabschiedung des Haushaltsplanes für die Erledigung der Staatsaufgaben besitzt. Mit der Neufassung des Artikels 109 GG und dem in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang damit erlassenen Stabilitätsgesetz sowie mit der durch das 20. Änderungsgesetz zum Grundgesetz, das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung verwirklichten Haushaltsreform haben die ökonomische Budgetfunktion und die konjunkturpolitische Direktive des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ihren förmlichen Einzug in das Verfassungsrecht und in die rechtliche Ordnung der Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik gehalten¹⁷². Die Haushaltsreform hat neben der Orientierung der Haushaltswirtschaft an der ökonomischen Budgetfunktion, d. h. der Verpflichtung der Aufstellung, Feststellung und Ausführung des Haushaltsplanes auf die „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, das Haushaltsrecht vor allem durch die Institutionalisierung der mehrjährigen Finanzplanung, die Abschwächung des Prinzips der Einjährigkeit des Haushalts, die bessere Ausgestaltung des Vetorechts der Exekutive gegen ausgabenwirksame Gesetze (Artikel 113 GG), die Beseitigung der Unterscheidung des ordentlichen und des außerordentlichen Haushalts und die Verbesserung des Schemas des Haushaltsplanes weiterentwickelt¹⁷³.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes

90. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, die verfassungsrechtliche Ordnung der Steuergesetzgebung, der Steuerverteilung und der Finanzverwaltung im Hinblick auf die bundesstaatliche Gliederung und die Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften, hat durch die Finanzreform von 1969 eine tiefgreifende Umgestaltung erfahren.

Bund und Länder führen eine jeweils selbständige Finanz- und Haushaltswirtschaft (Artikel 110 Abs. 1 GG). Sie tragen grundsätzlich die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert (Artikel 104 a Abs. 1 GG). Die Steuergesetzgebung gehört im wesentlichen in die Zuständigkeit des Bundes (Artikel 105 GG). Bund und Länder haben je eigene Finanzverwaltungen, die allerdings in der Mittelinstanz (Oberfinanzdirektion) miteinander verbunden sind (Artikel 108 GG). Für die Aufteilung der Ertragshoheit zwischen Bund und Ländern wendet das Grundgesetz ein Mischsystem

an. Bei einigen Steuerarten wird das Aufkommen jeweils entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen (Artikel 106 Abs. 1 und 2, 107 Abs. 1 GG). Die drei Steuerarten mit dem höchsten Aufkommen, die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) stehen mit ihrem Ertrag dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, bilden also einen Steuerverbund (Artikel 106 Abs. 3 und 4, 107 Abs. 1 GG). Von der Einkommensteuer erhalten vorab die Gemeinden einen durch Bundesgesetz festzulegenden Anteil, derzeit 14 vom Hundert (Artikel 106 Abs. 5 GG). Das nach Abzug dieses Anteils verbleibende Aufkommen der Einkommensteuer und das Aufkommen der Körperschaftsteuer stehen Bund und Ländern je zur Hälfte zu. Am Aufkommen der Umsatzsteuer sind Bund und Länder mit einem durch Bundesgesetz zu bestimmenden und unter bestimmten Voraussetzungen neu festzusetzenden Anteil beteiligt¹⁷⁴.

Bund und Länder sind zwar in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Doch haben die Stabilitätsgesetzgebung von 1967 und die Haushaltsreform von 1969 im Interesse eines einheitlichen Haushaltsrechts, einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und einer mehrjährigen Finanzplanung Bund und Länder an bestimmte gemeinsam geltende Grundsätze gebunden und eine Anzahl von Zuständigkeiten und Befugnissen des Bundes legislativer und exekutivischer Art begründet, welche die Einhaltung dieser Grundsätze sicherstellen sollen. Mit dem Ziel der Koordination der Konjunkturpolitik und der Finanzplanung und zur Wahrung der Rechte und Interessen der Länder und kommunalen Gebietskörperschaften sind bei der Bundesregierung ein Konjunkturrat für die öffentliche Hand (§ 18 Stabilitätsgesetz) und ein Finanzplanungsrat (§ 51 Haushaltsgrundsätzegesetz) errichtet worden.

Das parlamentarische Budgetrecht

91. Der bedeutsamste Teil der verfassungsrechtlichen Regelung der Haushaltswirtschaft ist das parlamentarische Budgetrecht, das Recht der Volksvertretung, den von der Regierung vorgelegten Haushaltsplan durch Gesetz festzustellen und den ordnungsmäßigen Haushaltsvollzug nach Rechnungsprüfung und auf Grund der Rechnungslegung durch den Finanzminister zu überprüfen (Artikel 110 Abs. 2, 114 GG).

Unter den Haushaltsgrundsätzen dienen vor allem das Prinzip der Vollständigkeit des Haushaltsplanes und das Erfordernis der Spezialität der Haushaltsansätze der Wahrung des parlamentarischen Entscheidungsrechts.

Die haushaltswirtschaftlichen Kompetenzen des Bundestages werden abgerundet durch die Vorschrift, daß die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz bedürfen (Artikel 115 GG).

Kapitel I

Die mehrjährige Finanzplanung

92. Eine scheinbar nur die finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Funktion, tatsächlich aber die Erledigung der Staatsaufgaben insgesamt betreffende Verkörperung des sozialstaatlichen und parteienstaatlichen Charakters des parlamentarischen Regierungssystems ist die jetzt aus der Haushaltswirtschaft herausgelöste und institutionell und verfahrensmäßig verselbständigte mehrjährige Finanzplanung.¹⁷⁵ Im Hinblick auf den Grundsatz der Haushaltstrennung (Artikel 109 Abs. 1 GG) ist nicht eine für Bund und Länder gemeinsame und einheitliche Finanzplanung vorgesehen, sondern eine je besondere Finanzplanung für den Bund und für jedes Land. Der Finanzplan ist der Haushaltswirtschaft zugrunde zu legen und zugleich mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes dem Parlament vorzulegen. Er zeigt für die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers die größeren sachlichen und zeitlichen Zusammenhänge auf, von denen die Regierung bei ihrer Vorlage ausgegangen ist. Der Finanzplan informiert auch darüber, welche Auswirkungen die gesetzliche Feststellung des Jahreshaushalts für die Finanzwirtschaft und die Erledigung der Staatsaufgaben in den nächsten Jahren voraussichtlich haben wird.

Im Finanzplan sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen sowie die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen. Nach den Vorschriften über die Finanzplanung des Bundes, die sinngemäß auch für die Länder gelten, ist der Entwurf des Finanzplanes vom Bundesminister der Finanzen auszuarbeiten. Der Finanzplan wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorgelegt. Der Finanzplan umfaßt einen Zeitraum von fünf Jahren, beginnend mit dem laufenden Haushaltsjahr, und wird, da er jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen ist, jedes Jahr erneut aufgestellt und beschlossen („gleitende“ Finanzplanung).¹⁷⁶

Die Finanzplanung ist der Ausdruck der Regierungspolitik in den Kategorien und im Hinblick auf die Faktoren der Finanzwirtschaft. Sie soll eine Arbeitsgrundlage für die Regierung schaffen und programmatisch geordnete Informationen zur Verfügung stellen, um die ökonomische und soziale Funktion der Finanzwirtschaft sichtbar zu machen und der Haushaltswirtschaft eine mehrjährige Orientierung zu geben. Dadurch, daß der Finanzplan Informationen gibt und ein Programm des Regierungshandelns postuliert, „ähnelt (er) im Verhältnis zur Legislative einer Regierungserklärung“,¹⁷⁷ ist er ein „zahlenmäßiger Ausdruck des staatlichen Aktionsprogramms“. ¹⁷⁸ Die Regierung wird dadurch bei der Aufstellung des Haushaltsplanes gehalten, ein konsequentes mittelfristiges Konzept ihrer Politik auszuarbeiten. Das Parlament wird durch die Vorlage des Finanzplanes und die Beratung der Haushalts-

vorlage gezwungen, sich mit den Prinzipien der Regierungspolitik auseinanderzusetzen.

93. Die wichtigste Funktion der Finanzplanung ist ihre Berücksichtigung bei der gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplanes. Da der Finanzplan der Regierung das Parlament nicht rechtlich binden kann, bedeutet die gesetzliche Anordnung, der Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung „zugrunde zu legen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Stabilitätsgesetz), praktisch die Rechtspflicht, bei der Aufstellung des Haushaltsplanes eine auf fünf Jahre bezogene planmäßige Überlegung darüber anzustellen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben entwickeln sollen. Eine Verbesserung der Arbeitsweise der Regierung, wie sie durch die mehrjährige Finanzplanung bewirkt wird, bedeutet nicht notwendig eine Schwächung des Parlaments und seines Budgetrechts. Wenn das Parlament seine politische Prerogative, d. h. seine Aufgabe und Zuständigkeit über die Sozialgestaltung durch Recht und durch das Medium der Finanzwirtschaft zu debattieren und zu beschließen, wahrt, kann die mehrjährige Finanzplanung die Arbeitskapazität und Rationalität des parlamentarischen Regierungssystems erhöhen.

f) Finanz- und Haushaltswirtschaft (DDR)

Wirtschafts- und Finanzplanung

94. Die Volkswirtschaft der DDR ist gekennzeichnet durch das „sozialistische Eigentum“ an den Produktionsmitteln und die zentrale Planung (vgl. Artikel 9 Verf.). Als Folge insbesondere der zentralen Planung ist das System der öffentlichen Finanzen umfassender als in der Bundesrepublik. Es umfaßt neben dem eigentlichen Staatshaushalt den gesamten Bargeldumlauf, die Finanzen der staatlichen Betriebe, das Bank- und Kreditwesen, das Versicherungswesen (Sach- und Personenversicherung) sowie die Sozialversicherung. Wichtigstes Lenkungs- und Kontrollinstrument des Finanzsystems ist der Staatshaushalt. Auch die im Jahre 1963 eingeleitete Wirtschaftsreform, die eine Einschränkung der Finanzierung der Wirtschaft aus Haushaltsmitteln bewirkte, hat die Bedeutung des Staatshaushalts nicht geschmälert.¹⁷⁹

Wegen seines engen Zusammenhangs mit der allgemeinen Volkswirtschaftsplanung wird der Staatshaushaltsplan auf den Volkswirtschaftsplan abgestimmt. Beide Pläne sind aufeinander bezogen und werden gleichzeitig verabschiedet.

Die Grundzüge des Haushaltsrechts sind in der Staatshaushaltsordnung vom 13. Dezember 1968 geregelt.¹⁸⁰ Danach ist zwischen einer perspektivischen und einer jährlichen Planung des Staatshaushalts zu unterscheiden. Für die perspektivische Planung ist der Ministerrat verantwortlich, der diese nach den Direktiven der SED-Führung durch die Staatliche Plankommission durchführen läßt.

Die perspektivische Planung ist ein Bestandteil der langfristigen Volkswirtschaftsplanung. Die langfristigen Volkswirtschaftspläne werden in der Regel auf Parteitage angekündigt und nach der Ausarbeitung als Gesetz verabschiedet.¹⁸¹ Einen entspre-

chenden langfristigen Staatshaushaltsplan gibt es nicht. Der jährliche Staatshaushaltsplan wird vom Minister der Finanzen ausgearbeitet und vom Ministerrat in der Volkskammer eingebracht, die ihn — parallel zum jährlichen Volkswirtschaftsplan — als Gesetz beschließt¹⁸². Die Entlastung für die Haushaltsdurchführung erteilt die Volkskammer dem Ministerrat. (Vgl. unten Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffern 262, 263)

Struktur des Staatshaushalts

95. Im Gegensatz zum Haushaltsplan in der Bundesrepublik ist der Staatshaushaltsplan in der DDR ein Rahmengesetz, das nur die Gesamteinnahmen und -ausgaben der DDR sowie globale Angaben über einzelne Posten der Einnahmen- und Ausgabenseite enthält.

Der Staatshaushalt der DDR ist seit dem 1. Januar 1951 — also schon vor der Auflösung der Länder — ein Einheitshaushalt¹⁸³, der die Haushalte aller Gebietseinheiten und der Sozialversicherung zusammenfaßt. Seit 1965 werden die „eigenen Fonds“ der VEB, der volkseigenen Kombinate und VVB, die aus Teilen des Gewinns gebildet und für bestimmte Investitionen sowie Leistungsprämien verwendet werden, als „Einnahmen und Ausgaben des Staates“ geführt. Sie bilden jedoch keinen Bestandteil des eigentlichen Staatshaushalts, da ihre Umverteilung nicht über ihn erfolgt¹⁸⁴.

Die Haupteinnahmequelle (über 50 %) bilden die Abführungen aus der volkseigenen Wirtschaft. Des weiteren sind nur das Aufkommen aus den Beiträgen zur Sozialversicherung und für 1971 erstmalig die Abgaben der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften bekannt. Damit sind rund zwei Drittel der Einnahmen erfaßt. Auf der Ausgabenseite enthalten die Staatshaushaltspläne Angaben zur Wirtschaftsförderung, zum Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen, zur Sozialversicherung, zur Kultur und zu den Verteidigungsausgaben. Diese Ausgaben beziehen sich ebenfalls auf knapp zwei Drittel der Gesamtausgaben. Somit geben die Staatshaushaltspläne keinen vollständigen Aufschluß über Einnahmen und Ausgaben.

Die Verteilung der Haushaltseinnahmen auf die Bezirks- und nachgeordneten Gebietseinheiten ist wie folgt organisiert: Im Haushaltsplan werden der zentrale Haushalt und die Haushalte der Bezirke festgesetzt. Bleiben die Einnahmen aus den Beiträgen zur Sozialversicherung, die in den zentralen Haushalt fließen, unberücksichtigt, so beträgt das Verhältnis zwischen den Einnahmen des zentralen Haushalts und den Einnahmen der Haushalte der Bezirke 76,5 : 23,5¹⁸⁵. Die Einnahmen der Bezirke stammen zum Teil aus Quellen, die ausdrücklich benannt sind und deshalb als „eigene Einnahmen“ angesehen werden können¹⁸⁶. Außerdem erhalten die Bezirke „Anteile an den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts“¹⁸⁷, also Haushaltszuschüsse, deren Höhe jeweils im Staatshaushaltsplan bestimmt ist. Der Anteil der Zuschüsse an den Gesamteinnahmen der Betriebe beläuft sich seit 1965 im Durchschnitt auf rund 43 %¹⁸⁸. Die Einnahmen der nachgeordneten Gebietseinheiten setzen sich in ähnlicher Weise zusammen. Die Quellen der „eigenen Ein-

nahmen“ werden im Staatshaushaltsplan festgelegt¹⁸⁹ und die Haushaltszuschüsse in Gestalt eines „staatlichen Haushaltsnormativs“ für einige wichtige Städte zentral, für die Kreise vom Bezirkstag und für die Städte und Gemeinden vom Kreistag beschlossen¹⁹⁰. Darüber hinaus erhalten die Städte und Gemeinden seit 1968 gewisse Einnahmen als Äquivalent für besondere eigene Leistungen. Diese Einnahmen erscheinen nicht im Staatshaushaltsplan und werden vom „staatlichen Haushaltsnormativ“ nicht erfaßt¹⁹¹.

Haushaltskontrolle

96. Die Haushaltskontrolle ist in erster Linie Aufgabe des Ministers der Finanzen, der zu diesem Zwecke über einen besonderen Kontrollapparat verfügt (Staatliche Finanzrevision)¹⁹². Die Befugnisse der Staatlichen Finanzrevision sind vorwiegend feststellender (Revisionsfeststellungen) und veranlassender Art (Auflagen, Verlangen nach Geltendmachung der disziplinarischen oder materiellen Verantwortlichkeit durch den Vorgesetzten). Der Finanzminister selbst kann demgegenüber finanzielle Sanktionen verhängen, die von der Auszahlungssperre über die Einstellung der Haushaltsfinanzierung bis zur Kontensperre und zur Abführung von Beträgen an die zuständige Stelle reichen (§ 5 Abs. 3 StHO).

g) Rechtspflege (Bundesrepublik Deutschland und DDR)

97. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Rechtsprechung die „Dritte Gewalt“ im gewaltenteilenden System der Staatsfunktionen. In der DDR wird die Rechtspflege als ein Teil des gewaltenvereinigenden staatlichen Leitungssystems begriffen. Organisation und Verfahren der Gerichte sind im Kapitel Rechtspflege, die Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik im Abschnitt „Die rechtliche Ordnung der öffentlichen Gewalt“ dieses Kapitels näher dargestellt.

h) Der Schutz der Verfassung (Bundesrepublik Deutschland)

Verfassungsschutz im Grundgesetz

98. Zum Verfassungsschutz im engeren Sinne gehören die unter diesem Namen bestehenden administrativen Einrichtungen des Bundes und der Länder¹⁹³.

Die Aufgaben und Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz sind Bestandteil der vollziehenden Gewalt und unterliegen den für diese bestehenden verfassungsrechtlichen, besonders rechtsstaatlichen Bindungen. Gegenstand der Tätigkeit des Amtes ist die Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über bestimmte verfassungsfeindliche Bestrebungen. Darüber hinaus ist es auch seine Aufgabe, Staatsgeheimnisse vor der Aufklärung durch Unbefugte zu schützen. Polizeiliche Befugnisse sind dem Bundesamt für Verfassungsschutz ausdrücklich versagt (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes). Verhaftungen, Beschlagnahmen und

Kapitel I

Durchsuchungen sind den allgemeinen Exekutivbehörden vorbehalten.

Die Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses

99. Durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) ist der Grundrechtsbestimmung über das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, die bereits von Anbeginn einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt besaß, der Satz hinzugefügt worden, daß dann, wenn die auf Grund eines Gesetzes angeordnete Beschränkung der hier gewährleisteten Grundrechte des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes dient, das Gesetz bestimmen kann, daß die Beschränkung dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt (Artikel 10 Abs. 2 S. 2 GG); die Rechtsweggarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG wurde durch einen Hinweis auf diese Sonderregelung ergänzt (Artikel 19 Abs. 4 S. 3 GG). Die nähere Regelung erfolgte in dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post-, und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949) ¹⁹⁴.

Die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen für den inneren Notstand

100. Die Situation des „inneren Notstandes“, für die das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 besondere Gestaltungen im bundesstaatlichen Verhältnis (Artikel 91 GG) und, in Ausführung des Artikels 143 GG in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (Wehr-Novelle), äußerstenfalls den Einsatz der Bundeswehr zugelassen hat (Artikel 87 a Abs. 4 GG), bezeichnet das Grundgesetz als „drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ ¹⁹⁵. Die der öffentlichen Gewalt zur Abwehr eines inneren Notstandes zur Verfügung gestellten Mittel stehen untereinander in einem Verhältnis der Stufenfolge der Intensität, um dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel auch im Grenzfall des Verfassungsstaates Geltung zu verschaffen.

Als ersten Schritt sieht der Artikel 91 Abs. 1 GG vor, daß zur Abwehr eines inneren Notstandes ein Land Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes anfordern kann. Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen und, wenn sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen; die Anordnungen sind nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzu-

heben (Artikel 91 Abs. 2 GG). Liegen die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 GG vor und reichen die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht aus, kann die Bundesregierung Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen, der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen (Artikel 87 a Abs. 4 GG). Um jeden Zweifel auszuschließen, ist in Artikel 9 Abs. 3 S. 3 GG ausdrücklich gesagt, daß sich Maßnahmen nach den Artikeln 87 a Abs. 4 und 91 nicht gegen Arbeitskämpfe richten dürfen, die von Koalitionen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführt werden.

i) Der Schutz der Verfassung (DDR)

Organe

101. Der reguläre Schutz des politischen Systems, der insbesondere die „führende Rolle der SED“ absichern soll, wird von verschiedenen Organen wahrgenommen.

Dem Ministerium für Staatssicherheit unterstehen die Dienststellen des Staatssicherheitsdienstes (SSD). Angeleitet wird das Ministerium für Staatssicherheit durch die zuständige ZK-Abteilung der SED. Das Ministerium unterhält Bezirkshauptverwaltungen, Kreisdienststellen, ein weitverzweigtes Netz von Beauftragten in den Betrieben und sonstigen Arbeitsstätten sowie Stellen in den Postämtern zum Zweck der Briefzensur.

Wichtigste Aufgabe des SSD ist die präventiv-überwachende Tätigkeit. Die Aufgaben des SSD ergeben sich nur teilweise aus Rechtsvorschriften. So ist der SSD formalrechtlich ermächtigt, alle polizeilichen Befugnisse auszuüben ¹⁹⁶. Im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ist der SSD als Untersuchungsorgan legitimiert (§ 88 Abs. 2 StPO). Die Ermittlungen in wichtigen politischen Strafsachen werden von dieser Behörde durchgeführt. Für die Briefzensur gibt es keine rechtliche Grundlage.

Die Deutsche Volkspolizei, die dem Minister des Innern untersteht, übt in erster Linie ordnungspolitische Funktionen aus. Ihre Aufgaben weisen aber insofern auch Aspekte des Verfassungsschutzes auf, als sie den „zuverlässigen Schutz der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung, der sozialistischen Errungenschaften, des friedlichen Lebens und der schöpferischen Arbeit der Menschen“ mit einschließen ¹⁹⁷. Bei ihrer präventiven Überwachungstätigkeit stützt sich die Volkspolizei auf Abschnittsbevollmächtigte. Sie bedient sich darüber hinaus „freiwilliger Helfer“, die mit gewissen Exekutivbefugnissen ausgestattet sind ¹⁹⁸.

Für den Fall beträchtlicher Gefährdungen der öffentlichen Ordnung stehen folgende bewaffnete Organe zur Verfügung: Dem Ministerium des Innern ist die Bereitschaftspolizei unterstellt, die eine kasernierte, militärähnliche Polizeitruppe ist. Der Transportpolizei, die organisatorisch der Deutschen Volks-

polizei angegliedert ist, obliegt die Sicherung der Bahnhöfe und Eisenbahnlinien. Das Ministerium für Staatssicherheit verfügt über ein Wachregiment. Ein Sonderstatus kommt den „Kampfgruppen der Arbeiterklasse“ zu, die in Betrieben und Arbeitsstätten überwiegend aus SED-Mitgliedern gebildet werden. Die Kampfgruppen sind militärähnliche Verbände, die im Bedarfsfall die Polizeikräfte und die Nationale Volksarmee unterstützen sollen. Sie werden politisch unmittelbar von der ZK-Abteilung Sicherheitsfragen angeleitet, während für die militärische Ausbildung das Ministerium des Innern zuständig ist.

Die einheitliche Notstandsverfassung

102. Die politische Entscheidungsgewalt ist ständig bei den Führungsgremien der SED konzentriert und inhaltlich unbegrenzt. Im staatlichen Bereich besteht eine ähnliche Konzentration der delegierten Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen bei wenigen höchsten Organen, namentlich beim Staatsrat. Aus diesen Gründen bedarf es grundsätzlich keiner Sondervollmachten, um die Funktionsfähigkeit des politischen Systems für den Notfall zu sichern. Allerdings führt der „Notfall“ zu Einschränkungen der Rechte der Bürger und Wirtschaftseinheiten (Einschränkung von Grundrechten insbesondere im Strafverfahren, Sach- und Dienstleistungspflichten, Einrichtung von Sperrgebieten, Produktionsumstellungen usw.)¹⁹⁹. Die Einschränkungen können auch bereits vor dem „Notfall“ angeordnet werden.

Die Verfassung kennt den Begriff des Notstandes nicht. Sie enthält auch keine detaillierten Vorschriften über denkbare Notstandssituationen. Der gesamte Verteidigungs- und Sicherheitskomplex, zu dem die Notstandsproblematik der Sache nach gehört, ist einheitlich geregelt. So wird in Artikel 7 Abs. 2 S. 1 Verf. erklärt, daß die DDR „die Landesverteidigung sowie den Schutz der sozialistischen Ordnung und des friedlichen Lebens der Bürger“ organisieren wird. In Artikel 73 Abs. 1 Verf. wird die Entscheidungskompetenz in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen dem Staatsrat zugewiesen. Bei der Organisation der Landesverteidigung wird der Staatsrat durch den Nationalen Verteidigungsrat unterstützt. Der Nationale Verteidigungsrat ist der Volkskammer und dem Staatsrat gegenüber verantwortlich. Letzterer bestellt auch die Mitglieder des Verteidigungsrats.

Verteidigungszustand

103. Der Verteidigungszustand, dessen Einzelheiten im Verteidigungsgesetz vom 20. September 1961 (GBl. I S. 175) geregelt sind, wird von der Volkskammer und im Dringlichkeitsfall vom Staatsrat beschlossen (Artikel 52 Verf.). Er wird vom Vorsitzenden des Staatsrates verkündet; eine Gegenzeichnung ist nicht erforderlich. Die Voraussetzungen des Verteidigungszustandes sind in § 4 Abs. 1 VertG alternativ bestimmt: 1. Gefahr oder Auslösung eines Angriffs gegen die DDR, 2. Erfüllung internationaler Bündnisverpflichtungen. Der Bündnis-

fall ist laut Artikel 4 des Warschauer Vertrages bei einem „bewaffneten Überfall“ auf einen oder mehrere Teilnehmerstaaten in Europa gegeben. Entsprechende Regelungen enthalten die bilateralen Freundschaftsverträge mit der Sowjetunion, der Tschechoslowakei, Polen, Ungarn und Bulgarien.

5. Die rechtliche Ordnung der öffentlichen Gewalt

a) Der Rechtsstaat (Bundesrepublik Deutschland)

Das Verfassungsprinzip des Rechtsstaates

104. Das vom Grundgesetz als Grund und Grenze jeder Ausübung öffentlicher Gewalt aufgenommene Verfassungsprinzip des Rechtsstaates beruht auf den Maximen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit. Die historische Erfahrung aus verschiedenen Staatszuständen hat eine Anzahl von Rechtsgrundsätzen und Rechtssätzen hervorgebracht, deren Zusammenhang durch das Leitprinzip des Rechtsstaates hergestellt wird. Die erfahrenen Einbrüche in Gerechtigkeit, Recht und Freiheit durch Machtmißbrauch und Willkür werden hier in Vorkehrungen nutzbar gemacht, die eine nicht nur programmatische, sondern auch wirksame Schranke politischer Herrschaft und staatlicher Gewalt gewährleisten können. In der heutigen Gestalt des Rechtsstaates im Grundgesetz hat sich die politische Idee des Verfassungsstaates verbunden mit dem alten Gedanken der „Herrschaft des Gesetzes“, mit dem in der französischen Revolution scharf ausgebildeten Prinzip der durch das parlamentarische Gesetz bestimmten Freiheit („rechtsstaatlicher Gesetzesbegriff“) und mit dem in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts ausgeprägten Grundsatz der Legalität (Gesetzesgebundenheit der Verwaltung).

Die Staatsgewalt im gewaltenteilenden Rechtsstaat

105. In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Artikel 20 Abs. 2 S. 2 GG). Parlamentarismus und Gewaltenteilung bilden die Voraussetzung für die zentrale Bedeutung des Gesetzes, des vom Parlament in einem besonderen Verfahren erlassenen Rechtssatzes, im Legalssystem des Rechtsstaates.

Der soziale Rechtsstaat beschränkt die Sozialgestaltung durch Recht nicht auf das verwaltungsrechtliche Gesetz des liberalen Rechtsstaates, das in auf dauerhafte Regelung angelegter Abstraktheit und Allgemeinheit der Exekutive Ermächtigungen zum Vollzug im Einzelfall zur Verfügung stellt, wie etwa im Polizei- und Steuerrecht. Das „Maßnahmegesetz“, das als situationsbezogene normative Aktion selbst intervenierend und gestaltend in einen Sozialbereich eingreift, um einen gesellschafts-, wirtschafts- oder sozialpolitisch erwünschten Zustand herzustellen oder zu erhalten, ist auch ein charakteristischer

Kapitel I

Ausdruck der sozialstaatlichen Verantwortlichkeit des Gesetzgebers²⁰⁰.

Die rechtsstaatliche Bindung der Gesetzgebung

106. Das gesetzgebende Parlament ist im Rechtsstaat des Grundgesetzes an die Verfassung gebunden. Spezifisch rechtsstaatliche Anforderungen an die Gesetzgebung sind die Gebote der Rechtsklarheit und der Berechenbarkeit des Rechts, die dem allgemeinen Gedanken der Rechtssicherheit entspringen, die aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleitete willkürfreie Sachgerechtigkeit gesetzlicher Regelungen (Artikel 3 Abs. 1 GG) und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gesetzlicher Beschränkungen der grundrechtlichen Freiheit. Das Gebot der Bestimmtheit des Strafgesetzes²⁰¹ und das Verbot rückwirkender Strafgesetze²⁰² sind ausdrücklich grundrechtlich gewährleistet (Artikel 103 Abs. 2 GG). Auch außerhalb des Strafrechts gilt, daß Gesetze, die eine für den einzelnen nicht voraussehbare Belastung oder Verpflichtung derart bewirken, daß sie rückwirkend in abgeschlossene Tatbestände ändernd eingreifen („retroaktive“ Gesetze, Gesetze mit „echter“ Rückwirkung), grundsätzlich verfassungswidrig sind; denn für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit in erster Linie „Vertrauensschutz“²⁰³. Der praktische Wert dieses rechtsstaatlichen Grundsatzes ist besonders für die Steuer- und Sozialgesetzgebung zu Tage getreten.

Eine gesetzliche Regelung verletzt das im allgemeinen Gleichheitssatz verkörperte Gebot willkürfreier Sachgerechtigkeit, wenn sie eine willkürliche Differenzierung oder Nichtdifferenzierung bewirkt, d. h. wenn sie ohne vernünftige, sich aus der Natur der Sache ergebende oder sonst einleuchtende Gründe gleiche Tatbestände ungleich oder ungleiche Tatbestände gleich behandelt und die Unsachlichkeit der getroffenen Regelung evident ist²⁰⁴. Eine gesetzliche Regelung ist dann nicht willkürlich, wenn sie durch einen sachlichen Grund des öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist. Dem Gesetzgeber fällt es zu, geleitet durch die Grundsätze und Richtlinien der Verfassung, z. B. das Prinzip des sozialen Rechtsstaats, das öffentliche Interesse für den betroffenen Sozialbereich zu definieren. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stellt den rechtsstaatlichen Maßstab auf, daß das mit einem Gesetz verfolgte politische Ziel ein hinreichendes Gewicht haben muß, um die durch seine Regelungen erfolgende Freiheitsbeschränkung zu rechtfertigen, und daß die erfolgte Freiheitsbeeinträchtigung geeignet und erforderlich sein muß, um das politische Ziel zu verwirklichen²⁰⁵. Soweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein hinreichendes Gewicht für das mit einer gesetzlichen Regelung verfolgte Ziel fordert, ist er mit dem Erfordernis der willkürfreien Sachgerechtigkeit verknüpft.

Das richterliche Prüfungsrecht und die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle

107. Ein Gesetz, das gegen die Verfassung verstößt, ist nichtig. Durch das jedem Richter zukommende richterliche Prüfungsrecht und durch die Verfassungsgerichtsbarkeit wird sichergestellt, daß die

Unwirksamkeit verfassungswidriger Gesetze im Rechtsprozeß zur Geltung kommt. Das die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung justiziell garantierende richterliche Prüfungsrecht besagt, daß der Richter in einem bei ihm anhängigen Verfahren verpflichtet und berechtigt ist, die für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblichen Rechtssätze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, und daß er weiter verpflichtet und berechtigt ist, einen verfassungswidrigen Rechtssatz nicht anzuwenden. Das Grundgesetz hat das richterliche Prüfungsrecht dahingehend ausgestaltet, daß die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit eines nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassenen Gesetzes der Verfassungsgerichtsbarkeit vorbehalten ist („konkrete Normenkontrolle“)²⁰⁶. Hält ein Gericht ein nachkonstitutionelles Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichtes des Landes, wenn es sich um die Verletzung des Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Die Überprüfung sonstiger Rechtssätze auf ihre Verfassungsmäßigkeit ist dem einzelnen Richter überlassen.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Normenkontrollsachen binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden und haben Gesetzeskraft (§ 31 BVerfGG). Der gesetzeskräftige Teil der Entscheidungsformel wird durch den Bundesminister der Justiz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Von 1951 bis 1970 sind beim Bundesverfassungsgericht 1244 Verfahren der konkreten Normenkontrolle anhängig geworden²⁰⁷.

Die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden

108. Die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden (Artikel 20 Abs. 3 GG). Diese Formel ist nach dem Willen des Parlamentarischen Rates „zur besseren Kennzeichnung der Rechtsstaatlichkeit als der Grundlage des Grundgesetzes“ gewählt worden²⁰⁸. Sie hat eine doppelte Bedeutung. Durch die Bindung der Exekutive und des Richters an das Gesetz verankert sie die Prärogative des parlamentarischen Gesetzgebers für die Rechtsetzung und Rechtsfortbildung und verpflichtet sie die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung auf den im parlamentarisch zustande gekommenen Gesetz sich äußernden und deshalb demokratisch legitimierten politischen Willen der Legislative. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist die rechtsstaatliche Grundlage des Verwaltungsrechts und der Ausübung öffentlicher Verwaltung. Andererseits bringt die Verfassung dadurch, daß sie nicht das Gesetz, sondern „Gesetz und Recht“ als Maßstab bezeichnet, zum Ausdruck, daß die staatlich gesetzte Rechtsordnung ihren letzten Grund in der Rechtsidee, der Gerechtigkeit, findet, die sie nicht abschließend in sich aufnehmen und mit der sie in Widerspruch geraten kann. „Recht und

Gerechtigkeit stehen nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Die Vorstellung, daß ein „Verfassungsgeber alles nach seinem Willen ordnen kann, würde einen Rückfall in die Geisteshaltung eines wertungsfreien Gesetzespositivismus bedeuten, wie sie in der juristischen Wissenschaft und Praxis seit längerem überwunden ist. Gerade die Zeit des nationalsozialistischen Regimes in Deutschland hat gelehrt, daß auch der Gesetzgeber Unrecht setzen kann“...“ 209

Die Wahrung des Rechts durch die Rechtspflege

109. Welche Wirklichkeit Gerechtigkeit, Recht und Freiheit in einem politischen System haben, ist nicht allein von den Normen und Zusicherungen der Verfassungsurkunde ablesbar. Die reale Kraft des Rechts, das Ausmaß der Gerechtigkeit, Freiheit und Ordnung, des Schutzes und der Förderung, die es gewähren kann, hängt von der Art und Weise der Verwirklichung des Rechts durch die Rechtspflege ab. Die rechtliche Stellung der Richter, die Organisation der Gerichte und die Gestaltung der gerichtlichen Verfahren sind ein Kernstück des Rechtsstaates.

Das Grundgesetz gewährleistet, daß die Bürger ihr Recht in ihren privatrechtlichen Angelegenheiten und gegenüber der öffentlichen Gewalt vor Gerichten suchen können, die mit sachlich und persönlich unabhängigen Richtern besetzt sind, und daß die staatliche Strafgewalt nur durch unabhängige Gerichte ausgeübt werden darf (Artikel 97, 104 GG) ²¹⁰. Die Vorschriften, daß die Zuständigkeit der Gerichte für die einzelnen Streitsachen vorab, allgemein und soweit irgend möglich durch Gesetz festgelegt wird, daß niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf und daß vor Gericht jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör hat (Artikel 101, 103 Abs. 1 GG), sind als Grundrechte verbürgte Garantien des rechtsstaatlichen Gerichtsverfahrens ²¹¹. Durch die „Rechtsschutzgarantie“ des Artikels 19 Abs. 4 GG, das „formelle Hauptgrundrecht“ des Grundgesetzes, wird jedem, der annimmt, durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt zu sein, der Rechtsweg zu einem zuständigen Gericht eröffnet ²¹². Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als der Zweig der Rechtspflege, der durch verschiedene Klagemöglichkeiten des von einer Handlung oder Unterlassung der Verwaltung Betroffenen die die Rechtssphäre des einzelnen berührende Tätigkeit der Exekutive umfassend einer gerichtlichen Kontrolle unterwirft, die der betroffene Bürger herbeiführen kann, ist durch Artikel 19 Abs. 4 GG einer gesetzgeberischen Disposition entzogen.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit

110. Ein für die verfassungsstaatliche Ordnung des politischen Prozesses grundlegendes Element des im Grundgesetz verwirklichten Rechtsstaates ist die Verfassungsgerichtsbarkeit ²¹³. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist Ausübung von Rechtsprechung zur Wahrung und Klärung des Verfassungsrechts. Sie liegt in den Händen eines besonderen Gerichts,

dessen herausgehobene Stellung im Organisationsgefüge der „Dritten Gewalt“ darin zum Ausdruck kommt, daß es zugleich Gericht und Verfassungsorgan ist. Damit tritt es, was eine notwendige Folge der Eigenart und des Gewichts der ihm übertragenen Rechtsprechungsaufgabe ist, auf eine Ebene mit den maßgebenden Faktoren der staatlichen Willensbildung, Parlament und Regierung. Die Stellung und Organisation des Verfassungsgerichts, die Berufung der Verfassungsrichter und die Ordnung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens tragen dem „politischen“ Charakter der Verfassungsgerichtsbarkeit Rechnung.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes wird durch das Bundesverfassungsgericht ausgeübt. Organisation und Verfahren dieses Gerichts sind im Grundgesetz (bes. Artikel 93, 94 GG) und in dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. III Nr. 1104-1), jetzt in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1971 (BGBl. I S. 105), geregelt. Die Verfassungsgerichte der Länder sind in der Ausstattung mit Zuständigkeiten sehr verschiedenartig.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten von je acht Richtern. Drei Richter jedes Senats müssen dem Kreis der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes entstammen. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden durch Wahl berufen, und zwar je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat. Die Amtszeit beträgt zwölf Jahre, währt aber längstens bis zu der Altersgrenze von 68 Jahren; eine Wiederwahl ist ausgeschlossen ²¹⁴. Die Fraktionen des Bundestages, die Bundesregierungen und die Landesregierungen besitzen Vorschlagsrechte. Der Bundestag wählt die von ihm zu berufenden Richter indirekt durch einen Wahlmännerausschuß von zwölf Mitgliedern, der nach den Regeln der Verhältniswahl bestellt wird und mit Zweidrittel-Mehrheit beschließt. Der Bundesrat wählt die von ihm zu berufenden Richter unmittelbar und mit Zweidrittel-Mehrheit.

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für eine Streitsache ergibt sich aus den Zuständigkeitszuweisungen des Grundgesetzes (§ 13 BVerfGG), folgt also dem Enumerationsprinzip. Nur durch Bundesgesetz begründete Zuständigkeiten (Artikel 93 Abs. 2 GG) bestehen gegenwärtig nicht. Die einzelnen Streitsachen sind nach den Zuständigkeiten des Gerichts auf die beiden Senate kraft Gesetzes verteilt. Die Rechtsprechungsaufgabe des Bundesverfassungsgerichts umfaßt eine große Vielfalt verfassungsrechtlicher Rechtsverhältnisse. In den Verfassungsstreitigkeiten im bundesstaatlichen Verhältnis ²¹⁵, über die Rechtsstellung der Verfassungsorgane ²¹⁶ und die Amtsführung staatsrechtlicher Organwalter ²¹⁷ und über die Verfassungswidrigkeit politischer Parteien ²¹⁸ übt das Gericht Funktionen der herkömmlichen Staatsgerichtsbarkeit, wenn auch in deutlich erweitertem Umfang, aus. Weiterhin ist dem Bundesverfassungsgericht die Wahrung der Verfassung gegenüber dem Gesetzgeber und die authentische Feststellung des Bestandes der Rechtsordnung anvertraut, insbesondere in Normenkontrollen ²¹⁹. Schließlich obliegt dem Gericht der

Kapitel I

Schutz der Grundrechte und grundrechtsähnlicher Rechte, vor allem im Verfahren der Verfassungsbeschwerde ²²⁰.

b) Die sozialistische Gesetzlichkeit*Das Verfassungsprinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit*

111. Die Verfassung der DDR von 1968 widmet der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ einen besonderen Abschnitt (Artikel 86 ff.). Dieses Verfassungsprinzip ist nach marxistisch-leninistischer Auffassung für die sozialistische Rechtsordnung wesensbestimmend.

Der Begriff der sozialistischen Gesetzlichkeit enthält zwei Elemente, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen: die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit. Die Rechtmäßigkeit, die mit Sätzen wie „strikte Beachtung der Rechtsnormen“ bezeichnet wird, bringt die allgemeine Bindungswirkung des Rechts zum Ausdruck. Insofern dient die sozialistische Gesetzlichkeit der Rechtssicherheit und richtet sich an alle Normenadressaten, also nicht nur an die Staatsorgane, sondern auch an alle Bürger. Die Zweckmäßigkeit erscheint als Forderung nach „Übereinstimmung mit den objektiven Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung.“ ²²¹ Damit tritt der Instrumentalcharakter des Rechts hervor. Seit der Justizreform von 1963 hat das Element der Rechtmäßigkeit insgesamt eine stärkere Betonung und auch faktisch ein stärkeres Gewicht erhalten. Das spiegelt sich auch in der Verfassung von 1968 wider, die in Artikel 19 Abs. 1 neben der sozialistischen Gesetzlichkeit die Rechtssicherheit zusätzlich nennt.

Die praktischen Auswirkungen der sozialistischen Gesetzlichkeit sind bei der Rechtsetzung und Rechtsanwendung unterschiedlich.

Auswirkungen für die Rechtsetzung

112. In der Rechtsetzung wird die erforderliche Anpassung der Rechtsordnung gesetzestechisch vor allem auf drei Wegen erreicht:

- a) Es wird von Rahmenregelungen und unbestimmten Rechtsbegriffen Gebrauch gemacht. Die gesetzlichen Regelungen sind zum Teil so gehalten, daß sie ohne die Ausführungsbestimmungen der zuständigen Exekutivorgane nicht anwendbar sind. Auf diese Weise wird den Rechtsanwendungsorganen ein breiter Auslegungsspielraum gesichert.
- b) Der Gesetzestext wird durch eine Präambel eingeleitet, in der die Zielsetzungen der nachfolgenden Regelungen dargelegt werden. Sie sind meistens allgemein-politischer Natur (Aufbau des Sozialismus, Stärkung der sozialistischen Demokratie usw.) und verweisen damit auf die allgemeine Richtlinienkompetenz der SED. Gelegentlich werden die Staatsorgane ausdrücklich verpflichtet, die Parteibeschlüsse zu verwirklichen ²²².

- c) Häufig wird die herkömmliche Struktur des Rechtssatzes (Tatbestand — Rechtsfolge) aufgelöst, indem das zu erreichende Ziel in den Mittelpunkt gestellt und mittels eines Aktionsprogramms der Weg zu seiner Realisierung aufgezeichnet wird. Diese Gesetzgebungstechnik wird vorwiegend im Wirtschaftsrecht angewandt.

Auswirkungen für die Rechtsanwendung

113. Bei der Rechtsanwendung sind im wesentlichen folgende Techniken zur Durchsetzung politischer Zielsetzungen gebräuchlich:

- a) Nicht alle Rechtsnormen werden gleichermaßen angewendet; es findet vielmehr eine Auswahl statt. Diejenigen Normen werden vorrangig angewendet, die die aktuellen Zielsetzungen der SED in besonderem Maß fördern. In der Rechtsanwendungspraxis wird diese Technik als „Schwerpunktbildung“ bezeichnet. Die Gerichte, die Staatsanwaltschaft, die Verwaltungsorgane, die Arbeiter-und-Bauern-Inspektion sowie die sonstigen Kontroll- und Rechtsanwendungsorgane haben in ihrer Tätigkeit Schwerpunkte zu bilden, die durch zentrale Anweisungen festgelegt werden. Diese Aufgabenstellung wird für die Rechtspflegeorgane durch die richtungweisenden Erklärungen des Generalstaatsanwalts ²²³ und des Präsidenten des Obersten Gerichts ²²⁴ konkretisiert.
- b) Die Zweckmäßigkeit bildet eine allgemeine Auslegungsrichtlinie für die Rechtsanwendung. Es ist ein allgemein anerkannter Satz der sozialistischen Rechtslehre und Rechtspraxis, daß Normen im Sinn der Erfordernisse der durch die SED artikulierten „gesellschaftlichen Entwicklung“ auszulegen seien. Diese Forderung wird vor allem im Hinblick auf die Rechtsprechung nachdrücklich geltend gemacht. Der Richter soll im Sinne der „Parteilichkeit“ mit seiner Urteilstätigkeit die Parteibeschlüsse verwirklichen.

Die entscheidende Frage stellt sich für die Organe der Rechtsanwendung bei dem Grenzfall, daß der Parteiwille auf dem Wege der Auslegung nicht mehr zur Geltung gebracht werden kann, weil der Wortlaut des Gesetzes eindeutige Schranken zieht. Diese Frage wird seit der Justizreform von 1963 — im Gegensatz zu den widersprüchlichen Stellungnahmen zuvor ²²⁵ — meistens in dem Sinne beantwortet, daß der Gesetzeswortlaut die parteiliche Zweckmäßigkeit begrenzt ²²⁶. Dies ist durch eine Entscheidung des Obersten Gerichts vom 23. Juni 1967 offiziell bestätigt worden ²²⁷. Das Gericht hat ausgesprochen, daß eine Auslegung gegen den eindeutigen Inhalt des Gesetzes ungesetzlich sei und einen unzulässigen Eingriff der Rechtsprechung in die Befugnisse der Gesetzgebung darstelle ²²⁸.

Garantien der sozialistischen Gesetzlichkeit

114. Nach dem Selbstverständnis der DDR wird die sozialistische Gesetzlichkeit in erster Linie durch die führende Rolle der Partei sowie die sozialistische Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung als die Grund-

lagen des politischen Systems gewährleistet. In organisatorischer Hinsicht bedeutet diese Auffassung eine enge Verbindung des demokratischen Zentralismus mit der sozialistischen Gesetzlichkeit. Jede staatliche Organisationsstruktur ist hierarchisch aufgebaut. Neben die kontrollierende Einflußnahme durch die SED tritt entsprechend dem Prinzip des demokratischen Zentralismus die Kontrolle durch die jeweils übergeordnete Dienststelle. Dies gilt auch für die Gerichte. Neben den allgemeinen Organisationsformen bestehen einige Einrichtungen, denen auf bestimmten Sachgebieten besondere Kontrollbefugnisse eingeräumt sind. Die wichtigsten sind die Arbeiter-und-Bauern-Inspektion, das Staatliche Vertragsgericht und die Staatliche Finanzrevision. Ihre Aufgaben umfassen stets auch die Kontrolle über die Einhaltung der sozialistischen Gesetzlichkeit.

Schließlich besteht in Gestalt der Staatsanwaltschaft eine Organisation, deren spezifische Aufgabe es ist, „über die Einhaltung sozialistischen Gesetzlichkeit“ zu wachen (Artikel 97 Verf.).

Die Staatsanwaltschaft

115. Die zentralistisch aufgebaute Staatsanwaltschaft mit dem von der Volkskammer gewählten und ihr sowie dem Staatsrat verantwortlichen Generalstaatsanwalt an der Spitze soll über die herkömmliche Strafverfolgung hinaus eine allgemeine Rechtskontrolle ausüben (Artikel 97 Verf.). Ihre Tätigkeit dient laut § 1 Abs. 2 des Staatsanwaltschaftsgesetzes vom 17. April 1963 ²²⁹ „der einheitlichen und richtigen Anwendung des sozialistischen Rechts und der Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit zur Sicherung der sozialistischen Staats- und Wirtschaftsordnung, des sozialistischen Eigentums und der Rechte der Bürger“. Durch diesen weit gespannten Auftrag war die Staatsanwaltschaft von Anfang an überfordert. Hinzu kam, daß die Eingriffe der Staatsanwaltschaft in die Tätigkeit der Verwaltungs- und Wirtschaftsorgane zu Funktionsstörungen im staatlichen Leitungssystem führten. Die immanente Problematik der Gesetzlichkeitsaufsicht ist nach der Justizreform von 1963 im Sinne eines starken Abbaus der Verwaltungs- und Wirtschaftskontrolle gelöst worden. Nach gegenwärtig maßgeblicher Auffassung soll sich die Staatsanwaltschaft in erster Linie der „Kriminalitätsbekämpfung“ widmen und nur insoweit eine Verwaltungs- und Wirtschaftskontrolle ausüben, als diese mit der Strafverfolgung zusammenhängt ²³⁰.

Die allgemeine „Gesetzlichkeitsaufsicht“ gliedert sich nach dem StAG in vier Tätigkeitsbereiche:

- a) Ermittlungsverfahren,
- b) Gerichtsverfahren,
- c) Strafvollstreckung und Strafvollzug,
- d) Gewährleistung der sozialistischen Gesetzlichkeit.

Um diesen Aufgaben nachkommen zu können, ist die Staatsanwaltschaft mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet worden. Sie kann mit dem Kassations-

antrag binnen Jahresfrist rechtskräftige Gerichtsentscheidungen aller Art anfechten und bei dem Obersten Gericht sowie den Bezirksgerichten den Erlaß von Leitungsentscheidungen (Richtlinien, Beschlüsse) beantragen, die für die nachgeordneten Gerichte verbindlich sind. Ihr stehen in allen Verfahrensarten umfassende Mitwirkungsrechte (Aktenvorlage, Teilnahme, Einreichung von Schriftsätzen und Gutachten) zu. Im Straf- und Arbeitsrechtsprozeß hat die Staatsanwaltschaft ein allgemeines Klage-, Antrags- und Rechtsmittelrecht; im Zivil- und Familienprozeß sind diese Rechte vorerst auf bestimmte Fälle beschränkt, sollen aber im Zuge der geplanten Neuordnung des Zivilprozeßrechts erweitert werden. Bei der Kontrolle des Verwaltungs- und Wirtschaftsapparates kann die Staatsanwaltschaft gegen Gesetzesverletzungen Protest erheben oder andere „geeignete Maßnahmen“ ergreifen. Das zuständige Staatsorgan muß dazu innerhalb von zwei Wochen Stellung nehmen und die beanstandete Maßnahme gegebenenfalls aufheben. Außerdem kann die Staatsanwaltschaft die Einleitung eines Disziplinar- oder Ordnungsstrafverfahrens beantragen und die Wiedergutmachung eines materiellen Schadens veranlassen.

Normenkontrolle durch den Staatsrat

116. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es in der DDR nicht. Das Recht der Normenkontrolle steht dem Staatsrat zu (Artikel 89 Abs. 3 S. 2 Verf.). Er entscheidet von sich aus oder auf Anregung über die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften des Ministerrats und anderer Staatsorgane. Die Aufhebung oder Abänderung verfassungswidriger Rechtsvorschriften kann der Staatsrat selbst vornehmen oder veranlassen ²³¹. Hinsichtlich der Gesetze ist der Staatsrat auf eine vorherige Kontrolle der Geszentwürfe beschränkt (Artikel 65 Abs. 2 Verf.). Verfassung und Gesetze können jedoch nachträglich vom Staatsrat mit allgemeinverbindlicher Wirkung ausgelegt werden (Artikel 71 Abs. 3 Verf.). Praktische Anwendungsfälle der Normenkontrolle sind nicht bekanntgeworden.

c) Der Rechtsschutz gegen die Exekutive (Bundesrepublik Deutschland)

Der administrative und gerichtliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt

117. Die hoheitlich mit den Mitteln des öffentlichen Rechts durch Gebot oder Verbot in die Rechtssphäre des einzelnen eingreifende oder durch Versagung oder Gewährung von Leistungen oder Erlaubnissen über die Rechte der einzelnen befindende Verwaltungstätigkeit unterliegt in der Bundesrepublik Deutschland der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte, die jeweils im Einzelfall auf Grund einer Klage des Betroffenen stattfindet ²³². Außer dem Rechtsschutz durch die Gerichte besteht die in der Regel einer Klage vorangehende Möglichkeit des Widerspruchs (§§ 68 ff. VwGO) oder ähnlicher im Verwaltungsverfahren geltend zu machender Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsentscheidungen.

Kapitel I

Die Art des gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber der Exekutive hängt von der rechtlichen Form der beanstandeten Verwaltungstätigkeit ab. Nur Rechtsstreitigkeiten über öffentlich-rechtliche Rechtsakte oder Rechtsverhältnisse gehören zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Übt die Behörde öffentliche Verwaltung in privatrechtlicher Form aus, etwa bei Versorgungsleistungen auf Grund privatrechtlicher Verträge, oder wird sie fiskalisch tätig, etwa bei der Vergabe von Aufträgen, können die hier entstehenden Rechte und Pflichten nur Gegenstand eines Rechtsstreits vor den Zivilgerichten sein. Vor den Zivilgerichten sind auch kraft besonderer gesetzlicher Zuweisung alle Ansprüche auf Entschädigung oder Schadensersatz wegen schadenstiftender oder enteignender Maßnahmen der Verwaltung geltend zu machen ²³³.

Selbst für Rechtsstreitigkeiten über öffentlich-rechtliche Rechtsakte oder Rechtsverhältnisse besteht nicht eine einheitliche Verwaltungsgerichtsbarkeit. Neben der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, deren Organisation und Verfahren in der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. III Nr. 340-1) geregelt ist, sind besondere Verwaltungsgerichte für abgabenrechtliche Streitigkeiten in Gestalt der Finanzgerichte ²³⁴ und für sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten in Gestalt der Sozialgerichte ²³⁵ errichtet. Die Zahl der Prozesse in diesen beiden besonderen Gerichtsbarkeiten ist erheblich höher als die in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Gerichtsaufbau und Verfahren sind in allen drei Zweigen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwar in den Grundzügen übereinstimmend, aber in vielen Einzelheiten unterschiedlich. Bemühungen um eine Vereinheitlichung sind bisher nicht zum Abschluß gekommen ²³⁶.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

118. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ebenso wie die ordentliche Gerichtsbarkeit Ausübung der rechtsprechenden Gewalt durch sachlich und persönlich unabhängige Richter. Die Verwaltungsgerichte sind von den Behörden der Exekutive vollständig getrennt und nur justizverwaltungsrechtlich einem Ressort zugeordnet. Durch Artikel 19 Abs. 4 GG ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit als umfassende Rechtsschutzeinrichtung verfassungsrechtlich gewährleistet. Die wesentlichste Ausprägung dieser Garantie ist die verwaltungsgerichtliche Generalklausel (§ 40 Abs. 1 VwGO). Danach ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dreistufig. Die Verwaltungsgerichte, die im Regelfall die Gerichte erster Instanz sind, bestehen aus Kammern mit drei Berufs- und zwei Laienrichtern. Als Berufungs- und Beschwerdeinstanz entscheiden die Oberverwaltungsgerichte (in einigen Ländern „Verwaltungsgerichtshöfe“ genannt); die Senate dieser Gerichte sind je nach landesgesetzlicher Bestimmung mit drei

Berufsrichtern, fünf Berufsrichtern oder drei Berufs- und zwei Laienrichtern besetzt. Als oberster Gerichtshof des Bundes ist im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit das Bundesverwaltungsgericht in Berlin zur Wahrung der Rechtseinheit errichtet. Das Bundesverwaltungsgericht ist Revisionsinstanz und besteht aus Senaten mit fünf Berufsrichtern. Auch die Sozialgerichtsbarkeit ist dreistufig, mit dem Bundessozialgericht in Kassel als oberstem Gerichtshof des Bundes. Die Finanzgerichtsbarkeit ist zweistufig; oberster Gerichtshof des Bundes ist hier der Bundesfinanzhof in München.

d) Rechtsschutz gegen die Exekutive (DDR)

Die allgemeinen Garantien der sozialistischen Gesetzlichkeit, vor allem die Gesetzmäßigkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft sollen grundsätzlich für den individuellen Rechtsschutz genügen. Im übrigen ist der Rechtsschutz des einzelnen gegen die Exekutive nur schwach ausgestaltet. Allerdings werden dem einzelnen dann Rechtsmittel zur Verfügung gestellt, wenn dies im Hinblick auf die Besonderheiten der betreffenden Materie für zweckmäßig gehalten wird.

Eingaben

119. Die DDR-Verfassung gewährleistet den Bürgern ein allgemeines Eingaberecht, das der Sache nach ein Petitionsrecht darstellt. Die Einzelheiten sind im Eingabenerlaß vom 20. November 1969 geregelt ²³⁷. Die Eingaben, die innerhalb bestimmter Fristen zu bearbeiten sind, werden als Ausdruck der politischen Partizipation der Werktätigen betrachtet. Sie sind zugleich als Informationsquellen für die Staatsorgane konzipiert ²³⁸. Ihre Brauchbarkeit zum Zwecke des Rechtsschutzes ist dementsprechend beschränkt. Soweit dies der Fall ist, sind die Eingaben formlose Beschwerden, die den Dienstaufsichtsbeschwerden in der Bundesrepublik vergleichbar sind.

Beschwerdeausschüsse der örtlichen Vertretungen

120. Die Errichtung von Beschwerdeausschüssen wurde erstmals in Artikel 105 Verf. (1968) vorgesehen. Auf Grund dieses Verfassungsauftrages beschloß der Staatsrat im Jahre 1968, daß zunächst in neun Kreisen und Bezirken probeweise Beschwerdeausschüsse eingerichtet werden, um Erfahrungen zu sammeln und danach eine endgültige Regelung zu treffen ²³⁹. Die Beschwerdeausschüsse sind Ende 1969 allgemein eingeführt worden.

Sie bestehen bei den Volksvertretungen der Bezirke, Kreise, Stadtkreise und Stadtbezirke, jedoch nicht in kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Ihre Mitglieder sind Abgeordnete der Volksvertretung. Die Beschwerdeausschüsse können gegen Entscheidungen von Leitern der örtlichen Staatsorgane über Beschwerden anrufen werden, die auf Grund des Eingabeerlasses erhoben worden sind. Es handelt sich also nicht um eine förmliche Verwaltungsbeschwerde, sondern um eine fortentwickelte Form des Eingaberechts. Die Entscheidungsbefugnisse des Beschwerdeausschusses sind dementsprechend gering (§ 25 Eingabeerlaß). Wenn die Beschwerde als

berechtigt angesehen wird, bestehen zwei Lösungsmöglichkeiten:

- a) der Beschwerdeausschuß kann beim zuständigen Rat eine Entscheidung beantragen und dazu Empfehlungen aussprechen;
- b) im Falle eines offensichtlichen Verstoßes gegen die sozialistische Gesetzlichkeit kann der Beschwerdeausschuß die angefochtene Maßnahme aussetzen und vom Vorsitzenden des zuständigen Rates ihre unverzügliche Aufhebung verlangen.

Ein Aufhebungsrecht ist den Beschwerdeausschüssen nicht eingeräumt worden.

Förmliche Verwaltungsbeschwerden

121. Einen umfassenden verwaltungsinternen Rechtsschutz in dem Sinn, daß jede Verwaltungsmaßnahme mit einer förmlichen Beschwerde bei der nächsthöheren Verwaltungsstelle angegriffen werden könnte, gibt es nicht. Verwaltungsbeschwerden sind nur in den gesetzlich besonders vorgesehenen Fällen zulässig. Diese Fälle sind allerdings zahlreich. Die sehr unterschiedlichen, eine einheitliche Konzeption nicht erkennen lassenden Regelungen sind Mitte 1971 weitgehend harmonisiert worden, weisen jedoch noch immer beträchtliche Unterschiede auf ²⁴⁰.

In einigen gesetzlich vorgesehenen Fällen entscheiden Kollegialorgane über Verwaltungsbeschwerden. Hier ist das Verfahren stärker formalisiert, so daß die Garantien einer sachgerechten Entscheidung größer sind. Die größte Bedeutung kommt einem solchen qualifizierten Beschwerdeverfahren in der Sozialversicherung zu. Bei den Versicherungsträgern, nämlich beim FDGB für die Versicherung der Arbeiter und Angestellten und bei der Staatlichen Versicherung für die Versicherung der Genossenschaftsmitglieder und selbständig Erwerbstätigen, bestehen dreistufig aufgebaute Beschwerdekommisionen, die über Einsprüche entscheiden ²⁴¹.

In der DDR gibt es keinen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz

122. In der DDR gibt es seit 1952 keinen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz. Im Widerspruch zu Artikel 138 Verf. (1949), der die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausdrücklich vorsah, wurden die bestehenden Verwaltungsgerichte, deren Zuständigkeiten bereits eingeschränkt waren, im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform von 1952 durch eine interne Anordnung des Innenministers aufgelöst. Die ordentlichen Gerichte erklärten sich unter Berufung auf § 13 des seinerzeit noch geltenden GVG (1877) sowie auf das Prinzip von der Gewalteneinheit für unzuständig, über Maßnahmen der Verwaltung zu entscheiden ²⁴². Diese Rechtslage besteht auch gegenwärtig. Im Gegensatz zur Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten, die einen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz in unterschiedlichem Umfang kennen, geht die DDR von dem Grundsatz aus, daß Akte der vollziehend-verfügenden Organe generell nicht der Nachprüfbarkeit durch die Gerichte unterliegen ²⁴³. Daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit

für die DDR nicht akzeptabel sei, ist in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der neuen Verfassung und der Errichtung von Beschwerdeausschüssen mehrfach ausgesprochen worden ²⁴⁴.

Staatshaftung

123. Seit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1949 ging man davon aus, daß der die Staatshaftung begründende Artikel 131 der Weimarer Verfassung durch Artikel 138 und Artikel 144 der DDR-Verfassung aufgehoben worden sei; dadurch sei auch der formell niemals aufgehobene § 839 BGB, der die Amtshaftung des Beamten begründete, gegenstandslos geworden ²⁴⁵. Das Nichtvorhandensein einer Staatshaftung war bis 1968/69 ein charakteristisches Merkmal der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger in der DDR.

Erst Artikel 106 DDR-Verf. (1968) hat die Staatshaftung eingeführt. Sie ist im Staatshaftungsgesetz von 1969 ²⁴⁶ eingehender geregelt worden. In materiell-rechtlicher Hinsicht ist die Regelung der Staatshaftung insofern bemerkenswert, als das Verschuldensprinzip aufgegeben worden ist. Die staatlichen Organe und Einrichtungen haften für alle objektiv rechtswidrigen Schadenszufügungen ihrer Mitarbeiter und Beauftragten in Ausübung staatlicher Tätigkeit (§ 2 Abs. 1 StHG). Allerdings werden die materiell-rechtlichen Regelungen durch die verfahrensrechtlichen Vorschriften weitgehend in ihrer Bedeutung herabgemindert.

Über die Gewährung eines Schadensersatzes entscheidet der Leiter des Organs, dessen Mitarbeiter den Schaden verursacht hat (§ 5 StHG). Gegen seine Entscheidung ist die Beschwerde zulässig, die innerhalb einer Woche dem Leiter des übergeordneten Organs vorzulegen ist, falls er der Beschwerde nicht abhelfen will (§ 6 StHG). Diese Entscheidung ist endgültig. Eine gerichtliche Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs ist ausgeschlossen; die Verwaltung entscheidet in eigener Sache.

6. Die Grundrechte

a) Die Grundrechte im Grundgesetz (Bundesrepublik Deutschland)

Die grundrechtlich geschützte Freiheit

124. Die Grundrechte, vom Parlamentarischen Rat mit Betonung an den Beginn des Grundgesetzes gestellt, sind unter dem maßgeblichen Einfluß der Gerichte, besonders des Bundesverfassungsgerichts, zu bestimmenden Richtlinien der Gesetzgebung und damit zu einer wesentlichen Grundlage der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland geworden. Sie geben dem einzelnen und der gemeinschaftlichen Rechts- und Interessenwahrung gegenüber der öffentlichen Gewalt einen wirksamen Schutz dadurch, daß sie mit den besonderen Wirkungen verfassungsrechtlicher Gewährleistung und gerichtlicher Durchsetzbarkeit ausgestattet sind. Die Grundrechte sind der verfassungsrechtliche Ausdruck der

Kapitel I

individuellen Freiheit, der sozialen Emanzipation, des Schutzes gesellschaftlicher Interessen und der politischen Legitimation und Kontrolle staatlicher Herrschaft.

Der Versuch, die nicht nur individualistische Funktion der Grundrechte juristisch zu erfassen, führte in der Rechtsprechung zu den Formulierungen, daß die Grundrechte „objektive Wertentscheidungen“, Ausdruck einer „objektiven Wertordnung“ seien. Dieser methodische Weg ist kritisiert worden. Mit dieser Grundrechtsvorstellung ist jedoch die für die normative Kraft der Grundrechte ausschlaggebende Entwicklung begründet worden, die den Grundrechten neben ihrer individualistischen Funktion als Quelle subjektiv öffentlicher Rechte der einzelnen den objektiven Charakter als Gewährleistung sozialer Institutionen und als Grundnormen der Rechtsordnung zuspricht. Das Problem des grundrechtlichen Schutzes der individuellen Freiheit auch gegen die Gefahren und den Mißbrauch gesellschaftlicher Macht wurde zunächst nur unter dem juristischen Blickwinkel der „Drittwirkung der Grundrechte“ betrachtet, der Frage nämlich, ob und in welchem Umfang die Grundrechte auch den privatrechtlichen Rechtsverkehr unter Privaten, besonders die rechtsgeschäftliche Ausübung der Privatautonomie beherrschen.

Auf diesem Wege konnte das Bundesverfassungsgericht der Meinungs- und Pressefreiheit auch im Privatrechtsverkehr Geltung verschaffen²⁴⁷. Vor allem konnte so im Arbeitsrecht der Inhalt des Arbeitsverhältnisses, unter dem richtungweisenden Einfluß der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, an den Grundrechten orientiert werden²⁴⁸. Für die Koalitionsfreiheit ist eine derartige Bindung privatautonomer Gestaltungskraft ohnehin ausdrücklich angeordnet (Artikel 9 Abs. 3 S. 2 GG) und ist die Tarifautonomie von vornherein nur als grundrechtlich beschränkte Befugnis gegeben²⁴⁹. Die „privatrechtsgestaltende Kraft des Grundgesetzes“²⁵⁰ tritt zunehmend deutlicher hervor.

Die durch das Grundgesetz gewährleisteten Grund- und Freiheitsrechte

125. An die Spitze des Grundrechtskatalogs stellt das Grundgesetz die Sätze: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ (Artikel 1 Abs. 1 GG). Mit diesem als Grundrecht ausgestalteten Grundsatz des staatlichen Handelns und der Rechtsordnung wird die Achtung des Menschen, seiner persönlichen Freiheit und seiner Selbstverwirklichung als leitendes Prinzip der Verfassungsordnung gekennzeichnet. Der Schutz der Würde des Menschen bildet zusammen mit dem Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Abs. 1 GG) und der Gleichheit aller vor dem Gesetz (Artikel 3 Abs. 1 GG) den Kern der durch das Grundgesetz bewirkten verfassungsrechtlichen Sicherung der grundrechtlichen Freiheit.

In vielfacher Übernahme traditioneller Formulierungen zählt der Grundrechtskatalog im folgenden die Menschen- und Bürgerrechte auf, deren verfassungsrechtliche Verankerung sich als notwendig erwiesen

hat, um die individuelle und vergesellschaftete Existenz des Menschen vor Unterdrückung und Willkür zu schützen: Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Freiheit der Person, die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, die Gewissensfreiheit und das Recht, nicht gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen zu werden, das Recht der freien Meinungsäußerung, die Freiheit der Massenmedien, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre, der Schutz von Ehe und Familie, die Privatschulfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die Koalitionsfreiheit, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, die Freizügigkeit, die freie Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte, die Unverletzlichkeit der Wohnung, die Garantie des Eigentums, der Schutz der Staatsangehörigkeit und das Verbot der Auslieferung, das Asylrecht, das Petitionsrecht.

Als besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes wird die Gleichberechtigung von Mann und Frau angeordnet (Artikel 3 Abs. 2 GG), wird gefordert, daß den unehelichen Kindern durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen sind wie den ehelichen Kindern (Artikel 6 Abs. 5 GG), und wird untersagt, daß jemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt wird. Spezielle Diskriminierungsverbote sind für den Zugang zu den öffentlichen Ämtern und den Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte ausgesprochen (Artikel 33 Abs. 2 und 3 GG).

Das allgemeine Freiheitsrecht des Artikels 2 Abs. 1 GG

126. Das allgemeine Freiheitsrecht des Artikels 2 Abs. 1 GG hat durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁵¹, die allerdings unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisiert worden ist²⁵², eine besondere Funktion für die Systematik des Grundrechtskatalogs und die Geschlossenheit des Schutzes der grundrechtlichen Freiheit erhalten. Das Gericht versteht diese Bestimmung dahin, daß dadurch, daß es die freie Entfaltung der Persönlichkeit in den Grenzen der verfassungsmäßigen Ordnung garantiert, die allgemeine Handlungsfreiheit nach Maßgabe der verfassungsgemäßen Rechtsordnung geschützt ist, und daß alle Verhaltensweisen, die nicht Gegenstand eines besonderen Freiheitsrechts sind, in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit fallen. Die Freiheitsgarantie des Artikels 2 Abs. 1 GG ist deshalb ein „Auffanggrundrecht“ genannt worden. Durch die Auslegung, daß unter „verfassungsmäßiger Ordnung“ in Artikel 2 Abs. 1 GG jede mit dem Verfassungsrecht übereinstimmende Rechtsnorm zu verstehen sei, beschränkt sich zwar die Garantiewirkung der allgemeinen Handlungsfreiheit gegenüber dem Gesetzgeber und der rechtsetzenden Exekutive auf die Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze der willkürfreien Sachgerechtigkeit und der Verhältnismäßigkeit. Auf der

anderen Seite begründet dadurch die allgemeine Handlungsfreiheit einen Anspruch auf Freiheit von verfassungswidriger Beschränkung, ein Recht, nur durch solche Rechtsnormen in der Handlungsfreiheit beschränkt zu werden, die im Einklang mit der Verfassung stehen. Unter Berufung auf Artikel 2 Abs. 1 GG kann demnach auch die Verletzung nicht grundrechtlicher Verfassungsvorschriften, etwa von Kompetenzregeln, durch Verfassungsbeschwerde gerügt werden.

Die „sozialen“ Grundrechte

127. Der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes umfaßt Rechte der persönlichen Selbstverwirklichung, Rechte der wirtschaftlichen Betätigung und materiellen Daseinssicherung und Rechte der politischen Freiheit. In diesem Bereich gelten in der Bundesrepublik auf Grund Völkerrechts und kraft Bundesgesetzes auch die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 5. November 1950 und ihrer Zusatzprotokolle²⁵³. Die Zurückhaltung des Grundgesetzes in der ausdrücklichen Gewährleistung „sozialer“ Grundrechte erklärt sich aus der Abneigung des Parlamentarischen Rates, im Rahmen des als provisorisch vorgestellten Grundgesetzes zu einer ausführlichen Festlegung der Sozial- und Wirtschaftsordnung zu schreiten, und aus der Eigenart von Rechten auf Arbeit, auf soziale Sicherheit und auf sozialkulturelle Entfaltung, die zum großen Teil erst durch die Gesetzgebung zu bestimmten und gerichtlich durchsetzbaren Berechtigungen ausgestaltet werden können. Abgesehen von der Koalitionsfreiheit (Artikel 9 Abs. 3 GG) und dem Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen (Artikel 12 Abs. 1 GG), wurde der gesetzgeberischen Entwicklung der Arbeits- und Sozialverfassung im Sinne „sozialer“ Grundrechte im wesentlichen nur die Richtlinie des Sozialstaatssatzes gegeben. Nunmehr gelten in diesem Bereich auf Grund Völkerrechts und kraft eines Bundesgesetzes die Programme und Garantien der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl. 1964 II S. 1261) und der Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 (BGBl. 1970 II S. 909). Wenn auch das Grundgesetz nicht, wie mehrere Landesverfassungen²⁵⁴ ein „Recht auf Bildung“ als soziales Grundrecht ausdrücklich begründet, so kann ihm doch jedenfalls ein den Gesetzgeber verpflichtendes Verfassungsprogramm entnommen werden: das Bildungswesen auszubauen und die Gleichheit der Bildungschancen zu sichern²⁵⁵. Das sozialstaatliche Ziel der sozialen Gerechtigkeit und der grundrechtliche Gleichheitssatz geben den Forderungen der gesellschaftlichen Mobilität, des Ausgleichs sozialer Gegensätze und der Beseitigung sozialer Diskriminierung verfassungsrechtliche Verbindlichkeit.

Der Sozialstaatssatz bildet zusammen mit den Grundrechten der wissenschaftlichen Freiheit und Daseinssicherung, den Freiheiten des Berufs und Gewerbes, des Eigentums, der unternehmerischen Disposition und Assoziation und des Vertrages²⁵⁶, auch die Grundlage der verfassungsrechtlichen Ord-

nung der Wirtschaft (siehe das Kapitel Wirtschaftsrecht).

Die Grundrechte begründen gerichtlich durchsetzbare Berechtigungen

128. Die Grundrechte des Grundgesetzes binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht (Artikel 1 Abs. 3 GG). Die einzelnen Grundrechtsbestimmungen begründen gerichtlich durchsetzbare subjektiv öffentliche Rechte einzelner, entweder als Menschenrechte für jedermann oder als Bürgerrechte für alle Deutschen (Artikel 116 Abs. 1 GG). Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind (Artikel 19 Abs. 3 GG). Durch Grundrechte, die die Freiheit der Vereinigung und die freie organisierte Tätigkeit schützen wollen oder deren Ausübung in körperschaftlichen oder anstaltlichen Einrichtungen erfolgt, werden nicht nur die einzelnen, sondern auch die Assoziationen und die Einrichtungen berechtigt. Demgemäß steht die Koalitionsfreiheit nicht nur den einer Koalition Beitretenden und sich in ihr Betätigenden, sondern auch den Koalitionen²⁵⁷, die Wissenschaftsfreiheit nicht nur den einzelnen Wissenschaftlern, sondern auch den Fakultäten, Universitäten und sonstigen wissenschaftlichen Hochschulen²⁵⁸ und die Rundfunkfreiheit nicht nur den im Rundfunkwesen Tätigen, sondern auch den Rundfunkanstalten²⁵⁹ zu.

Die Grundrechte begründen objektive Prinzipien und rechtlich verbindliche Richtlinien

129. Die Grundrechte erschöpfen sich nicht darin, Grundlage subjektiver Rechte zu sein. Da in ihnen auch bestimmte Wertungen für einzelne Sozialbereiche verkörpert sind²⁶⁰, geben sie Richtlinien für die Gesetzgebung und für die Auslegung des Rechts. Diese normative Bedeutung der Grundrechte als direktives Fundament der Rechtsordnung kann als ein besonders kennzeichnendes Moment der Grundrechtspraxis der Bundesrepublik angesehen werden. Darüber hinaus ist bei einigen Grundrechten mit der Gewährleistung ein objektives Prinzip des öffentlichen Interesses verbunden, derart, daß sie rechtlich für einen bestimmten Sozialbereich als „Einrichtungsgarantie“ wirken. Der Rechtsgedanke der Einrichtungsgarantie, die ihre Hauptbedeutung in Richtung der Bindung des Gesetzgebers besitzt, hebt ein die subjektiv berechtigende Funktion des Grundrechts überschreitendes objektives Moment hervor. In diesem Moment ist zugleich die verfassungsrechtliche Funktion verkörpert, die der grundrechtlichen Schaffung der subjektiven Berechtigung zugrunde liegt. Enthält ein Grundrecht eine Einrichtungsgarantie, so bezeugt damit die Verfassung ein bestimmtes öffentliches Interesse des Gemeinwesens an der Ausübung des Grundrechts, die damit zum Bestandteil des rechtlich geordneten Soziallebens wird, zu einem von der Verfassung für wesentlich gehaltenen rechtlichen Strukturelement der Gesellschaftsordnung. So schützt die Eigentumsgarantie (Artikel 14 GG) einerseits neben den konkre-

Kapitel I

ten Rechten der Inhaber vermögenswerter Rechte die Institution des Privateigentums²⁶¹, und spricht sie andererseits aus, daß Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt werden, daß Eigentum verpflichtet und daß sein Gebrauch zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll. Ebenso gewährleistet das Grundgesetz mit der Koalitionsfreiheit zugleich die Einrichtung eines Tarifvertragssystems im Sinne des kollektiven Arbeitsrechts mit frei gebildeten und tätig werdenden Koalitionen einschließlich des Arbeitskampfes (Artikel 9 Abs. 3 GG).

Inhalt und Schranken der Grundrechte

130. Inhalt und Schranken der Grundrechte können durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes bestimmt werden, soweit das Grundgesetz eine gesetzliche Freiheitseinschränkung vorsieht oder zuläßt. Die Bindung der Gesetzgebung an die Grundrechtsgewährleistungen schließt nicht aus, daß das Gesetz den Inhalt eines Grundrechts näher ausgestaltet, der Ausübung von Grundrechten im Interesse des Zusammenlebens Grenzen zieht und im Interesse bestimmter, durch die Verfassung anerkannter Güter des Gemeinwohls in die Ausübung der Grundrechte und den Bestand einzelner Grundrechtsberechtigungen eingreift. Die Grundrechte des Grundgesetzes unterliegen jedoch nicht einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt oder einer allgemeinen Gemeinwohl- oder Wohlfahrtsklausel. Art und Ausmaß der dem Gesetzgeber zugestandenen Befugnis, Inhalt und Grenzen der grundrechtlichen Freiheit zu bestimmen, lassen sich schon deswegen nicht durch einen generellen Maßstab ausdrücken, weil das Grundgesetz die einzelnen Grundrechte entweder ohne Gesetzesvorbehalt garantiert oder mit sehr unterschiedlich gestuften Gesetzesvorbehalten versehen hat.

Soweit ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht für den Einzelfall gelten (Artikel 19 Abs. 1 Satz 1 GG)²⁶². Es muß, soweit es nicht eine herkömmliche Grundrechtseinschränkung ausspricht, z. B. die Möglichkeit einer Enteignung, das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen (Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG)²⁶³. In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden (Artikel 19 Abs. 2 GG), wobei für jedes Grundrecht aus seiner besonderen Bedeutung im Gesamtsystem der Grundrechte zu ermitteln ist, worin sein unantastbarer Wesensgehalt besteht²⁶⁴. Administrative Grundrechtseinschränkungen ohne gesetzliche Grundlagen sind auch nicht im Rahmen der früher so genannten „besonderen Gewaltverhältnisse“, wie z. B. dem Beamtenverhältnis oder einem Anstaltsbenutzungsverhältnis zulässig. Ob und welche Grundrechtsbeschränkungen in derartigen verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnissen möglich sind, bestimmt sich nach dem zugrunde liegenden Gesetz und dem Zweck des jeweiligen Rechtsverhältnisses²⁶⁵.

Das Bundesverfassungsgericht kann gemäß Artikel 18 GG die Verwirkung einzelner Grundrechte aussprechen.

Die Gerichte schützen die Grundrechte

131. Die Grundrechte sind von jedem Gericht in jedem Verfahren, in dem sie für die Entscheidung erheblich sind, zu berücksichtigen und zu beachten. Soweit sie individuelle Berechtigungen einzelner begründen, können sie in dem jeweils in Betracht kommenden Rechtsweg gerichtlich geltend gemacht werden. Besteht ein Rechtsweg nicht, wie etwa bei der Beanstandung eines Gesetzes wegen Grundrechtsverletzung, oder hat der Berechtigte das Grundrecht in dem in Betracht kommenden Rechtsweg ohne Erfolg geltend gemacht, ist Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht statthaft.

Die Verfassungsbeschwerde

132. Die Verfassungsbeschwerde kann von jedermann mit der Behauptung erhoben werden, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG enthaltenen Rechte verletzt zu sein (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, §§ 90 ff. BVerfGG)²⁶⁶. Unter „öffentlicher Gewalt“ sind sämtliche die Rechtssphäre des Beschwerdeführers unmittelbar berührenden Rechtsakte zu verstehen, die in Ausübung der hoheitlichen Befugnisse des Staates oder eines Verwaltungsträgers erlassen worden sind. Nicht mit Verfassungsbeschwerde angreifbar sind Akte der Europäischen Gemeinschaften²⁶⁷, deren Überprüfung dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten ist²⁶⁸, und rein innerkirchliche Maßnahmen (Artikel 140 GG in Verb. mit Artikel 137 Abs. 3 WeimRVerf.)²⁶⁹, denn die Gerichtsbarkeit des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich nur auf deutsche staatliche Gewalt.

Die Verfassungsbeschwerde kann auch gegen Gesetze und sonstige Rechtssätze erhoben werden, vorausgesetzt, daß der beanstandete Rechtssatz den Beschwerdeführer selbst, unmittelbar und gegenwärtig in einer grundrechtlich geschützten Rechtsposition beeinträchtigt, wie z. B. ein die Steuerpflicht begründendes oder inhaltlich gestaltendes Gesetz, die Rechtsbeeinträchtigung also nicht erst durch den Vollzug der Norm im Einzelfall eintreten kann²⁷⁰. Sofern dem Grundrecht ein inhaltlich umschriebener Regelungsauftrag an den Gesetzgeber entnommen werden kann, wie z. B. dem Artikel 6 Abs. 5 GG²⁷¹, kann die Verfassungsbeschwerde auch wegen gesetzgeberischen Unterlassens erhoben werden. Da indes dem Bundesverfassungsgericht eine gesetzgebende Tätigkeit verwehrt ist, könnte eine derartige Verfassungsbeschwerde bei Erfolg nur zu der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts führen, daß der Gesetzgeber ein Grundrecht durch ein bestimmtes Unterlassen verletzt habe²⁷².

Die Verfassungsbeschwerde ist das bei weitem häufigste Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht²⁷³. Es ist ein besonderer Rechtsbehelf zum Schutze der Grundrechte, der dem Bürger die Rechtsvertheidigung für den Fall eröffnen soll, daß die normalen Rechtsschutzmöglichkeiten vor den Gerichten nicht zum Ziel führen können oder nicht zum Ziel geführt haben. Sie kann grundsätzlich erst erhoben

werden, wenn der Rechtsweg erschöpft ist (§ 90 Abs. 2 BVerfGG). Gegen einen Verwaltungsakt muß der Verwaltungsrechtsweg in allen Instanzen beschritten und gegen ein gerichtliches Urteil müssen alle statthaften Rechtsmittel ausgenutzt worden sein. Die Verfassungsbeschwerde ist keine „Super-Revision“; sie führt nicht zu einer rechtlichen Prüfung von gerichtlichen Entscheidungen überhaupt, sondern nur zu einer Überprüfung am Maßstab des Verfassungsrechts²⁷⁴.

Um eine Überlastung des Bundesverfassungsgerichts mit Verfassungsbeschwerden zu vermeiden, sieht § 93 a BVerfGG vor, daß die Verfassungsbeschwerde der „Annahme zur Entscheidung“ bedarf. Ein aus drei Richtern bestehender Ausschuß, der eine Vorprüfung vornimmt, kann die Annahme der Verfassungsbeschwerde einstimmig ablehnen, wenn sie unzulässig ist oder aus anderen Gründen keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat; sonst entscheidet der Senat über die Annahme.

b) Die Grundrechte (DDR)

Die Verfassung der DDR erklärt, daß Achtung und Schutz der Würde und Freiheit der Persönlichkeit Gebot für alle staatlichen Organe sind (Artikel 19 Abs. 2) und daß der Mensch im Mittelpunkt aller Bemühungen der sozialistischen Gesellschaft und ihres Staates steht (Artikel 2 Abs. 1). Hiervon ausgehend entfaltet die Verfassung in Abschnitt II, Kap. 1 einen umfangreichen Katalog der Grundrechte und Grundpflichten der Bürger (Artikel 19 bis 40).

Das Menschenbild

133. Der in der Verfassung erklärte Schutz von persönlicher Würde und Freiheit sowie die Grundrechte gewinnen ihren materiellen Gehalt aus dem Marxismus-Leninismus. Der Mensch soll sich in die sozialistische Gesellschaft freiwillig einordnen. Die Freiwilligkeit soll durch erzieherische Einwirkung gefördert werden. Diese Auffassung wird unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnissen („entwickelte sozialistische Gesellschaft“) auf eine grundsätzliche Interessenharmonie zurückgeführt. „Die Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen“ wird als „die wichtigste Triebkraft der sozialistischen Gesellschaft“ bezeichnet (Artikel 2 Abs. 4 Verf.).

Die Übereinstimmung persönlicher und gesellschaftlicher Interessen wird allerdings nicht absolut gesetzt. Die Herstellung dieser Übereinstimmung wird als eine weitgehend verwirklichte Aufgabe angesehen, an deren Vervollkommen unablässig zu arbeiten ist. Konflikte zwischen persönlichen und gesellschaftlichen Interessen werden somit in gewissem Umfang anerkannt. Ihre Lösung zielt auf die Beseitigung der Konfliktursachen im gesellschaftlichen wie im individuellen Bereich. Die persönlichen Interessen des einzelnen haben sich den gesellschaftlichen Interessen im Konfliktfall unterzuordnen.

134. Damit wird die soziale Funktion der Grundrechte sichtbar. Sie sollen als Instrument zur Vergesellschaftung des Menschen dienen, die Integration des einzelnen in die Gesellschaft bewirken und Menschen zur Mitarbeit an den von der SED gesetzten Aufgaben des sozialistischen Aufbaus mobilisieren²⁷⁵. Die Grundrechte sollen folglich keine „Freiheit vom Staat“, sondern eine „Freiheit zum Staat“ gewähren, die inhaltlich auf der „Einsicht in die Notwendigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung“ beruht. Nicht das isolierte Individuum soll frei sein, sondern der Staatsbürger, der sich als Glied der „sozialistischen Gesellschaft“ begreift und seine Kräfte aus freiem Entschluß zum Wohle der Gesellschaft entfaltet.

Der Aufbau des Grundrechtskatalogs

135. Diese Betrachtungsweise prägt den Aufbau des Grundrechtskatalogs. An seiner Spitze steht das „Recht auf Mitbestimmung und Mitgestaltung“ (Artikel 21), das die Integrations- und Mobilisierungsfunktion der Grundrechte anzielt. Dieses Recht, zu dessen Gewährleistung die Verfassung verschiedene Formen der politischen Partizipation aufführt, wird als grundlegend begriffen. Alle übrigen Grundrechte können aus diesem Recht abgeleitet werden.

Die sozialen Grundrechte sowie die persönlichen und politischen Freiheitsrechte, die in der Verfassung der DDR von 1968 zahlreich anzutreffen sind, besitzen im Verhältnis zu den Gestaltungsrechten geringere Bedeutung. Von den sozialen Grundrechten werden die Rechte auf Arbeit, Bildung, Teilnahme am kulturellen Leben, Freizeit und Erholung, Schutz der Gesundheit, Fürsorge und Wohnraum als Berechtigungen angeführt.

Das Recht auf Bildung umfaßt den Zugang zu den Bildungsstätten, die Teilnahme am kulturellen Leben, die Schulgeldfreiheit und nach Maßgabe sozialer Gesichtspunkte Ausbildungs- und Studienhilfen. Es steht unter dem Verfassungsvorbehalt des Leistungsprinzips, der gesellschaftlichen Erfordernisse und der Berücksichtigung der sozialen Struktur der Bevölkerung (Artikel 26 Abs. 1). Dies bedeutet, daß das gesamte Bildungssystem dem angenommenen gesellschaftlichen Bedarf entsprechend geplant wird und eine Wahl der Bildungsstätte nur im Rahmen des Planes möglich ist. Die wichtigste Rechtsgrundlage des Bildungssystems ist das Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem vom 25. Februar 1965 (GBl. I S. 83).

Von den Freiheitsrechten nennt die Verfassung die Freiheit der Meinungsäußerung, der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Freiheit der Persönlichkeit, das Post- und Fernmeldegeheimnis, die Freizügigkeit innerhalb des Staatsgebiets der DDR, die Unverletzlichkeit der Wohnung sowie das Recht, sich zu einem religiösen Glauben zu bekennen und religiöse Handlungen auszuüben.

Die justiziellen Grundrechte sind außerhalb des Grundrechtskatalogs geregelt (Artikel 99 ff.). Als be-

Kapitel I

sondere Ausprägungen der allgemeinen Gleichheit wird ein Differenzierungsverbot hinsichtlich bestimmter Merkmale (Nationalität, Rasse, weltanschauliches und religiöses Bekenntnis, soziale Herkunft und Stellung) ausgesprochen und die Gleichberechtigung von Mann und Frau festgelegt. Der Grundrechtsstatus wird durch einen Pflichtenstatus ergänzt. Die Grundpflichten werden in der Regel als Korrelat zu bestimmten Grundrechten formuliert. Dies ist der Fall bei der Verwirklichung des allgemeinen Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrechts, der Pflicht zum Dienst und zu Leistungen für die Verteidigung der DDR, der Pflicht zur Arbeit, der Schulpflicht und der Erziehungspflicht der Eltern. Gelegentlich werden Pflichten auch außerhalb des Grundrechtskatalogs selbständig statuiert. Hierzu zählt die Pflicht, das sozialistische Eigentum zu schützen und zu mehren (Artikel 10 Abs. 2).

Die Rechtsnatur der Grundrechte

136. In theoretischer Hinsicht wird die Rechtsnatur der Grundrechte in der DDR nach wie vor diskutiert. Während in der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten weitgehend Einigkeit darüber herrscht, daß die Grundrechte subjektive Rechte sind, d. h. Anspruchscharakter haben, sind die Meinungen in der DDR geteilt²⁷⁶. Diese Diskussion ist jedoch nicht nur deshalb ohne praktische Bedeutung, weil die Grundrechte auf dem Rechtswege nicht durchsetzbar sind; zwei unbestrittene Aussagen der Grundrechtsdogmatik sprechen gegen die subjektive Rechtsqualität der Grundrechte.

So wird einmal festgestellt, Rechte und Pflichten bildeten eine untrennbare Einheit. Dieser Gedanke ist im Hinblick auf einige Grundrechte ausdrücklich normiert. So korrespondiert dem Recht, den Frieden und das sozialistische Vaterland zu schützen, die Wehrpflicht (Artikel 23 Abs. 1), dem Recht auf Arbeit die Pflicht zur Arbeit (Artikel 24 Abs. 2), dem Recht auf Bildung die Oberschulpflicht und die Pflicht, einen Beruf zu erlernen (Artikel 25 Abs. 5), dem Erziehungsrecht der Eltern die Erziehungspflicht (Artikel 38 Abs. 4). Das allgemeine Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrecht wird zu einer „hohen moralischen Verpflichtung“ erklärt. Die Identität von Recht und Pflicht gilt jedoch auch dort, wo sie in der Verfassung nicht ausdrücklich hervorgehoben wird. „Aus den umfassenden Rechten, die die sozialistische Verfassung dem Bürger gewährleistet, erwächst ihm die Verpflichtung, von diesen Rechten aktiv Gebrauch zu machen, um zur Stärkung der sozialistischen Staatsmacht, zur Mehrung des gesellschaftlichen Reichtums, zur Höherentwicklung der Gesellschaft beizutragen. Die sozialistischen Grundrechte schließen die Verpflichtung zu ihrer aktiven Ausübung ein, weil das allein ihre Realität und ihre Entfaltung verbürgt“²⁷⁷.

Aus der vorausgesetzten Interessenharmonie wird weiterhin abgeleitet, daß die gesellschaftlichen Interessen die immanente Schranke aller Grundrechte darstellen. Die Grundrechte gewinnen ihren Inhalt aus ihrer gesellschaftlichen Zweckbestimmung. Ihre Ausübung wider diese Zweckbestimmung wird nicht

nur als zweckwidriges, sondern als rechtswidriges Handeln qualifiziert²⁷⁸. Die Zweckbestimmung der einzelnen Grundrechte ist an Hand der programmatischen Beschlüsse der SED zu ermitteln. Daraus geht hervor, daß der Einschränkung von Grundrechten keine rechtlichen Grenzen gesetzt sind.

Der Grundrechtsschutz

137. Nach Auffassung der Rechtswissenschaft in der DDR werden die Grundrechte in erster Linie durch politische, ökonomische und ideologische Garantien gesichert. Den juristischen Garantien kommt nur sekundäre Bedeutung zu. Ein spezifischer rechtlicher Grundrechtsschutz ist nicht vorhanden²⁷⁹. Diese Haltung wird häufig mit dem Prinzip der Gewalteneinheit begründet. Aus diesem Prinzip folgt weiterhin, daß es unabhängig von den und außerhalb der Volksvertretungen keinen Grundrechtsschutz geben kann²⁸⁰. Das wichtigste Mittel des Grundrechtsschutzes ist somit das Recht des Bürgers, Eingaben an die Volksvertretungen zu richten. Da demnach keine Möglichkeit besteht, Grundrechtsverletzungen mit rechtlicher Wirksamkeit zu rügen oder grundrechtsmäßige Leistungen zu erzwingen, spielen die Grundrechte in der Praxis der Rechtsanwendung unmittelbar keine Rolle. Eine mittelbare Einwirkung auf die Praxis der Rechtsanwendung ist ebenfalls kaum gegeben. In den Entscheidungen der Gerichte werden die Grundrechtsartikel — wie Verfassungsbestimmungen überhaupt — selten herangezogen.

Eine gewisse Bedeutung kam manchen Grundrechten als Auslegungsrichtlinien auf einzelnen Rechtsgebieten solange zu, als eine umfassende Kodifikation der Rechtsmaterien noch nicht vorlag. Bis zur Neuregelung des Familienrechts im Jahre 1965 wurde der Gleichberechtigungsgrundsatz (Artikel 7, 30 Verf. von 1949) häufiger herangezogen, um Vorschriften, die der Gleichberechtigung der Frau entgegenstanden, für aufgehoben zu erklären oder im gewünschten Sinne auszulegen²⁸¹.

Eine größere Bedeutung erlangten das Recht auf Arbeit und das Mitbestimmungsrecht der Gewerkschaften (Artikel 15, 17 Verf. von 1949) bis zur Schaffung des Gesetzbuches der Arbeit im Jahre 1961. Bei der Heranziehung dieser Grundrechte zur Auslegung des noch in Kraft befindlichen BGB-Dienstvertragsrechts kam die Rechtsprechung je nach dem zu unterschiedlichen Ergebnissen, ob der Arbeitgeber ein sozialistischer oder ein privater Betrieb war²⁸².

Von diesen Fällen abgesehen, haben die Grundrechte die Rechtsprechung bislang nicht maßgeblich beeinflusst.

Anmerkungen zu Kapitel I

¹ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., 1970; Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl., 1971; E. Stein, Lehrbuch des Staatsrechts, 2. Aufl., 1971. — Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1950 ff.; H. von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953; H. von Mangoldt - F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, 1957 ff.; Th. Maunz -

- G. Dürig - R. Herzog, Grundgesetz 1961 ff.; A. Hamann - H. Lenz, Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., 1969; B. Schmidt-Bleibtreu - F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl., 1970; G. Leibholz - H. J. Rincke, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., 1971.
- ² BVerfGE 27, S. 44.
- ³ H. Schäfer, Lebendige Verfassung, in: Recht im Wandel, 1966, S. 3; von Mangoldt, Zwanzig Jahre Grundgesetz, Staat 8, 1969, S. 409; W. Strauß, 20 Jahre Grundgesetz, DOV 69, S. 297; W. Weber, Die Bundesrepublik und ihre Verfassung an der Schwelle des dritten Jahrzehnts, DVBl 69, S. 413; U. Scheuner, Das Grundgesetz in der Entwicklung zweier Jahrzehnte, AöR 95, 1970, S. 353. Als die einschneidendsten Verfassungsänderungen wird man die Wehr-Novelle vom 19. März 1956 (BGBl., I, S. 111), das Fünfzehnte Änderungsgesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl., I, S. 581) betr. Artikel 109, die Notstands-Novelle vom 24. Juni 1968 (BGBl., I, S. 709), das Zwanzigste Änderungsgesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl., I, S. 357) betr. die Haushaltsreform und das Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl., I, S. 359) ansehen müssen.
- ⁴ H. Dähgans, Vom Grundgesetz zur Verfassung, 1970; F. K. Fromme, „Totalrevision“ des Grundgesetzes, ZfP 17, 1970, S. 87; A. Hollerbach - U. Scheuner - W. Strauß, Totalrevision des Grundgesetzes? 1971; K. Stern, Totalrevision des Grundgesetzes? in: Festgabe für Th. Maunz, 1971, S. 391; W. Weber, Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes, in: Festgabe für Th. Maunz, 1971, S. 451.
- ⁵ Bundestagsdrucksachen VI/653, VI/739, VI/1211; Stenographischer Bericht, 6. Wahlperiode S. 3893 ff.; W. Kewenig, Verfassungsreform — ein Beruf unserer Zeit? DOV 71, S. 524.
- ⁶ Statusbericht des BVerfG, JöR 6, 1957, S. 144; O. Bachof, Grundgesetz und Richtermacht, 1959; ders., Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik, Universitas 21, 1966, S. 137; G. Leibholz, Verfassungsrecht und Arbeitsrecht, in: A. Hueck - G. Leibholz, Zwei Vorträge zum Arbeitsrecht, 1960, S. 21; F. Klein, Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen, 1966.
- ⁷ H. Ehmke, Grenzen der Verfassungsänderung, 1953; K. Loewenstein, Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung, 1961.
- ⁸ Verf. Komm., II, S. 510 f.
- ⁹ Neues Deutschland vom 18. April 1967, S. 6 f.
- ¹⁰ U. Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 380.
- ¹¹ Aus der Praxis des Bundesverfassungsgerichts ist vor allem auf folgende Entscheidungen zu verweisen: BVerfGE 5, S. 107 f., S. 205 f.; 8, S. 329; 10, S. 368 ff.; 18, S. 267, S. 273 f.; 20, S. 180, S. 204; 26, S. 37; 27, S. 283.
- ¹² Präambel: Förderung des „gesellschaftlichen Fortschritts“; Artikel 151 Abs. 1 Satz 1: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.“
- ¹³ Zum Beispiel: Artikel 65 BremVerf. und Artikel 51 VerfRhPfalz: „soziale Gerechtigkeit“, Artikel 3 BayVerf.: „Sozialstaat“.
- ¹⁴ Insbes. Artikel 6 Abs. 4 und 5, Artikel 9 Abs. 3, Artikel 14 Abs. 2, Artikel 15 GG.
- ¹⁵ Artikel 74 Nr. 11, 12, 15, 16, 18 GG u. a.
- ¹⁶ Artikel 109 Abs. 2 bis 4 GG.
- ¹⁷ E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968.
- ¹⁸ W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl., 1970, S. 127 ff.
- ¹⁹ BVerfGE 1, S. 105.
- ²⁰ BVerfGE 1, S. 198.
- ²¹ BVerfGE 1, S. 105; 8, S. 329; 27, S. 283.
- ²² BVerfGE 22, S. 204.
- ²³ Hesse (Anm. 1), S. 86 f.
- ²⁴ Verf. Komm., I, S. 217.
- ²⁵ K. H. Schöneburg - R. Stüber, Führende Rolle der Arbeiterklasse und sozialistischer Staat, StuR 1969, S. 666 683; I. Wagner, Der Anteil Friedrich Engels an der Ausarbeitung der Lehre von der Diktatur des Proletariats, StuR 1970, S. 1755; Verf. Komm. I, S. 217; W. Stoph, Unser Staat — Hauptinstrument zur Schaffung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der DDR, Einheit 1971, S. 372 f.
- ²⁶ Politisches Grundwissen, hrsg. von der Parteihochschule „Karl Marx“ beim ZK der SED, Berlin 1970, S. 200.
- ²⁷ Bericht über die Ergebnisse der Volksaussprache zum Entwurf der neuen, sozialistischen Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik und die Änderungen zum Verfassungsentwurf, StuR 1968, S. 699 f. So auch Verf. Komm., I, S. 224 f.
- ²⁸ Verf. Komm., I, S. 246.
- ²⁹ W. Ulbricht, in: Verf. Komm., I, S. 78.
- ³⁰ Die Periodisierung der gesellschaftlichen Entwicklung durch die SED hat im Lauf der Zeit Veränderungen durchgemacht. Vgl. A. Riklin, in: A. Riklin - K. Westen, Selbstzeugnisse des SED-Regimes, 1963, S. 61 ff.
- ³¹ H. Lechner - K. Hülshoff, Parlament und Regierung, 3. Aufl., 1971.
- ³² BVerfGE 9, S. 279; 22, S. 111.
- ³³ Siehe Artikel 63, Artikel 64 Abs. 1, Artikel 65 Satz 1 und 4, Artikel 67, Artikel 68 GG.
- ³⁴ E. Fraenkel, Artikel Parlament, in: Staat und Politik, 1964; G. Leibholz, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Macht und Ohnmacht der Parlamente, 1965, S. 57.
- ³⁵ Grundlagen eines deutschen Wahlrechts, Bericht der vom Bundesministerium des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, 1955; Zur Neugestaltung des Bundeswahlrechts, Bericht des vom Bundesministerium des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, 1968; B. Vogel - D. Nohlen - R.-O. Schultze, Wahlen in Deutschland, 1971.
- ³⁶ Vgl. R. Kulbach - H. Weber, Parteien im Blocksystem der DDR, 1969.
- ³⁷ Vgl. Stichwort Nationale Front in: Sachwörterbuch der Geschichte Deutschlands und der deutschen Arbeiterbewegung, Bd. II, Berlin 1970, S. 133 ff.
- ³⁸ Gesetz über die Wahlen zu den Volksvertretungen der Deutschen Demokratischen Republik (Wahlgesetz) vom 31. Juli 1963, GBl., I, S. 97 i. d. F. vom 17. Dezember 1969, GBl., I, 1970, S. 2.
- ³⁹ Staatsratserlaß über die Wahlen zur Volkskammer und zu den örtlichen Volksvertretungen der Deutschen Demokratischen Republik (Wahlordnung) vom 31. Juli 1963, GBl., I, S. 99 i. d. F. vom 2. Juli 1965, GBl., I, S. 144.
- ⁴⁰ So befanden sich unter den 500 Abgeordneten der 4. Volkskammer (1963 bis 1967) nachweislich 250 Mitglieder der SED, in der 5. Volkskammer (1967 bis 1971) waren es 227.
- ⁴¹ Begriff der Partei im Rechtssinn: § 2 ParteienG; BVerfGE 24, S. 260.
- ⁴² BVerfGE 1, S. 224; 1, S. 208; 2, S. 73.
- ⁴³ BVerfGE 4, S. 27; 24, S. 329; 27, S. 17.
- ⁴⁴ BVerfGE 11, S. 266.
- ⁴⁵ BVerfGE 1, S. 242 ff.; 3, S. 19; 4, S. 375; 5, S. 77; 7, S. 99; 8, S. 51; 13, S. 204; 14, S. 121; BVerfGE 35, S. 344/348; H.-Chr. Jülich, Chancengleichheit der Parteien, 1967.
- ⁴⁶ BVerfGE 1, S. 208; 6, S. 84 — Auch das Landeswahlrecht kennt derartige Sperrklauseln. In Bayern ist die

Kapitel I

- entsprechende Regelung sogar in der Verfassung getroffen (Artikel 14 Abs. 4 BayVerf); dazu BayVerfGH, VGHE 23 II 80.
- ⁴⁷ BVerfGE 3, S. 19; 3, S. 392 ff.; 4, S. 375; 5, S. 77; 24, S. 339 ff.
- ⁴⁸ BVerfGE 24, S. 355 ff.
- ⁴⁹ BVerfGE 20, S. 56.
- ⁵⁰ BVerfGE 24, S. 300.
- ⁵¹ BVerfGE 8, S. 51; 24, S. 357 ff.
- ⁵² BVerfGE 25, S. 56.
- ⁵³ BVerfGE 2, S. 73; 5, S. 134.
- ⁵⁴ BVerfGE 2, S. 1.
- ⁵⁵ BVerfGE 5, S. 85. — G. Pfeiffer - H.-G. Strickert (Hrsg.), KPD-Prozeß, 3 Bde., 1955/56; H. Ridder, Aktuelle Rechtsfragen des KPD-Verbots, 1966; W. Beyer, Prozessuale Chancen einer als verfassungswidrig erklärten Partei, JZ 67, 744; G. Heinemann, Wiedenzulassung der KPD? JZ 67, 425 (dazu H.-D. Genscher, NJW 67, 1647; E. Giesecking, JZ 67, 742; H. Ridder, JZ 67, 741); R. Schuster, Über die Grenzen der „abwehrbereiten Demokratie“, JZ 68, 152.
- ⁵⁶ J. H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956, S. 338.
- ⁵⁷ BVerfGE 4, S. 96; 17, S. 319; 18, S. 18; 19, S. 303; 20, S. 312; 28, S. 295. Vgl. das Kapitel Arbeitsrecht.
- ⁵⁸ Kleines politisches Wörterbuch, Berlin 1967, S. 599.
- ⁵⁹ „Grundsätze über die planmäßige Entwicklung, Ausbildung, Erziehung und Verteilung der Kader in den Partei-, Staats- und Wirtschaftsorganen sowie den Massenorganisationen und auf dem Gebiet der Kultur und Volksbildung“, Beschluß des Sekretariats des ZK der SED vom 17. Februar 1965, Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Bd. X, 1967, S. 308.
- ⁶⁰ BVerfGE 5, S. 134 f.; 7, S. 208; 12, S. 125; 20, S. 97; 25, S. 265.
- ⁶¹ BVerfGE 25, S. 265.
- ⁶² Vgl. Verf. Komm., II, S. 106 ff.
- ⁶³ Verordnung zur Registrierung von Vereinigungen vom 9. November 1967, GBl., II, S. 861.
- ⁶⁴ Insbes. BVerfGE 7, S. 198; 12, S. 113; 12, S. 205; 20, S. 162 (Die Spiegel-Affäre, I hrsg. von A. Grosser und J. Seifert, II hrsg. von Th. Ellwein, M. Liebel und J. Negt, 1966); BVerfGE 21, S. 271; 25, S. 256.
- ⁶⁵ BVerfGE 12, S. 260.
- ⁶⁶ M. Löffler, Presserecht, 2. Aufl., 2 Bde., 1968/69; D. Stammer, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, 1971.
- ⁶⁷ Beispielsweise Artikel 111 BayVerf.; Artikel 11, Artikel 13, Artikel 17 HessVerf.
- ⁶⁸ BVerfGE 7, S. 37 ff.
- ⁶⁹ (Bayerisches) Gesetz über die Presse vom 3. Oktober 1949, GVBl., S. 243; Hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse vom 23. Juni 1949, GVBl., S. 75, in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1958, GVBl. S. 183, geändert durch Gesetz vom 22. Februar 1966, GVBl., S. 31; (baden-württ.) Gesetz über die Presse vom 14. Januar 1964 (GBl., S. 11); (schleswig-holst.) Gesetz über die Presse vom 19. Juni 1964 (GVBl., S. 71); Hamburgisches Pressegesetz vom 29. Januar 1965 (GVBl., S. 15); (bremisches) Gesetz über die Presse vom 16. März 1965 (GBl., S. 63); Niedersächsisches Pressegesetz vom 22. März 1965 (GVBl., S. 9); Gesetz Nr. 817 — Saarländisches Pressegesetz — vom 12. Mai 1965 (ABl., S. 409); (rheinland-pfälz.) Landesgesetz über die Presse vom 14. Juni 1965 (GVBl., S. 107); Berliner Pressegesetz vom 15. Juni 1965 (GVBl., S. 744), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. März 1970 (GVBl., S. 474); Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966 (GVBl., S. 340). — Textsammlungen: M. Rehbinder, Presse-
- recht, 1967; M. Löffler, Presserecht, 2. Aufl., Bd. II, S. 506 ff.; W. Lehr, K. Berg, Rundfunk und Presse in Deutschland, 1971, S. 403 ff.
- ⁷⁰ Ein 1952 veröffentlichter Referentenentwurf des Bundesministers des Innern ist abgedruckt bei: Deutscher Journalisten-Verband e. V. (Hrsg.), Journalistengesetze und Pressegesetze — Die Entwürfe von 1924 bis 1954, o. J., S. 77 ff. 1964 brachten die Fraktionen der FDP und der SPD im Bundestag Initiativentwürfe ein (Bundestagsdrucksachen IV/1814 und IV/1849).
- ⁷¹ BVerfGE 10, S. 121.
- ⁷² Vgl. BVerfGE 10, S. 121; 20, S. 175; B. Rebe, Die Träger der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz, 1969, S. 53 ff.
- ⁷³ U. Scheuner, Pressefreiheit, VVDStRL Heft 22, 1965, S. 93.
- ⁷⁴ BVerfGE 10, S. 121; 12, S. 260; 20, S. 176; 21, S. 279.
- ⁷⁵ BVerfGE 25, S. 265.
- ⁷⁶ BVerfGE 12, S. 130.
- ⁷⁷ BVerfGE 20, S. 174 f.
- ⁷⁸ BVerfGE 12, S. 260.
- ⁷⁹ BVerfGE 20, S. 175 f. — Vgl. auch BVerfGE 25, S. 268.
- ⁸⁰ Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film (Michel-Kommission) vom 25. September 1967, Bundestagsdrucksache V/2120; dazu Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache V/zu 2120; Vorläufiger Bericht der Pressekommission (Günther-Kommission) über Pressekonzentration vom 15. Dezember 1967, Bundestagsdrucksache V/2403; Schlußbericht der Pressekommission vom 3. Juli 1968, Bundestagsdrucksache V/3122, dazu Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache V/3856; Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland vom 27. April 1970, Bundestagsdrucksache VI/692. — H. Arndt, Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verlegerfernsehens, 1967; M. Löffler, Die Pressekonzentration bedroht die Pressefreiheit, ZRP 68, S. 12; G. Roellecke, Die Garantie der Pressefreiheit und Maßnahmen gegen Pressekonzentration, BB 68, S. 1437; H. Ehmke, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens, in: Festschrift für A. Arndt, 1969, S. 77; E. Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen, 1969; M. Kirn, Der Stand der Diskussion um die Pressekonzentration, ZRP 70, S. 102; Pressefreiheit, Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit, 1970; W. Kunert, Pressekonzentration und Verfassungsrecht, 1971; D. Stammer, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, 1971; H. Scholler, Kommunikationskontrolle und Pressekonzentration, in: Festgabe für Theodor Maunz, 1971, S. 357; P. Lerche, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, 1971.
- ⁸¹ BVerfGE 12, S. 124 ff.; BGH JZ 67, S. 174.
- ⁸² K. P. Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, 1967; H. Brack, Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des Hörfunks und des Fernsehens in Deutschland, 1968; G. B. Krause-Ablaß, Das Recht des Rundfunks, in: E. Dovifat (Hrsg.), Hdb. der Publizistik 2, 1969, S. 360; E. Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, 1971.
- ⁸³ Bayerischer Rundfunk, München; Hessischer Rundfunk, Frankfurt; Radio Bremen; Süddeutscher Rundfunk, Stuttgart; Südwestfunk, Baden-Baden; Sender Freies Berlin; Westdeutscher Rundfunk, Köln; Norddeutscher Rundfunk, Hamburg; Saarländischer Rundfunk, Saarbrücken.
- ⁸⁴ Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ vom 10. August 1948 (GVBl., S. 135), in der

- Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 1959 (GVBl., S. 314), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Dezember 1969 (GVBl., S. 381); Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 (GVBl., S. 123), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 1970 (GVBl., S. 341); Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ vom 22. November 1948 (GBl., S. 225), geändert durch Gesetz vom 9. September 1969 (GBl., S. 105); (württ.-bad.) Gesetz Nr. 1096 — Rundfunkgesetz — vom 21. November 1950 (RegBl., 1951, S. 1), zuletzt geändert durch (baden-württ.) Gesetz vom 18. Dezember 1969 (GBl., S. 294); Staatsvertrag (der Länder Württ.-Hohenzollern, Baden, Rheinland-Pfalz) über den Südwestfunk vom 27. August 1951, geändert durch den Staatsvertrag vom 29. Februar 1952 (GVBl. Rheinland-Pfalz 1952, S. 71), zuletzt geändert durch den Staatsvertrag (der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) vom 27. Februar/16. März 1959 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 109); Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ vom 12. November 1953 (GVBl., S. 1400) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1967 (GVBl., S. 782), Anlage geändert durch Gesetz vom 6. März 1970 (GVBl., S. 474); Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 25. Mai 1954 (GVBl., S. 151); Staatsvertrag (der Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg) über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955 (GVBl. Nds. S. 167); Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunk-sendungen im Saarland vom 2. Dezember 1964 (ABl. S. 1111) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. August 1968 (ABl. S. 558). Textsammlungen: G. Herrmann, Rundfunkgesetze, 1966; W. Lehr - K. Berg, Rundfunk und Presse in Deutschland, 1971.
- ⁸⁵ Rechtsgrundlage sind Landesgesetze. Koordination durch den Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31. Oktober 1968 in der Fassung des Staatsvertrages vom 7./16. August 1969 (GVBl. Bayern, S. 377) und den Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr vom 19./21. Mai 1969 (ebd., S. 380). — BVerwGE 22, S. 299; 29, S. 214.
- ⁸⁶ BVerwGE 22, S. 299.
- ⁸⁷ Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit der Dritten Fernsehprogramme vom 7. September 1966 und ergänzende Vereinbarung vom 25. Februar 1969.
- ⁸⁸ BVerfGE 12, 205 (G. Zehner, Hrsg., Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, 2 Bde., 1964/65). Vgl. auch BVerfGE DOV 71, S. 595 (betr. Umsatzsteuerpflicht).
- ⁸⁹ Chr. Starck, Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, ZRP 70, S. 217.
- ⁹⁰ P. Lerche, Rundfunkmonopol. Zur Zulassung privater Fernsehveranstaltungen, 1970; W. Rudolf, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, 1971; BVerwGE 28, S. 278.
- ⁹¹ OVG Berlin, DOV 69, S. 713.
- ⁹² Gesetz Nr. 806 in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. August 1968 (s. Anm. 84), §§ 38 ff.
- ⁹³ Beschluß des Politbüros der SED vom 28. April 1959 „Die Presse — kollektiver Organisator der sozialistischen Umgestaltung“, Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Bd. VII, 1960, S. 626 ff.
- ⁹⁴ § 2 Abs. 2 lit. a) der Verordnung über das Statut des Ministeriums für Kultur vom 21. November 1963 (GBl., II, S. 865); § 3 Abs. 1 Ziff. 1 der Verordnung über das Statut des Ministeriums für Hoch- und Fachschulwesen vom 15. Oktober 1969, GBl., II, S. 547.
- ⁹⁵ Verordnung über die Herausgabe und Herstellung aller periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse vom 12. April 1962, GBl., II, S. 239.
- ⁹⁶ Anordnung über das Genehmigungsverfahren für die Herstellung von Druck- und Vervielfältigungserzeugnissen vom 20. Juli 1959, GBl., I, S. 640.
- ⁹⁷ Verordnung über die Registrierung von Druckereien und Vervielfältigungsbetrieben vom 22. Dezember 1950, GBl., S. 1219.
- ⁹⁸ Verordnung über die Umbildung des Allgemeinen Deutschen Nachrichtendienstes vom 2. April 1953, GBl., S. 521; § 3 Abs. 3 und §§ 5 bis 10 sind aufgehoben; Anordnung über das Statut des Allgemeinen Deutschen Nachrichtendienstes vom 14. Juli 1966, GBl., II, S. 481.
- ⁹⁹ K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962; U. Scheuner, Struktur und Aufgaben des Bundesstaates in der Gegenwart, DOV 62, S. 641; P. Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL Heft 21, 1964. Große Anfrage betr.: Weiterentwicklung des föderativen Systems, Bundestagsdrucksache V/3099, (dazu kritisch: P. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, 1968); Beantwortung: Bundestagsdrucksache V/4002.
- ¹⁰⁰ Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes in der Fassung vom 26. Februar 1970 (BGBl., III, Nr. 101—1); Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 16. März 1965 (BGBl. III 101-4).
- ¹⁰¹ BVerfGE 13, S. 54.
- ¹⁰² K. Hesse, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 141; B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, 1970.
- ¹⁰³ Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, Tz 129 ff.
- ¹⁰⁴ BVerfGE 3, S. 421 f.; 11, S. 98; 12, S. 242; 15, S. 24; 22, S. 217; M. Bullinger, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, AöR 96, 1971, S. 237.
- ¹⁰⁵ BVerfGE 11, S. 6; 22, S. 216 ff.
- ¹⁰⁶ Zur Finanzreform 1969: Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966; Regierungsvorlage, Bundestagsdrucksache V/2861; J. Köble, Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DOV 67, 1; R. Grawert, Finanzreform und Bundesstaatsreform, Staat 7, 1968, S. 63; H. Meyer, Das Finanzreformgesetz, DOV 69, S. 261; W. Patzig, Soll und Haben der Finanzreform, DVBl. 69, S. 429; H. Spanner, Über Finanzreform und Bundesstaat, in: Festgabe für Th. Maunz, 1971, S. 375.
- ¹⁰⁷ In der Fassung des 27. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. Juli 1970, BGBl., I, S. 1161.
- ¹⁰⁸ P. Seipp, A. Fütterer, Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, 1960 ff.; T. Knoke, Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz, 1966.
- ¹⁰⁹ Nds. GVBl. 1965, S. 169, u. a.
- ¹¹⁰ Bericht der Bundesregierung über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung vom 13. Oktober 1967, Bundestagsdrucksache V/2166; Bayerische Verordnung über das Staatsinstitut für Bildungsforschung und Bildungsplanung vom 6. August 1971, GVBl., S. 296. U. Scheuner, Bildungsplanung und ihre Grundlagen, DOV 65, S. 541; F. Edding, Aufgaben der Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, DUZ 1967, Heft 12, S. 27; G. Wehle, Bildungsplanung, 1968; U. Scheuner, Rechtliche Voraussetzungen der Bildungsplanung im Bereich der Wissenschaft, in: Festschrift für Leo Brandt, 1968, S. 613; R. Wimmer, Die Rechtspflicht zur öffentlichen Bildungsplanung, RdJB 70, S. 65; ders., Über Rechtsnatur und Justiziabilität öffentlicher Bildungspläne, DVBl. 70, S. 305; ders., Gewaltentrennung und Gewaltenteilung in der Bil-

Kapitel I

- dungsplanung, ZRP 70, S. 193; H. Becker, Bildungs-forschung und Bildungsplanung, 1971; R. Wimmer, Rechtliche Aspekte kommunaler Schulentwicklungsplanung, DVBl 71, S. 533; D. Sauberzweig, Städte und Gemeinden in der Bildungsplanung, ArchfKW 71, 70.
- ¹¹¹ Errichtet durch Abkommen zwischen Bund und Ländern vom 5. September 1957, GMBL, S. 553.
- ¹¹² Bulletin, S. 982. — H. Heckel, Das Abkommen über den Bildungsrat, RdJ 66, S. 113; H. Becker, Anm. 110, S. 62.
- ¹¹³ Vorläufer war der seit 1953 tätige Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen. — Kulturpolitik der Länder 1961/62, hrsg. von der Kultusministerkonferenz, 1963, S. 236; G. Bohnenkamp - W. Dirks - D. Knab (Hrsg.) Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953 bis 1965, Gesamtausgabe 1966.
- ¹¹⁴ Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Strukturplan für das Bildungswesen, 1970. — M. Stock „Materielle Selbstverwaltung“ der öffentlichen Schule? AöR 96, 1971, S. 392.
- ¹¹⁵ Bulletin, S. 891. — V. Grellert, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, WissR 71, S. 75.
- ¹¹⁶ BVerfGE 1, S. 175; 22, S. 204 f.; 23, S. 365 ff.; 26, S. 172; VerfGHSaarland VerwRspr. 18, S. 129; BVerfGE 6, S. 19; 21, S. 117.
- ¹¹⁷ Bundestagsdrucksache V/3248: Überblick über den Stand der Kommunalen Selbstverwaltung in Beantwortung einer Großen Anfrage der CDU/CSU und SPD; A. Köttgen, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, 1968; R. Göb, Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, DOV 69, S. 840; W. Loschelder, Die Kommunalverfassung in ihrer Bewährung, DOV 69, S. 801; U. Scheuner, Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, AfK 8, 1969, S. 209; E. Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der Siebziger Jahre, AfK 9, 1970, S. 217.
- ¹¹⁸ K. Stern, Verwaltungsreform — Bilanz und Erfolgsbedingungen, DOV 69, S. 853; W. Loschelder, Verwaltungsreform — eine Bilanz über erste Ergebnisse, DOV 69, 225; U. Scheuner, Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, AfK 8, 1969, S. 209; K. Stern, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, 1969; F. Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969; W. Weber, Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, 1969; Fink, Verwaltungsreform in Bayern, DOV 69, S. 241; E. Laux, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, DOV 69, S. 230; Merk, Aufgaben und Ziele der Gebiets- und Verwaltungsreform, BayBgm 71, S. 29.
- ¹¹⁹ VerfGH NRW DOV 69, S. 568; VerfGH RhPfalz AöR 95, 1970, S. 598 mit Anm. von G. Püttner ebd.; VerfGH RhPfalz DOV 69, S. 560 mit Anm. J. Salzwedel DOV 69, S. 546; OVG Münster DOV 69, S. 569. — J. Salzwedel, Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantien, DOV 69, S. 810; G. Seibert, Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, 1970; C.-H. Ule, Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 529; W. Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat, 1971, S. 278.
- ¹²⁰ Verf. Komm., II, S. 240.
- ¹²¹ Vgl. D. Hösel - G. Köhler - J. Misselwitz - H. D. Moschütz, Die sozialistische Stadt als soziale Einheit, ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen, StuR, 1968, S. 928; W. Ulbricht, Die Rolle des sozialistischen Staates bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus, StuR 1968, S. 1750 ff.; Verf. Komm., II, S. 203 f.; S. 370.
- ¹²² Vgl. etwa G. Egler - W. Hafemann - L. Haupt, Zum Aufbau und System der staatlichen Leitung, StuR 1968, S. 551; G. Schulze, Die verfassungsrechtliche Stellung der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe, StuR, S. 560 ff.
- ¹²³ W. Großmann, G. Schulze, Das Leninsche Prinzip des demokratischen Zentralismus und die wissenschaftliche staatliche Führungstätigkeit in der DDR, StuR 1970, S. 585, S. 589 f.; G. Beyer - W. Büchner-Uhder, Zur Erarbeitung und Systematisierung von Entscheidungsfeldern durch die örtlichen Organe der Staatsmacht, StuR 1970, S. 961; K. Gläß - D. Hösel - J. Misselwitz, Die Stellung der Zweckverbände der Städte und Gemeinden im System der staatlichen Planung und Leitung, StuR 1971, S. 585.
- ¹²⁴ Ch. Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, 1970; U. Meyer-Cording, Die Rechtsnormen, 1971.
- ¹²⁵ F. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968.
- ¹²⁶ BVerfGE 35, S. 159.
- ¹²⁷ BVerfGE 1, S. 60; 2, S. 329 ff.; 7, S. 301; 8, S. 307; 20, S. 257; 23, S. 62; 28, S. 66. — H. Hasskarl, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG, AöR 94, 1969, S. 85.
- ¹²⁸ GeschOBTage, bes. §§ 75 ff.
- ¹²⁹ § 97 Abs. 1 GeschOBTage.
- ¹³⁰ Alle Angaben nach G. Ziller, Zwanzig Jahre Bundesgesetzgebung, Bulletin 1969, Nr. 113, S. 963.
- ¹³¹ BVerfGE 16, S. 6.
- ¹³² Die Parteibeschlüsse sind gemäß § 4 Abs. 1 und § 9 Abs. 4 des Ministerratsgesetzes vom 17. April 1963 (GBl., I, S. 89) für den Ministerrat und seine Mitglieder, gemäß § 2 Abs. 2 der Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19. Februar 1969 (GBl., II, S. 163) für die Staatsfunktionäre auch kraft Gesetzes verbindlich.
- ¹³³ Protokoll des VI. Parteitages der SED, Berlin 1963, IV, S. 371.
- ¹³⁴ K. A. Mollnau, Aspekte der Beziehung vom objektiven Gesetz und Recht und ihre Bedeutung für die Rechtsetzung des sozialistischen Staates, StuR 1971, S. 279.
- ¹³⁵ Vgl. etwa Artikel 71 Abs. 1 und 2, Artikel 79 Abs. 1 und Artikel 82 Abs. 1 Verf., § 9 Abs. 4 und 5 des Ministerratsgesetzes vom 17. April 1963 (GBl., I, S. 89).
- ¹³⁶ Vgl. etwa G. Haney - I. Wagner, Grundlagen des sozialistischen Staates und Rechts, 3. Aufl. 1967, Teil II, S. 199 ff.; Verf.Komm., II, S. 422 f.
- ¹³⁷ Verf.Komm., II, S. 323.
- ¹³⁸ Ebenda.
- ¹³⁹ Erlaß vom 4. April 1963 über die grundsätzlichen Aufgaben und Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege (GBl., I, S. 21) einerseits und Beschluß vom 30. Januar 1961 über die weitere Entwicklung der Rechtspflege (GBl., I, S. 3) andererseits.
- ¹⁴⁰ Erlaß vom 2. Juli 1965 über Aufgaben und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe unter den Bedingungen des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft (GBl., I, S. 159) einerseits und Beschluß vom 15. September 1967 über die Weiterentwicklung der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Städte und Gemeinden (GBl., I, S. 111) sowie Beschluß vom 16. April 1970 zur Entwicklung sozialistischer Kommunalpolitik (GBl., I, S. 39) andererseits.
- ¹⁴¹ Erlaß vom 11. Februar 1963 über die Planung und Leitung der Volkswirtschaft durch den Ministerrat (GBl., I, S. 1) sowie Erlaß vom 14. Januar 1966 über die Weiterentwicklung und Vereinfachung der staatlichen Führungstätigkeit in der zweiten Etappe des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung (GBl., I, S. 53) einerseits und Beschluß vom 22. April 1968 über weitere Maßnahmen zur Gestaltung

- des ökonomischen Systems des Sozialismus (GBL., I, S. 223) andererseits.
- ¹⁴² In den Jahren 1967 bis 1970 haben der Vorsitzende des Rates für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft 129, der Minister der Finanzen 124, der Minister für Gesundheitswesen 89, der Minister für Handel und Versorgung 68, der Minister für Bauwesen 50 und der Minister für Verkehrswesen 46 allgemeinverbindliche Rechtsvorschriften erlassen.
- ¹⁴³ Im Zeitraum von 1967 bis 1970 haben der Minister des Innern 32, der Minister der Justiz 10 und der Minister für Nationale Verteidigung 7 allgemeinverbindliche Rechtsvorschriften erlassen. Der Minister für auswärtige Angelegenheiten und der Minister für Staatssicherheit sind überhaupt nicht tätig geworden.
- ¹⁴⁴ Staatsratserlaß vom 15. Oktober 1960 über die Form der Verkündung gesetzlicher Bestimmungen (GBL., I, S. 531).
- ¹⁴⁵ NJ 1967, S. 518.
- ¹⁴⁶ So ist das Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik vom 11. Juni 1968 (GBL., I, S. 229) vom Ministerium der Justiz und dem FDGB-Bundesvorstand ausgearbeitet worden; Vgl. NJ 1968, S. 389.
- ¹⁴⁷ Verf.Komm., II, S. 321.
- ¹⁴⁸ Verf.Komm., II, S. 299.
- ¹⁴⁹ Vgl. die Begründung des Entwurfs der neuen Geschäftsordnung durch den Vorsitzenden des Geschäftsordnungsausschusses und Sekretär des Staatsrats O. Gotsche in der 13. Sitzung der Volkskammer am 12. Mai 1969, StUR 1969, S. 955.
- ¹⁵⁰ So fand z.B. schon vor der Verabschiedung der Verfassung von 1968 eine Volksaussprache statt über das Gesetzbuch der Arbeit (1961), das Jugendgesetz (1964), das Familiengesetzbuch (1965) und das Strafgesetzbuch (1968). Für die Volksaussprache über die neue Verfassung waren zwei Monate vorgesehen.
- ¹⁵¹ R. Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Festgabe für Wilhelm Kahl, 1923, III, S. 1.
- ¹⁵² U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Festgabe für R. Smend, 1952, S. 253.
- ¹⁵³ K. H. Hall, Notstandsverfassung und Grundrechtseinschränkungen, JZ 68, S. 159; H. Schäfer, Die lückenhafte Notstandsverfassung, AOR 93, 1968, S. 37; D. Sterzel, Kritik der Notstandsgesetze, 1968; H. H. Klein, Dienstpflichten und Spannungsfall in der Notstandsverfassung, Staat 8, 1969, S. 363, 479; J. Dellbrück, Kritische Bemerkungen zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses, DOV 70, S. 129.
- ¹⁵⁴ Erstes Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vom 9. Oktober 1957 (BGBl., III, Nr. 215—1); Gesetz über das Zivilschutzkorps vom 12. August 1965 (BGBl., III, Nr. 215—6); Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom 9. Juli 1968 (BGBl., I, S. 776). — Arbeitssicherstellungsgesetz vom 9. Juli 1968 (BGBl., III, Nr. 800—18); Bundesleistungsgesetz in der Fassung vom 27. September 1961 (BGBl., III, Nr. 54—1). — Wirtschaftssicherstellungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Oktober 1968 (BGBl., III, Nr. 7050—1); Ernährungssicherstellungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Oktober 1968 (BGBl., III, Nr. 780—4); Verkehrssicherstellungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1968 (BGBl., III, Nr. 7051—1); Wassersicherstellungsgesetz vom 24. August 1965 (BGBl., III, Nr. 753—4).
- ¹⁵⁵ W. Schmitt, Die Notstandsgesetze, 1968, S. 583.
- ¹⁵⁶ K. Ipsen, Bündnisfall und Verteidigungsfall, DOV 71, S. 583.
- ¹⁵⁷ Artikel 53 a GG, Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß vom 23. Juli 1969, BGBl., I, S. 1102.
- ¹⁵⁸ BVerfGE 3, S. 58, S. 137; 3, S. 186; 3, S. 334; 7, S. 162 f.; 8, S. 1; 8, S. 343; 11, S. 215; 15, S. 195 f.; 16, S. 110; 21, S. 345; 25, S. 148 f. — E. Schütz - C. Ulland, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, 4. Aufl., 1969; C.-H. Ule, Beamtenrecht 1970; W. Leisner, Grundlagen des Berufsbeamtentums, 1971.
- ¹⁵⁹ BVerfGE 6, S. 42; 8, S. 325 f.; 13, S. 160 f.; 20, S. 157 f.
- ¹⁶⁰ BVerfGE 6, S. 282; 18, S. 352; BayVGH VerwRspr. 19, S. 347; HessVGH DOV 63, S. 880.
- ¹⁶¹ E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band: Allgemeiner Teil, 9. Aufl., 1966; Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., 1971, Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., 1970, Verwaltungsrecht III, 1966; O. Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Band I, 2. Aufl., 1964, Band II, 1967.
- ¹⁶² Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 8. April 1967, GVBl., S. 131.
- ¹⁶³ Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, 2. Aufl., 1968; Entwurf der Bundesregierung für ein Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundestagsdrucksache VI/1173. — H.-C. Becker, Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat, 1964; H. Sandler, Zum Stand der Erörterungen über ein Verwaltungsverfahrensgesetz, AöR 94, 1969, S. 130.
- ¹⁶⁴ H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., 1971, § 23 II b.
- ¹⁶⁵ So z.B. § 4 und § 9 Abs. 4 des Gesetzes über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963, GBL., I, S. 89; Abschnitt I des Staatsratserlasses vom 2. Juli 1965 über Aufgaben und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe unter den Bedingungen des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, GBL., I, S. 159.
- ¹⁶⁶ Die Entwicklung verlief in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Vgl. G. Leissner, Verwaltung und öffentlicher Dienst in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, 1961, S. 255 ff.
- ¹⁶⁷ Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19. Februar 1969, GBL., II, S. 163.
- ¹⁶⁸ Die Zurückweisung des Verwaltungsrechts erfolgte durch W. Ulbricht auf der Babelsberger Konferenz: „Ich halte es für unrichtig, von einem spezifischen Verwaltungsrecht der DDR zu sprechen. . . . Der Begriff des speziellen Verwaltungsrechts verleitet direkt zu einem formaljuristischen Verhalten der Mitarbeiter des Staatsapparates gegenüber den Beschlüssen der gewählten Volksvertretungen. Es ist doch bekannt, daß der spezifische Zweig des Verwaltungsrechts mit der Vervollkommen der bürokratischen Staatsmaschinerie der Bourgeoisie aufkam, daß er auf das engste verbunden ist mit den bürgerlichen Tendenzen, die staatliche Tätigkeit als politisch neutral darzustellen, mit der Trennung der Beschlußfassung und Durchführung. Unser ganzes Streben ist es hingegen, die Einheit von Beschlußfassung und Durchführung herzustellen, die Verwaltungstätigkeit als unmittelbare staatliche Tätigkeit zu verstehen und zu entwickeln. . . . So ist die Trennung von Staatsrecht und Verwaltungsrecht ein bürgerliches Prinzip, das wir rasch aufgeben sollten.“ (W. Ulbricht, Die Entwicklung des deutschen volksdemokratischen Staates 1945 bis 1958, 1958, S. 640 ff.).
- ¹⁶⁹ G. Haney - I. Wagner, Grundlagen der Theorie des sozialistischen Staates und Rechts, 3. Aufl., 1967, Teil II, S. 164 ff.
- ¹⁷⁰ W. Henle, Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, 1964; Finanzbericht 1972, hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen.

Kapitel I

- ¹⁷¹ V. Götz, Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, JZ 69, S. 89.
- ¹⁷² K. Stern - P. Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1967; R. Stucken, Die Haushaltspolitik im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, FinArch 27, 1968, S. 202; K.-H. Friauf - H. Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL Heft 27, 1969; A. Möller (Hrsg.), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., 1969.
- ¹⁷³ Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform mit Begründung: Bundestagsdrucksache V/3040. — E. A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 1969; W. Henle, Haushaltsordnung nach der Haushaltsreform, DOV 70, S. 289; A. Leicht, Die Haushaltsreform, 1970; W. Patzig - Th. Trabert, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, 2 Bde., 1970.
- ¹⁷⁴ Gegenwärtig erhalten der Bund 70 % und die Länder 30 %, doch sind Auseinandersetzungen über eine Erhöhung des Länderanteils im Gange.
- ¹⁷⁵ Artikel 109 Abs. 3 GG, §§ 9, 10, 14, 17 Stabilitätsgesetz, §§ 50 bis 52 Haushaltsgrundsätzegesetz; § 10 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung. — Finanzplan des Bundes 1971 bis 1975 vom 8. Oktober 1971, Bundestagsdrucksache VI/2651; Finanzbericht 1972, S. 127 ff. — Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, Tz. 477 ff.; F. Neumark, Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: E. Schneider (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, SchrVS n. F. 45, 1967, S. 173; Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes, Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 95, 1967; H. Fischer-Menshausen, Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: J. H. Kaiser, Planung III, 1968, S. 73; W. Grund, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, a. a. O., S. 47; K. M. Hettlage, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, FinArch 27, 1968, S. 235; H. Weichmann, Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, FinArch 27, 1968, S. 220; P. Badura, Verfassungsfragen der Finanzplanung, in: Festgabe für Th. Maunz, 1971, S. 1.
- ¹⁷⁶ Die erste Finanzplanung des Bundes (bis 1971) wurde von der Bundesregierung am 6. Juli 1967 beschlossen (Bundestagsdrucksache V/2065).
- ¹⁷⁷ Tröger-Gutachten, Anm. 113, Tz 484.
- ¹⁷⁸ W. Grund, Anm. 175, S. 65.
- ¹⁷⁹ Die Auswirkungen der Wirtschaftsreform lassen sich daran ermesen, daß 1960 bis 1963 knapp drei Fünftel des „Nationaleinkommens“ über den Staatshaushalt umverteilt wurden, während 1968 bis 1969 rund die Hälfte des „Nationaleinkommens“ diesen Weg ging; vgl. Fünfter Tätigkeitsbericht 1965/1969 des Forschungsbeirats für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, 1969, S. 381 f.
- ¹⁸⁰ Gesetz über die Staatshaushaltsordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 13. Dezember 1968, GBl., I, S. 383.
- ¹⁸¹ So z. B. das Gesetz über den Perspektivplan zur Entwicklung der Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik bis 1970 vom 26. Mai 1967, GBl., I, S. 65, das auf den Beschlüssen des VII. Parteitages beruhte. Der VIII. Parteitag billigte die ZK-Direktive zum Fünfjahresplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975.
- ¹⁸² Eine Ausnahme bildete der Staatshaushaltsplan 1964, der vom Staatsrat mit Erlaß vom 3. Oktober 1963, GBl., I, S. 161, verabschiedet wurde.
- ¹⁸³ Zu dieser Entwicklung vgl. H. Meier, Die Entwicklung des Haushaltswesens in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, 1960, insbes. S. 51 ff.
- ¹⁸⁴ Diese Fonds, die zu einer gewissen Entlastung des Staatshaushalts geführt haben, haben sich 1964 bis 1970 von 4,4 Mrd. M auf 11 Mrd. M kontinuierlich erhöht. Ihr Anteil an den Einnahmen des Staates stieg somit von 7,2 % (1964) auf 13,1 % (1970). 1971 hat sich eine rückläufige Entwicklung angebahnt. Im Staatshaushaltsplan 1971 sind nur 10,1 Mrd. M für diese Fonds vorgesehen (11,8 %). Die Betriebe müssen offenbar wieder einen größeren Teil ihres Gewinns an den Staatshaushalt abführen. Das ist u. a. als ein Zeichen dafür zu deuten, daß sich die zentralen Instanzen erneut verstärkt in die Investitionstätigkeit einschalten; vgl. „Der Staatshaushaltsplan der DDR 1971“, DIW-Wochenbericht vom 28. Januar 1971, Nr. 5/71, S. 32.
- ¹⁸⁵ Im Zeitraum 1965 bis 1971 war die Verhältniszahl der Einnahmen der Bezirke mit 26,9 % 1968 am höchsten und mit 21,1 % 1967 am niedrigsten.
- ¹⁸⁶ Es handelt sich im wesentlichen um folgende Einnahmen: a) Abführungen und Abgaben der bezirksgeleiteten VEB; b) Einnahmen der unterstellten Fachorgane und staatlichen Einrichtungen; c) Steuern der Genossenschaften, bestimmter halbstaatlicher und privater Produktionsbetriebe und freier Berufe; vgl. zuletzt § 13 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatshaushaltsplan 1971 vom 14. Dezember 1970 (GBl. I S. 367).
- ¹⁸⁷ Dieser Terminus ist 1964 eingeführt worden. Vorher sprach man von Zuweisungen.
- ¹⁸⁸ Im Zeitraum 1964 bis 1971 lag der Anteil mit 45 % 1969 am höchsten und mit 38,6 % 1967 am niedrigsten.
- ¹⁸⁹ Es handelt sich im wesentlichen um folgende Einnahmen: a) Abführungen und Abgaben der kommunalen VEB, b) Einnahmen der unterstellten Fachorgane und staatlichen Einrichtungen, c) Steuern der Genossenschaften, bestimmter halbstaatlicher und privater Betriebe und freier Berufe — für Kreise; d) Steuern der Produktionsgenossenschaften des Handwerks, der halbstaatlichen Reparatur-, Dienstleistungs- und Versorgungsbetriebe — für Städte und Gemeinden nur dann, wenn der Kreistag dies beschließt, e) Gemeindesteuern; vgl. zuletzt § 13 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatshaushaltsplan 1971 vom 14. Dezember 1970, GBl., I, S. 367.
- ¹⁹⁰ Über die Zuweisung haben die Bezirks- und Kreistage bis 1968 jährlich beschlossen. Mit dem Übergang zur langfristigen Haushaltsplanung für Städte und Gemeinden sind für die Jahre 1969 und 1970 zunächst die in den Haushaltsplänen für 1968 bestimmten Zuschüsse zur Verfügung gestellt worden (vgl. Abschnitt I 1 b des Staatsratsbeschlusses vom 15. September 1967 über die Weiterentwicklung der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Städte und Gemeinden, GBl., I, S. 111). Ab 1971 sollen „langfristige staatliche Haushaltsnormative“ ausgearbeitet werden, durch die die Höhe der Haushaltsmittel festgelegt wird, die den einzelnen Gebietseinheiten als „Anteil an den Gesamteinnahmen des Staatshaushaltes“ — unterteilt nach Jahren — zur Verfügung stehen (vgl. Abschnitt III 2 des Staatsratsbeschlusses zur Entwicklung sozialistischer Kommunalpolitik vom 16. April 1970, GBl., I, S. 39).
- ¹⁹¹ Zu diesen Einnahmen gehören die Kurtaxe, die Vergnügungssteuer, Einnahmen aus Wirtschaftsverträgen mit Betrieben, Einnahmen auf Grund von Sanktionen und Schadensersatzansprüchen wegen Luft- und Wasserverunreinigung, Straßenbeschädigung u. a., Lottomittel, Kommunalgebühren und -pacht, Gewinnbeteiligung bei gezielten Maßnahmen zur Mehrproduktion von Baumaterialien und Konsumgütern, Einnahmen

- aus den Ergebnissen von Preiskontrollen. Als außerplanmäßige Einnahmen kommen noch verschiedene Verspätungs- und Verzugszuschläge, Mahn- und Vollstreckungsgebühren hinzu. Vgl. Abschnitt III 3 des in Anm. 190 genannten Staatsratsbeschlusses vom 16. April 1970; § 4 der Ersten Durchführungsbestimmung zum Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1970 vom 5. Mai 1970, GBl., II, S. 307.
- ¹⁹² Vgl. den Ministerratsbeschluß vom 12. Mai 1967 über die Aufgaben, die Arbeitsweise und den Aufbau der Staatlichen Finanzrevision, GBl., II, S. 329.
- ¹⁹³ Artikel 73 Nr. 10, 87 Abs. 1 Satz 2 GG, Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950 (BGBl., S. 682).
- ¹⁹⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat, allerdings mit einer abweichenden Meinung von drei Richtern, die Verfassungsmäßigkeit der Änderungen der Artikel 10 und 19 GG und, bei einer verfassungskonformen Auslegung, des Gesetzes zu Artikel 10 GG angenommen (BVerfGE 30, 1). Als verfassungswidrig hat es die Regelung angesehen, daß die nachträgliche Benachrichtigung des Überwachten auch in den Fällen ausgeschlossen sein sollte, in denen sie ohne Gefährdung des Überwachungszwecks erfolgen könnte. Die Bestimmungen über das an die Stelle des Rechtsweges tretende Kontrollorgan, das aus unabhängigen und nicht weisungsgebundenen Mitgliedern besteht, die für die Dauer einer Wahlperiode von der Volksvertretung berufen werden (§ 9 des Gesetzes), hat das Bundesverfassungsgericht verfassungskonform eingeschränkt.
- ¹⁹⁵ C. Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 68, S. 729; B. Rüthers, Arbeitskampf und Notstandsverfassung, Betrieb 68, S. 1948; D. Sterzel (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, 1968; K. Ipsen, Der Einsatz der Streitkräfte im Innern, DVBl. 69, S. 396.
- ¹⁹⁶ § 20 Abs. 2 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 232.
- ¹⁹⁷ § 1 Abs. 2 des in Anm. 196 zitierten Gesetzes.
- ¹⁹⁸ Verordnung über die Zulassung und Tätigkeit freiwilliger Helfer zur Unterstützung der Deutschen Volkspolizei und der Grenztruppen der Nationalen Volksarmee vom 16. März 1964, GBl., II, S. 241.
- ¹⁹⁹ Zu den Einzelheiten vgl. G. Brunner - K. Westen, Notstandsregelungen im kommunistischen Machtbereich, AöR 1967 (Bd. 92), S. 208 ff.; H. Schmitz, Notstandsverfassung und Notstandsrecht der DDR, 1971, S. 72 ff.
- ²⁰⁰ BVerfGE 25, S. 371.
- ²⁰¹ BVerfGE 14, S. 245; 26, S. 41; BVerfG VerwRspr. 20, 268.
- ²⁰² BVerfGE 25, S. 269.
- ²⁰³ BVerfGE 11, S. 139; 13, S. 261; 14, S. 288; 18, S. 70; 19, S. 98; 19, S. 119; 22, S. 330; 24, S. 75; 25, S. 269.
- ²⁰⁴ BVerfGE 1, S. 52; 12, S. 333; 19, S. 115; 19, S. 367 f.; 23, S. 98.
- ²⁰⁵ BVerfGE 21, S. 150; 27, S. 352 f.
- ²⁰⁶ Artikel 100 Abs. 1 GG, §§ 80 ff. BVerfGG. — BVerfGE 1, S. 184; 1, S. 292; 2, S. 124; 4, S. 341; 6, S. 55; 10, S. 124; 18, S. 216; 23, S. 272; 24, S. 20. — K. Stern, Das Bundesverfassungsgericht und die sog. konkrete Normenkontrolle nach Artikel 100 Abs. 1 GG, AöR 91, 1966, S. 223.
- ²⁰⁷ Das Bundesverfassungsgericht 1951 bis 1971, 1971, S. 204 f. — In den angegebenen Zahlen sind auch Verfahren enthalten, bei denen nicht das Grundgesetz, sondern sonstiges Bundesrecht als Prüfungsmaßstab einer Normenkontrolle diente.
- ²⁰⁸ JöR I, S. 200.
- ²⁰⁹ BVerfGE 23, S. 106.
- ²¹⁰ BVerfGE 4, S. 331; 17, S. 252; 18, S. 241; 22, S. 29; 26, S. 186; 27, S. 18; 27, S. 36. — K. A. Bettermann, Das Gerichtsverfassungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 92, 1967, S. 496.
- ²¹¹ K. A. Bettermann, Der gesetzliche Richter in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 94, 1969, S. 263.
- ²¹² K. A. Bettermann, Die Rechtsweggarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 96, 1971, S. 528.
- ²¹³ E. Friesenhahn, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1963; H. Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl., 1967; G. Leibholz, R. Rupprecht, BVerfGG, 1968, Nachtrag 1971; Das Bundesverfassungsgericht 1951 bis 1971, 1971.
- ²¹⁴ Diese Regelung der Amtszeiten ist durch die Novelle vom 21. Dezember 1970 eingeführt worden.
- ²¹⁵ Artikel 93 Abs. 1 Nr. 3, Artikel 84 Abs. 4 Satz 2, Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 GG.
- ²¹⁶ Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1, Artikel 41 Abs. 2 GG.
- ²¹⁷ Artikel 61, Artikel 98 Abs. 2 und 5 GG.
- ²¹⁸ Artikel 21 Abs. 2 GG.
- ²¹⁹ Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2, Artikel 100 Abs. 1 bis 3, Artikel 126 GG.
- ²²⁰ Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a und 4 b, Artikel 18 GG.
- ²²¹ Vgl. G. Lehmann, H. Weber, Theoretische Grundfragen der sozialistischen Rechtspflege, NJ 1969, S. 608; H. Ranke, Sozialistische Gesetzlichkeit, Verantwortlichkeit und gesellschaftliche Wirksamkeit des sozialistischen Rechts, NJ 1970, S. 345.
- ²²² So bei den jährlichen Volkswirtschafts- und Staatshaushaltsplänen.
- ²²³ Vgl. etwa: J. Streit, Aktuelle Fragen der Kriminalitätsbekämpfung, StuR 1971, S. 438; Die führende Rolle der SED beim Aufbau demokratischer Rechtspflegeorgane und bei der Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit, NJ 1971, S. 189; Der VIII. Parteitag der SED — ein bedeutender Markstein beim sozialistischen Aufbau der DDR, NJ 1971, S. 409.
- ²²⁴ Vgl. etwa: H. Toeplitz: Grundfragen der Leitungstätigkeit der Kreisgerichte, NJ 1971, S. 1; Höhere Wirksamkeit des Strafverfahrens in einfachen Strafsachen, NJ 1971, S. 414.
- ²²⁵ Vgl. einerseits: J. Leymann - S. Petzold, Zum Wesen der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Deutschen Demokratischen Republik, StuR 1959, S. 694; G. Stiller, Legalität und Gleichheit, NJ 1962, S. 442 f. — Andererseits: H. Benjamin, Das 7. Plenum des Zentralkomitees der SED und die Arbeit der Justizorgane, NJ 1960, S. 5; E. Buchholz, Legalität und Gleichheit, NJ 1961, S. 746; Thesen zum Wesen und zur Entwicklung des sozialistischen Rechts, StUR 1963, S. 1848.
- ²²⁶ G. Baranowski, Der Schutz der Rechte der Bürger und die Formung der sozialistischen Persönlichkeit, Diss., Jena 1965, S. 145; G. Haney - I. Wagner (Anm. 136), Teil II, S. 238, 241, 262 f.; H. Fincke, Die Leitung der Zivilrechtsprechung der Kreisgerichte durch das Bezirksgericht, NJ 1968, S. 490.
- ²²⁷ NJ 1967, S. 583.
- ²²⁸ Im Rechtsstreit ging es um eine Disziplinarmaßnahme, die auf Grund der für Verwaltungsfunktionäre geltenden Disziplinarordnung vom 10. März 1955, GBl., I, S. 217, gegen den Leiter einer bezirklichen Zweigstelle eines VEB verhängt wurde, obwohl er seiner Funktion nach nicht in den persönlichen Geltungsbereich der Disziplinarordnung fiel. Die entscheidenden Sätze der Urteilsbegründung des OG lauten: „Grundlage der unzutreffenden Rechtsauffassung des Bezirksgericht ist die Erwägung, die gesellschaftlichen Veränderungen seit dem Inkrafttreten der Disziplinarordnung machten eine ausdehnende Auslegung der Bestimmungen des § 1 Abs. 2 erforderlich. Der rationelle Kern dieser Erwägung besteht darin, daß die Rechtsanwendung und -auslegung der gesellschaftlichen Entwicklung Rech-

Kapitel I

- nung tragen muß. Dabei ist jedoch die Grenze zu beachten, die der Auslegung vom Inhalt der jeweils anzuwendenden Rechtsnorm selbst gezogen wird. Eine Auslegung, mit deren Hilfe ein Gesetz gegen seinen eindeutigen Inhalt angewendet wird, ist nicht nur widersinnig, sondern auch ungesetzlich. Sollte es dennoch notwendig sein, einen verbindlichen Grundsatz auszusprechen, wie er mit der unzulässigen Auslegung erstrebt wird, um die Übereinstimmung des Rechts mit dem erreichten Stand der gesellschaftlichen Entwicklung herzustellen, so ist das eine Aufgabe der Gesetzgebung aber nicht der Rechtsprechung. Das Bezirksgericht hat mit seiner Entscheidung die Grenzen der Rechtsprechung überschritten und in die Befugnisse der Gesetzgebung eingegriffen." (NJ 1967, S. 584).
- ²²⁹ Gesetz über die Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963, GBl., I, S. 57.
- ²³⁰ F. Müller, Für eine wirksamere Gesetzmäßigkeitsaufsicht gem. §§ 36 ff. StAG, NJ 1967, S. 66; ders., Zur Gesetzmäßigkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft, StuR 1967, S. 1749; F. Müller-R. Trautmann, Aktuelle Fragen der Gesetzmäßigkeitsaufsicht des Staatsanwalts, NJ 1968, S. 225; J. Streit, Der Kampf gegen die Kriminalität und die Aufgaben der Staatsanwaltschaft, NJ 1969, S. 657; H. Harland, Unablässig die sozialistische Gesetzmäßigkeit festigen!, NJ 1970, S. 469.
- ²³¹ Verf.Komm., II, S. 424.
- ²³² C.-F. Menger, Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Die Grundrechte, III/2, 1959, S. 717; C. H. Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl., 1962; ders., Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl., 1971; C.-F. Menger, Rechtsschutz im Bereich der Verwaltung, DOV 69, S. 153; K. Vogel, Der gerichtliche Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der vollziehenden Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Mosler (Hrsg.), Gerichtsschutz gegen die Exekutive, I, 1969, S. 127; A. Görlitz, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, 1970; Zehn Jahre Verwaltungsgerichtsordnung. Bewährung und Reform, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 45, 1970; E. Eyermann-L. Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 5. Aufl. 1971.
- ²³³ Artikel 14 Abs. 3 Satz 4, Artikel 34 Satz 2 GG; § 40 Abs. 2 VwGO.
- ²³⁴ Finanzgerichtsordnung vom 6. Oktober 1965, BGBl., III, Nr. 350-1; Finanzrechtsweg: § 33 FGO.
- ²³⁵ Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953, BGBl., III, S. 1239; Sozialrechtsweg: § 51 SGG.
- ²³⁶ C. H. Ule, Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 40, 1969; R. Naumann, Einheitliches Verwaltungsgerichtsgesetz, Verwaltung 3, 1970, S. 179. — Im Februar 1971 ist ein Koordinierungsausschuß zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und der Sozialgerichtsordnung aus Vertretern der beteiligten Bundesressorts, der Wissenschaft und der Praxis konstituiert worden. Der Ausschuß beabsichtigt, nach der bisherigen Planung, seine Erwägungen im Jahre 1973 vorzulegen (vgl. die Erläuterungen des Bundesjustizministers zur Großen Justizreform vor der Bundespressekonferenz am 3. Januar 1971 — Bulletin Nr. 32/1971, S. 334 — und die Ausführungen des Bundesjustizministers vor dem 36. Deutschen Anwaltstag am 11. Juni 1971 in Nürnberg — Informationen des BMJ Nr. 29/1971; Bulletin Nr. 90/1971, S. 953).
- ²³⁷ Staatsratserlaß vom 20. November 1969 über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger, GBl., I, S. 239.
- ²³⁸ J. Ellinger - E. Lange - S. Petzold - O. Schaefer, Eingabenarbeit heute, Berlin 1967, S. 68 ff.; H. Kalb, Die im Glashaus sitzen, Sozialistische Demokratie vom 14. August 1970, S. 10. Dies kommt auch sehr deutlich in dem Beschluß des Ministerrats vom 14. Januar 1970 zur Durchführung des Eingabenerlasses, GBl., II, S. 35 zum Ausdruck.
- ²³⁹ Zu dieser Experimentierphase vgl. K. Westen, Verwaltungsrechtsschutz in der Retorte, Deutschland Archiv 1969, S. 370.
- ²⁴⁰ Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. Juni 1971, GBl., I, S. 49; Verordnungen über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. Juni 1971, GBl., II, S. 465.
- ²⁴¹ Verordnung über die Beschwerdekommisionen für Sozialversicherung des FDGB vom 4. Juni 1969, GBl., II, S. 329; Verordnung über die Bildung und Arbeitsweise der Beschwerdekommisionen für die Sozialversicherung bei der Deutschen Versicherungs-Anstalt — Beschwerdeordnung — vom 11. August 1966, GBl., II, S. 599. Die Deutsche Versicherungs-Anstalt ist mit Wirkung vom 1. Januar 1969 in Staatliche Versicherung der DDR umbenannt worden.
- ²⁴² Zur ganzen Entwicklung vgl. JfOR 1964, Bd. V/2, S. 83.
- ²⁴³ A. Baranowski, Der Schutz der Rechte der Bürger und die Formung der sozialistischen Persönlichkeit, Diss., Jena 1965, S. 175.
- ²⁴⁴ W. Ulbricht, Die Rolle des sozialistischen Staates bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus, StuR 1968, S. 1750; K. H. Kühnau, Beschwerdeausschüsse und sozialistische Demokratie, StuR 1970, S. 39 f.
- ²⁴⁵ W. Assmann, Die Grundfragen der materiellen Verantwortlichkeit des sozialistischen Staates in der Deutschen Demokratischen Republik für Schäden, die Mitarbeiter staatlicher Verwaltungsorgane Bürgern in Ausübung vollziehend-verfügender Tätigkeit schuldhaft zufügen, Diss., Potsdam-Babelsberg 1959, S. 52.
- ²⁴⁶ Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik — Staatshaftungsgesetz — vom 12. Mai 1969, GBl., I, S. 34.
- ²⁴⁷ BVerfGE 7, S. 198; 25, S. 256.
- ²⁴⁸ BAGE 1, S. 185; 4, S. 274; 13, S. 103; 13, S. 168; 15, S. 153. — Th. Ramm, Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, JZ 64, 582; D. Conrad, Freiheitsrechte und Arbeitsverfassung, 1965; F. Gamillscheg, Die Grundrechte im Arbeitsrecht, AcP 164, 1965, S. 385; G. Wiese, Der Persönlichkeitsschutz des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber, ZfA 2, 1971, S. 273.
- ²⁴⁹ K. H. Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, 1964; F.-J. Säcker, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, 1969; M. O. Hinz, Tarifhoheit und Verfassungsrecht, 1971; R. Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971. — BAGE 20, 308.
- ²⁵⁰ L. Raiser, Grundgesetz und Privatrechtsordnung, 46. DJT, 1967, II B.
- ²⁵¹ BVerfGE 6, 32; 19, S. 215; 21, S. 3.
- ²⁵² H. Peters, Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, 1963; W. Schmidt, Die Freiheit vor dem Gesetz, AöR 91, 1966, S. 42; E. Hesse, Die Bindung des Gesetzgebers an das Grundrecht des Art. 2 I GG bei der Verwirklichung einer „verfassungsmäßigen Ordnung“, 1968.
- ²⁵³ K. J. Partsch, Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention, Grundrechte I/1, 1966, S. 235; H. Guradze, Die Europäische Menschenrechtskonvention, 1967; E. Menzel, Die Einwirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf das deutsche Recht, DOV 70, S. 509. Siehe das Kapitel Arbeitsrecht.
- ²⁵⁴ Artikel 11 Abs. 1 BadWürttVerf.; Artikel 128 Abs. 1 BayVerf.; Artikel 27 Satz 1 BremVerf.; Artikel 8 Abs. 1 Satz 1 NRWVerf.

- ²⁵⁵ M. Abelein, Recht auf Bildung, DÖV 67, 375. Die Frage ist sehr umstritten. — Außerdem gewährleistet Artikel 2 Satz 1 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, BGBl., 1956, II, S. 1879, daß das Recht auf Bildung niemandem verwehrt werden darf.
- ²⁵⁶ Artikel 2 Abs. 1, 9, 12 Abs. 1, 14 GG. Siehe das Kapitel Wirtschaftsrecht.
- ²⁵⁷ BVerfGE 4, S. 101 f.; 19, S. 312; 28, S. 304.
- ²⁵⁸ BVerfGE 15, S. 262.
- ²⁵⁹ BVerfG JZ 71, S. 582.
- ²⁶⁰ BVerfGE 6, S. 55; 7, S. 198.
- ²⁶¹ BVerfGE 24, S. 367.
- ²⁶² BVerfGE 24, S. 367; 25, S. 371.
- ²⁶³ BVerfGE 5, S. 16; 13, S. 97; 28, S. 46; 28, S. 289.
- ²⁶⁴ BVerfGE 22, S. 218 f.
- ²⁶⁵ BVerfGE 15, S. 288; BayVerfGH VGHE 11 II 52 und 203; BVerwG DÖV 65, S. 638; HessVGH JZ 59, 610. — A. Podlech, Das Grundrecht der Gewissensfreiheit und die besonderen Gewaltverhältnisse, 1969.
- ²⁶⁶ K. Zweigert, Die Verfassungsbeschwerde, JZ 52, S. 321; H. Huber, Die Verfassungsbeschwerde, 1954; G. Pfeiffer, Die Verfassungsbeschwerde in der Praxis, 1959; E. Schumann, Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen, 1963; A. H. Schuler, Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich, 1968; W. Geiger, Die Verfassungsbeschwerde nach Bundes- und Landesrecht, DRiZ 69, S. 137; H. G. Rupp, Die Verfassungsbeschwerde im Rechtsmittelsystem, ZZP 69, S. 1.
- ²⁶⁷ BVerfGE 22, S. 293.
- ²⁶⁸ Artikel 164 ff. EWGV; Artikel 31 ff. EGKS; 136 ff. EAGV.
- ²⁶⁹ BVerfGE 18, S. 365.
- ²⁷⁰ BVerfGE 1, S. 97; 18, 310. — K. A. Bettermann, Zur Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze und zum Rechtsschutz des Bürgers gegen Rechtsetzungsakte der öffentlichen Gewalt, AöR 86, 1961, S. 129; O. Bachof, Zur Verfassungsbeschwerde gegen Rechtsverordnungen und Satzungen, NJW 68, S. 1065.
- ²⁷¹ BVerfGE 25, S. 167. — S. Simitis, Zur „Aktualisierung“ des Artikels 6 Abs. 5 GG, JZ 69, S. 277.
- ²⁷² BVerfGE 8, S. 19; 22, S. 349; 25, S. 236; 28, S. 36.
- ²⁷³ Beim Bundesverfassungsgericht sind von 1951 bis 1970 insgesamt 21 946 Verfassungsbeschwerden nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a und 4 b GG anhängig geworden. Davon sind bis zum 31. Dezember 1970 durch Senatsentscheidung 2676 und durch Richterausschüsse 15 063 erledigt worden. (Angaben nach Das Bundesverfassungsgericht 1951 bis 1971, 1971, S. 204 ff.).
- ²⁷⁴ BVerfGE 18, S. 85.
- ²⁷⁵ Vgl. W. Büchner-Uhder - E. Poppe - R. Schüsseler, Grundrechte und Grundpflichten der Bürger in der DDR, StuR 1966, S. 566; Baranowski (Anm. 243) S. 93, S. 185; Verf.Komm., II, S. 15 f.; E. Poppe, Zum sozialistischen Menschenbild in der Verfassung der DDR, StuR 1969, S. 1458.
- ²⁷⁶ Für die subjektive Rechtsqualität der Grundrechte: H. Klenner, Studien über die Grundrechte, Berlin 1964, S. 69 ff.; W. Büchner-Uhder - E. Poppe - R. Schüsseler, Probleme und Aufgaben bei der Erforschung und Verwirklichung der Grundrechte und Grundpflichten der Bürger in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Demokratie und Grundrechte, Berlin 1967, S. 40; T. Schönath, Die Verbindlichkeit des sozialistischen Rechts, Habilitationsschrift, Leipzig 1967, S. 78 ff.; E. Poppe, Der Verfassungsentwurf und die Grundrechte und Grundpflichten der Bürger, StuR 1968, S. 538. Dagegen: R. Arlt, Freiheit und Recht, StuR 1961, S. 1006; G. Haney, Sozialistisches Recht und Persönlichkeit, Berlin 1967, S. 271 f.; G. Baranowski (Anm. 243), S. 87 ff.
- ²⁷⁷ Verf.Komm., II, S. 13.
- ²⁷⁸ Büchner-Uhder - Poppe - Schüsseler (Anm. 276), S. 52 f.
- ²⁷⁹ Äußerungen wie die von Klenner (Anm. 276), S. 76, daß die Grundrechtsnatur der Grundrechte kein ausreichendes Argument für eine Unzuständigkeitserklärung der Gerichte sei, haben Seltenheitswert.
- ²⁸⁰ K.-H. Kühnau, Beschwerdeausschüsse und sozialistische Demokratie, StuR 1970, S. 37.
- ²⁸¹ Urteile des Obersten Gerichts vom 1. Dezember 1950, OGZ 1, S. 71, vom 24. November 1952, OGZ 2, S. 51 f., vom 10. September 1964, OGZ 10, S. 123, und vom 26. November 1964, OGZ 10, S. 158.
- ²⁸² Vgl. die Urteile des Obersten Gerichts vom 22. Dezember 1952, OGAE 1, S. 50, und vom 22. Februar 1955, OGAE 1, S. 120 sowie die Urteile des Obersten Gerichts vom 24. Oktober 1952, OGAE 1, S. 39 und vom 1. September 1958, OGAE 3, S. 57 f.

Kapitel II

Zivil- und Familienrecht

- ◆ In beiden deutschen Staaten beruht das Zivilrecht weitgehend auf denselben Rechtsnormen. Wichtige Teile des Bürgerlichen Gesetzbuches von 1896 gelten auch in der DDR noch fort. Prinzipien und Anwendungsbereich des Zivilrechts in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR unterscheiden sich dennoch grundlegend. (140)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland regeln die Normen des Zivilrechts den gesamten Privatrechtsverkehr einschließlich des Wirtschaftsablaufs. Das Zivilrecht der DDR beschränkt sich im wesentlichen auf die persönlichen Rechtsverhältnisse der Bürger. (143, 153)
- ◆ Das Zivilrecht der Bundesrepublik Deutschland wird von dem durch Gesetzgebung und Rechtsprechung inhaltlich bestimmten und begrenzten Grundsatz der Privatautonomie beherrscht. In der DDR soll das Zivilrecht die Einheit von gesellschaftlichen Notwendigkeiten und persönlichen Interessen herstellen. Es ist ein Teil der einheitlichen sozialistischen Rechtsordnung. Das Prinzip der Privatautonomie wird grundsätzlich abgelehnt. (142, 143, 152)
- ◆ Die unterschiedliche Einstellung zur Privatautonomie wirkt sich auf die Grundkonzeption des Vertrags-, Eigentums- und Erbrechts in beiden deutschen Staaten aus. (145—151, 154—156, 158—195)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland beruht die Eigentumsordnung auf der Anerkennung des Privateigentums. In der DDR ist das sozialistische Eigentum die beherrschende Eigentumsform. Der größte Teil der für das Wirtschaftsleben bedeutsamen Sachgüter fällt damit nicht in den Anwendungsbereich zivilrechtlicher Normen. (158, 182—185)
- ◆ In beiden deutschen Staaten überläßt es das Familienrecht den Ehegatten, die Aufgaben in der Ehe selbst zu verteilen. (211—213)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist das Familienrecht ein Teil des Zivilrechts. In der DDR ist das Familienrecht ein eigenständiges, im Familiengesetzbuch kodifiziertes Rechtsgebiet. (196, 197)
- ◆ Die Rechtsordnungen beider deutscher Staaten sehen in der Regel eine Beteiligung der Ehegatten an dem während der Ehe erworbenen Vermögen vor. In der Bundesrepublik Deutschland wird der Zugewinn nachträglich ausgeglichen. In der DDR erwerben die Ehegatten gemeinschaftliches Vermögen. (220—222)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland beruht das Scheidungsrecht in Zukunft auf dem Zerrüttungsprinzip. In der DDR gilt bereits der Zerrüttungsgrundsatz; den Gerichten ist jedoch ein weiterer Beurteilungsspielraum eingeräumt. (224—226)
- ◆ In beiden deutschen Staaten haben die Eltern das Recht und die Pflicht, die Kinder zu erziehen. In der Bundesrepublik Deutschland enthält das Familienrecht keine Definition der Erziehungsziele. In der DDR stellt das Familiengesetzbuch die Erziehung zur sozialistischen Persönlichkeit in den Vordergrund. (231, 233, 234)
- ◆ In beiden deutschen Staaten sind eheliche und nichteheliche Kinder rechtlich gleichgestellt. (237—239)

1. Die Funktion des Zivilrechts in den beiden deutschen Rechtsordnungen

a) Zur Quellenlage

138. Im Bereich des Zivilrechts besteht im Hinblick auf die Quellenlage einstweilen deshalb eine besondere Situation, weil in beiden Rechtsordnungen zum Teil noch dieselben Rechtsquellen in Gestalt alter reichsrechtlicher Gesetze gelten. Dies trifft insbesondere für das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) von 1896 zu, beschränkt sich aber nicht auf dieses. Dabei handelt es sich jedoch um einen Übergangszustand, dessen Ende abzusehen ist. Ein Entwurf für ein Zivilgesetzbuch der DDR ist fertiggestellt, mit seiner Veröffentlichung ist in Kürze zu rechnen.

Grundlagen des Zivilrechts in der Bundesrepublik

139. Die Grundlage des Zivilrechts in der Bundesrepublik ist das Bürgerliche Gesetzbuch von 1896. Daneben ist eine Reihe weiterer Gesetze für das Zivilrecht von Bedeutung.

Einschlägige Zivilgesetze der Bundesrepublik

- Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, RGBl. S. 195 i. d. F. vom 4. November 1971, BGBl. I S. 1745.
- Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte vom 16. Mai 1894, RGBl. S. 450 geändert durch Gesetz vom 1. September 1969, BGBl. I S. 1541.
- Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 7. Juni 1909, RGBl. S. 499 i. d. F. vom 23. Juni 1970, BGBl. I S. 805.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957, BGBl. I S. 1081 i. d. F. vom 22. Juli 1969, BGBl. I S. 901.
- Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. Juli 1960, BGBl. I S. 389.
- Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. November 1971, BGBl. I S. 1745.
- Gesetz über Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 25. November 1971, BGBl. I S. 1839.

Obwohl die Grundstruktur des Bürgerlichen Gesetzbuches als privatrechtliche Gesamtkodifikation erhalten geblieben ist, hat es doch im Laufe der Zeit eine Reihe, zum Teil tiefgreifender Änderungen erfahren, in neuerer Zeit, abgesehen vom Familien-

recht, insbesondere im Bereich des Mietrechts, aber auch in Einzelbestimmungen¹.

Auch die Wertentscheidungen des Grundgesetzes haben die Weiterentwicklung des Zivilrechts maßgeblich beeinflusst, etwa in der Absteckung der Grenzen der Vertragsfreiheit als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit (Artikel 2 Abs. 1 GG) oder in der Anerkennung eines allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Artikel 1; Artikel 2 Abs. 1 GG) auch durch das Zivilrecht. Für die Eigentumsordnung ist Artikel 14 GG die maßgebliche Rechtsgrundlage geworden, wobei konkrete Beschränkungen in speziellen Gesetzen geregelt sind.

Grundlagen des Zivilrechts in der DDR

140. Grundlage des kodifizierten Zivilrechts in der DDR ist bis heute noch das Bürgerliche Gesetzbuch von 1896. Daneben ist auch in der DDR eine Reihe weiterer, zum Teil älterer reichsrechtlicher Gesetze für das Zivilrecht von Bedeutung.

Wichtige Zivilgesetze der DDR

- Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, RGBl. S. 195 i. d. F. vom 20. Dezember 1965, GBl. I (1966) S. 19.
- Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte vom 16. Mai 1894, RGBl., S. 450 mit einzelnen Modifizierungen.
- Erbbaurechtsverordnung vom 15. Januar 1919, RGBl. I S. 72, Ber. S. 122.
- Mieterschutzgesetz vom 1. Juni 1923, RGBl. I S. 353 i. d. F. der 6. VO vom 15. Dezember 1942, RGBl. I S. 712 und der VO vom 7. November 1944, RGBl. I S. 319.
- Testamentsgesetz vom 31. Juli 1938, RGBl. I S. 973.
- Gesetz über die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters vom 17. Mai 1950, GBl. S. 437.
- Verordnung über die Lenkung des Wohnraums vom 14. September 1967, GBl. II S. 733.

Die wichtigsten Veränderungen hat das Bürgerliche Gesetzbuch durch zwei Teilkodifikationen, das Gesetzbuch der Arbeit (GBA) vom 12. April 1962² und das Familiengesetzbuch (FGB) vom 20. Dezember 1965³ erfahren. Während die Vorschriften des 4. Buches des Bürgerlichen Gesetzbuches in der DDR damit gegenstandslos geworden sind, gelten die §§ 611 ff. BGB (Dienstvertrag) grundsätzlich weiter. Auch in der DDR sind die Bestimmungen der Verfassung für die Interpretation zivilrechtlicher Normen von maßgeblicher Bedeutung. Insbesondere die Eigentumsordnung beruht unmittelbar auf dem Verfassungsrecht. Daneben ist eine Reihe von Rechtsnormen für die Eigentumsordnung in der DDR von Bedeutung.

b) Die politische Relevanz des Zivilrechts

141. Unter Zivilrecht versteht man denjenigen sachlichen Teil der Gesamtrechtsordnung eines Staates, der das „Privatleben“ der Rechtsunterworfenen betrifft⁴. Dies bedeutet indessen nicht, daß das Zivilrecht ein unpolitisches, systemneutrales Rechtsgebiet ist; vielmehr finden in den Normen des Zivilrechts bzw. in der Art ihrer Interpretation die Wertentscheidungen der jeweiligen politischen Ordnung im Hinblick auf die gewollte Verfassung des „Privatlebens“ der Rechtsunterworfenen ihren vielfältigen Ausdruck. Zwar hat jede Zivilrechtsordnung weiterhin gleichartige Rechtsfragen zu regeln. Die Art und Weise aber, wie eine Zivilrechtsordnung derartige Fragen beantwortet, ist maßgeblich durch die Grundentscheidungen der jeweiligen politischen Ordnung im Hinblick auf das Wirtschaftssystem, das Ausmaß des dem einzelnen überlassenen Raumes freier Selbstgestaltung und die sozial-ökonomische Funktion des Zivilrechts im Rahmen der Gesamtrechtsordnung geprägt. Denn Zivilrecht ist nicht das dem einzelnen im Rahmen der Gesamtrechtsordnung belassene und von dieser isolierte Reservat privater Lebensgestaltung; es ist vielmehr selbst ein wichtiges Teilrechtsgebiet im Gefüge dieser Gesamtrechtsordnung, durch dessen Regelungen große Bereiche sozial-ökonomischer Vorgänge erfaßt und reguliert werden, mag es sich hierbei um die Konkretisierung der Eigentumsordnung, die Abwicklung der Güterbewegungen oder den Ausgleich von Schädigungen handeln.

Der Geltungs- und Anwendungsbereich des Zivilrechts kann gerade im Hinblick auf die Erfassung wirtschaftlich und gesellschaftlich wichtiger Vorgänge unterschiedlich weit abgesteckt sein. Dies spielt besonders bei der Bedeutung des Zivilrechts in der Bundesrepublik und in der DDR eine Rolle. In beiden Rechtsordnungen sind besondere soziale und ökonomische Teilbereiche aus dem Zivilrecht ausgeklammert, in der Bundesrepublik vornehmlich über die Regelung bestimmter Komplexe in privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Sonderrechtsgebieten, in der DDR unter systematischen und ordnungspolitischen Gesichtspunkten, wobei auch das Ausmaß der Abtrennung unterschiedlich ist.

Über die systembedingten Unterschiede der Grundentscheidungen der Zivilrechtsordnungen darf die häufig vorzufindende Ähnlichkeit oder gar Gleichartigkeit kasuistischer Detailregelungen nicht hinwegtäuschen. Dieser Gesichtspunkt ist insbesondere bei einem Vergleich der beiden deutschen Zivilrechtsordnungen zu beachten, da in beiden Rechtsordnungen für große Bereiche des Zivilrechts einsteilen (wenn auch nur noch auf absehbare Zeit) formell noch dieselben Rechtsnormen gelten.

In den folgenden Abschnitten werden die rechtlichen Regelungen des Zivilrechts in der Bundesrepublik und in der DDR am Beispiel des Vertrages, des Eigentums und der Familie gegenübergestellt.

c) Die Rolle des Zivilrechts in der Bundesrepublik Deutschland

142. Das Zivilrecht in der Bundesrepublik als das Kernstück des vom öffentlichen Recht unterschiedenen Privatrechts ist in erster Linie durch die in seinem Geltungsbereich zur Anwendung kommende Methode der Selbstregulierung der Rechtsverhältnisse durch die Beteiligten in dem durch das Gesetz vorgegebenen Rahmen gekennzeichnet. Mit anderen Worten: für das Zivilrecht der Bundesrepublik ist das Vorherrschen des Prinzips der Privatautonomie charakteristisch.

Die das Zivilrecht der Bundesrepublik bestimmende Privatautonomie bedeutet im einzelnen grundsätzlich Eigentums-, Vertrags-, Testier- und Gewerbe-freiheit. Das Zivilrecht der Bundesrepublik ist damit von der Vorstellung einer Gesellschaftsordnung geprägt, die grundsätzlich auf der privatautonomen Selbstgestaltung und Selbstregulierung ihrer einzelnen Glieder innerhalb des von der Gesetzgebung gezogenen Rahmens beruht. Damit knüpft das Zivilrecht unmittelbar an die vom Grundgesetz getroffenen Grundentscheidungen im Hinblick auf die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung an. Das Prinzip der Privatautonomie wird allerdings nicht lediglich als eine die Freiheit des einzelnen gewährleistende Maxime verstanden. Vielmehr kommt ihm in gleicher Weise eine gesamtgesellschaftliche Steuerungsfunktion unter dem Gesichtspunkt eines optimalen Regulierungsinstruments für die soziale Marktwirtschaft zu.

Einschränkung der Privatautonomie

143. Das Prinzip der Privatautonomie gilt im Zivilrecht nicht uneingeschränkt. So erfahren zivilrechtliche Normen vielfach Ergänzungen durch öffentlich-rechtliche Bestimmungen etwa zum Zweck der Vertragsaufsicht im Hinblick auf die Abschlußfreiheit bei Rechtsgeschäften, zur Kontrolle der Preisgestaltung oder zur Durchsetzung gewollter rechtsgeschäftlicher Beziehungen (Abschlußzwang). Dabei geht es um eine staatliche Kontrolle und Steuerung gegenüber der Möglichkeit einer willkürlichen und sozial unerwünschten Ausübung an sich gewährter Rechte.

Die Beschränkung einer ungebundenen Privatautonomie vollzieht sich aber auch innerhalb des Zivilrechts selbst. Im Ergebnis eines durch die Probleme des Sozialstaates bedingten Wandels wird Privatautonomie nicht mehr als beliebiges Verfolgen eigener Interessen und ausschließliche persönliche Entscheidungsfreiheit über etwaige Selbstbindungen durch Willenserklärungen oder Verträge verstanden, sondern als Gestaltung der persönlichen Lebensverhältnisse unter Berücksichtigung vorgegebener sozialer Bindungen und Pflichten des einzelnen.

Anpassung an ökonomische und soziale Verhältnisse

144. Das Zivilrecht unterliegt deshalb selbst einem ständigen Wandlungsprozeß, in dessen Verlauf es den sich wandelnden wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen angepaßt wird. Neben Teilnovellie-

Kapitel II

rungen spielen insbesondere die Generalklauseln des Bürgerlichen Gesetzbuches, die von der Rechtsprechung als Instrumente zur rechtlichen Bewältigung sozialer Probleme eingesetzt werden, eine maßgebliche Rolle bei der Modernisierung und Erhaltung der Funktionsfähigkeit des kodifizierten Zivilrechts.

Die Notwendigkeit der Anpassung des Zivilrechts an die Erfordernisse der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich nicht zuletzt auch daraus, daß die Normen des Zivilrechts in der Bundesrepublik nicht nur Bedeutung für die persönlichen rechtlichen Verhältnisse der Bürger im engeren Sinne haben, sondern daß sie — entsprechend der privatwirtschaftlichen Grundstruktur der Bundesrepublik und dem unmittelbaren Bezug wirtschaftlich relevanter privatrechtlicher Spezialmaterien auf zivilrechtliche Normen — für den gesamten Wirtschaftsablauf wichtig sind.

Vertragsrecht

145. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Vertrages, der eines der zentralen Rechtsinstitute des Zivilrechts ist. Formales Kriterium dieser Rechtsfigur ist es, daß sich zwei oder mehrere Personen durch inhaltlich übereinstimmende Willenserklärungen zu einem bestimmten Verhalten verpflichten. Grundlage des Vertragsrechts ist das Zweite Buch des Bürgerlichen Gesetzbuches („Recht der Schuldverhältnisse“). Jedoch beschränkt sich die Bedeutung des Vertrages nicht auf die besonderen Schuldverhältnisse; vielmehr spielen Verträge auch in anderen Komplexen des Zivilrechts, so im Sachen-, Familien- und Erbrecht, eine große Rolle.

Darüber hinaus ist das Vertragsrecht Grundlage für die Vielfalt von Vertragsverhältnissen in anderen Rechtsgebieten (z. B. im Wirtschafts-, Arbeits-, Urheberrecht usw.). Dabei erfährt die grundsätzliche Geltung der Vertragsbestimmungen des Zivilrechts in diesen Bereichen zumeist Modifizierungen oder Konkretisierungen. Der Vertrag erhält damit die Funktion eines zentralen Ordnungsinstrumentes des Wirtschaftsablaufs in einer auf dem Prinzip weitgehender Selbstregulierung beruhenden Gesellschaft. Diese Funktion⁵ des Vertrages wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Masse der Wertbewegungen und Austauschverhältnisse in der Bundesrepublik über die Rechtsform des Vertrages abgewickelt wird: von den Alltagsgeschäften des Bürgers (etwa dem Einzelhandelskauf, Dienstleistungs-, Wohnungsmiet-, Versicherungsvertrag) bis hin zu gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Vermögensübertragungen.

146. Angesichts des unterschiedlichen wirtschaftlichen Gewichts der Vielfalt der in der Praxis vorkommenden Verträge hat sich das Verständnis der sozialen Funktion dieses Rechtsinstituts gewandelt. So wird heute das Verhältnis von Vertrags- und Gesamtrechtsordnung eher unter dem Gesichtspunkt der sozialökonomischen Bedeutung der einzelnen Verträge gesehen. Mit dieser, unter sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten funktionalisierenden Betrachtungsweise kommt der Gesichtspunkt

der Vertragsgerechtigkeit ins Spiel. Dabei ergeben sich die zu ihrer Bestimmung erforderlichen Maßstäbe aus dem jeweiligen Verständnis der Gesellschafts- und Wirtschaftsverfassung⁶. Entsprechendes gilt auch für das Ausmaß des Schutzes, den die Rechtsordnung konkreten Vertragsbeziehungen gewährt. Damit steht der Vertrag von vornherein in einem Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbsfreiheit und den Anforderungen des sozialen Rechtsstaates.

Vertragsfreiheit

147. In diesem Spannungsfeld steht gleichermaßen der Grundsatz der Vertragsfreiheit, der ein konstitutives Element des Prinzips der Privatautonomie ist.

Vertragsfreiheit bedeutet, daß die Vertragspartner autonom darüber bestimmen können, ob und wie sie ihre Vertragsbeziehungen regeln wollen⁷. Der Begriff der Vertragsfreiheit enthält drei Merkmale, nämlich die Abschlußfreiheit, die Freiheit der Auswahl des Vertragspartners und die Freiheit, den Inhalt des konkreten Vertrages zu gestalten. Als Grundelement des Zivilrechts der Bundesrepublik wird die Vertragsfreiheit als Korrelat zur Eigentumsfreiheit sowie zur Handels- und Gewerbefreiheit — auch wenn sie im Bürgerlichen Gesetzbuch nicht ausdrücklich erwähnt wird — als eine vom politischen und wirtschaftlichen Liberalismus erkämpfte Grundbedingung auch der heutigen Rechts- und Wirtschaftswelt der Bundesrepublik verstanden. Das Prinzip der Vertragsfreiheit, seine Existenz und Geltung wird als konstitutives Element einer durch Freiheit des einzelnen gekennzeichneten Gesellschaft von der allgemeinen Freiheitsgarantie des Artikels 2 Abs. 1 GG abgeleitet und durch diese legitimiert. Dabei besteht der Sinn der Vertragsfreiheit nicht lediglich darin, die Entfaltungsfreiheit der einzelnen Rechtssubjekte zur Realisierung der individuellen Interessen zu gewährleisten; vielmehr ist sie ebenso ein für das Funktionieren der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik optimales Regulierungsinstrument, deren Funktionsfähigkeit auf das Prinzip der Vertragsfreiheit angewiesen ist. Hierdurch erhält dieses politische Bedeutung.

148. Vertragsfreiheit bedeutet jedoch ebensowenig wie der weitere Begriff der Privatautonomie private Willkür; vielmehr erfährt das Prinzip der Vertragsfreiheit bereits durch das geltende Sozialstaatsprinzip seine inhaltliche Begrenzung. Derartige Begrenzungen sind auch schon im Bürgerlichen Gesetzbuch markiert, nämlich durch die Schranken des gesetzlichen Verbots (§ 134 BGB) und der guten Sitten (§ 138 BGB). Darüber hinaus hat insbesondere die Generalklausel des § 242 BGB eine wichtige rechtspolitische Funktion für die konkrete Ausgestaltung des Prinzips der Vertragsfreiheit, wie sie durch die Rechtsprechung in Anpassung an die Notwendigkeiten und Erfordernisse sozialer und ökonomischer Entwicklungen erfolgt. Grundsätzlich sind Korrekturen und Einschränkungen der Rechtsordnung des von ihr selbst postulierten Prinzips der Vertragsfreiheit als Maßnahmen gegen die mög-

lichen Auswirkungen unterschiedlicher wirtschaftlicher Machtpositionen der Vertragsparteien geboten. Die Vertragsfreiheit geht von der grundsätzlichen Gleichheit der Vertragspartner aus. Die Gleichheit existiert indessen nur in rechtlicher Hinsicht. In der Praxis wird diese rechtliche Gleichheit durch die ungleichen sozialen und wirtschaftlichen Machtpositionen der Vertragsparteien in der durch wirtschaftliche Konzentration gekennzeichneten und zur Monopolbildung tendierenden Industriegesellschaft vielfach überlagert und in der Sache aufgehoben.

Unter diesen Umständen ist der einzelne Bürger häufig nicht mehr in der Lage, das auch ihm gewährte Prinzip der Vertragsfreiheit zu realisieren; für ihn entfällt oft die Möglichkeit, sich den Vertragspartner auszuwählen, insbesondere aber die Möglichkeit, den Vertragsinhalt (mit) zu bestimmen. Angesichts der vielfältigen Angewiesenheit der Menschen der Industriegesellschaft auf die Inanspruchnahme bestimmter angebotener Leistungen ist in mancher Hinsicht auch nicht mehr die Entschließungsfreiheit voll gewährleistet. Institutionalisiert ist dies etwa in der im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen und lebenswichtiger Versorgungsleistungen (z. B. Wasser, Strom, Heizung) geltenden Abschlußpflicht, dem sogenannten Kontrahierungszwang.

Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten von Verzerrungen der im Prinzip der Vertragsfreiheit implizierten Chancengleichheit durch ungleiche faktische Positionen der Vertragsparteien verfolgen Einschränkungen und Korrekturen der Vertragsfreiheit durch Gesetzgebung und Rechtsprechung das Ziel, die Wirksamkeit des Prinzips der Vertragsfreiheit im Rahmen der bestehenden sozialen und ökonomischen Verhältnisse zu erhalten und zu gewährleisten. Freilich vermag die Rechtsordnung hierbei meist nur die Rolle eines Korrektivs gegenüber krasser und mißbräuchlicher Ausnutzung wirtschaftlicher Macht zu spielen.

149. Ein wichtiges Beispiel für das Bemühen der Rechtsordnung, einer Verfälschung der Vertragsfreiheit entgegenzuwirken und durch staatliche Eingriffe insbesondere gegenüber Monopolbildungen den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht zu verhindern, bietet das Wettbewerbsrecht.

Allgemeine Geschäftsbedingungen

Ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld im Sinne der Erhaltung des Prinzips der Vertragsfreiheit eröffnet sich der Rechtsordnung im Hinblick auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Die Verhältnisse des Massenkonsums und der Zwang zur ständig fortschreitenden Rationalisierung haben dazu geführt, daß typische Vertragsverhältnisse weitgehend gleichförmig und standardisiert abgewickelt werden. Zu diesem Zweck werden von einzelnen Wirtschaftsunternehmen oder von ganzen Branchen des Handels und Gewerbes seit langem für die Masse der mit ihren Kunden vorzunehmenden Geschäfte sogenannte Allgemeine Geschäftsbedingungen⁸ aufge-

stellt, die den jeweiligen Verträgen zugrunde gelegt werden.

Die Rationalisierungsfunktion der Allgemeinen Geschäftsbedingungen wird durch die Absicht ergänzt, das dispositive Gesetzesrecht unter dem Gesichtspunkt der Bedürfnisse des einzelnen Wirtschaftszweiges zweckentsprechend zu konkretisieren. Zusätzlich haben die Allgemeinen Geschäftsbedingungen eine wettbewerbsbeschränkende Funktion für die Angehörigen gleicher Wirtschaftszweige mit gleichen Bedingungen.

Da die Allgemeinen Geschäftsbedingungen häufig nur mit Rücksicht auf die Interessen einer Vertragspartei aufgestellt werden, ist die Gefahr der Übervorteilung der anderen gegeben. Soweit nicht anderweitige staatliche Kontrollen wirksam werden, wie etwa bei den Allgemeinen Versicherungsbedingungen, hat hier insbesondere die Rechtsprechung die wichtige Funktion, die Praxis und die Wirkungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu kontrollieren, Störungen des rechtlichen Gleichgewichts zwischen den Vertragspartnern zu verhindern und die Auswirkungen faktischer Ungleichheiten insoweit zu entschärfen, als sie zu Unbilligkeiten für den einzelnen führen⁹. Die Kontrolle des Inhalts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen erfolgt unter Anwendung der Generalklauseln, insbesondere der §§ 138 und 242 BGB.

Abzahlungsgesetz

150. Schutzfunktionen gegenüber dem wirtschaftlich schwächeren Vertragspartner und damit die Aufgabe einer Wahrung des Gleichgewichts der Vertragsparteien haben auch die Bestimmungen des Abzahlungsgesetzes und die einschlägige Rechtsprechung¹⁰.

Mietrecht

151. Schließlich verdient auch das Mietrecht im Zusammenhang mit einer Modifizierung der Vertragsfreiheit mit dem Ziel einer Eliminierung sozialpolitisch unerwünschter Folgen der wirtschaftlichen Ungleichheit von Vermieter und Mieter Erwähnung. Allerdings spielen in diesem Bereich auch darüber hinausgehende gesellschaftspolitische Tendenzen in Richtung auf ein „Recht auf Wohnung“ eine Rolle. Das ursprünglich der freien Disposition der Vertragsparteien überlassene Mietrecht war wegen der — insbesondere im Gefolge der beiden Weltkriege — entstandenen krassen Mangelsituation auf dem Wohnungssektor um ein außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuches geregeltes Sonderrecht der Miete ergänzt und teilweise durch dieses ersetzt worden, das durch starke öffentlich-rechtliche Lenkungsstendenzen und den Gedanken des Mieterschutzes geprägt war. Mit dem Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft vom 23. Juni 1960 wurde damit begonnen, den Wohnungsmarkt zu liberalisieren und die geltenden mietrechtlichen Normen wieder auf das Bürgerliche Gesetzbuch zu konzentrieren¹¹. Gleichzeitig wurden jedoch die rechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Mieters nunmehr unmittelbar in die mietrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches einge-

Kapitel II

arbeitet¹². Das auf diese Weise entstandene „soziale Mietrecht“ sollte bei grundsätzlicher Wiederherstellung der Vertragsfreiheit die besonders im Bereich des Mietrechts notwendige Funktion des Ausgleichs eines Ungleichgewichts der Vertragsparteien mit Hilfe zivilrechtlicher Normen verwirklichen.

Wie sich inzwischen gezeigt hat, konnten diese Regelungen bei der noch bestehenden Wohnungsmangellage ihrem Zweck nicht voll gerecht werden. Durch das Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 25. November 1971¹³ wird daher das bisher grundsätzlich freie Kündigungsrecht des Vermieters eingeschränkt. Bis Ende 1974 soll der Vermieter nur noch kündigen können, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. Um die sich insbesondere bei einer Mieterhöhung erweisende Ungleichgewichtigkeit der Vertragspartner zu beseitigen, wird die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung ausdrücklich ausgeschlossen. Statt dessen soll der Vermieter vom Mieter unter bestimmten Voraussetzungen die Zustimmung zu einer Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen können.

d) Die Rolle des Zivilrechts in der DDR

152. Das Zivilrecht der DDR wird nicht als Kernstück eines vom öffentlichen Recht abgesonderten Privatrechts eingeordnet; es wird vielmehr als systematisch eigenständiger Teil der einheitlichen sozialistischen Rechtsordnung angesehen, für die eine Trennung zwischen öffentlichem und privatem Recht schlechthin verneint wird. Da die Privatautonomie als ein für das bürgerlich-kapitalistische Recht typisches Prinzip verworfen wird, findet es auch für das sozialistische Zivilrecht der DDR keine Anerkennung. Das Zivilrecht wird daher auch nicht als das rechtliche Instrumentarium für eine freie Entfaltung individueller Interessen verstanden; es soll vielmehr eine der rechtlichen Möglichkeiten zur Realisierung des Rechts auf Teilnahme an der Lenkung und Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens durch den einzelnen Bürger darstellen und eine aktive Verbindung zwischen dem einzelnen und der Gesellschaft gewährleisten. Auf diese Weise soll die Wahrnehmung der dem Bürger durch das Zivilrecht gewährten subjektiven Rechte nicht lediglich seinem eigenen Nutzen dienen, vielmehr soll hierdurch die Einheit zwischen gesellschaftlichen Notwendigkeiten und persönlichem Interesse hergestellt werden. Diese Einheit soll dann aber nicht Unterordnung der berechtigten Einzelinteressen unter die Interessen der Gesellschaft bedeuten, sondern nur deren sinnvolle Einordnung in diese, da persönliche und gesellschaftliche Interessen nicht miteinander in Widerspruch stehen¹⁴.

Geltungsbereich des Zivilrechts

153. Im Hinblick auf die systematische Abgrenzung des Zivilrechts von anderen Rechtsgebieten deckt das Zivilrecht der DDR einen kleineren Bereich ab als das Zivilrecht der Bundesrepublik. Entsprechend

der gegenwärtig geltenden Konzeption eines selbständigen, vom Zivilrecht gänzlich losgelösten Wirtschaftsrechts, findet das Zivilrecht nur auf die persönlichen Rechts- und Vermögensverhältnisse der Bürger, auf die Rechtsverhältnisse der Bürger untereinander und auf die rechtlichen Beziehungen zwischen Bürgern und zwischen Genossenschaften sowie zwischen Bürgern und sozialistischen Wirtschaftseinheiten Anwendung. Die subsidiäre Geltung zivilrechtlicher Normen für den Bereich der sozialistischen Wirtschaft ist zeitlich begrenzt. Auch das Arbeitsrecht und das Familienrecht sind in der DDR gänzlich aus dem Geltungsbereich des Zivilrechts ausgeklammert. Umgekehrt soll im künftigen Zivilgesetzbuch der DDR das Versicherungsrecht (der Versicherungsvertrag) teilweise in das Zivilrecht aufgenommen werden.

Bedeutung des Vertrages

154. Wegen des verengten Anwendungsbereichs des Zivilrechts nach der gegenwärtig geltenden Theorie ist auch die Bedeutung des zivilrechtlichen Vertrages in der DDR geringer als in der Bundesrepublik. Beim zivilrechtlichen Vertrag handelt es sich um „die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Bürgern und den volkseigenen, genossenschaftlichen und anderen Einrichtungen des Handels und der Versorgungs- und Dienstleistungswirtschaft, die auf die optimale Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger gerichtet sind“¹⁵. Dazu zählen etwa Kaufverträge, Wohnungsmietverträge, Dienstleistungsverträge, Konto-, Spar- und Darlehensverträge sowie Versicherungsverträge. Auch Austauschverträge über gebrauchte Konsumgüter und „unentgeltliche“ Vertragsverhältnisse wie der Auftrag, die Leihe oder die Verwahrung gehören zu diesem Bereich. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind damit diejenigen Verträge umfaßt, die den privaten Sektor des Bürgers betreffen.

Vertragsfreiheit

155. Da für das Zivilrecht der DDR die Privatautonomie nicht als konstituierendes Prinzip anerkannt wird, ist auch der Grundsatz der Vertragsfreiheit im Sinne ihres Verständnisses als wesentliches Inhaltskriterium der Privatautonomie kein Grundaxiom des Zivilrechts der DDR. Dies schließt jedoch nicht aus, daß das in dem Prinzip der Vertragsfreiheit enthaltene Sachproblem, nämlich die Freiheit der Zivilrechtssubjekte, im Rahmen des ihnen zur eigenen Gestaltung überlassenen rechtlichen Bereichs Verträge zu schließen und deren Inhalt zu bestimmen, grundsätzlich auch im Zivilrecht der DDR seinen Niederschlag finden kann.

Es wird in der DDR heute anerkannt, daß die Bürger im Rahmen der Zivilrechtsverhältnisse frei in der vertraglichen Regelung ihrer Vermögensverhältnisse sind. Das kommt schon darin zum Ausdruck, daß immer wieder die Eigenverantwortung der Bürger bei der Gestaltung ihrer Vermögensverhältnisse betont wird, wobei der zivilrechtliche Vertrag als das hierfür besonders geeignete Mittel angesehen wird.

Einschränkungen der Vertragsfreiheit

156. Wegen der andersartigen Wirtschafts- und Sozialordnung spielt das Problem der Modifizierung der Vertragsfreiheit für das Zivilrecht der DDR keine mit der in der Bundesrepublik vergleichbare Rolle. Die Vertragsfreiheit wird jedoch auch innerhalb des verbliebenen zivilrechtlichen Bereichs nicht uneingeschränkt gewährt, vielmehr wird sie in einer Reihe von Punkten eingeschränkt. So bedarf z. B. der Mietvertrag über eine Wohnung, die der Wohnraumlentung unterliegt¹⁶, zu seiner Wirksamkeit einer staatlichen Zuweisung. Der Erwerb von Konsumgütern durch Bürger im Wege eines Teilzahlungsgeschäftes unterliegt der staatlichen Kontrolle. Kaufverträge über Grundstücke oder Gebäude bedürfen der Genehmigung durch den Rat des Kreises¹⁷. Auch in der DDR spielen darüber hinaus allgemeine Vertragsbedingungen, wie sie etwa bei öffentlichen Transportmitteln oder Versicherungen sowie sonstigen Beziehungen des Massenverkehrs Anwendung finden, eine Rolle¹⁸.

Derartige Beschränkungen der Vertragsfreiheit erfolgen in der DDR jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt der Ausbalancierung unterschiedlicher tatsächlicher Machtpositionen der am Zivilrechtsverkehr Beteiligten, vielmehr sind sie echte Eingrenzungen des Zivilrechts selbst. Dies wird besonders am Beispiel des Mietrechts und des Grundstücksverkehrsrechts deutlich, wo die Kombination verwaltungsrechtlicher Zuweisung bzw. Genehmigung und zivilrechtlicher Abwicklung Ausdruck staatlicher Steuerungs- und Kontrollabsichten ist.

Interpretation zivilrechtlicher Normen

157. Dennoch spielt in der DDR die Interpretation zivilrechtlicher Normen, insbesondere der zivilrechtlichen Generalklauseln, eine große Rolle, allerdings in einem anderen Zusammenhang als in der Bundesrepublik. Die langwährende Fortgeltung des Bürgerlichen Gesetzbuches in der DDR hat Rechtsprechung und Lehre dazu gezwungen, den Normen des Zivilrechts völlig andere gesamtgesellschaftliche Wertungen zugrunde zu legen. Dabei haben es gerade die Generalklauseln des Bürgerlichen Gesetzbuches ermöglicht, den neuen Rechtsanschauungen Eingang in das (alte) Gesetz zu verschaffen, wodurch die Generalklauseln eine ausgesprochen politische Funktion erhalten haben.

So heißt es etwa in dem bislang einzigen Zivilrechtslehrbuch der DDR, daß unter den „guten Sitten“ die „Anschauungen der jeweils herrschenden Klasse“ zu verstehen seien. In der DDR sind dies die „Anschauungen der Arbeiter und Bauern und deren Verbündeten“¹⁹. Die Rechtsprechung hat bis heute daran angeknüpft und weiß insofern den ihr etwa mit § 138 BGB zugewiesenen Spielraum weitgehend in diesem Sinne auszuschöpfen²⁰. Auch die Rechtsprechung zu § 242 BGB²¹ ist nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt von Interesse. Allerdings bilden die Generalklauseln nicht die einzigen „Einbruchstellen“, vielmehr unterliegen die Normen des Bürgerlichen Gesetzbuches insgesamt prinzipiell einer anderen inhaltlichen Bestimmung unter dem Ge-

sichtspunkt der sozialistischen Gesetzlichkeit und durch die von der Verfassung vermittelten Rechtsprinzipien.

Die Unterschiedlichkeit des Zivilrechts in der Bundesrepublik und in der DDR, die durch die Fortgeltung des Bürgerlichen Gesetzbuches in der DDR bislang zuweilen verdeckt wurde und die mit der Verabschiedung des neuen Zivilgesetzbuches der DDR sichtbar werden wird, ist daher Ausdruck der grundsätzlichen Verschiedenheit der politischen Ordnungen der beiden deutschen Staaten.

2. Eigentum und Erbrecht

a) Funktion des Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland

158. Das Privateigentum ist ein zentrales Element des Gesellschaftssystems und der Rechtsordnung in der Bundesrepublik. Seine privatrechtliche Ausgestaltung hat es vor allem im Sachenrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches erfahren, für das es umfassende individuelle Herrschaft über körperliche Gegenstände (Sachen) bedeutet. Wird Privateigentum dazu benutzt, um Unternehmen in assoziierter Form zu bilden, so greifen die Regeln des Gesellschaftsrechts ein. Artikel 14 GG gewährleistet schließlich das Eigentum verfassungsrechtlich. Dieser Garantie liegt ein Eigentumsbegriff zugrunde, der wesentlich weiter ist als der des Bürgerlichen Gesetzbuches: Er umfaßt alle vermögenswerten Rechte, die durch den Einsatz von Kapital oder Arbeit erworben werden; dazu zählen u. a. Forderungen, Mitgliedschafts- und gewerbliche Schutzrechte und selbst bestimmte Rechtspositionen des öffentlichen Rechts.

Da Privateigentum in verschiedener Weise verstanden werden kann, lassen sich seine soziale Bedeutung und seine politische Problematik nicht auf eine knappe Formel bringen. Die im folgenden erörterten Aspekte sind deshalb lediglich ein Ausschnitt aus einem das ganze Gefüge der Sozialordnung durchziehenden Sach- und Problemzusammenhang.

159. Der ursprüngliche Sinn rechtsstaatlicher Gewährleistungen von Eigentum zielt auf die Sicherung eines freien und unabhängigen Daseins, dessen materielle Grundlage die dem einzelnen von der Rechtsordnung zugewiesene Sachwelt bildet. Diese Funktion des Eigentums ist nicht obsolet geworden, aber sie hat für einen wachsenden Teil der Bevölkerung ihre Bedeutung eingebüßt. Denn die Existenz des einzelnen beruht nicht mehr auf der Bearbeitung eigenen Grund und Bodens oder der kleingewerblichen Produktionsweise des handwerklichen Familienbetriebes. In der arbeitsteiligen Industriegesellschaft sind Ansprüche auf Lohn und Gehalt, auf Altersversorgung und Sozialhilfe, auf Unterstützung im Krankheitsfall und Unterhalt während der Ausbildung zunehmend zur materiellen Basis menschlicher Existenz geworden, deren Freiheit nunmehr auf der verfassungsrechtlichen Absicherung dieser Ansprüche beruht: Für die Mehrzahl der Bür-

Kapitel II

ger sind sie die Gewähr individueller Daseinsbe-
hauptung und Lebensgestaltung geworden.

Inhalt und Tragweite des Eigentums

160. Die freiheitsverbürgende Funktion des Eigentums erschöpft sich nicht notwendigerweise in der Gewährleistung individueller Entfaltungsmöglichkeiten; in einer auf Marktabläufe angelegten Wirtschaftsordnung wird es zugleich zum Mittel einer Dezentralisation von Entscheidungskompetenzen, die den wirtschaftlichen Prozeß zumindest ein Stück aus dem Zuständigkeitsbereich der politischen Administration herauszuhalten vermag. Denn nicht nur Produktion und Verteilung von Gütern, sondern auch die Höhe und die Verwendung der Investitionen sollen durch die Mechanismen des Wettbewerbs gelenkt und nicht von zentralen Planbürokratien autoritativ verordnet werden. Private Verfügung über Produktionsmittel bedeutet die Freiheit, sie dort einzusetzen, wo die höchsten Erträge erwartet werden. Der Kapitalmarkt soll Sparanreize schaffen und dadurch das Investitionsvolumen erweitern, und er soll für seinen Bereich Angebot und Nachfrage koordinieren. Auch insoweit wird erwartet, daß die private Macht, die Produktionskapital zu vermitteln vermag, durch Konkurrenz neutralisiert wird. Wo dieser Mechanismus gefährdet oder beschränkt wird, soll ihn das nationale und europäische Wettbewerbsrecht schützen und notfalls restaurieren (vgl. dazu Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffer 303).

Privateigentum an Produktionsmitteln

161. Seit die Industrialisierung nach zunehmender Konzentration von Produktionsmitteln — vor allem im Großunternehmen — verlangt, ist das Gesellschaftsrecht auch für die Eigentumsordnung immer wichtiger geworden, da es in unterschiedlichen Formen die Akkumulation der erforderlichen Kapitalien ermöglicht. Dabei kommt der Aktiengesellschaft besondere Bedeutung zu (vgl. Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffer 289). Diese Form von gesellschaftsrechtlich organisiertem Eigentum spielt praktisch eine sehr erhebliche und angesichts staatlicher Privatisierungs- und Vermögenspolitik auch wachsende Rolle.

Bei der Beurteilung von Inhalt und Tragweite des Eigentums sind schließlich das Vermögen und die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, soweit diese in privatrechtlichen Organisationsformen erfolgt, zu berücksichtigen. Bund, Länder, Gemeinden und sonstige Verwaltungsträger verfügen über ein ausgedehntes Verwaltungs- und Finanzvermögen, das sich aus Sacheigentum, insbesondere an Liegenschaften und Forsten, Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Forderungsrechten zusammensetzt. Der Anteil der öffentlichen Hand an der Produktion und der Darbietung von Dienstleistungen durch öffentliche Unternehmen, gemischtwirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Anstalten ist ein die Organisation und Arbeitsweise der Wirtschaft erheblich beeinflussender Faktor. Schlüsselstellungen des Wirtschaftsprozesses, wie die Verkehrs- und Energiewirtschaft, werden durch die öffentliche Hand weitgehend beherrscht.

162. Damit sind die Besonderheiten des Privateigentums an Produktionsmitteln nicht erschöpft. Es sieht sich nicht nur mit Maximalforderungen nach Sozialisierung und Planwirtschaft konfrontiert; wesentlich aktueller sind die Ansprüche, die auf wirksame Kontrolle wirtschaftlicher Macht und gerechtere Verteilung des Volkseinkommens zielen. Sie werden verfassungsrechtlich durch den Sozialstaatsgrundsatz (vgl. Kapitel Öffentliches Recht) und durch den sozialen Vorbehalt des Artikels 14 Abs. 2 GG autorisiert, der den Eigentumsgebrauch auf das Gemeinwohl verpflichtet. Daraus ist zu folgern, daß das Grundgesetz Eigentum nicht nur als individualistisches Reservat, sondern immer auch als sozial nützlich und damit sozial gebundenes Element der Gesellschaftsordnung gewährleistet²², daß es ihm „eine gesamtgesellschaftliche Funktion beimißt“²³, die legislatorisch vielfältigen Niederschlag gefunden hat und durch immer neue Regelungen gesichert werden muß. Aus der Fülle der geforderten oder teilweise verwirklichten Programme können nur einige wenige erwähnt werden: Wettbewerbspolitik durch innerstaatliche oder europäische Kartellgesetzgebung (vgl. Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffer 303), gesicherte Versorgung durch wirtschaftslenkende Maßnahmen (vgl. Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffer 249), Gegengewichtsbildung durch kollektives Arbeitsrecht (vgl. Kapitel Arbeitsrecht, Textziffern 381 ff.), Erhöhung der Transparenz — nicht nur zugunsten der Anteilseigner und Gläubiger, sondern der Allgemeinheit — durch Publizitätsvorschriften²⁴, Betriebsverfassung und Mitbestimmung (vgl. Kapitel Arbeitsrecht, Textziffern 403 ff.).

Grund und Boden

163. Besonders eingehend geregelt ist das Eigentum an Grund und Boden, da dieser unentbehrlich und unvermehrbar ist. Deshalb darf seine Nutzung nicht dem unübersehbaren Spiel freier Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig überlassen werden. Eine Rechts- und Gesellschaftsordnung, die nach Gerechtigkeit strebt, zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern²⁵. Bei den bestehenden und geplanten Maßnahmen kann nicht nur nach Motiven der Wirtschafts-, Wohnungs- oder Gesellschaftspolitik, der Raumplanung oder des Umweltschutzes, sondern es muß auch nach der räumlichen Lage differenziert werden; so nimmt nicht nur der landwirtschaftliche, sondern immer mehr auch der städtische Grundbesitz eine Sonderstellung ein, die jeweils spezifische Pflichten und Schranken bedingt.

b) Das Eigentum im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

164. Die Eigentumsgarantie des Verfassungsrechts schützt lediglich vorhandenes Eigentum. Vermögensbildung, aber auch die Befriedigung individueller Bedürfnisse durch öffentliche Einrichtungen, die nur aus der progressiven Besteuerung privater Einkommen und Vermögen errichtet oder erweitert werden können, sind Aufgaben einer Gesellschaftspolitik,

die sich verfassungsrechtlich als durch Gesetzgebung zu erfüllende Forderung des Sozialstaatsprinzips darstellt.

Die Grundrechtsgarantie bezieht sich nicht nur auf das Sacheigentum des bürgerlichen Rechts. Da an seine Stelle in immer stärkerem Maße soziale Ansprüche auf Lohn und Versorgung als Grundlage individueller Entfaltung und Behauptung getreten sind, hat die Rechtsprechung — beginnend schon unter der Weimarer Reichsverfassung²⁶ — den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz auf alle Vermögenswerte ausgedehnt²⁷. Das Grundrecht des Artikels 14 GG gewährleistet deshalb nicht nur alle privaten Vermögensrechte, also auch Forderungen, Mitgliedschaftsrechte (z. B. Aktien), Urheberrechtliche Verwertungsansprüche, sondern selbst subjektiv öffentliche Rechte, soweit sie, wie z.B. die Sozialversicherungsansprüche, auf eigener Leistung oder eigenem Kapitaleinsatz des Berechtigten beruhen²⁸. Lediglich Ansprüche, die der Staat in Erfüllung seiner sozialstaatlichen Fürsorgepflicht einräumt, bleiben außerhalb der verfassungsrechtlichen Garantie²⁹.

165. Der Bundesgerichtshof hat die Eigentumsgewährleistung des Artikels 14 GG auch auf den Gewerbebetrieb übertragen³⁰. Er knüpft damit an die — in der Lehre umstrittene³¹ — zivilrechtliche Anerkennung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes als eines sonstigen Rechts im Sinne des § 823 Abs. 1 BGB an³². Geschützt werden demnach neben der Betriebsstätte und der Betriebseinrichtung die „Ausstrahlungen“, die gemeinsam mit dem sächlichen Substrat den wirtschaftlichen Wert des Unternehmens als Organisation ausmachen. Dazu zählen Geschäftsbeziehungen, *good will* und die besonders günstige Lage der Betriebsstätte, etwa zu einer bestimmten Straße, wenn und soweit der Betriebsinhaber auf ihren Bestand vertrauen darf („Kommunikation nach außen“)³³. Bloße Erwerbsmöglichkeiten, Gewinnaussichten, Hoffnungen oder Chancen fallen dagegen nicht mehr in den Schutzbereich³⁴. Gewährleistet ist damit die „Sach- und Rechtsgesamtheit“ des Betriebes in ihrer „Substanz“, d. h. das ungestörte Funktionieren des Betriebsorganismus, dessen Beeinträchtigung den Verfügungsberechtigten daran hindert, von der in dem Gewerbebetrieb verkörpert Organisation sächlicher und persönlicher Mittel den bestimmungsgemäßen Gebrauch zu machen³⁵.

Eigentum als individuelles Freiheitsrecht

166. Nach seinem Wortlaut schützt Artikel 14 GG das Eigentum als individuelles Freiheitsrecht. Die Formulierung dieser Bestimmung und ihr Verständnis entstammen der liberalen europäischen Verfassungstradition, die mit der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 beginnt und in Deutschland insbesondere in § 164 der Paulskirchenverfassung von 1849 und in Artikel 153 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 rechtlichen Ausdruck gefunden hat. Charakteristisch für diese Herkunft ist, daß der Schutz der Persönlichkeit und vermögensrechtliche Dispositionsbefugnisse aufeinander bezogen und voneinander abhängig gedacht

werden. Unter diesem auf die subjektive Rechtsposition des einzelnen Eigentümers abstellenden Blickwinkel gewährleistet Artikel 14 GG das Eigentum als Voraussetzung für eine freie und selbstverantwortete Lebensgestaltung.

Das Eigentum kann heute allerdings nicht mehr als „Privat-Eigentum“ aus einem naturrechtlich begründeten Recht der Person auf sich selbst hergeleitet werden. Ein solche Rechtfertigung verleitet zu der Ansicht, daß jegliche soziale Einbindung nachträgliche Beschränkungen an das Eigentum heranträgt, die seinem Rechtsgehalt an sich widersprechen. Damit wird verkannt, daß das Eigentum nicht nur subjektive Befugnis, sondern ein wesentliches Element des objektiven Funktionszusammenhangs der Verfassungs- und Rechtsordnung ist. Die Gewährleistung subjektiver Eigentümerrechte setzt formal das Bestehen einer rechtlichen Ordnung voraus, in deren Rahmen vermögensrechtliche Dispositionsbefugnisse einzelnen Rechtssubjekten zugeordnet werden können. Materiell geht Artikel 14 GG von einer gesellschaftlichen Ordnung aus, in der Eigentumsrecht als persönliche Freiheitsverwirklichung ausgeübt werden kann.

Da das Eigentum somit eine subjektive, individuelle, private und eine objektive, öffentliche, systembestimmende Seite aufweist, ist es zugleich Rechtsinstitut des Gesetzesrechts wie durch gesetztes Recht begründetes und strukturiertes subjektives Recht. Dem entspricht eine zweigleisige Auslegung des grundrechtlichen Eigentumsschutzes:

- Als subjektives Dispositions- und Abwehrrecht gewährleistet Artikel 14 GG dem einzelnen Grundrechtsträger einen vermögensrechtlichen Eigenraum für die personale Selbstentfaltung.
- Als Institutsgarantie sichert Artikel 14 GG einen Grundbestand von Normen, die das Privateigentum regeln, deren Inhalt und Funktion jedoch der Anpassung an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse fähig und bedürftig sind³⁶.

Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie

167. Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie entfaltet ihre Schutzwirkung nach Maßgabe des Artikels 14 Abs. 1 S. 1 GG: Inhalt und Schranken des Eigentums werden durch die Gesetze bestimmt. Diese Klausel enthält einen Regelungsauftrag, der es dem Gesetzgeber nicht nur ermöglicht, den Inhalt des Eigentums und die bestehenden Eigentümerrechte zu gestalten, sondern umschließt zugleich die Ermächtigung, die Eigentumsordnung selbst durch Änderung und Ergänzung der für sie konstitutiven Normen zu modifizieren. Diese Ermächtigung ist nicht unbegrenzt; sie unterliegt inhaltlichen Bindungen, die der Verfassung selbst zu entnehmen sind. So darf eine gesetzliche Regelung den Wesensgehalt des Eigentums nicht antasten (Artikel 19 Abs. 2 GG). Ebenso wenig darf sie aus den Augen verlieren, daß Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll (Artikel 14 Abs. 2 GG). In dieser Formulierung kommt zum Ausdruck, daß die legislatorische Ausgestaltung des

Kapitel II

Eigentums sich an der Zielbestimmung des Sozialstaatsgebots (Artikel 20 Abs. 1 GG) orientieren muß (vgl. Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffer 241). Der Gesetzgeber hat in Ausübung der ihm erteilten Ermächtigung zur Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums nicht nur die Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten des Privateigentums zu beachten, sondern diese gleichzeitig in eine ausgewogene Beziehung zu allen übrigen Normen und Wertentscheidungen der Verfassung zu setzen ³⁷.

Enteignung

168. Von dieser legislatorischen Ausgestaltung des Eigentums, an die sich keine staatliche Entschädigungsleistung knüpft, ist die entschädigungspflichtige Enteignung zu unterscheiden. Sie kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, und ist nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig (Artikel 14 Abs. 3 GG). Hierbei handelt es sich nicht mehr um Sozialbindung, sondern um die Entziehung von Eigentum, die den Kern der Eigentumsgarantie nur deswegen nicht antastet, weil die Eigentümerposition durch die obligatorische Entschädigung dem Werte nach erhalten wird; die Gewährleistung des gegebenen Rechtsbestandes verwandelt sich in eine Wertgarantie. Die oben dargestellte Ausdehnung des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes hat zur Folge, daß nicht nur der völlige Entzug des Rechts, sondern auch partielle Beeinträchtigungen der Rechtssubstanz über die Sozialbindung hinausgehen und Enteignung sein können.

Das führt immer wieder zu schwierigen Abgrenzungsfragen. Grundsätzlich handelt es sich um eine entschädigungspflichtige Enteignung und nicht um eine bloße Inhaltsbestimmung des Eigentums, wenn ein mit dem Wesen des betroffenen Rechts nicht zu vereinbarenden Eingriff den oder die Inhaber des Rechts im Vergleich zu anderen ungleich trifft. Eine Enteignung liegt also immer vor, wenn unter Durchbrechung des Prinzips der Lastengleichheit aller Staatsbürger einem einzelnen oder einer Gruppe ein besonderes Opfer zum Wohl der Allgemeinheit auferlegt wird ³⁸. Dagegen handelt es sich um eine entschädigungslose Inhaltsbestimmung, wenn eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende Begrenzung der betroffenen Gattung von Rechten von nun an insgesamt eigentümlich sein und insoweit alle Rechtsträger unterschiedslos binden soll.

Enteignungsgleiche Eingriffe

169. In Analogie zu Artikel 14 Abs. 3 GG hat die gerichtliche Praxis für Schäden aus rechtswidriger hoheitlicher Beeinträchtigung vermögenswerter Rechte die Rechtsfigur des enteignungsgleichen Eingriffs entwickelt ³⁹. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, der betroffene Inhaber des Rechts dürfe bei rechtswidriger Beeinträchtigung nicht schlechter stehen als bei rechtmäßiger.

Umfang der Entschädigung

170. Der Umfang der Entschädigung ist vom Gesetzgeber nach Artikel 14 Abs. 3 S. 3 GG unter gerechter

Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Die im Regelfall in Geld zu gewährende Entschädigung soll dem Betroffenen einen Wertausgleich sichern, der ihn in die Lage versetzt, sich gleichwertigen Ersatz zu beschaffen. Der Entschädigungsbetrag kann allerdings hinter dem vollen Verkehrswert oder der Ersetzung des gesamten erlittenen Schadens zurückbleiben, wenn Interessen der Allgemeinheit eine solche Begrenzung erfordern.

Sozialisierung

171. Prinzipiell verschieden von der Enteignung ist die Entziehung von Eigentumsrechten im Wege der Sozialisierung. Nach Artikel 15 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden (vgl. Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffer 245).

Einschränkungen des Eigentumsrechts

172. Öffentlich-rechtliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen betreffen vor allem das Grundstücks- und das gewerbliche und landwirtschaftliche Eigentum. Dabei nimmt der städtische Grundbesitz eine Sonderstellung ein. Die Baufreiheit des Eigentümers unterliegt nicht nur den herkömmlichen Begrenzungen, die das Baupolizeirecht der Länder im Interesse der Gefahrenabwehr anordnet. Auf Grund des Bundesbaugesetzes kann die Bebauung eines Grundstückes auf bestimmte Nutzungsarten beschränkt oder ganz untersagt werden. Das Städtebauförderungsgesetz vom 27. Juli 1971 ⁴⁰ gestattet es, den Eigentümern zur Stadtsanierung und -erneuerung Bau-, Abbruch- oder Modernisierungsgebote aufzuerlegen ⁴¹. Es stellt nicht nur ein wirksames Instrumentarium zur Altstadtsanierung bereit, sondern ermöglicht zudem „Entwicklungsmaßnahmen“ (§ 1 Abs. 3 StBauFG), durch die die Leitziele der Raum- und Landesplanung auf lokaler Ebene verwirklicht werden können (Schaffung neuer Orte, Entwicklung zu neuen Siedlungseinheiten, Erweiterung um neue Ortsteile).

Daneben stehen zahlreiche Vorschriften zum Natur-, Landschafts- und Umweltschutz; besondere Bedeutung kommt dabei dem Wasserhaushaltsgesetz vom 27. Juli 1957 ⁴² zu, das die gewerbliche und sonstige Nutzung von Gewässern ohne Rücksicht auf die privatrechtliche Zuständigkeit in erheblichem Umfang von staatlichen Erlaubnissen und Bewilligungen abhängig macht. Die meisten dieser Vorschriften betreffen zugleich das landwirtschaftliche Eigentum, das zudem durch die Bestimmungen des Grundstücksverkehrsgesetzes ⁴³ und des Flurbereinigungsgesetzes ⁴⁴ eingeschränkt werden kann.

Beschränkungen des gewerblichen Eigentums

173. Die Beschränkungen des gewerblichen Eigentums durch wirtschaftslenkende Maßnahmen sind in den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich. Sie reichen besonders weit auf den Gebieten

der Energieversorgung, des Verkehrs und der Landwirtschaft; im letzteren Bereich ergeben sie sich zu einem erheblichen Teil aus den Regelungen der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffern 267, 268). Der wirtschaftslenkende Zugriff des Gesetzgebers erfolgt nicht nur mit den Mitteln des Wirtschaftsverwaltungsrechts, sondern auch mittelbar durch die Besteuerung, soweit diese wirtschaftspolitische Nebenzwecke verfolgt ⁴⁵.

Bei der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen wirtschaftslenkende Maßnahmen entschädigungspflichtige Eingriffe in rechtlich geschützte Positionen der Wirtschaftssubjekte darstellen, geht es längst nicht mehr nur darum, ob ein gegebener Rechtsbestand entzogen, beschränkt oder sonst beeinträchtigt wird. Je intensiver der planende Staat Wirtschaftsprozesse lenkt und beeinflusst, desto stärker werden die staatlichen Planungsentscheidungen und die von ihnen ausgelösten Lenkungsakte zur bestimmenden Grundlage privatwirtschaftlicher Unternehmerdisposition. Dies wirft die Frage auf, ob Nachteile, die dem Unternehmer durch eine Änderung der staatlichen Planungsentscheidung entstehen, nicht vom Staat getragen werden sollten. Gewiß kann nicht jede Orientierung an staatlichen Maßnahmen geschützt werden: Wer seine Erwartungen an einen bestimmten Schutzzoll, einen Diskont- oder Steuersatz ⁴⁶ knüpft, handelt auf eigenes Risiko. Bekundet aber der Staat besonderes Interesse an plangemäßigem Verhalten, kann dem einzelnen, der sich in den Dienst der Planzielverwirklichung stellt, ein Schutz vor Planänderungen nicht versagt werden ⁴⁷. Ein Anspruch auf Planvollziehung würde die im Allgemeininteresse notwendige Revision von Fehlplanungen unmöglich machen; er kann daher grundsätzlich nicht anerkannt werden. Deshalb muß in derartigen Sonderfällen eine Entschädigung gewährt werden ⁴⁸. Eine erste gesetzliche Anerkennung findet ein solcher „Plangewährleistungsanspruch“ in § 44 Bundesbaugesetz.

c) Zivilrechtliche Ausgestaltung des Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland

174. Im Zivilrecht bezeichnet man als Eigentum das umfassendste Herrschaftsrecht, das die Rechtsordnung an einer Sache, d. h. einem körperlichen Gegenstand, zuläßt. Die Regelung in den §§ 903 ff. BGB umfaßt Grundstücke und Fahrnis; im einzelnen kennt das Sachenrecht aber eine große Zahl von Vorschriften, die dem Unterschied zwischen beweglichen und unbeweglichen Sachen Rechnung tragen. Neben dem Eigentum des bürgerlichen Rechts stehen:

- die in anderen Gesetzen vorgesehenen und näher ausgestalteten Sonderformen des Eigentums; als Beispiele seien das Wohnungseigentum ⁴⁹ und das Schiffseigentum erwähnt ⁵⁰;
- die beschränkten dinglichen Rechte an Sachen in fremdem Eigentum; man kann Nutzungsrechte (Nießbrauch, §§ 1030 ff. BGB; Reallast, §§ 1105 ff. BGB; Dienstbarkeiten ⁵¹) und Sicherungsrechte (Hypotheken, §§ 1113 ff. BGB; Grundschuld,

§§ 1191 ff. BGB; Mobiliarpfandrecht, §§ 1204 ff. BGB; Vorbehalts- und Sicherungseigentum ⁵²) unterscheiden; letztere sind von großer Bedeutung, da sie es ermöglichen, vorhandenes Sachvermögen zur Erlangung und Erweiterung von Krediten einzusetzen (vgl. Kapitel Wirtschaftsrecht, Textziffern 277 ff.).

- die privaten Rechte an nichtkörperlichen Gegenständen. Dazu zählen vor allem Forderungen, Immaterialgüterrechte und gewerbliche Schutzrechte.

Einschränkungen der Verfügungsrechte

175. Gemäß § 903 BGB kann der Eigentümer, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit seiner Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. Dazu gehört auch die Befugnis zur Verfügung durch Übertragung, Belastung oder Aufgabe des Eigentums. Daß mittlerweile eine große Zahl von öffentlich-rechtlichen Vorschriften besteht, die die Eigentümerrechte vielfältig einschränken, ist bereits dargelegt worden. Daneben bestehen spezifisch privatrechtliche Grenzen: vor allem dem Mietrecht kommt neuerdings wieder wachsende Bedeutung zu ⁵³.

Auch die nachbarrechtlichen Bestimmungen der §§ 906 ff. BGB enthalten privatrechtliche Beschränkungen des Eigentumsrechts, die hier freilich nicht zugunsten der Allgemeinheit, sondern des angrenzenden Eigentümers bestehen. Sie werden durch § 26 Gewerbeordnung und durch landesrechtliche Vorschriften ⁵⁴ ergänzt.

Schutz des Eigentums

176. Das Bürgerliche Gesetzbuch schützt das Recht des Eigentümers in mehrfacher Weise. Vom nichtberechtigten Besitzer kann er gemäß § 985 BGB die Herausgabe seiner Sache und nach Maßgabe der §§ 986 ff. BGB Schadensersatz und Herausgabe der Nutzungen beanspruchen. Im Falle sonstiger Beeinträchtigungen kann der Eigentümer gemäß § 1004 BGB Unterlassung oder Beseitigung der Störung verlangen. Für den Eigentümer ist dieser Anspruch insofern von besonderer Bedeutung, als er nach den Regeln des Gesetzes (§§ 249 ff. BGB) grundsätzlich die Herstellung des Zustandes verlangen kann, der vor Eintritt des Schadensereignisses bestand.

d) Erbrecht in der Bundesrepublik Deutschland

177. Wie der Eigentümer zu Lebzeiten grundsätzlich unbeschränkt über sein Eigentum verfügen kann, so kann er auch durch Testament oder Erbvertrag frei bestimmen, auf wen sein Vermögen bei seinem Tod übergehen soll. Die als Teil der Privatautonomie verstandene Testierfreiheit wird durch Artikel 14 Abs. 1 GG geschützt. Das private Erbrecht wird jedoch — wie das Eigentum — zugleich als Rechtsinstitut gewährleistet; ein allgemeines Erb- oder Heimfallsrecht des Staats wäre deshalb mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren. Dieser Schutz der aus dem Privateigentum fließenden Verfügungsbefugnisse über den Tod des Eigentümers

Kapitel II

hinaus verfolgt mehrere Zwecke; er soll nicht nur die bestehende Eigentumsordnung über die Generationen hinweg erhalten, sondern zugleich die Sparneigung und die Bereitschaft zu langfristigen Investitionen stärken, deren ein auf Privatautonomie und Privateigentum gegründetes Wirtschaftssystem bedarf, um die für ein angemessenes Wachstum erforderlichen Investitionsmittel bereitzustellen.

Familienerbfolge

178. Neben das Prinzip der Testierfreiheit tritt im Erbrecht teils ergänzend, teils begrenzend, der Grundsatz der Familienerbfolge: Hinterläßt der Erblasser keine letztwillige Verfügung, so fällt sein Vermögen seinem Ehegatten und seinen Angehörigen zu (§§ 1924 ff. BGB). Zugleich räumt das Gesetz Ehegatten und nächsten Angehörigen — auch gegen den Willen des Erblassers — eine Teilhabe am Nachlaß durch Pflichtteilsrechte ein (§§ 2303 ff. BGB).

Obwohl das Grundgesetz, anders als Artikel 154 der Weimarer Reichsverfassung, ein Recht des Staates auf Beteiligung am Wert des Nachlasses nicht ausdrücklich anerkennt, ist unstreitig, daß eine Erbschaftsteuer wenigstens als Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässig ist⁵⁵. Nur eine „konfiskatorische“ Erschaftsbesteuerung wird allgemein als Verstoß gegen den Wesensgehalt (Artikel 19 Abs. 2 GG) der Erbrechtsgarantie angesehen. Das geltende Erbschaftsteuerrecht privilegiert durch eine Staffelung von Freibeträgen und Steuersätzen nach Verwandtschaftsgraden die nächsten Angehörigen. Eine Progression innerhalb der Steuerklassen soll eine gerechte Verteilung der Steuerlast gewährleisten. Neuere Reformvorschläge⁵⁶ zielen auf eine gerechtere Vermögensverteilung durch Entlastung kleinerer und stärkere Belastung größerer Einkommen⁵⁷.

e) Begriff und Funktion des Eigentums in der DDR

179. Die Eigentumsordnung der DDR beruht auf der grundlegenden Unterscheidung zwischen dem Eigentum an Produktionsmitteln und dem Eigentum an Konsumgütern im weitesten Sinne. Diese Unterscheidung wurzelt in der These des Marxismus-Leninismus, die Stellung des Menschen in der Gesellschaft und damit die Eigenart einer konkreten Gesellschaft seien in den Eigentumsverhältnissen hinsichtlich der Produktionsmittel begründet. Das private Eigentum an Produktionsmitteln sei als Kernstück der kapitalistischen Produktionsverhältnisse die Grundlage von Ausbeutung und Entfremdung. Deshalb sind die Beseitigung des Privateigentums und die Überführung der Produktionsmittel in gesellschaftliches Eigentum die wichtigsten Ziele der sozialistischen Umgestaltung der Gesellschaft.

Sozialistische Umgestaltung

180. Dieses Programm wurde in der DDR in verschiedenen Etappen und mit verschiedenen Methoden (Bodenreform, Enteignung der Schlüsselindustrien, Banken, Versicherungsunternehmen, Enteig-

nung der als Kriegsverbrecher oder aktive Nationalsozialisten angesehenen Personen, Treuhandverwaltung von Flüchtlingsvermögen, Wirtschafts- und Steuerpolitik, Einführung staatlicher Beteiligung an Betrieben, Errichtung der Genossenschaften usw.) durchgeführt. Im Ergebnis dieses Umgestaltungsprozesses — so wird im Parteiprogramm der SED von 1963 behauptet — haben die „sozialistischen Produktionsverhältnisse“ 1962 „endgültig gesiegt“. Damit ist das private Eigentum an Produktionsmitteln in starkem Maße reduziert worden. Allerdings gibt es in der DDR in geringem Umfang noch Privateigentum an Produktionsmitteln, und das gesellschaftliche Eigentum weist noch verschiedene Formen auf. Ausmaß und Tempo der Abschaffung des Privateigentums sowie die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Eigentumsformen ergeben sich aus den folgenden Übersichten⁵⁸:

Übersicht 19

Anteil der Eigentumsformen am Aufkommen des gesellschaftlichen Gesamtprodukts (in %)

Jahr	Sozialistische Betriebe	Halbstaatliche Betriebe	Private Betriebe
1950	61,8	—	38,2
1955	73,3	—	26,7
1960	84,4	5,5	10,1
1965	86,8	6,6	6,6
1967	86,8	7,2	6,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1966, S. 37, und 1968, S. 37.

Übersicht 20

Anteil der Eigentumsformen am Nettoprodukt (in %)

Jahr	Sozialistische Betriebe	Halbstaatliche Betriebe	Private Betriebe
1950	56,8	—	43,2
1968	85,5	8,3	6,2
1969	85,3	8,7	6,0
1970	85,6	8,7	5,7

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 39.

Die Verfassung der DDR von 1968 geht in Artikel 9 Abs. 1 davon aus, daß die Volkswirtschaft der DDR auf dem „sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln“ beruht und sich auf der Grundlage der „sozialistischen Produktionsverhältnisse“ entwickelt.

Übersicht 21

Anzahl der Betriebe, der Beschäftigten und Anteil an der Produktion in einzelnen Wirtschaftsbereichen nach Eigentumsformen (1970)

	Industrie ohne Bauindustrie	Bauindustrie	Handwerk	Insgesamt
Anzahl der Betriebe				
Sozialistische Betriebe	2 748	287	4 458	7 493
Halbstaatliche Betriebe	5 632	825	—	6 457
Private Betriebe	3 184	209	116 478	119 871
Insgesamt	11 564	1 321	120 936	133 821
Anzahl der Beschäftigten				
Sozialistische Betriebe	2 391 539	333 313	245 378	2 970 230
Halbstaatliche Betriebe	353 033	46 714	—	399 747
Private Betriebe	73 195	4 146	347 547	424 888
Insgesamt	2 817 767	384 173	592 925	3 794 865
Produktion (in Millionen M)				
Sozialistische Betriebe	129 787,4	10 758,2	8 860,3	149 405,9
Halbstaatliche Betriebe	14 427,8	1 551,9	—	15 979,7
Private Betriebe	2 036,0	124,7	8 902,8	11 063,5
Insgesamt	146 251,2	12 434,8	17 763,1	176 449,1

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR 1971, S. 103; S. 104; S. 136; S. 164; S. 168; S. 176.

Diesem Umstand wird es zugeschrieben, daß in der DDR Ausbeutung, Wirtschaftskrisen, Arbeitslosigkeit und Existenzangst beseitigt seien und ein großes wirtschaftliches Wachstum dem Wohl des gesamten Volkes dient⁵⁹. Die sozialistischen Eigentumsverhältnisse sollen die Grundlage für die Übereinstimmung der persönlichen Interessen mit den gesellschaftlichen Erfordernissen bilden, die als die „wichtigste Triebkraft“ für die gesellschaftliche Entwicklung angesehen wird (Artikel 2 Abs. 4 Verf.). Die Identität zwischen Produzent und Eigentümer soll im gesellschaftlichen Maßstab durch den „Grundsatz der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ gesichert werden (Artikel 9 Abs. 3 Verf.)⁶⁰. Sozialistische Eigentumsverhältnisse und zentrale Planwirtschaft sind nach der Verfassung untrennbar miteinander verbunden.

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen des Eigentumsrechts in der DDR

- Artikel 9 bis 16 Verf. vom 6. April 1968, GBl. S. 109.
- Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des volkseigenen Produktionsbetriebes vom 9. Februar 1967, GBl. II S. 121.
- Gesetz über die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften vom 3. Juni 1959, GBl. I S. 577, mit den Musterstatuten für die LPG Typ I vom 9. April 1959, GBl. I S. 333, II vom 2. August 1962, GBl. II S. 521, III vom 9. April 1959, GBl. I S. 350

Kapitel II

- Verordnung über die Regelung der Gewerbetätigkeit in der privaten Wirtschaft vom 28. Juni 1956, GBl. S. 558 i. d. F. vom 11. April 1957, GBl. S. 249.
- Verordnung über die Bildung halbstaatlicher Betriebe vom 26. März 1959, GBl. I S. 253.
- Verordnung über den Verkehr mit Grundstücken vom 11. Januar 1963, GBl. II S. 159 mit der Anordnung vom 27. März 1963, GBl. II S. 202.
- Verordnung zum Schutz des land- und forstwirtschaftlichen Grund und Bodens und zur Sicherung der sozialistischen Bodennutzung — Bodennutzungsverordnung — vom 17. Dezember 1964, GBl. II 1965, S. 233.
- Gesetz über die Verleihung von Nutzungsrechten an volkseigenen Grundstücken vom 4. Dezember 1970, GBl. I S. 372.

f) Eigentumsarten

181. Die Verfassung der DDR begreift das Eigentum von seiner sozialen und wirtschaftlichen Funktion her. Hiervon ausgehend unterscheidet sie zwischen verschiedenen Eigentumsformen. Die Aufspaltung des Eigentums in verschiedenen Kategorien mit unterschiedlichem rechtlichem Gehalt stellt einen grundlegenden Unterschied zum Eigentumsrecht der Bundesrepublik dar, der einen Vergleich der beiden Eigentumsordnungen nach einem einheitlichen Schema unmöglich erscheinen läßt.

Die Grundformen des Eigentums in der DDR bilden das sozialistische Eigentum, das Privateigentum und das persönliche Eigentum. Produktionsmittel können grundsätzlich nur Gegenstände der beiden erstgenannten Eigentumsformen sein, während das persönliche Eigentum in aller Regel kein Produktionsmittel darstellt. Ungeachtet dieser und weiterer prinzipieller Unterschiede können sich in allen Eigentumsformen körperliche Gegenstände (§§ 903 ff. BGB) wie sonstige Vermögenswerte befinden.

Das sozialistische Eigentum

182. Die größte Bedeutung kommt dem sozialistischen Eigentum zu, zu dem die bei weitem überwiegende Mehrzahl der Produktionsmittel gehört. Artikel 10 Abs. 1 Verf. unterscheidet innerhalb des sozialistischen Eigentums drei Erscheinungsformen:

- das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum,
- das genossenschaftliche Gemeineigentum werktätiger Kollektive und
- das Eigentum gesellschaftlicher Organisationen der Bürger.

Das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum

183. Das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum wird als die höchstentwickelte Form des sozialistischen Eigentums angesehen, da bei ihm die Vergesellschaftung der Produktionsmittel umfassend ist. Die konkrete Bestimmung des Eigentümers bereitet

allerdings erhebliche theoretische Schwierigkeiten. Als Bezugspunkte bieten sich der Staat, das Volk als die Gesamtheit aller DDR-Bürger und die Betriebe als das Kollektiv der in ihm arbeitenden Werktätigen an. In der Diskussion über die Inhaberschaft des Volkseigentums, die Mitte der 60er Jahre im Zusammenhang mit der Einführung des NOSPL in Gang gekommen war, hat seit 1968 erneut die etatistische Auffassung die Oberhand gewonnen. Die Konzeption eines „delegierten Gruppeneigentums“⁶¹ oder eines anders konstruierten Teileigentums der Belegschaft am Betrieb wird heute einheitlich abgelehnt⁶². Als Subjekt des Volkseigentums werden der Staat und das Volk bezeichnet, wobei der Hauptakzent auf dem Staat liegt, der als „politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land“ (Artikel 1 Abs. 1 Verf.) betrachtet wird⁶³. Das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum ist somit primär Eigentum des Staates, der seine Befugnisse durch seine Wirtschaftsverwaltungsorgane und die von diesen eingesetzten Leiter der volkseigenen Betriebe, volkseigenen Güter und sonstigen staatlichen Einrichtungen verwirklicht. Die volkseigenen Betriebe haben zur Durchführung ihrer Planaufgaben bestimmte Rechte zu verwirklichen und Pflichten zu erfüllen und können im Rahmen ihrer spezifischen Aufgaben eigenverantwortlich wirtschaften⁶⁴. Über Gegenstände des Anlagevermögens dürfen sie jedoch in der Regel nicht verfügen, wohl aber über Umlaufmittel. Die Nutzungsbefugnis über das Volkseigentum dient der Durchführung der Produktion und der Verwirklichung der Planaufgaben. Die Befugnisse der Werktätigen sind auf die Mitwirkungsrechte beschränkt, die ihnen im staatlich-politischen Bereich im allgemeinen und im Betrieb im besonderen durch gesetzliche Regelungen eingeräumt werden.

Das Volkseigentum ist gegenständlich nicht nur unbegrenzt, sondern privilegiert. Die wichtigsten Produktionsmittel, wie die in Artikel 12 Abs. 1 Verf. genannten sonstigen Objekte — Bodenschätze, Kraftwerke, Talsperren, große Gewässer, Naturreichtümer des Festlandsockels, größere Industriebetriebe, Banken, Versicherungseinrichtungen, Verkehrswege, Transportmittel der Eisenbahn, der Schifffahrt und der Luftfahrt, Post- und Fernmeldeanlagen —, können nur Volkseigentum sein.

Das genossenschaftliche Eigentum

184. Das genossenschaftliche Gemeineigentum wird als eine niedere Entwicklungsstufe des sozialistischen Eigentums betrachtet, da sich der Prozeß der Vergesellschaftung nur auf eine bestimmte Gruppe von Werktätigen und nicht auf das gesamte Volk erstreckt. Eigentümer sind die Genossenschaften als juristische Personen. Im wesentlichen handelt es sich um die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften, die gärtnerischen Produktionsgenossenschaften, die Produktionsgenossenschaften des Handwerks, die Genossenschaften werktätiger Fischer, die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften und die Konsumgenossenschaften. Das Ausmaß des genossenschaftlichen Eigentums ist entsprechend den un-

terschiedlichen Einbringungspflichten bei den einzelnen Genossenschaftstypen verschieden.

Das genossenschaftliche Eigentum ist auf einen bestimmten Kreis von Produktionsmitteln und sonstigen Gegenständen beschränkt. Die in Artikel 13 Verf. genannten Objekte — Geräte, Maschinen, Anlagen, Bauten, Tierbestände, das aus genossenschaftlicher Nutzung des Bodens sowie genossenschaftlicher Produktionsmittel erzielte Ergebnis — dürften allerdings nicht die allein denkbaren Gegenstände darstellen, da dieser Artikel keine Veränderung der bestehenden Eigentumsbeziehungen herbeiführen will⁶⁵. Im Einklang mit der vor Verabschiedung der Verfassung von 1968 vertretenen Lehre ergeben sich die gegenständlichen Beschränkungen demzufolge einerseits aus Artikel 12 Abs. 1 Verf. (ausschließliche Gegenstände des Volkseigentums) und andererseits aus der Zweckbestimmung der Genossenschaften, die den Erwerb von Gegenständen, die nicht zur Durchführung von satzungsmäßigen Aufgaben benötigt werden, verbietet⁶⁶.

Die Genossenschaften können im Rahmen der Gesetze und Pläne ihre Produktionsmittel und Produkte nutzen und über sie selbständig verfügen, allerdings müssen sie die Interessen der Genossenschaft und der Gesellschaft berücksichtigen. Die Mitgliederversammlung einer LPG bestimmt z. B. entsprechend dem für sie geltenden Statut, wie die Jahreseinkünfte verteilt und eingesetzt werden. Allerdings ist stets auf die zweckentsprechende Verwendung, das Verbot der wertmäßigen Verringerung und das Gebot des ständigen Wachstums zu achten.

Das Eigentum gesellschaftlicher Organisationen

185. Das Eigentum gesellschaftlicher Organisationen wird erst seit einigen Jahren als eine besondere Form des sozialistischen Eigentums bezeichnet. Als Träger dieser Eigentumsform kommen die Massenorganisationen und die politischen Parteien, die Verlagsbetriebe sowie soziale und kulturelle Einrichtungen unterhalten, in Betracht.

Das Privateigentum

186. Als Übergangsform existiert in der DDR noch privates Produktionsmitteleigentum, das von Artikel 14 Abs. 1 Verf. unter der Voraussetzung zugelassen wird, daß die privaten Betriebe „gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigen, der Erhöhung des Volkswohlstandes und der Mehrung des gesellschaftlichen Reichtums dienen“. Bei den privaten Betrieben handelt es sich vorwiegend um Handwerksbetriebe, Einzelhandelsgeschäfte und Gaststätten. In der Industrie und in der Landwirtschaft spielt das private Eigentum eine geringe Rolle. Zum „Privateigentum einfacher Warenproduzenten“ werden die noch individuell genutzten Produktionsmittel (Grundstücke, lebendes und totes Inventar) der Genossenschaftsbauern gezählt, die bei den LPG-Typen I und II nicht der Einbringungspflicht unterliegen⁶⁷. Diese LPG-Typen, bei denen die einzelbäuerlichen Wirtschaften nur teilweise in die Genossenschaft eingebracht werden, gehen allerdings

zugunsten der LPG vom Typ III immer mehr zurück⁶⁸.

Das private Produktionsmitteleigentum ist durch Artikel 12 Abs. 1 Verf. gegenständlich beschränkt. Die hier aufgezählten Objekte dürfen nicht in Privateigentum stehen. In den Handwerks- und Industriebetrieben dürfen in der Regel nicht mehr als zehn Personen beschäftigt werden⁶⁹. Außerdem hat sich die gewerbliche Nutzung des Privateigentums am jeweiligen Volkswirtschaftsplan, am Arbeits-, Kreditplan usw. zu orientieren⁷⁰.

187. Nach Artikel 14 Abs. 2 Verf. soll der Staat das enge Zusammenwirken von sozialistischen und privaten Wirtschaftsunternehmen fördern. Von den verschiedenen Methoden, die privaten Unternehmen an das System der Planwirtschaft anzuschließen, sind vor allem die staatliche Beteiligung und der Abschluß von Kommissionsverträgen hervorzuheben. Die erste Methode wird in erster Linie bei kleineren Industriebetrieben angewandt. Die Rechtsform der halbstaatlichen Betriebe ist meistens die Kommanditgesellschaft, wobei der Staat Kommanditist und der bisherige Alleineigentümer unbeschränkt haftender Gesellschafter ist⁷¹. Kommissionsverträge werden vornehmlich im Bereich des Einzelhandels und des Gaststättengewerbes abgeschlossen.

Das persönliche Eigentum

188. Das in Artikel 11 Verf. gewährleistete persönliche Eigentum steht dem einzelnen Bürger zu und unterscheidet sich von den bisher behandelten Eigentumsformen in gegenständlicher Hinsicht dadurch, daß es grundsätzlich kein Produktionsmitteleigentum ist. Es soll laut Verfassung der Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger dienen, womit zugleich seine soziale Funktion wie seine Eingrenzung angedeutet sind. Zwischen dem persönlichen Eigentum und der Pflicht der Bürger, „das sozialistische Eigentum zu schützen und zu mehren“ (Artikel 10 Abs. 2 Verf.), wird ein enges Wechselverhältnis konstruiert, indem die planmäßige Entwicklung der Volkswirtschaft und die effektive Nutzung des sozialistischen Eigentums als Grundvoraussetzung für das persönliche Eigentum angesehen werden. Deshalb gilt das Arbeitseinkommen als die wichtigste Quelle des persönlichen Eigentums, dessen Umfang folglich durch das Leistungsprinzip bestimmt wird⁷². Allerdings kann persönliches Eigentum auch aus anderen Quellen (Schenkung, Erbschaft, Lotteriegewinn usw.) gebildet werden.

Objekte des persönlichen Eigentums sind vorwiegend Konsumgüter, vor allem Haushalts- und Einrichtungsgegenstände, Gegenstände des persönlichen Bedarfs, Personenkraftwagen und Luxusartikel sowie Geld. Zu ihnen können Grundstücke und Gebäude (Einfamilien- und Wochenendhäuser) gehören, sofern sie ausschließlich der Befriedigung der Wohnbedürfnisse des Eigentümers und seiner Familienangehörigen dienen. Eine gewisse Sonderstellung kommt der „persönlichen Hauswirtschaft“ der Genossenschaftsbauern zu, die insbesondere im Typ III von Bedeutung ist. Obwohl es sich hierbei

Kapitel II

zum großen Teil um Produktionsmittel handelt, werden diese dem persönlichen Eigentum zugerechnet⁷³.

189. Entsprechend seiner sozialen Funktion, persönliche Bedürfnisse zu befriedigen, steht beim persönlichen Eigentum die Nutzungsbefugnis im Vordergrund. Sein Gebrauch darf den Interessen der Gesellschaft nicht zuwiderlaufen (Artikel 11 Abs. 3 Verf.). Es soll verhindert werden, daß Einnahmequellen erschlossen werden, die nicht auf persönlicher Arbeit beruhen. So darf der Eigentümer seine Sachen zwar verkaufen, jedoch nicht zur Spekulation mißbrauchen; umgekehrt darf er sie auch nicht mutwillig zerstören. Aus diesem Grund ist auch die Übertragung von Eigentumsrechten an einem Grundstück genehmigungspflichtig⁷⁴.

g) Enteignung

190. Gemäß Artikel 16 Verf. können in der DDR Grund und Boden sowie im Zusammenhang damit Gebäude, Anlagen, Wald oder auch Rechte an Grundstücken (etwa Erbbaurechte) für gemeinnützige Zwecke auf gesetzlicher Grundlage und gegen angemessene Entschädigung enteignet werden. Eine Enteignung soll nur zulässig sein, wenn die notwendige Inanspruchnahme von Gegenständen nicht durch Bereitstellung von Volkseigentum ermöglicht werden kann⁷⁵. Einzelne Fälle zulässiger Enteignungen sind in zahlreichen Gesetzen geregelt, die auch eine Entschädigung vorsehen, den Rechtsweg zu den Gerichten jedoch ausschließen⁷⁶.

h) Schutz des Eigentums

191. Nach Artikel 10 Abs. 2 Verf. sind der Staat und seine Bürger verpflichtet, das sozialistische Eigentum zu schützen und zu mehren. Der zivilrechtliche Schutz wird für alle Eigentumsformen durch die einschlägigen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches gewährleistet (§§ 985 ff.; §§ 823 ff.; § 1004 BGB).

Schutz des Volkseigentums

192. Besonders privilegiert ist das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum. Dies kommt im Grundsatz der „Unantastbarkeit“ zum Ausdruck. Er besagt, daß der Bestand und die Substanz des Volkseigentums nicht planwidrig verringert werden dürfen. Hieraus folgt u. a., daß volkseigene Sachen nicht auf Grund guten Glaubens von Bürgern zu Eigentum erworben werden können⁷⁷. Die Aufrechnung persönlicher Forderungen gegenüber Forderungen von Rechtsträgern von Volkseigentum ist verboten. Auch die Ausübung des Zurückbehaltungsrechts gegenüber einem Anspruch eines Rechtsträgers von Volkseigentum ist unzulässig⁷⁸. Das Volkseigentum unterliegt auch nicht der Zwangsvollstreckung⁷⁹, im Konkurs schließlich gelten volkseigene

Forderungen entsprechend § 61 Nr. 2 KO als bevorrechtigt⁸⁰.

Schutz des genossenschaftlichen Eigentums

193. Einen privilegierten Schutz genießt auch das genossenschaftliche Eigentum. Nach § 14 Abs. 2 LPG-Gesetz ist der gutgläubige Erwerb genossenschaftlichen Gemeineigentums ausgeschlossen. Verfügungen des Vorstandes der Genossenschaft, die über den Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, des Statuts oder der Pläne der Genossenschaft hinausgehen, sind nichtig⁸¹. Die genossenschaftlichen Produktionsmittel sind unpfändbar (§ 14 Abs. 3 S. 1 LPG-Gesetz). Eine Zwangsvollstreckung in die Geldmittel der entsprechend dem Statut gebildeten genossenschaftlichen Fonds ist nur wegen solcher Forderungen zulässig, die aus diesen Fonds im Rahmen ihrer Zweckbestimmung bezahlt werden müssen⁸².

Schutz des Eigentums an Grund und Boden

194. Eine besondere Regelung unter dem Gesichtspunkt gesellschaftlicher Interessen hat der Schutz des Eigentums an Grund und Boden gefunden. Nach Artikel 15 Abs. 1 Verf. muß der Boden geschützt und rationell genutzt werden. Land- und forstwirtschaftlicher Boden darf nur mit Zustimmung der verantwortlichen staatlichen Organe seiner Zweckbestimmung entzogen werden. Absatz 2 verpflichtet Staat und Gesellschaft zum Schutz der Natur. Die Reinhaltung der Gewässer und der Luft sowie der Schutz der Pflanzen- und Tierwelt und der landschaftlichen Schönheiten sind durch die zuständigen Organe zu gewährleisten. Darüber hinaus sind sie Sache jedes Bürgers⁸³.

i) Das Erbrecht

195. Nach Artikel 11 Abs. 1 Verf. ist das Erbrecht der Bürger gewährleistet. Darin wird in der DDR die gesellschaftliche Anerkennung der Persönlichkeit und der familiären Interessen gesehen⁸⁴. Es gilt das Erbrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches, das jedoch teilweise durch die Vorschriften der §§ 9 und 10 des Einführungsgesetzes zum Familiengesetzbuch vom 20. Dezember 1965 ersetzt worden ist. Das persönliche Eigentum und das Privateigentum an Produktionsmitteln werden beim Erbgang in unterschiedlicher Weise besteuert.

Eine Einschränkung des Erbrechts gilt für die Genossenschaftsbauern (§ 24 LPG-Gesetz). Ist der Erbe Mitglied der LPG, gelten das vom Erblasser eingebrachte Land und Inventar als vom Erben eingebracht, stehen also der Genossenschaft weiter zur Verfügung. Andernfalls hat der Erbe einen Anspruch auf Auszahlung des Inventarbeitrages. Sofern er den vom Erblasser eingebrachten Boden nicht an die LPG, den Staat oder ein Mitglied der LPG veräußert, wird ein Pachtvertrag abgeschlossen.

3. Grundzüge des Familienrechts in beiden deutschen Rechtsordnungen

a) Zur systematischen Einordnung des Familienrechts

Während das Familienrecht in der Bundesrepublik zum Zivilrecht zählt, ist es in der DDR ein eigenständiger Zweig des einheitlichen sozialistischen Rechts.

Familienrecht als Teil des Zivilrechts

196. Die Zugehörigkeit des Familienrechts zum Zivilrecht kommt in seiner systematischen Einordnung als Viertes Buch in das Bürgerliche Gesetzbuch zum Ausdruck. Gegenwärtig ist allerdings in der Bundesrepublik ein wichtiger Teil des Familienrechts noch außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuches, nämlich im Ehegesetz, geregelt. Im Zuge der Reformbestrebungen ist beabsichtigt, die im Ehegesetz geregelten Materien wieder in das Bürgerliche Gesetzbuch zu übernehmen.

Maßgebliches Kriterium für die Einordnung des Familienrechts in das Zivilrecht ist die in der Bundesrepublik vorherrschende Überzeugung vom privaten Charakter der Ehe- und Familienverhältnisse.

Familienrecht im Rahmen des einheitlichen sozialistischen Rechts

197. In der DDR wird das Familienrecht nicht mehr als Privatrecht verstanden. Die familienrechtlichen Vorschriften sind in einem besonderen Gesetz, dem Familiengesetzbuch (FGB), enthalten.

Die Eigenständigkeit des Familienrechts entspricht sowjetischem Vorbild und einer in allen sozialistischen Ländern geübten Praxis. Ideologisch wird dieses Vorgehen damit begründet, daß das Familienrecht in einer sozialistischen Gesellschaft — im Unterschied zur bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft — nicht mehr vornehmlich Vermögensrecht sei, sondern im Schwerpunkt personenrechtliche Fragen regelt.

Quellenlage: Bundesrepublik

198. In der Bundesrepublik ist das Familienrecht als Viertes Buch im Rahmen der zivilrechtlichen Gesamtkodifikation des Bürgerlichen Gesetzbuches von 1896 geregelt; es hat jedoch im Lauf der Zeit eine Reihe von Änderungen erfahren, die zum Teil in das Gesetzbuch eingearbeitet wurden, zum Teil aber auch in Spezialbestimmungen außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuches ihren Niederschlag gefunden haben (vgl. nebenstehende Übersicht).

Auf die Entwicklung des Familienrechts in der Bundesrepublik haben die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes einen großen Einfluß ausgeübt. Zentrale Norm ist Artikel 6 GG, durch den Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates gestellt werden. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau fußt auf Artikel 3 Abs. 2 GG, während die

Gleichstellung der ehelichen und der nichtehelichen Kinder auf den Gesetzgebungsauftrag des Artikels 6 Abs. 5 GG zurückgeht⁸⁵.

Übersicht über die wichtigsten Bestimmungen des Familienrechts der Bundesrepublik

- Artikel 6 und Artikel 3 Abs. 2 GG vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.
- §§ 1297 bis 1921 BGB vom 18. September 1896, RGBl. S. 195.
- Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15. Juli 1921, RGBl. I S. 939.
- Hausratsverordnung (6. DVO zum Ehegesetz von 1938) vom 21. Oktober 1944, RGBl. I S. 256 i. d. F. vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1243.
- Ehegesetz vom 20. Februar 1946 (EheG), Gesetz Nr. 16 des Kontrollrats, KRABl. S. 27, Ber. S. 294.
- Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts vom 18. Februar 1957, BGBl. I S. 609.
- Gesetz zur Vereinheitlichung und Änderung familienrechtlicher Vorschriften vom 11. August 1961, BGBl. I S. 1221.
- Gesetz über die rechtliche Stellung der nichtehelichen Kinder vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1243.
- Gesetz für Jugendwohlfahrt i. d. F. vom 6. August 1970, BGBl. I S. 1197.
- Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform des Ehe- und Familienrechts (1. EheRG), Bundestagsdrucksache VI/2577.
- Referentenentwurf zur Herabsetzung des Volljährigkeitsalters (hier Ehemündigkeit), Bundesministerium der Justiz, Oktober 1971.

Quellenlage: DDR

Übersicht über die wichtigsten Bestimmungen des Familienrechts der DDR

- Artikel 20 Abs. 2 und 3 sowie Artikel 38 Verf. vom 6. April 1968, GBl. I S. 199.
- Familiengesetzbuch vom 20. Dezember 1965, GBl., 1966, I, S. 1, und Einführungsgesetz zum FGB vom 20. Dezember 1965, GBl., 1966, I S. 19.
- Jugendhilfeverordnung vom 3. März 1966, GBl. II S. 215.
- Verordnung zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vom 26. März 1969, GBl. II S. 219, Ber. S. 240, S. 243.
- Jugendgesetz der DDR vom 4. Mai 1964, GBl. I S. 75.

Siehe ferner die Textsammlung Familiengesetzbuch, 3. Aufl., 1970.

Kapitel II

199. Das Familienrecht der DDR ist im Familiengesetzbuch vom 20. Dezember 1965 geregelt. Für das Familienrecht wichtige Verfassungsnormen sind der Artikel 38, der Ehe, Familie und Mutterschaft unter den besonderen Schutz des Staates stellt, sowie der Artikel 20, der die Gleichberechtigung von Mann und Frau in allen gesellschaftlichen Bereichen gewährleistet.

b) Das Ehe- und Familienverständnis in den Verfassungen der beiden deutschen Staaten

Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

200. Sowohl Artikel 6 des Grundgesetzes als auch Artikel 38 der Verfassung der DDR enthalten eine Garantie des Instituts von Ehe und Familie sowie deren grundrechtlichen Schutz. Der Schutz der Ehe und Familie ist in der Bundesrepublik als wertentscheidende Grundsatznorm mit Verbindlichkeit für den gesamten Bereich des öffentlichen und privaten Rechts festgelegt⁸⁶. Für die DDR gilt Entsprechendes. Die Institutsgarantie als solche gewährleistet allerdings nur den Bestand eines Kernbereichs des Familienrechts, der die wesentlichen Strukturprinzipien von Ehe und Familie umfaßt. Welchen Umfang und welche Struktur dieser Kernbereich im einzelnen hat, welchen Begriff also die beiden Verfassungen von Ehe und Familie haben, läßt sich aus deren Text allein nicht entnehmen. Eine derartige Begriffsbestimmung erfolgt in der Bundesrepublik unter Berücksichtigung des Verständnisses der gegenwärtigen Lebens- und Rechtsordnung. In der DDR sind die Verfassungsbestimmungen zu Ehe und Familie vor allem durch das Familiengesetzbuch ausgestaltet.

Ehe

201. Für beide Rechtsordnungen ist die Ehe ein auf Grund persönlicher Beziehungen von Mann und Frau zustande gekommenes Rechtsverhältnis, das eine Lebensgemeinschaft begründen soll⁸⁷. Im Gegensatz zur Bundesrepublik wird die Ehe in der DDR eindeutig auf die Familie hin definiert: „Aus der Ehe soll eine Familie erwachsen . . .“ (§ 5 Abs. 2 FGB; vgl. auch § 9 Abs. 2 FGB). In beiden Rechtsordnungen kann die Ehe unter bestimmten Voraussetzungen geschieden werden.

Familie

202. Neben der Ehe ist die Familie durch die genannten Verfassungsnormen besonders geschützt. Sie umfaßt im Rechtssinn grundsätzlich den Kreis der durch Ehe oder Verwandtschaft verbundenen Personen. An diese rechtliche Verbundenheit sind bestimmte Rechtsfolgen geknüpft. Daher stellt die Familie ein mehr tatsächliches Verhältnis dar. Im Gegensatz zu früherer Zeit gilt der Begriff der Familie heute praktisch nur für die Lebensgemeinschaft von Eltern und Kindern. In der Bundesrepublik wie in

der DDR ist die Kleinfamilie die weitaus überwiegende Erscheinungsform der Familie.

Die innere Struktur der Familie wird nach beiden Verfassungen durch die gegenseitige Achtung, Rücksichtnahme und Versorgung der Ehepartner und Familienmitglieder, den in beiden Verfassungen ausdrücklich verankerten Grundsatz der Gleichberechtigung sowie das als Grundrecht garantierte und zugleich als Pflicht verstandene Recht der Eltern auf Pflege und Erziehung ihrer Kinder geprägt.

Nach der in der DDR herrschenden Auffassung sollen dort „mit der sozialistischen Entwicklung Familienbeziehungen neuer Art“ im Vergleich zu bürgerlichen Gesellschaftsordnungen entstanden sein, die „von Entstellungen und Verzerrungen“ befreit seien, wie sie „durch die Ausbeutung des Menschen, die gesellschaftliche und rechtliche Herabsetzung der Frau, durch materielle Unsicherheit und andere Erscheinungen der bürgerlichen Gesellschaft bedingt waren“⁸⁸. Insbesondere sollte — entsprechend der von sozialistischer Seite von jeher geübten Kritik an der Ehe in der bürgerlichen Gesellschaft als einem vermögensrechtlichen Institut und einer Versorgungsanstalt für die Frau — die Diskriminierung der Frau durch eine möglichst weitgehende Gleichstellung mit dem Mann ausgeräumt werden.

In der Bundesrepublik bestimmt sich die Rechtsstellung der einzelnen Familienmitglieder aus dem engen Zusammenhang von Artikel 6 Abs. 1 und Artikel 3 Abs. 2 GG. Auch im Bereich der Familie ist infolgedessen der Gleichberechtigungsgrundsatz zu beachten. Die in Vorbereitung befindliche Gesetzesreform soll noch vorhandene Ungleichheiten in der rechtlichen Behandlung von Mann und Frau beseitigen.

*Funktion von Ehe und Familie
nach den Verfassungen beider deutscher Staaten*

203. In den Verfassungen der beiden deutschen Staaten sind Ehe und Familie grundlegende Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung. Der Familie wird dabei eine Doppelfunktion zugeschrieben: Einerseits werden in ihr die affektiven und wirtschaftlichen Individualbeziehungen einer Gruppe von Einzelpersonen gestaltet; andererseits erfüllt sie Reproduktions- und Sozialisationsaufgaben. Die wesentlichen Unterschiede im rechtlichen Verständnis von Ehe und Familie ergeben sich aus dem Gewicht, das einer dieser beiden Seiten beigemessen wird.

204. Nach Artikel 6 Abs. 1 GG stehen Ehe und Familie in der Bundesrepublik unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Hierin ist ein individuelles Abwehrrecht gegenüber dem Staat enthalten. Die Absicht des Gesetzgebers ist es — unabhängig von der Zuweisung der Aufgaben der Reproduktion und der Erziehung an die Familie —, den in Ehe und Familie zusammenlebenden Menschen einen Bereich der geschützten Privatsphäre

sowie der individuellen Entfaltung zu erhalten⁸⁹. Auch im Hinblick auf die Eingriffe des Staates während der Zeit des Nationalsozialismus hat das Bundesverfassungsgericht den besonderen Schutz der familiären Privat- und Intimsphäre hervorgehoben. Dieser Schutz verwirklicht sich nach dem Grundgesetz nicht nur in dem Verbot staatlicher Eingriffe in den Bereich von Ehe und Familie, sondern auch in der Hilfe des Staates bei der Abwehr von Angriffen Dritter in den räumlich-gegenständlichen Bereich durch zivilrechtliche Unterlassungsansprüche (Ehestörungsklage)⁹⁰. Darüber hinaus enthält der Artikel 6 Abs. 1 GG nach überwiegender Meinung ein Gebot der Verfassung an den Gesetzgeber, Ehe und Familie durch positive Maßnahmen zu fördern, was in der Praxis auch vielfach geschehen ist. Ein Eingriff in die Freiheit der inhaltlichen Ausgestaltung, der Ziele und Erziehungsinhalte des Ehe- und Familienlebens darf dadurch jedoch nicht erfolgen. Auch die Erziehung im Bereich des Schulwesens, die grundsätzlich der Aufsicht des Staates untersteht, muß die innere Familienordnung respektieren. Seine Grenze findet das Recht erst dort, wo die Grundrechte anderer überwiegen. Insbesondere dürfen Kinder beim Versagen der Eltern, denen grundsätzlich das Recht der Pflege und Erziehung der Kinder zusteht, aber auch die Pflicht hierzu obliegt, oder bei Verwahrlosungsgefahr von ihren Erziehungsberechtigten getrennt werden.

205. Nachdem die offizielle Haltung zur Familie in der DDR anfangs eher durch Zurückhaltung und Unsicherheit bestimmt war, vollzog sich seit Beginn der 60er Jahre, auch im Zusammenhang mit den öffentlich geführten Diskussionen über ein neues Familienrecht, „eine bewußte Hinwendung zur Familie“⁹¹. Die Garantie des Schutzes von Ehe und Familie in Artikel 38 Abs. 1 Verf. stimmt nahezu im Wortlaut mit der Formulierung des Grundgesetzes überein. Zusätzlich wird jedem Bürger „das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Ehe und Familie“ zugestanden. Angesichts dieser hohen Einschätzung von Ehe und Familie durch die Verfassung besteht auch im Recht der DDR strafrechtlicher Schutz (§§ 141 ff. StGB DDR), nicht aber ein zivilrechtlicher Anspruch auf Abwehr von Störungen der Ehe und Familie⁹². Ausdrücklich ist ferner in Artikel 37 Verf. jedem Bürger nach Maßgabe der Möglichkeiten ein „Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie“ und in Artikel 38 Fürsorge und Unterstützung für kinderreiche Familien sowie alleinstehende Mütter und Väter garantiert.

Nach Artikel 38 Abs. 1 Verf. stehen Ehe, Familie und Mutterschaft unter dem besonderen Schutz des Staates. Diese Bestimmung wird auch in der DDR als ein Grundrecht verstanden. Dabei ist das andersartige Grundrechtsverständnis zu berücksichtigen. Jedoch sind die Freiheitsrechte der Verfassung auch in der DDR nicht nur von den Bürgern, sondern auch von den staatlichen Organen zu respektieren. „Die Familie ist auf Grund ihres Wesens relativ eigenständig, die Beziehungen in dieser Gemeinschaft können nur von den Familienmitgliedern selbst gestaltet werden“⁹³. Die Familie besitzt je-

doch gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppierungen keine besondere Qualität. Sie ist Kleingruppe (wie etwa das Arbeitskollektiv) und als solche voll in die Gesellschaft einbezogen. Grundsätzlich werden ihr „die gleichen Wünsche, Ziele und Interessen“ wie der Gesellschaft zugeschrieben. Zugleich hat sich der Staat Einflußmöglichkeiten auf die Familie gesichert, indem das Recht auf Schutz von Ehe und Familie „durch die gesellschaftliche und staatliche Unterstützung der Bürger bei der Festigung und Entwicklung ihrer Ehe und Familie gewährleistet“ wird⁹⁴.

So legt auch die Verfassung der DDR das Elternrecht fest. Es umfaßt die Pflicht, die Kinder zu „gesunden und lebensfrohen, tüchtigen und allseitig gebildeten“ Menschen zu erziehen. Die Anforderungen der herrschenden Ideologie an die Erziehung der Kinder kommen besonders in dem in § 3 FGB enthaltenen Gebot zum Ausdruck, die Kinder „zu aktiven Erbauern des Sozialismus“ heranzubilden.

206. In der DDR wird also schon von der Verfassung her der Familie eine stärker institutionelle, überpersönliche, auf die Entwicklung von Staat und Gesellschaft ausgerichtete Funktion zugeschrieben, während in der Bundesrepublik die Familie im wesentlichen als ein von Staat und Gesellschaft nicht anzutastender privater Intimbereich gesehen wird. In der DDR soll die Familie kein von staatlichen Einflüssen freier Raum sein. Sie soll vielmehr einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der sozialistischen Persönlichkeit leisten und ist damit in das die gesamte Gesellschaft der DDR umfassende Erziehungsprogramm der SED einbezogen.

c) Eheschließung, Familienname und Ehemündigkeit

Die Eheschließung

207. In der Bundesrepublik ist die Eheschließung an bestimmte, rechtlich zwingend geregelte sachliche und förmliche Voraussetzungen gebunden. Dazu gehören die Eheschließung ebenso wie die verschiedenen, im Ehegesetz (§§ 1 ff.) vorgeschriebenen Eheverbote. Die Ehe muß ferner in einer bestimmten, genau geregelten Form vor dem Standesbeamten geschlossen werden⁹⁵. Bei Verstößen gegen diese Bestimmungen sieht das Gesetz Nichtigkeit und Aufhebung der Ehe vor. Zu einer in ihrer Wirkung auf die Zukunft beschränkten Aufhebung kommt es grundsätzlich nur, wenn bei der Eheschließung die Erklärung eines Beteiligten mit einem Willensmangel behaftet war.

Auch in der DDR sind bei der Eheschließung bestimmte sachliche und förmliche Voraussetzungen zu beachten⁹⁶. Die Zahl der Eheverbote ist allerdings geringer als in der Bundesrepublik. Die Teilnahme von Trauzeugen sowie ein Aufgebot sind nicht mehr notwendig.

Während die Eingehung der Ehe in der Bundesrepublik durch entsprechende Erklärungen vor dem Standesbeamten erfolgt, sind diese Erklärungen in

Kapitel II

der DDR gegenüber dem Leiter des Standesamts abzugeben, womit zum Ausdruck gebracht wird, daß die Eheschließenden nicht nur eine gegenseitige, sondern auch eine Verpflichtung gegenüber dem Staat übernehmen. Schließlich ist in der DDR eine Aufhebung der Ehe nicht mehr möglich. Neben den wenigen im Gesetz ausdrücklich erwähnten Fällen der Nichtigkeit gibt es nur noch die Möglichkeit einer Scheidung.

Familienname

208. In beiden deutschen Staaten führen die Ehegatten und ihre Kinder einen gemeinsamen Familiennamen. Dieser ist in der Bundesrepublik gegenwärtig der Name des Mannes, dem die Frau auf Grund einer entsprechenden Erklärung gegenüber dem Standesbeamten ihren eigenen Namen hinzufügen kann ⁹⁷. Mit Rücksicht auf den Gleichberechtigungsgrundsatz soll nach dem Entwurf des 1. Eherechtsreformgesetzes der Bundesregierung als gemeinsamer Familienname der Name des Mannes oder der Frau oder aber ein aus beiden zusammengesetzter Doppelname bestimmt werden können.

Im Familiengesetzbuch der DDR (§ 7) ist der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau bereits durchgeführt. Als Familienname kann entweder der Name des Mannes oder derjenige der Frau gewählt werden.

Ehemündigkeit

209. In der Bundesrepublik ist die Ehemündigkeit für Mann und Frau unterschiedlich geregelt. Für den Mann beträgt das Ehemündigkeitsalter grundsätzlich 21 Jahre und für die Frau 16 Jahre. Die beabsichtigte Reform des Volljährigkeitsrechts wird auch zu einer Herabsetzung der Ehemündigkeit des Mannes auf das 18. Lebensjahr führen.

Demgegenüber ist in der DDR — entsprechend dem Gleichberechtigungsgrundsatz — das Ehemündig-

Übersicht 22

Heiratshäufigkeit
(Eheschließungen auf 1000 Einwohner)

	BRD	DDR
1960	9,4	9,7
1965	8,3	7,6
1966	8,1	7,1
1967	8,1	6,9
1968	7,4	7,0
1969	7,3	7,3
1970	7,2 ¹	7,7 ¹

¹ vorläufige Zahl
Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 45; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 442, Tab. 3.

Übersicht 23

Anteil der Verheirateten
an der Gesamtbevölkerung nach Geschlecht

	BRD (1960)	DDR (1969)
Männer	52,4 %	53,8 %
Frauen	47,3 %	46,5 %

Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 38, Tab. 9; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 432, Tab. 3.

Übersicht 24

Heiratsalter von Eheschließenden,
die vor ihrer Heirat ledig waren

	BRD			DDR		
	männlich	weiblich	Altersunterschied	männlich	weiblich	Altersunterschied
1960	25,9	23,7	2,2	23,9	22,5	1,4
1962	25,8	23,7	2,1	23,8	22,5	1,3
1964	25,9	23,7	2,2	24,1	22,9	1,2
1966	26,0	23,6	2,4	24,5	22,9	1,6
1968	25,8	23,3	2,5	24,5	22,4	2,1
1969	25,7	23,1	2,6	24,2	22,1	2,1

Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 46, Tab. 2; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 455, Tab. 10.

Übersicht 25

Anteil der Frühheiraten an der Gesamtzahl der Eheschließungen in der DDR (in %)

	1958	1966
Ehefrauen unter 21 Jahren	36,3	33,9
Ehemänner unter 21 Jahren	14,5	9,3
Beide unter 21 Jahren	10,4	7,5

Quelle: W. Scheel und W. Hellmuth, Der junge Ehemann, 3. Aufl., 1969, S. 45.

keitsalter für beide Geschlechter einheitlich und im Unterschied zum Bürgerlichen Gesetzbuch zwingend auf 18 Jahre festgesetzt.

Eheschließungen im Spiegel der Statistik

210. Die Regelungen bezüglich der Eheschließung haben zu keinen signifikanten Unterschieden hinsichtlich der Heiratshäufigkeit und der Verheiratetenquote in beiden deutschen Staaten geführt (vgl. Übersichten 22 und 23). Demgegenüber scheinen die unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen nicht ohne Einfluß auf das durchschnittliche Heiratsalter geblieben zu sein. Dem vergleichsweise niedrigeren durchschnittlichen Heiratsalter in der DDR (vgl. Übersicht 24) entspricht ein höherer Anteil von Frühheiraten an der Gesamtzahl der Eheschließungen (vgl. Übersicht 25).

d) Die Verteilung der Rollen innerhalb der Ehe

Bundesrepublik: Hausfrauenehe und Berufstätigenehe

211. In der Bundesrepublik sind alle Entscheidungen im Bereich des ehelichen Lebens einschließlich der Erziehung der Kinder gemeinschaftlich zu treffen.

Das Gesetz geht allerdings von der Vorstellung der „Hausfrauenehe“ als Normalfall der Ehe aus (§ 1356 ff. BGB). Danach obliegt grundsätzlich der Ehefrau die Haushaltsführung, während der Mann einer Erwerbstätigkeit nachzugehen hat.

Diese Funktionsverteilung steht in Anbetracht des Artikels 3 Abs. 2 GG zur Disposition der Ehegatten. Beide Ehepartner sind grundsätzlich gleichermaßen zur Berufstätigkeit berechtigt. Welche Funktionsverteilung im Falle der Doppelverdienerehe gewählt wird, entscheiden die beiden Ehegatten gemeinschaftlich. Zu Rücksichten zwingen hierbei die Pflicht zur ehelichen Lebensgemeinschaft (§ 1353 BGB) und die Pflicht zur Sorge für die Kinder.

Nach der Regierungsvorlage zum 1. Eherechtsreformgesetz soll hinsichtlich der Funktionsverteilung in Zukunft auf ein bestimmtes gesetzliches Leitbild verzichtet und ausdrücklich die Entscheidung hierüber den Ehegatten anheimgestellt werden. „Hausfrauenehe“ und „Berufstätigenehe“ sollen nebeneinander bestehen.

DDR: Keine gesetzliche Funktionsverteilung

212. In der DDR bestimmt das Familiengesetzbuch entsprechend dem Gleichberechtigungsgrundsatz ausdrücklich, daß alle Angelegenheiten des gemeinsamen Lebens in beiderseitigem Einverständnis geregelt werden sollen. Die Aufgaben der Haushaltsführung, der Erziehung der Kinder und der Entwicklung der Persönlichkeit der Ehegatten sind von ihnen gemeinsam wahrzunehmen. Mit der Bestimmung, daß jeder Ehepartner seinen Anteil hieran zu tragen hat, ist bewußt auf eine bestimmte vom Gesetz angestrebte oder vorgestellte Funktionsverteilung innerhalb der Ehe verzichtet worden.

Nach dem Familiengesetzbuch kann jeder Ehegatte den anderen in Angelegenheiten des gemeinsamen Lebens vertreten. In dieser Regelung kommen wiederum der Gleichberechtigungsgrundsatz und die Gemeinschaftsnatur der Ehe zum Ausdruck. Diese Vertretungsmacht ist nicht auf den häuslichen Wirkungskreis begrenzt; sie ist aber einschränkend auszulegen und umfaßt daher auch nur die Rechtsgeschäfte des täglichen Lebens, nicht dagegen z. B. die Kündigung der gemeinsamen Wohnung.

213. Angesichts der besonderen Bedeutung, die der Emanzipation der Frau in der DDR beigemessen wird, steht das Recht der Frau auf Berufstätigkeit außerhalb jeder Diskussion. Es wird als so selbstverständlich angesehen, daß man seine ausdrückliche Verankerung im Familiengesetzbuch für überflüssig gehalten hat (vgl. aber Artikel 10 Abs. 2 FGB). Um so mehr wird die Frage erörtert, wie die Frau ihre Emanzipation verwirklichen kann. Sich widersprechende ideologische Zielsetzungen, Emanzipation in Beruf und Gesellschaft einerseits und „verantwortliches Verhalten in Ehe und Familie“ (§ 1 FGB) andererseits müssen miteinander in Einklang gebracht werden. Ebenso sollen zwei sich nahezu ausschließende gesellschaftspolitische Ziele, Vergrößerung des Arbeitskräftepotentials durch Frauenarbeit und Bekämpfung der sinkenden Geburtenraten, gleichermaßen verwirklicht werden.

Während in der Vergangenheit Rechtspolitik und in den Gesetzen (MSchG, GBA) das Schwergewicht auf die berufliche Rolle der Frau gelegt wurde, betont das Familiengesetzbuch die Ehefrau- und Mutter-schaftspflichten gleichermaßen. Nach § 10 Abs. 1 FGB sind alle Bürger verpflichtet, „die Beziehungen der Ehegatten zueinander . . . so zu gestalten, daß die Frau ihre berufliche und gesellschaftliche Tätigkeit mit der Mutterschaft vereinbaren kann“. Das bedeutet, daß vor allem der Ehemann und die älteren Kinder zur Entlastung der berufstätigen Frau im

Übersicht 26

Erwerbsquoten der Frauen (in %)

Jahr	BRD	DDR
1964	32,2	39,9
1965	31,9	41,1
1966	31,5	41,5
1967	30,3	42,1
1968	30,0	42,4
1969	30,1	43,1
1970	29,9	43,5

Quelle: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation, 1971, Bundestagsdrucksache VI/1690, S. 44; für 1970: Wirtschaft und Statistik 1971, H. 12, S. 737, S. 739.

Kapitel II

Haushalt beitragen sollen. Aber auch die Vorgesetzten, die BGL und andere sind zur Rücksichtnahme aufgefordert (z. B. durch Beurlaubung der Frau im Falle der Krankheit eines in der Familie lebenden Kindes). Gesellschaftliche Maßnahmen zur Entlastung der berufstätigen Mutter umfassen weiterhin das Angebot von öffentlichen Dienstleistungen, die Bereitstellung von Plätzen in Kinderkrippen, Kindergärten und schulischen Einrichtungen der Tageserziehung.

Unzweifelhaft ist die Eingliederung der verheirateten Frau und Mutter in den Arbeitsprozeß in der DDR stärker fortgeschritten als in der Bundesrepublik (vgl. Übersichten 26 und 27). Die damit eingeleiteten und vom Gesetzgeber beabsichtigten gesellschaftlichen Prozesse, die zu einer partnerschaftlichen Familienstruktur und der vollkommenen Gleichstellung der Frau in der Arbeitswelt führen sollen, sind jedoch noch nicht abgeschlossen.

Übersicht 27

Verhältnis der weiblichen Beschäftigten aller Altersgruppen zur Gruppe der weiblichen Beschäftigten im arbeitsfähigen Alter ¹

Jahr	BRD	DDR
1970	53,0 ³	80,8 ⁴

¹ 15 bis unter 60 Jahre.

² Wirtschaft und Statistik 1971, H. 12, S. 737, S. 739.

³ Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin.

e) Unterhaltspflichten in der Ehe

Bundesrepublik: Familienunterhalt

214. In der Bundesrepublik sind beide Ehegatten gemeinsam verpflichtet, für einen angemessenen Unterhalt der Familie zu sorgen. Daneben sind gesondert Unterhaltsansprüche der Kinder geregelt, die sich nach ihrer Bedürftigkeit und der Leistungsfähigkeit der Eltern richten. Der angemessene Familienunterhalt umfaßt alles, was nach den Umständen und dem Lebensstandard der Ehegatten zur Haushaltsführung, die Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse und für den Lebensbedarf der Kinder erforderlich ist. Hierzu gehören nicht nur die angemessene Gewährung von Wohnung, Nahrung, Kleidung und Taschengeld, sondern auch Ausgaben für Krankenhilfe, die Pflege geistiger, religiöser, politischer und anderer Interessen, für die Geselligkeit, nicht zu kostspielige Hobbies, Kirchensteuer und Beiträge zu politischen oder sonstigen Verbänden.

In der Bundesrepublik ist auch die Unterhaltsregelung des Bürgerlichen Gesetzbuches durch das Bild der Hausfrauenehe geprägt. Nach § 1360 Satz 2 BGB erfüllt die Ehefrau ihre Unterhaltspflicht in der

Regel durch die Führung des Haushalts, der Ehemann durch Geldleistungen auf Grund seiner Erwerbstätigkeit. Wenn seine Einkünfte nicht ausreichen, ist die Frau zur Erwerbstätigkeit verpflichtet. Die Eherechtsreform will auch in diesem Punkt eine Gleichstellung von Mann und Frau herbeiführen.

215. Abgesehen davon besteht eine Pflicht der Ehegatten, entsprechend ihren Verhältnissen im Beruf oder Geschäft des anderen mitzuarbeiten. Diese Mitarbeit erfolgt grundsätzlich entgeltlich ⁹⁸.

216. Leben die Ehegatten getrennt, so können bis zu einer eventuellen Scheidung die Unterhaltsverpflichtungen nach Billigkeitsgesichtspunkten eingeschränkt werden.

Nach der Regierungsvorlage soll sich der Unterhaltsanspruch grundsätzlich nur nach der Bedürftigkeit und Leistungsfähigkeit bestimmen ⁹⁹.

Neben diesen Unterhaltsverpflichtungen zwischen den Ehegatten bestehen Ansprüche zwischen Eltern und Kindern gemäß §§ 1601 ff. BGB.

DDR: Familienaufwendungen

217. In der Regelung der Aufwendungen zur Bestreitung des Familienunterhalts wird in der DDR der Gemeinschaftsgedanke bezüglich der Ehe und Familie stark betont, indem nicht von individuellen Ansprüchen, sondern von einem gemeinsamen Fonds für Familienaufwendungen ausgegangen wird ¹⁰⁰. Die Familienaufwendungen zur Befriedigung der Bedürfnisse von Ehegatten und Kindern sind deshalb gemeinsam sowohl von den Ehegatten als auch von den Kindern zu erbringen. Hierin hat sich die Rechtslehre in der DDR vom Bürgerlichen Gesetzbuch abgesetzt. Es besteht die Auffassung, daß eine Gleichberechtigung der Frau in der „Hausfrauenehe“ nicht zu verwirklichen sei, daß vielmehr in einer solchen Ehe die Frau sich dem Mann gegenüber in wirtschaftlicher Abhängigkeit befinde. Das Familienrecht der DDR bemüht sich daher, Regelungen, die eine solche Abhängigkeit in der Ehe begründen können, zu beseitigen. Unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit haben nunmehr alle Familienmitglieder die Pflicht, zum Familienaufwand beizutragen. In dem Zusammenhang, in dem im Bürgerlichen Gesetzbuch von der „Unterhaltspflicht“ in der Familie die Rede ist, wird im Familiengesetzbuch die stärker gemeinschaftsbezogene Formulierung „Aufwendungen für die Familie“ verwandt.

Das Recht der Familienaufwendungen ist in einer Vorschrift zusammengefaßt (§ 12 FGB), da man für intakte Ehen eine eingehendere Regelung nicht für erforderlich gehalten hat. Gemäß dem Kommentar zum Familiengesetzbuch umfassen die Aufwendungen für die Familie: die Lebenshaltungskosten; die mit dem Zusammenleben und der Haushaltsführung verbundenen Arbeiten; geldliche Verpflichtungen der Ehegatten und der minderjährigen oder wirtschaftlich noch nicht selbständigen volljährigen Kinder; Taschengeld für Familienmitglieder ohne eige-

nes Einkommen. Jedes Familienmitglied hat nach Kräften, Einkommen oder sonstigen Mitteln durch Geld, Sach- oder Arbeitsleistungen zum Familienaufwand beizutragen.

Ein Ehegatte, dem keine eigenen Einkünfte oder Mittel zur Verfügung stehen, erbringt seinen Beitrag, indem er allein die Arbeit im Haushalt und die Betreuung der Kinder übernimmt. Diese Vorschrift bezieht sich tatsächlich auch in der DDR im Regelfall auf die Ehefrau, doch zielt — wie schon erörtert — das Gesetz auf eine Verschiebung der Funktionsverteilung in der Familie, nach der dann beide Ehegatten weitgehend einen gleichen Beitrag an Berufstätigkeit und Haushaltsführung zu den Familienaufwendungen leisten.

218. Eine besondere Mitarbeitspflicht der Frau ist demgemäß im Recht der DDR unbekannt. Anders liegt der Fall der Kinder, deren Beitrag zu den Familienaufwendungen ausdrücklich im Artikel 12 FGB gefordert wird. Dies ist insofern interessant, als § 1617 BGB a. F., der eine Dienstleistungspflicht der Kinder vorsieht, in der DDR mit dem Argument, daß er die Ausbeutung der Kinder sanktioniere, als verfassungswidrig angesehen und daher für unanwendbar erklärt wurde¹⁰¹. Nach der Rechtsauffassung der DDR ist jedoch in der Ablehnung von § 1617 BGB a. F. einerseits und den Regelungen nach Artikel 12 Abs. 1 FGB andererseits kein Widerspruch zu sehen, da bei der Beitragspflicht der Kinder entsprechend dem Familiengesetzbuch weniger Dienste im ökonomischen Sinn gemeint sind. Vielmehr ist hier an die Verrichtung von bestimmten Arbeiten im Haushalt aus moralisch-erzieherischen Gründen gedacht¹⁰².

219. In der DDR wird für die Ansprüche der getrennt lebenden Ehegatten ebenfalls der Begriff „Unterhalt“ verwendet. Das wird damit begründet, daß — in den Fällen, in denen Ehegatten getrennt leben, weil einer oder beide nicht gewillt sind, die Ehe fortzusetzen — gemeinsame Lebenshaltungskosten kaum noch entstehen. Es kann also nicht mehr von gemeinschaftlich zu tragenden „Aufwendungen für die Familie“ die Rede sein. Da jedoch trotz Aufhebung der ehelichen Gemeinschaft die Ehe rechtlich weiterbesteht, können Unterhaltspflichten entstehen. Dabei gilt der Grundsatz, daß die Lebensbedingungen der getrennt lebenden Familienangehörigen so gestaltet sein sollen wie bei gemeinsamer Haushaltsführung. Der Umfang der Unterhaltsansprüche bestimmt sich grundsätzlich nach den Bedürfnissen und der Leistungsfähigkeit der Ehegatten. Nur derjenige ist unterhaltsberechtigt, der sich die einer angemessenen Lebensführung entsprechenden Mittel nicht selbst oder nur teilweise verschaffen kann.

f) Das Ehegüterrecht

Bundesrepublik: Vertragliche Regelungen und Zugewinnngemeinschaft

220. In der Bundesrepublik können die Ehegatten ihre vermögensrechtlichen Beziehungen selbst vertraglich regeln (§ 1408 BGB). Das Gesetz schreibt

jedoch bestimmte Güterstände vor, unter denen sie wählen müssen. Kommt es nicht zu einer vertraglichen Vereinbarung, so gilt der auf dem Prinzip der Gütertrennung beruhende gesetzliche Güterstand der Zugewinnngemeinschaft. Auf diese Weise kann dem Gleichberechtigungsgrundsatz, gleichzeitig aber auch dem Charakter der Ehe als Gemeinschaftsverhältnis Rechnung getragen werden.

Dem würde eine Güterrechtsform widersprechen, in der normalerweise nur der Ehemann durch Erwerbstätigkeit sein Vermögen vergrößern könnte, während die Ehefrau ihn hierbei durch Führung des Haushalts unterstützt, aber ihr eigenes Vermögen kaum vermehren kann. Um solche möglichen unbilligen Folgen, wie sie etwa bei einer reinen Gütertrennung auftreten können, zu vermeiden, sieht das Gesetz einen Zugewinnngleich vor. Das Anfangsvermögen der Ehegatten wird bei Beendigung des Güterstandes mit dem dann bestehenden Vermögen verglichen und ein eventueller Zugewinn gleichmäßig aufgeteilt. Um einen solchen Ausgleich zu sichern, schränkt das Gesetz (§§ 1365 ff. BGB) die Verfügungsmacht der Ehegatten über das eigene Vermögen ein. Der Ausgleich vollzieht sich nach verschiedenen Regeln, je nachdem, ob die Auflösung des Güterstandes durch Tod, die Auflösung der Ehe oder auf andere Weise erfolgt. Erlischt die Zugewinnngemeinschaft durch den Tod eines Ehegatten und ist der überlebende Ehegatte Erbe, wird der Zugewinn pauschal ausgeglichen, indem sich sein gesetzliches Erbteil um ein Viertel erhöht. Er hat hierbei jedoch ein Wahlrecht zwischen Zugewinnngleich und Ehegattenerbrecht (§ 1371, § 1931 BGB). In den übrigen Fällen der Beendigung des Güterstandes erhält der Ehegatte mit dem geringeren Vermögenszuwachs während der Ehe gegen seinen Partner einen schuldrechtlichen Ausgleichsanspruch. Er entsteht in Höhe der Hälfte des Betrages, um den der Zugewinn des anderen Ehegatten den seinen übersteigt.

DDR: Gemeinschaftliches Vermögen und persönliches Eigentum

221. Da die Ehe, wie sie im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt ist, von der Rechtsauffassung der DDR stets als ein vorwiegend von wirtschaftlichen Interessen beherrschtes Verhältnis kritisiert worden ist, hat man im Familiengesetzbuch den Gesichtspunkt der Ehe als Lebensgemeinschaft in den Vordergrund gerückt und versucht, jeden Anschein von Vermögensinteressen innerhalb der Ehe zu vermeiden. Daher wurde der Regelung der Eigentums- und Vermögensverhältnisse der Ehegatten — durch diese Begriffe wurden die Bezeichnungen Güterstand und Güterrecht ersetzt — nicht einmal ein eigener Abschnitt im Familiengesetzbuch gewidmet und die Regelung insgesamt in nur sieben Paragraphen gefaßt (§§ 13 bis 16, 39 bis 41 FGB)¹⁰³. Diese sehr knappe gesetzliche Fixierung des Ehegüterrechts ist für die Praxis unzureichend gewesen, so daß sie zur Rechtsvereinheitlichung in offengebliebenen Einzelfragen durch eine Richtlinie des Obersten Gerichts der DDR ergänzt wurde¹⁰⁴.

Kapitel II

Bei den vor Erlaß des Familiengesetzbuches durchgeführten Erhebungen über die Auffassungen der Bevölkerung zu den Eigentums- und Vermögensverhältnissen in der Ehe zeigte sich, daß die Vorstellungen hierüber weitgehend am Gemeinschaftscharakter der Ehe orientiert sind¹⁰⁵. Daher legte das Familiengesetzbuch eine entsprechende Form der Eigentums- und Vermögensgemeinschaft der Ehegatten fest. Alle während der Ehe von den Ehegatten durch Arbeit oder durch Einkünfte aus Arbeit, Renten oder ähnlichen wiederkehrenden Leistungen erworbenen Sachen, Vermögensrechte und Ersparnisse gehören danach beiden Ehegatten gemeinsam zur gesamten Hand. Die eigentlichen Einkünfte aus Arbeit u. ä. stehen im Interesse der Rechtsklarheit im persönlichen Eigentum. Sie fallen erst dem Gemeinschaftsvermögen zu, wenn sie zur gemeinsamen Lebensführung bestimmt oder mit ihnen Sachen hierfür erworben werden. Nicht in das gemeinschaftliche Vermögen aber fallen sämtliche vor der Ehe erworbenen und während der Ehe als persönliches Geschenk, Auszeichnung oder Erbschaft erhaltenen Sachen oder Vermögensrechte sowie die relativ geringwertigen Sachen für den alltäglichen persönlichen Bedarf oder die Berufsausübung, also Kleidung, Schmuck und Arbeitsinstrumente. Sie bilden ein Sondergut, das ausschließlich im persönlichen Eigentum des jeweiligen Ehegatten steht¹⁰⁶.

222. Bei Beendigung der Eigentums- und Vermögensgemeinschaft durch Scheidung der Ehe oder wegen Gefährdung der Interessen eines Ehegatten oder minderjähriger Kinder wird das gemeinschaftliche Vermögen zu gleichen Anteilen geteilt. Nur wenn keine gütliche Einigung zustande kommt, entscheidet das Gericht unter Berücksichtigung der Lebensverhältnisse der Beteiligten, z. B. ihres Alters, ihrer wirtschaftlichen Lage und ihres besonderen Interesses an bestimmten Gegenständen. Auf Antrag kann auch eine ungleiche Verteilung vorgenommen werden, im Ausnahmefall einem Ehegatten sogar allein das gesamte Gemeinschaftsvermögen zugesprochen werden¹⁰⁷. Dies kann insbesondere praktisch werden, wenn die Kinder bei dem begünstigten Ehegatten leben oder der andere Ehegatte keinen angemessenen Beitrag zur Schaffung des gemeinschaftlichen Eigentums und Vermögens geleistet hat.

223. Nach § 14 FGB kann eine von dem gesetzlichen Güterstand abweichende Form vertraglich vereinbart werden. Darin liegt jedoch nicht die Anerkennung einer vollen Vertragsfreiheit im Bereich des Ehegüterrechts. Das Gesetz selbst schränkt bereits ein, indem es die Gegenstände, die zum gemeinschaftlichen Vermögen gehören und der gemeinsamen Lebensführung dienen, der Disposition der Ehegatten entzieht. Im übrigen können durch Vereinbarungen Gegenstände dem gemeinschaftlichen Vermögen vorenthalten werden, umgekehrt aber diesem Teile des persönlichen Vermögens hinzugefügt werden. Vereinbarungen, die dem Geist des Familiengesetzbuches widersprechen, insbesondere dem Gleichberechtigungsgrundsatz, sind nach § 134 bzw. § 138 BGB nichtig.

g) Das Recht der Ehescheidung

Bundesrepublik: Verschuldens- und Zerrüttungsprinzip

224. Das bislang geltende Scheidungsrecht der Bundesrepublik ist durch ein Mischsystem zwischen Verschuldensprinzip und Zerrüttungsprinzip geprägt. Eine Ehescheidung kann sowohl als Folge schuldhafter Pflichtverletzungen eines Ehegatten als auch einer tatsächlichen Zerrüttung einer Ehe ausgesprochen werden, wobei Verschuldens- und Zerrüttungsprinzip dadurch miteinander verknüpft werden, daß eine schuldhafte Pflichtverletzung nur zur Scheidung führt, wenn durch sie die Ehe so tief zerrüttet ist, daß eine Wiederherstellung der ehelichen Gemeinschaft nicht mehr zu erwarten ist.

In der Bundesrepublik wird seit langem ein Streit über die Vor- und Nachteile des einen oder anderen Prinzips geführt. Durch die in Kürze zu erwartende Reform des gesamten Rechts der Ehescheidung soll das Verschuldensprinzip beseitigt und durch die alleinige Geltung des Zerrüttungsprinzips ersetzt werden¹⁰⁸. Die Vorlage des 1. Eherechtsreformgesetzes sieht eine Generalklausel mit formalen Tatbestandselementen als Indikatoren der Ehezerüttung vor. Danach soll eine Ehe geschieden werden können, wenn sie gescheitert ist, was nach der Legaldefinition bedeutet, daß die eheliche Lebensgemeinschaft aufgehoben und ihre Wiederherstellung nicht mehr zu erwarten ist. Bei einer streitigen Scheidung soll das Scheitern nach einer dreijährigen Trennung widerleglich vermutet werden, bei einverständlicher Scheidung nach einjähriger Trennung unwiderleglich. Nach einer Härteklausel, die auf immaterielle Kriterien abstellt, soll allerdings in außergewöhnlichen Härtefällen eine Scheidung nicht erfolgen dürfen. Ob für einen Ehepartner eine Scheidung eine so schwere Härte bedeuten würde, daß eine Aufrechterhaltung der Ehe unter Berücksichtigung der Belange des anderen Ehegatten geboten erscheint, soll „nach seinem Wesen, seiner geistigen oder körperlichen Veranlagung, seiner Stellung und seinen Leistungen in der ehelichen Gemeinschaft und den Lebensumständen, in die er durch die Scheidung eintreten würde“, beurteilt werden¹⁰⁹. Die Berücksichtigung einer besonderen Härtesituation soll nicht von Amts wegen, sondern nur dann erfolgen, wenn ein Ehegatte an der Ehe festhalten will. Die Ausgestaltung dieser Härteklausel war ein wichtiger Punkt der Diskussion über die Reform des Scheidungsrechts sowohl in der Öffentlichkeit als auch in Bundesrat und Bundestag.

DDR: Zerrüttungsprinzip

225. Im Scheidungsrecht der DDR gilt ausschließlich das Zerrüttungsprinzip. Das Familiengesetzbuch zählt keine einzelnen Scheidungsgründe mehr auf. Statt dessen ist der Zerrüttungstatbestand, der Voraussetzung für eine Scheidung ist, in einer Generalklausel zusammengefaßt. Nach § 24 Abs. 1 FGB darf eine Scheidung nur erfolgen, wenn „solche ernstlichen Gründe vorliegen, aus denen sich ergibt, daß

diese Ehe ihren Sinn für die Ehegatten, die Kinder und damit auch für die Gesellschaft verloren hat". Mit dieser Formulierung wird zugleich die Bedeutung von Ehe und Familie für die Gesellschaft zum Ausdruck gebracht. Zu beachten ist aber, daß mit der Neufassung des Scheidungsrechts durch das Familiengesetzbuch — entsprechend seinem Anliegen, die Familie als einen Teilbereich in der Gesellschaft zu konstituieren — die Zerrüttung der Ehe den Verlust ihrer Funktion für die Gesellschaft zur Folge hat, daß also eine zerrüttete Ehe nicht aus gesellschaftlichen Gründen aufrechtzuerhalten ist¹¹⁰. Demgegenüber ergab sich aus dem Wortlaut des zuvor geltenden § 8 EheVO (der bestimmte, daß die Ehe geschieden werden durfte, wenn sie „ihren Sinn für die Eheleute, für die Kinder und für die Gesellschaft verloren“ hatte) zumindest theoretisch die Möglichkeit, bei der Scheidung die persönlichen Gründe gegen die gesellschaftlichen abzuwägen. Die Rechtsprechung tendierte jedoch auch damals schon eher in Richtung auf die Neuregelung.

226. Durch die generalklauselartige Fassung des § 24 Abs. 1 FGB ist den Gerichten für die Beantwortung der Frage, ob eine Ehe sinnlos geworden ist, ein weiter Raum gelassen. Dem Richter obliegt es, eine sorgfältige Prüfung der gesamten Entwicklung der Ehe und aller Umstände vorzunehmen, die zur Entfremdung der Ehegatten geführt haben. Das Gericht muß jedoch auch nach Anzeichen suchen, aus denen sich ergeben kann, daß eine Möglichkeit zur Überwindung des Konflikts besteht und die Ehe noch nicht sinnlos geworden ist. Zur Sachaufklärung sind beide Ehepartner zu hören. Wenn nötig und zweckdienlich, können auch geeignete Zeugen und Vertreter der gesellschaftlichen Kollektive, beispielsweise der Betriebs- und Hausgemeinschaft, hinzugezogen werden.

Nach einer Art Härteklausel in § 24 Abs. 2 FGB ist zu prüfen, ob „die Interessen minderjähriger Kinder der Scheidung entgegenstehen“ und ob „die Scheidung für einen Ehegatten eine unzumutbare Härte darstellen würde“. Die damit zusammenhängenden Fragen sind im Rahmen der Prüfung der Sinnlosigkeit der Ehe besonders zu berücksichtigen. Eine unzumutbare Härte kann sich nicht nur aus materiellen, sondern auch aus ideellen Gesichtspunkten ergeben, z. B. wegen Aufopferung der Gesundheit für den anderen Ehegatten oder die gemeinsamen Kinder und der Verzeihung einer unehrenhaften Handlung¹¹¹. Bei einer lange bestehenden Ehe kann vermutet werden, daß deren Auflösung für den nicht scheidungswilligen Partner eine unzumutbare Härte bedeuten würde. Deshalb ist gerade hier eine Prüfung vorgeschrieben.

227. In einer obligatorischen Aussöhnungsverhandlung (§ 11 FVerfO) sollen im Anschluß an die Untersuchung der Entwicklung der Ehe und der Gründe ihrer Zerrüttung die Möglichkeiten zur Überwindung des Konflikts — auch mit Hilfe anderer staatlicher und gesellschaftlicher Organe — erörtert und eine Aussöhnung der Ehegatten herbeizuführen versucht werden¹¹². Dabei können Angehörige der Betriebs- und Wohngemeinschaft gehört und zur Mit-

hilfe bei der Lösung von Konflikten aufgefordert werden. Auch die Gerichte sind gehalten, sich für die Erhaltung der Ehen von scheidungswilligen Partnern einzusetzen. Diese Bemühungen finden ihren Niederschlag in einer hohen Quote von Klagerücknahmen. Etwa ein Viertel aller Scheidungsklagen wird im Laufe des Verfahrens zurückgenommen. Im Zusammenhang damit ging der Anteil der Klageabweisungen von 6,2 % (1958) auf 3,8 % (1969) zurück¹¹³.

Die Verpflichtung der Gerichte zu einer genauen Untersuchung des ehelichen Zusammenlebens hat in der Scheidungspraxis der DDR das Eindringen in die Privatsphäre der Ehegatten vielfach nicht verhin-

Übersicht 28

Anzahl der Ehescheidungen (auf 10 000 Einwohner)

Jahr	BRD	DDR
1964	9,5	16,2
1965	10,0	15,6
1966	9,8	16,4
1967	10,5	16,6
1968	10,8	16,8
1969	11,9	16,9

Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 53, Tab. 12; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 442 und S. 455.

Übersicht 29

Anteil der Geschiedenen
an der Gesamtzahl der Eheschließenden (in %)0

	BRD (1969)	DDR (1969)
Männer	9,7	16,8
Frauen	9,9	14,4

Erläuternd ist anzumerken, daß in beiden Gesellschaften der Anteil der relativ kurz verheirateten an der Gesamtzahl der Geschiedenen ansteigt¹. In beiden Gesellschaften steigt auch der Anteil geschiedener Ehen mit minderjährigen Kindern². Die Zahl der „Scheidungsweisen“ nimmt deshalb zu.

¹ Familienbericht der Bundesregierung 1968, S. 242; Wirtschaft und Statistik 1971, H. 3, S. 168.

² Bericht des Verfassungs- und Rechtsausschusses der Volkskammer, 1971, S. 195; Wirtschaft und Statistik, 1971, H. 3, S. 167.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 47, Tab. 4; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 452 f., Tab. 7

Kapitel II

dert, sondern im Gegenteil verstärkt. Angesichts der relativ hohen Scheidungsquoten (vgl. Übersicht 28) wird gefordert, an das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Scheidung strenge Anforderungen zu stellen ¹¹⁴.

228. Die Anzahl der geschiedenen Ehen ist jedoch nicht als Indiz für den Bedeutungsverlust von Ehe und Familie zu nehmen. Das gilt auch für die Bundesrepublik. In beiden deutschen Staaten liegt die Wiederverheiratsquote sehr hoch (vgl. Übersicht 29).

h) Der Unterhalt zwischen geschiedenen Ehegatten

Bundesrepublik: Unterhaltspflicht und -anspruch

229. Das geltende Recht knüpft für die Regelung der Unterhaltsbeziehungen nach Scheidung der Ehe an das Verschuldensprinzip an. Diese Verbindung zum Verschuldensgedanken soll mit der Reform entfallen ¹¹⁵. Der Regierungsentwurf sieht einen Unterhaltsanspruch grundsätzlich nur so lange vor, wie ein Ehegatte nicht selbst für seinen Unterhalt aufkommen kann. Dies ist der Fall bei Erwerbsunfähigkeit, wegen der Pflege und Erziehung gemeinschaftlicher Kinder, wegen Alters oder wegen Krankheit, wenn der geschiedene Ehegatte keine angemessene Erwerbstätigkeit zu finden vermag, oder wenn er eine wegen der Ehe nicht aufgenommene oder abgebrochene Ausbildung abschließen will. Auch mit dieser prinzipiellen Umorientierung des Unterhaltsrechts, das zu den am heftigsten umstrittenen Komplexen der Eherechtsreform gehört, sind die berechtigten Interessen geschiedener Ehefrauen, um die es in der Praxis vor allem geht, hinreichend gewahrt. Eine wesentliche Neuerung der Reform besteht im übrigen in der Schaffung eines vom eventuellen Unterhaltsanspruch unabhängigen und dem Gedanken des güterrechtlichen Zugewinnausgleichs nachgebildeten Anspruch auf Ausgleich von Versorgungsrechten. Dieser Anspruch ist als Sicherung fürs Alter gedacht und hat die gleichmäßige Beteiligung der geschiedenen Ehegatten an den während der Ehe erworbenen Versorgungsrechten und -anwartschaften zum Inhalt ¹¹⁶.

Vom geltenden Recht weicht die Regierungsvorlage auch insoweit ab, als der Unterhaltsanspruch des geschiedenen Ehegatten mit dem Unterhaltsanspruch des neuen Ehegatten nicht mehr gleichrangig sein soll; der Anspruch des geschiedenen Ehegatten soll dem Anspruch des neuen Ehegatten vielmehr grundsätzlich vorgehen.

DDR: Eigenverantwortlichkeit der Ehegatten

230. Im Recht der Scheidungsfolgen hat in der DDR der Gedanke, daß die Ehe keine „Versorgungsanstalt“ für die Ehefrau, sondern eine Lebens- und Arbeitsgemeinschaft sein soll, Niederschlag gefunden. Deshalb wird das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der Ehegatten nach der Scheidung der Ehe stark

hervorgehoben. Die Unterhaltsgewährung ist grundsätzlich vom Verschulden eines Ehegatten an der Scheidung unabhängig. Mit der Scheidung sollen sämtliche Beziehungen zwischen den Ehegatten erlöschen, und im Prinzip soll jeder dann für sich selbst sorgen. Die Praxis führt diesen Gedanken in Anbetracht des hohen Beschäftigungsgrades der Frauen in der DDR auch recht streng durch ¹¹⁷. Hervorzuheben ist, daß bei der Unterhaltsregelung der geschiedenen Ehegatten der Verschuldensgedanke bis zu einem gewissen Grad wieder zum Tragen kommt. Das Verschulden kann nämlich dadurch, daß für die Festlegung der Bedürftigkeit auch die Umstände, die zur Scheidung geführt haben, herangezogen werden können, bei der Entscheidung über einen Unterhaltsanspruch eine Rolle spielen.

Nur wer sich wegen Krankheit, Erziehung der minderjährigen Kinder oder aus anderen Gründen — insbesondere wegen Alters oder einer Vorbereitung auf eine Arbeitsaufnahme — nicht selbst versorgen kann, hat für eine Übergangszeit, die zunächst nicht länger als zwei Jahre betragen darf, einen Anspruch auf angemessenen Unterhalt als Überbrückungsgeld. Während dieser Übergangszeit soll sich der Ehegatte in das Berufsleben eingliedern. Wenn allerdings voraussehbar ist, daß der Unterhaltsberechtigte auch in Zukunft nicht in der Lage sein wird, sich einen eigenen Erwerb zu verschaffen, z. B. wegen zu hohen Alters, so kann ein unbefristeter Unterhaltsanspruch zugesprochen werden, wenn dies dem Verpflichteten zumutbar ist. Im Gegensatz zum Überbrückungsgeld müssen hier jedoch nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichts weitere Umstände vorliegen, die eine Zumutbarkeit begründen ¹¹⁸.

In der DDR können Vereinbarungen an die Stelle der gesetzlichen Festlegungen zum Unterhalt zwischen geschiedenen Ehegatten treten ¹¹⁹; dies kann — ebenso wie die Geltendmachung der Ansprüche überhaupt — rechtswirksam jedoch nur im Scheidungsverfahren selbst geschehen, um die Übervorteilung eines Ehegatten zu verhindern und zu unterbinden, daß durch großzügige Unterhaltsversprechen gegenüber dem anderen Ehegatten Ehescheidungen „erkauft“ werden.

i) Das Verhältnis Eltern—Kinder

Elterliche Gewalt in der Bundesrepublik

231. Pflege und Erziehung der Kinder sind nach Artikel 6 Abs. 2 GG das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Der elterlichen Gewalt untersteht ein Kind, solange es minderjährig ist. Sie steht beiden Eltern gemeinsam zu und wird von jedem eigenverantwortlich und gleichberechtigt in gegenseitigem Einverständnis ausgeübt. Die anderslautenden Bestimmungen der §§ 1628 und 1629 BGB n. F. wurden vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt ¹²⁰.

Die elterliche Gewalt berechtigt und verpflichtet zugleich, für die Person und das Vermögen des Kindes Sorge zu tragen. Sie ist an des Kindes Wohl gebunden, um das Kind letztlich zur Selbstbestimmung

zu befähigen. Gefährden die Eltern die Interessen des Kindes, so hat das Vormundschaftsgericht die ihm erforderlich erscheinenden Maßnahmen zu treffen. Es kann dabei auch die elterliche Sorge ganz oder teilweise entziehen (§§ 1666 ff. BGB) und das Kind von seinen Eltern trennen¹²¹. Im Normalfall verharret der Staat jedoch in einer subsidiären Position, die sich auf die Unterstützung und Ergänzung der elterlichen Erziehung durch die öffentliche Jugendhilfe beschränkt. Sie erfolgt vor allem durch materielle Leistungen, insbesondere durch die Förderung und Schaffung von Einrichtungen und Veranstaltungen für die Wohlfahrt der Jugend, Erziehungsberatung, Kinderheime, Erholungseinrichtungen, Freizeit- und Erziehungshilfen. Im wesentlichen außerhalb des elterlichen Einflusses befindet sich das Schulwesen, das unter der Aufsicht des Staates steht.

Das Kind hat ein Recht auf eine gewisse Eigensphäre, die mit zunehmendem Alter wächst und grundsätzlich von den Eltern zu respektieren ist. Dies findet seinen rechtlichen Ausdruck darin, daß auch das beschränkt geschäftsfähige Kind bestimmte Rechtsgeschäfte nur persönlich vornehmen kann.

232. Für die Unterhaltsbeziehungen zwischen Eltern und Kindern gilt, daß die elterliche Sorge weiter reicht als die Sorge für andere Verwandte; daher sind minderjährige unverheiratete Kinder insoweit privilegiert, als verminderte Anforderungen an ihre Bedürftigkeit und an die Leistungsfähigkeit der Eltern gestellt werden. Diese weitergehende Pflicht der Eltern ergibt sich aus ihrer natürlichen Beziehung zu den Kindern. Mit ihr korrespondieren besondere Rechte, die sich aus dem elterlichen Erziehungsrecht ergeben. Die Eltern können unter erzieherischen Gesichtspunkten über die Art der Unterhaltsgewährung bestimmen und die Leistungen auch beschränken. Der Unterhalt umfaßt den gesamten Lebensbedarf entsprechend der Stellung des Berechtigten einschließlich der Kosten seiner Erziehung und Berufsausbildung.

DDR: Elterliche Erziehung

233. Entsprechend dem in der Verfassung festgelegten Grundsatz der elterlichen Erziehung steht in der DDR den Eltern das Erziehungsrecht und die Pflicht zur Erziehung zu. Das Familiengesetzbuch kennt die Begriffe „elterliche Gewalt“, „Personensorge“ und „Vermögenssorge“ nicht mehr, sondern hat sie durch den Ausdruck „elterliche Erziehung“ ersetzt. Die Erziehung der Kinder wird als „eine bedeutende staatsbürgerliche Aufgabe der Eltern“ bestimmt. Darin kommt zum Ausdruck, daß die elterliche Erziehung ein Aspekt im Rahmen des Familienrechts ist, an dem der Staat besonders interessiert ist. Auch hierin äußert sich die institutionelle Auffassung der Familie.

Das Erziehungsrecht üben grundsätzlich beide Ehegatten gemeinsam aus. Ist ein Elternteil verhindert, so nimmt der andere das Recht allein wahr, allerdings nur bei vorübergehenden Verhinderungen und nur hinsichtlich unaufschiebbarer Angelegenheiten.

Das elterliche Erziehungsrecht umfaßt nicht nur die Ausbildung des Charakters und der Fähigkeiten des Kindes, sondern auch die Fürsorge und Regelung aller Angelegenheiten bezüglich seiner Person und seines Vermögens; im einzelnen: die Befriedigung seiner Bedürfnisse, seine Betreuung, seine Beaufsichtigung, seine rechtliche Vertretung und die Pflicht zur erforderlichen Vermögensverwaltung im Interesse des Kindes.

234. Der besonderen Bedeutung entsprechend, die dem elterlichen Erziehungsrecht beigemessen wird, ist es im Familiengesetzbuch sehr ausführlich geregelt. Wenn man das Rechtsverständnis der Bundesrepublik zugrunde legt, ergeben sich für dieses Recht Einschränkungen dadurch, daß von staatlicher Seite die Inhalte und Ziele im einzelnen festgelegt sind. Die Kinder sollen „zu aktiven Erbauern des Sozialismus“ erzogen werden, „zu sozialistischer Einstellung zum Lernen und zur Arbeit, zur Achtung vor den arbeitenden Menschen, zur Einhaltung der Regeln des sozialistischen Zusammenlebens, zur Solidarität, zum sozialistischen Patriotismus und Internationalismus“¹²². Doch sind auch herkömmliche Erziehungsziele angestrebt wie „Bescheidenheit, Ehrlichkeit, Hilfsbereitschaft und Achtung vor dem Alter“.

Im Rechtsverständnis der DDR erfährt das verfassungsmäßige Elternrecht durch die inhaltliche Festlegung der Erziehungsziele keine Beschränkungen, da die grundsätzliche Übereinstimmung von Elterninteresse und gesamtgesellschaftlichem Interesse angenommen wird. Die Erziehung der Kinder ist „zugleich Aufgabe und Anliegen der gesamten Gesellschaft“ (§ 3 Abs. 2 FGB). Dementsprechend bestimmt das Familiengesetzbuch, daß die Erziehung der Kinder durch die Eltern im Zusammenwirken mit staatlichen und gesellschaftlichen Einrichtungen erfolgt¹²³. Die Organe der Volksbildung, der Jugendhilfe, des Gesundheits- und Sozialwesens und der Rechtspflege sowie gesellschaftliche Organisationen, die Arbeitskollektive und Elternbeiräte zumal, sollen die Familien bei der Bewältigung ihrer Aufgaben unterstützen.

Ein direkter Eingriff des Staates in das Erziehungsrecht der Eltern erfolgt erst, wenn entweder die Erziehung und Entwicklung oder die Gesundheit oder wirtschaftliche Interessen gefährdet sind. In diesen Fällen kann das Organ der Jugendhilfe erforderlich erscheinende Maßnahmen treffen, etwa das elterliche Recht einschränken und das Kind zeitweilig außerhalb des Elternhauses unterbringen (§ 13, § 27 JugendhilfeVO). Nur als äußerste Maßnahme kann durch gerichtliche Entscheidung das Erziehungsrecht entzogen werden, wenn der Erziehungsberechtigte eine schwere schuldhaft Verletzung der elterlichen Pflichten begangen hat und die Entwicklung des Kindes gefährdet.

Bundesrepublik: Übertragung des Sorgerechts nach der Ehescheidung

235. Nach einer Ehescheidung entscheidet das Vormundschaftsgericht, welchem Elternteil die elterliche Gewalt über die aus der Ehe hervorgegangenen Kinder zustehen soll. Es hat dabei vom Interesse

Kapitel II

des Kindes auszugehen. Ein gemeinsamer Vorschlag der Eltern wird deshalb nur berücksichtigt, wenn nicht eine andere Regelung zum Wohl des Kindes erforderlich ist. Sollten sich die Eltern nicht einigen, so entscheidet das Gericht. Dem an der Scheidung schuldlosen Ehegatten ist zwar ein gewisser Vorrang eingeräumt. Die Rechtsprechung sieht jedoch im Interesse der Kinder weitgehend von der Verschuldensfrage ab. Selbst wenn ein Ehegatte nach der Scheidung nicht mehr berechtigt ist, die elterliche Sorge auszuüben, behält er grundsätzlich das Recht, mit dem Kind persönlich zu verkehren. Die nach §§ 1601 ff. BGB zwischen Eltern und Kindern bestehenden Unterhaltsverpflichtungen bleiben von der Sorgerechtsentscheidung unberührt. Die Regierungsvorlage sieht vom Verschuldensprinzip auch in diesem Zusammenhang völlig ab ¹²⁴.

DDR: Übertragung des Erziehungsrechts im Scheidungsurteil

236. Nach dem Recht der DDR erfolgt schon im Scheidungsurteil die Übertragung des Erziehungsrechts an einen der geschiedenen Ehegatten entsprechend den Interessen der Kinder ¹²⁵. Hierzu können Vorschläge der geschiedenen Ehegatten oder des Organs der Jugendhilfe gehört werden. Gleichzeitig mit der Regelung des Erziehungsrechts wird die Unterhaltspflicht festgesetzt, die sich nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 19 ff. FGB richtet. Bei der Entscheidung über das Erziehungsrecht sind nicht nur der erzieherische Einfluß der Eltern und ihr Verhältnis zu den Kindern, sondern auch die Umstände der Scheidung — ähnlich wie bei der Unterhaltsregelung zwischen geschiedenen Ehegatten — zu berücksichtigen, so daß bei der Frage der Übertragung des Erziehungsrechts vom Verschuldensgedanken nicht voll abgegangen wird. Als Ausfluß des Grundrechts der elterlichen Erziehung behält auch der nichterziehungsberechtigte Elternteil das Recht zum persönlichen Umgang mit dem Kind.

k) Das nichteheliche Kind

Bundesrepublik: Nichtehelichengesetz von 1969

237. Nach Artikel 6 Abs. 5 GG hat die Gesetzgebung dem unehelichen Kind die gleichen Bedingungen für seine körperliche, seelische und gesellschaftliche Entwicklung wie dem ehelichen Kind zu schaffen. Eine weitgehende Verbesserung der rechtlichen Stellung des nichtehelichen Kindes ist in der Bundesrepublik allerdings erst durch das Nichtehelichengesetz vom 19. August 1969 erfolgt.

Seit dieser Reform ist das nichteheliche Kind im rechtlichen Sinn mit dem Vater verwandt. Deshalb richten sich die Unterhaltspflichten zwischen dem Kind und seinen Eltern nunmehr nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 1601 ff. BGB. Da die Mutter ihrer Unterhaltspflicht in der Regel durch Pflege und Erziehung genügt, hat der Vater meist eine Geldrente zu leisten. Daneben gelten aber für das nichteheliche Kind einige Besonderheiten, z. B. ist es dadurch privilegiert, daß es einen sogenannten Regelunterhalt verlangen kann ¹²⁶.

Im Namensrecht des nichtehelichen Kindes gilt der Grundsatz, daß das Kind den Familiennamen der Mutter zum Zeitpunkt der Geburt erhält. Veränderungen des Mutternamens können auf das Kind erstreckt werden. Der Vater kann dem Kinde seinen Namen erteilen.

238. Mit der Reform des Nichtehelichenrechts ist die Amtsvormundschaft des Jugendamtes abgeschafft worden. Die eheliche Gewalt übt nunmehr die Mutter des Kindes selbständig aus. Für gewisse Einzelfragen ist allerdings eine Amtspflegschaft vorgesehen (§ 1706 Ziff. 2 BGB). Der Vater ist von der elterlichen Sorge ausgeschlossen. Er kann das Sorgerecht jedoch im Wege der sogenannten Ehelicherklärung erhalten. Ob und in welchem Umfang er mindestens zum persönlichen Umgang mit dem Kind befugt ist, entscheidet der Sorgeberechtigte, in der Regel also die Mutter. Der Vater kann jedoch das Vormundschaftsgericht anrufen.

Das nichteheliche Kind ist in erbrechtlicher Hinsicht dem ehelichen wirtschaftlich gleichgestellt. Allerdings tritt, wenn das Kind neben ehelichen Abkömmlingen oder neben dem überlebenden Ehegatten des Erblassers erben würde, an die Stelle des Erbrechts ein schuldrechtlicher, in Geld zahlbarer Erbersatzanspruch in Höhe des gesetzlichen Erbteils, um nicht eine außenstehende Person in die durch engere Beziehungen gekennzeichnete Erbengemeinschaft eindringen zu lassen. Das nichteheliche Kind kann von seinem Vater zu dessen Lebzeiten einen vorzeitigen Erbaugleich in Geld verlangen, verliert dann aber sein Recht auf eine Beteiligung am Nachlaß.

DDR: Gleichstellung mit dem ehelichen Kind

239. Um schon vom Gesetzeswortlaut her jegliche Diskriminierung auszuräumen, hat man in der DDR die Bezeichnung unehelich oder nichtehelich durch Umschreibungen ersetzt. Statt nichteheliches Kind spricht man vom „Kind, dessen Eltern bei seiner Geburt nicht miteinander verheiratet sind“, oder es heißt „ein außerhalb der Ehe geborenes Kind“ ¹²⁷.

Da das außerhalb der Ehe geborene Kind meist bei der Mutter aufwächst, erfolgt die Sicherung der Lebensbedürfnisse, d. h. des Unterhalts des Kindes, im Rahmen der Aufwendungen der Familie der Mutter. Der Kindesvater hat entsprechend seiner Leistungsfähigkeit und den Bedürfnissen des Kindes Unterhalt zu gewähren ¹²⁸.

Das Erziehungsrecht steht normalerweise allein der Mutter des Kindes zu. Dem Vater ist dagegen kein Sorgerecht und auch nicht das Recht zum persönlichen Umgang eingeräumt. Er kann persönliche Beziehungen zu seinem Kind aber mit Zustimmung der Mutter herstellen. Nach dem Tode der Mutter bzw. wenn ihr das Erziehungsrecht entzogen wird, kann es ihm übertragen werden. Ein nichteheliches Kind erhält den Familiennamen der Mutter. Die Annahme des Namens eines anderen Erziehungsberechtigten, in erster Linie des späteren Ehemannes der Mutter oder des erziehungsberechtigten Kindesvaters, ist möglich.

Hinsichtlich des Erbrechts gegenüber dem Vater wird das nichteheliche Kind dem innerhalb der Ehe geborenen nur beschränkt gleichgestellt¹²⁹, da normalerweise keine engen Bande zu seinem Vater bestehen. Daher knüpft das Familiengesetzbuch im Erbrecht an das Vorliegen besonderer Umstände an. Das außerhalb der Ehe geborene Kind beerbt seinen Vater nur, wenn es bedürftig ist, was bei Minderjährigen unwiderlegbar unterstellt wird, beim Volljährigen jedoch eines Nachweises bedarf. Weiterhin erbt das volljährige Kind auch, wenn sich enge Beziehungen zum Vater wie bei einem innerhalb der Ehe geborenen Kind entwickelt haben.

Im Hinblick auf die Neuregelung des Erbrechts im geplanten Zivilgesetzbuch sind Überlegungen im Gange, die auf eine vollständige Gleichstellung des nichtehelichen Kindes hinauslaufen¹³⁰.

Übersicht 30

Nichtehelich Geborene pro 100 Geborene¹

	BRD	DDR
1960	6,37	11,64
1965	4,72	9,83
1966	4,58	10,02
1967	4,63	10,71
1968	4,78	11,51
1969	5,06	12,44

¹ Einschließlich Totgeborene.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 44, Tab. 1; 1971, S. 44, Tab. 1; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 458, Tab. 16.

Anmerkungen zu Kapitel II

¹ So Änderung des § 906 BGB durch Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und Ergänzung des BGB vom 22. Dezember 1959, BGBl., I, S. 781. Änderung der §§ 701 bis 703 BGB durch Gesetz vom 24. März 1966, BGBl., I, S. 191. Eine Reihe von Einzelbestimmungen ist durch das Beurkundungsgesetz vom 28. August 1969, BGBl., I, S. 1513, geändert worden, da für Beurkundungen im wesentlichen die Notare zuständig sein sollen. § 93 BGB ist durch das Wohnungseigentumsgesetz vom 15. März 1951, BGBl., I, S. 175, III, Nr. 401—3, modifiziert worden.

² GBl., I, S. 27, geltend i. d. F. des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes der Arbeit vom 17. April 1963, GBl., I, S. 63, des zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzbuches der Arbeit vom 23. November 1966, GBl., I, S. 127, und des Gesetzes zur Änderung gesetzlicher Bestimmungen vom 26. Mai 1967, GBl., I, S. 89.

³ GBl., 1969, I, S. 1.

⁴ So G. Boehmer, Grundlagen der Bürgerlichen Rechtsordnung, I, 1950, S. 9.

⁵ Hierzu s. L. Raiser, Vertragsfunktion und Vertragsfreiheit, in: 100 Jahre deutsches Rechtsleben, 1960, I, S. 101 ff.; K. Zweigert, „Rechtsgeschäft“ und „Vertrag“ heute, in: Jus Privatum Gentium, Festschrift für Rhein-stein, 1969, II, S. 499 ff.; F. Rittner, Vertrag, HDSW 1961, Bd. 11, S. 264; aus dem früheren Schrifttum s. W. Schmidt-Rimpler, Grundfragen einer Erneuerung des Vertragsrechts, AcP 147 (1941), S. 130 ff.

⁶ Vgl. L. Raiser (Anm. 5), S. 118 ff.; S. 128 ff.; zur sozial-ökonomischen Funktion des Vertrages s. S. Simitis, Die faktischen Vertragsverhältnisse, 1957, S. 59 ff.; S. 533 ff.

⁷ Zum Problem der Vertragsfreiheit und ihrer Grenzen siehe etwa J. Esser, Schuldrecht I, 4. Aufl. 1970, S. 81 ff.; ferner G. Boehmer, Einführung in das Bürgerliche Recht, 2. Aufl. 1965, S. 269 ff.; zum Problem der Privatautonomie als Grundlage der Vertragsfreiheit s. W. Flume, Rechtsgeschäft und Privatautonomie, 100 Jahre deutsches Rechtsleben, 1960, I, S. 135 ff.; ders., Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, II: Das Rechtsgeschäft, 1965, § 1.

⁸ Hierzu grundlegend L. Raiser, Das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, 1935 (1961); H. Schmidt-Salzer, Das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, 1967; neuerdings etwa A. Schorlit, Gesetzliche Regelungen für AGB, ZRP 1970, S. 175 ff.; S. 195 ff.; R. Knieper, Technische Rationalität in AGB?, ZRP 1971, S. 60 ff.; D. Hart, Allgemeine Geschäftsbedingungen und Justizsystem, Kritische Justiz, 1971, S. 269 ff.

⁹ Hierzu zuletzt unter Berufung auf die frühere Rechtsprechung BGH JZ 1971, S. 623 f. mit kritischen Anmerkungen von Lüderitz.

¹⁰ Zur Rechtsprechung des BGH und ihrer Entwicklung vgl. V. Emmerich, Der finanzierte Abzahlungskauf, JuS 1971, S. 273.

¹¹ BGBl., I, S. 389. Während einer Übergangszeit galt das Recht der Wohnraumbewirtschaftung in den sogenannten „schwarzen Kreisen“. Das neue Mietrecht galt in den „weißen Kreisen“. Zu den teilweise komplizierten Regelungen der Übergangszeit siehe insbesondere H. Roquette, Das Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches, 1966; H.-G. Pergande, Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, 1960; ders., Wohnraummietrecht, Kommentar 1965 ff.; sowie die Nachweise in den einschlägigen Kommentaren zum BGB. Die für West-Berlin geltenden Sonderbestimmungen sind abgedruckt unter Nr. 15 der Gesetzessammlung Miet-, Wohn- und Wohnungsbaurecht, 1963 ff. (1971). — Ausnahmen gelten für Teilbereiche, etwa für Sozialwohnungen. Vgl. das Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnbindungsgesetz 1965) i. d. F. der Bekanntmachung vom 1. August 1968 (BGBl., I, S. 889), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1971, BGBl., I, S. 1993, S. 1998.

¹² § 556 a eingefügt durch Gesetz vom 13. Juni 1960 (BGBl., I, S. 389); Abs. 8 neu gefaßt durch Gesetz vom 20. Juli 1963 (BGBl., I, S. 505), Abs. 4 und 7 geändert durch Gesetz vom 17. Juli 1964 (BGBl., I, S. 475) sowie Abs. 1 bis 3 und 6 neu gefaßt, Abs. 5 Satz 2 angefügt durch Gesetz vom 21. Dezember 1967 (BGBl., I, S. 1248); Änderung des § 556 a Abs. 1 und 6, § 564 b durch Gesetz vom 4. November 1971, BGBl., I, S. 1745.

¹³ BGBl., I, S. 1839.

¹⁴ Vgl. hierzu etwa W. Drews-K. Schumann, Zu den Aufgaben des neuen ZGB, in: Probleme des sozialistischen Zivilrechts, 1963, S. 20 f.

¹⁵ G. A. Lübchen, Aufgaben und Gegenstand des künftigen Zivilgesetzbuches, NJ 1969, S. 549.

¹⁶ § 18 Abs. 2 der Wohnraumlernungsverordnung vom 24. Oktober 1967 (GBl., II, S. 733) mit 1. DB vom 24. Oktober 1967, GBl., II, S. 739.

Kapitel II

- ¹⁷ VO über den Verkehr mit Grundstücken vom 11. Januar 1963, BGBl., II, S. 159.
- ¹⁸ Vgl. zur Einordnung derartiger Allgemeiner Bedingungen, die nichts mit den Allgemeinen Geschäftsbedingungen in der Bundesrepublik gemein haben, H. Püschel, Allgemeine Bestimmungen über Schuldverhältnisse, in: Probleme des sozialistischen Zivilrechts, 1963, S. 140 f.
- ¹⁹ H. Klinger in: Das Zivilrecht der DDR, Allgemeiner Teil, 2. Aufl. 1958, S. 136; zum Problem der Sittenwidrigkeit bei § 138 BGB s. auch G. Dornberger, a. a. O., S. 304 ff.; zum Begriff der Sittenwidrigkeit in der „antifaschistisch-demokratischen Ordnung“ vgl. das Urteil des KG, NJ 1952, S. 35 f. mit Anmerkungen von H. Benjamin.
- ²⁰ Vgl. etwa OGZ 1, S. 19 (Nichtigkeit von Abreden beim Mietvertrag); a. a. O., S. 100 (Nichtigkeit von Rechtsgeschäften, die der Durchführung und Unterstützung des von Hitlerdeutschland angezettelten verbrecherischen Krieges dienen); zum Problem des Unterhaltsvergleichs bei der Ehescheidung s. OGZ 2, S. 50; 4, S. 240; zur Sittenwidrigkeit eines Vermögens OGZ 9, S. 146; zur Unzulässigkeit der Sicherungsübereignung im Zusammenhang mit Formularverträgen s. Stadtgericht von Groß-Berlin, NJ 1960, S. 662 f. mit Anmerkungen von Cohn; zur Unzulässigkeit sogenannter partiarischer Darlehen vgl. BG Potsdam, NJ 1970, S. 93.
- ²¹ Vgl. OGZ 1, S. 23 f. (Anerkennung des Grundsatzes, daß jeder Vertragspartner bei der Abwicklung von Vertragsverhältnissen verpflichtet ist, die Interessen des anderen Teils zu berücksichtigen und dessen Benachteiligung zu vermeiden); zum Gedanken der Verwirkung s. OGZ 1, S. 19; S. 174; S. 206 (zur Treuwidrigkeit müssen besondere Umstände hinzukommen); OGZ 2, S. 43 (Verwirkung von Lohn- und Gehaltsansprüchen); a. a. O., S. 46 (Verwirkung eines Unterhaltsanspruchs); nach OGZ 3, S. 191, ermöglicht der Gesichtspunkt der Vernachlässigung bestimmter Pflichten (hier: Architekt hält sich nicht an Planaufgaben) die Herabsetzung einer nach GOA zu leistenden Vergütung; zum Problem des Wegfalls der Geschäftsgrundlage s. OGZ 3, S. 289; 10, S. 171 ff. (Gedanke der *clausula rebus sic stantibus* bei Mietverhältnissen); BG Potsdam, NJ 1968, S. 476 f.; OG, NJ 1965, S. 557 ff. (Abänderung von Verträgen wegen wesentlicher Veränderungen der Verhältnisse); zur Einrede der Arglist s. Stadtgericht von Groß-Berlin, NJ 1959, S. 188.
- ²² P. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, 1971, S. 105.
- ²³ F. Wieacker, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl. 1967, S. 623.
- ²⁴ Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen vom 15. August 1969, BGBl., I, S. 1189.
- ²⁵ BVerfGE 21, S. 82 f.; 24, S. 367 ff.; 25, S. 112 ff.
- ²⁶ Vgl. RG, JW 1928, S. 2705; 1932, S. 2866. Aus der Literatur siehe insbesondere M. Wolff, Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe für W. Kahl, 1923.
- ²⁷ BGHZ 6, S. 278 ff.; umfangreiche Nachweise bei Th. Maunz-G. Dürig, Grundgesetz, 1970, Rdnr. 30 ff. zu Artikel 14 GG, und O. Kimminich, in: Bonner Kommentar, Artikel 14 Rdnr. 9 (Zweitberatung, 1964).
- ²⁸ BVerfGE 1, S. 277 f.; 4, S. 242; 14, S. 293 f.; 18, S. 397.
- ²⁹ BSGE 5, S. 43.
- ³⁰ BGHZ 23, S. 157; 49, S. 231; 50, S. 73; BGH, LM Nr. 32 zu Artikel 14 (Ea) GG.
- ³¹ L. Raiser, Der Stand der Lehre vom subjektiven Recht im Deutschen Zivilrecht, JZ 1961, S. 468; E. v. Caemmerer, Wandlungen des Deliktsrechts, in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, Festschrift zum hundert-jährigen Bestehen des Deutschen Juristentages, II, S. 49 ff.; S. 83 ff.; E. Wolf, Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, in: Festschrift für F. v. Hippel, 1967, S. 665 ff.; zuletzt R. Wiethölter, Zur politischen Funktion des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, Kritische Justiz 1970, S. 121 ff.
- ³² Aus der umfangreichen Rechtsprechung vgl.: BGHZ 3, S. 270; 8, S. 142; 14, S. 294; 24, S. 200; 28, S. 203; 29, S. 65; 32, S. 133; 36, S. 91; 38, S. 90; 38, S. 200; 43, S. 359; 45, S. 296.
- ³³ BGHZ 23, S. 163.
- ³⁴ BGHZ 45, S. 159; 48, S. 60; 48, S. 66.
- ³⁵ BGH, NJW 1967, S. 1857.
- ³⁶ BVerfGE 24, S. 367; S. 389.
- ³⁷ BVerfGE 18, S. 132; 20, S. 361; 21, S. 155; 25, S. 117.
- ³⁸ Auf das Abgrenzungskriterium des Sonderopfers stellt insbesondere die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs maßgeblich ab; BGHZ 6, S. 280; 13, S. 93; 37, S. 46; vgl. die Übersicht bei H. Kröner, Begriffe und Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zur Eigentumsгарantie, DVBl., 1969, S. 157 ff.; L. Peter, Zur neueren Enteignungsrechtsprechung des BGH, JZ 1969, S. 54 ff. Das Bundesverwaltungsgericht erblickt dagegen das Wesen der Enteignung mehr in der Unzumutbarkeit, Schwere und Tragweite der Beeinträchtigung; BVerwGE 5, S. 145 f., bezieht jedoch den Gedanken der Sonderbeeinträchtigung neuerdings in seine Erwägungen mit ein; BVerwGE 15, S. 1.
- ³⁹ BGHZ 6, S. 270; 7, S. 296; 32, S. 208. Im Gegensatz zu der ersten der genannten Entscheidungen verzichtet die neuere Rechtsprechung auch auf das Erfordernis des schuldhaften Eingriffs; jede rechtswidrige Beeinträchtigung sei schon wegen ihrer Rechtswidrigkeit als Sonderopfer anzuerkennen.
- ⁴⁰ BGBl., I, S. 1125.
- ⁴¹ Zur Zulässigkeit von Baugeboten vgl. BVerwGE 7, S. 299. Zum Städtebauförderungsgesetz insgesamt vgl. H. Küppers-B. Reinartz, Das Städtebauförderungsgesetz, NJW 1971, S. 2041 ff.
- ⁴² Wasserhaushaltsgesetz vom 27. Juli 1957, BGBl., I, S. 1110, Ber. S. 1368, i. d. F. vom 15. August 1967, BGBl., I, S. 909.
- ⁴³ Zum Grundstücksverkehrsgesetz vgl. BVerfG, NJW 1969, S. 1475.
- ⁴⁴ Zur Zulässigkeit von Flurbereinigungsmaßnahmen vgl. BVerwGE 1, S. 227.
- ⁴⁵ BVerfGE 19, S. 119.
- ⁴⁶ BGHZ 45, S. 86 ff.; BVerfGE 19, S. 119.
- ⁴⁷ M. Kriele, Plangewährleistungsansprüche? DOV 1967, S. 533; H. P. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, hrsg. v. J. H. Kaiser, 1966, S. 111.
- ⁴⁸ Badura (Anm. 22), S. 111; M. Oldiges, Grundlagen eines Plangewährleistungsanspruchs, 1970; H. P. Ipsen, Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Planung I, hrsg. v. H. J. Kaiser, 1965, S. 60 ff.; W. von Simon, Planänderung als Rechtsproblem, in: Planung I, S. 405 ff.
- ⁴⁹ Gesetz über das Wohnungseigentum und Dauerwohnrecht vom 15. März 1951, BGBl., I, S. 175.
- ⁵⁰ Schiffsgesetz vom 15. November 1940, RGBl., I, S. 1499.
- ⁵¹ Das BGB unterscheidet Grunddienstbarkeiten (§§ 1018 ff.), die dem jeweiligen Eigentümer eines bestimmten Grundstücks, und beschränkte persönliche Dienstbarkeiten (§§ 1090 ff.), die einer bestimmten Person zustehen.
- ⁵² F. Baur, Lehrbuch des Sachenrechts, 6. Aufl. 1970, S. 564 ff.; S. 542 ff.
- ⁵³ Zu den Änderungen von 1967 vgl. H. Roquette, Neues Soziales Mietrecht, 1969; eine neuerliche Änderung hat das Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietver-

- hältnisse über Wohnraum vom 25. November 1971, BGBl., I, S. 1839, gebracht.
- ⁵⁴ Vgl. z. B. das baden-württembergische Gesetz über das Nachbarrecht vom 14. Dezember 1959, GBl., S. 171.
- ⁵⁵ Ob das Bundesverfassungsgericht die Steuerpflicht als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Erbrechts ansehen würde oder ob es in Anlehnung an seine Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie (BVerfGE 4, S. 17; 6, S. 298; 19, S. 267 ff.; 23, S. 314 f.) davon ausginge, Geldleistungspflichten berührten die Garantie des Erbrechts nicht, erscheint allerdings zweifelhaft.
- ⁵⁶ Gutachten zur Reform der direkten Steuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9, S. 72—79; Lang, Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Erbschaftsteuergesetzes, hrsg. v. d. Pressestelle des Hessischen Ministers der Finanzen, 1970.
- ⁵⁷ Zu der Frage, ob und inwieweit sich die Erbschaftsteuer als Instrument der Vermögensumverteilung eignet, siehe insbesondere K. P. Kisker, Die Erbschaftsteuer als Mittel der Vermögensdistribution, 1964.
- ⁵⁸ Die statistischen Angaben der DDR sind im Jahre 1968 insofern umgestellt worden, als zum Bezugspunkt des Anteils der einzelnen Eigentumsformen anstelle des gesellschaftlichen Gesamtprodukts (Bruttoprodukt) das Nettoprodukt gewählt worden ist. Da die Herstellung einer einheitlichen Bezugsgröße auf Grund der veröffentlichten Daten nicht möglich ist, muß die Entwicklung durch zwei Tabellen verdeutlicht werden.
- ⁵⁹ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Dokumente, Kommentar; Hrsg. K. Sorgenicht u. a., 2 Bde., 2. Aufl. 1969, (zit. als Verf. Komm.) I, S. 319 f.
- ⁶⁰ Verf. Komm., I, S. 325.
- ⁶¹ F. Behrens, Kritik der politischen Ökonomie und ökonomische Theorie des Sozialismus, in: W. Euchner, A. Schmidt (Hrsg.), Kritik der politischen Ökonomie heute, 1968, S. 297.
- ⁶² H. Luft-H. Schmidt, Die neue Verfassung und das sozialistische Eigentum, StuR 1968, S. 724; H. Luft, Die wissenschaftlich-technische Revolution und die Überlegenheit der sozialistischen Planwirtschaft in Theorie und Praxis, in: Wirtschaftswissenschaft 1969, S. 4; H. Oberländer-M. Posch, Probleme der rechtlichen Regelung des Volkseigentums, StuR 1969, S. 1819.
- ⁶³ Vgl. etwa H. Hofman, Sozialistisches Eigentum und Staatsmacht, StuR 1969, S. 1224; K. Groschoff, Zu Grundfragen des sozialistischen Eigentums an den Produktionsmitteln und seiner Entwicklung in der DDR, in: Wirtschaftswissenschaft 1970, S. 321; G. Brunner, Zu den Aufgaben, Rechten und Befugnissen der Werktätigen als sozialistische Eigentümer, StuR 1971, S. 1304.
- ⁶⁴ Vgl. im einzelnen VO über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der volkseigenen Produktionsbetriebe vom 9. Februar 1967, GBl., II, S. 121; VO über die Bildung und Rechtsstellung von volkseigenen Kombinat von 16. Oktober 1968, GBl., II, S. 963; VO über das Verfahren der Gründung und Zusammenlegung von volkseigenen Betrieben vom 16. Oktober 1968, GBl., II, S. 965. Siehe hierzu auch G. Pflücke, Die Entwicklung der Rechtsstellung der volkseigenen Produktionsbetriebe, in: Vertragssystem 1967, S. 726.
- ⁶⁵ Verf. Komm., I, S. 366 f.
- ⁶⁶ R. Arlt, Grundriß des LPG-Rechts, 1959, S. 259.
- ⁶⁷ A. a. O., S. 479 f.; K. Bönninger-R. Hähnert, Der Investitionsbeitrag in der LPG Typ I, StuR 1964, S. 839.
- ⁶⁸ Im Jahre 1970 gehörten 38,7 % der LPG zum Typ I oder II, in denen 17,4 % aller in LPG ständig Berufstätigen beschäftigt waren; errechnet nach dem Statistischen Jahrbuch der DDR, 1971, S. 184.
- ⁶⁹ § 2 des Gesetzes zur Förderung des Handwerks vom 8. August 1950, GBl., S. 827.
- ⁷⁰ Vgl. P. Hofmann, Subjektives Recht und Wirtschaftsordnung, 1968, S. 88; s. hierzu auch die Präambel der VO über die Regelung der Gewerbetätigkeit in der privaten Wirtschaft vom 28. Juni 1956, GBl., I, S. 558.
- ⁷¹ Verordnung über die Bildung halbstaatlicher Betriebe vom 26. März 1957, GBl., I, S. 253.
- ⁷² Verf. Komm., I, S. 347.
- ⁷³ Ziff. 68 des Musterstatuts für LPG Typ III vom 9. April 1959, GBl., I, S. 350; Arlt (Anm. 66), S. 461; Bönninger-Hähnert (Anm. 67), S. 839; Verf. Komm., I, S. 364.
- ⁷⁴ VO über den Verkehr mit Grundstücken — Grundstücksverkehrsordnung — vom 11. Januar 1963, GBl., II, S. 159, mit 1. DB vom 22. März 1963, GBl., II, S. 201, AO vom 27. März 1963, GBl., II, S. 202, und 2. DB vom 16. März 1965, GBl., II, S. 273.
- ⁷⁵ Verf. Komm., I, S. 388.
- ⁷⁶ Vgl. z. B. das Aufbaugesetz vom 6. September 1950, GBl., S. 965, mit dem dazugehörigen Entschädigungsgesetz vom 25. April 1960, GBl., I, S. 257, sowie §§ 40 ff. des Wassergesetzes vom 17. April 1963, GBl., I, S. 77; § 4 des Atomenergiegesetzes vom 28. März 1962, GBl., I, S. 47; § 10 des Verteidigungsgesetzes vom 20. September 1961, GBl., I, S. 175.
- ⁷⁷ G. Dornberger, Sachenrecht, 1956, S. 41; H. Kleine, Sachenrecht, 1956, S. 111.
- ⁷⁸ Vgl. OG, NJ 1959, S. 574.
- ⁷⁹ H. Nathan, Das Zivilprozeßrecht der DDR, II, 1958, S. 15.
- ⁸⁰ VO über den Rang volkseigener Forderungen im Konkurs des Schuldners vom 25. Oktober 1951, GBl., S. 955, mit Änderungs-VO vom 19. März 1953, GBl., S. 460.
- ⁸¹ § 26 Abs. 3 LPG-Gesetz; vgl. auch einzelne Regelungen in den Musterstatuten LPG Typ I bis III.
- ⁸² § 14 Abs. 3 Satz 2 LPG-Gesetz; s. auch §§ 8 bis 17 der 1. DVO zum LPG-Gesetz vom 27. November 1959, GBl., I, S. 905.
- ⁸³ Vgl. insbesondere Bodennutzungs-VO vom 17. Dezember 1964, GBl., II, 1965, S. 233, Ber. S. 299; VO über Bodennutzungsgebühr vom 15. Juni 1967, GBl., II, S. 487; Wassergesetz vom 17. April 1963, GBl., I, S. 77; Landeskulturgesetz vom 14. Mai 1970, GBl., I, S. 67 mit 2. DVO vom 14. Mai 1970, BGBl., II, S. 336.
- ⁸⁴ Verf. Komm., I, S. 349.
- ⁸⁵ Freilich kam das Gesetz so lange nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erst auf Grund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 1969 (BVerfGE 25, S. 167) zustande. Darin bestimmte das Gericht, daß die Rechtsprechung im Falle des Untätigbleibens des Gesetzgebers bis zum Ende der laufenden (fünften) Legislaturperiode des Bundestages den Willen der Verfassung so weit wie möglich zu verwirklichen habe. Artikel 6 Abs. 5 GG erlange insoweit derogierende Kraft gegenüber entgegenstehendem einfachen (BGB) Recht.
- ⁸⁶ Vgl. BVerfGE 6, S. 71 f.; 6, S. 388; 24, S. 135; Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 Verf. bestimmt ausdrücklich: „Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Ehe und Familie.“
- ⁸⁷ Vgl. zum Begriff der Ehe § 1353 Abs. 1 BGB; Präambel zum FGB, Abs. 1.
- ⁸⁸ Präambel Abs. 3 FGB; vgl. Verf. Komm., II, Artikel 38 Anm. 1, S. 166.
- ⁸⁹ Vgl. BVerfGE 6, S. 55 (Der Gesetzgeber darf nicht durch eine bestimmte Besteuerungsform eine bestimmte Gestaltung der privaten Sphäre der Ehe erzwingen); 24, S. 119; H. Dölle, Familienrecht, I, 1964, § 2 II 3, S. 19 f.; J. Gernhuber, Lehrbuch des Familienrechts, 2. Aufl. 1971, § 1 I 2, S. 2; W. Müller-Freienfels, Ehe und Recht, 1962, S. 38 f., insbesondere S. 41 f.; E. Scheffler, Ehe und Familie, in: K. A. Bettermann -

Kapitel II

H. C. Nipperdey - U. Scheuner, Die Grundrechte, IV/1, 1960, S. 261; dagegen L. Ansorg, Familienrecht der DDR, Leitfaden, Berlin 1967, S. 25 ff.

⁹⁰ Vgl. z. B. BGHZ 6, S. 360 ff.

⁹¹ F. W. Busch, Probleme der Familienerziehung in der DDR, in: Pädagogik und Schule in Ost und West, 1969, S. 270.

⁹² Vgl. OG, NJ 1952, S. 123; NJ 1960, S. 480; LG Meiningen, NJ 1951, S. 35 mit Anmerkungen von Nathan.

⁹³ Verf. Komm., II, Artikel 19 Anm. 4, S. 16.

⁹⁴ Das Familienrecht der DDR, Kommentar, hrsg. vom Ministerium der Justiz, 3. Aufl. 1970 (zitiert als FGB-Komm.), Präambel Rdnr. 1, S. 22; vgl. § 1 FGB Rdnr. 2.

⁹⁵ § 8 PStG; § 14 EheG; § 187 DA (Dienstverordnung für Standesbeamte und ihre Aufsichtsbehörden von 1968).

⁹⁶ § 24 PStG-DDR; § 11 Abs. 1, § 12 4. DB zum PStG-DDR; § 6 Abs. 1 Satz 1 FGB; auch § 27 Abs. 1 Satz 1 PStG-DDR.

⁹⁷ Diese Regelung erinnert an die früher vom BGB vorgesehene führende Rolle des Mannes in Ehe und Familie. So G. Beitzke, § 7 II 3, S. 28.

⁹⁸ Das gesamte Recht der Ehegattenmitarbeit ist sehr umstritten; es können hier nicht alle Auffassungen darüber ausgebreitet werden, unter welchen Umständen und in welchem Umfange ein Ehegatte entgeltlich oder unentgeltlich zur Mitarbeit im Beruf oder Geschäft des anderen oder auch im gemeinsamen Haushalt verpflichtet sein soll; die heute wohl schon herrschende Meinung spricht sich im Grundsatz für eine entgeltliche Mitarbeit aus.

⁹⁹ Artikel 1 Nr. 7 „§ 1361 BGB“ Entw. d. 1. EheRG, Bundestagsdrucksache VI/2577.

¹⁰⁰ FGB-Komm. § 12 FGB Rdnr. 1.; E. Göldner, Aufwendungen für die Familie und vermögensrechtliche Beziehungen zwischen Ehegatten, NJ 1965, S. 238.

¹⁰¹ KG, NJ 1952, S. 377.

¹⁰² FGB-Komm., § 12 FGB Rdnr. 2.3; zum bisherigen Verlauf der Diskussion über den FGB-Entwurf, NJ 1965, S. 416; H. Benjamin, Das Familiengesetzbuch — Grundgesetz der Familie, NJ 1966, S. 4; Ansorg (Anm. 89), S. 68.

¹⁰³ Vgl. G. Schlicht, Das Familien- und Familienverfahrensrecht der DDR, 1970; krit. G. Schiller nach F. Niethammer, Beratung zum Entwurf des Familiengesetzbuches, StuR 1965, S. 1364.

¹⁰⁴ Richtlinie Nr. 24 des Plenums des OG der DDR zur Aufhebung der Eigentums- und Vermögensbereitschaft der Ehegatten während und nach Beendigung der Ehe vom 22. März 1967, GBl., II, S. 180; vgl. auch §§ 37 bis 40 FVerfO; s. ferner den Beschluß des Präsidiums des OG vom 18. Mai 1966, NJ 1966, S. 411; vgl. auch Schlicht, a. a. O., S. 139.

¹⁰⁵ W. Seifert, Fragen der Vermögensbeziehungen in den Familienverhältnissen der DDR, StuR 1965, S. 1334 ff.; Ehe und Familie in der DDR, Einführung zum Entwurf des Familiengesetzbuches, hrsg. v. Ministerium der Justiz der DDR, 1965, S. 23 f.

¹⁰⁶ Hinsichtlich des Erwerbs von Grundstücken gelten noch einige Sonderregeln; s. § 12 EGFG, OG-Richtl. Nr. 24 A I Nr. 3; zum Erwerb mit teils persönlichen, teils gemeinschaftlichen Mitteln s. OG-Richtl., a. a. O.; dazu G. Hejhal, Zu einigen Problemen der Eigentums- und Vermögensbeziehungen der Ehegatten, NJ 1966, S. 293.

¹⁰⁷ OG-Richtl. Nr. 24 A II Nr. 7, 8, 9; FGB-Komm., § 39 FGB Rdnr. 2.3, 2.7; K.-H. Eberhardt - R. Daute - H. Duft, Antwort auf erste Fragen zur Anwendung des Familiengesetzbuches, NJ 1966, S. 289 f.; wenn wegen der Natur der Sachen nur eine ungleiche Verteilung möglich sein sollte, kann dem Begünstigten eine Pflicht zur Zahlung des Differenzbetrages auferlegt werden; hierzu FGB-Komm., § 39 FGB Rdnr. 3.4, 3.5.

¹⁰⁸ Vgl. insbesondere Eherechtskommission beim Bundesministerium der Justiz, Vorschläge zur Reform des Ehescheidungsrechts und des Unterhaltsrechts nach der Ehescheidung, 1970; Empfiehlt es sich, Gründe und Folgen der Ehescheidung neu zu regeln?, Verhandlungen des 48. DJT, II, Teil M, 1970.

¹⁰⁹ Vgl. 1. EheRG, Bundestagsdrucksache VI/2577, § 1568 (Härteklausel), Begr. S. 59; zum Problem der Härteklausel vgl. z. B. S. Simitis, Zur Reform des Scheidungsrechts, ZRP 1971, S. 38 ff.

¹¹⁰ Vgl. FGB-Komm., § 24 FGB Rdnr. 3.1; Schlicht (Anm. 103), S. 62, S. 105; vgl. auch OG-Richtl. Nr. 9 vom 1. Juli 1957, GBl., II, S. 235, abgedr. NJ 1957, S. 441, Vorspr.

¹¹¹ Vgl. OG, NJ 1966, S. 26, S. 28; FGB-Komm., § 24 FGB Rdnr. 3.3; Ansorg (Anm. 89), S. 144 f.

¹¹² § 12 FVerfO; Beschluß des Plenums des OG über die erzieherische Tätigkeit der Gerichte zur Erhaltung von Ehen vom 24. Juni 1970 — Pl B 1/70 —, NJ 1970, Beil. Nr. 3 zu Heft 15, Nr. 3.3; OG-Beschl. vom 15. April 1965 (NJ 1965, S. 309), Nr. 4, 5, 10; FGB-Komm., § 24 FGB Rdnr. 4.4; K.-H. Eberhardt, Die Aufgabe des Gerichts in der Aussöhnungsverhandlung, NJ 1967, S. 247; A. Grandke, Gedanken zur erzieherischen Funktion des Gerichts in Ehesachen, NJ 1970, S. 451; Bessere Vorbereitung der Aussöhnungsverhandlung durch höhere Qualität von Klage und Klageerwiderung, NJ 1970, S. 425; Zur erzieherischen Aufgabe der Gerichte vgl. A. Grandke - W. Rieger, Zu den Aufgaben der Gerichte im Eheverfahren, NJ 1970, S. 67 ff.; W. Strasberg, Die Aufgaben der Gerichte zur Erhaltung und Festigung von Ehe und Familie, NJ 1970, S. 445.

¹¹³ Bericht des Präsidiums des OG, NJ 1971, S. 198.

¹¹⁴ Vgl. statistisches Material insbes. bei K.-H. Eberhardt - W. Weise, Entwicklungstendenzen und Faktoren der Ehelösungen, NJ 1968, S. 76. Zu den Scheidungsgründen s. OG-Plenumsbeschl. vom 15. April 1965 (Anm. 112), Vorspr.; L. Ansorg, Zur Erforschung der Ursachen und begünstigenden Bedingungen für Ehekonflikte, NJ 1965, S. 319; L. Aresin, Einige medizinische Ursachen für Ehekonflikte, NJ 1965, S. 322; Grandke - Rieger (Anm. 112), S. 68 f.

¹¹⁵ §§ 1570 bis 1586 b 1. EheRG, Bundestagsdrucksache VI/2577.

¹¹⁶ §§ 1587 bis 1587 r 1. EheRG, Bundestagsdrucksache VI/2577.

¹¹⁷ Vgl. OG, NJ 1967, S. 612; FGB-Komm., § 29 FGB Vorbem.

¹¹⁸ Vgl. OG, NJ 1967, S. 612; zur Zumutbarkeit ferner OG, NJ 1969, S. 444; S. 446.

¹¹⁹ Vereinbarungen dürfen jedoch nicht gegen die Grundsätze des Familienrechts verstoßen; OG, NJ 1969, S. 159 f.; vgl. auch S. 479 f.

¹²⁰ BVerfGE 10, S. 59.

¹²¹ Vgl. BVerfGE 24, S. 119 — FamRZ 1968, S. 578; 10, S. 47; H. Engler, Zum Erfordernis der Einwilligung in die Adoption, FamRZ 1969, S. 63; W. Funk, Trennung der Familie von der Familie, FamRZ 1969, S. 69.

¹²² § 42 Abs. 2 FGB; vgl. Artikel 17 f., Artikel 25, Artikel 38 Verf.; Präambel, § 10 JugendG; Präambel, § 7, § 25 BildungsG; § 5 Schulpflichtbestimmungen (vom 14. Juli 1965, GBl., II, S. 625); Staatsratsbeschluß „Jugend und Sozialismus“ (vom 31. März 1967, GBl., I, S. 31); ferner die Grundsätze der sozialistischen Ethik und Moral, Verf. Komm., II, Artikel 19, Anm. 6; Artikel 38, Anm. 1, 5; FGB-Komm., § 42 FGB Rdnr. 2.2.

¹²³ § 3 Abs. 1 S. 2; § 4 Abs. 1; § 42 Abs. 4; § 44 FGB; vgl. §§ 32 f. JugendG; § 7 Abs. 4 S. 4 BildungsG; Verf. Komm., II, Artikel 38 Anm. 5.

¹²⁴ Artikel 1 Nr. 15 „§ 1671 Abs. 3 S. 2 BGB“ 1. EheRG, Bundestagsdrucksache VI/2577.

¹²⁵ Hierzu vgl. OG-Richtl. Nr. 25; FGB-Komm., § 25 FGB Rdnr. 1.; 2.1.

¹²⁶ Der Regelbedarf wird zur Wahrung der Rechtseinheit durch VO der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt; s. Regelunterhalts-VO vom 27. Juni 1970, BGBl., I, S. 1010.

¹²⁷ Vgl. hierzu FGB-Komm., § 54 FGB Rdnr. 2.1; H. Benjamin, Das Grundgesetz der Familie im Sozialismus, in: Glückliches Familienleben — Anliegen des Fami-

liengesetzbuches der DDR, Hrsg. Kanzlei des Staates der DDR, 1965, S. 29; NJ 1966, S. 6.

¹²⁸ Umfang und Berechnung ergeben sich aus OG-Richtl. Nr. 18 vom 21. September 1966; vgl. FGB-Komm., § 46 FGB Rdnr. 3.

¹²⁹ Schlicht (Anm. 103) hebt die Bedeutung dieser Neuerung hervor, S. 158 f.

¹³⁰ Vgl. W. Schrod, Das Erbrecht des außerhalb der Ehe geborenen Kindes, NJ 1966, S. 299.

Kapitel III

Wirtschaftsrecht

- ◆ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland erkennt Grundrechte der wirtschaftlichen Freiheit und das Prinzip des Sozialstaats an, legt aber eine bestimmte Wirtschaftspolitik und -ordnung nicht fest. Nach der Verfassung der DDR beruht die Volkswirtschaft auf dem „sozialistischen Eigentum“ an den Produktionsmitteln und ist „sozialistische Planwirtschaft“. (240—242, 250—253)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland beschränkt sich der Staat auf konjunkturpolitische Globalsteuerung und Wettbewerbspolitik. In einzelnen Bereichen, z. B. Energie, Verkehr und Landwirtschaft, findet eine hoheitliche Wirtschaftslenkung statt. In beträchtlichem Umfange erfolgt die Steuerung und Leitung des Wirtschaftsprozesses auf der Grundlage des europäischen Gemeinschaftsrechts. In der DDR wird der Wirtschaftsablauf durch verbindliche staatliche Pläne und in deren Vollzug durch das Vertragssystem gesteuert. (248, 249, 255, 267, 269, 270, 272, 273, 262, 263, 274)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wird das Bank- und Kreditwesen durch die kredit- und währungspolitische Funktion der Bundesbank, das privatwirtschaftliche System der Geschäftsbanken und den Kapitalmarkt gekennzeichnet. In der DDR sind die Banken staatliche Organe, die das Geld- und Kreditwesen leiten und kontrollieren. (277—279, 281—283)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland stellt die Rechtsordnung für unternehmerische Betätigung eine Reihe von frei wählbaren Rechtsformen des Gesellschafts- und Genossenschaftsrechts zur Verfügung. Die Rechtsformen der wichtigsten Wirtschaftseinheiten in Industrie und Landwirtschaft der DDR sind die VEB und die LPG. (287, 288, 291, 292, 297)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland werden marktbeherrschende Stellungen von Unternehmen und Unternehmensverbindungen sowie wettbewerbsbeschränkendes Verhalten rechtlich kontrolliert. In der DDR bestimmen Struktur- und Wachstumsziele der sozialistischen Planwirtschaft Art und Umfang der Unternehmenskooperation und Konzentration der Wirtschaftseinheiten. (303, 309)

I. Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung

a) Bundesrepublik Deutschland

Wirtschaftsverfassung und parlamentarische Demokratie

240. Der Ausdruck „Wirtschaftsverfassung“ ist mehrdeutig¹. Man kann darunter in einem weiteren Sinne den auf die Wirtschaft bezogenen Teil der Rechtsordnung, also die Summe der Rechtssätze verstehen, die Organisation und Ablauf des wirtschaftlichen Prozesses grundlegend und auf Dauer regeln

sollen. Für dieses weitverzweigte Normengefüge hat sich mehr und mehr der Ausdruck „Wirtschaftsordnung“ eingebürgert. „Wirtschaftsverfassung“ soll in diesem Sinne hier nur die verfassungsrechtlichen Bestimmungen bezeichnen, d. h. die Artikel des Grundgesetzes, die sich auf wirtschaftliche Abläufe beziehen und damit ein dem Umfang nach kleiner, aber besonders wichtiger Teil der Wirtschaftsordnung sind.

Das Grundgesetz hat sich nicht für ein bestimmtes wirtschaftliches System entschieden. Vor allem im Vergleich mit der Weimarer Verfassung sagen seine Bestimmungen wenig zu konkreten Fragen wirtschaftlicher Gestaltung. Auch die derzeitige Wirt-

Kapitel III

schaftsordnung, in der sich Marktabläufe mit staatlicher Lenkung und privatrechtliche Organisationsformen mit öffentlich-rechtlichen Anordnungen verbinden, wird von der Verfassung nicht vorgezeichnet und fixiert, sondern stellt nur ein von ihr akzeptiertes Ergebnis politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse dar. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb mehrfach die „wirtschaftspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes betont². Sie darf nicht als ein „Ausklammern“ wichtiger Strukturfragen, sondern muß als prinzipielle Entscheidung für die wirtschaftspolitische Zuständigkeit einer demokratisch legitimierten Gesetzgebung verstanden werden. Die Wirtschaftsordnung sollte nicht ein für allemal festgelegt, sondern der Disposition sich ändernder Mehrheiten im Parlament offengehalten werden; über Wirtschaftspolitik soll die Legislative und nicht das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

Dieser politische Spielraum ist jedoch nicht unbegrenzt. Er findet seine verfassungsrechtlichen Schranken in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsgrundsätzen, im sozialstaatlichen Auftrag und in grundrechtlichen Gewährleistungen³. Dabei kommen dem Sozialstaatsprinzip und einigen Grundrechten besondere Bedeutung zu.

*Das Sozialstaatsprinzip als Zielbestimmung
wirtschaftsordnender Politik*

241. Der Sozialstaatsatz der Artikel 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1, den eine Reihe von Einzel- und Sonderbestimmungen des Grundgesetzes⁴ verdeutlichen, begründet die umfassende Verantwortung des Staates für die Herstellung und Wahrung sozialer Gerechtigkeit. Deshalb hat Wirtschaftspolitik stets zugleich „Gesellschaftspolitik“ zu sein.

Die normative Kraft der sozialstaatlichen Verfassungsdirrektive ist freilich nicht sehr groß; sie ist ein „der konkreten Ausgestaltung in hohem Maße fähiges und bedürftiges Prinzip“⁵. Diese Ausgestaltung obliegt vor allem dem Gesetzgeber, dessen „wirtschaftspolitischer Entscheidungsfreiheit“⁶ weiter Raum zu Anordnungen verbleibt, für deren Legitimation er sich nicht auf die Staatszielbestimmung berufen kann, sondern die er politisch zu verantworten hat. Das zeigt sich besonders dort, wo die auf der Basis privatwirtschaftlicher Produktionsweise operierende Sozialpolitik in Zielkonflikte gerät, weil der zusätzliche Einsatz finanzieller Mittel den Geldwert gefährdet oder eine über die Besteuerung der Gewinne betriebene Vermögenspolitik Investitionsanreize beseitigt, weil etwa der zusätzliche Einsatz finanzieller Mittel den Geldwert gefährdet oder eine über die Besteuerung der Gewinne betriebene Vermögenspolitik Investitionsanreize beseitigt. Umgekehrt ist jedoch davon auszugehen, daß die Sozialstaatsklausel den legislatorischen Spielraum zu erweitern vermag. Denn Grundrechtsschranken sind gerade auch dort in ihrem Sinn auszulegen, wo es um eine gerechtere Vermögensverteilung, den Zugang der Arbeitnehmer zu wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen oder die Verbesserung von Infor-

mations-, Bildungs- und damit auch Einkommenschancen für bisher benachteiligte Schichten geht.

*Die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung
von Grundrechten*

242. Damit ist bereits angedeutet, daß die einzelnen Grundrechte nicht isoliert als ein für allemal vorgegebene Ausgrenzungen individueller Freiheitsräume verstanden werden dürfen; sie müssen stets im Zusammenhang einer Verfassungsordnung, die auf Entfaltung von Freiheit in und nicht neben der zum Staat verfaßten Gesellschaft angelegt und angewiesen ist, interpretiert werden. Andererseits bilden die Grundrechte kein geschlossenes System, aus dem fertige politische Programme deduziert werden könnten: Sie legen den Gesetzgeber nicht auf bestimmte Ziele wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltung fest, sondern beschränken ihn in der Wahl und in der Handhabung der zur Erreichung seiner Ziele in Frage kommenden Mittel. Das Bundesverfassungsgericht kann nur prüfen, ob das wirtschafts- oder sozialpolitische Ziel wichtig genug ist, um die drohende Beeinträchtigung zu rechtfertigen, und ob diese Beeinträchtigung auch erforderlich ist, um das politische Ziel zu erreichen.

Gleichheit

243. Das zeigt sich besonders deutlich beim Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG: Seine Verwirklichung ist vor allem Aufgabe der Gesetzgebung. Das Bundesverfassungsgericht lehnt es deshalb ab, ihr Ergebnis daraufhin zu überprüfen, ob die gerechteste und zweckmäßigste Regelung gefunden worden ist. Es beschränkt die verfassungsrechtliche Kontrolle auf die Frage, ob tatsächliche Gleichheiten oder Ungleichheiten der zu ordnenden Lebensverhältnisse wenigstens insoweit berücksichtigt worden sind, daß der Vorwurf willkürlicher Differenzierungen ausgeschlossen werden kann. Und mit Rücksicht auf den der Legislative zugewiesenen Spielraum wird eine gesetzliche Regelung nur dann als willkürlich beanstandet, wenn ihre Unsachlichkeit evident ist⁷. Das heißt umgekehrt: solange sich die Gesetzgebung auf sachbezogene Gesichtspunkte und auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse stützt, bleibt sie im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen. Deshalb verstoßen wirtschaftslenkende Gesetze nicht schon deshalb gegen den Gleichheitssatz, weil sie die Wettbewerbslage verändern; und gesetzliche Typisierung ist auch dann zulässig, wenn sie Besonderheiten nicht nur einzelner Fälle, sondern ganzer Gruppen vernachlässigt⁸.

Dem Privatrecht liegt der Gleichheitssatz als Gebot gleicher Ausgangschancen im Wettbewerb zugrunde. Er kann sich angesichts erheblicher Machtungleichgewichte zum Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung verdichten. So verbietet § 26 Abs. 2 GWB marktbeherrschenden Unternehmen und Kartellen die Diskriminierung anderer Unternehmen „ohne sachlich gerechtfertigten Grund“; und § 26 Abs. 1 GWB untersagt Zusammenschlüsse, durch die Konkurrenten mittels Liefer- oder Bezugssperren unbillig beeinträchtigt werden sollen. Vor allem Verkehrsbetriebe

und Energieversorgungsunternehmen werden durch gesetzliche Sonderbestimmungen (z. B. § 453 HGB, § 3 EVO, § 6 EnergiewirtschaftG, § 22 PersBefG) zum Vertragsabschluß verpflichtet. Die Rechtsprechung hat über diese Spezialtatbestände hinaus eine derartige Kontrahierungspflicht überall dort bejaht, wo im Hinblick auf die rechtliche oder faktische Monopolstellung keine Wahl zu anderweitigem Vertragsabschluß besteht⁹. In zahlreichen anderen Fällen hat das Privatrecht freilich noch keine befriedigende Antwort auf die durch zunehmende Konzentration wirtschaftlicher Macht sich aufdrängenden Fragen gefunden.

Freiheit

244. Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit auch auf wirtschaftlichem Gebiet¹⁰; sie steht unter dem Vorbehalt der Rechte anderer, der verfassungsmäßigen Ordnung und des Sittengesetzes. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann sie deshalb durch jede verfassungsmäßige Rechtsnorm eingeschränkt werden. Dennoch ist das Freiheitsrecht dem gesetzgeberischen Zugriff nicht restlos ausgeliefert, denn jede Bestimmung der allgemeinen Rechtsordnung hat sich ihrerseits an der verfassungsmäßigen Entscheidung für individuelle Freiheit zu messen. Das zwingt den Gesetzgeber, wesentliche Beeinträchtigungen dieses Freiheitsrechts durch ein besonderes Interesse des öffentlichen Wohls zu rechtfertigen. So ist eine Marktordnung, die den unternehmerischen Handlungsspielraum durch ein Geflecht von Liefer- und Abnahmepflichten und von Absatz- und Preisregulierungen erheblich besneidet, nur insoweit zulässig, als „überwiegende Gründe des Gemeinwohls“ für ihre Einführung sprechen¹¹. In ähnlicher Weise ist die Verfassungsmäßigkeit von Preisvorschriften zu ermitteln.

Weniger streng sind die Maßstäbe, wenn die Zwangsmitgliedschaft privatwirtschaftlicher Unternehmen in öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kammern) angeordnet wird. Hier reicht aus, daß es der Legislative um die Wahrnehmung „legitimer“ öffentlicher Aufgaben geht¹², die der marktwirtschaftliche Produktions- und Verteilungsablauf vernachlässigt. Angesichts einer sich intensivierenden Kooperation zwischen Wirtschaftsverwaltung und Unternehmen, die nach immer neuen Organisationsformen sucht, kommt dieser Rechtsprechung erhebliche Bedeutung zu.

In allen Fällen ist darauf zu achten, daß der Privatinitiative ein angemessener Spielraum zu selbstverantwortlicher Gestaltung verbleibt. Damit zeigt sich eine generelle Grenze wirtschaftsordnender Politik: Sie darf Privatautonomie — etwa zugunsten eines umfassenden und straff zentralisierten Systems verbindlicher Planentscheidungen — nicht völlig beseitigen oder aushöhlen. Im Rahmen weitreichender wirtschaftspolitischer Kompetenzen einer Legislative, die nicht prinzipiell auf marktförmige Abläufe festgelegt ist, gewährleistet Artikel 2 Abs. 1 GG einen Kernbereich von Vertragsfreiheit und wirt-

schaftlicher Eigeninitiative zum Schutz des einzelnen Staatsbürgers.

Eigentum

245. Die Garantie des Artikels 14 GG schützt das Eigentum als ein Rechtsinstitut, das Privateigentum als umfassende individuelle Sachherrschaft grundsätzlich gewährleistet, und zugleich als subjektives Recht des jeweiligen Eigentümers. Die Garantie erfaßt jede Form privater Berechtigung nicht nur an kurz- und langfristigen Konsumgütern, sondern vor allem auch an Grund und Boden und an industriellen Produktionsmitteln. Geschützt werden auch schuldrechtliche Ansprüche und öffentlichrechtliche Rechtspositionen insbesondere aus der Sozialversicherung, soweit sie auf eigenem Einsatz von Arbeit oder Kapital beruhen. Vielfältige sozialrechtliche Ansprüche auf Leistungsentgelt, Teilhabe und Versorgung sollen für einen immer größeren Teil der Bevölkerung das leisten, was vor dem Beginn staatlicher Politik sozialer Sicherung nur das Sacheigentum — und dies nur für wenige — leisten konnte: Grundlage individueller Daseinsbehauptung und Freiheitsentfaltung zu sein. Die seit Mitte der 50er Jahre intensivierte staatliche Förderung der Bildung privaten Eigentums an Eigenheimen und Eigentumswohnungen, die insbesondere durch das Zweite und Dritte Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (312 DM-, seit 1970: 624-DM-Gesetz) wirksam geworden ist, läßt sich nur im Zusammenhang mit dieser Entlastung der Bausparer und anderer Begünstigter von der Grundvorsorge für Alter und Krankheit erklären und richtig einschätzen.

Von Gewicht sind auch die Bemühungen um eine breite Streuung des Eigentums an Produktivkapital durch Förderung des Erwerbs von Aktien oder anderen Beteiligungsrechten. In den letzten zehn Jahren ist der Aktienbesitz auf diesem Wege verbreitert worden mit der Konsequenz, daß eine größere Anzahl von Personen Ansprüche auf Gewinn in Form der Dividende und die Mitgliedschaft in der jeweiligen Kapitalgesellschaft erworben hat.

Das Aktiengesetz hat Vorkehrungen geschaffen, um die Verbindung zwischen den Kleinaktionären und ihrer Gesellschaft zu stärken. Es läßt die Bildung von Aktionärsvereinigungen zu; vor allem verpflichtet § 135 AktG die Depotbanken — die in aller Regel die Aktien von Kleinaktionären verwalten —, vor den Hauptversammlungen ihre Kunden über ihre eigene geplante Stimmabgabe zu unterrichten und im Falle abweichender Wünsche der Kunden diese um entsprechende, für die Depotbank dann bindende Weisungen zu ersuchen. Den Kleinaktionären ist somit die Möglichkeit eröffnet, ohne besonderen Aufwand Einfluß auf die Entscheidungen der Hauptversammlung zu nehmen (Wahl des Aufsichtsrats, Entscheidungen über die Richtlinien für die Gesellschaftspolitik). Ob und in welcher Form von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, bleibt abzuwarten.

Die Eigentumsordnung des Grundgesetzes läßt der Gestaltung und Anpassung an sich verändernde ge-

Kapitel III

sellschaftliche Umstände breiten Raum. Denn gemäß Artikel 14 Abs. 1 S. 2 obliegt es dem Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Dabei soll er sich nicht nur an der grundrechtlichen Gewährleistung und ihrem freiheitsverbürgenden Gehalt, sondern ebenso an der in Artikel 14 Abs. 2 GG geforderten Sozialpflichtigkeit des Eigentums orientieren. Wo freilich die Inhaltsbestimmung in die Entziehung des Eigentums umschlägt, wird sie zur Enteignung, die gemäß Artikel 14 Abs. 3 GG zum Wohl der Allgemeinheit zulässig ist und dem Enteigneten Ansprüche auf Entschädigung einräumt. Der Verlauf dieser Grenze zwischen Inhaltsbestimmung und Enteignung läßt sich im Einzelfall vielfach nur mit Mühe ermitteln. Der Bundesgerichtshof stellt vor allem darauf ab, ob einzelne Eigentümer oder Gruppen ungleich betroffen sind, ob ihnen ein „Sonderopfer“ auferlegt wird¹⁴. Das ist bei wirtschaftslenkenden Maßnahmen nur dort anzunehmen, wo der einzelne Unternehmer im berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand einer vom Staat geschaffenen oder geduldeten Lage enttäuscht worden ist¹⁵. Das Bundesverfassungsgericht betont den Zusammenhang der Eigentumsgarantie mit dem Gleichheitssatz, den Freiheitsrechten, den Grundsätzen des sozialen Rechtsstaates und der Sozialbindung des Eigentums¹⁶. Dabei differenziert es auch nach der Art des betroffenen Gegenstandes: Da Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich sind, darf das Grundeigentum im Interesse der Allgemeinheit in besonders weitem Umfang eingeschränkt werden¹⁷. Für Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel eröffnet Artikel 15 GG die Möglichkeit, sie zum Zwecke der Vergesellschaftung gegen Entschädigung des bisherigen Eigentümers in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft zu überführen. Die Bestimmung enthält weder einen Auftrag zur Sozialisierung noch das Gebot, alles zu unterlassen, was eine spätere Vergesellschaftung erschweren könnte, sondern nur eine Ermächtigung für den Gesetzgeber, von der bislang kein Gebrauch gemacht worden ist.

Beruf

246. Artikel 12 GG schützt das Recht des einzelnen, jede Tätigkeit als Beruf zu ergreifen. Von dem in der Weimarer Verfassung proklamierten Grundsatz der „Gewerbefreiheit“ unterscheidet sich Artikel 12 GG in doppelter Hinsicht: Einmal ist die Berufsfreiheit keineswegs nur als objektives Prinzip der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, sondern als individuelles Grundrecht geschützt. Zum anderen ist der Gegenstandsbereich des Grundrechts anders als der Grundsatz der Gewerbefreiheit bestimmt. Zwar zielt das Grundgesetz auf den Schutz der wirtschaftlich sinnvollen Arbeit, aber es sieht sie als „Beruf“, d. h. in ihrer Beziehung zur Persönlichkeit des Menschen, der sich in der beruflichen Arbeit als Lebensaufgabe und Lebensgrundlage und als wichtigstem Bereich gesellschaftlicher Betätigung verwirklicht. Damit gewinnt Artikel 12 GG Bedeutung für alle sozialen Schichten. Die zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebrachten Fragen haben diesem die Möglichkeit gegeben, in einer

umfangreichen Rechtsprechung den Artikel 12 GG vor allem im Hinblick auf die freien Berufe und hinsichtlich solcher gewerblicher Betätigungsformen zu konkretisieren, die für eine „Mittelstandspolitik“ im Vordergrund des Interesses stehen.

Die Berufswahl bedarf wegen ihrer Bedeutung für die Persönlichkeit des einzelnen besonderen Freiheitsschutzes, die Berufsausübung wegen ihrer Auswirkung auf die Sozialsphäre besonders der gesetzlichen Regelung. Deshalb darf der Gesetzgeber nach Artikel 12 GG nicht nur die Berufsausübung regeln, sondern auch unter dem Blickpunkt der Regelung der Berufsausübung in die Berufswahl eingreifen. Die Regelungsbefugnis reicht um so weiter, je mehr sie Berufsausübungsregelung ist; sie ist um so enger begrenzt, je mehr sie die Berufswahl berührt. Demgemäß unterscheidet das Bundesverfassungsgericht zwischen drei „Stufen“ der Regelungsbefugnis¹⁸.

Auf der ersten Stufe, hat der Gesetzgeber, soweit er eine Regelung der Berufsausübung trifft, die auf die Freiheit der Berufswahl nicht zurückwirkt, einen weiten politischen Gestaltungsspielraum. Eine solche Berufsausübungsregelung wird durch jede sachgerechte und vernünftige Erwägung des Gemeinwohls im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt¹⁹. Deshalb sah das Bundesverfassungsgericht z. B. das Nachtbackverbot des Gesetzes über die Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien aus dem Jahre 1936 als eine zulässige Regelung der Berufsausübung an. Zwar könnte der ursprüngliche Zweck des Gesetzes, die Gesundheit der Beschäftigten zu schützen, auch durch ein Gebot des Schichtwechsels erreicht werden. Das Gesetz wirkt sich daher heute vor allem dahin aus, daß Großbäckereien in ihren wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten behindert werden. Die Aufrechterhaltung des Gesetzes läßt sich aber aus dem Gedanken rechtfertigen, im Interesse eines „Mittelstandsschutzes“ selbst auf Kosten rationaler Wirtschaftsweise kleinere, weniger leistungsfähige Handwerksbetriebe am Leben zu erhalten. Obwohl dieser Gedanke den dem Wettbewerbsrecht zugrunde liegenden marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen widerspricht, liegt er nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen legislativen Ermessens bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung²⁰.

247. Eine Regelung, die schon die Zulassung der Aufnahme der Berufstätigkeit von bestimmten Bedingungen abhängig macht und die daher die Berufswahl berührt, ist dagegen nur gerechtfertigt, soweit durch sie ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut geschützt werden soll. Derartige die Berufsaufnahme regelnde gesetzliche Vorschriften liegen je nach Schwere des Eingriffs auf der zweiten oder der dritten Stufe der Regelungsbefugnis. Handelt es sich um „subjektive“ Zulassungsvoraussetzungen, wird also im Gesetz insbesondere eine bestimmte Vor- oder Ausbildung für die Berufsaufnahme verlangt, so sollen die Anforderungen nicht so streng sein, als wenn die Zulassung zur Aufnahme der beruflichen Tätigkeit von „objektiven“ Bedingungen abhängig gemacht wird, also

solchen, die nicht in der Person des Bewerbers begründet sind. So hat das Bundesverfassungsgericht das Erfordernis des Befähigungsnachweises für das Handwerk als eine subjektive Zulassungsvoraussetzung angesehen, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Zwar hätte der Gesetzgeber die Wahrung des Leistungsstandes des Handwerks genauso dem Marktwettbewerb überlassen können, wie er es im Falle der Industrie tut. Doch liegt es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts noch innerhalb des legislativen Spielraums, wenn der Gesetzgeber nicht den Markt allein über die Eignung des Handwerks entscheiden lassen will, sondern schon den Berufszugang nach vom Staat kontrollierten Befähigungskriterien beschränkt²¹.

Die geläufigste objektive Zulassungsbedingung ist die Bedürfnisprüfung als Voraussetzung für die Aufnahme eines Gewerbes. Sofern nicht zwingende Gründe des Gemeinwohls eine derartige Einschränkung der freien Berufswahl erfordern, verletzt eine Bedürfnisprüfung, wie z. B. im Gaststättengewerbe oder bei Mietwagen und Taxis²², den Artikel 12 Abs. 1 GG.

Nicht alle Berufsregelungen lassen sich ohne Schwierigkeiten in das Drei-Stufen-Schema des Bundesverfassungsgerichts einordnen. Entscheidend für die Interpretation des Art. 12 GG ist letztlich, Sinn und Gewicht jeder Berufsregelung am Maßstab der Berufsfreiheit zu messen, die Forderung nach plausiblen, nachweisbaren Gemeinwohlgründen mit dem Übermaßverbot zu verbinden und die Anforderungen an die Bedeutung der Gemeinwohlinteressen je nach Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit zu differenzieren²³.

Wettbewerbspolitik

248. Die Gesetzgebung der Nachkriegszeit ging und geht von marktwirtschaftlichen Vorstellungen aus: das Ordnungsprinzip des Wettbewerbs soll die sich frei entfaltenden Eigeninteressen mit dem Allgemeininteresse in Einklang bringen und durch die Aufhebung wirtschaftlicher Macht individuelle Freiheit gewährleisten; man hat das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen deshalb als „Grundgesetz der sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet²⁴. Die moderne Wettbewerbspolitik orientiert sich aber nicht mehr an idealtypischen Marktvorstellungen einer „vollkommenen Konkurrenz“ zahlreicher Anbieter. Sie geht vielmehr davon aus, daß gewisse Marktunvollkommenheiten im dynamischen Marktprozeß notwendig sind und hingenommen werden müssen, nicht zuletzt, weil sich im oligopolistischen Markt die einzelnen Unternehmen ihre Forschungs- und Entwicklungspolitik aus den höheren Erlösen besser finanzieren können²⁵. Diese Politik hat sich in der Regierungsvorlage zur Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Drucksache VI/2520) niedergeschlagen, die die Zusammenarbeit kleiner und mittlerer Unternehmen erleichtern, die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen verstärken und eine präventive Fusionskontrolle zur Verhinderung marktbeherrschender Positionen einführen soll.

249. Der Wettbewerb gewährleistet nicht, daß die Globalgrößen von Angebot und Nachfrage, von Geldvolumen und Produktion im konjunkturellen Gleichgewicht bleiben. Deshalb verpflichtet § 1 StabG Bund und Länder, ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung so zu treffen, daß sie zur Stabilität des Preisniveaus, hohem Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen. Wegen dieser Verpflichtung, das wirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten, ist das Stabilitätsgesetz als „Grundgesetz einer Prozeßpolitik“ bezeichnet worden²⁶. Globalsteuerung soll die den Unternehmen und Verbrauchern im Rahmen des Wettbewerbs eingeräumte Entscheidungsfreiheit nicht beseitigen. Denn ihr Instrumentarium wirkt nur, solange Wettbewerb funktioniert; und funktionsfähiger Wettbewerb setzt umgekehrt gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht voraus. Ordnungspolitik durch Wettbewerb und Prozeßpolitik durch Globalsteuerung — eine „Kombination des Prinzips der Selbststeuerung (Wettbewerb) für die Mikrorelation und des Prinzips der Globalsteuerung für die Makrorelation“²⁷ — bestimmen den Rahmen für den privaten Initiative überlassenen Bereich der Wirtschaftsordnung.

In bestimmten Bereichen und Situationen wird der marktförmige Wirtschaftsablauf von wirtschaftslenkenden Maßnahmen überlagert und zumindest teilweise verdrängt. Ihnen liegen vielfältige und zum Teil widersprüchliche Zwecke zugrunde: Die Versorgung mit Gütern oder Leistungen soll gewährleistet, bestimmte wirtschaftliche oder soziale Strukturen sollen erhalten oder verändert, schädliche Folgen anderer Wirtschaftsweisen vermieden werden.

Die wirtschaftslenkenden Vorschriften gehören zum „Wirtschaftsrecht“²⁸. Meist liegt diesem Begriff aber eine weitere Bedeutung zugrunde, deren Umfang sich mit der des Wortes „Wirtschaftsordnung“ zu decken vermag. Sowohl eine zu enge als auch eine zu weite Fassung des Begriffs beeinträchtigen seine praktische Brauchbarkeit; auch daran dürfte es liegen, daß die Meinungen über seinen Inhalt nach wie vor weit auseinandergehen.

b) DDR

Wirtschaftsverfassung und sozialistische Gesellschaftsordnung

250. Die Verfassung der DDR ist in ihren Aussagen über wirtschaftspolitische Zielsetzungen keineswegs zurückhaltend. Im Gegenteil, die dezidierte Parteinahme für ein bestimmtes wirtschaftliches Leitbild, das, wie Artikel 2 Abs. 2 ausdrücklich zu erkennen gibt, zu den „unantastbaren Grundlagen der sozialistischen Gesellschaftsordnung“ rechnet, erscheint als eines ihrer markantesten Merkmale.

Kapitel III

Negativ wird dieses Leitbild durch die kategorische Abgrenzung gegenüber jeglicher Form kapitalistischer Wirtschaftsordnung umschrieben. Die von der Verfassung sanktionierten wirtschaftlichen Bedingungen sind, ihrem Wortlaut zufolge (Artikel 9 Abs. 1 Verf.), das unmittelbare Ergebnis einer Auseinandersetzung mit dem „monopolkapitalistischen“ Wirtschaftssystem. Das rechtlich verankerte, in der Verfassung propagierte ökonomische System versteht sich deshalb als endgültige historische Überwindung gesellschaftlich und wirtschaftlich inakzeptabler Zustände.

Positiv ist das in der Verfassung enthaltene Leitbild durch die Bindung an die sozialistischen Produktionsverhältnisse und die damit verknüpfte Aufgabenstellung, die ökonomischen Gesetze des Sozialismus mit Hilfe einer zielbewußten Planung und Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung zu verwirklichen, charakterisiert (Artikel 9 Verf.).

Sozialistische Produktionsverhältnisse und sozialistisches Eigentum

251. Grundvoraussetzung der sozialistischen Produktionsverhältnisse ist die Zurückdrängung des Privateigentums. Die Verfassung der DDR enthält denn auch eine detaillierte Regelung der Formen und Funktionen des Eigentums (Artikel 10 ff. Verf.). (Einzelheiten dieser Bestimmungen wurden im Kapitel Zivil- und Familienrecht, Textziffern 179—194, dargestellt.) Zwar gibt es nach der Verfassung drei Grundkategorien von Eigentum — sozialistisches und privates Eigentum an Produktionsmitteln sowie persönliches Eigentum —, doch der Schwerpunkt liegt eindeutig beim sozialistischen Eigentum, weil es in seinen in Artikel 10 Verf. aufgezählten verschiedenen Formen die volkswirtschaftlich letztlich allein wesentliche Größe darstellt. Ob die Bodenschätze, größeren Industriebetriebe, Verkehrsmittel oder das genossenschaftliche Eigentum berücksichtigt werden, überall wird deutlich, daß Eigentumsgegenstände, die für die wirtschaftliche Entwicklung von bestimmendem Einfluß sein könnten, von vornherein dem sozialistischen Eigentum zugerechnet werden. Auch rechtlich liegt der Schwerpunkt beim sozialistischen Eigentum, weil die Verfassung diesem an mehreren Stellen eine eindeutig privilegierte Stellung einräumt. Nur diese Eigentumsform zählt nach Artikel 2 Abs. 2 Verf. zu den „unantastbaren Grundlagen der sozialistischen Gesellschaftsordnung“. Sie wird zugleich in Artikel 9 Verf. als Grundlage der Volkswirtschaft der DDR apostrophiert, und Artikel 12 stellt schließlich fest, daß jede Überführung der im sozialistischen Eigentum stehenden, von der Verfassung aufgezählten Güter in Privateigentum unzulässig ist. So sind die sozialistischen Produktionsverhältnisse untrennbar mit dem absoluten Vorrang sozialistischen Eigentums verbunden.

Die Verfassung geht nicht davon aus, daß sämtliche Produktionsmittel sozialistisches Eigentum sind. Artikel 14 Verf. sieht vielmehr auch den Fall vor, daß Produktionsvermögen sich in privater Hand befindet. Jedoch darf die Tragweite dieser Bestim-

mung nicht überschätzt werden, schon weil die Verfassung sorgfältig zwischen dem persönlichen Eigentum (Artikel 11) und den privaten Wirtschaftsunternehmen unterscheidet. Beim persönlichen Eigentum begnügt sich Artikel 11 Verf. mit der Feststellung, daß sein Gebrauch den Interessen der Gesellschaft nicht „zuwiderlaufen“ darf. Artikel 14 Verf. verstärkt demgegenüber die Sozialpflichtigkeit erheblich. Die Aufgabenstellung privater Wirtschaftsunternehmen wird deutlich umschrieben. Sie sind nur solange akzeptabel, wie sie gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigen, den Volkswohlstand erhöhen und den gesellschaftlichen Reichtum mehren. Trotz der Beibehaltung der privaten Eigentumsform ist die Unterordnung unter gesellschaftliche Zielsetzungen offensichtlich. Insofern kann es vom Standpunkt der Verfassung aus auch zu keiner Interessenabwägung kommen, sollten die persönlichen Belange des Unternehmensträgers mit gesellschaftlichen Erwartungen kollidieren. Gesellschaftliche Interessen gehen den persönlichen vor.

Artikel 14 Abs. 2 Verf. unterstreicht dieses Verhältnis noch einmal. Dem Staat wird ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, für ein „enges Zusammenwirken“ sozialistischer und privater Wirtschaftsunternehmen zu sorgen. Private Wirtschaftsunternehmen sind deshalb dem Staat nicht gleichgültig; er muß sie vielmehr in seine, die wirtschaftliche Entwicklung betreffenden organisatorischen Dispositionen miteinbeziehen. Der Entscheidungsspielraum solcher Unternehmen schrumpft damit zusammen. Funktionell stehen sie, trotz der unterschiedlichen Trägerschaft, den sozialistischen Wirtschaftsunternehmen gleich.

Der Schritt zur unmittelbaren staatlichen Beteiligung ist insofern konsequent. Die gesetzliche Grundlage dafür war bereits in der Verordnung über die Bildung halbstaatlicher Betriebe von 1959 enthalten²⁹. Artikel 14 Abs. 2 Verf. bekräftigt diese Entwicklung. Zwar setzt die Mitträgerschaft des Staates einen Antrag des betroffenen privaten Wirtschaftsunternehmens voraus. Sie zeigt aber, wie sehr solche Unternehmen letztlich nur als Übergangserscheinungen toleriert werden. Hauptaufgabe der Rechtsordnung ist es unter diesen Umständen nicht, die Selbständigkeit privater Wirtschaftsunternehmen zu garantieren; im Vordergrund steht vielmehr eine intensive Kontrolle, die über die direkte staatliche Beteiligung über kurz oder lang den Übergang zu sozialistischen Wirtschaftsunternehmen herbeiführt. Bezeichnenderweise beschränkt sich die in Artikel 11 Verf. ausgesprochene Eigentumsgarantie auf das persönliche Eigentum.

Sozialistische Volkswirtschaft

252. Die verfassungsrechtliche Verankerung der sozialistischen Produktionsverhältnisse ist zugleich Voraussetzung für die Verwirklichung der ökonomischen Gesetze des Sozialismus. Ihre ausdrückliche Hervorhebung in Artikel 9 Verf. zeigt, daß die Verfassung der DDR nur eine Form der Wirtschaftsordnung akzeptiert, die „sozialistische Volkswirtschaft“. Die ökonomischen Gesetze werden als die

für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft maßgebenden Faktoren bezeichnet. Indem die Verfassung auf sie verweist, rezipiert sie zugleich eine spezifische Wirtschaftstheorie? deren Prinzipien zwangsläufig auch den entscheidenden Ansatzpunkt aller rechtlichen Regelung der wirtschaftlichen Abläufe bilden. Zwar vermeidet es die Verfassung, die ökonomischen Gesetze detailliert zu beschreiben. Sie beläßt es vielmehr bei einem allgemeinen Hinweis. Ohne Rücksicht auf die Interpretationsbreite in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion bleiben die ökonomischen Gesetze für die Rechtsordnung verbindlich.

Sozialistische Planwirtschaft und Wirtschaftsrecht

253. Die Verfassung beschränkt sich nicht auf eine Definition der Wirtschaftsordnung. Sie umschreibt auch das Instrumentarium, mit dessen Hilfe die Ziele dieser von ihr als allein legitim angesehenen Wirtschaftsordnung verwirklicht werden sollen: Plan und Wirtschaftsrecht. Artikel 2 Abs. 2 Verf. erklärt die Leitung und Planung der gesellschaftlichen Entwicklung nach den fortgeschrittensten Erkenntnissen der Wissenschaft zur „unantastbaren Grundlage der sozialistischen Gesellschaftsordnung“. Artikel 9 Abs. 3 Verf. präzisiert diese Aussage noch einmal dahingehend, daß der Grundsatz der Planung die Volkswirtschaft der DDR beherrscht und ihr demzufolge den Charakter einer „sozialistischen Planwirtschaft“ verleiht.

Bei der Regelung des Volkseigentums in Artikel 12 Verf. erweist sich, daß damit besondere rechtliche Aufgaben verbunden sind. Die Verfassung begnügt sich nicht damit, den Hinweis auf die zentrale Bedeutung der Planung zu wiederholen. Die bestmögliche Nutzung des Volkseigentums soll vielmehr durch die Kombination von sozialistischer Planwirtschaft und sozialistischem Wirtschaftsrecht erzielt werden. Die Verfassung spricht mithin ausdrücklich einen bestimmten Bereich der Rechtsordnung an und sieht in ihm die institutionelle Voraussetzung für die Realisierung der in ihren Bestimmungen definierten Ziele. Der unmittelbare Zusammenhang zwischen Wirtschaftsrecht und staatlicher Wirtschaftspolitik wird damit sichtbar. Das Wirtschaftsrecht wird zur dominierenden juristischen Erscheinungsform einer staatlich geplanten Wirtschaft ³⁰.

Die Aufgabe des Wirtschaftsrechts in der DDR wird gegenwärtig vor allem darin gesehen, die Wechselbeziehungen im Planungsprozeß optimal zu organisieren. Das Wirtschaftsrecht hat das Zusammenwirken aller Planungsorgane (z. B. zentrale Staatsorgane, örtliche Volksvertretungen, Betriebsleitungen) zu gewährleisten. Während das Wirtschaftsrecht in der DDR ursprünglich eher allgemeines Planungs- und Organisationsrecht gewesen ist, werden gegenwärtig vor allem die wirtschaftlichen Außenbeziehungen, die Verflechtungen von Wissenschaft und Produktion sowie die Beziehungen zwischen Wirtschaftszweig und Region wirtschaftsrechtlich zu regeln versucht. An einem Wirtschaftsgesetzbuch für die DDR wird gearbeitet.

254. Über diesen generellen Rahmen hinaus enthält die Verfassung der DDR mehrere Einzelaussagen, die für die rechtliche Struktur der Wirtschaftsordnung von unmittelbarer Bedeutung sind. In erster Linie ist dabei an eine Reihe von Grundrechten zu denken. Doch um die Bedeutung der entsprechenden Bestimmungen richtig einschätzen zu können, gilt es, sich das bereits zum Verhältnis der Grundrechtsabschnitte beider Verfassungen im Kapitel Verfassung und Staatsrecht Gesagte zu vergegenwärtigen. Die in der Verfassung der DDR enthaltenen Grundrechte sind auch, soweit sie wirtschaftlich wichtige Fragen betreffen, nicht als von der Rechtsordnung garantierte individuelle Rechtspositionen zu verstehen. Sie orientieren sich vielmehr, wie Grundrechte in einer sozialistischen Verfassung überhaupt, an den Zielen und Aufgaben der sozialistischen Gesellschaft und sollen insofern dem einzelnen ermöglichen, sich im Rahmen einer derart verstandenen und organisierten Gesellschaft zu einer sozialistischen Persönlichkeit zu entwickeln (Artikel 19 Abs. 2 Verf.).

Hinsichtlich der einzelnen Grundrechtsbestimmungen verdienen besonders das Recht auf Arbeit (Artikel 24 Verf.) und auf Wohnraum (Artikel 37 Verf.) erwähnt zu werden. In beiden Fällen hebt jedoch die Verfassung gleichzeitig die gesellschaftlichen Grenzen der dem einzelnen zugestandenen Rechte hervor. Nur soweit es die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und die gesellschaftlichen Erfordernisse zulassen, können dem Wortlaut der Verfassung zufolge beide Rechte aktualisiert werden.

Im Unterschied zu diesen Rechten findet sich die Eigentumsgarantie nicht im Grundrechtsteil der Verfassung. Sie ist vielmehr in der allgemeinen Eigentumsregelung enthalten (Artikel 10 ff. Verf.). Der Eigentumsschutz wird durch die Vorschrift des Artikels 16 Verf. über die Enteignung konkretisiert. Danach bedarf es sowohl einer gesetzlichen Grundlage als auch einer angemessenen Entschädigung. Überdies muß die beabsichtigte Enteignung das einzige Mittel sein, um den angestrebten „gemeinnützigen“ Zweck zu erreichen. Artikel 16 Verf. enthält allerdings keine Rechtsweggarantie. Dem einzelnen bleibt allenfalls die Möglichkeit einer Beschwerde (Artikel 103 Verf.), sein Schutz ist insofern beschränkt.

Zur Sozialisierung enthält die Verfassung keine Aussage, wohl schon deshalb, weil bis 1968 der Sozialisierungsprozeß bereits abgeschlossen war. Für die Zukunft schließt die scharfe Unterscheidung zwischen sozialistischem und persönlichem Eigentum von vornherein jede Situation aus, die das Problem einer Sozialisierung aufkommen lassen könnte. Das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum an allen für die Sozialisierung in Betracht kommenden Gütern ist durch die in der Verfassung enthaltene Konkretisierung des sozialistischen Eigentums (Artikel 12 Verf.) gesichert.

Kapitel III

Die Verfassung der DDR behandelt nicht nur persönliches Eigentum und private Wirtschaftsunternehmen unterschiedlich. Über diese generelle Regelung hinaus wird für den Unternehmensbereich die in Artikel 29 Verf. garantierte Vereinigungsfreiheit insoweit ausgeschlossen, als sie der Begründung von wirtschaftlicher Macht dient (Artikel 14 Abs. 3 Verf.). Jede Form von Kartellierung wäre schon aus diesem Grund mit der Verfassung unvereinbar.

2. Globalsteuerung und staatliche Planung

a) Bundesrepublik Deutschland: Globalsteuerung

Instrumente

255. Aufgabe wirtschaftspolitischer Globalsteuerung ist es, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten, ohne die Entscheidungsfreiheit der Konsumenten und der Unternehmer auszuschließen. Für eine solche Globalsteuerung steht zunächst das traditionelle monetäre Instrumentarium der Deutschen Bundesbank zur Verfügung. Es umfaßt nach § 15 BBG die Diskont- und Offenmarktpolitik, die der Bundesbank eine Einflußnahme auf die im Kreditbanksystem vorhandene Liquidität ermöglicht. Dem gleichen Ziel dienen die Mindestreserven- und die Einlagenpolitik (§§ 16, 17 BBG). Ferner kann die Bundesbank nach den durch § 30 StabG in die Reichsversicherungsordnung und das Arbeitsförderungsgesetz eingefügten Bestimmungen der Bundesregierung vorschlagen, die Rentenversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit durch Rechtsverordnung zu verpflichten, einen Teil ihrer liquiden Mittel in Geldmarktpapieren bei der Bundesbank anzulegen.

Weder die Bundesregierung noch ein einzelner Minister noch der Bundestag haben die Möglichkeit, auf die Bundesbank rechtlich einzuwirken. § 12 Abs. 3 BBG fordert allerdings die Bundesbank ausdrücklich auf, unter Wahrung ihrer Aufgaben die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Zudem hat sie nach § 13 Abs. 3 StabG bei ihren Maßnahmen das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich für die Bundesbank eine konjunktur- und wachstumspolitische Mitverantwortung. Es stellt sich daher die Frage, ob das Ziel der Geldwertstabilität nicht für die Bundesbank seine Ausschließlichkeit verloren hat und nur noch als eine allerdings sehr wichtige unter mehreren gesamtwirtschaftlichen Aufgaben Beachtung finden kann³¹.

Die Erfahrungen insbesondere der Jahre 1964 bis 1966 ließen deutlich werden, daß die Bundesbank allein die konjunkturelle Verantwortung nicht tragen konnte. Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft stellt die legislative Konsequenz dieser Erkenntnis dar.

256. Der Wunsch, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung genau zu verfolgen und durch gezielte Maßnahmen auf unerwartete Schwierigkeiten rechtzeitig zu reagieren, hatte bereits 1963 zur Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geführt³². Aufgabe dieses Gremiums ist es, zu untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gewährleistet werden kann. Der Sachverständigenrat, dessen Mitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt werden, kann freilich nicht selbst Wirtschaftspolitik betreiben. Die Pflicht der Bundesregierung, zu dem Gutachten des Sachverständigenrates Stellung zu nehmen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 StabG; § 6 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates), zwingt jedoch die Regierung dazu, ihren wirtschaftspolitischen Standort offenzulegen.

Das Stabilitätsgesetz verpflichtet Bund und Länder, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (§ 1 StabG). Zu diesem Zweck gibt das Gesetz den zentralen wirtschaftspolitischen Instanzen eine Anzahl von Instrumenten zur globalen Konjunktur- und Wachstumssteuerung an die Hand.

257. Dazu gehört auch eine Indienstnahme der Haushaltswirtschaft der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Hierfür war eine Änderung des Artikels 109 GG erforderlich. Artikel 109 Abs. 1 GG erhält zwar die Selbständigkeit von Bund und Ländern in ihrer Haushaltswirtschaft, dem Bund bleibt eine direkte Einflußnahme auf das Haushaltsgebaren der Länder und Gemeinden verwehrt. Jedoch ermöglicht Artikel 109 Abs. 3 und 4 GG das für eine funktionsfähige Globalsteuerung notwendige Mindestmaß an Koordinierung finanzwirtschaftlicher Maßnahmen.

Auf Grund der Ermächtigung in Artikel 109 Abs. 4 GG kann die Bundesregierung nach § 15 StabG durch Rechtsverordnung eine obligatorische Bindung von Haushaltsmitteln des Bundes und der Länder in sogenannten Konjunkturausgleichsrücklagen in Höhe von bis zu 3 % der im Vorhaushaltsjahr erzielten Steuereinnahmen vorsehen. Diese Ermächtigung ist zeitlich nicht befristet. Damit erhält die Bundesregierung ein wirksames Instrument zur Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, das bei Tendenzumschwung durch Auflösung der Rücklage als Nachfragestimulierung genutzt werden kann.

Nach § 19 StabG kann die Bundesregierung außerdem — ebenfalls durch Rechtsverordnung — eine Kreditlimitierung der öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der öffentlichen Sondervermögen und Zweckverbände durchsetzen. Damit soll verhindert werden, daß bei Anordnung einer Konjunkturausgleichsrücklage die öffentlichen Haushalte in die Kreditaufnahme ausweichen.

258. Eine wirksame Koordinierung setzt freilich ausreichende gegenseitige Informationen voraus. § 17 StabG sieht deshalb eine gegenseitige Auskunftspflicht des Bundes und der Länder vor. Besondere Aufgaben der Koordination durch Beratung und Empfehlungen haben der Konjunkturrat (§ 18 StabG) und der Finanzplanungsrat³³.

Um die Information des Bundestages und der Öffentlichkeit über die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung sicherzustellen, hat die Bundesregierung jedes Jahr einen Wirtschaftsbericht (§ 2 StabG) und alle zwei Jahre eine zahlenmäßige Übersicht über Steuervergünstigungen und Finanzhilfen vorzulegen, die an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung vergeben werden (§ 12 StabG).

Die globale Steuerung verlangt gesamt- und finanzwirtschaftliche Abstimmung auf Zielprojektionen³⁴. Das Stabilitätsgesetz schreibt daher eine fünfjährige Finanzplanung (§ 9 StabG) sowie kurz- und mittelfristige gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen vor (§ 9 Abs. 2, § 1 Nr. 2 StabG). Die Zuweisung der Finanzplanungsfunktion an die Bundesregierung legt freilich die Frage nahe, ob nicht dadurch das parlamentarische Budgetrecht in seiner überkommenen Form eingeengt worden ist.

259. Von unmittelbarer Bedeutung für die privaten Haushalte und die private Wirtschaft sind die steuerpolitischen Instrumente. Die §§ 26 bis 28 StabG enthalten Vorschriften, mit deren Hilfe die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch Variation der Einkommen- und Körperschaftsteueransprüche beeinflusst werden kann. Die Steuermehreinnahmen aus derartigen Maßnahmen werden gemäß § 15 Abs. 4 StabG einer Konjunkturausgleichsrücklage bei der Bundesbank zugeführt und damit stillgelegt, um zu verhindern, daß die angestrebte konjunkturelle Wirkung durch Mehrausgaben der öffentlichen Hand neutralisiert wird. Soll nach einem konjunkturellen Umschwung die Nachfrage erneut belebt werden, so können nicht nur Steuersenkungen vorgenommen werden, sondern auch die Ausgleichsrücklage aufgelöst und die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte erweitert werden. Auf den gleichen Gedanken beruht das Gesetz über die Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlages zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer³⁵, das für einen bestimmten Zeitraum die Erhebung eines 10%igen Konjunkturzuschlages vorsah, der zum konjunkturpolitisch erforderlichen Zeitpunkt wieder zurückgezahlt werden soll.

Endlich kann die Konjunktur durch Veränderung des öffentlichen Ausgabenvolumens und durch gezielte Auswahl der Ausgaben für öffentliche Investitionen beeinflusst werden.

Die konzertierte Aktion

260. Da die Tarifaautonomie nicht angetastet werden darf, sind die Tarifpartner in der Lage, die Konjunktur- und Wachstumspolitik der Regierung zu stören. Gleichwohl trägt die Bundesregierung letztlich die politische Verantwortung für die Erfüllung der durch § 1 StabG gesetzten Ziele. Zur Lösung

dieses Problems bedarf es einer gemeinsamen Suche nach Maßnahmen, die sowohl von den Tarifpartnern als auch von der Bundesregierung akzeptiert werden können. Daher soll die Bundesregierung nach § 3 StabG, wenn eines der in § 1 StabG genannten Ziele gefährdet ist, Orientierungsdaten für ein aufeinander abgestimmtes Verhalten der öffentlichen Haushalte, der Gewerkschaften und der Unternehmerverbände aufstellen. Dieser gegenseitigen Abstimmung, die als „konzertierte Aktion“ bezeichnet wird (§ 3 StabG), dienen die häufig einberufenen Zusammenkünfte von Vertretern der Gewerkschaften und Unternehmerverbände mit der Bundesregierung. Die Bundesregierung hat über die im Rahmen dieser Zusammenkünfte zu behandelnde Thematik bereits 1967 erklärt: „In diesem sozialen Dialog wird selbstverständlich nicht allein über Lohnpolitik gesprochen werden, sondern über alle anderen wichtigen Fragen, die den Beschäftigungsstand, die Investitions- und Preispolitik der Unternehmungen, die Wettbewerbspolitik, die administrativ veranlaßten Preisänderungen und die Einkommens- und Vermögensverteilung auf längere Sicht betreffen“³⁶. Das bedeutet in der Konsequenz eine Einschaltung gesellschaftlicher Gruppen in die Vorplanung staatlicher Wirtschaftspolitik. Die den staatlichen Organen durch die parlamentarische Verfassungsordnung zugewiesene Verantwortung für die Wirtschaftspolitik wird dadurch jedoch nicht berührt.

Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht

261. Im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung bei außenwirtschaftlichen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stellt § 4 StabG eine Rangfolge auf: Zunächst hat die Bundesregierung zu versuchen, die Störungen durch binnenwirtschaftliche Maßnahmen abzuwehren. Soweit diese Mittel nicht ausreichen, soll die Regierung alle Möglichkeiten der internationalen Koordination nutzen. Erst nach Erschöpfung auch dieser Möglichkeiten soll die Regierung die ihr zur Wahrung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Mittel einsetzen³⁷. Dazu zählen Wechselkursänderungen, wie sie in Form von Aufwertungen schon mehrfach vorgenommen wurden, die Einführung flexibler Wechselkurse, wie sie seit 1971 vorübergehend von der Bundesregierung praktiziert wurde, und schließlich Variationen der Umsatzsteuer im grenzüberschreitenden Verkehr. Von dem zuletzt genannten Instrument hat die Bundesregierung unter Berufung auf § 4 StabG durch das Gesetz zur außenwirtschaftlichen Absicherung³⁸ Gebrauch gemacht. Schließlich kommen verwaltungswirtschaftliche Maßnahmen nach §§ 23, 24 Außenwirtschaftsgesetz³⁹ — Limitierung der Kapitalausfuhr sowie Beschränkungen für die Kapital- und Geldanlagen Gebietsfremder — in Betracht, zu deren Durchführung es allerdings nach Artikel 73 EWGV einer Ermächtigung der Europäischen Kommission bedarf.

Kapitel III

b) DDR: Staatliche Planung

262. Mit der Entscheidung für eine sozialistische Planwirtschaft überträgt die Verfassung der DDR dem Staat die Aufgabe, die wirtschaftliche Entwicklung zu steuern. Es ist Sache der staatlichen Administration, durch eine Vielzahl detaillierter und aufeinander abgestimmter Maßnahmen die Wirtschaft in Bahnen zu lenken, die den von der Verfassung vorgeschriebenen gesellschaftlichen und ökonomischen Zielen entsprechen.

Der Wortlaut der Verfassung erweckt durch den ständig wiederkehrenden Hinweis auf die Notwendigkeit staatlicher Planung den Eindruck, als ob Typ und Einzelheiten der sozialistischen Planwirtschaft eindeutig feststünden. Gerade die den einschlägigen Verfassungsbestimmungen vorausgehende Entwicklung zeigt jedoch, wie wenig dies zutrifft. Zwar hat die staatliche Lenkung von Anfang an zu den wichtigsten Kennzeichen der Wirtschaftsordnung der DDR gezählt. Jedoch wurden erst mit der Richtlinie für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft (NOSPL) ⁴⁰ die für die gegenwärtige verfassungsrechtliche Situation entscheidenden Ausgangspunkte geschaffen. In dieser Richtlinie wurde einerseits Kritik an den bis dahin praktizierten Planungsmethoden geübt, andererseits aber auch eine Reihe von Grundsätzen für ein verbessertes und effizienteres Planungssystem formuliert. Dazu zählen vor allem die Forderungen nach einer wissenschaftlich fundierten Planung, nach dem Ausbau der wirtschaftlichen Rechnungsführung sowie nach einer Einführung verbesserter Lohn- und Prämiensysteme, um das Interesse der Arbeiter und Angestellten an den Ergebnissen ihrer Tätigkeit zu steigern. Vor allem aber sollten als Bewertungsfaktoren für den Erfolg eines Betriebes an die Stelle des Mengendenkens („Tonnenideologie“) und der Bruttoproduktion Maßstäbe wie Kosten und Nutzen, Qualität und Absatz, Gewinn und Rentabilität treten. Die Richtlinie strebte an, mit monetären Leitungsinstrumenten eine indirekte Steuerung der Betriebe zu erreichen und auf diese Weise die betriebliche Tätigkeit optimal mit der auf langfristige Zielvorstellungen ausgerichteten zentralen staatlichen Planung zu verbinden. Ein verbessertes Preissystem, das den Kostenaufwand im Preis der Güter besser erfassen und die relativen Knappheiten der Güter in der Volkswirtschaft der DDR wenigstens annähernd sichtbar machen wollte, wurde als eine der wichtigsten Maßnahmen zur Verwirklichung des NOSPL eingeführt. Das bedeutete jedoch keinen Übergang zu Marktpreisen.

Mit einer seit 1968 praktizierten „Schwerpunktplanung“ begannen die Fachressorts wieder einen größeren Einfluß auf die Grundfragen der Strukturentwicklung zu nehmen, nicht zuletzt im Hinblick auf eine stärkere Konzentration in der Wirtschaft. Die erhöhte betriebliche Eigenverantwortung wird grundsätzlich aber nach wie vor bejaht ⁴¹.

bungen. Die Verfassung unterstreicht zwar nachdrücklich die Bedeutung der Planung, trifft aber zugleich zwei wichtige Feststellungen. Zum einen beschränkt sie die zentrale Planung und Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung auf „Grundfragen“. Die Planungsaufgabe kann infolgedessen, zumindest dem Wortlaut der Verfassung nach, nicht ausschließlich einigen wenigen staatlichen Organen vorbehalten sein. Zum anderen wird die Eigenverantwortung der sozialistischen Warenproduzenten und der örtlichen Staatsorgane neben der zentralen Planung als konstitutives Element des „ökonomischen Systems des Sozialismus“ bezeichnet. Artikel 9 Abs. 3 Verf. ermöglicht eine Dekonzentration, mithin eine Verlagerung der Funktionen der staatlichen Verwaltung auf eine größere Zahl von Instanzen. Den jeweils höheren Organen verbleibt aber dabei stets die Kompetenz, Entscheidungen der unteren Organe nicht nur zu kontrollieren, sondern auch zu korrigieren ⁴².

In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, daß die weitgehenden Kontrollbefugnisse der zentralen Staatsorgane dazu geeignet sind, Dekonzentrationsbestrebungen aufzufangen, ohne daß damit die wesentlichen Grundsätze der NOSPL, wirtschaftliche Rechnungsführung, Rentabilitätsdenken, kostendeckende Preise, moderne Methoden der Betriebsorganisation außer Kraft gesetzt würden. Unabhängig davon ist in jüngster Zeit eine Verstärkung sowohl betriebswirtschaftlicher als auch gesellschaftspolitischer Kontrollinstanzen in der Wirtschaft festzustellen. Begleitet wird dieser Prozeß von der erneuten Einführung güterwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.

Mit dem NOSPL war der Gewinn zum wichtigsten volks- und betriebswirtschaftlichen Steuerungsmittel erklärt worden. Heute wird dies in der DDR als eine Überbewertung der Kennziffer Gewinn kritisiert, weil sie nicht ausreichend die bedarfsgerechte Produktion stimuliert habe. Es wird erklärt, daß diese „Überbewertung“ der Verwirklichung der Hauptaufgabe des Fünfjahresplans sogar entgegenstehe. Deshalb dürfe „der Gewinn als ein Maßstab für die Beurteilung der Leistungen der Betriebe und Kombinate nicht höher bewertet werden als die Erfüllung der materiellen Kennziffern des Plans und die Steigerung der geplanten Arbeitsproduktivität“ ⁴³.

Dennoch ist der Gewinn wichtiges Finanzierungsmittel und z. T. Steuerungsmittel geblieben. Aus dem Bruttogewinn wird nach Abzug der laufenden Kosten (Material, Personalausgaben, Steuern usw.) unter Berücksichtigung von Exporterlösen und Exportkosten das „einheitliche Betriebsergebnis“ ermittelt. Davon sind an den Staat ein bestimmter Exportgewinnanteil und die Produktionsfondsabgabe zu zahlen. Sie wird in Höhe eines von vornherein feststehenden Prozentsatzes auf alle im Betrieb vorhandenen Produktionsmittel erhoben ⁴⁴.

Vom Nettogewinn wird zunächst ein verbindlich festgelegter Betrag an den Staat abgeführt. Der Rest gelangt in die Fonds für Prämien-, Investitions- und Umlaufmittel und dient darüber hinaus der Tilgung

Zentrale Planung und Dekonzentration

263. Artikel 9 Abs. 3 Verf. ist die unmittelbare verfassungsrechtliche Konkretisierung dieser Bestre-

von Investitionskrediten. Sowohl der Umfang der vorzunehmenden Rationalisierungsinvestitionen als auch der zu zahlenden Prämien hängt mithin auch heute noch vom Nettogewinn ab⁴⁵. Unter diesen Umständen müssen die Betriebe ebenso wie die einzelnen Arbeitnehmer daran interessiert sein, ihren Gewinnplan ebenso zu erfüllen wie die auf Deckung des Bedarfs gerichteten Plankennziffern (Qualität, Sortiment usw.).

Die ursprünglich vorgesehene starke Steuerungsfunktion des Normativs „Nettogewinnabführung“ ist mit den jüngst eingeleiteten Maßnahmen weitgehend eingeschränkt worden: denn die Errichtung und der Abbau von Produktionskapazitäten erfolgt nunmehr wieder unter direkter Kontrolle des Staates. Die Betriebe haben sich auf Rationalisierungsinvestitionen zu beschränken.

Bilanzierung

264. Eines der wichtigsten Planungsinstrumente ist die Bilanzierung. Sie spiegelt das Verhältnis von Aufkommen und Bedarf wider, stimmt beide Größen aufeinander ab und regelt die daraus folgenden Beziehungen zwischen den unmittelbar wirtschaftenden Einheiten. Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Bilanzierung für die Planung sind die verschiedenen Entscheidungsbefugnisse und Verantwortlichkeiten innerhalb einer hierarchisch gegliederten Bilanzierungspyramide gegeneinander abgegrenzt. Die wichtigsten Bilanzierungen werden zentral ausgearbeitet, die von geringerer Bedeutung dagegen von den Betrieben und Kombinat⁴⁶. Die Zahl der zentral bilanzierten Positionen ist neuerdings vergrößert worden, was eine Abwendung von der im Zuge des NOSPL eingeleiteten Verlagerung der Bilanzfunktion auf die mittlere Leitungsebene bedeutet⁴⁷. Außerdem sind die Befugnisse der bilanzierenden Organe erweitert worden.

Mehrjahres- und Jahrespläne

265. Unmittelbarer Ausdruck der zentralen Planungstätigkeit sind mehrjährige Pläne (Fünfjahrespläne bzw. Perspektivpläne) und Jahrespläne (vgl. auch Kapitel Verfassung und Staatsrecht, Textziffer 30, 94, 95). Die mehrjährigen Pläne enthalten die Entwicklungsziele der verschiedenen Sektoren der Wirtschaft (Industrie, Landwirtschaft, Dienstleistungen) für fünf bis sieben Jahre sowie Strategien und Mittel zur Zielerreichung. Gegenwärtig wird der „Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975“ durchgeführt.

Die Jahresvolkswirtschaftspläne konkretisieren und ergänzen die mehrjährigen Pläne. Sie enthalten die Kennziffern und Aufgaben, nach denen sich die Ministerien, Vereinigungen volkseigener Betriebe (VVB) und Betriebe im laufenden Planjahr zu richten haben.

Zentrale Planungsorgane sind der Ministerrat mit den verschiedenen Fachressorts und die Staatliche Plankommission. Zur Kompetenz der zentralen Planungsorgane gehört es, die Planung einzelner Vor-

haben mit besonderer struktur- und wachstumspolitischer Bedeutung gesondert durchführen zu können. Die Ausarbeitung der Pläne erfolgt grundsätzlich in zwei Phasen, wobei der Ablauf der jährlichen Volkswirtschaftsplanung besonders formalisiert ist. In diesem Rahmen werden „Planaufgaben“ von der Staatlichen Plankommission entsprechend den langfristigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen erarbeitet und über die Ministerien und VVB an die Betriebe weitergeleitet. Die Aufgaben werden von den Ministerien und VVB für die ihnen unterstellten Betriebe aufgeschlüsselt und spezifiziert. Sie bilden die Grundlage für Planentwürfe der Betriebe. Die betrieblichen Entwürfe werden anschließend stufenweise von den VVB, den Ministerien und der Staatlichen Plankommission zusammengefaßt. Nach der Bestätigung durch den Ministerrat und der Verabschiedung als Gesetz durch die Volkskammer werden die Bestimmungen des Volkswirtschaftsplans aufgeschlüsselt und den Betrieben nunmehr als verbindliche „Planaufgaben“ zugewiesen.

3. Wirtschaftsgesetzgebung und Wirtschaftslenkung

a) Bundesrepublik Deutschland

Die innerstaatliche Wirtschaftsgesetzgebung

266. Mit Rücksicht auf die überregionale Verflechtung der wirtschaftlichen Abläufe ist der Erlaß wirtschaftsordnender und -lenkender Vorschriften weitgehend Sache des Bundes: Sie fallen entweder in seine ausschließliche Kompetenz (Artikel 73 Nr. 4, 5, 6, 9 GG) oder in die konkurrierende Zuständigkeit (Artikel 72 Abs. 2 Ziff. 3; Artikel 74 Nr. 1, 11, 11 a, 15, 16, 17, 18, 20 GG), von der er weitgehenden Gebrauch gemacht hat. Wirtschaftslenkung verlangt zudem Flexibilität: zu ihren typischen Erscheinungen gehören sowohl „Maßnahmegesetze“, die sich durch ihren instrumentalischen Charakter von den auf langfristige Ordnung zielenden Regeln klassischer Gesetzgebung abheben⁴⁸, als auch die Ermächtigung der Verwaltung, Vorschriften im Verordnungswege zu erlassen. Angesichts des raschen Wandels der regelungsbedürftigen Sachverhalte ist das Bestimmtheitserfordernis des Artikels 80 Abs. 1 GG erfüllt, wenn das ermächtigende Gesetz das Programm, die Tendenz und die Reichweite der Verordnungsdelegation an die Exekutive erkennen läßt⁴⁹.

Recht der europäischen Gemeinschaften

267. Tragweite und Bedeutung der innerstaatlichen Wirtschaftsgesetzgebung und Wirtschaftslenkung lassen sich freilich heute nicht mehr richtig einschätzen, wenn man die für die Bundesrepublik aus der Bindung an die Europäischen Gemeinschaften entsprechenden Konsequenzen nicht von vornherein mitberücksichtigt.

Kapitel III

Die Verträge über die europäischen Gemeinschaften haben zunächst für den Bereich der Wirtschaft ein eigenes „supranationales Recht“ geschaffen, das in primäres und sekundäres Recht zerfällt. Zum primären Gemeinschaftsrecht zählen die in den Verträgen sowie ihren Anlagen, Anhängen, Zusatzprotokollen und Zusatzabkommen enthaltenen Bestimmungen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht sind hingegen jene Rechtsätze, die auf Grund der Ermächtigung des primären durch die Gemeinschaftsorgane selbst erlassen worden sind. Wichtigstes Beispiel dafür sind die Verordnungen des EWG-Rates. Mit dem sekundären Gemeinschaftsrecht nimmt die Gemeinschaft eine immer konkretere Gestalt an. Erst seine Vorschriften führen die Integration aus dem ursprünglichen, mehr oder weniger abstrakten Stadium der Verhandlungen zwischen den beteiligten Staaten heraus in die Realität der alltäglichen wirtschaftlichen Beziehungen im Rahmen der einzelnen relevanten Märkte. Europäisches Recht enthält deshalb mehr und mehr Vorschriften, die auch für den Bürger der Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich sind.

Unter diesen Umständen liegt es nahe, daß das expandierende Gemeinschaftsrecht zu Friktionen mit den nationalen Rechtsordnungen führen kann. Gerade im Kollisionsfall jedoch erweist sich die Eigenart des Gemeinschaftsrechts. Es ist kein zwischenstaatliches Völkerrecht nach klassischem Muster. Die Geltung des sekundären Gemeinschaftsrechts setzt deshalb nicht eine Transformation nach den jeweils maßgebenden Normen des nationalen Rechts voraus. Europäisches Recht ist vielmehr eine besondere Rechtsordnung, deren Verhältnis zum nationalen Recht sich unmittelbar aus den Verträgen selbst ergibt. Wie sich aber insbesondere an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zeigt, hat der EWG-Vertrag von Anfang an eine Rechtsordnung schaffen wollen, die nicht nur eigenständig ist, sondern auch den Vorrang vor den Rechten der Mitgliedstaaten beansprucht. Die betroffenen Normen des nationalen Rechts werden dadurch keineswegs beseitigt, sondern durch die entsprechenden Gemeinschaftsbestimmungen lediglich überlagert und verdrängt.

268. Die Frage des Verhältnisses zwischen nationalen Rechtsordnungen und Gemeinschaftsrecht ist freilich nur ein Beispiel für dessen integrative Funktion. Sie tritt noch deutlicher dort hervor, wo die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung der einzelnen Märkte einer Vereinheitlichung entgegensteht. Bezeichnend dafür sind die auf eine Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen nationaler Handelsmonopole (Artikel 37 EWGV) sowie Beihilfen (Artikel 92 EWGV) abzielenden Vorschriften des EWG-Vertrags. In Zusammenhang damit stehen die Liberalisierungsbestrebungen der Kommission. Ihre Grundlage finden diese Bemühungen in den Bestimmungen über die freie Niederlassung (Artikel 52 ff. EWGV), den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 59 ff. EWGV), die Freizügigkeit (Artikel 48 ff. EWGV) und den freien Kapitalverkehr (Artikel 67 ff. EWGV).

Mit der Beseitigung der Diskriminierung allein ist es freilich nicht getan. Eine Integration kann letztlich nicht erreicht werden, wenn unterschiedliche Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedsstaaten den angestrebten intensiven Austausch von Kapital und Arbeit verhindern. Deshalb kommt es vor allem darauf an, die zwischen den nationalen Rechten bestehenden Unterschiede fortschreitend abzubauen. Artikel 100 EWGV räumt der Gemeinschaft die Richtlinienkompetenz zur Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ein, die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Der Vertrag enthält darüber hinaus eine Reihe anderer Bestimmungen, die ebenfalls eine möglichst baldige Angleichung ermöglichen sollen. Das gilt etwa für den Bereich des Arbeits- und Sozialrechts, des Steuerrechts sowie des Dienstleistungsverkehrs.

Staatlich gelenkte Wirtschaftsbereiche

269. Die Bundesrepublik kennt keine generelle, auf alle Produktionsbereiche bezogene Wirtschaftslenkung. Es bestehen lediglich einige Ermächtigungen für die Exekutive, unter außergewöhnlichen Voraussetzungen Reglementierungen vorzunehmen. Die Bestimmung des § 2 Abs. 1 PreisG ermächtigt den Bundeswirtschaftsminister zu Anordnungen und Verfügungen, durch die Preise, Mieten, Pachten, Gebühren und sonstige Entgelte für Güter und Leistungen jeder Art — ausgenommen Löhne — festgesetzt und genehmigt werden, oder durch die der Preisstand aufrechterhalten werden soll.⁵⁰ Diese Ermächtigung gilt jedoch nur für „ordnungssichernde, preisstabilisierende, ernsthafte Störungen des ganzen Preisstandes abwehrende Maßnahmen“ und nicht für eine umfassende Lenkungs politik: Sie läßt die staatliche Regulierung nur als Ausnahme zu. Auch § 2 a WirtschaftsstrafG ist kein Instrument genereller Wirtschaftslenkung. Er greift nur dort ein, wo Wettbewerbsbeschränkungen oder wirtschaftliche Machtstellungen ausgenutzt werden.⁵¹ Schließlich sieht das Wirtschaftssicherstellungsgesetz als Teil der Notstandsverfassung der Bundesrepublik für den vom Bundestag oder Gemeinsamen Ausschuß (Artikel 115 a GG) erklärten Spannungs- oder Verteidigungsfall Bewirtschaftungsmaßnahmen vor, durch die die Versorgung der Bevölkerung oder der Streitkräfte gesichert werden soll; aber diese Maßnahmen dürfen nur erlassen werden, wenn der angestrebte Zweck durch marktgerechte Mittel nicht, nicht rechtzeitig oder nur mittels unverhältnismäßigen Aufwandes erreicht werden kann.⁵² Die staatliche Wirtschaftslenkung beschränkt sich also auf die Bereiche, deren strukturelle Besonderheiten eine überwiegend marktwirtschaftliche Ordnung als wirtschafts- und sozialpolitisch unerwünscht erscheinen lassen.

Energieversorgung

270. Dies gilt etwa für die Energieversorgung. Hier treffen Besonderheiten der Produktion (hohe Investitionen, Immobilität der Standorte) und der Verteilung (Leistungsmonopole) mit einem besonders

dringenden Bedürfnis der privaten und gewerblichen Abnehmer an zuverlässiger und billiger Belieferung zusammen. Kaum weniger wichtig sind die sozialen Probleme, die eine rasche Veränderung des Marktes, wie etwa die Verdrängung der Kohle durch Heizöl, aufwirft; auch deshalb kann der Gesetzgeber der Substitutionskonkurrenz der verschiedenen Energieträger nicht gleichgültig gegenüberstehen.

Seit dem Montanvertrag hat zunächst die Hohe Behörde und später mit der Fusion der Gemeinschaften die Kommission eine Reihe von Kompetenzen für den Bereich des Kohlemarktes erhalten. Zwar sind nach wie vor die einzelnen Staaten in erster Linie für die Kohlepolitik verantwortlich. Von der Gemeinschaft werden aber bestimmte Rahmenbedingungen gesetzt, wie etwa im Falle von Subventionen. Den Ausschlag für diese Entwicklung gab der bei Abschluß des Montanvertrags bestehende Kohlemangel. Deshalb sollten Diskriminierungsverbote in Verbindung mit Höchstpreisvorschriften die gleichmäßige Verteilung — insbesondere der Ruhrkohleproduktion — auf die Nachfrage sichern. Als die Produktion, erstmals 1958 und von da an rasch zunehmend, über die Absatzmöglichkeiten hinauswuchs, erwies sich dieses Instrumentarium als wenig geeignet, das Angebot an die verringerte Nachfrage heranzuführen. Deshalb einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein Protokoll eines Abkommens betreffend Energiefragen,⁵³ das die Gemeinschaft zum Anlaß nahm, den Mitgliedstaaten entgegen dem Beihilfeverbot des Artikels 4 c Montanvertrag innerstaatliche Sanierungs-, Stützungs- und Stilllegungssubventionen für den Kohlebergbau zu gestatten.

Zum Abbau der Überkapazitäten wurden in der Bundesrepublik verschiedene Formen einer Kooperation entwickelt, an der sich Gesetzgebung, Verwaltung und Unternehmen beteiligten. 1966 wurde die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH gegründet, der die Bundesregierung durch Vertrag vom 21./22. März 1967 die Aufgabe zuwies, nach bestimmten Richtlinien Stilllegungsprämien zu gewähren. Auf Veranlassung des Bundeswirtschaftsministers wurde als eine wichtige flankierende Maßnahme das inzwischen wieder aufgehobene Selbstbeschränkungsabkommen der Mineralölfirmen geschlossen, das die Zuwachsraten beim Heizöl begrenzte. Am 19. Mai 1968 trat das Gesetz zur Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete in Kraft; es verbietet in § 18 allen Unternehmen, die keine „optimale Unternehmensgröße“ aufweisen, den Bezug von Prämien und Beihilfen. Daraufhin wurde am 27. November 1968 die Gesamtgesellschaft Ruhrkohle gegründet, die schließlich 94 % der Ruhrförderung auf sich vereinigte. Der als obere Bundesbehörde fungierende Bundesbeauftragte für den Steinkohlenbergbau hat die Aufgabe, die Unternehmenspolitik dahin zu beeinflussen, daß sie sich auf die ertragreichsten Kapazitäten konzentriert und den Absatzmöglichkeiten anpaßt⁵⁴. Obwohl die Gesamtgesellschaft in den ersten 20 Jahren keine Gewinne auszuschütten braucht, ist es ihre Aufgabe, sich marktwirtschaftlich zu behaupten⁵⁵.

271. Die Unternehmen zur Versorgung mit Elektrizität und Gas unterliegen einer staatlichen Aufsicht nach dem Energiewirtschaftsgesetz von 1935. So kann z. B. aus Gründen des Gemeinwohls die Durchführung von Vorhaben der Energieversorgungsunternehmen zum Bau, zur Erweiterung, zur Erneuerung und zur Stilllegung von Energieanlagen untersagt werden (§ 4). Das Energiewirtschaftsgesetz enthält außerdem eine Ermächtigung zur wirtschaftlichen Gestaltung von Versorgungsbedingungen und Tarifpreisen. Gebietsversorgungsunternehmen sind verpflichtet, zu diesen Bedingungen und Tarifpreisen abzuschließen (Kontrahierungszwang gemäß § 6). Die Versorgungsunternehmen haben zur Abgrenzung ihres Gebietes und zur Sicherung der Versorgung ein System von Demarkations-, Konzessions- und Verbundverträgen aufgebaut⁵⁶. Diese Verträge sind gemäß § 103 GWB vom Kartellverbot ausgenommen; die beteiligten Unternehmen unterliegen jedoch gemäß § 104 GWB der Mißbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt, das ihnen aufgeben kann, Mißbräuche abzustellen und Verträge oder Beschlüsse zu ändern, aber auch Verträge und Beschlüsse für unwirksam zu erklären vermag. Zur Zeit wird an einer Reform des geltenden Energiewirtschaftsrechts gearbeitet.

Verkehr

272. Ähnlich verhält es sich im Verkehrswesen. Auch hier verringern hohe Fixkosten die Anpassungselastizität des Angebots. Hinzu kommen weitere Probleme und Aufgaben: die Zurechnung der Infrastrukturkosten im Wettbewerb der Verkehrsträger, Verkehrssicherheit und die wachsenden Ansprüche an ein engmaschiges und zuverlässiges Verkehrsnetz. Die staatliche Lenkung reguliert vor allem den Marktzugang und die Preise, um dadurch Überkapazitäten zu verhindern und ein stabiles Angebot zu sichern. So bestehen — nicht zuletzt zum Schutze des Verkehrsaufkommens der Bundesbahn — Kontingente für die Zulassung zum Güterfernverkehr (§ 9 Abs. 1 GüterkraftverkehrsG). Das Personenbeförderungsgesetz ermöglicht eine administrative Ordnung und Gestaltung des Linienverkehrs und in diesem Rahmen eine Beschränkung des Zugangs zu diesem Gewerbe nach objektiven Maßstäben des öffentlichen Verkehrsinteresses (§ 13). Der Werkfernverkehr ist zwar frei; durch eine Reihe von Eingriffen soll aber verhindert werden, daß er zum Nachteil des Straßenverkehrs wie der Bundesbahn übermäßig zunimmt. Die Eröffnung eines Luftverkehrsunternehmens bedarf der Genehmigung (§ 21 Abs. 1 S. 4 LuftverkehrsG).

Die Marktordnung im Verkehrswesen schließt auch eine behördliche Kontrolle oder Festsetzung der Beförderungsentgelte ein. Im verbleibenden Marktspielraum können wettbewerbsbeschränkende Verträge abgeschlossen werden. Sie sind vom Kartellgesetz freigestellt, unterliegen aber der Mißbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt (§§ 99, 104 GWB).

Für eine gemeinsame Politik im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffahrtsverkehr ist — abgesehen von einigen nationalen Vorbehalten — die EWG

Kapitel III

zuständig (Artikel 74 ff. EWGV). Die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten haben die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik aber erschwert⁵⁷; deshalb konnten bisher nur vereinzelte Entscheidungen, Verordnungen oder Richtlinien ergehen. Zu erwähnen sind: die Durchführung einer Enquête zur Ermittlung der Wegekosten⁵⁸ — ohne ihre Feststellung ist weder eine wettbewerbsorientierende Gemeinschaftspolitik noch die gleichmäßige Besteuerung der Verkehrsträger möglich —; Verordnungen über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen⁵⁹, über die modifizierte Anwendung des Wettbewerbs entsprechend den Besonderheiten der Verkehrsmärkte, über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents⁶⁰ und die Einführung eines Margen-Tariffsystems für den Güterfernverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten⁶¹.

Landwirtschaft

273. Die Landwirtschaft nicht nur der Bundesrepublik, sondern auch der anderen Mitgliedsstaaten der EWG wurde durch Zölle und vor allem mengenmäßige Beschränkungen gegen Einfuhren geschützt. Durch den EWG-Vertrag sollten diese Barrieren beseitigt und ein gemeinsamer Agrarmarkt geschaffen werden; zugleich soll die angemessene Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung gesichert werden (Artikel 39 Abs. 1 b EWGV). Angesichts der mangelnden Elastizität des Angebots landwirtschaftlicher Erzeugnisse und des raschen Wachstums ihrer Produktion lassen sich diese Ziele nur erreichen, wenn die Agrarmärkte auch im Inneren gelenkt werden; dazu bedient sich die EWG der in Artikel 40 Abs. 2 c EWGV vorgesehenen Möglichkeit europäischer Marktordnungen; als Instrument der Lenkung fungieren nicht so sehr direkte Einkommenssubventionen als vielmehr die gemeinsame Preispolitik.

Nach der Getreidemarktordnung⁶², die anderen Marktordnungen als Modell diente, kaufen nationale Interventionsstellen beim Absinken des Getreidepreises unter den vor dem Wirtschaftsjahr festgesetzten Interventionspreis zur Preisstützung Getreide an. Als bloßer Stützpreis liegt er unter dem festgesetzten Richtpreis; die Differenz zwischen dem von diesem abgeleiteten Schwellenpreis zu dem Weltmarktpreis ergibt den täglich festzusetzenden Abschöpfungsbetrag, der auf Importe in die Gemeinschaft erhoben wird. So kann auf Einfuhrkontingente grundsätzlich verzichtet werden. Umgekehrt wird der Export dadurch subventioniert, daß die Differenz zum Weltmarktpreis erstattet wird.

Andere Marktordnungen sehen Kontingente oder direkte Beihilfen vor. Für bestimmte Erzeugnisse gibt es keine verbindlichen Preisgarantien; und in ihrer schwächsten Form regeln Marktordnungen nur die Vermarktungsbedingungen, indem sie Qualitätsanforderungen aufstellen.

Daneben gibt es eine Reihe anderer Instrumente, die teilweise zusätzlichen Zwecken dienen sollen. Zu erwähnen sind: nationale Marktordnungen; Stützungsmaßnahmen, die an die genossenschaftliche

Struktur des landwirtschaftlichen Vertriebs anknüpfen⁶³; direkte Subventionen zum Ausgleich der unbefriedigenden Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen⁶⁴; Strukturmaßnahmen, die das Ausscheiden aus der landwirtschaftlichen Produktion und den Übergang zu anderen Berufen erleichtern und dadurch die Betriebsgrößen optimieren sollen⁶⁵. Soweit das Kartellgesetz überhaupt anwendbar ist (vgl. § 100 Abs. 8 KartG), tritt an die Stelle von Kartellverboten (§ 100 Abs. 1 bis 4 KartG) die Mißbrauchsaufsicht des Bundeskartellamts (§ 103 KartG).

b) DDR

Der Wirtschaftsvertrag

274. Da die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR zentral geplant wird, beschränken sich lenkende rechtliche Eingriffe nicht auf punktuelle oder sektorale Regelungen; sie erstrecken sich vielmehr auf die gesamte Volkswirtschaft. Wie weit die Regulierung dabei reichen kann, zeigt sich deutlich am Beispiel der vertraglichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Wirtschaftseinheiten. Abschlußpflicht und weitgehende inhaltliche Vornormierung verdrängen die Vertragsfreiheit. Planwidersprüche können auf diese Weise schneller aufgedeckt und korrigiert werden.

Die einzelnen Betriebe sind gezwungen, entsprechend ihrer Kapazität Verträge über Lieferungen und Leistungen mit jedem potentiellen Partner einzugehen⁶⁶. Pläne, Bilanzen, allgemeine Leistungsbedingungen, Koordinierungsvereinbarungen und eine Vielzahl weiterer Vorschriften, zu denen vor allem die Preisverordnungen rechnen, legen die Details fest (vgl. § 46 VertragsG).

Verträge sollen grundsätzlich schriftlich abgeschlossen werden (§ 18 Abs. 1 VertragsG). Damit will man nicht nur eine möglicherweise später erforderliche Beweisführung erleichtern, sondern auch besser kontrollieren, inwieweit die Vereinbarungen den Planaufgaben tatsächlich entsprechen.

Zeigt sich bei der Planung und ihrer Durchführung, daß sich andere und bessere Möglichkeiten anbieten, um die Planziele zu verwirklichen, so sind die Vertragspartner verpflichtet, ihre Vereinbarung zu ändern, notfalls sogar aufzuheben. Ebenso ist zu verfahren, wenn das volkswirtschaftliche Interesse am Vertragswerk entfallen sollte.

Vertragsverletzungen werden durch Vertragsstrafen, Preissanktionen und Schadenersatz geahndet. Bei der Vertragsstrafe handelt es sich um einen im voraus bestimmten Geldbetrag, der einen entstehenden Schaden unabhängig von seiner tatsächlichen Höhe völlig oder teilweise ausgleichen soll. Dasselbe gilt von der Preissanktion, nur mit dem Unterschied, daß dem Schuldner keine Entlastungsmöglichkeit offensteht. Er haftet vielmehr auf Grund einer typisierten, unwiderlegbaren Verschuldensvermutung (§§ 82 und 83 VertragsG).

Traditionelle Rechtsbehelfe wie Minderung, Rücktritt oder Nachbesserung spielen demgegenüber eine

geringere Rolle. Nicht ohne Grund: Vertragsstrafen, Preissanktionen und Schadenersatz werden aus dem Gewinn bezahlt, schmälern also insofern die betrieblichen Fonds, damit aber vor allem die Prämienzahlungen an die Belegschaft. Zudem läuft die Zahlung über die Bankkonten, so daß jede Vertragsstörung sofort der kontoführenden Bank bekannt wird, die dann auch für die notwendigen Korrekturen sorgen kann und muß⁶⁷. Der Übergang zu neuen Sanktionen erklärt sich also aus dem Bestreben, der engen Beziehung zwischen Plan und Vertrag gerecht zu werden. Die Konsequenzen der Vertragsstörung für die Plandurchführung sind von vornherein mit einzukalkulieren und durch geeignete Gegenmaßnahmen aufzufangen. Diese Aufgabe vermögen Minderung, Nachbesserung und Rücktritt nur bedingt zu erfüllen. Für die Entscheidung von Streitigkeiten, die sich bei der Gestaltung und Erfüllung von Verträgen ergeben, sind die Staatlichen Vertragsgerichte zuständig⁶⁸. Ihre Funktion geht aber über die bloße Rechtsprechung hinaus. Sie nehmen auch Aufgaben der Verwaltungsaufsicht wahr und werden deshalb als Lenkungsorgane der Wirtschaft angesehen⁶⁹. Die Konsequenzen zeigen sich vor allem beim Verfahren. Den Ablauf der Verhandlung bestimmt in erster Linie das Gericht, das auch alle zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlichen Maßnahmen trifft (§§ 25 ff. SVG-VO). Um die Plan- und Vertragsdisziplin durchzusetzen, kann es sogar Verfahren ohne Antrag einleiten. Das ist vor allem dann der Fall, wenn Verträge über volkswirtschaftlich bedeutsame Leistungen nicht oder nicht rechtzeitig abgeschlossen werden (§ 23 VertragsG).

Exportgeschäfte

275. Für ein derart durchkonstruiertes, bis in die Einzelheiten bindend festgelegtes System der vertraglichen Beziehungen kann sich der Außenhandel leicht als Störungsfaktor erweisen. Die für die inländischen Betriebe ausgearbeiteten Bedingungen lassen sich nicht einfach auf Vereinbarungen mit ausländischen Unternehmen übertragen. Die DDR versucht dieser Situation einerseits durch detaillierte langfristige bilaterale Handelsabkommen und andererseits durch die Konzentration der Außenhandelsaufgaben auf besondere Unternehmen Rechnung zu tragen⁷⁰. Da die Außenhandelsunternehmen (AHU) die gelieferten Waren nicht selbst produzieren, spielt sich die vertragliche Abwicklung der Exportgeschäfte auf zwei Ebenen ab. Partner des AHU sind einmal die interessierten ausländischen Unternehmen und zum anderen die jeweiligen inländischen Herstellerbetriebe. Spezialregelungen gelten nur für Abnehmer aus den Mitgliedstaaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, und zwar in Form von Allgemeinen Lieferbedingungen⁷¹. Verträge mit Partnern aus dem westlichen Ausland dagegen sind nach den allgemeinen Grundsätzen des internationalen Privatrechts zu beurteilen.

Auf der innerstaatlichen Ebene bleiben die auch sonst geltenden Vorschriften unberührt. AHU und Produktionsbetriebe arbeiten eng zusammen, was insbesondere zu langfristigen Koordinierungsver-

trägen führt, die sich allerdings weitgehend auf Grundsatzfragen der Exporttätigkeit beschränken. Einzelheiten regeln erst besondere Exportkommissionsverträge.

Das AHU schließt dann unter Berücksichtigung dieser Vereinbarungen den Vertrag mit dem ausländischen Partner im eigenen Namen ab. Der Herstellerbetrieb ist jedoch mitwirkungsberechtigt. Abweichungen vom Exportkommissions- und Koordinierungsvertrag bedürfen seiner Zustimmung. Die mit dem ausländischen Abnehmer vereinbarten Bedingungen gelten auch gegenüber dem Produzenten.

Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)

276. Der 1949 in Osteuropa entstandene Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)⁷² ist eine zwischenstaatliche Wirtschaftsorganisation mit eigener Rechtspersönlichkeit. Dem RGW sind keine Rechtsetzungsbefugnisse übertragen worden. Er unterscheidet sich insofern von der EWG. Die Satzung des RGW macht die Mitgliedschaft nicht von einer bestimmten Wirtschaftsverfassung abhängig.

Die volle Souveränität der Teilnehmer bleibt rechtstechnisch durch die sogenannte Interessiertheit an der Zusammenarbeit, durch das Prinzip der Einstimmigkeit bei der Willensbildung und durch eine paritätische Vertretung in allen Organen des RGW und in den ihm angeschlossenen Sonderorganisationen gewahrt. Die Form des Zusammenwirkens, das gemeinschaftliche Handeln, erschöpft sich nach der Satzung in Beschlüssen zu Organisationsfragen und in Empfehlungen zur materiellen Kooperation; diese Empfehlungen müssen nachträglich durch die zuständigen nationalen Behörden innerstaatlich bestätigt werden.

Dem RGW⁷³ fehlt die Kompetenz zur Rahmen- und zur Einzelentscheidung durch Verordnung. Das Gemeinschaftsrecht wird durch völkerrechtliche Abkommen „gesetzt“. Die Organe des RGW, die Ratstagung, das Exekutivkomitee, die Ständigen Kommissionen wenden deshalb kein Recht an, wie z. B. in der EWG, sondern sie leisten technische Hilfe beim Abschluß von Verträgen. Im Gegensatz zur EWG gibt es auch keinen Gerichtshof im RGW, der über die Rechtsanwendung, Konkretisierung der Vertragsgrundsätze, Auslegung und Lückenausfüllung zu entscheiden hätte. In der ersten Entwicklungsstufe bis 1960 ist aus diesen Gründen sogar eine Satzung entbehrlich gewesen, weil die Gemeinschaft einschichtig im traditionellen Völkerrecht verankert war und es heute weitgehend noch ist. Wenn im RGW trotzdem zwischen dem „primären“ und dem „sekundären“ Gemeinschaftsrecht unterschieden wird, so bedeutet diese Qualifizierung keine Hierarchie der Rechtsquellen wie in der EWG.

Den äußeren Rechtsrahmen der RGW bilden die Satzung, die Konvention über die Rechtsfähigkeit, die Privilegien und Immunitäten, die Geschäftsordnung der Ratstagung, des Exekutivkomitees, des Sekretariats sowie der Ständigen Kommissionen. Die interne Verfassung des RGW ist mit den auf der Grundlage der Empfehlungen geschlossenen Ab-

Kapitel III

kommen identisch: beispielsweise den Allgemeinen Lieferbedingungen, Montagebedingungen, Kundendienstbedingungen.

Nach der Satzung unterstützt der RGW die wirtschaftliche Zusammenarbeit seiner Mitglieder bei der Verwirklichung der internationalen Arbeitsteilung. Er greift selbst nicht gestaltend in die wirtschaftlichen Prozesse ein. Während der EWG-Vertrag spezielle Bestimmungen über eine langfristige Wirtschaftspolitik und zu den allgemeinen Zielen der Gemeinschaft enthält, stützt sich die Tätigkeit des RGW hauptsächlich auf Wirtschaftsprogramme, die allerdings nur unverbindliche Leitlinien, Absichtserklärungen darstellen. Das erste Programm dieser Art entstand im Zusammenhang mit den Reformen des RGW im Jahre 1962, das zweite mit der Verkündung der komplexen „sozialistischen ökonomischen Integration“⁷⁴ im Juli 1971.

Die neueste Konzeption des RGW, wie sie im „Komplexprogramm“ von 1971 zum Ausdruck gekommen ist, weist in eine andere Richtung. Zur Überwindung der Bilateralität im RGW sollen in den nächsten Jahren u. a. die Außenhandelspreise reformiert werden, um damit die Voraussetzungen für eine spätere Konvertierbarkeit der nationalen Währungen im RGW und den Abbau der Kontingentierung des Warenverkehrs zu schaffen.

Das neue Komplexprogramm erweitert den Bereich der Zusammenarbeit über den einfachen Warenaustausch auf andere Gebiete, wie auf die Investitionen, die Prognose und auf die gemeinsame Produktion und faßt den gesamten Prozeß „komplex“ zusammen. Dementsprechend sollen außer den Außenhandelsorganisationen auch Ministerien, Behörden und Produktionsvereinigungen aktiv in die Integration eingeschaltet werden. Um der Gefahr einer Verselbständigung der Organisationen vorzubeugen, sieht das Programm vor, daß in ihren Statuten zwingende Bestimmungen aufgenommen werden, die diese Organisationen zum Bestandteil des RGW machen.

Als ein Hindernis für den angestrebten Zusammenschluß hat sich bisher die Rechtszersplitterung im RGW erwiesen. Auch die Sonderregelung des Warenverkehrs in den Allgemeinen Lieferbedingungen führte nicht zu einer Rechtsvereinheitlichung. Das sozialistische Kaufrecht enthält dispositive Bestimmungen, so daß über eine Kollisionsnorm das materielle und prozessuale Recht der RGW-Staaten weitgehend Anwendung findet. Es gibt kein internationales Gericht, sondern nur nationale Schiedsgerichte, die nach nationalen Verfahrensregeln entscheiden und subsidiär nationales Recht für ihre Entscheidungen heranziehen. Die RGW-Länder haben sich im Komplexprogramm für eine Ausdehnung der Kompetenz der Schiedsgerichte über den Außenhandel hinaus ausgesprochen. Das Komplexprogramm sieht eine Angleichung der Rechtsordnungen der RGW-Mitglieder vor.

Ungelöst ist nach wie vor die Haftung der Staatsorgane für die in langfristigen Abkommen übernommenen Verpflichtungen, da ein Sanktionssystem und zentrale Gerichtsinstanz fehlen. Bei einer strikten

Spezialisierung, bei der im Rahmen der einzelnen nationalen Volkswirtschaften Länder Monopolstellungen in bestimmten Produktionszweigen erhalten, müssen die Kontrahenten sich auf eine Erfüllung der Verträge verlassen können.

Schließlich wirft die Beteiligung der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Behörden am Integrationsprozeß die Frage auf, auf welcher Ebene und in welcher Form die Streitigkeiten im RGW ausgetragen werden sollen.

Im neuen Komplexprogramm ist für die RGW-Länder eine Zwischenstufe zwischen Souveränität und allmählicher Bindung an Rechtsentscheidungen der internationalen Organe angelegt.

4. Bank- und Kreditwesen

a) Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesbank

277. Die Deutsche Bundesbank ist Währungs- und Notenbank des Bundes (Art. 88 GG) und regelt „den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel, die Währung zu sichern“ (§ 3 BBankG). Für diese Aufgaben steht ihr das Recht zur Festsetzung des Diskont- und Lombardsatzes zu. Zur Beeinflussung der Liquiditätsversorgung kann die Bundesbank außerdem Offenmarktgeschäfte mit Banken und Nichtbanken vornehmen. Die äußere Währungspolitik fällt vornehmlich in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung, während die Bundesbank zuständig für den Devisenverkehr ist. Sie hat bei ihrer Tätigkeit unter Wahrung ihrer Aufgabe die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Dabei ist sie aber nicht an Weisungen gebunden.

Die Geschäftsbanken

278. Entsprechend der marktwirtschaftlichen Ordnung in der Bundesrepublik steht es prinzipiell jedem frei, sich im Bankgewerbe zu betätigen. Er muß allerdings bestimmte, vor allem durch das „Gesetz über das Kreditwesen“ vom 10. Juli 1961 (KWG) aufgestellte Voraussetzungen erfüllen. Eine Konsequenz dieser Freiheit des Zugangs in die Bankwirtschaft ist es u. a., daß sich auf dem Kapitalmarkt zahlreiche Kreditinstitute betätigen. Nach den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, November 1971, waren es am Jahresende 1970 rd. 8 500 mit rd. 32 000 Zweigstellen.

Die Banken sind in praktisch sämtlichen zur Verfügung stehenden Rechtsformen organisiert. Im einzelnen gibt es Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Genossenschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Kommanditgesellschaften, Offene Handelsgesellschaften und Einzelkaufleute. Neben privaten Unternehmen finden sich auch Anstalten des Öffentlichen Rechts. Hier sind vor allem die Sparkassen zu nennen.

In der Bundesrepublik gilt prinzipiell das „Universalbankprinzip“ (vgl. § 1 Kreditwesengesetz). Danach stehen den Kreditinstituten grundsätzlich alle Sparten des Bankgeschäfts mit jedem Kunden offen. Insbesondere ist die Betätigung im Kreditsektor neben dem Wertpapierhandel möglich.

Vor allem in Interesse der Anleger und Gläubiger unterliegen die Geldinstitute der sog. Bankenaufsicht durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt es über einzelne Kontroll- und Eingriffsrechte, die im Kreditwesengesetz geregelt sind. Neuerdings werden die Kreditinstitute zunehmend in die Regional- und Strukturplanung einbezogen.

Die Kreditinstitute der Bundesrepublik verwalten einen beträchtlichen Teil des in Aktien und anderen Beteiligungswerten ausgedrückten Vermögens. Genaue Angaben lassen sich allerdings nicht machen. Das Zahlenmaterial ist spärlich und z. T. veraltet. Die letzte umfassende Zusammenstellung stammt aus dem Jahre 1964. Der vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft erstattete „Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft“ (Drucksache IV/2320, S. 36—44) ist bisher nicht fortgeschrieben worden.

Immerhin lassen auch diese wenigen Angaben erkennen, daß Stellung und Einfluß der Banken für die Rechtsordnung das Problem einer Kontrolle der Auswirkungen dieses Einflusses aufwerfen. Die Banken können die Geschäftspolitik der Unternehmen in gewissem Umfang mitbeeinflussen. Zunächst durch die Verfügung über die für Investitionen erforderlichen Kreditmittel. Dann durch den eigenen Aktienbesitz der Banken, der Ende der 60er Jahre etwa 3 Mrd. DM (Nennwert), das sind rund 6 % des Grundkapitals aller Aktiengesellschaften, betrug. Davon entfielen zwei Drittel auf die Großbanken. Hinzu kommt noch der Einfluß über das Depotstimmrecht, wobei zu bemerken ist, daß die von privaten Kunden unterhaltenen Depots inländischer Aktien 11,9 Mrd. DM (Nennwert) betragen; diese Zahl gibt allerdings noch keine Auskunft über das von den Banken tatsächlich ausgeübte Stimmrecht. Schließlich üben die Banken durch ihre Vertretung in den Aufsichtsräten vieler Unternehmen Einfluß aus.

Der Gesetzgeber hat diese Probleme erkannt und zum Beispiel das Problem des Depotstimmrechts bei der Reform des Aktienrechts durch die Regelung des § 135 AktG zu lösen versucht. Die Depotbank muß danach den Aktionär unter Übersendung der Unterlagen für die Hauptversammlung und ihrer eigenen Vorschläge für die Tagesordnung auffordern, Weisung zu erteilen. Im Sinne ihrer eigenen Vorschläge darf sie trotz generell erteilter Vollmacht nur abstimmen, wenn der Aktionär keine abweichende Weisung erteilt oder schweigt. Erhält die Bank vom Aktionär eine Weisung, so hat sie diese, auch wenn sie selbst damit nicht einverstanden ist, auszuführen. Das Gesetz will mit dieser Regelung Interessenkollisionen vermeiden, weil der Aktionär jeweils vor der Hauptversammlung die Auffassung seiner Depotbank kennt und die Ausübung des Stimmrechts in deren Sinn verhindern kann.

279. In der Bundesrepublik sind Kredit- und Zahlungsmodalitäten grundsätzlich Gegenstand der Privatautonomie. So steht es den Vertragsparteien prinzipiell frei, ob und in welchem Umfang sie sich Kredite einräumen. Auch muß auf der Gläubigerseite nicht unbedingt eine Bank beteiligt sein; die Unternehmen wie die Privatpersonen sind rechtlich in der Lage, sich gegenseitig Gelder gegen Zins zu überlassen. Im übrigen kann jeder mit beliebig vielen Kreditgebern zusammenarbeiten. Ebenso ist es möglich, daß die an einem Geschäft Beteiligten gemeinsam ein Kreditinstitut einschalten (z. B. beim Dokumentenakkreditiv).

Die Privatautonomie ist nicht unbegrenzt. Sie hat sich zu allererst an den vom Wettbewerb bestimmten Marktablaufen zu orientieren. Da Umfang und Bedingungen des Kredits von Angebot und Nachfrage und nicht durch administrative Anordnungen geregelt werden, kommen dem Kapitalmarkt wichtige Ausgleichsfunktionen zu. Er beeinflußt durch die Zinshöhe die Sparquote und leitet die Investitionen dorthin, wo maximale Erträge zu erwarten sind. Dabei geht es vor allem darum, kurzfristig zur Verfügung stehende Finanzierungsmittel in langfristige zu transformieren. Freilich reguliert sich das Kapitalmarktgeschehen nicht mehr „von selbst“, sondern wird heute „von außen beeinflußt“. Da bestimmte, gesamtwirtschaftlich wichtige Vorhaben nicht von einem privatwirtschaftlich arbeitenden Kreditapparat gelöst werden können, interveniert auch der Staat auf vielfältige Weise. In diesem Zusammenhang seien Kapitalbeihilfen, Zinszuschüsse und steuerliche Erleichterungen erwähnt. Auch die aus sozialpolitischen Gründen durchgeführten Sparförderungsmaßnahmen mit ihren Auswirkungen auf die Sparquote gehören hierher.

Die Kredite unterscheiden sich vor allem nach der Laufzeit (lang-, mittel- und kurzfristige Kredite) sowie nach der Art der Sicherung (Personal-, Real- und Akzeptkredite). Besondere Bedeutung kommt den Vorschriften über die Kreditsicherung zu. Der Kreditvertrag selbst unterliegt den allgemeinen Grundsätzen des Vertragsrechts, das allerdings durch Allgemeine Geschäftsbedingungen und Formularverträge der Kreditinstitute erheblich modifiziert wird (vgl. Kapitel Zivil- und Familienrecht).

Börse

280. Ein zentraler Ort des Kapitalaustauschs ist die Börse. Als ein ständiger Markt soll sie den Sparer über die besten Anlagemöglichkeiten und den Unternehmer über die günstigste Kreditquelle informieren. Im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern kommt der Börse jedoch in der Bundesrepublik eine geringere Bedeutung zu. Ein wesentlicher Teil der privaten Ersparnisse wird durch die Bausparkassen und die staatliche Sozialversicherung an der Börse vorbeigeleitet.

Das deutsche Börsenrecht beruht im wesentlichen auf dem Börsengesetz aus dem Jahre 1896. Nach internationalem Maßstab enthält es eine relativ weitmaschige Regelung. Zwar bedürfen die entweder

Kapitel III

von den öffentlichrechtlichen Industrie- und Handelskammern oder privatrechtlichen Vereinen getragenen Börsen der staatlichen Genehmigung und unterliegen der Aufsicht durch Staatskommissare. Im übrigen verbleibt jedoch ein weiter Spielraum der Selbstverwaltung. Selbst das für den Kapitalmarkt wichtigste Börsengeschäft, der Wertpapierhandel, ist vergleichsweise geringfügig reglementiert; insbesondere gibt es derzeit keinen Börsenzwang. Eine Ergänzung bilden freiwillige, von der Regierung angeregte Vereinbarungen von Börsen, Kreditinstituten und Industrie. Auf Grund solcher Verpflichtungen werden seit 1968 alle Kundenaufträge in Aktien über die Börse geleitet, falls nicht eine ausdrückliche andere Weisung des Kunden vorliegt. Emittenten erstatten halbjährlich Zwischenberichte und unterwerfen sich seit 1971 den vereinbarten Insiderregeln. Im Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Börsengesetzes vom 30. September 1970⁷⁵ geht es vor allem darum, die Zulassung von Personen zur Börse neu zu regeln.

Gegen die bisherigen Vorschriften sind Bedenken aus Artikel 12 GG erhoben worden.

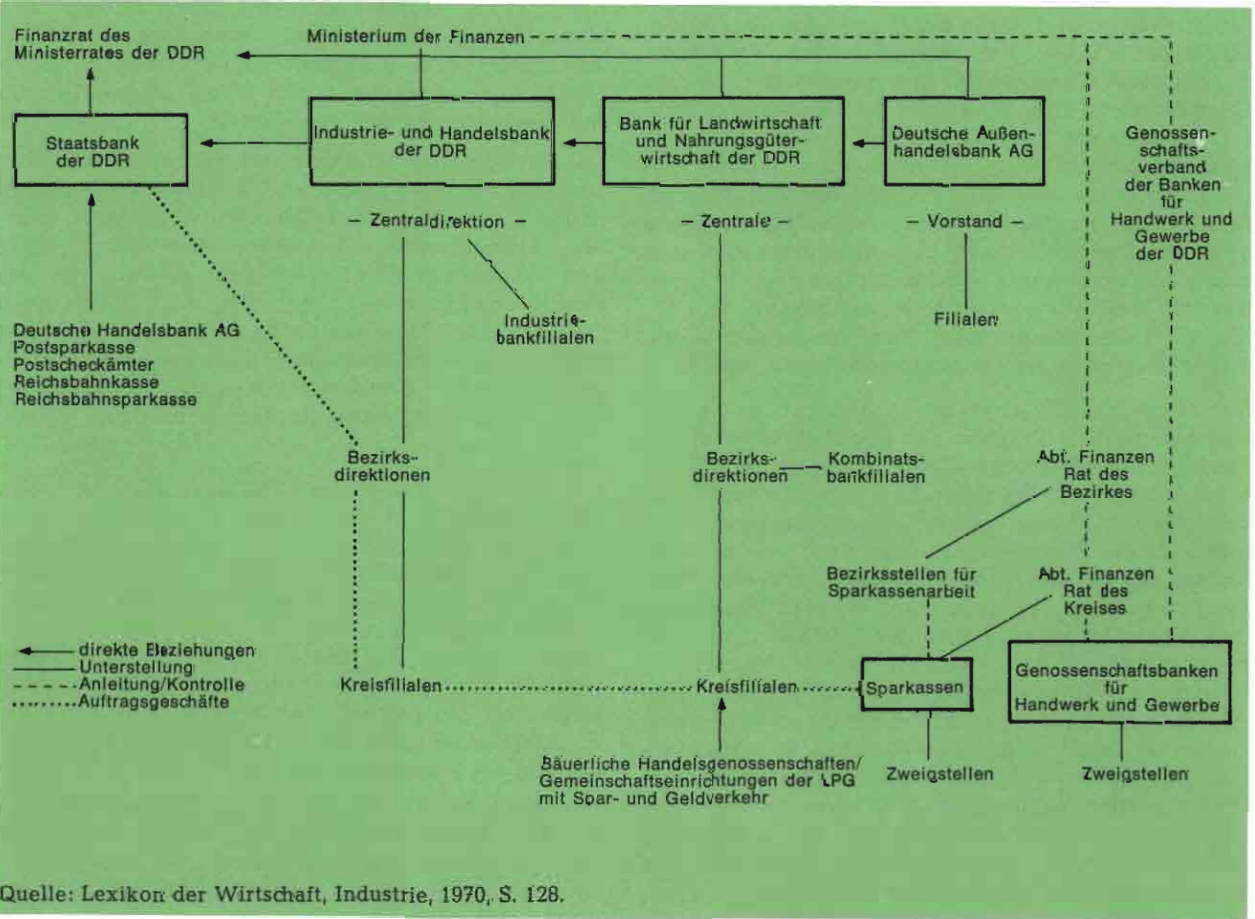
b) DDR

281. Banken und Kredit sind im Gegensatz zur Bundesrepublik in der DDR ausschließlich staatliche Leitungs- und Kontrollinstrumente. Maßgebend für die Ausgestaltung der verschiedenen Kreditinstitute und ihrer Beziehungen zu den Betrieben ist deshalb die Frage, wie die finanziellen Mittel am besten an die volkswirtschaftlichen Schwerpunkte gelangen und wie ihre Verwendung dort im Sinn der zentralen staatlichen Pläne am effektivsten überwacht werden kann.

Die Banken in der DDR sind staatliche Organe und fügen sich in die hierarchisch aufgebaute staatliche Leitungspyramide ein. Die Kreditinstitute sind infolgedessen nicht nur an Kredit- und Finanzpläne

Schaubild 5

Aufbau des Bankensystems der DDR



sowie an detaillierte gesetzliche Bestimmungen gebunden, sondern unterliegen auch einer umfassenden Anleitung und Kontrolle durch übergeordnete staatliche Stellen, so vor allem durch das Ministerium der Finanzen ⁷⁶. Diese Organe überwachen das plankonforme Verhalten der Banken und können notfalls konkrete Weisungen für den Geschäftsgang erteilen.

Die Organisation des Bankensystems

282. An der Spitze des Bankensystems steht in der DDR die Staatsbank ⁷⁷. Sie ist Organ des Ministerates und hat die Aufgabe, für die Verwirklichung der von Partei- und Staatsführung beschlossenen Kreditpolitik zu sorgen. Zu diesem Zweck bilanziert sie die Kredite im gesamtwirtschaftlichen Bereich und arbeitet Grundsätze für den Zahlungsverkehr sowie den Verrechnungsverkehr aus. Außerdem gewährt sie Refinanzierungskredite an die Geschäftsbanken und nimmt deren freie Gelder entgegen ⁷⁸. Auf diese Weise ist gewährleistet, daß der Ministerrat über die Staatsbank effektive Leitungs- und Kontrollmaßnahmen für das gesamte Kreditwesen durchführen und es jederzeit im Sinne der zentralen staatlichen Pläne beeinflussen kann.

Neben der Staatsbank stehen die Geschäftsbanken, die nach dem „Spezialbankprinzip“ jeweils für bestimmte Wirtschaftszweige zuständig sind. So erfaßt die Industrie- und Handelsbank (IHB) den Bereich von Industrie, Bauwesen, Handel und Verkehr ⁷⁹, die Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft (BLN) die Betriebe der Land-, Forst- und Nahrungsmittelwirtschaft, sowie die Deutsche Außenhandelsbank AG (DABA), z. T. auch (noch) die Deutsche Handelsbank (DHB) den Außenhandel. Von den Kreditinstituten mit nur örtlicher Bedeutung versorgen die Genossenschaftsbanken für Handel und Gewerbe die Betriebe der Handwerker und die Fischereigenossenschaften ⁸⁰, die Sparkassen dagegen die übrigen Selbständigen und die Bürger ⁸¹.

Diese Institute erledigen im allgemeinen sämtliche Bankgeschäfte der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden wirtschaftenden Einheiten. So führen sie die jeweiligen Konten, wickeln den Zahlungsverkehr und Verrechnungsverkehr ab und kreditieren die Umlaufmittel sowie die Investitionen. Die daraus resultierenden Beziehungen zu den betreffenden Partnern regeln sich im innerstaatlichen Bereich nach allgemeinen Geschäftsbedingungen, die mit Gesetzeskraft erlassen sind ⁸².

Als staatliche Organe sind die Banken verpflichtet, die im ständigen Geschäftsverkehr zutage tretenden Störungen im Planablauf den zuständigen Stellen zu melden. Zudem müssen sie von sich aus Kredite dann anbieten, wenn sie ein bestimmtes Vorhaben für besonders wichtig halten. Solche Maßnahmen setzen eine genaue Kenntnis des gesamten betrieblichen Finanzwesens voraus. Die VEB und die anderen wirtschaftenden Einheiten dürfen deshalb ihre Konten jeweils nur bei einer einzigen Bank führen. Welche das im konkreten Fall zu sein hat,

ist gesetzlich geregelt. Es gilt also das Spezialbankprinzip.

Kreditvoraussetzungen und Kreditformen

283. Die einzelnen Betriebe müssen die von ihnen benötigten Mittel grundsätzlich selbst erwirtschaften ⁸³. Mit Hilfe der auf alle Erzeugnisse erhobenen Produktionsabgabe, der Verpflichtung zur Abführung von bestimmten Teilen des Nettogewinns sowie der auf jedem betrieblichen Produktionsmittel lastenden Produktionsfondsabgabe schöpft der Staat jedoch soviel vom Betriebsergebnis ab, daß die VEB, um ihre Planaufgaben erfüllen zu können, Kredite aufnehmen müssen ⁸⁴.

Durch diesen Zwang zur Kreditaufnahme sollen die zentralen Staatsorgane die vorhandenen Gelder stets dorthin lenken können, wo sie am dringendsten benötigt werden. Außerdem soll die aus der Kreditgewährung resultierende Tilgungs- und Zinsverpflichtung über ihren Einfluß auf den Gewinn dazu stimulieren, die erhaltenen Mittel möglichst sparsam und wirkungsvoll zu verwenden. Weiter hat die Kreditaufnahme zur Folge, daß kein Betrieb sich der Kontrolle durch die Bank auf die Dauer entziehen kann. Produktionsstörungen und Stockungen im Planvollzug führen notwendig zu Unregelmäßigkeiten in der Abwicklung der Bankbeziehungen.

Die ausgegebenen Kredite unterliegen einer strengen Zweckbindung. Sie dürfen nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie gewährt wurden ⁸⁵. Wäre es zulässig, sie ungebunden einzusetzen, so widerspräche das dem Grundsatz der am Plan ausgerichteten Finanzierung. Überdies könnte die unter solchen Umständen von den Banken im Interesse der zentralen Führung ausgeübte Kontrolle über die wirtschaftenden Einheiten keine volle Wirksamkeit entfalten.

Auch in der DDR können Kredite nach ihrer Laufzeit in lang- (etwa für Investitionen) und kurzfristige (besonders für Umlaufmittel) unterschieden werden. Die eigentlich entscheidende Abgrenzung orientiert sich jedoch an der Funktion der Kredite im Rahmen der Planung und Planerfüllung. Danach liegt der Schwerpunkt vor allem bei zwei Gruppen, den Plan- und den Zusatzkrediten.

Die Plankredite dienen der Finanzierung der im Plan festgelegten Vorhaben. Praktisch alle Bereiche der betrieblichen Wirtschaftstätigkeit werden von ihnen erfaßt. So gibt es etwa Investitions-, Entwicklungs- und Umlaufmittelkredite ⁸⁶. Unter den letzteren ist vor allem der Richtsatzplan hervorzuheben, der die planmäßigen Bestände der wirtschaftenden Einheiten und damit deren Produktion finanziert.

Zusatzkredite werden dann gewährt, wenn nicht vorhersehbare Umstände eingetreten sind. Die Ursache dafür kann in der Über- oder in der Nichterfüllung der Pläne liegen. Der erste Fall entspricht im allgemeinen dem volkswirtschaftlichen Interesse und wird deshalb mit Vorzugskrediten honoriert,

Kapitel III

der zweite Fall dagegen wirkt sich grundsätzlich nachteilig für die Gesamtwirtschaft aus, so daß die Bank hier regelmäßig besonders harte Bedingungen stellt. Auf diese Weise versucht man, über die Differenzierung der Kreditbedingungen eine möglichst wirkungsvolle Wirtschaftstätigkeit anzuregen. „Kommerzielle“ Kredite durch Stundung, Vorauszahlung usw. sind nicht zulässig.

Der Kreditvertrag

284. Das Kreditverhältnis wird durch Vertrag begründet (§ 78 VertragsG; § 13 Abs. 1 S. 1 KreditVO). Verweigert die Bank eine Kreditzusage, ist der Einspruch bei der übergeordneten Filiale oder bei der Zentrale gegeben (§ 19 Abs. 1 Buchst. b KreditVO). Bereits diese Regelung bringt zum Ausdruck, daß es sich bei den jeweiligen Parteien nicht um völlig gleichberechtigte Partner handelt. Die Bank als staatliches Leitungs- und Kontrollorgan hat vielmehr eine stärkere Stellung inne.

Der Betrieb muß schon im Planungsstadium seinen Kreditantrag stellen. Darin sind Zweck, Höhe, Tilgung sowie Nachweise für das Vorliegen der gesetzlichen Kreditvoraussetzungen⁸⁷ anzugeben, die entsprechenden Planunterlagen beizufügen und die Verwendung der eigenen Mittel offenzulegen (§ 11 Abs. 1 und 2 KreditVO), um so der Bank ihre Kontrolltätigkeit über das betriebliche Finanzwesen zu ermöglichen. Stellt die Bank bei der Prüfung des Antrages fest, daß die Kreditvoraussetzungen gegeben sind, insbesondere den Zielstellungen von Perspektiv- und Jahresplan entsprochen wird, so erteilt sie eine Kreditzusage, aus der dann die Verpflichtung zum Abschluß des endgültigen Vertrages folgt.

Die Ausgestaltung des Kreditvertrages ist nach Form und Inhalt weitgehend gesetzlich geregelt. Der Abschluß muß stets schriftlich erfolgen, um eine spätere Beweissicherung zu ermöglichen (§ 13 Abs. 2 KreditVO). Außerdem wird so die Kontrolle darüber erleichtert, ob Vertragsabschlüsse und Planaufgaben einander entsprechen.

Inhalt und Zweck des Kreditvertrages sind plangebunden. Ergeben sich nun während der Vertragsdurchführung bessere Möglichkeiten zur Erfüllung der Pläne, zum rationelleren Einsatz des Kredits oder der betrieblichen Fonds, so ist der Vertrag im Wege einer entsprechenden Vereinbarung aufzuheben oder zu ändern (§ 20 VertragsG).

Da die Kredite an die staatlichen Pläne gebunden sind, ist auch die Befristung von besonderer Bedeutung. Grundsätzlich richtet sie sich nach der Planbezogenheit des Kreditierungsgegenstandes. Umlaufmittel werden deshalb im allgemeinen nur für das jeweilige Planjahr finanziert, Investitionen dagegen bis zur Fertigstellung des Projekts. Längere Laufzeiten haben die Kredite für strukturbestimmende Aufgaben; sie werden auf der Grundlage der mehrjährigen Planaufgaben ausgegeben (§ 13 Abs. 3 KreditVO). Eine Besonderheit gilt für die Zusatzkredite. Da sie außerplanmäßig gewährt wer-

den, ist ihr Rückzahlungstermin durch eine besondere Vereinbarung vertraglich festzulegen. Er soll möglichst knapp bemessen sein, damit die betroffenen Betriebe ein Interesse an der schnellen Beseitigung der Planwidrigkeit haben.

Der Zins wird aus dem Nettogewinn des Betriebes gezahlt. Das hat zur Folge, daß er sich als ökonomischer Hebel einsetzen läßt. Indem er ständig den Gewinn mindert, senkt er gleichzeitig den Prämienfonds und damit die zusätzlichen betrieblichen Leistungen an die Belegschaft. Diese hat daher ein materielles Interesse daran, die Zinsbelastung möglichst niedrig zu halten. Damit steht den Banken ein Ansatzpunkt zur Verfügung, über die Zinsstaffelung ein plankonformes Verhalten der Betriebe zu erreichen. Dementsprechend legen Staat und Banken ihre Zinssätze gestaffelt oder in Form von Mindest- und Höchstwerten zentral und zwingend fest (§ 2 Abs. 1, § 4 Abs. 4 StaatsbankG; § 7 IHB-Statut). Von diesen Grundlagen haben beide Seiten dann beim Abschluß des Kreditvertrages auszugehen. Ihnen bleibt es lediglich überlassen, mit Rücksicht auf die Ursachen des Bedarfs und die volkswirtschaftliche Bedeutung des Zwecks sowie das Bestehen eines besonderen Risikos anhand der vorgeschriebenen Skalen den zutreffenden Zins zu vereinbaren (§ 15 Abs. 1 KreditVO). Dabei werden gut arbeitende Betriebe wegen der angestrebten ökonomischen Hebelwirkung regelmäßig einen günstigeren Satz erhalten als schlechter arbeitende.

Kommt der Betrieb seinen Verpflichtungen aus dem Kreditvertrag nicht nach, so muß die Bank die Ursachen dafür untersuchen und auf die Beseitigung hinwirken (§ 17 Abs. 4 KreditVO). Zu diesem Zweck stehen ihr mehrere Maßnahmen zur Verfügung, nämlich Erhöhung des Zinssatzes, Herabsetzung des noch nicht abgerufenen Kredits und Einzug der schon in Anspruch genommenen Beträge (§ 17 Abs. 2 KreditVO). Hat der Betrieb nicht nur einzelne Vertragsbestimmungen verletzt, sondern befindet er sich in generellen Zahlungsschwierigkeiten, so kann die Bank ihn außerdem für bedingt kreditwürdig erklären (§ 18 Abs. 1 KreditVO). Voraussetzung dafür ist jedoch die Möglichkeit zur Wiederherstellung der Liquidität. Die völlige Zahlungsunfähigkeit bei gleichzeitig fehlender Garantie für die Aufholung der Verluste hat die absolute Kreditunwürdigkeit und damit die Einstellung der Kreditgewährung zur Folge. Der dadurch ausgeübte Druck soll den Betrieb zwingen, mit allen nur möglichen Maßnahmen seine Wirtschaftlichkeit wieder herzustellen. Zu diesem Zweck wird ein Stabilisierungsverfahren eingeleitet (§ 18 Abs. 2 KreditVO).

Im Rahmen dieses Verfahrens hat die Bank umfassende Befugnisse. Sie kann vom Betrieb verlangen, daß er Grund- und Umlaufmittel veräußert sowie Teile des Prämienfonds zur Schuldentilgung verwendet. Gegenüber der VVB ist sie berechtigt, darauf zu bestehen, daß diese die betrieblichen Verpflichtungen zur Nettogewinnabführung kürzt und Sicherheiten für eventuell zu gewährende Überbrückungskredite leistet. Notfalls muß auch die Bank selbst auf Teile ihrer Forderungen verzichten.

Im Vordergrund aller Maßnahmen steht jedenfalls immer das Ziel, Produktion und Zirkulation in der Betriebssphäre aufrechtzuerhalten.

Bei Erfüllungsstreitigkeiten aus abgeschlossenen Verträgen ist in jedem Fall das Staatliche Vertragsgericht zuständig (§ 19 Abs. 1 Buchst. b KreditVO), während alle Entscheidungen über das „Ob“ der Kreditgewährung den Banken übertragen worden sind.

Kontoführung und bargeldloser Zahlungsverkehr

285. Um die Finanz- und Kreditplanung sowie die Kontrolle der Betriebe durch die Banken wirklich effektiv zu gestalten, ist es notwendig, die gesamte Geldzirkulation zentral zu erfassen. Als geeignetes Mittel dafür hat die DDR die Verpflichtung zur Kontoführung und zum bargeldlosen Zahlungsverkehr eingeführt⁸⁸.

Die Kontobeziehungen kommen durch den Abschluß eines entsprechenden Wirtschaftsvertrages zustande. Die Bank ist verpflichtet, einen dahingehenden Antrag des Betriebes anzunehmen, wenn er den notwendigen Anforderungen entspricht.

Form und Inhalt des Kontovertrages bestimmen sich nach dem Vertragsgesetz (§ 77) und den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (§ 3 Abs. 2). Für besondere Vereinbarungen bleibt daher im allgemeinen nur wenig Raum.

Die Aufhebung des Vertrages erfolgt durch Kündigung. Da die Verpflichtung zur Kontoführung dadurch jedoch nicht berührt wird, kann nur dann gekündigt werden, wenn Betriebe der Auflösung oder Zusammenlegung unterliegen oder wenn die Kontoführung im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen auf ein anderes Kreditinstitut übergeht.

Damit in den Konten auch wirklich möglichst alle Vorgänge der Geldzirkulation erfaßt werden, ist der bare Zahlungsverkehr weitgehend eingeschränkt. Grundsätzlich findet er nur noch zwischen den Bürgern und bei Kleinausgaben im Zugum-Zug-Geschäft Anwendung. Alle anderen finanziellen Vorgänge laufen über die Banken.

Die Betriebe müssen ihre Bargeldeingänge unverzüglich beim zuständigen Kreditinstitut einzahlen. Lediglich Mittel für Löhne, Gehälter, Prämien usw. sowie für Kleinausgaben dürfen bis zu einer Höhe von 200 M vom Konto abgehoben werden. Über höhere Beträge sind besondere Vereinbarungen notwendig.

Zur Durchführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs stehen den Betrieben die Überweisung, der Scheck, das Lastschriftverfahren und das Akkreditiv zur Verfügung. Welche dieser Möglichkeiten im konkreten Fall Anwendung findet, ist nur zum Teil gesetzlich vorgeschrieben; im allgemeinen erfolgt die Auswahl durch besondere Vereinbarungen der beteiligten Betriebe. Immer muß jedoch der Zahlungsgrund angegeben werden, um eine Kontrolle der ursächlichen Vorgänge zu ermöglichen.

5. Unternehmen

a) Bundesrepublik Deutschland

Betrieb und Unternehmen

286. Das Steuer-, Arbeits- und Betriebsverfassungsrecht in der Bundesrepublik kennt den Betrieb als einen vom Unternehmen unterschiedenen Rechtsbegriff⁸⁹. Das Gesellschaftsrecht arbeitet vornehmlich mit dem Begriff des Unternehmens. Das Wirtschaftsrecht der DDR kennt den Begriff Unternehmen nicht; es verwendet nur den des Betriebs; wo es sich mit unternehmensähnlichen Gebilden befaßt, bedient es sich jeweils besonderer Begriffe wie Kombinat, Vereinigung volkseigener Betriebe usw.

In der Bundesrepublik kann ein Unternehmen mehrere Betriebe umfassen⁹¹ und sich durch Konzernbildung andere rechtlich selbständige Unternehmen ein- oder unterordnen. Es kann sich schließlich mit anderen Unternehmen zusammenschließen. Die Gründe für derartige Konzentrationsvorgänge sind vielschichtig. Im Vordergrund stehen das Bestreben nach Rationalisierung (Kostendegression etwa durch Verbund der Forschung und des Vertriebes) und nach Ausdehnung der Marktmacht⁹⁰.

Unternehmensformen

287. Unternehmen können sowohl von einem einzelnen wie auch von einer Personenvereinigung (Handelsgesellschaft) oder einer Stiftung (rechtsfähige Zweckvermögen ohne Mitglieder) betrieben werden.

Das Gesetz stellt eine breite Skala von Gesellschaftsformen zur Verfügung. Die Grundtypen bilden die Gesellschaft im engeren Sinne und der Verein. Aus der Gesellschaft im engeren Sinne sind im wesentlichen die offene Handelsgesellschaft (OHG), die Kommanditgesellschaft (KG) und die stille Gesellschaft abgeleitet, aus dem Verein die Aktiengesellschaft (AG), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die eingetragene Genossenschaft (eGen). Elemente beider Grundtypen prägen die Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA).

Die Gesellschaft im engeren Sinne ist als Personengesellschaft auf die intensive Zusammenarbeit ihrer Mitglieder ausgerichtet. Die Mitglieder stellen ihre Arbeitskraft in den Dienst des Unternehmens und haften mit ihrem gesamten, nicht nur mit ihrem gesellschaftlich gebundenen Vermögen; die Mitgliedschaft ist grundsätzlich nicht übertragbar; das Gesellschaftsvermögen steht ihnen zur gesamten Hand zu. Der engen Bindung zum Unternehmen entspricht die individualistische Organisation: Die Mitglieder selbst führen die Geschäfte und vertreten die Gesellschaft (Selbstorganschaft).

In den aus der Vereinsverfassung heraus entwickelten Kapitalgesellschaften ist der Einsatz der Mitglieder im wesentlichen auf die Einlage eines Kapitalbeitrages beschränkt. Der Einfluß auf die Unternehmensführung besteht in dem Recht, bei der Wahl der Organe mitzuwirken, die das Unterneh-

Kapitel III

men leiten und nach außen vertreten oder die die Unternehmensleitung überwachen. Den Gläubigern haftet nur die juristische Person; es herrscht Fremdverwaltung. Die Anteile können frei übertragen werden. Klar begrenztes Risiko, geringer persönlicher Einsatz und freie Verwertbarkeit der Anteile machen die Kapitalgesellschaft zur geeigneten Organisationsform für Großunternehmen, deren Ziele die Kapitalkraft eines einzelnen oder einer Personengesellschaft übersteigen würden.

Nur die offenen Handelsgesellschaften auf der einen, die Aktiengesellschaften auf der anderen Seite verkörpern die Grundformen jedoch rein. Beim Kommanditisten, dessen Haftung auf seine Einlage beschränkt ist, steht die Kapitalbeteiligung im Vordergrund. Umgekehrt weist die GmbH durch die oft anzutreffende Teilnahme der Gesellschafter an der Geschäftsführung sowie den erheblich größeren Einfluß der Gesellschafter auf die Gesellschaft personalistische Züge auf. Trotz körperschaftlicher Struktur können bei der KGaA und der eGen einzelne bzw. alle Mitglieder für Gesellschaftsschulden in Anspruch genommen werden.

Da die gesetzlichen Vorschriften über die innere Organisation der Personengesellschaften und der GmbH weitgehend durch Gesellschaftsvertrag abbedungen werden können, ist eine Kette von ineinander übergehenden atypischen Gestaltungsformen entstanden⁹¹. Das innere Gefüge einer GmbH kann durch Mitarbeit- und Nachschußpflichten sowie eine Erschwerung des Mitgliederwechsels einer Personengesellschaft angenähert werden. Die Geschäftsführungsmacht bei vielen Kommanditgesellschaften liegt faktisch bei den Kommanditisten, die eine gemeinsame gegründete GmbH oder einen intern weisungsgebundenen Angestellten zum persönlich haftenden Gesellschafter bestellen.

288. Maßgebend für die Wahl einer bestimmten Rechtsform sind nicht nur gesellschaftsrechtliche Gründe (Haftung, Einfluß auf die Unternehmensführung, Gewinnverteilung usw.), sondern auch unternehmensrechtliche (Publizität, Mitbestimmung der Arbeitnehmer) und steuerrechtliche. In den vergangenen Jahren ist bei Neugründung überwiegend die Rechtsform der GmbH gewählt worden. Sofern das in der Publizitätspflicht der Aktiengesellschaften begründet sein sollte, dürfte dem das Publizitätsgesetz vom 15. August 1969, das die Offenlegungspflicht nicht mehr an die Rechtsform, sondern an die Unternehmensform knüpft, entgegenwirken. Die Rechtsform der GmbH wird häufig gewählt, um allen Gesellschaftern kleiner personalistisch strukturierter Gesellschaften (im Extremfall Einmann-GmbH: dem Einzelunternehmer) die Vorteile der Haftungsbeschränkung zu geben⁹². Die Anziehungskraft der GmbH & Co. KG folgt aus der Möglichkeit, gleichzeitig die Haftung zu beschränken und die Doppelbesteuerung von Gewinnausschüttungen (bei der juristischen Person wird Körperschaft-, beim Gesellschafter Einkommensteuer erhoben) weitgehend zu vermeiden.

Um ein Unternehmen nicht an die einmal gewählte Rechtsform zu binden, wenn die Entwicklung des

Unternehmens dem bisherigen Organisationsrahmen nicht mehr entspricht, ermöglicht das Umwandlungsrecht⁹³ den Wechsel der Gesellschaftsform ohne langwierige und kostspielige Liquidation der alten Gesellschaft. Flankierende Steuergesetze⁹⁴ verhindern weitgehend steuerliche Nachteile der Umwandlung.

Die bestehenden Gesellschaftsformen und die sie noch heute regelnden Kodifikationen entstammen — mit Ausnahme des 1965 reformierten Aktiengesetzes — dem 19. Jahrhundert. Sie waren dank punktueller Änderungen und einer sich wandelnden Rechtsprechung flexibel genug, um bis heute funktionsfähig zu bleiben. Im November 1971 hat jedoch die Bundesregierung den Entwurf eines neuen GmbH-Gesetzes verabschiedet und dem Bundesrat zugeleitet. Es soll das beinahe 80 Jahre alte GmbH-Gesetz zu einem modernen Organisationsgesetz fortentwickeln. Die Grundstruktur der GmbH, ihre vielseitige Verwendbarkeit und die gesellschaftsvertraglich weitgehend freie Gestaltbarkeit sollen zwar aufrechterhalten, der Gläubiger- und der Minderheitenschutz sollen aber verbessert sowie neue Teilbereiche des GmbH-Rechts in die gesetzliche Kodifikation einbezogen werden.

Unternehmensverbindungen

289. Das Aktiengesetz von 1965 regelt erstmals umfassend das Recht der Konzerne, soweit eine Aktiengesellschaft an ihnen beteiligt ist. Es unterscheidet zwischen Unterordnungskonzernen — ein herrschendes Unternehmen leitet ein oder mehrere abhängige Unternehmen — und Gleichordnungskonzernen — unabhängige Unternehmen werden unter einheitlicher Leitung geführt. Im Unterordnungskonzern kann die einheitliche Leitung durch gesetzlich geregelte Unternehmensverträge, insbesondere Beherrschungsvertrag und Gewinnabführungsvertrag, abgesichert werden. Wenn eine AG 95 % der Aktien oder mehr einer anderen AG besitzt (§ 319 AktG), kann sie sich diese eingliedern. Minderheitsaktionäre werden abgefunden, der Vorstand des eingegliederten Unternehmens wird weisungsgebunden.

Das Aktienrecht ermöglicht auch eine Verschmelzung von Unternehmen, indem das Vermögen einer Gesellschaft mit Aktiven und Passiven im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf eine andere Aktiengesellschaft übertragen wird oder mehrere Unternehmen ihr Vermögen auf eine neugegründete Aktiengesellschaft übertragen. Die Gefahren, die eine Verlagerung der Leitungsmacht für Minderheitsaktionäre und Gläubiger mit sich bringt, liegen auf der Hand. Das Aktiengesetz sieht zu ihrem Schutz vor allem die Verlustübernahme, die Ausgleichszahlung, die Abfindung und — im faktischen Konzern (Beherrschung ohne Beherrschungsvertrag) — den Nachteilsausgleich vor; in allen Fällen kann die gerichtliche Festsetzung oder Überprüfung verlangt werden. Unternehmensverträge ohne Ausgleichs-, Abfindungs-, Verlustübernahme- und Rücklagepflichten zum Schutze von Gesellschaftern und Gläubigern sind unzulässig.

Unternehmensrecht

290. Das Gesellschaftsrecht regelt herkömmlich nur die Beziehungen der Gesellschafter untereinander und zu Gesellschaftsgläubigern und -schuldern. Gegenwärtig wird zunehmend die Forderung erhoben, das Gesellschaftsrecht zu einem umfassenden Unternehmensrecht fortzuentwickeln. Die wirtschaftliche Macht zahlreicher Großunternehmen, von deren Schicksal, unabhängig von ihrer Rechtsform, ganze Wirtschaftsräume abhängig sind, wirft die Frage nach der Legitimation und Kontrolle dieser Macht auf.

Ein Schritt zur Bewältigung der damit gegebenen vielfältigen Probleme durch ein rechtsformunabhängiges Unternehmensrecht ist das Publizitätsgesetz vom 15. August 1969. Es verlangt von Unternehmen und Konzernen von einer bestimmten Größe an eine Offenlegung, wie sie bisher etwa bei der Aktiengesellschaft vorgeschrieben ist. Dadurch soll eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit ermöglicht werden.

Kernproblem des Unternehmensrechts ist die Beteiligung aller im Unternehmen als soziale Organisation vereinigten Personengruppen. Notwendigkeit, Möglichkeit und Ausmaß einer alle Unternehmensmitglieder einbeziehenden gesetzlichen Regelung des Gesamtunternehmens, insbesondere die Mitbestimmung, sind Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen ⁹⁶.

Um Lösungen für diese Probleme zu finden, wird beim Bundesminister der Justiz eine Kommission zur Untersuchung unternehmensrechtlicher Fragen gebildet. Schwerpunkte der Untersuchung werden die Organisation der Unternehmen einschließlich der Rechte von Eigentümern und Arbeitnehmern, das Konzernrecht und die Publizität der Unternehmen und Konzerne sein ⁹⁷.

Genossenschaften

291. Die Genossenschaft soll den Erwerb und die Wirtschaft ihrer Mitglieder dadurch fördern, daß sie einzelne Aufgaben (z. B. Kapital- oder Rohstoffbeschaffung, Vertrieb von Fertigprodukten) übernimmt, die gemeinsam effektiver erfüllt werden können. Genossenschaftsbewegung und Genossenschaftsgesetz (Gesetz betr. die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 1. Mai 1898, RGBl., S. 53) entstanden als „Notwehr gegen das Überwiegen der Kapitalunternehmungen“ ⁹⁸ im 19. Jahrhundert. Gewerbetreibende, die der industriellen Konkurrenz allein nicht gewachsen waren, und kapitalschwache Landwirte erhielten durch das Genossenschaftsrecht eine Kooperationsform, die ihre erwerbswirtschaftliche Unabhängigkeit wahrte.

Die offene Struktur, die den Beitritt stets neuer Mitglieder ermöglicht, erleichtert das Wachstum der Genossenschaft; da ausscheidenden Genossen nur ihr Geschäftsguthaben, nicht aber eine Beteiligung an Reserven und „good will“ ausbezahlt wird, kann

die Genossenschaft zunehmend Eigenkapital sammeln. Dies hat zur Bildung von finanzstarken Groß- und Zentralgenossenschaften geführt, die auf Teilssektoren der Wirtschaft zu wichtigen Faktoren im Wettbewerb geworden sind. Ihnen wird gelegentlich vorgeworfen, von Instrumenten des Schutzes gegen Konzentration selbst zu wettbewerbsbeschränkenden Großkonzernen geworden zu sein. Die erhöhte Konzentration bei den anderen Marktteilnehmern rechtfertigt jedoch eine verstärkte Gegenmacht der Genossenschaften ⁹⁹.

Besondere Bedeutung hat das Genossenschaftswesen heute in den Bereichen der Landwirtschaft (die rd. 13 250 für die Warenwirtschaft tätigen ländlichen Genossenschaften erzielten 1970 einen Gesamtumsatz von rd. 33 Mrd. DM) ¹⁰⁰, des Kreditwesens (die rd. 7000 gewerblichen und ländlichen Kreditgenossenschaften mit über 6 Mill. Mitgliedern hatten 1970 eine Gesamtbilanzsumme von rd. 110 Mrd. DM) ¹⁰¹, des Großhandels (den 738 Einkaufsgenossenschaften des Handels und Handwerks gehören fast 200 000 Einzelhändler und Handwerker an; ihr Umsatz betrug 1970 rd. 17 Mrd. DM), des Einzelhandels (die 130 Konsumgenossenschaften mit 2,1 Millionen Mitgliedern erzielten 1970 einen Umsatz von mehr als 5,2 Mrd. DM) und des Wohnungsbaus (die 1400 Wohnungsbaugenossenschaften, denen 1,46 Millionen Mitglieder angehören, verfügten 1970 über rd. 910 000 eigene Wohnungen) ¹⁰².

Ein Referentenentwurf eines Genossenschaftsgesetzes von 1962 führte nach eingehender Diskussion zu einer Reihe von Reformvorschlägen. Inzwischen liegt ein neuer Gesetzentwurf vor ⁹⁵. Die Novelle soll dort, wo ein besonders dringendes Bedürfnis dafür besteht, das geltende Gesetz modernisieren und der wirtschaftlichen Entwicklung anpassen. Durch Stärkung der Statutenfreiheit und Verbesserung der organisationsrechtlichen Vorschriften sollen die Genossenschaften unter Beibehaltung bewährter Grundsätze befähigt werden, im Wettbewerb mit Unternehmen anderer Rechtsformen besser zu bestehen. Dazu soll auch die Kapitalbeschaffung erleichtert werden. Es soll nur noch die „eingetragene Genossenschaft“ geben. Ihr Statut bestimmt, ob unbeschränkte, beschränkte oder keine Nachschußpflicht im Konkursfall besteht. Das für Kreditinstitute geltende Verbot der Kreditgewährung an Nichtmitglieder entfällt. Auch in Fällen, in denen bisher Einstimmigkeit erforderlich war, sollen Statutenänderungen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können; zum Ausgleich erhalten überstimmte Mitglieder ein Recht zur außerordentlichen Kündigung. Die Verzinsung von Geschäftsguthaben wird zugelassen, die Stellung des Vorstandes wird gestärkt, die Genossenschaft kann künftig Prokura erteilen. Für Genossen, die den Geschäftsbetrieb besonders fördern, können durch Statut Mehrstimmrechte zugelassen werden. Ausscheidende Genossen kann ein Anteil an den Rücklagen gewährt werden. Die Verschmelzung von Genossenschaften durch Neubildung einer Genossenschaft wird ermöglicht.

Kapitel III

b) DDR

Die rechtliche Stellung des VEB

292. Die wichtigste Wirtschaftseinheit der DDR ist der volkseigene Betrieb (VEB). Er ist Träger von Rechten und Pflichten und muß selbständig wirtschaften¹⁰³. Selbständigkeit und Eigenverantwortung sollen den volkseigenen Betrieben die Möglichkeit geben, innerhalb des durch zentrale staatliche Pläne abgesteckten Rahmens ein Höchstmaß an Initiative zu entfalten. Die Orientierung am Plan führt allerdings gleichzeitig dazu, durch gezielte Überwachung diese Initiative stets unter Kontrolle zu halten.

Die Rechtsform des VEB

293. Für die Verbindung betrieblicher Selbständigkeit und effizienter staatlicher Kontrolle bietet sich die juristische Person als besonders geeignete Rechtsform an. Der VEB haftet mit seinem Vermögen für seine Verbindlichkeiten, u. a. auch für Schadenersatz und Vertragsstrafen. Bei den letzteren steht allerdings nicht so sehr das Äquivalent für den Geschädigten im Vordergrund — die entsprechenden Mittel gehen meist letztlich nur von einem staatlichen Betrieb auf einen anderen über —, sondern die Erziehungsaufgabe. Schadenersatz und Vertragsstrafe müssen aus dem Gewinn gezahlt werden, der die Bemessungsgrundlage für die betrieblichen Fonds, also auch für den Prämienfonds darstellt.

Gegen den VEB gerichtete Ansprüche können nur gegen ihn selbst, nicht etwa gegen den Staat geltend gemacht werden. Ebenso muß der Betrieb seine eigenen Rechte selbständig vor Gericht verfolgen. Indem ein Betrieb den anderen — notfalls mit Hilfe der Gerichte — zur Vertragserfüllung anhält, kontrolliert er ihn und ergänzt so die Tätigkeit der staatlichen Kontrollorgane.

Die Rechtsfähigkeit des VEB wird durch den Betriebszweck begrenzt. Ziel und Art der betrieblichen Wirtschaftstätigkeit ergeben sich dabei aus einem vom Leiter des übergeordneten Organs bestätigten Statut. Hiervon nicht gedeckte Rechtsgeschäfte sind unwirksam. Mit diesen Maßnahmen soll erreicht werden, daß die Gebote der Planerfüllung nicht umgangen werden, die VEB vielmehr nur solche Geschäfte vornehmen, die ihren staatlich festgesetzten Aufgaben entsprechen.

Die Organisation des VEB

294. Der VEB wird nach dem Prinzip der Einzeleitung vom Direktor geleitet, der ihn auch im Rechtsverkehr vertritt und die Verantwortung für die Planerfüllung sowie für das gesamte Personalwesen trägt. In diesem Rahmen trifft der Direktor die notwendigen Entscheidungen für die Ausarbeitung und Erfüllung der Perspektiv- und Jahrespläne, für die planmäßige Durchführung des Reproduktionsprozesses sowie für den rationellen Einsatz aller Fonds und Arbeitskräfte. Außerdem erläßt er im Einvernehmen mit der Betriebsgewerkschaftsleitung eine Arbeitsordnung, die die Rechte und Pflichten der Beleg-

schaftsmitglieder festlegt. Konkretisiert wird diese Ordnung durch spezielle Weisungen, die der Direktor allen Betriebsangehörigen erteilen kann.

Die starke Stellung des Direktors entspricht dem Wunsch nach eindeutigen Verantwortlichkeitsverhältnissen und klaren Weisungen, um die Plandirektiven möglichst schnell und einfach auf die betriebliche Tätigkeit zu übertragen¹⁰⁴.

Als Gegengewicht zur Einzeleitung gibt es verschiedene Formen der Mitwirkung für die sonstigen Betriebsangehörigen. Das wichtigste Gremium in diesem Zusammenhang ist (im Großbetrieb) das Produktionskomitee. Es arbeitet unter der Führung der Betriebsparteiorganisation der SED, wird von der Belegschaft gewählt und übt dem Direktor gegenüber eine beratende und kontrollierende Tätigkeit aus, die sich auf die ökonomischen und wissenschaftlich-technischen Grundfragen des Betriebes bezieht.

Neben dem Produktionskomitee steht (ebenfalls im Großbetrieb) das ökonomische Aktiv, mit dem der Direktor die Lösung der jeweils anstehenden technischen und wirtschaftlichen Probleme zu beraten hat.

Eine weitere Form der Mitwirkung sind die Ständigen Produktionsberatungen. Sie nehmen auf die Leitungsentscheidungen des Direktors dadurch Einfluß, daß sie Vorschläge zur Rationalisierung der Produktion und zur Verbesserung der Arbeitsorganisation unterbreiten sowie an der Ausarbeitung, Erfüllung und Kontrolle der betrieblichen Planaufgaben mitwirken.

Von besonderer Bedeutung sind auch die regelmäßig durchzuführenden Belegschaftsversammlungen, auf denen die politischen, technischen und wirtschaftlichen Probleme den Betriebsangehörigen erläutert und mit ihnen beraten werden.

Durch diese verschiedenen Formen der Mitwirkung soll erreicht werden, daß der einzelne sich nicht als Befehlsempfänger empfindet, sondern als Träger von Verantwortung, der zum Zwecke der Planerfüllung nützliche Eigeninitiative entwickelt.

Die Organisation des VEB wird vervollständigt durch die innerbetriebliche Kontrolle. In diesem Zusammenhang ist zunächst der Hauptbuchhalter zu nennen. Er trägt die Verantwortung für die Jahresbilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung sowie die sonstigen „Abschlußdokumente“¹⁰⁵. Vor allem aber überwacht er Aufwand und Nutzen der betrieblichen Wirtschaftstätigkeit sowie die Einhaltung der den VEB betreffenden Bestimmungen aus Plan und Gesetz. Stellt er dabei Unregelmäßigkeiten fest, so hat er dies dem Direktor zu berichten und — wenn dieser daraufhin nicht tätig wird — auch dem Leiter und dem Hauptbuchhalter des übergeordneten Organs. Diese Meldepflicht auch gegenüber der höheren Stelle entspricht der Tatsache, daß der Hauptbuchhalter seine Tätigkeit zwar im Auftrag des Direktors, aber im Interesse des Staates ausübt. Er ist nur verwaltungsmäßig dem Betriebsdirektor unter-

stellt, fachlich tritt er neben ihn und untersteht in dieser Hinsicht direkt dem Leiter des übergeordneten Organs.

Die betriebliche Tätigkeit wird darüber hinaus noch von der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion, der Finanzrevision und anderen staatlichen Kontrollorganen überwacht. Der Direktor muß die von diesen Institutionen gegebenen Hinweise auswerten und die erteilten Auflagen erfüllen.

Die zunächst überraschende Vielfalt der Kontrollorgane hat die Aufgabe, ein Gegengewicht gegen die im Zuge der Wirtschaftsreform vergrößerte betriebliche Selbständigkeit und Eigeninitiative zu bilden, um auf diese Weise die grundsätzliche Orientierung der VEB auf den Plan weiterhin zu garantieren.

Die Beziehungen des VEB zur VVB

295. Die größeren, zentralgeleiteten VEB unterstehen den Vereinigungen volkseigener Betriebe (vgl. Textziffer 310), die sonstigen VEB den Wirtschaftsräten der Bezirke oder anderen Staats- und Wirtschaftsorganen. Da die maßgebenden Leitungsbeziehungen sich jedoch in allen diesen Bereichen weitgehend gleichen, sollen hier nur die Verhältnisse bei den zentralgeleiteten Betrieben geschildert werden.

Seit 1963 arbeiten die VVB nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung. Sie sind also selbst wirtschaftende Einheiten, die ihre Ausgaben grundsätzlich durch eigene Einnahmen decken müssen. Als ökonomische Führungsorgane haben sie das Recht, allen zu der Vereinigung zählenden Betrieben Weisungen zu erteilen, die „ökonomisch begründet“ und nach Möglichkeit auf Grundsatzfragen beschränkt sein müssen. Dadurch soll einerseits eine wirksame Durchführung der entsprechenden Planaufgaben gesichert werden, andererseits aber auch die betriebliche Selbständigkeit und Eigenverantwortung gewahrt bleiben.

Gegen Aufgaben, die vom bestätigten Planangebot erheblich abweichen, kann der Betrieb bei der VVB Einspruch erheben. Vertritt er hinsichtlich spezieller Weisungen zur Wirtschaftstätigkeit eine andere Meinung als die VVB, so ist er berechtigt, unmittelbar die Entscheidung des zuständigen Ministers herbeizuführen (§ 38 Abs. 3 VEB-VO). Besonders gründlich ist der Fall geregelt, daß staatliche Planaufgaben geändert werden oder daß in die ökonomische Tätigkeit des VEB bzw. in seine bereits abgeschlossenen Verträge eingegriffen wird. Erleidet der Betrieb durch diese Maßnahmen wirtschaftliche Nachteile, so erhält er einen Ausgleichsanspruch gegen die VVB (§ 17 S. 1 VEB-VO), den er vor dem Staatlichen Vertragsgericht verfolgen kann ¹⁰⁶.

Diese Regelungen tragen der Tatsache Rechnung, daß der VEB nur dann an ökonomisch effektiver Tätigkeit interessiert sein kann, wenn ihm die Sicherheit gegeben wird, daß die Ergebnisse seiner Initiative von den Maßnahmen des übergeordneten Organs nicht beeinträchtigt werden können. Zum anderen wirken sie als vorbeugende Mittel gegen

administrative Eingriffe der VVB. Durch die Verpflichtung zur Ausgleichszahlung vermindert sich vor allem der Gewinn der VVB. Diese muß also ihre Anordnungen stets auf eventuelle wirtschaftliche Folgen prüfen.

Die Stellung des VEB im Wirtschaftsablauf

296. Ein wichtiges Instrument staatlicher Steuerung der betrieblichen Wirtschaftstätigkeit sind die mehrjährigen Pläne. Auf der Grundlage von Vorgaben für strukturbestimmte Aufgaben und sonstigen Orientierungsziffern, die von den zentralen Staatsorganen ausgegeben werden, arbeiten die Betriebe Planangebote aus, die sie vor dem zuständigen übergeordneten Organ vertreten. Später erhalten sie dafür die endgültigen mehrjährigen Auflagen und Normative, anhand derer sie den endgültigen Fünfjahrplanentwurf erstellen.

Die Jahresplanung soll grundsätzlich auf den schon im Fünfjahrplan festgelegten Kennziffern, die durch einzelne zusätzliche Aufgaben konkretisiert und ergänzt werden, basieren. Der Fünfjahrplan 1971 bis 1975 konnte allerdings erst fertiggestellt werden, nachdem das erste Jahr des Fünfjahreszeitraumes verstrichen war. Für den Jahresplan 1972 wurden 800 Positionen in zentralen Güterbilanzen erfaßt — insoweit ist die für das NOSPL wesentliche Verlagerung der Bilanzfunktionen auf die mittlere Leistungsebene wieder rückgängig gemacht worden. Das Bilanzsystem ist nunmehr Hauptinstrument der Planung ¹⁰⁷.

Sowohl bei der Ausarbeitung als auch bei der Durchführung der Pläne müssen die VEB mit den örtlichen Staatsorganen eng zusammenarbeiten. In erster Linie gilt das für Maßnahmen zur Bildung von Rationalisierungskomplexen und zur Festlegung von Investitionsstandorten. Der Zweck dieser Koordinierungsverpflichtung liegt darin, unnötige Überschneidungen in der Tätigkeit von Wirtschaft und Verwaltung zu vermeiden.

Der zwischenbetriebliche Warenaustausch unterliegt bereits einer gewissen Vorausbestimmung durch Plan und Materialbilanz, die zusätzlich noch von den VVB durch Koordinierungsvereinbarungen konkretisiert werden können, wobei der betrieblichen Eigeninitiative allerdings ein ausreichender Spielraum bleiben muß. So stellen die Betriebe die endgültigen ökonomischen Beziehungen untereinander meist selbst her, indem sie Wirtschaftsverträge über die verschiedenen Lieferungen und Leistungen abschließen (§ 8 Abs. 1 VertragsG; § 12 Abs. 1 und 5 BilanzierungsVO).

Eine Besonderheit gilt für den Bereich des Außenhandels. Hier treten nur einige wenige VEB in einem meist nicht unmittelbaren Kontakt zu ihren ausländischen Partnern.

Für die Finanzierung der von ihm durchzuführenden Maßnahmen kann der Betrieb Zuführungen aus dem Staatshaushalt grundsätzlich nicht beanspruchen; er muß die notwendigen Mittel vielmehr selbst erwirtschaften. Das gilt vor allem auch für die Investitionen. Eine entscheidende Stellung im Wirtschaftsab-

Kapitel III

lauf des Betriebes kommt auf diese Weise dem Gewinn zu: Sollen die Umlaufmittel bzw. die Investitionen erhöht oder umfangreiche Prämien gezahlt werden, so ist man stets auf seine Vergrößerung angewiesen¹⁰⁸. Der Staat hat damit ein Mittel, über die planmäßige Beeinflussung des Gewinns das materielle Interesse aller Betriebsangehörigen in die gewünschte Richtung zu lenken. Dasselbe gilt auch für die Finanzierung durch Kredite.

Auch für die Bildung der Preise, die weitgehend staatliche Festpreise sind, ist der Betrieb verantwortlich. Auf der Grundlage der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen¹⁰⁹ und seiner in Vor- und Nachkalkulation ermittelten Kosten hat er entsprechende Vorschläge auszuarbeiten, die dann der Bestätigung durch die zuständigen Staats- und Wirtschaftsorgane bedürfen.

Genossenschaften — Stellung und Bedeutung

297. Genossenschaften sind in der DDR vor allem in der Landwirtschaft und im Handwerk verbreitet. In der Verfassung der DDR von 1968 sind neben den landwirtschaftlichen Genossenschaften auch die Genossenschaften der Fischer, Gärtner und der Handwerker ausdrücklich erwähnt (Artikel 46 Abs. 1, 4 Verf.). Ihre Bedeutung gewannen sie vornehmlich auf Grund einer tiefgreifenden Umorganisation der überkommenen landwirtschaftlichen Struktur und Eigentumsverhältnisse mit dem Ziel der genossenschaftlichen Großproduktion (Artikel 46 Abs. 3 Verf.).

Dieses Ziel der Genossenschaftspolitik der SED- und Staatsführung ist vor allem in der Landwirtschaft verwirklicht worden (vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, S. 59 f.).

Durch die Errichtung der Genossenschaften wird eine stärkere soziale Integration der Bauern sowie der Berufsgruppen des Dienstleistungsbereichs in die Industriegesellschaft der DDR angestrebt. Neugeschaffene technische Berufe sowie die generelle Anhebung des Ausbildungsniveaus — insbesondere in der Landwirtschaft — werden dabei als Mittel zum Ausgleich der sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Land und Stadt angesehen. Die durch Rationalisierung mögliche Freisetzung von Arbeitskräften, vor allem für die Industrie, wird angesichts der angespannten Arbeitskräftelage in der DDR als ein weiterer Grund für die wachsende Bedeutung der Genossenschaften betrachtet.

Im Vergleich zum Genossenschaftswesen in der Bundesrepublik wird die Aufgabe der Genossenschaften in der DDR weniger darin gesehen, die Interessen der einzelnen Mitglieder zu fördern. Sie sollen in erster Linie, wie andere Wirtschaftseinheiten auch, Planziele verwirklichen.

Das gesellschaftspolitische Grundkonzept der Genossenschaften besteht vornehmlich darin, Privateigentum ebenso wie individuelle erwerbswirtschaftliche Betätigung umzuformen und in die staatlich gelenkte Wirtschaft einzugliedern¹¹⁰. Die Genossenschaften arbeiten auf der Grundlage staatlicher Statute. Diese Statute sowie staatliche Planvorgaben beschränken die Entscheidungsfreiheit der Genossenschaften.

Rechtsform der Genossenschaften

298. Unter den Genossenschaftsformen spielen in der DDR die Produktionsgenossenschaften die größte Rolle. Beispielhaft für ihre Stellung in der Wirtschaftsordnung der DDR werden hier die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) behandelt. Die LPG sind juristische Personen (§ 4 Abs. 1 LPGG)¹¹¹. Planwidrige Einwirkungen der Mitglieder werden dadurch behindert. Ihr Status als juristische Person ermöglicht die Dezentralisation der Wirtschaft. Die Rechtsfähigkeit der Genossenschaften ist begrenzt. Maßnahmen, die den satzungsgemäßen Zielen widersprechen, sind nichtig. Die vom Ministerrat erlassenen detaillierten Musterstatuten¹¹² sind allgemeinverbindliche Rechtsnormen. Die verschiedenen Rechtsverhältnisse sollen so einander angeglichen und damit einer einheitlichen Erfassung durch den Plan zugänglich gemacht werden. Die Einbeziehung der LPG in die gesamtwirtschaftliche Planung entspricht in ihren Grundzügen der Regelung für die volkseigenen Betriebe.

Die Musterstatuten sehen drei verschiedene Typen für die LPG vor (vgl. Synopsis). Die Genossenschaften können nur zum jeweils „höheren“ Typ übergehen.

LPG-Typen

Typ I:

Das von den Mitgliedern eingebrachte Ackerland wird zu großen Flächen zusammengelegt und genossenschaftlich genutzt. Grünland, Wald sowie Vieh und Maschinen werden individuell genutzt. Sie können aber auch bereits in die genossenschaftliche Nutzung einbezogen werden.

Die erzielten Gewinne aus der Feldwirtschaft werden mindestens zu 60 % nach geleisteter Arbeit und bis zu 40 % nach dem Wert des eingebrachten Bodens an die Mitglieder verteilt.

Typ II:

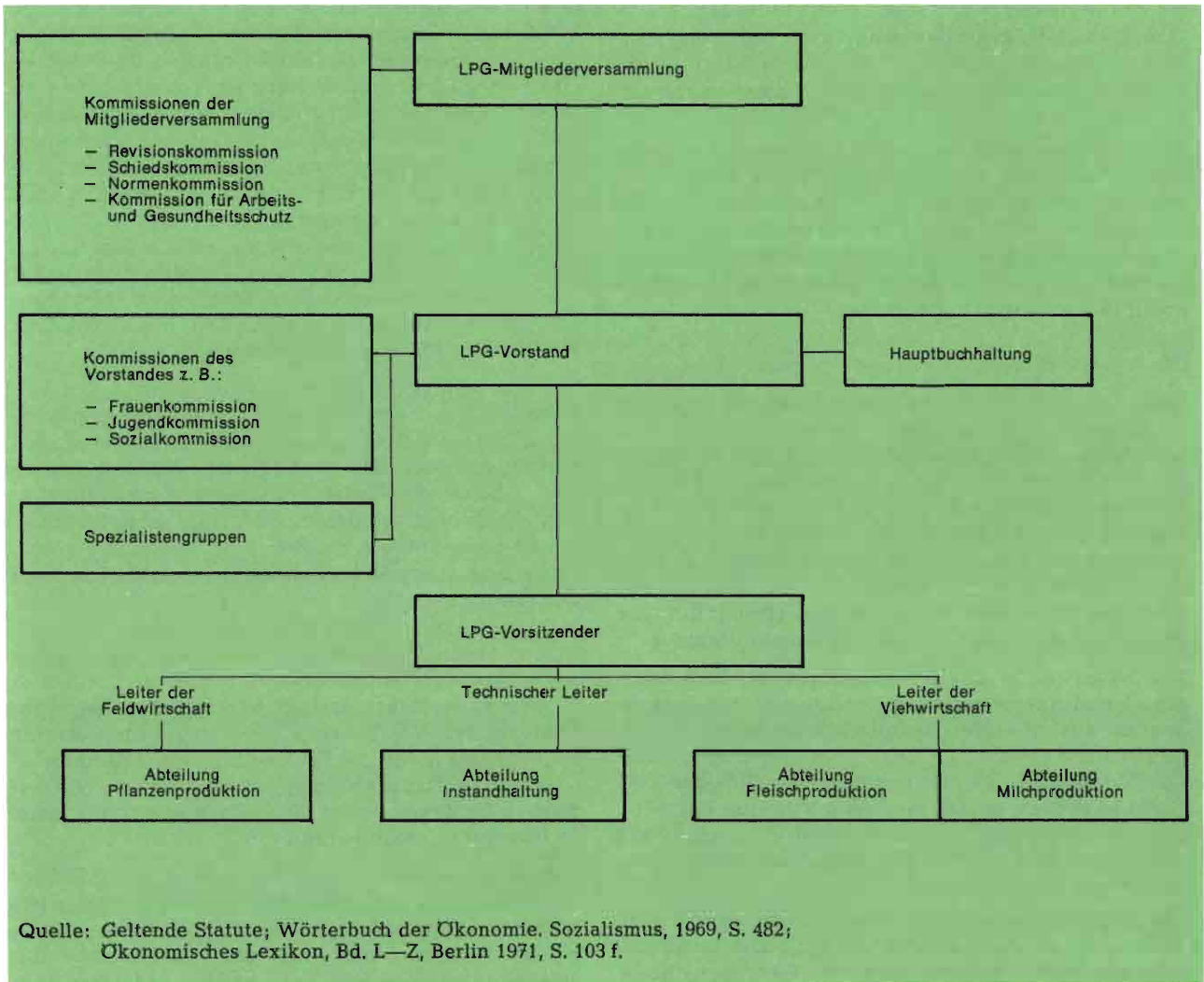
Auch die restlichen landwirtschaftlichen Nutzflächen und Teile des Viehbestandes sowie des Maschinen- und Geräteparks werden von den Mitgliedern zur genossenschaftlichen Nutzung eingebracht. Art und Umfang der Einbringungspflicht wird in den Statuten der Genossenschaften jeweils im einzelnen festgelegt. Die Geldeinkünfte werden zu 70 % nach der geleisteten Arbeit und zu 30 % nach dem eingebrachten Boden verteilt.

Typ III:

Neben dem gesamten Grundbesitz werden auch der vollständige Viehbestand und alle Maschinen, Geräte und Einrichtungen genossenschaftlich genutzt. Die Mitglieder der Genossenschaft haben Anspruch auf eine „persönliche Hauswirtschaft“. Die Größe der persönlichen Hauswirtschaft wird im Genossenschaftsstatut begrenzt. Der Gewinn wird zu mindestens 80 % nach der geleisteten Arbeit und bis zu 20 % nach dem eingebrachten Grundbesitz verteilt.

Schaubild 6

Leitungsstruktur einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft (LPG)



Mitgliedschaft der Genossenschaften

299. Genossenschaftsmitglieder können nur natürliche Personen nach vollendetem 16. Lebensjahr werden. Der Form nach ist der Eintritt eines Bauern in die LPG ein freiwilliges Rechtsgeschäft. Der Bauer behält das Eigentum an seinem Boden. Besitz, Nutzungsrecht und Erträge gehen voll auf die LPG über. Die Verfügung über das Grundeigentum ist eingeschränkt, da der Bauer nur noch an den Staat, die LPG oder an Genossenschaftsmitglieder übertragen kann. Im Erbfall kann Grundeigentum nicht mehr aus der LPG herausgelöst werden.

300. Ein Mitglied darf nur dann die Genossenschaft verlassen, wenn dies gesellschaftlich gerechtfertigt ist, wie etwa beim Wechsel in eine unterbesetzte oder wirtschaftlich schwache LPG. Das Ausscheiden wegen Krankheit wird nur arbeitsunfähigen Mitgliedern gestattet. Der Krankheitsgrund reicht im übrigen auch bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze nicht aus, da auf die Erfahrung der älteren Genossenschaftsmitglieder Wert gelegt wird.

Die Mitgliedschaft erlischt im Todesfall. Sie ist nicht vererblich.

Die Genossenschaften haben ihrerseits die Möglichkeit, sich von Mitgliedern zu trennen. Diese ist etwa

Kapitel III

dann gegeben, wenn Mitglieder durch ihr Verhalten die Genossenschaft an der Erfüllung der Planaufgaben hindern.

301. Die einzelnen Arbeitspflichten der Genossenschaftsmitglieder sind verbindlich festgelegt. Jede Genossenschaft beschließt eine Arbeitsordnung. Die Genossenschaftsmitglieder sind verpflichtet, die wirtschaftliche Entwicklung der Genossenschaft zu fördern.

Für eingebrachte Grundstücke erhalten die Mitglieder je nach Art, Güte und Größe des Landes bestimmte „Bodenanteile“ aus dem Gewinn, für die maximal 40 % (Typ I), 30 % (Typ II) oder 20 % (Typ III) des Gewinns verwendet werden können. Es handelt sich dabei nicht um eine „Entschädigung“, sondern um eine Art „Bodenrente“.

Organe der Genossenschaften

302. Die Mitgliederversammlung ist für fast alle wichtigen Fragen zuständig. Dennoch ist ihre Entscheidungsfreiheit begrenzt. In der Regel haben die Mitglieder lediglich die Aufgabe, gesetzliche oder sonstige Anweisungen zu bestätigen. Die eingeräumten Entscheidungsrechte bewirken jedenfalls, daß die Mitglieder sich mit den anfallenden Problemen beschäftigen. Sie ermöglichen so eine zusätzliche Kontrolle der Genossenschaftsleitung, die eine Ergänzung der staatlichen Überwachung darstellt.

Der Vorstand ist das Leitungsorgan der Genossenschaft und hat entsprechende Führungsaufgaben. Er besteht aus mehreren Mitgliedern und dem Vorsitzenden, die jeweils für zwei Jahre gewählt werden. Der Vorsitzende leitet eigenverantwortlich den Produktionsprozeß, so daß sich praktisch eine Einzeileitung ergibt. Damit wird dem Bedürfnis nach klaren Weisungen und eindeutigen Verantwortlichkeitsverhältnissen entsprochen.

Die Vertretungsmacht ist nicht nur im Innen-, sondern auch im Außenverhältnis begrenzt durch gesetzliche Bestimmungen und das Genossenschaftsstatut. Eine unbeschränkte Vertretungsmacht ist durch die Einbindung der Genossenschaften in die Landwirtschaftsplanung und darüber hinaus in die allgemeine Volkswirtschaftsplanung ausgeschlossen. Die Revisionskommission entspricht dem Aufsichtsrat im Genossenschaftsgesetz der Bundesrepublik und wird von der Mitgliederversammlung gewählt. Sie kontrolliert die Wirtschaftsführung der LPG. Ihre Aufgabe besteht darin, die Plandurchführung zu überwachen.

6. Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der EWG

a) Wettbewerbsbeschränkungen

303. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ¹¹³ soll den Wettbewerb funktionsfähig

erhalten. Der funktionsfähige Wettbewerb soll einmal gewährleisten, daß das erwirtschaftete Sozialprodukt sich nach den Wünschen der Verbraucher zusammensetzt sowie eine maximale Höhe erreicht und zugleich im zeitlichen Verlauf eine befriedigende Wachstumsrate aufweist. Zudem soll der Wettbewerb jedem am Wirtschaftsprozess Beteiligten — Verbraucher, Unternehmer, Arbeitnehmer — einen möglichst großen Entscheidungsspielraum in jedem Zeitpunkt gewährleisten, wenn auch innerhalb der Daten, die durch die im jeweils vorangegangenen Zeitpunkt gegebene Vermögens- und Einkommensverteilung gesetzt sind. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen strebt dieses Ziel vor allem durch ein grundsätzliches Verbot von Kartellen, durch eine Kontrolle von Preisbindungen und von bestimmten vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen an sowie durch eine Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen.

Das grundsätzliche Kartellverbot ist in § 1 GWB ausgesprochen. Kartelle sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die darauf abzielen, das Marktverhalten dieser Unternehmen zu koordinieren, indem z. B. gleiche Preise verabredet, bestimmte Produktionsquoten festgelegt oder für jeden Beteiligten ausschließliche Absatzbereiche bestimmt werden. Durch eine solche Abstimmung des Marktverhaltens der Kartellmitglieder wird die Möglichkeit der Marktpartner — Abnehmer, Lieferanten, Verbraucher — begrenzt, zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen. Eine solche Beschränkung der Wahlmöglichkeiten der Marktpartner beseitigt den bei funktionsfähigem Wettbewerb sonst gegebenen Anreiz zu möglichst niedrigen Preisen und optimaler Marktvorsorgung. Daneben können Kartelle auch Wettbewerber behindern oder den Marktzutritt für neue Unternehmen erschweren.

Allerdings erfaßt § 1 GWB, wie er z. Z. in der behördlichen und gerichtlichen Praxis ausgelegt wird, keineswegs alle Maßnahmen, die die Unternehmen treffen können, um derartige unerwünschte Beschränkungen der Wahlfreiheit ihrer Marktpartner durchzusetzen. Vielmehr sind nach herrschender Auffassung nur solche Wettbewerbsbeschränkungen verboten, die unmittelbar zum Inhalt und Gegenstand des Kartellvertrags und der daraus folgenden Verpflichtung der Kartellmitglieder gemacht werden (Gegenstandstheorie). Nicht untersagt sein sollen Vereinbarungen, deren verbindliche Wirkung sich nicht unmittelbar auf die Koordinierung des Marktverhaltens selbst, sondern nur auf die Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen für eine im übrigen rechtlich nicht erzwingbare, „freiwillige“ Marktregelung beziehen ¹¹⁴.

Die anfänglich in ihrem Ausmaß nicht überblickte Konsequenz der Gegenstandstheorie ist, daß das Kartellverbot vor allem in den heute gegebenen oligopolistischen Marktstrukturen nur geringe wettbewerbsbehaltende Kraft entfaltet. So können etwa Unternehmen dieselben wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen, die das Kartellverbot abwehren will, zulässigerweise dadurch erreichen, daß sie eine gemeinsame Vertriebsgesellschaft gründen und ihre gesamte Produktion über diese Gesellschaft zu dem

von ihr festgesetzten Einheitspreis abwickeln. § 1 GWB in der herrschenden Auslegung verbietet den Unternehmen zwar, sich zur Ablieferung ihrer Produktion an die gemeinsame Vertriebsgesellschaft zu verpflichten. Unter bestimmten Voraussetzungen liegt es aber im wirtschaftlichen Interesse jedes an der Vertriebsgesellschaft beteiligten Unternehmens, auch ohne rechtliche Verpflichtung seine Produktion zum gemeinsamen Vertrieb abzuliefern. In solchen Fällen hat der Vertrag über die Gründung einer gemeinsamen Vertriebsgesellschaft daher die gleichen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen wie ein von § 1 GWB verbotener Kartellvertrag über die Verpflichtung zu gemeinsamer Absatzpolitik ¹¹⁵.

304. Die restriktive Auslegung des § 1 GWB durch die Gegenstandstheorie ermöglicht z. B. auch das immer weitere Umsichgreifen von branchenspezifischen allgemeinen Geschäftsbedingungen. § 2 GWB nimmt Vereinbarungen zwischen Unternehmen zur Vereinheitlichung oder gegenseitigen Abstimmung ihrer allgemeinen Geschäftsbedingungen vom Kartellverbot aus, aber nur unter der Voraussetzung, daß diese Vereinbarung beim Bundeskartellamt angemeldet und die betreffenden Lieferanten und Abnehmer in angemessener Weise bei der Abfassung der allgemeinen Geschäftsbedingungen gehört worden sind. Diese Bestimmung wird dadurch unterlaufen, daß die Unternehmensverbände für die ihnen angeschlossenen Unternehmen allgemeine Geschäftsbedingungen erarbeiten und die Unternehmen sie — ohne Verpflichtung zur Anwendung — faktisch übernehmen. Dieses Verfahren ist nach der Gegenstandstheorie zulässig, obwohl es im Ergebnis den Wettbewerb ebenso wie ein verbindliche Vereinbarung beschränken kann.

Auch die Auslegung des in § 1 GWB gemeinten Vertragsbegriffs durch den Bundesgerichtshof schränkt die Bedeutung des Kartellverbots außerordentlich ein. Nach seiner Auffassung bedeutet „Vertrag“ im Sinne des § 1 GWB dasselbe wie im allgemeinen Privatrecht ¹¹⁶. Die wettbewerbsbeschränkende Koordination unternehmerischen Verhaltens gelingt jedoch bei oligopolistischer Marktstruktur angesichts der Gemeinsamkeit der Interessen gegenüber den Nachfragern auch ohne rechtlich verbindliche Vereinbarung. Das Bundeswirtschaftsministerium hatte bereits während der laufenden Novellierungsarbeiten am Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen das Bundeskartellamt gebeten ¹¹⁷, insbesondere den Anwendungsbereich des § 22 Abs. 2 GWB (Oligopolmißbrauch) auf wettbewerbsbeschränkende Abstimmungen im Oligopol auszuloten. Mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ¹¹⁸ neigt die Bundesregierung dazu, das Wettbewerbsproblem im „reifen Oligopol“ dem § 22 Abs. 2 GWB zuzuordnen. Andeutungen über zukünftiges Verhalten im Rahmen unverbindlicher Diskussion um Marktprobleme genügen oft, um einen stillschweigenden Konsens und seine faktische Einhaltung sicherzustellen. Demgegenüber ist die Kartellbestimmung des Art. 85 EWGV weitergefaßt: Auch abgestimmte Verhaltensweisen, die den Wett-

bewerb beschränken und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen, sind verboten ¹¹⁹.

Angesichts dieser restriktiven Auslegung konnte § 1 GWB nur eine sehr beschränkte Funktion zum Schutz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gewinnen. Zudem ist der in § 1 GWB ausgesprochene Grundsatz des Kartellverbots durch eine Großzahl von Ausnahmetatbeständen (§§ 2 bis 8 GWB) durchbrochen. In deren Mittelpunkt steht § 5 GWB. Diese Vorschrift geht von dem Gedanken aus, daß in besonderen Fällen eine vertragliche Wettbewerbsbeschränkung Rationalisierungen und damit günstigere wirtschaftliche Ergebnisse ermöglicht. In einem Erlaubnisverfahren können die Kartellbehörden solche Rationalisierungskartelle zulassen. Eine erleichterte Zulassung durch bloße Anmeldung ist für Spezialisierungskartelle in § 5 a GWB vorgesehen: Rationalisierung durch Spezialisierung mehrerer Unternehmen birgt für das einzelne Unternehmen erhöhte Gefahren, da es auf Veränderungen des Markt nicht mehr reagieren kann; sie dürfen daher mit weiteren wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen — häufig Kollegenlieferungen — verbunden werden.

305. Neben horizontalen (zwischen Unternehmen gleicher Wirtschaftsstufe vereinbarten) Wettbewerbsbeschränkungen regelt das Gesetz auch bestimmte vertikale Beschränkungen. Nach § 15 GWB sind vor allem Verträge über Preisbindungen grundsätzlich unwirksam: Grundsätzlich kann kein Unternehmen (z. B. der Hersteller) einem anderen Unternehmen (z. B. dem Händler) Wiederverkaufspreise oder -bedingungen rechtsverbindlich vorschreiben. Eine Ausnahme schafft § 16 GWB für die Preisbindung von Markenwaren und Verlagserzeugnissen ¹²⁰. Allerdings ist ein System der Preisbindung zweiter Hand für den Hersteller auf dem Markt nur solange durchzusetzen, als lückenlos alle Wiederverkäufer vertraglich gebunden sind. Das ist z. B. auch deshalb mit Schwierigkeiten verbunden, weil wegen des unterschiedlich strukturierten Handels auf den Märkten der EWG-Mitgliedstaaten immer noch erhebliche Preisdifferenzen bestehen ¹²¹. Hersteller von Markenwaren versuchen daher, mit Export- und Importverboten auf der Handelsstufe ihr nationales Preisbindungssystem zu schützen und das unterschiedliche Preisniveau durch Absicherung der Nationalmärkte zu erhalten. Da die EWG-Kommission gegen solche Export- und Importverbote nach Artikel 85 EWGV vorgeht, sind viele nationale umfassende Preisbindungen auf dem Markt der Bundesrepublik lückenhaft geworden und zusammengebrochen ¹²². Einige, wenn auch nicht die erwartete Bedeutung hat § 18 GWB erlangt, der den Kartellbehörden eine Handhabe schafft, gegen mißbräuchliche Ausschließlichkeitsbindungen, Bezugs- und Verwendungsbeschränkungen und Koppelungen einzuschreiten ¹²³.

Während die erwähnten Regelungen den bestehenden Wettbewerb erhalten wollen, sucht das GWB mit seinem § 22 der Ausnutzung eines Zustandes schon unwirksam gewordenen Wettbewerbs zu begegnen. Die Kartellbehörden können gemäß § 22 GWB marktbeherrschenden Unternehmen ein miß-

Kapitel III

bräuchliches Verhalten auf dem Markt untersagen. Ein Mißbrauch kann z. B. darin liegen, daß das marktbeherrschende Unternehmen überhöhte Preise fordert, daß es Konkurrenten ganz aus dem Markt drängt oder den Markteintritt neuer Konkurrenten verhindert oder daß es seine Marktmacht als Hebel zur Erzielung wettbewerblcher Vorteile auf einem anderen, noch nicht beherrschten Markt einsetzt. Die Vorschrift hat die in sie als in eine Generalklausel zur Kontrolle übermäßiger Marktmacht gesetzten Erwartungen in jeder Hinsicht enttäuscht: Eine Kontrolle mißbräuchlicher Preispolitik marktbeherrschender Unternehmungen ist bisher schon am Fehlen eines theoretisch befriedigenden und praktikablen Maßstabs für den Mißbrauchsbegriff gescheitert.

Aber auch für die zweite von § 22 GWB erfaßte Fallgruppe, für die sich aus dem Mißbrauchsbegriff keine so schwerwiegenden Probleme ergeben, nämlich für die Abwehr wettbewerbsbeschränkender Praktiken marktbeherrschender Unternehmen, ist § 22 GWB ohne nennenswerte Bedeutung geblieben. Zurückzuführen ist dies auf die sehr restriktive Auslegung des Begriffs der Marktbeherrschung, die immensen Schwierigkeiten der Tatsachenfeststellung und das fragwürdige Verhältnis des für die Entscheidungsfindung erforderlichen Aufwandes gegenüber den begrenzten und nur kurzfristigen Regelungen zulassenden Eingriffsrechten der Kartellbehörden.

306. Der von der Bundesregierung eingebrachte Änderungsentwurf zum GWB (Drucksache VI/2520) soll eine Reihe von Verbesserungen bringen: die Kooperation kleinerer und mittlerer Unternehmen soll durch zusätzliche Ausnahmen vom Kartellverbot erleichtert, die Mißbrauchsaufsicht über vertikale Ausschließlichkeits-, Verwendungs- und Bezugsbindungen und Koppelungen (§ 18 GWB) erweitert, die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen intensiviert werden, vor allem durch eine neue und praktikablere Definition des Begriffs der Marktbeherrschung. Im Mittelpunkt des Entwurfs steht die Einführung einer Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. § 1 verbietet nach herrschender Auslegung lediglich die vertragliche Koordination selbständig bleibender Unternehmen. Zusammenschlüsse, bei denen ein Unternehmen seine Selbständigkeit verliert, werden von § 1 GWB daher nicht erfaßt, obwohl solche Konzentrationsvorgänge den Wettbewerb unverhältnismäßig viel stärker und dauerhafter beschränken als Kartelle. Die §§ 23 und 24 GWB normieren nur eine der Information dienende Anzeigepflicht bei Zusammenschlüssen, die eine bestimmte Größe erreichen.

In dem Änderungsentwurf schlägt die Bundesregierung ein Untersagungsrecht des Bundeskartellamts gegenüber Zusammenschlüssen vor, durch die eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird, wenn zugleich bestimmte Merkmale hinsichtlich der Größe der Unternehmen verwirklicht sind (mehr als eine Mrd. DM Umsatzerlös der beteiligten Firmen insgesamt oder mehr als 50 Millionen DM Umsatzerlös des sich anschließenden Unternehmens). Der Zusammenschluß soll nicht untersagt werden können, wenn die Marktbeherrschung durch eine

Verbesserung der Wettbewerbsvoraussetzungen auf dem beherrschten Markt oder auf anderen Märkten aufgehoben wird. Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen soll die Untersagungsverfügung des Bundeskartellamtes durch eine Erlaubnis des Zusammenschlusses aufheben können, wenn die Wettbewerbsbeschränkung durch gesamtwirtschaftliche Vorteile des Zusammenschlusses aufgehoben oder der Zusammenschluß durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

Damit sieht die Regelung prinzipiell keine Abwägung zwischen der Wettbewerbsbeschränkung und möglichen Rationalisierungseffekten vor. Dieser Verzicht wird dadurch gerechtfertigt, daß ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und ökonomischer Effizienz sowie technischem Fortschritt nicht besteht und daß nicht zu übersehen ist, ob ein Konzentrationsvorgang innerbetriebliche Rationalisierungsvorteile bringen wird. Selbst wenn aber im Einzelfall nachweisbare Rationalisierungsmöglichkeiten geltend gemacht werden könnten, wäre ohne wirksamen Wettbewerb auf dem Markt nicht gewährleistet, daß diese Möglichkeit auch realisiert wird und das Interesse an Kostensenkung und Verbesserung der Bedarfsbefriedigung erhalten bleibt.

Der Kritik, daß eine nationale Konzentrationskontrolle angesichts des Wettbewerbs auf dem Weltmarkt zu eng sei, steht entgegen, daß die Marktbeherrschung nur auf dem heimischen Markt als relevantem Markt geprüft wird. Die Konkurrenzsituation des Unternehmens auf Exportmärkten wird nicht berührt, und Importe reduzieren im entsprechenden Maß die Marktposition auf dem heimischen Markt. Eine nationale Konzentrationskontrolle ist auch kein unnötiger Vorgriff gegenüber der europäischen Lösung. Die nationalen Märkte sind noch nicht ausreichend integriert, so daß es vorläufig noch nationalbezogene marktbeherrschende Positionen geben wird. Es ist deshalb wichtig, einer Verkrustung der nationalen Märkte entgegenzuwirken und sie für die Integration offenzuhalten.

b) Europäisches Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen

307. Artikel 85 EWGV verbietet wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen, die den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen oder eine solche Beeinträchtigung bezwecken. Die Vorschrift soll nicht nur verhindern, daß nach Abbau der Zölle und weiterer staatlicher Hemmnisse des Grenzübertritts private wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen der Unternehmen neue Barrieren errichten, sondern der entstehende gemeinsame Markt soll auch als Wettbewerbsmarkt gekennzeichnet sein. Artikel 85 Abs. 3 EWGV sieht eine Freistellungsmöglichkeit für Wettbewerbsbeschränkungen mit Rationalisierungseffekten vor, wenn diese an die Verbraucher weitergegeben werden, die Beschränkungen nicht das für das Ziel der Rationalisierung unerläßliche

Maß übersteigen und nicht für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb ausschalten. Nachdem eine Verordnung im Jahre 1962 das Verwaltungsverfahren zur Anwendung der Artikel 85 und 86 EWGV geregelt, der Kommission Sanktionsmittel in die Hand gegeben und ihre alleinige Zuständigkeit für Freistellungserklärungen nach Artikel 85 Abs. 3 EWGV festgelegt hatte, wurde eine große Anzahl wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen in der Absicht angemeldet, Freistellungen zu erlangen¹²⁴. In der Absicht, der überwältigenden Fülle von Verfahren entgegenzuwirken, ermächtigte eine Ratsverordnung¹²⁵ die Kommission, Gruppenfreistellungsverordnungen zu erlassen. Auf diese Weise hat die Kommission vertikale Alleinvertriebsverträge ohne absoluten Gebietsschutz im Verordnungswege freigestellt¹²⁶. Um die Generalklausel des Artikels 85 EWGV zu konkretisieren und auch die Anmeldung von Verträgen, die gar nicht unter die Bestimmung fallen, zu verhindern, hat die Kommission eine Reihe von Bekanntmachungen erlassen. Solche Bekanntmachungen sind zwar nicht verbindlich, können jedoch zur Selbstbindung der Entscheidungspraxis führen und damit der Rechtssicherheit in strittigen Auslegungsfragen dienen¹²⁷. Freistellende Einzelentscheidungen nach Artikel 85 Abs. 3 EWGV hat die Kommission bereits in einer Reihe von Fällen erlassen, Verpflichtungsentscheidungen, welche Unternehmen auf das Verbot des Artikels 85 Abs. 1 EWGV verbindlich hinweisen, und Strafsanktionen nur in geringer Zahl. Jedoch sind viele Verbotsverstöße nach Hinweisen und Stellungnahmen der Kommission abgestellt worden, ohne daß es zu einer Verpflichtungsentscheidung kam¹²⁸.

Die verbleibende Vielzahl der zur Entscheidung stehenden Fälle bedingt lange Wartezeiten zwischen Anmeldung und Einleitung oder Abschluß eines Kommissionsverfahrens. Solange besteht Unsicherheit bei den Unternehmen, ob ihre Verträge und Beschlüsse unter Artikel 85 Abs. 1 EWGV fallen und ob sie die Kommission genehmigen wird. Nach Auffassung des europäischen Gerichtshofs darf diese Unsicherheit nicht zu Lasten der Unternehmen gehen. Im Interesse der Rechtssicherheit muß daher volle Wirksamkeit wettbewerbsbeschränkender Verträge angenommen werden, solange die Kommission nicht entschieden hat, daß Artikel 85 Abs. 1 EWGV zur Anwendung kommt, und solange die Möglichkeit einer Freistellung nach Artikel 85 Abs. 3 EWGV noch gegeben ist¹²⁹. Damit ist das Verbotsprinzip des Artikels 85 EWGV im Ergebnis weitgehend in ein Prinzip der Verbotkarbeit durch Kommissionsentscheidung abgeändert und die Realität des europäischen Kartellrechts von der Entscheidungsintensität der EWG-Kommission abhängig geworden.

Auch das europäische Wettbewerbsrecht enthält eine Bestimmung gegen den Mißbrauch von Marktmacht: Artikel 86 EWGV verbietet die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem gemeinsamen Markt oder Teilen des gemeinsamen Marktes, soweit sie dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen. Große praktische Bedeutung könnte die Auffassung der

Kommission gewinnen, daß auch Zusammenschlüsse, die die Monopolisierung eines Markts bewirken, als mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung zu behandeln seien, wenn nicht besondere rechtfertigende Umstände vorliegen¹³⁰. Nach dieser Auslegung, die allerdings rechtlich umstritten und von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes noch nicht bestätigt ist, könnte Artikel 86 eine supranationale Konzentrationskontrolle ermöglichen, die zum Teil noch über die von der Bundesregierung für das nationale Wettbewerbsrecht gemachten Vorschläge hinausgeht.

c) Anwendung europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts durch nationale Behörden und Gerichte

308. Solange die Kommission kein Kartellverfahren eingeleitet hat, ist auch das Bundeskartellamt zuständig, Artikel 85 Abs. 1 EWGV anzuwenden. Dabei hat das Bundeskartellamt zu beachten, daß es bei einer auf Artikel 85 Abs. 1 EWGV gestützten Entscheidung nicht einer möglichen Freistellung vorgreift, für die allein die Kommission zuständig ist¹³¹.

Die Gerichte der Bundesrepublik haben die Nichtigkeit wettbewerbsbeschränkender Verträge nach Artikel 85 Abs. 2 EWGV zu beachten. Da aber diese Nichtigkeit nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erst feststeht, wenn eine Freistellung nicht mehr in Betracht kommt, läuft die rechtsdeklaratorische Kompetenz deutscher Gerichte, auf die Nichtigkeitsfolge des Artikels 85 Abs. 2 EWGV zu erkennen, leer¹³².

Das europäische Recht beschränkt nicht die Kompetenz des Bundeskartellamts, Verfahren nach nationalem Recht einzuleiten und durchzusetzen, und auch nicht die Bindung des nationalen Richters an die zivilrechtlichen Folgen des deutschen Kartellrechts. Europäisches und nationales Kartellrecht bestehen in ihrer abstrakten Gültigkeit nebeneinander. Jedoch kann, wenn beide Rechtsmaterien auf einen konkreten Fall zur Anwendung kommen, bei unterschiedlichen Rechtsfolgen ein Konflikt eintreten. Bei wirklichem Vorliegen einer solchen Kollision beansprucht das europäische Recht Vorrang¹³³. Daher hat bei nationalen Verbotsverfahren das Bundeskartellamt auch auf eine möglicherweise nach europäischem Recht durch die Kommission zu erwartende Freistellung zu achten. Die Konfliktsmöglichkeiten zeigen, daß die fortschreitende Intergration auch einer sorgfältigen Abstimmung nationaler und europäischer Verfahren bei der Anwendung nationalen und europäischen Rechts bedarf.

7. Konzentration und Kooperation in der DDR

309. Kooperation und Konzentration von Betrieben sind auch für die Rechtsordnung der DDR wich-

Kapitel III

tige Phänomene. Die rechtlichen Regelungen in der Bundesrepublik und in der DDR beruhen allerdings auf völlig verschiedenen Ausgangspunkten.

Problemstellungen, wie sie etwa für das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Bundesrepublik bezeichnet sind, fehlen in der DDR. Artikel 14 Abs. 3 Verf. von 1968 schließt jegliche Form der Kartellierung aus. Entsprechend dem Selbstverständnis der DDR kann es nicht Aufgabe der in der DDR entwickelten rechtlichen Bestimmungen sein, für die Aufrechterhaltung und den störungsfreien Ablauf einer systemwidrigen Institution wie der des auf Privateigentum und privatwirtschaftlicher Betätigung beruhenden Wettbewerbs zu sorgen. Ihr Ziel ist vielmehr, der Tatsache Rechnung zu tragen, daß im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung eine Kooperation einzelner Betriebe zu Forschungs-, Produktions- und Vertriebszwecken unumgänglich erscheint. Dies um so mehr, als sich eine solche Abstimmung der wirtschaftlichen Tätigkeit mit Rücksicht auf die zentrale Planung der Wirtschaft von selbst anbietet.

Die Vereinigung volkseigener Betriebe (VVB)

310. Die wohl bezeichnendste Erscheinungsform der Kooperation und Koordination ist die Vereinigung volkseigener Betriebe (VVB). Die VVB sind technisch-ökonomische Leitungsorgane der zentralgeleiteten Betriebe innerhalb verschiedener Industriezweige ¹³⁴.

Seit 1963 arbeiten sie nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Rechnungsführung. Sie stellen also selbstwirtschaftende Einheiten dar, die ihre Ausgaben durch eigene Einnahmen decken müssen und eigene Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen aufstellen, in die die Betriebsabschlüsse eingehen. Das heißt jedoch nicht, daß die VVB selbst als Produzenten tätig werden. Dafür sind ausschließlich die unterstellten VEB zuständig. Die Finanz- und Leitungsstruktur der VVB soll in überschaubarer Form die wirtschaftliche Lage des gesamten Industriezweiges offenbaren: Fehlentscheidungen und Störungen im Planvollzug können so von den zuständigen Kontrollorganen relativ leicht aufgedeckt werden. Außerdem erhält der Gewinn durch die Verpflichtung zur wirtschaftlichen Rechnungsführung eine zentrale Stellung für die Tätigkeit der VVB, so daß er auch als „ökonomischer Hebel“ auf eine wirksame Planung, Leitung und Kontrolle hinwirken kann.

Obwohl selbst Leitungsorgane im Verhältnis zu den unterstellten Betrieben, bilden die VVB nicht die Spitze, sondern nur die mittlere Stufe der staatlichen Leitungspyramide. Demzufolge ist der Generaldirektor der Vereinigung an die Weisungen des zuständigen Ministers gebunden, von dessen Entlastung abhängig und zur Rechenschaftslegung verpflichtet. Daneben unterliegt er auch den sonstigen staatlichen Kontrollen. So muß der Generaldirektor Hinweise und Auflagen, etwa der Finanzrevision oder der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion, auswerten und durchsetzen.

Als wirtschaftliches Leitungsorgan im Verhältnis zu den ihr unterstellten Betrieben faßt die VVB die be-

trieblichen Planvorschläge zusammen und differenziert die ihr von der Staatlichen Plankommission und dem übergeordneten Industrieministerium übergebenen Planaufgaben und Kennziffern. Sie leitet und kontrolliert die VEB in allen Fragen der Bedarfsermittlung, der Produktion und des Absatzes; konkretisiert die Investitionsentscheidungen für Forschung und Entwicklung, für die Strukturpolitik und die durchzuführenden Rationalisierungsmaßnahmen. Ferner beeinflusst sie die horizontale Kooperation der Betriebe nach „Erzeugnisgruppen“. Über mehrere finanzielle Fonds lenkt die VVB-Leitung auch das betriebliche Finanzwesen ¹³⁵. Der Generaldirektor verfügt dabei über einen Geld-Sonderfonds („Verfügungsfonds“). Dieser Fonds ist ein Teil der betrieblichen Kosten. Er dient in erster Linie dazu, Werkleiter, Arbeitsgruppen und einzelnen Mitarbeiter für besondere Leistungen zu honorieren.

Den größten Teil dieser Aufgaben erfüllt die VVB bereits während des Planungsprozesses. Indem sie die zentral vorgegebenen Daten auf die VEB aufschlüsselt und deren Planvorschläge im Bestätigungsverfahren überprüft und korrigiert, legt sie die künftige betriebliche Wirtschaftstätigkeit schon weitgehend fest. Aber auch im Stadium der Plandurchführung kann sie noch Leitungsmaßnahmen ergreifen. Die VEB sind an entsprechende Weisungen gebunden. Trotzdem sollen Eingriffe in den Plan, den Wirtschaftsablauf und in abgeschlossene Verträge der Betriebe möglichst vermieden werden, um die betriebliche Eigeninitiative nicht unnötig einzuzengen. Sie sind deshalb nur ausnahmsweise aus volkswirtschaftlich wichtigen Gründen erlaubt und verpflichten gegebenenfalls zum Nachteilsausgleich. Man will solche (administrativen) Methoden zugunsten eines ökonomisch begründeten Führungsstils einschränken, damit Selbständigkeit und Eigenverantwortung der VEB gewahrt bleiben und zusätzlich ein materielles Interesse an einer möglichst wirksamen Durchführung der erteilten Aufgaben geweckt wird.

Die betrieblichen Interessen sollen aber auch schon beim Zustandekommen der maßgebenden Leitungsentscheidungen berücksichtigt werden. Die VEB sind daher an diesem Prozeß zu beteiligen. Eine besonders wichtige Form dieser Mitwirkung bilden die „Gesellschaftlichen Räte“ bei den VVB, die sich aus besonders qualifizierten Betriebsangehörigen, Vertretern der bedeutendsten Kooperationspartner und der zentralen staatlichen Organe sowie aus Funktionären der SED und der Massenorganisationen zusammensetzen. Die Mitglieder der Gesellschaftlichen Räte werden zum Teil durch Delegierte der Betriebe gewählt ¹³⁶. Die Aufgabe dieser Räte besteht in der Beratung und Überwachung des Generaldirektors der VVB. Eigene Entscheidungsbefugnisse haben sie nicht, aber auf Anforderung sind ihnen Planangebot, Planentwurf, Geschäftsbericht und sonstige Unterlagen der Vereinigung vorzulegen. Stellen sie bei deren Überprüfung Widersprüche zur geplanten volkswirtschaftlichen Entwicklung des Zweiges fest, so können sie sich an den zuständigen Minister oder auch unmittelbar an den Ministerrat wenden. Wenn dieses Verfahren auch nur eine indirekte Einfluß-

nahme auf die Leitungsentscheidungen eröffnet, so bietet allein das Bestehen dieser Möglichkeit eine gewisse Gewähr dafür, daß die Interessen der Betriebe und der Belegschaften nicht ohne weiteres übergangen werden.

Das Kombinat

311. Um den VEB durch Konzentration von Forschung, Wissenschaft und Technik umfassendere Maßnahmen zu ermöglichen und um ihre Rentabilität zu erhöhen, werden sie in struktur- und wachstumspolitisch wichtigen Bereichen zu Kombinatzen zusammengeschlossen. Diese Kooperationsform steht neben der des kartellförmigen Zusammenschlusses in VVB. Sie ermöglicht die Konzentration sowohl der Produktion wie vor allem der Forschung und Entwicklung. So sind in den seit 1968 in wichtigen Industriebranchen gegründeten Kombinatzen häufig gleichzeitig Einrichtungen der industriellen Großforschung („sozialistische Großforschungszentren“) aufgebaut worden.

Die maßgebende Initiative zur Kombinatzengründung geht vom zuständigen Minister aus, der sich dabei an den vorhandenen Prognosen, den Zielstellungen der langfristigen Pläne, den strukturpolitischen Festlegungen des Ministerrates sowie an darauf beruhenden Leistungsberechnungen zu orientieren hat. Mit der Gründungsanweisung erhält das Kombinat die Rechtsfähigkeit und tritt als juristische Person die Rechtsnachfolge der einzelnen Betriebe an. Die Kombinate unterstehen entweder einer VVB oder direkt einem Ministerium. Es ist auch möglich, daß Kombinate dem regionalen staatlichen Leitungsorgan („Bezirkswirtschaftsrat“) unterstellt werden. Die den Industrieministerien direkt unterstellten Kombinate sind z. T. durch die Umwandlung früherer VVB entstanden.

Die Kombinate tragen die volle Verantwortung für eine effiziente Gestaltung der verschiedenen technisch-ökonomischen Abläufe in ihrem Bereich und sind dazu verpflichtet, die Erfüllung der ihnen erteilten staatlichen Aufgaben zu gewährleisten. Sofern das unmittelbar übergeordnete Organ ein Ministerium ist, nehmen die Kombinate auf dem Gebiet der Wirtschaftsleitung und Wirtschaftsaufsicht gleichzeitig die Rechte und Pflichten der VVB wahr, z. B. bei der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit mit anderen sozialistischen Ländern und bei der Preisbildung. Diese Funktionen können auch solchen Kombinatzen, die einer VVB unterstehen, übertragen werden.

Die Betriebe behalten, obwohl sie die Eigenschaft als juristische Person verlieren, auch im Kombinat ihre eigenverantwortliche Stellung. Sie bleiben sogar Träger konkreter Rechte und Pflichten. So stellen sie eigene Pläne auf, führen die territoriale Koordinierung durch, verwalten nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung ihre Fonds und arbeiten nach den allgemeinen vertraglichen Grundsätzen mit anderen Betrieben zusammen, wobei sie

allerdings ständig der einheitlichen Planung und Leitung des Kombinatzen unterstehen.

Das Kombinat wird nach dem Prinzip der Einzelleitung von einem Direktor geführt, der sich dabei vor allem auf die Festlegungen in den Perspektiv- und Jahresplänen zu stützen hat. Zusammen mit den Betriebsdirektoren bildet er die Direktion des Kombinatzen. Die Mitwirkung der Belegschaftsmitglieder vollzieht sich im wissenschaftlich-ökonomischen Rat, in den der Kombinatzendirektor Neuerer, qualifizierte Techniker, Ökonomen, Wissenschaftler sowie Vertreter anderer Organisationen und Einrichtungen beruft. Ebenso wie die Gesellschaftlichen Räte bei den VVB hat diese Institution keinerlei eigene Entscheidungsbefugnisse; sie übt vielmehr nur eine beratende Funktion bei der Vorbereitung volkswirtschaftlich bedeutsamer Maßnahmen aus.

Der Kooperationsverband

312. Der Kooperationsverband wird von dem „Endproduzenten“ volkswirtschaftlich wichtiger Erzeugnisse und dessen wichtigsten Zulieferbetrieben gebildet. Durch eine straffe Organisation der Zusammenarbeit soll er die Herstellung wissenschaftlich-technisch hochwertiger Endprodukte ermöglichen. Die maßgebende Initiative für seine Gründung geht jedoch nicht von den beteiligten Betrieben, sondern von dem zuständigen Minister aus. Dieser allein entscheidet darüber, ob und von wem ein solcher Verband zu bilden ist.

Die Zusammenarbeit im Verband erfolgt auf der Grundlage einer schriftlich abzuschließenden Kooperationsvereinbarung. Gesetzlich festgelegt sind nur die Grundthemen, die aber von den VEB im einzelnen frei ausgestaltet werden können. Es handelt sich dabei um die gemeinsamen Aufgaben, wie z. B. Planung und Bilanzierung, Forschung und Entwicklung, Rationalisierung und Spezialisierung der Produktion sowie die Entwicklung von Gebrauchswerteigenschaften, Kosten und Preisen. Aber auch organisatorische Bestimmungen wie etwa Absprachen über die Bildung von Arbeitsgruppen zur Lösung von Grundsatzfragen, die Organisation einer gegenseitigen Information auf ökonomischem und technischem Gebiet sowie die Verwaltung gemeinsamer Fonds gehören dazu. Für die spätere gemeinschaftliche Tätigkeit sind diese Vereinbarungen verbindlich.

Da die Betriebe ihre Zusammenarbeit im Verband weitgehend eigenverantwortlich gestalten sollen, ist ein Anreiz zu möglichst wirksamer Wirtschaftstätigkeit notwendig. Deshalb müssen die Beteiligten für ihre gegenseitigen Beziehungen in der Kooperationsvereinbarung auch Festlegungen über die Gewährung von Preisvergünstigungen, die Anwendung von Preiszu- und -abschlägen, die verschiedenen Formen der Gewinn- und Verlustbeteiligung sowie die gemeinsame Finanzierung von Forschungs-, Rationalisierungs- und Investitionsvorhaben treffen, die alle über den Gewinn als ökonomische Hebel wirken. Ein administratives Eingreifen übergeordneter Leitungsorgane soll damit überflüssig werden.

Kapitel III

Die Kooperationsgemeinschaft

313. Neben der VVB, dem Kombinat und dem Kooperationsverband gibt es auch Zusammenschlüsse von Wirtschaftseinheiten, die nicht durch direkte staatliche Gründungsanweisungen, sondern unmittelbar durch Vortrag der Beteiligten entstehen. Der Gesetzgeber faßt sie unter dem Begriff „Kooperationsgemeinschaften“ zusammen. Mit ihrer Bildung soll eine Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effizienz bei der Durchführung gemeinsamer ökonomischer Aufgaben und damit eine bessere Planerfüllung erreicht werden¹³⁷.

Die Gründung der Gemeinschaft erfolgt durch den Abschluß eines Organisationsvertrages, der die gemeinsamen Aufgaben sowie für die Koordinierung wichtige wirtschaftliche Maßnahmen festlegt. Ziel des Zusammenschlusses ist es vor allem, die vorhandenen Mittel für Forschung und Entwicklung zu konzentrieren, eine komplexe Rationalisierung durchzuführen, Produktionsprozesse zu spezialisieren oder die Beschaffungs- und Absatztätigkeit durch gemeinsame Markt- und Bedarfsforschung effizienter zu gestalten. Als organisationsrechtliche Grundlage hierfür sind Bestimmungen über das Zusammenwirken der Betriebe, die Finanzierung ihrer gemeinsamen Tätigkeit sowie die Art und Weise ihres Auftretens im Wirtschafts- und Rechtsverkehr zu treffen. Damit diese Vereinbarungen wirksam werden, bedarf es der Zustimmung aller Beteiligten. Das Prinzip der Freiwilligkeit sowie die juristische und ökonomische Eigenverantwortung der Betriebe soll auf jeden Fall gewahrt bleiben. Das bedeutet allerdings nicht, daß die übergeordneten Staats- und Wirtschaftsorgane keinen Einfluß nehmen dürfen. Vielmehr können sie im Rahmen der allgemeinen Weisungsbefugnis auch Anordnungen erlassen, die dann unmittelbar die Grundlage für die Bildung der Gemeinschaft abgeben. Der konstituierende Organisationsvertrag muß nicht auf einer konkreten Anweisung beruhen, er kann es aber.

Der Leiter des übergeordneten Organs hat einem der beteiligten VEB die Funktion eines Leitbetriebes zu übertragen. Dieser soll vor allem die Beschlußfassung in der Kooperationsgemeinschaft vorbereiten und die Durchführung der gemeinsamen Aufgaben organisieren. Ein Weisungsrecht gegenüber den anderen Betrieben steht ihm jedoch nicht zu.

Die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft hat keine Ausgliederung aus der staatlichen Leitungspyramide zur Folge. Sowohl der Leitbetrieb als auch die anderen Betriebe unterstehen vielmehr weiterhin der Führung und Kontrolle durch die übergeordneten zentralen Wirtschaftsorgane, also vor allem durch die VVB. Gerade die unmittelbare Verbindung der Tätigkeit in der Gemeinschaft mit der staatlichen Planung und Leitung ist schließlich das entscheidende Ziel der maßgebenden gesetzlichen Bestimmungen.

Anmerkungen — Wirtschaftsrecht

- ¹ H. Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, S. 7 ff.; H. Zacher, *Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung*, in: *Festschr. f. F. Böhm*, 1965, S. 63 ff. (73 ff.).
- ² BVerfGE 4, S. 17 f.; 8, S. 400; 12, S. 363; 14, S. 275; 25, S. 19 f.
- ³ P. Badura, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat*, AöR 92 (1967), S. 382 ff.
- ⁴ So im Grundrechtsteil z. B. Artikel 6 Abs. 4 und 5; 9 Abs. 3; 14 Abs. 2; 15; Artikel 74 Nr. 11, 12 und 15 zur Gesetzgebungskompetenz und Artikel 109 Abs. 2 und 4 für die konjunkturpolitische Orientierung der Finanz- und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hand.
- ⁵ BVerfGE 5, S. 198.
- ⁶ BVerfGE 12, S. 364; vgl. auch BVerfGE 10, S. 370 f.; 13, S. 107.
- ⁷ BVerfGE 1, S. 52; 12, S. 333; 19, S. 115; 19, S. 367 f.
- ⁸ BVerfGE 17, S. 216 f.; 21, S. 26 ff.
- ⁹ RGZ 48, S. 117 und 127; 132, S. 273; 148, S. 334; LG Berlin, NJW 1962, S. 206 ff.; vgl. auch BGHZ 21, S. 7.
- ¹⁰ BVerfGE 6, S. 41; 8, S. 328; 9, S. 11; 10, S. 99.
- ¹¹ BVerfGE 18, S. 327.
- ¹² BVerfGE 10, S. 102; 15, S. 240. In der Lehre wird dagegen zum Teil die Ansicht vertreten, auch die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Zwangszusammenschlüsse sei nach Artikel 9 GG zu beurteilen; so K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., 1970, S. 167.
- ¹³ Aktiengesetz vom 6. September 1968, BGBl., I, S. 00
- ¹⁴ BGHZ 6, S. 280.
- ¹⁵ BGHZ 45, S. 83 ff.; BVerfGE 19, S. 119 ff.
- ¹⁶ BVerfGE 14, S. 277 ff.; 18, S. 132 ff.; 20, S. 358 ff.
- ¹⁷ BVerfGE 21, S. 82 f.; 24, S. 357 ff.; 25, S. 112 ff.
- ¹⁸ BVerfGE 7, S. 377 ff., insbes. S. 405 ff.
- ¹⁹ BVerfGE 7, S. 405 f.; 9, S. 221 f.; 10, S. 197; 21, S. 73; S. 232; 23, S. 56; 26, S. 264; 28, S. 31.
- ²⁰ BVerfGE 23, S. 50 ff.; insbes. S. 59 f.
- ²¹ BVerfGE 13, S. 105 ff.
- ²² BVerfGE 1, S. 48 ff.; S. 269 ff.; BVerfGE 11, S. 168 ff.
- ²³ H. H. Rupp, *Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, AöR 92 (1967) S. 212 ff., S. 237.
- ²⁴ E. Günther, *Zur Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, BB 1957, S. 721; E. H. Ritter, *Der Wandel der Wirtschaftspolitik und die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, GG 1968, S. 1383.
- ²⁵ W. Kartte, *Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik*, 1969, S. 38 ff.
- ²⁶ O. Schlecht, *Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1968, S. 4; R. Zuck, *Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung*, BB 1967, S. 805; K. Schiller, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HDSW)*, 1965, Bd. XII, Artikel „Wirtschaftspolitik“, S. 215: „... die wirtschaftspolitische Grundentscheidung nach dem Prinzip, Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig.“
- ²⁷ Schiller, HDSW, ebda. ders., *Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft*, 1966, S. 9 ff.
- ²⁸ So etwa G. Rinck, in: *Begriff und Prinzipien des Wirtschaftsrechts*, Siebzehn Sonderberichte zu einem internationalen Symposium, 1971, S. 167 ff., bes. S. 171.
- ²⁹ Vom 26. März 1959; GBl., I S. 253.
- ³⁰ U. J. Heuer, *Zu einigen Aufgaben der Wirtschaftsrechtswissenschaft nach dem VIII. Parteitag der SED*, *Wirtschaftsrecht* 1971, S. 317 ff.

- ³¹ H. J. und K. J. Falk, Geldpolitik und Globalsteuerung, Kredit und Kapital 1969, S. 160 ff.
- ³² Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14. August 1963 (BGBl., I, S. 685) i. d. F. des Gesetzes v. 8. November 1966 (BGBl., I, S. 633).
- ³³ § 51 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder v. 19. August 1969, BGBl., I, S. 1273.
- ³⁴ O. Schlecht, Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlagen der wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, Baden-Baden 1968, S. 111 ff.
- ³⁵ Vom 23. Juli 1970; BGBl., I, S. 1125.
- ³⁶ Ziff. 10 der Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrates, Drucksache V/1313.
- ³⁷ A. Möller, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., 1969, § 4 Anm. 2, S. 116.
- ³⁸ Gesetz zur außenwirtschaftlichen Absicherung v. 29. November 1968, BGBl., I, S. 1255.
- ³⁹ Außenwirtschaftsgesetz v. 28. April 1961, BGBl., III, Nr. 7400-1.
- ⁴⁰ Vom 11. Juli 1963, BGBl., II, S. 453.
- ⁴¹ W. Stoph, Die Durchführung der volkswirtschaftlichen Aufgaben, 1967, S. 10 f.; ders., Neue Probleme des Planungssystems und der Bilanzierung sowie der Eigenverantwortung der Betriebe, StuR, 1968, S. 1061 und 1066.
- ⁴² Im folgenden werden die Begriffe Konzentration, Dekonzentration, Zentralisierung, Dezentralisierung im Sinn der juristischen und nicht der wirtschaftswissenschaftlichen Terminologie verwandt.
- ⁴³ Wie soll es in der Jahresplanung weitergehen?, Die Wirtschaft 1971, Nr. 48, S. 6.
- ⁴⁴ §§ 2, 3 und 4 Abs. 4 ProduktionsfondsabgabeVO vom 16. Dezember 1970, GBl., II, 1971, S. 33.
- ⁴⁵ Vgl. dazu Abschn. I Nr. 1 bis 9 Finanzierungsrichtlinie 1971 vom 31. Dezember 1970, GBl., II, 1971 Sl. 41, sowie die PrämienfondsVO vom 20. Januar 1971 (GBl., II, S. 105).
- ⁴⁶ Vgl. hierzu die BilanzierungsVO vom 20. Mai 1971, GBl., II, S. 377.
- ⁴⁷ Wochenbericht des DIW 47/71, Bearbeiter: A. Rüger.
- ⁴⁸ E. ForsthoFF, Über Maßnahmegesetze, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 221; K. Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, 1963.
- ⁴⁹ BVerfGE 8, S. 274, S. 311; 9, S. 63, S. 70; 13, S. 153, S. 161; 14, S. 105, S. 114; 23, S. 208, S. 224; 24, S. 1, S. 15.
- ⁵⁰ Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung des Wirtschaftsrates der Bizone v. 10. April 1948, WiGBl. S. 27, gültig auf Grund des 6. Verlängerungsgesetzes v. 29. März 1951, BGBl., I, S. 223.
- ⁵¹ § 2 a eingeführt durch Änderungsgesetz v. 19. Dezember 1956 (BGBl., I, S. 294) in das Gesetz zur Vereinachung des Wirtschaftsstrafrechts v. 9. Juli 1954 (BGBl., I, S. 175).
- ⁵² Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs vom 24. August 1965 in der Fassung v. 3. Oktober 1968, BGBl., I, S. 1069.
- ⁵³ ABLEG Nr. 69 v. 30. April 1964, S. 1099.
- ⁵⁴ Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken vom 12. August 1965 und zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft vom 5. September 1966 sowie Kohlezoll-Kontingentgesetz vom 19. Dezember 1970. Der Umsatz der Gesamtgesellschaft Ruhrkohle im Jahr 1970 betrug 7,6 Mrd. t, die Belegschaft umfaßte 186 000 Personen.
- ⁵⁵ K. Schiller, in: „Glückauf“, Berg- und Hüttenmännische Zeitung, 1969, S. 892 f.
- ⁵⁶ Allgemeine Versorgungsbedingungen für die Versorgung mit Elektrizität, Allgemeine Versorgungsbedingungen für die Versorgung mit Gas, beide unter dem 27. Januar 1947 für verbindlich erklärt, Bundestarifordnung Elektrizität, am 3. Dezember 1971 verkündet, inkrafttretend am 1. Januar 1974, Bundestarifordnung Gas von 1959/1963.
- ⁵⁷ Vgl. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, Brüssel 1970, S. 240 ff.; Erklärung des Kommissionsmitgliedes A. Coppé am 18. Mai 1971 vor dem europäischen Parlament zur gemeinsamen Verkehrspolitik, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 6/1971, S. 35.
- ⁵⁸ Entscheidung 64/389 v. 22. Juni 1964, ABLEG Nr. 102 v. 29. Juni 1964, S. 1598.
- ⁵⁹ Vom 27. Juni 1960, ABLEG Nr. 52 v. 16. August 1960 S. 1121.
- ⁶⁰ Verordnung v. 19. Juli 1968 ABLEG Nr. L 175 v. 23. Juli 1968, S. 1. — Verordnung v. 19. Juli 1968 ABLEG Nr. L 175 v. 23. Juli 1968, S. 13.
- ⁶¹ Verordnung v. 30. Juli 1968, ABLEG Nr. L 194 v. 6. August 1968, S. 1.
- ⁶² Vgl. dazu P. O. Schmitz, Die Durchführung des gemeinschaftlichen Landwirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bericht an die Kommission I (Landwirtschaft) des V. internationalen Kongresses für Europarecht, 1970, S. 40 ff.; P. Pescatore, das Zusammenwirken der Gemeinschaftsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen, EuR, 1970, S. 397, S. 314.
- ⁶³ Verordnung Nr. 120/67 v. 13. Juni 1967, ABLEG Nr. 117 vom 19. Juni 1967.
- ⁶⁴ Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes v. 16. Mai 1969 (BGBl., I S. 423).
- ⁶⁵ Vgl. den 8. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der EWG-Marktorganisation auf dem Agrargebiet, Drucksache VI/776.
- ⁶⁶ § 8 Abs. 1 VertragsG vom 25. Februar 1965, BGl., I, S. 107.
- ⁶⁷ Vgl. K. Pleyer, Zentralplanwirtschaft und Zivilrecht, 1965, S. 50.
- ⁶⁸ § 14 SVG-VO; VO über die Aufgaben und die Arbeitsweise des Staatlichen Vertragsgerichts i. d. F. vom 9. September 1965, GBl., II, S. 711.
- ⁶⁹ Pleyer (Anm. 67), S. 68 mit Nachweisen.
- ⁷⁰ B. Murawo, Das Außenhandelsrecht in den Wirtschaftsordnungen des geteilten Deutschlands, Jur. Diss. Berlin 1969.
- ⁷¹ ALB des RGW vom 13. Dezember 1957, Osteuropa-Recht, 1960, S. 49 ff.; ALB des RGW vom 1. Juni 1968, Verfügungen und Mitteilungen des Ministeriums für Außenwirtschaft, 1968, Heft 10, S. 71 f.
- ⁷² Das Statut des RGW (GBl., I, 1960, S. 283) wurde im Juni 1962 geändert. Die Neufassung wurde nicht in den Gesetzblättern der RGW-Staaten veröffentlicht. Die revidierte Fassung enthält die polnische Dokumentation „Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej“ (RGW), 1964, S. 191—202. Deutsche Übersetzung in: J. Hacker-A. Uschakow. Die Integration Osteuropas 1961 bis 1965, 1965, S. 157—165. Zum neuesten Stand der RGW-Verfassung jetzt A. Uschakow, Der Ostmarkt im COMECON. Eine Dokumentation, 1972.
- ⁷³ Zum RGW gibt es eine umfangreiche Literatur über wirtschaftliche Probleme, viel weniger dagegen juristische Abhandlungen. Vgl. auch Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971, S. 46.
- ⁷⁴ Das Komplexprogramm geht auf die Beschlüsse der 23. außerordentlichen Tagung des RGW im April 1969

Kapitel III

zurück. Beim Exekutivkomitee wurde eine besondere Arbeitsgruppe, die Konferenz der Vertreter der RGW-Staaten für Rechtsfragen, gebildet, die das Dokument der 25. Ratstagung im Juli vorgelegt hat. Nach der Annahme durch die Ratstagung wurde das „Komplexprogramm für die weitere Vertiefung und Vervollkommnung der Zusammenarbeit und Entwicklung der sozialistischen ökonomischen Integration der Mitgliedsländer des RGW“ in der Tagespresse der RGW-Länder veröffentlicht, die deutsche Übersetzung im Neuen Deutschland vom 7. August 1971.

- ⁷⁵ Bundesratsdrucksache 422/71.
- ⁷⁶ Vgl. etwa § 30 Abs. 2 IHB-Statut, GBl., II, 1968, S. 9.
- ⁷⁷ Vgl. dazu das Staatsbankgesetz vom 1. Dezember 1967, GBl., I, S. 132.
- ⁷⁸ 2. VO über das BLN-Statut vom 23. Dezember 1968, GBl., II, 1969, S. 41.
- ⁷⁹ IHB-VO vom 13. Dezember 1967, GBl., II, 1969, S. 9; IHB-Statut vom 13. Dezember 1967, GBl., II, 1968, S. 10.
- ⁸⁰ § 2 Musterstatut der Genossenschaftsbanken vom 9. Februar 1970, GBl., II, S. 144.
- ⁸¹ § 18 Sparkassen-Statut vom 15. März 1956, GBl., I, S. 281.
- ⁸² § 24 Abs. 6 IHB-Statut und AO für die IHB vom 25. Juli 1968, GBl., II, S. 665; AO für die BLN vom 17. November 1969, GBl., II, S. 579; § 30 Musterstatut der Genossenschaftsbanken und die AO dazu vom 24. Juni 1970, GBl., II, S. 451.
- ⁸³ § 4 Abs. 2 und § 29 Abs. 2 Satz 1 VEB-VO vom 9. Februar 1967, GBl., II, S. 121.
- ⁸⁴ Produktionsabgabe VO vom 6. Januar 1955, GBl., I, S. 37; Finanzierungsrichtlinie vom 31. Dezember 1970, GBl., II, 1971, S. 41; Produktionsfondsabgabe VO vom 16. Dezember 1970, GBl., II, 1971, S. 33.
- ⁸⁵ § 78 Vertragsgesetz vom 25. Februar 1965, GBl., I, S. 107; § 16 Abs. 2 Buchst. b KreditVO — Industrie — vom 8. April 1964, GBl., II, S. 263.
- ⁸⁶ Vgl. dazu die KreditVO vom 19. Juli 1968, GBl., II, S. 6534, die in der Bezeichnung der Kreditarten allerdings nicht immer ganz deutlich ist.
- ⁸⁷ Dazu gehören z. B. der Einsatz der Kreditmittel auf der Grundlage des Planes, das Erfordernis der Deckung und die Zahlungsfähigkeit des Betriebes; vgl. dazu § 4 Abs. 2 sowie §§ 6 und 7 der KreditVO.
- ⁸⁸ Vgl. dazu § 3 Abs. 1 ZvvO; ZahlungsverkehrsVO vom 12. Mai 1969, GBl., II, S. 261; § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 AGB der IHB vom 25. Juli 1968, GBl., II, S. 665; § 2 Abs. 1 AGB der BLN vom 17. November 1969, GBl., II, S. 575.
- ⁸⁹ Vgl. dazu E. Jacobi, Betrieb und Unternehmen als Rechtsbegriffe, Festschrift für Ehrenberg (1926) sowie A. Hueck - H. C. Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 7. Aufl., Bd. I, 1963, S. 93; BAG I, S. 178; 2, 93; Th. Raiser, Das Unternehmen als Organisation, 1969, S. 123 ff.
- ⁹⁰ H. O. Lenel, Ursachen der Konzentration, 1962; Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft, Drucksache IV/2320.
- ⁹¹ M. Nitzschke, Die körperschaftlich strukturierte Personengesellschaft, 1970; A. Teichmann, Gestaltungsfreiheit in Gesellschaftsverträgen, 1970; H. P. Westermann, Vertragsfreiheit und Typengesetzlichkeit im Recht der Personengesellschaften, 1970.
- ⁹² Nach Peter, S. 67, waren bei einer Erhebung des Bundesministeriums der Justiz 23,2% aller erfaßten GmbH Einmanngesellschaften; nur 8% besaßen mehr als 5 Gesellschafter.
- ⁹³ §§ 362 ff. AktG und Umwandlungsgesetz vom 12. November 1956, BGBl. I, S. 844, beide i. d. F. des Gesetzes vom 15. August 1969, BGBl., I, S. 1171.
- ⁹⁴ § 15 Körperschaftssteuergesetz; Umwandlungssteuergesetz vom 14. August 1969, BGBl., I, S. 1163.

⁹⁵ Bundestagsdrucksache VI/2854.

- ⁹⁶ So schon J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., S. 213 ff.; vgl. auch Galbraith, Die moderne Industriegesellschaft, Zürich 1963.
- ⁹⁷ Vgl. Bundesanzeiger Nr. 188 vom 8. Oktober 1971, S. 3.
- ⁹⁸ O. v. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I, 1868, S. 1030: „... in den besitzlosen Klassen — hat gerade die Notwehr gegen das Überwiegen der Kapitalunternehmungen ... ein System ganz neuer Personalgesellschaften ... hervorgerufen.“ Vgl. ferner A. Laufs, Genossenschaftslehre und Genossenschaftsgesetzgebung vor hundert Jahren, JuS, 1968, S. 311 ff.
- ⁹⁹ H. G. Schachtshabel, Genossenschaften (III), Soziologisch-volkswirtschaftliche Problematik, HDSW, IV, 1965, S. 379; S. 386, S. 390; G. Weisser, Genossenschaften und Konzentration, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, hrsg. von E. Arndt, 1960, S. 459, S. 472 ff.
- ¹⁰⁰ Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 164.
- ¹⁰¹ A. a. O., S. 350 f.
- ¹⁰² A. a. O., S. 259.
- ¹⁰³ Vgl. die VEB-VO: VO über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des volkseigenen Produktionsbetriebes vom 9. Februar 1967, GBl., II, S. 121.
- ¹⁰⁴ Vgl. dazu U. J. Heuer, Demokratie und Recht im neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, 1965, S. 248 ff.
- ¹⁰⁵ § 6 Abs. 4 S. 1 HauptbuchhalterVO vom 20. Januar 1971, GBl., II, S. 137.
- ¹⁰⁶ Abschn. III Nr. 2 Ausgleichsbeschluß vom 11. Dezember 1968, GBl., II, S. 1073.
- ¹⁰⁷ AO Planangebote vom 16. Oktober 1969, GBl., III, vgl. Anm. 47.
- ¹⁰⁸ E. Apel - G. Mittag, Planmäßige Wirtschaftsführung und ökonomische Hebel, 2. Aufl. 1964, S. 67.
- ¹⁰⁹ Richtlinie fondsbezogener Industriepreise vom 26. Juni 1968 (GBl. DDR II, 497) und Kalkulationsrichtlinie 1968 vom 26. Juni 1968 (GBl. DDR II, 505).
- ¹¹⁰ R. Arlt, Grundriß des LPG-Rechts, 1959, S. 50—57, S. 87, S. 253; ders., Die Lehre Lenins über die Nationalisierung des Bodens und sein Genossenschaftsplan in ihrer Bedeutung für die Entwicklung des Bodenrechts in der DDR, StUR, 1967, S. 1577—1589; ders., Zu einigen Fragen der Entwicklung der Agrarverhältnisse in der Landwirtschaft der DDR, StUR, 1955, S. 910 ff.
- ¹¹¹ Gesetz über die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften vom 3. Juni 1959, GBl., I, S. 577 i. V. m. § 1 Abs. 1 der 2. DVO zum LPGG, GBl., I, 1960, S. 135.
- ¹¹² Mst I: Musterstatut für Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften Typ I vom 9. Januar 1959, GBl., I, S. 333; Mst II: Musterstatut für Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften Typ II vom 2. August 1962, GBl., II, S. 521; Mst III: Musterstatut für Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften Typ III vom 9. April 1959, GBl., I, S. 333.
- ¹¹³ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen v. 27. Juli 1957 i. d. F. vom 3. Januar 1966, GBG I, I, S. 37.
- ¹¹⁴ E. Günther, 10 Jahre Bundeskartellamt: Rückblick und Ausblick, in: Zehn Jahre Bundeskartellamt, Beiträge zu Fragen und Entwicklungen auf dem Gebiet des Kartellrechts, 1968, S. 11; S. 13; H. Halbey, Das Merkmal der Wettbewerbsbeschränkung in § 1 GWB, Juristische Analysen, 2. Jg., H. 1 (Januar 1970), S. 34.
- ¹¹⁵ Vgl. Bericht des BKA über seine Tätigkeit im Jahre 1970, Drucksache VI/2380, S. 17.
- ¹¹⁶ Beschl. des BGH v. 17. Dezember 1970, WuW-Entscheidungsammlung, BGH 1147, NJW 1971, S. 524.
- ¹¹⁷ Vgl. Bundesanzeiger Nr. 107 vom 15. Juni 1971.
- ¹¹⁸ Vgl. Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 123 ff.

- ¹¹⁹ Dazu Entscheidung der Kommission v. 24. Juni 1969, ABLEG Nr. 2, 195/11 v. 7. August 1969, WuW-Entscheidungssammlung EV 267.
- ¹²⁰ Im Jahre 1970 praktizierten 885 Unternehmen mit rund 104 000 Verkaufseinheiten die Preisbindung. Rechnet man die Preisbindung für Kfz-Ersatzteile hinzu, erhöht sich die Zahl der preisgebundenen Artikel um 68 000. Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts für 1970, Drucksache VI/2380, S. 3.
- ¹²¹ 4. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, 1970, Ziff. 320—322.
- ¹²² Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Export- und Reimportverboten, AWD BB 1971, S. 289 und AWD BB 1970, S. 77; P. Ulmer, Preis- und Vertriebsbindungen nach Wegfall der Exportverbote, BB 1969, S. 16 ff.
- ¹²³ Vgl. die tabellarische Übersicht im Bereich des BKA (Anm. 119), S. 183.
- ¹²⁴ VO des Rates Nr. 17/62 v. 6. Februar 1962, ABLEG Nr. 13 v. 21. Februar 1962, S. 204; 6. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, 1963, Ziff. 43.
- ¹²⁵ VO des Rates 10/65 v. 2. März 1965, ABLEG Nr. 36 v. 6. März 1965, S. 533.
- ¹²⁶ VO der Kommission Nr. 67/67 v. 22. März 1967, ABLEG v. 25. März 1967, S. 849.
- ¹²⁷ So das Merkblatt der Kommission zu den Artikeln 85 und 86 EWGV und ihren Durchführungsverordnungen, die Bekanntmachung vom 24. Dezember 1962 über Alleinvertriebsvorträge mit Handelsvertretern, vom 24. Dezember 1962 über Patentlizenzverträge, vom 29. Juli 1968 über zwischenbetriebliche Zusammenarbeit, v. 2. Juni 1970 über Bagatellfälle; siehe Deringer, WuW-Wettbewerbsrecht der EWG. Textteil IV, Bekanntmachungen der EWG-Kommission.
- ¹²⁸ Vgl. 4. Gesamtbericht (GB) über die Tätigkeit der Gemeinschaften, 1970, S. 19 ff.; 3. GB 1969, S. 60 ff.; 2. GB 1969, S. 42 ff.; GB 1967, 58 ff.
- ¹²⁹ Urt. v. 18. März 1970, Rechss. 43/69, AWD GG 1970, S. 180.
- ¹³⁰ Memorandum der EWG-Kommission: „Das Problem der Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt“, Studienreihe Wettbewerb, Nr. 3, 1966, S. 22 bis 27.
- ¹³¹ Dazu K. O. Nass, Probleme des europäischen Kartellverfahrens, EuR 1970, S. 109 ff.
- ¹³² Urt. des BGH v. 9. April 1970, AWD BB 1970, S. 416.
- ¹³³ Urt. des EuGH v. 13. Februar 1969, Rechtss. 14/68, Rspr. Bd. XV, S. 13.
- ¹³⁴ § 1 Abs. 1 Entwurf der VVB-VO vom März 1967 (Die Wirtschaft 1967, Nr. 13, Beilage), der weitgehend als geltendes Recht behandelt wird.
- ¹³⁵ Vgl. dazu die einschlägigen Bestimmungen des Entwurfs zur VVB-VO und die entsprechenden Spezialvorschriften: etwa für die Rationalisierungsmaßnahmen die AO über die Ingenieurbüros vom 26. Juli 1967, GBl., II, S. 555; für die Strukturpolitik § 6 der VEB-VO vom 9. Februar 1967, GBl., II, S. 121, und für die Lenkung der Kooperation §§ 26 ff. VertragsG vom 25. Februar 1965, GBl., I, S. 107.
- ¹³⁶ §§ 5 und 6 VO über die Gesellschaftlichen Räte bei den VVB vom 5. Oktober 1967 (GBl. DDR II, 693).
- ¹³⁷ Präambel Satz 3 und § 2 Abs. 1 VO über Kooperationsgemeinschaften vom 12. März 1970, GBl., II, S. 287.

Kapitel IV

Arbeitsrecht

- ◆ Grundlage des Arbeitsrechts ist in beiden deutschen Staaten die jeweilige Eigentumsordnung. In der Bundesrepublik Deutschland geht das Arbeitsrecht vom Privateigentum an den Produktionsmitteln und der Vertragsfreiheit aus. In der DDR knüpft das Arbeitsrecht an das „sozialistische Eigentum“ die Folgerung, daß die Werktätigen als Eigentümer und Produzenten arbeiten. (315, 324)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wird der Arbeitsvertrag vom Arbeitnehmer in der Regel mit einem Arbeitgeber als privatem Vertragspartner geschlossen. In der DDR ist Vertragspartner des Werktätigen meist ein volkseigener Betrieb und damit ein Wirtschaftsorgan der „sozialistischen Arbeiter- und Bauernmacht“. (317, 322, 326, 327, 336)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland werden Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften an einem überwiegend kollektivrechtlich organisierten „Arbeitsmarkt“ geregelt. In der DDR gilt auch für das gesamte Arbeitsleben der verfassungsgesetzliche Grundsatz der zentralen staatlichen Leitung und Planung der Volkswirtschaft. (316—319, 325)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist das Arbeitsrecht bisher nicht einheitlich kodifiziert. Das gesetzte Recht wird durch rechtsfortbildende Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts ergänzt. Die Vorbereitungen für ein Arbeitsgesetzbuch sind noch im Stadium der Bestandsaufnahme. (328, 329)
Die DDR hat seit 1961 ein einheitliches Gesetzbuch der Arbeit. Das Oberste Gericht der DDR hat rechtsfortbildende Aufgaben, vor allem in seiner Richtlinienkompetenz. (330)
- ◆ Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland verzichtet auf eine verbindliche Aussage über den Sinn und die Motivation menschlicher Arbeit. Das Arbeitsrecht der DDR geht von der marxistisch-leninistischen Arbeitslehre aus. Sie erklärt die Arbeit zur wichtigsten Form individueller und gesellschaftsbezogener Selbstverwirklichung. (331—335)
- ◆ Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland kennt keine generelle arbeitsvertragliche oder betriebliche Disziplinalgewalt über die Arbeitnehmer. Eine „Betriebsjustiz“ ist an enge rechtsstaatliche Voraussetzungen gebunden und darf nur auf der Grundlage besonderer Vereinbarungen des Arbeitgebers mit dem Betriebsrat geübt werden. In der DDR gibt es ein ausgebautes zweispuriges System betrieblicher Disziplinalgewalt, die durch den Betriebsleiter oder die Konfliktkommission ausgeübt wird. (348—354)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland kann jeder Arbeitnehmer unter Einhaltung bestimmter Fristen seinen Arbeitsvertrag ohne Angabe von Gründen frei kündigen. Die Kündigung durch den Arbeitgeber ist an bestimmte gesetzlich geregelte Voraussetzungen gebunden und unterliegt einem Mitwirkungsrecht des Betriebsrates. (356—361)
In der DDR ist der Aufhebungsvertrag die gebräuchlichste Form der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Er gilt als Ausdruck der Übereinstimmung persönlicher, betrieblicher und gesellschaftlicher Interessen. Die daneben zulässige Kündigung wird als Hinweis auf ungelöste Konflikte gewertet. (362—367)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland sind wichtige Initiativ- und Gestaltungsfunktionen bei der Entwicklung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Arbeitnehmer den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zugewiesen. Die Grundzüge der Tarifautonomie und das Recht der Koalitionen, im Rahmen der Rechtsordnung Arbeitskämpfe zu führen, sind verfassungsgesetzlich gewährleistet. (320, 321, 381—392)

Der FDGB ist mit den Gewerkschaften der Bundesrepublik Deutschland nur begrenzt vergleichbar. Er soll einerseits Interessenvertreter der Werktätigen sein, muß aber zugleich auf allen Ebenen die Interessen der „Arbeiter- und Bauernmacht“ gegenüber den Interessen der Werktätigen wahren. Arbeitskämpfe sind in der DDR auf Grund der angenommenen prinzipiellen Übereinstimmung der individuellen und gesellschaftlichen Interessen rechtlich ausgeschlossen. (322—325, 393—402)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wirken die Arbeitnehmer über den Betriebsrat an allen betriebsbezogenen sozialen, personellen und wirtschaftlichen Entscheidungen mit. Die vom Bundestag verabschiedete Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes bringt erhebliche Erweiterungen der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates. In der Unternehmensverfassung stellen die Arbeitnehmer bei Kapitalgesellschaften ein Drittel der Aufsichtsratsmandate mit ihren Vertretern. In der Montanindustrie gilt als Sonderregelung die paritätische Mitbestimmung. (403—415)

Die Mitwirkung der Werktätigen in den Betrieben der DDR soll den Erfordernissen der Produktion und der Selbstverwirklichung der Werktätigen als freien Eigentümer-Produzenten dienen. Die Betriebe sind nach dem hierarchischen Prinzip der Einzelleitung durch den Betriebsleiter organisiert. Die betriebliche Mitwirkung hat vor allem die Funktion einer kollektiven Beratung und Kontrolle des Betriebsleiters. Weitere Formen der Mitwirkung sind die Masseninitiativen, z. B. der „sozialistische Wettbewerb“ und die Neuererbewegung, die der Steigerung der Arbeitsproduktivität dienen. Die überbetriebliche Mitwirkung der Werktätigen beschränkt sich ebenfalls auf Beratungs- und Kontrollfunktionen. (416—420)

1. Systemleitende Fakten und Prinzipien

a) Die Indikatorfunktion des Arbeitsrechts

314. In allen Gesellschaftsordnungen, deren Wirtschaft auf arbeitsteilige Produktionsweisen angewiesen ist, spiegeln sich Wandlungen des gesellschaftlichen Systems besonders deutlich auf dem Gebiet des Arbeitsrechts. Andererseits wirken die industriegesellschaftlich bedingten technisch-ökonomischen Strukturen notwendig auf die Organisation der Betriebe und der Arbeitsabläufe ein. Die Beeinflussung der Arbeitsverhältnisse durch die wirtschaftlich-technische Entwicklung führt zu immer neuen Regelungsproblemen, die durch das Arbeitsrecht gelöst werden müssen. Zugleich mit der Spiegelung von Systemveränderungen zeigt das Arbeitsrecht den steuernden Einfluß des Rechts auf die formalen und materialen Elemente und Strukturen des gesellschaftlichen Systems. Das wird überall dort deutlich, wo arbeitsrechtliche Bestimmungen, etwa zwingende Schutzvorschriften zugunsten der Be-

schäftigten, der wirtschaftlich-technischen Entwicklung gewisse Bahnen vorschreiben.

Die erhebliche, systemkennzeichnende Bedeutung des Arbeitsrechts in beiden Rechtsordnungen ergibt sich schon daraus, daß den Regelungen dieses Spezialrechts in der Bundesrepublik rd. 81 % der Erwerbstätigen als abhängig Arbeitende unterliegen, während in der DDR rd. 84 % der Erwerbstätigen nicht als Selbständige oder Genossenschaftsmitglieder tätig sind¹. Die formale Vergleichbarkeit der beiden Arbeitsrechtsordnungen hat weitere Ansatzpunkte: In der äußeren Gestaltung des Arbeitslebens ähnelt das Bild des Arbeitnehmers und seines Arbeitsverhältnisses in der Bundesrepublik dem Werktätigen und seinem Arbeitsrechtsverhältnis in der DDR ebenso, wie auch Detailregelungen im Arbeitsrecht beider Systeme vergleichbar gelöst erscheinen.

b) Die Bedeutung der Systemprinzipien

315. Trotz der Vergleichbarkeit des Arbeitsrechts und der ähnlich organisierten Produktionsweisen

sind die arbeitsrechtlichen Leitgrundsätze abhängig von den Auffassungen über die Gesellschaftsordnung, über den Sinn und die Funktion der Arbeitsverhältnisse im Gesamtsystem sowie über die Aufgaben des Arbeitsrechts für die Entwicklung des Gemeinwesens. Sie beruhen in der Bundesrepublik und in der DDR auf unterschiedlichen, in der jeweiligen Gesellschaftsordnung herrschenden Wertvorstellungen. Diese haben vor allem in den Verfassungen der beiden deutschen Staaten Ausdruck gefunden.

Die Eigentumsordnung

In der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik wird die Organisation des Wirtschaftslebens durch die Verfassungsgarantie des privaten Produktionsmitteleigentums bestimmt (Artikel 14, 15 GG; vgl. dazu die Kapitel Wirtschaftsrecht und Verfassung und Staatsrecht). Die Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln ist zwar nach Artikel 15 GG im Interesse des gemeinen Wohls zulässig. Sie ist aber rechtlich wie faktisch als Ausnahmeerscheinung anzusehen. Das private Eigentum unterliegt nach Artikel 14 Abs. 2 GG sozialen Pflichtbindungen, deren Inhalt auch aus dem Sozialstaatsgebot (vgl. dazu Verfassung und Staatsrecht) bestimmt wird. Das Bewußtsein von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums tritt in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zunehmend in den Vordergrund. Das private Eigentum an den Produktionsmitteln wird durch den in Artikel 2 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Vertragsfreiheit für den Eigentümer frei verfügbar und verwertbar.

Die Verfassung der DDR von 1968 bekennt sich zu einer sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung (Präambel und Artikel 1 Verf.) und folgerichtig zum sozialistischen (Volks- oder genossenschaftlichen) Eigentum an den Produktionsmitteln (Artikel 2, 9, 10 und 12 Verf.) als einer unantastbaren Grundlage der sozialistischen Gesellschaftsordnung.

Eigentum von Privatpersonen ist nur als „persönliches“ Eigentum verfassungsrechtlich gewährleistet (Artikel 11 Verf.) (vgl. Kapitel Zivil- und Familienrecht). Private Wirtschaftsunternehmen müssen in ihrem Betrieb und in ihrer Nutzung gesellschaftlichen Bedürfnissen und der Mehrung des gesellschaftlichen Reichtums dienen (Artikel 14 Verf.). Zwar stehen gegenwärtig noch etwa drei Viertel aller Industriebetriebe der DDR nicht im sozialistischen Eigentum, doch beschäftigen sie als Klein- oder Kleinstbetriebe nur 15 % aller Werktätigen und erzeugen nur ein Zehntel der Industrieproduktion.

Die Organisation des Arbeitslebens

Die unterschiedliche Eigentumsregelung beider Systeme für die Produktionsmittel wirkt sich entscheidend auf die Arbeitsrechtsordnungen aus.

Der freie Arbeitsmarkt und Artikel 9 Abs. 3 GG

316. Angebot und Nachfrage menschlicher Arbeitsleistungen werden in der Bundesrepublik an einem

Arbeitsmarkt durch frei vereinbarte Verträge geregelt. Die grundsätzliche liberale Arbeitsmarktkonzeption erfährt eine erhebliche Abwandlung durch die kollektive Organisation der beteiligten Arbeitsmarktparteien. Im Gegensatz zu dem für Waren- und Dienstleistungsmärkte gültigen Prinzip der Beschränkung von wettbewerbshindernden Abreden gibt das Koalitionsrecht im Hinblick auf die andersartige Qualität des Arbeitsmarktes die verfassungsrechtlich geschützte Möglichkeit, das Angebot und die Nachfrage von Arbeitsleistungen in den Koalitionen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu konzentrieren. Das Prinzip der individuellen Vertragsfreiheit wird nach seinen sozialen Fehlwirkungen im Arbeitsrecht des 19. Jahrhunderts auf Grund der Verfassungsgarantie der sozialen Koalitionen und ihrer Tarifautonomie in Artikel 9 Abs. 3 GG weitgehend durch ein System autonomer Normenverträge der Tarifparteien ersetzt. An die Stelle der individuellen Vertragsfreiheit ist die soziale Autonomie der Kollektivparteien getreten, die allerdings im Tarifbereich abweichende individuelle Vereinbarungen zugunsten der Arbeitnehmer gestattet.

Der Spielraum und die Abgrenzung der individuellen von der kollektiven Vertragsfreiheit am Arbeitsmarkt wird durch staatliche Gesetze, insbesondere durch das Tarifvertragsgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz bestimmt. Die Regelungsbefugnisse der Kollektivvertragsparteien, die als Teil eines durch Artikel 9 Abs. 3 GG und die Sozialstaatsklausel gewährleisteten Kernbereichs der Arbeitsverfassung gelten², haben für die reale Gestaltung des Arbeitslebens eine so hervorragende Bedeutung erlangt, daß man von einer Leitfunktion der Kollektivverträge für die rechtspolitische Entwicklung der Arbeitsbedingungen aller, auch der nicht organisierten Arbeitnehmer und des gesamten Arbeitsrechts sprechen kann.

Der Arbeitsmarkt ist so Teil einer prinzipiell marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsordnung, die vom Grundsatz der autonomen kollektiven und individuellen Vertragsfreiheit beherrscht wird. Die Konzeption eines Marktes, an dem die Arbeit als „Ware“ mit einem „Preis“ bewertet wird, erscheint im Hinblick auf die existentielle wirtschaftliche Abhängigkeit der meisten Arbeitnehmer von einem ausreichenden Angebot an Arbeitsplätzen zunächst problematisch. Die Besonderheit der „Ware“ Arbeit wird jedoch in einer großen Zahl zwingender staatlicher Schutzgesetze berücksichtigt. Ferner hat das Stabilitätsgesetz von 1967 die Vollbeschäftigung zu einem der Hauptziele staatlicher Wirtschaftspolitik erhoben. Die Arbeitsmarktkonzeption beruht also nicht auf einer Gleichsetzung des Arbeitsmarktes mit beliebigen Warenmärkten. Sie versucht, durch starke und gestaltungsmächtige soziale Koalitionen eine Organisation des Arbeitslebens zu erreichen, die den Verfassungsprinzipien der freien Persönlichkeitsentfaltung und des Sozialstaates entspricht. Der so organisierte Arbeitsmarkt wird in der Bundesrepublik als die für einen angemessenen Interessenausgleich zweckmäßigste Form des Austausches von weisungsgebundenen Arbeitsleistungen gegen Entgelte angesehen. Die berufliche Ent-

Kapitel IV

faltung des einzelnen wie auch die erforderliche materielle Existenzsicherung der Arbeitnehmer wird auf diese Weise in erster Linie der eigenverantwortlichen Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der einzelnen (Artikel 2 GG) und den von ihnen gebildeten sozialen Koalitionen zugewiesen. Die frei gebildeten Gewerkschaften haben auf dieser rechtlichen Grundlage an der sozialen Gestaltung des Arbeitslebens einen hervorragenden Anteil.

Freie Arbeitsplatzwahl und Freizügigkeit

317. In der Bundesrepublik ist das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen, für alle Deutschen verfassungsgesetzlich garantiert. Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer für alle gleichen öffentlichen Dienstpflicht oder im Falle eines gerichtlich angeordneten Freiheitsentzuges (Artikel 12, 12 a GG). Unterstützt wird dieses Recht auf freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, das unangemessene Kündigungsbehinderungen von Arbeitnehmern verfassungsrechtlich ausschließt, durch die Grundrechtsgarantie der Freizügigkeit für alle Deutschen in der ganzen Bundesrepublik (Artikel 11 GG). Eingeschränkt wird die freie Arbeitsplatzwahl für bestimmte Berufsgruppen durch regelmäßig vereinbarte vertragliche Wettbewerbsverbote.

Interessenpolarität und Interessengemeinsamkeiten der Arbeitsmarktparteien

318. Der marktwirtschaftlichen Konzeption des Arbeitslebens in der Bundesrepublik liegt eine spezifische Vorstellung von der Existenz und der Form des Austragens gegenläufiger Interessen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zugrunde. Das Vorhandensein einer prinzipiellen Interessenpolarität zwischen den Arbeitsmarktparteien wird anerkannt. Zugleich geht die Arbeitsrechtsordnung der Bundesrepublik davon aus, daß diese unterschiedlichen und gegenläufigen Interessen durch frei vereinbarte kollektive (Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen) und individuelle (Arbeitsverträge) Vereinbarungen temporär aufgefangen werden können.

Der vorhandene Interessengegensatz zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ist nicht der einzige Bestimmungsfaktor der Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik. Die Arbeitsmarktparteien haben auf allen vertraglichen Ebenen (Tarifparteien, Betriebsparteien und Einzelvertragsparteien) auch gemeinsame Interessen zu verzeichnen. Der einzelne Arbeitnehmer und seine kollektivrechtlichen Repräsentanten (Betriebsrat und Gewerkschaft) sind gemeinsam mit der Arbeitgeberseite an einer günstigen Konjunkturentwicklung, an vollausgelasteten Produktionsanlagen, an einer soliden Ertragslage des Unternehmens und an einer wettbewerbsfähigen Position im jeweiligen Markt interessiert. Die teilweise Interessenparallelität ist auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich zu beurteilen, aber auf allen Ebenen unbestreitbar vorhanden. So verteidigen etwa die Tarifparteien gemeinsam ihre Befugnisse im Rahmen der Tarifautonomie gegen die Kri-

tik an der möglichen Gemeinschaftlichkeit bestimmter tarifpolitischer Entwicklungen.

Diese Sicht einer komplexen Interessenlage ist für das Verständnis der tragenden Einrichtungen des Arbeitsrechts in der Bundesrepublik grundlegend. Das Arbeitsrecht geht danach zwar von realen und fundamentalen Interessengegensätzen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie ihren Koalitionen aus, die man abseits der ideologischen Beladenheit dieses Begriffes auch als Klassengegensätze bezeichnen könnte. Die Austragung dieser Interessenwidersprüche erfolgt jedoch nicht in einem regellosen, auf wechselseitige Vernichtung oder Unterdrückung angelegten Klassenkampf, sondern in einem Prozeß regelmäßig erneuerter kollektivvertraglicher Verhandlungen und Verträge, in denen auch wichtige Interessenparallelen eine Rolle spielen. Die prinzipiellen Interessengegensätze sollen in den auf beschränkte Dauer angelegten Kollektivvereinbarungen temporär aufgefangen werden. Beide Arbeitsmarktparteien verwirklichen danach ihre gegenläufigen Interessen dadurch, daß sie den in der Marktlage erreichbaren Teil von Interessenbefriedigungen durch vertragliche Kooperation mit der Gegenpartei durchsetzen. Dabei versucht jede Partei, auf die andere verändernd einzuwirken. Das System der sozialen Selbstverwaltung auf der Basis der Tarifautonomie setzt also einen Prozeß wechselseitiger Beeinflussung der Tarifparteien in Gang. Als Beispiele sind etwa die Mitbestimmungsforderungen der Gewerkschaften und die Vermögensbildungsinitiativen der Arbeitgeber zu nennen. Ausgangspunkt und Grundlage dieses Systems des kollektiven Arbeitsrechts der Bundesrepublik ist die gemeinsame Anerkennung der freiheitlich-demokratischen und sozialstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes durch die Arbeitsmarktparteien.

Das Gleichgewichtsproblem am Arbeitsmarkt

319. Die Arbeitsmarktkonzeption der Bundesrepublik setzt, wenn sie funktionieren soll, annähernd gleich starke Vertragsparteien voraus. Das erforderliche Marktgleichgewicht ist nicht vorhanden, wenn der einzelne, meist wirtschaftlich schwache Arbeitnehmer dem regelmäßig wirtschaftlich stärkeren, oft übermächtigen Arbeitgeber als Vertragspartner gegenübersteht. Das Gleichgewicht unterliegt ferner durch konjunkturelle, strukturelle und saisonbedingte Veränderungen der Arbeitsmarktlage erheblichen Schwankungen, die beide Parteien benachteiligen können. Das Kräfteverhältnis wird nach der in der Bundesrepublik maßgeblichen Arbeitsrechtstheorie angeglichen,

- einmal durch die Bildung von Kollektivorganen (Tarif- oder Betriebsparteien) mit der Befugnis, für ihre Mitglieder oder Betriebsangehörigen verbindliche arbeitsrechtliche Regelungen zu vereinbaren,
- zum anderen durch schutzgesetzliche Eingriffe des Staates zugunsten wirtschaftlich oder sozial schwacher Personengruppen, etwa für Jugendliche, beim Mutterschutz oder bei der Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen;

- endlich durch staatliche Interventionen bei ersten gesamtwirtschaftlichen Krisenlagen.

Die Bedeutung des kollektiven Arbeitsrechts

320. Auf dem Gedanken staatlicher Vorkehrungen zum Schutz sozial schwacher Gruppen beruht auch die Einteilung des Arbeitsrechts in Individual- und Kollektivarbeitsrecht. Dabei ist nicht zu verkennen, daß mit fortschreitender Entwicklung der Industriegesellschaft das kollektive Arbeitsrecht, in der Bundesrepublik besonders das vereinbarte Kollektivrecht der autonomen Koalitionen in der sozialen Selbstverwaltung des Arbeitslebens, eine immer größere Bedeutung erlangt. Die ordnungspolitischen und systemprägenden (auch systemändernden) Entscheidungen fallen heute für das Arbeitsrecht der Bundesrepublik regelmäßig in Normsetzungsakten der Gesetzgebung, der Tarifparteien oder der höchstgerichtlichen Rechtsprechung zum kollektiven Arbeitsrecht.

Die Verfassungsgarantie des Arbeitskampfes

321. Die Dynamik im Arbeitsrecht der Bundesrepublik wird entscheidend bewirkt durch die verfassungsrechtliche Anerkennung des Arbeitskampfes zur Erzwingung von Tarifverträgen. Sie ist jetzt in Artikel 9 Abs. 3 GG mittelbar ausgedrückt und in Lehre wie Rechtsprechung unbestritten. Hier zeigt sich ein einschneidender Unterschied zum Arbeitsrecht der DDR, das ein Recht zum Streik ablehnt, einmal weil es die Möglichkeit von Streikursachen in der sozialistischen Arbeits- und Gesellschaftsordnung verneint, zum anderen weil es den Streik unter den Bedingungen sozialistischer Produktionsverhältnisse für ein unzulässiges und überflüssiges Mittel des Austragens systemimmanenter Spannungen und Konflikte hält.

Die vorausgesetzte Interessenharmonie in der sozialistischen Gesellschaftsordnung

322. Die Arbeitsrechtstheorie der DDR geht von dem Verfassungssatz aus, daß nach der sozialistischen Umwälzung der Gesellschaftsordnung alle politische Macht von den Werktätigen ausgeübt wird. Die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen ist nach der Verfassung für immer beseitigt. Was des Volkes Hände schaffen, soll des Volkes eigen sein (Artikel 2 Abs. 1 und 3 Verf.). In diesen Verfassungsgrundsätzen sind zugleich Aussagen zu den in der sozialistischen Gesellschaftsordnung als möglich anerkannten Interessenwidersprüchen und Konflikten enthalten. Sie werden ergänzt durch die Feststellung, daß „die Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen die wichtigste Triebkraft der sozialistischen Gesellschaft“ ist (Artikel 2 Abs. 4 Verf.).

Hier zeigt sich ein auch und gerade für das Arbeitsrecht entscheidender Unterschied der Gesellschaftstheorie der DDR gegenüber der Bundesrepublik. Er betrifft die Rolle von gegenläufigen Interessen, Widersprüchen und Konflikten in beiden Gesellschafts-

ordnungen. In der Bundesrepublik bietet das Arbeitsrecht das systemgemäße juristische Instrumentarium, um die vom Gesetzgeber erkannten und anerkannten Interessengegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Arbeitsleben durch Bindung an bestimmte Verfahrensweisen (staatliche Schutzgesetze, Kollektivverträge, Schlichtungsvereinbarungen, Arbeitskämpfe) zu kanalisieren. Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik setzt den möglichen Interessenkonflikt im Arbeitsleben voraus, versteht sich selbst als Konfliktrecht, wie sich die Bundesrepublik insgesamt als eine gesellschaftliche Ordnung versteht, die auf der Repräsentation organisierter Interessen aufbaut und den im Demokratieprinzip und in Wettbewerbsregeln vorausgesetzten und begrenzten Interessenkonflikt zum staatlichen und gesellschaftlichen Organisationsprinzip erhoben hat.

In der DDR haben die mit den Begriffen Interesse, Widerspruch und Konflikt umschriebenen gesellschaftlichen Sachverhalte eine wesentlich andere Deutung erfahren.

Danach hat die sozialistische Umwälzung eine qualitative neue Gesellschaftsformation hervorgebracht. Zwar kann es auch im entwickelten System des Sozialismus noch Spannungen, Widersprüche und sogar Konflikte geben. Diese sind jedoch nach der Gesellschaftstheorie der DDR grundsätzlich anderer Natur als in der Bundesrepublik³. Der vorausgesetzte wesentliche Unterschied der Systeme wird terminologisch mit der Unterscheidung von antagonistischen und nichtantagonistischen Widersprüchen erfaßt:

Antagonistische Widersprüche beruhen auf unversöhnlichen Gegensätzen zwischen den Interessen verschiedener (feindlicher) Gesellschaftsklassen. Sie wirken notwendig systemzerstörend, weil sie die Stabilitätsgrundlagen der Klassengesellschaft sprengen. Antagonistische Widersprüche sind demnach an die Existenz von Klassengesellschaften gebunden; typisches Beispiel ist der Gegensatz zwischen den Kapitaleignern und dem Proletariat in der kapitalistischen Klassengesellschaft.

Die Widersprüche in der von feindlichen Klasseninteressen befreit gedeuteten sozialistischen Gesellschaft werden demgegenüber als nichtantagonistisch bezeichnet. Nichtantagonistische Widersprüche bringen Gegensätze zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, Klassen und Faktoren zum Ausdruck, die, neben auch vorhandenen gegensätzlichen, grundlegende gemeinsame Interessen haben. Als Beispiele werden genannt der Widerspruch zwischen Produktion und Konsumtion, zwischen sozialistischem Eigentum in der Industrie, genossenschaftlichem Eigentum in der Landwirtschaft sowie den Resten der privaten Produktions- und Handelsbetriebe in der DDR, zwischen gesellschaftlichen und persönlichen Interessen.

Die nichtantagonistischen werden zur Kategorie der systemerhaltenden Widersprüche gezählt, deren Wirken für die Existenz und Entwicklung des jeweiligen Systems als unerläßlich angesehen wird und zur Erhöhung der Systemstabilität beitragen soll. Neuerdings wird die Existenz verschiedener

Kapitel IV

Klassen und darauf gegründeter unterschiedlicher Interessen in der DDR verstärkt betont⁴. Der von W. Ulbricht entwickelte und früher verbreitete Begriff der „sozialistischen Menschengemeinschaft“ wird als unrealistisch verworfen.

Ihre Lösung finden die Interessenwidersprüche in der Sicht der DDR unter der Führung der Partei der Arbeiterklasse durch gemeinsames Handeln aller gesellschaftlichen Schichten auf der Grundlage ihrer moralisch-politischen Einheit und der Gemeinsamkeit ihrer Interessen.

Die entscheidende These zur Einsicht in die Gegenläufigkeit gesellschaftlicher Interessen lautet also, daß die sozialistische Gesellschaftsordnung durch eine grundlegende, objektive — wissenschaftlich beweisbare — Übereinstimmung aller individuellen, kollektiven und gesamtgesellschaftlichen Interessen gekennzeichnet sei. Sie wird begründet mit dem Hinweis auf das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln und auf das Bündnis der Arbeiterklasse mit allen anderen werktätigen Schichten. Als maßgeblich werden die Interessen der Arbeiterklasse betrachtet, die mit denen der Gesamtgesellschaft identifiziert werden⁵.

323. Die These von der prinzipiellen Identität aller persönlichen, kollektiven und gesellschaftlichen Interessen, die von der SED erkannt und gewahrt werden, hat nicht nur Eingang in die Verfassung der DDR gefunden (Artikel 2 Abs. 4), sie beherrscht in durchgehenden und häufigen Zitaten und Konkretisierungen alle Gebiete des Arbeitsrechts der DDR. In der einzigen umfassenden Darstellung des Arbeitsrechts⁶ ist sie der meistzitierte Grundsatz. Dabei fällt auf, daß in der Arbeitsrechtslehre der DDR die differenzierten Darlegungen der Gesellschaftstheorie zum Vorhandensein divergenter, nichtantagonistischer Interessen und Widersprüche weithin übergangen werden. Die Identitätsthese wird hier noch mit einer den übrigen Sozialwissenschaften der DDR unbekannten Stringenz vertreten.

Das Arbeitsrecht der DDR enthält aus seiner Sicht die Grundregeln der gemeinsamen Arbeit freier Produzenten, die als Eigentümer der Produktionsmittel und Träger der politischen Macht ihre produktiven Kräfte entsprechend den Erfordernissen der wissenschaftlich-technischen Revolution für die allseitige Stärkung des sozialistischen Staates zum Nutzen der Gesellschaft und jedes einzelnen einsetzen.

Ausgangspunkt dieser Arbeitsrechtskonzeption der DDR ist die veränderte Zuordnung des Eigentums an den industriellen Produktionsmitteln. Diese gehören als sozialistisches Eigentum der gesamten sozialistischen Gesellschaft. Man spricht insoweit von sozialistischen Produktionsverhältnissen (Artikel 9 Abs. 1 Verf.). Produktionsmittel, die in Staatseigentum überführt sind, stehen nach der sozialistischen Rechtstheorie im Eigentum der Werktätigen.

Der Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Ausbeutern und Ausgebeuteten, hat im Arbeitsleben der DDR nach deren Theorie aufgehört zu bestehen (Artikel 2 Abs. 2, Artikel 3, Artikel 9

Abs. 1 Verf.). Ein Interessengegensatz zwischen den produzierenden Werktätigen als Eigentümern einerseits und den Leitungsorganen der Betriebe oder den zentralen staatlichen Planungsbehörden andererseits ist aus dieser Sicht theoretisch ausgeschlossen. Es soll vielmehr eine notwendige Ziel- und Interessenidentität zwischen den einzelnen Werktätigen, den Kollektivgebilden und der sozialistischen Gesellschaft insgesamt herrschen.

324. In der Rechtstheorie und von der einschlägigen Literatur der DDR werden die Werktätigen entsprechend den Artikeln 2, 9, 10, 12, 13 Verf. als Eigentümer der Produktionsmittel bezeichnet. Die Wahrnehmung ihrer Eigentümerrolle vollzieht sich im Dienst an und in der Arbeit für die sozialistische Gesellschaft. Indem die Werktätigen in den volkseigenen Betrieben ihre Arbeitskraft einsetzen, durch ihre Arbeitsleistungen und die rationelle Nutzung der betrieblichen Fonds für höchsten Nutzeffekt ihrer Arbeit sorgen, sollen sie als Teil der Gesellschaft ihre Funktion als Eigentümer der Produktionsmittel verwirklichen⁷.

Die Teilhabe am Volkseigentum hat danach für die einzelnen Werktätigen primär Verpflichtungscharakter im Hinblick auf den Aufbau des Sozialismus. Darin soll sich ihr neues Verhältnis zur Arbeit, zur Gesellschaft, zum Staat und zu anderen Menschen ausdrücken. Ob den produzierenden Eigentümer-Werkstätigen konkrete Entscheidungs- oder Kontrollbefugnisse zustehen, wird bei der Analyse ihrer Mitwirkungsrechte zu beachten sein.

Die Werktätigen gelten nicht als autarke Eigentümer „ihres“ Betriebes, sondern nutzen dieses Eigentum nach den zentralen, von den staatlichen Leistungsorganen festgesetzten mehrjährigen Plänen (Perspektivplänen), die nach den Grundsätzen des demokratischen Zentralismus als wichtige demokratisch legitimierte Steuerungsinstrumente gelten⁸.

Allgemein wird die Forderung erhoben, daß die breite und differenzierte Einbeziehung des Werktätigen in die Planung und Leitung des sozialistischen Betriebes unabdingbar sei. Das Eigentümerbewußtsein soll sich entwickeln und gefestigt werden durch die Erkenntnis des Werktätigen, „daß er nur unter sozialistischen Bedingungen als Eigentümer arbeitet, mitwirkt und Machtausübender ist“⁹.

Neben der vorrangigen Orientierung des Arbeitsrechts der DDR an den sozialistischen Eigentums- und Produktionsverhältnissen steht — vergleichbar zur Bundesrepublik — die Schutzfunktion der Arbeitsrechtsnormen zugunsten der Werktätigen im Vordergrund. Es garantiert ihnen einen Mindeststandard von materiellen Arbeitsbedingungen und Mitwirkungsbefugnissen. Es soll den jeweiligen sozialen Entwicklungsstand sichern und die weitere Entwicklung im Sinne leistungsgerechter Beteiligung aller Gesellschaftsgruppen steuern helfen. Der einzelne wird durch die im Arbeitsrecht der DDR vorgesehenen Rechte in gewissem Umfang auch gegen ungerechtfertigte Entscheidungen übergeordneter Instanzen abgesichert. Insgesamt lassen sich in der

Gesetzgebung und Anwendung des Arbeitsrechts in der DDR verschiedene Ziele unterscheiden, nämlich der Abbau der Entfremdung in den sozialistischen Arbeitsrechtsverhältnissen, der Schutz der Werktätigen im Sinne der sozialistischen Gesetzlichkeit, die Stabilisierung der Arbeiter- und Bauernmacht, die Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Ausbau des Sozialismus.

Zentrale Leitung und Planung der Volkswirtschaft mit Hilfe des Arbeitsrechts

325. Die Güterproduktion und deren Aneignung durch die sozialistische Gesellschaft sowie die Lenkung der volkswirtschaftlichen Entwicklung sind einer zentralen Leitung und Planung unterstellt: „Die Volkswirtschaft der DDR ist eine sozialistische Planwirtschaft“ (Artikel 9 Abs. 3 Verf.). Dazu gehören in den Grundzügen zentral geplante Arbeitsverhältnisse. Freie Vereinbarungen zwischen kollektiv organisierten sozialen Gegenspielern kann es nicht geben, weil der marktorientierte Begriff des „Gegenspielers“ auf der Vorstellung widerstreitender kollektiver Interessen beruht, die der sozialistischen Arbeitsrechtstheorie fremd sind. Das Arbeitsrecht ist daher in der DDR von Abwandlungen durch Kollektivvereinbarungen autonomer sozialer Koalitionen unbeeinflusst. Es beruht weitgehend auf zentraler staatlicher Planung und Leitung. Das gilt prinzipiell auch dort, wo der Vertragsbegriff, z. B. bei den sogenannten Betriebskollektivverträgen, eine andere Vorstellung nahelegen könnte.

Der zentralen Lenkung werden auch die subjektiven Befugnisse und Grundrechte des einzelnen Werktätigen eingefügt. So garantiert z. B. Artikel 24 Abs. 1 S. 2 Verf. jedem Bürger das Recht auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes. Diese freie Wahl wird in der Verfassung durch den Vorbehalt „entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen“ eingeschränkt. Sie werden konkretisiert durch die zentrale Planung und Leitung aller gesellschaftlichen Bereiche, die auch den Arbeitskräfteeinsatz, z. B. durch die zentrale Steuerung des Angebotes freier Arbeitsplätze, umfaßt. Damit ist zugleich der prinzipielle Unterschied grundrechtlicher Gewährleistungen in beiden Staaten angedeutet (vgl. Kapitel Verfassung und Strafrecht).

Das Recht auf Arbeit

326. Die Verfassung der DDR enthält zum Problem der Arbeitsrechtsordnung eine Bestimmung, die im Grundgesetz der Bundesrepublik keine ausdrückliche Entsprechung hat: Nach Artikel 24 Abs. 1 Verf. hat jeder Bürger der DDR „das Recht auf Arbeit“. Das Recht auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl wird gewährleistet „entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation“ des Werktätigen. Es steht also unter einem doppelten Vorbehalt.

Die DDR kennt also entsprechend der zentralen Planwirtschaft eine verfassungsgesetzlich angeordnete Vollbeschäftigung aller arbeitsfähigen Bürger. Eine Statistik über nicht beschäftigte, aber erwerbs-

fähige und -bereite Personen wird in der DDR nicht geführt. Gleichwohl ist davon auszugehen, daß es auch dort eine Arbeitslosenquote gibt, die einerseits durch die Fluktuation von Arbeitskräften, andererseits durch geplante Strukturverschiebungen in der Volkswirtschaft verursacht wird. Sie wird auf etwas unter 0,4% der Erwerbsfähigen geschätzt und würde damit leicht unter derjenigen der Bundesrepublik liegen¹⁰. Eine konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit gibt es nach Prämissen des sozialistischen Wirtschaftssystems in der DDR nicht. Das „Recht auf Arbeit“ gewährt nach dem Grundrechtsverständnis der DDR dem einzelnen Werktätigen keinen klagbaren Anspruch. Ob es bei einem Umschlagen des bisher herrschenden Arbeitskräftemangels in ein Überangebot den Werktätigen einen Arbeitsplatz garantieren würde, bleibt abzuwarten. Die DDR erhebt die Arbeit in der Gesellschaft und für die Gesellschaft zu einer Ehrenpflicht (Artikel 24 Abs. 2 Verf.). Das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit bilden eine Einheit.

327. Eine dem Recht auf Arbeit der DDR vergleichbare Regelung hat die Bundesrepublik mit der Zustimmung zur Europäischen Sozialcharta getroffen, die hier am 26. März 1965 in Kraft getreten ist¹¹. Am Teil I Ziff. 1 des Vertrages stellen die Vertragsparteien als programmatisches Ziel den Grundsatz auf, jedermann müsse die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen. In Teil II Artikel 1 wird zur Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit die Verpflichtung der Vertragsparteien festgestellt,

- mit dem Ziel der Vollbeschäftigung einen möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstand zu einer ihrer wichtigsten Zielsetzungen und Aufgaben zu machen;
- das Recht des Arbeitnehmers, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen, wirksam zu schützen.

Im ersten Absatz des Teils I der Sozialcharta kommt zum Ausdruck, daß die Vertragsparteien die folgenden 19 Rechte und Grundsätze nicht als geltendes Recht, sondern als Zielpunkte ihrer Rechtspolitik anerkennen, also im Sinne einer programmatischen Erklärung. Die Bundesregierung hat diese Auffassung anlässlich der Zustimmung zur Sozialcharta bekräftigt¹². Die Normqualität der einzelnen Artikel der Sozialcharta ist umstritten¹³. Vergleichbare Programmsätze zum Recht auf Arbeit enthalten auch einige Länderverfassungen¹⁴.

Die Vollbeschäftigung als verpflichtendes Ziel staatlicher Gesellschaftspolitik ist in der Bundesrepublik nicht nur durch die Sozialcharta gesetzlich verankert. Das Stabilitätsgesetz verpflichtet die Bundesregierung, einen hohen Beschäftigungsgrad als ein Hauptziel der Wirtschaftspolitik neben Wachstum und Geldwertstabilität anzustreben. Das Gesetz wird als Ausfluß des Sozialstaatsgebotes (Artikel 20 Abs. 1 GG) angesehen. Bisher hat die Konjunktur-entwicklung in der Bundesrepublik weitgehend eine ständige Vollbeschäftigung bewirkt.

Kapitel IV

Unterschiedliche Formalstrukturen des Arbeitsrechts

328. Die wenigen bezeichneten systemleitenden Fakten und Grundsätze zum Arbeitsrecht der beiden deutschen Staaten haben zwei grundverschiedene Arbeitsrechtsordnungen entstehen lassen. Das beginnt bei der formalen Struktur der beiden Arbeitsrechte.

Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik lebt in Einzelgesetzen, Leitentscheidungen der Arbeitsgerichtsbarkeit und in normativen Vereinbarungen der Kollektivparteien. Arbeitsrechtliche Bestimmungen finden sich im Grundgesetz, im BGB und in einer Fülle von Einzelgesetzen. Da jedoch auch diese nicht für alle regelungsbedürftigen Fragen Bestimmungen treffen, muß sich die Rechtsprechung ihr Leitbild weitgehend selbst schaffen. Weite Teile des Arbeitsrechts, z. B. fast das gesamte Arbeitskampfrecht, beruhen auf richterlichen Regelungen, die vornehmlich durch das Bundesarbeitsgericht getroffen werden.

Das Arbeitsrecht zeigt traditionell eine ausgeprägte Tendenz zu richterrechtlicher Regelbildung und Normsetzung. Ganze Normensysteme für regelungsbedürftige Interessenkonstellationen wurden von der Arbeitsgerichtsbarkeit mangels einschlägiger gesetzlicher Vorschriften unter Berufung auf allgemeine Grundsätze des Privatrechts und des Verfassungsrechts entwickelt. Das Arbeitsrecht verdankt seine Entstehung als Sonderrechtsgebiet nicht zuletzt der normsetzenden Tätigkeit der Gerichte, und zwar des früheren Reichsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts. Beide Gerichte wurden zu dieser rechtspolitischen Funktion ihrer Entscheidungen vor allem durch die zögernden und die lückenhaften Regelungen der Gesetzgebungsinstanzen gezwungen. Der große Anteil des Richterrechts am geltenden Arbeitsrecht ist ein so unbestreitbares Faktum, daß Autoren gegensätzlicher Auffassung bei der rechtlichen Beurteilung dieses Sachverhalts in der Analyse der richterrechtlich geprägten Grundstruktur des gegenwärtigen Arbeitsrechts übereinstimmen¹⁵. Das Bundesarbeitsgericht hat im Vergleich zu den anderen Bundesgerichten wegen der Eigenart und der sozialbedingten Dynamik des ihm zugewiesenen Rechtsgebietes wohl die Hauptlast richterlicher Normbildung zu tragen.

Insbesondere auf dem Gebiet des Berufsverbandsrechtes, der rechtlichen Begrenzung der Tarifmacht, des Arbeitskampfrechtes und der Verzahnung von individuellem und kollektivem Arbeitsrecht sind die vorhandenen gesetzlichen Regelungen so lückenhaft, daß das Bundesarbeitsgericht in der Vergangenheit und in absehbarer Zukunft unter dem Zwang zu normsetzenden, rechtspolitischen Entscheidungen steht. Daraus erklären sich auch die methodisch ausgeprägten Äußerungen gerade des Bundesarbeitsgerichts zu den richterrechtlichen Elementen der Rechtsprechung. So lehnt es etwa die Auffassung ab, daß die Rechtsanwendung der Gerichte der Idee nach immer nur zu einer „richtigen“ Entscheidung führen könne¹⁶. Das voluntative Element normsetzender und damit gesellschaftspolitisch gestaltender richterlicher Gebotsbildung wird vom Bundesarbeitsgericht bewußt hervorgehoben: „Die Rechtsanwendung ist,

je mehr es sich um Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe oder gar Ermessensfragen handelt, nicht nur erkennend, sondern eine bewertende, aktualisierende, integrierende und im konkreten Fall die Verwirklichung der Gerechtigkeit anstrebende Willensentscheidung¹⁷.“

Das Gericht betont folgerichtig die freie Stellung des Richters gegenüber dem Gesetzeswortlaut. Es bejaht seine Befugnis zur Rechtsergänzung und Rechtsfortbildung bis hin zur „abändernden Rechtsfindung“¹⁸. Das bewußt rechtspolitische Verständnis des Bundesarbeitsgerichts von seinen Aufgaben ist — wie der gesamte Problemkomplex des Richterrechts als selbständiger Rechtsquelle — im Arbeitsrecht wie in der juristischen Methodenlehre¹⁹ umstritten. Die rechtspolitische Funktion der Rechtsprechung wird allerdings zunehmend erkannt und anerkannt.

329. Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik ist ein Sonderrechtsgebiet innerhalb des Privatrechts, freilich mit zahlreichen öffentlich-rechtlichen Einschlägen. Es enthält privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Vorschriften sowie darüber hinaus kollektivrechtliche Normen, die weitgehend ohne Einflußnahme des Staates durch die Kollektivparteien des Arbeitsmarktes geschaffen werden. Ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch gibt es in der Bundesrepublik bisher nicht. Die Vorarbeiten für eine solche Kodifikation haben mit der Einsetzung einer Sachverständigenkommission durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung begonnen.

Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik ist das Sonderrecht der unselbständigen Arbeitnehmer. Als Arbeitnehmer gilt, wer freiwillig auf arbeitsvertraglicher Basis gegen Vergütung unselbständige, weisungsgebundene Arbeit leistet. Der folgende Arbeitsrechtsvergleich beschränkt sich auf Arbeiter und Tarifangestellte. Das Recht der leitenden Angestellten und der Beamten wird, abgesehen von wenigen Randbemerkungen, nicht behandelt.

Die Arbeitnehmer werden unterschieden in Arbeiter und Angestellte. Die Einstufung in diese gesellschaftspolitisch durch die technische Entwicklung überholten und heute als verfehlt kritisierten Kategorien richtet sich nach der tatsächlich ausgeübten Arbeit des einzelnen. Die früher ausgeprägten Unterschiede, insbesondere hinsichtlich der Altersversorgung und der sozialen Sicherung im Krankheitsfall, sind durch neuere Gesetze, vor allem durch das Lohnfortzahlungsgesetz, soweit angeglichen worden, daß die Aufrechterhaltung der Unterscheidung eher traditionellen Charakter hat. Die Gewerkschaften des DGB sehen in der Aufrechterhaltung der Unterscheidung eine Spaltung der Arbeitnehmer bei ihrem Kampf um die soziale Gestaltung des Arbeitslebens.

Als Arbeitgeber gilt derjenige, der mindestens einen Arbeitnehmer auf arbeitsvertraglicher Grundlage beschäftigt.

330. In der DDR ist das Arbeitsrecht im Gesetzbuch der Arbeit vom 12. April 1961 und einigen wenigen Spezialgesetzen zusammengefaßt. Daß die Einheitskodifikation in dynamischen Rechtsdiszipli-

nen keine Festschreibung der kodifizierten Materie bedeuten muß, zeigen zahlreiche Änderungen, die sich im Gesetzbuch der Arbeit seither als notwendig erwiesen haben.

Die Rechtstheorie der DDR faßt das Arbeitsrecht nicht wie die der Bundesrepublik als eine Teildisziplin des Privatrechts auf, sondern als ein selbständiges Teilgebiet der Rechtsordnung. Als enge Nachbardisziplinen werden weniger zivilrechtliche Komplexe als vielmehr das Verfassungsrecht und das Wirtschaftsrecht angesehen. Diese systematische Einordnung findet bei neueren systematischen Überlegungen in der Bundesrepublik unmittelbare Parallelen.

Der Arbeitnehmerbegriff würde als Bezeichnung für die in der DDR tätigen unselbständig Beschäftigten der dortigen Arbeitsrechtstheorie widersprechen, da die Arbeiter dort als gesellschaftliche Eigentümer der Produktionsmittel gelten, also von sich selbst nicht Arbeit „nehmen“ können. Das Gesetzbuch der Arbeit der DDR verwendet daher den Begriff „Werk-tätige“ und faßt darunter Arbeiter, Angestellte und Angehörige der Intelligenz zusammen.

Das Gesetzbuch der Arbeit hat die Aufteilung der Werktätigen in die Gruppen der Arbeiter und Angestellten aufrechterhalten. Die Unterscheidungskriterien entsprechen in etwa denen der Bundesrepublik. Angestellter ist danach, wer regelmäßig überwiegend geistige (büromäßige, kaufmännische, leitende oder wissenschaftliche) Tätigkeiten verrichtet und sein Arbeitsentgelt monatlich erhält. Diese Kriterien dürften auch in der DDR von ihrem traditionellen schichtenspezifischen Gehalt kaum ganz frei sein. Die Übernahme der Klassifizierung fällt auf, weil das Gesetzbuch der Arbeit zwischen den Arbeitern und Angestellten rechtlich nicht differenziert und Sonderbestimmungen für Angestellte im Arbeitsrecht der DDR kaum anzutreffen sind. Die unterschiedliche Einteilung des Vergütungssystems in Lohn- und Gehaltsgruppen-Kataloge erscheint ebenfalls rein traditionsbedingt angesichts der Tatsache, daß beide Gruppen monatlich bezahlt werden und nur die Höhe der Arbeitsentgelte unterschiedlich errechnet wird.

Ein Berufsbeamtentum oder eine den in der Bundesrepublik geltenden Regelungen des öffentlichen Dienstes ähnliche Konstruktion ist der Rechtsordnung der DDR unbekannt (vgl. Kapitel Verfassung und Staatsrecht). Für die Staatsbediensteten gilt grundsätzlich das Gesetzbuch der Arbeit.

Von erheblicher Bedeutung für das Verständnis und die Entwicklung des Arbeitsrechts wie des ganzen Rechtssystems der DDR ist die Rolle des Obersten Gerichts der DDR. Die Anwendung des sozialistischen Rechts gilt als staatliche Führungstätigkeit. Sie unterliegt daher dem Prinzip des demokratischen Zentralismus. Das zentralistische Element drückt sich zunächst in einer strikten Unterordnung der unteren Gerichte unter die Oberinstanzen aus. Das Oberste Gericht leitet daher die Rechtsprechung der Gerichte in Arbeitsrechtssachen und sichert eine einheitliche Anwendung des Arbeitsrechts durch alle Gerichte (Artikel 93 Verf.; § 1 Abs. 2 GVG). Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung wird vom Obersten Gericht

vor allem durch generelle, für alle Gerichte verbindliche Auslegungsrichtlinien (§ 17 GVG) sowie durch direkte Weisungen an die unteren Gerichte im Rahmen von Revisions- und Kassationsverfahren verwirklicht. Darüber hinaus sind die Entscheidungen des Obersten Gerichts von allen Instanzgerichten als Richtschnur zu beachten²⁰. Eine Abweichung von Entscheidungen des Obersten Gerichts durch Untergerichte wird nur in Ausnahmefällen als zulässig angesehen²¹. Ein richterliches Prüfungsrecht bezüglich der Rechtmäßigkeit von Richtlinien oder Beschlüssen des Obersten Gerichts besteht nicht²². Durch die gezielte Ausschöpfung dieser Verfahrensinstrumente nimmt das Oberste Gericht generell, auch auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, in erheblichem Umfang rechtsfortbildende, also rechtspolitische Funktionen wahr. Diese Aufgabe ist allerdings im Vergleich zur rechtspolitischen Rolle des Bundesarbeitsgerichts in der Bundesrepublik weniger ausgeprägt, weil die DDR 1961 ein den sozialistischen Produktionsverhältnissen entsprechendes Gesetzbuch der Arbeit erhielt, das seither vom Gesetzgeber mehrfach den gewandelten Realitäten und Anschauungen des Arbeitslebens angepaßt wurde.

2. Arbeitsvertragsrecht

331. Bedeutsam für das Arbeitsrecht beider Systeme in Theorie und gesellschaftlicher Praxis ist die verschiedene Sicht der Arbeit für den einzelnen wie für die Gesellschaft.

Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik kennt keine verbindliche oder auch nur herrschende Auffassung über die Stellung der menschlichen Arbeit im gesamtgesellschaftlichen System. Die individuelle Motivation zur Leistung ist nicht Gegenstand arbeitsrechtlicher Betrachtungen, weil sie dem Bereich individueller Überzeugung zugerechnet wird. Soweit im Arbeitsrecht der Bundesrepublik Überlegungen über die Bedeutung der Arbeit angestellt werden, betreffen sie regelmäßig die Bewertung der Arbeitsleistung sowie die Unterscheidung zwischen selbständiger und unselbständiger Tätigkeit. Das Fehlen einer verbindlichen Staats- und Gesellschaftsideologie führt dazu, die Frage nach dem Sinn der Arbeit nicht normativ zu beantworten, sondern offenzulassen.

Das Arbeitsrecht der DDR hingegen geht in der Bewertung der Arbeit von der verbindlichen marxistischen Lehre aus, daß Arbeit die spezifisch menschliche Tätigkeit ist, dasjenige Merkmal, das den Menschen vom Tier unterscheidet. Nur der arbeitende Mensch hat bewußtes Sein, und nur der mit Bewußtsein begabte Mensch arbeitet. Arbeit ist zugleich gesellschaftliche Tätigkeit. In der Arbeit tritt der Mensch der Natur als selbständige Macht gegenüber. In seinem Tun verwirklicht und verändert er sich selbst als Gesamtpersönlichkeit.

Nach dieser Lehre ist Arbeit unfrei, wenn die Produktionsmittel in Privateigentum stehen, weil der Arbeitende dann zwangsläufig ausgebeutet werde. Innerhalb eines Gesellschaftssystems aber, in dem

Kapitel IV

mit dem Privateigentum an Produktionsmitteln die Ausbeutung beseitigt ist, soll Arbeit Selbstverwirklichung des Menschen sein.

Dieses ideologische Selbstverständnis hat weitreichende Folgen: Auf ihm beruht die zentrale gesellschaftspolitische Stellung des Betriebes in der DDR sowie die über die spezifisch betrieblichen und arbeitsrechtlichen Angelegenheiten hinausgreifende Erfassung des Menschen im Betrieb als derjenigen Stätte, in der in besonderem Maße gesellschaftliches wie individuelles Bewußtsein gebildet wird. Die gleichmäßige Eingliederung in den Produktionsprozeß wird etwa auch als Voraussetzung und zugleich als Ausdruck der Gleichberechtigung der Frau verstanden. In der Bewertung der Arbeit finden die Bemühungen um die Qualifizierung der Werktätigen und die Steigerung der Produktivität ihre Stütze. Arbeit über das Notwendige hinaus wird nach dieser Auffassung aus ideellen Motiven geleistet, damit der Mensch seine Kräfte, Talente und Fähigkeiten weiter- und höher entwickelt zu dem Zweck, die Herrschaft der Gesellschaft über die äußere Natur und über sich selbst auszudehnen²³.

Die konkrete Gestalt einer Arbeitsrechtsordnung wird nicht allein von theoretischen Leitprinzipien und systemkonstitutiven Grundsachverhalten, schon gar nicht von systematischen Einordnungen und Entscheidungen über die Formalstruktur geprägt. Die realen Profile der beiden Arbeitsrechtsordnungen sollen daher im einzelnen verglichen werden.

a) Inhalt des Arbeitsverhältnisses

*Charakter des Arbeitsverhältnisses
in der Bundesrepublik*

332. In der Bundesrepublik begründet der Arbeitsvertrag ein auf den Austausch von weisungsgebundener Arbeitsleistung gegen Vergütung gerichtetes Dauerschuldverhältnis. Die Regeln des bürgerlichen Rechts gelten dafür nur insoweit, als nicht spezifisch arbeitsrechtliche Rechtsnormen eingreifen. Durch die Gestaltungsmacht der Parteien von Kollektivvereinbarungen haben Privatautonomie und individuelle Vertragsfreiheit erhebliche Beschränkungen erfahren. Darüber hinaus wirken andere Faktoren auf den Abschluß und den Inhalt der Arbeitsverhältnisse ein.

Die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik haben das Recht, Beruf und Arbeitsplatz frei zu wählen (Artikel 12 GG). Die danach bestehende Abschlußfreiheit, die es dem Arbeitnehmer freistellt, einen Arbeitsvertrag abzuschließen oder nicht, kann allerdings faktisch dadurch eingeschränkt sein, daß der Arbeitnehmer für seine Existenzsicherung auf die wirtschaftliche Auswertung seiner Arbeitskraft im Rahmen eines Arbeitsvertrages angewiesen ist. Auch die Inhaltsfreiheit, d. h. die Möglichkeit, den Vertragsinhalt selbst zu gestalten, ist dem einzelnen Arbeitnehmer als Vertragspartner grundsätzlich unbegrenzt gegeben. Gegenüber dem einzelnen Arbeitnehmer hat der Arbeitgeber wegen seines Eigentums an den Produktionsmitteln in der Regel allerdings

eine überlegene wirtschaftliche und soziale Machtposition. Der sich daraus ergebende Chancenunterschied von Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei der Gestaltung ihrer Beziehungen durch Einzelverträge wird jedoch im Rahmen des kollektiven Arbeitsrechts durch die Tarifautonomie sowie durch Betriebsvereinbarungen ausgeglichen.

Der Inhalt der Arbeitsverhältnisse unterliegt, soweit er nicht durch gesetzliche und kollektivrechtliche Regelungen geformt ist, weiteren vom Arbeitgeber bestimmten Typisierungen. So werden etwa durch formularmäßig vorbereitete Massenarbeitsverträge arbeitsvertragliche Einheitsregelungen erzielt.

Die wissenschaftliche Arbeitsorganisation hat also in der Praxis die Aufgaben wahrzunehmen, die in der Bundesrepublik der Arbeitswissenschaft bei der Festsetzung von Arbeitszeitvorgaben (etwa nach dem REFA-System) oder bei Leistungsbewertungen gestellt sind.

Rechte und Pflichten in den Arbeitsverhältnissen

333. Die Anforderungen, die in der Bundesrepublik und in der DDR an den Arbeitnehmer bzw. Werktätigen innerhalb des Arbeitsverhältnisses gestellt werden, sind ähnlich. Beide Rechtsordnungen begnügen sich nicht damit, daß die Vertragspartner ihre Leistungen fristgemäß und ordentlich erfüllen. Ihre theoretischen Begründungen und normativen Konkretisierungen sind jedoch unterschiedlich. Bei der Beurteilung der Rechte und Pflichten des Arbeitnehmers in der Bundesrepublik ist die Betrachtung des Arbeitsverhältnisses als Individualrechtsbeziehung, die Beziehung des Arbeitnehmers zu einem einzelnen Arbeitgeber oder einem bestimmten Betrieb oder Unternehmen maßgebend. Demgegenüber werden die Anforderungen an den Werktätigen in der DDR innerhalb des Arbeitsverhältnisses in erster Linie unter einem gesamtgesellschaftlichen Aspekt betrachtet.

Arbeitspflicht

334. In der Bundesrepublik kann innerhalb eines Arbeitsverhältnisses verlangt werden, daß der Arbeitnehmer seine Arbeit im Rahmen vertraglich übernommener Arbeitspflicht mit dem Einsatz seiner körperlichen und geistigen Kräfte verrichtet, der ihm auf Dauer ohne Gefährdung seiner Gesundheit im Sinne einer individuellen Normalleistung zugemutet werden kann.

In der Bundesrepublik begründet der Arbeitsvertrag ein auf den Austausch von weisungsgebundener Arbeitsleistung gegen Vergütung gerichtetes Dauerschuldverhältnis. Die Regeln des bürgerlichen Rechts gelten dafür nur insoweit, als nicht spezifisch arbeitsrechtliche Rechtsnormen oder Rechtsgrundsätze eingreifen. Zur Einordnung und Charakterisierung dieser Beziehungen werden Begriffe wie „personal-soziale Beziehungen“ und — besonders von der Rechtsprechung — „personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis“ herangezogen, ohne daß jedoch Einigkeit über den konkreten Inhalt dieser Begriffe besteht²⁴.

Es handelt sich dabei um außergesetzliche, von Rechtsprechung und Wissenschaft entwickelte Generalklauseln, die die eigenartige Interessenkonstellation zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Arbeitsverhältnis ausdrücken und einer interpretativen Rechtsfortbildung bei neuartigen Problemkomplexen dienen sollen. Die Eigenart der Interessenkonstellation im Arbeitsverhältnis besteht darin, daß die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber — wie auf der kollektiven Ebene des Arbeitsmarktes — sowohl durch scharfe Interessengegensätze wie auch durch unbestreitbare Interessengemeinsamkeiten gekennzeichnet sind. Interessenparallelitäten ergeben sich in einer auf der Grundlage des privaten Produktionsmitteleigentums organisierten Wirtschaft etwa dort, wo die Arbeitnehmer zur Erlangung besserer Arbeitsbedingungen daran interessiert sind, in einem wettbewerbsfähigen und ertragsstarken Unternehmen beschäftigt zu sein.

Diese Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses haben in den umstrittenen Formeln von den „personal-sozialen Beziehungen“ und dem „personenrechtlichen Gemeinschaftsverhältnis“ ihren rechtstechnischen Ausdruck gefunden. Sie können, wenn sie überbetont werden, die im Arbeitsverhältnis vorhandenen Interessengegensätze der Parteien verschleiern zugunsten einer unrealistischen Interessensharmonie. Hier liegt ein der sozialistischen Arbeitsrechtstheorie vergleichbarer Problemkomplex, insofern dort die Übereinstimmung aller individuellen und gesellschaftlichen Interessen vorausgesetzt wird. In der Praxis haben die bezeichneten Generalklauseln der Rechtsprechung vor allem zur rechtlichen Begründung besonderer Fürsorge- und Treuepflichten der Arbeitsvertragsparteien gedient, die weit über das Maß normaler schuldrechtlicher Vertragspflichten auf der Basis von Treu und Glauben hinausgehen.

Charakter des Arbeitsrechtsverhältnisses in der DDR

335. Die Arbeitsrechtstheorie in der DDR geht davon aus, daß durch die Änderung der Eigentumsordnung und die Einführung der Grundlagen einer sozialistischen Gesellschaft das Arbeitsrechtsverhältnis den Charakter eines schuldrechtlichen Austauschverhältnisses (Arbeitsleistung gegen Lohn) verloren habe. Die äußerlich betrachtet gleiche abhängige Arbeit in der DDR soll nicht mehr fremdbestimmte Arbeit sein, sondern die dem Menschen gemäße bewußte gesellschaftliche Betätigung und zugleich eine Form der Ausübung von Eigentümerrechten. Das entspricht der Vorstellung, daß Arbeit zugleich personale Selbstverwirklichung und Dienst an der sozialistischen Gesellschaft sei. Folglich werden die Arbeitsverhältnisse in der DDR als „Verhältnisse der kameradschaftlichen Zusammenarbeit und der gegenseitigen sozialistischen Hilfe“ angesehen, „gerichtet auf die freie Entfaltung aller schöpferischen Potenzen der Werktätigen, die ihre Funktion als Eigentümer der Produktionsmittel und Produzenten in gemeinschaftlicher, auf freiwilliger Organisation und bewußter Disziplin beruhender Arbeit realisieren“²⁵.

Daß dieser veränderte Charakter der Arbeitsrechtsverhältnisse noch nicht als verwirklicht, sondern als ein auf längere Sicht erstrebtes, nur schrittweise zu erreichendes Ziel angesehen wird, zeigen die im Schrifttum der DDR geführten Diskussionen: Die Eigentümerstellung der Werktätigen, obwohl Grundlage des sozialistischen Arbeitsrechtsverhältnisses, ist danach für die meisten Werktätigen nicht eine in ausreichendem Maße erfahrbare Realität. Durch das Bemühen, die Einsicht in das Volkseigentum und die gesellschaftliche Aneignung²⁶ zu fördern, soll die Eigentümerstellung der Werktätigen realer und erfaßbarer ausgestaltet werden. Unter Einsatz der dem Staat und den gesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung stehenden Mittel wird ein Erziehungs- und Bewußtwerdungsprozeß eingeleitet und gefördert.

Auf Grund der unterschiedlichen Auffassung vom Charakter der Arbeitsverhältnisse in den beiden Systemen erfahren in der DDR die dort ebenso wie in der Bundesrepublik vorangetriebenen Bemühungen um Rationalisierung, Mechanisierung, Automatisierung und Entwicklung neuer Techniken eine andere Beurteilung. So soll in der DDR die Einführung und in neuerer Zeit verstärkte Förderung der wissenschaftlichen Arbeitsorganisation nicht nur die Arbeitsproduktivität steigern, sondern zugleich die Herausbildung sozialistischer Persönlichkeiten fördern und damit Ausdruck der Sorge um den Menschen in der Arbeitswissenschaft sein. Spezielle Aufgaben der wissenschaftlichen Arbeitsorganisation sind die Vorbereitung der Gestaltung künftiger Arbeitsprozesse entsprechend den sich wandelnden und entwickelnden Produktionsverhältnissen und die Vervollkommenung der bereits bestehenden Arbeitsprozesse mit dem Ziel, daß eine maximale Arbeitsproduktivität unter solchen Arbeitsbedingungen erreicht wird, die den physischen und psychischen Voraussetzungen des arbeitenden Menschen sowie den Erfordernissen der sozialistischen Persönlichkeitsentwicklung entsprechen.

In der DDR ist der Werktätige nach der Auslegung des § 106 Abs. 2 GBA arbeitsvertraglich verpflichtet, nicht nur alle seine Kenntnisse und Fähigkeiten in dem ihm zur Verfügung stehenden, auch über das übliche hinausgehenden Maß einzusetzen, sondern darüber hinaus selbst Initiative zu entwickeln. Weiterhin hat er als Gegenstück zum Recht auf Qualifizierung die arbeitsvertragliche Pflicht, seine Kenntnisse und Fähigkeiten durch Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen zu erweitern.

Weisungsgebundenheit

336. Arbeitnehmer in der Bundesrepublik wie Werktätige in der DDR unterliegen innerhalb ihrer Arbeitsverhältnisse der Pflicht, Weisungen ihrer Vorgesetzten in einem bestimmten Rahmen zu befolgen, da beide Rechtsordnungen davon ausgehen, daß nur auf diese Weise ein ordnungsgemäßer Arbeitsablauf gewährleistet werden kann.

In der DDR besteht eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift, derzufolge zur Erfüllung der dem Betrieb

Kapitel IV

obliegenden Aufgaben der Betriebsleiter gegenüber allen Werkträgern des Betriebes und die leitenden Mitarbeiter gegenüber der ihnen unterstellten Werkträgern im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen weisungsberechtigt sind (§ 9 Abs. 3 GBA). Der Betriebsleiter gilt als Beauftragter der Arbeiter- und Bauernmacht.

Die Gehorsamspflicht der Werkträgern wird nicht als eine Unterordnung unter fremde Gewalt angesehen, da der Charakter einer solchen Unterordnung nach der dortigen Auffassung davon abhängt, in wessen Eigentum die Produktionsmittel stehen.

Eine Vorschrift, die eine Gehorsamspflicht für alle Arbeitnehmer festlegt, besteht in der Bundesrepublik nicht. Hier beruht das Weisungsrecht des Arbeitgebers auf dem Gedanken, daß die zu leistenden Arbeiten in aller Regel vom Arbeitsvertrag nur rahmenmäßig bestimmt werden können, so daß die Arbeitspflicht im Einzelfall durch Weisungen des Arbeitgebers oder der von ihm beauftragten Vorgesetzten des Arbeitnehmers konkretisiert werden müssen. Es gehört daher von vornherein zum vereinbarten Inhalt des Arbeitsverhältnisses, daß der Arbeitgeber im Rahmen gesetzlicher und sonstiger vertraglicher Regelungen ein Weisungsrecht gegenüber dem Arbeitnehmer ausüben kann und dieser insoweit zum Gehorsam verpflichtet ist.

Treue- und Sorgfaltspflicht

337. In der Bundesrepublik besteht für den Arbeitnehmer neben seiner Hauptpflicht zur Arbeitsleistung die allgemeine Verpflichtung, im Rahmen der Vertragserfüllung zum Erfolg der vom Arbeitgeber angestrebten Ziele beizutragen und alles zu unterlassen, was dessen Interessen oder die des Betriebes schädigen könnte²⁷. Wie weit diese Pflicht geht, die vornehmlich eine Unterlassungspflicht ist, richtet sich nach den besonderen Umständen des jeweiligen Arbeitsverhältnisses und nach der Verkehrssitte. Sie reicht von der Pflicht, die Verbreitung auch zutreffender ruf- oder kreditschädigender Tatsachen über den Betrieb zu unterlassen, über die Pflicht zur Anzeige drohender oder eingetretener Schäden, Störungen, Mißstände oder Unregelmäßigkeiten bis zum Verbot eines aktiven schädigenden Verhaltens des Arbeitnehmers auch außerhalb von gesetzlich oder vertraglich fixierten Wettbewerbsverboten. Die Treuepflicht kann sogar zur Einschränkung von Hauptrechten aus dem Arbeitsvertrag führen. So kann z. B. der Arbeitnehmer bei unverschuldeten Betriebsstörungen und einer daraus entstehenden Existenzgefährdung das Unternehmen im Interesse der Erhaltung des Betriebes und der Arbeitsplätze auf Grund seiner Treuepflicht darauf verwiesen werden, zunächst nur einen Teil seines Lohnes zu fordern, während der Rest erst bei gebesserter Ertragslage oder im Konkursverfahren geltend gemacht werden kann. Mit dem Hinweis auf die Treuepflicht und den Betriebsfrieden hat das Bundesarbeitsgericht in einem Fall sogar die vom Arbeitgeber verhängte Beschränkung in der rechtlich zulässigen Wahrnehmung persönlicher Rechte durch den Arbeitnehmer gebilligt. Das

Bundesarbeitsgericht hielt die Kündigung eines leitenden Angestellten für zulässig. Dieser hatte gegen die ausdrückliche Anweisung seines Arbeitgebers, der einen solchen Rechtsstreit als den Betriebsfrieden störend empfand, vor den Gerichten Rechtsschutz gegenüber Beleidigungen seitens eines Arbeitskollegen gesucht²⁸.

Die Pflichten des Arbeitnehmers aus dem Arbeitsverhältnis werden häufig durch Betriebsvereinbarungen (Arbeitsordnungen), betriebliche Übungen oder, zu einem geringeren Teil, durch tarifvertragliche Regelungen konkretisiert. Die Pflichten des Werkträgern in der DDR werden in Arbeitsordnungen mit normativem Charakter niederlegt, die unter Mitwirkung der Werkträgern und im Einvernehmen mit der Betriebsgewerkschaftsleitung in Kraft gesetzt werden. In diesen Arbeitsordnungen werden für den jeweiligen Betrieb und die darin Beschäftigten diejenigen Anforderungen der sozialistischen Arbeitsdisziplin näher ausgestaltet, die in § 106 Abs. 2 GBA zusammengefaßt sind. Die Werkträgern sind insbesondere verpflichtet,

- „a) ihre Arbeitsaufgaben ordnungs- und fristgemäß zu erfüllen,
- b) das sozialistische Eigentum zu mehren und es vor Beschädigung oder Verlust zu schützen,
- c) die Arbeitszeit und die Produktionsmittel voll zu nutzen, Geld und Material sparsam zu verwenden und Qualitätsarbeit zu leisten,
- d) die Bestimmungen über den Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie Brandschutz einzuhalten . . .“

Die Pflicht des Werkträgern in der DDR zum Schutz des sozialistischen Eigentums, als dessen Eigentümer er zusammen mit den übrigen Werkträgern gilt, geht über die Anforderungen an den Arbeitnehmer hinaus: Sie beschränkt sich nicht auf die dem Werkträgern innerhalb des Arbeitsverhältnisses unmittelbar anvertrauten Sachen oder die Abwendung drohender schwerer Schäden. Sie ist aber insofern begrenzt, als die arbeitsvertragliche Pflicht zum Schutz und zur Interessenwahrung nur dasjenige sozialistische Eigentum ergreift, über das der Betrieb des Werkträgern die Rechtsträgerschaft ausübt.

Schadenersatzpflicht (materielle Verantwortlichkeit)

338. Mit unterschiedlichen Rechtsfolgen regeln beide Staaten eine schuldhaft Herbeiführung materieller Schäden im Betrieb durch den Arbeitnehmer bzw. Werkträgern. Fügt der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik bei Erfüllung seiner arbeitsvertraglichen Pflichten dem Arbeitgeber schuldhaft, d. h. vorsätzlich oder fahrlässig, einen Schaden zu, so kann er im Rahmen der positiven Vertragsverletzung und gegebenenfalls nach den Vorschriften über die unerlaubte Handlung (§ 823 Abs. 1 BGB) zur Leistung von Schadenersatz herangezogen werden. Er hat grundsätzlich den entstandenen Schaden in voller Höhe zu ersetzen.

In den Fällen der „gefahrerzeugten Arbeit“ hat die Rechtsprechung entgegen den Regeln des bürger-

lichen Rechts die Haftung der Arbeitnehmer begrenzt²⁹. Nach der herrschenden Meinung verträgt es sich nicht mit dem Fürsorgepflichtgedanken, den Arbeitnehmer mit Schadenersatzansprüchen zu belasten, die sich aus der besonderen Gefahr und Eigenart der ihm vom Arbeitgeber zu dessen wirtschaftlichem Vorteil übertragenen Arbeit ergeben und als solche zum typischen, vom Arbeitgeber zu tragenden Betriebsrisiko gehören³⁰.

Als gefahreneigene Arbeit wird jede Tätigkeit angesehen, die infolge ihrer Eigenart eine besonders große Wahrscheinlichkeit mit sich bringt, daß dem Arbeitnehmer gelegentlich ein Versehen mit Schadensfolge unterläuft. Beispiele sind etwa das Führen von Kraftfahrzeugen oder die Bedienung komplizierter Maschinen.

339. Es gelten folgende Grundsätze:

- Der Arbeitnehmer hat auch bei gefahreneigener Arbeit den ganzen Schaden zu ersetzen, wenn ihm Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fallen.
- Bei einfacher Fahrlässigkeit ist der Schaden in angemessenem Umfang zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzuteilen.
- Bei leichtester Fahrlässigkeit führt dies zur völligen Befreiung des Arbeitnehmers von jeder Haftung.

Fügt in der DDR ein Werkstätiger dem sozialistischen Eigentum durch schuldhafte Verletzung seiner Arbeitspflichten einen Schaden zu, so kann er vom Betrieb materiell verantwortlich gemacht werden (§§ 112 ff. GBA). Bei Fahrlässigkeit haftet er in der Regel nur bis zur Höhe eines monatlichen Tariflohns. Voller Haftung unterliegt er nur in Ausnahmefällen, etwa bei Verlust anvertrauter Werkzeuge.

340. Obwohl auch in der DDR von „Schadenersatz“ gesprochen wird, handelt es sich bei der materiellen Verantwortlichkeit des Werkstätigen um ein im Prinzip anderes Instrument des Arbeitsrechts als das der Schadenersatzverpflichtung des Arbeitnehmers in der Bundesrepublik³¹. In der Bundesrepublik steht die Geltendmachung des Schadenersatzes derjenigen Partei eines zweiseitigen Vertrages zu, die als Gläubiger einer Leistung durch schuldhaftes Verhalten der anderen Vertragspartei Schaden erlitten hat. Der Schadenersatz ist dazu bestimmt, den Gläubiger finanziell so zu stellen, als sei das schädigende Ereignis nicht geschehen. Eine erwünschte Folge der Schadenersatzpflicht ist eine gewisse präventive Funktion. Der innerbetriebliche Schadensausgleich, der die Haftung für Fahrlässigkeit nach dem Grundsatz der Billigkeit einschränkt, beruht auf dem besonderen Charakter der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers im Arbeitsverhältnis.

Die materielle Verantwortlichkeit des Werkstätigen in der DDR zielt hingegen vom Ansatz her in geringerem Maße auf die restitutive Funktion eines Schadensausgleichs³². Vielmehr soll der Werkstätige durch die Wiedergutmachung wenigstens eines Teils des schuldhaft verursachten Schadens dazu angehalten werden, künftig gewissenhaft seine Aufgaben zu

erfüllen. Die materielle Verantwortlichkeit hat also eine erzieherische, bewußtseinsbildende, zugleich aber auch eine das sozialistische Eigentum schützende Funktion³³.

Der erzieherischen Aufgabe der materiellen Verantwortlichkeit entspricht auch die Form ihrer Durchsetzung: Der Betrieb ist verpflichtet, die materielle Verantwortlichkeit innerhalb von drei Monaten nach Bekanntwerden des Schadens geltend zu machen; er kann das nur durch einen Antrag vor der Konfliktkommission, durch eine Klage vor dem Kreisgericht oder durch einen Antrag auf ein Strafverfahren erwirken (§ 115 GBA). Bei kleineren Schäden — etwa in Höhe von 10 % des monatlichen Tariflohns — genügt eine schriftliche Erklärung des Schädigers, in der er sich zum Schadenersatz verpflichtet.

Die Form des Schadenersatzes und die Art der Geltendmachung hat darüber hinaus eine signalisierende Funktion in bezug auf Organisationsmängel innerhalb eines Betriebes auch für die übergeordneten Organe. Daraus folgt, daß selbst der Verzicht auf die Geltendmachung der materiellen Verantwortlichkeit, der unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist (§ 115 Abs. 4 GBA), und die Gründe dafür schriftlich niederzulegen sind.

341. Es bleibt festzustellen, daß trotz der unterschiedlichen Anschauungen in den beiden Rechtssystemen über Charakter und Inhalt der Arbeitsverhältnisse sowie über deren Rolle innerhalb der Gesellschaft die faktischen und rechtlichen Anforderungen, die innerhalb der Arbeitsverhältnisse an den Arbeitnehmer in der Bundesrepublik bzw. den Werkstätigen in der DDR gestellt werden, durchaus vergleichbar sind. Die Begründungen der beiden Rechtstheorien dafür sind systemspezifisch verschieden.

Die Anforderungen, denen der Werkstätige in der DDR unterliegt, werden außer aus den technisch-organisatorischen Erfordernissen aus dem Wesen des sozialistischen Arbeitsverhältnisses und aus der in der Rechtstheorie vorausgesetzten Identität der grundsätzlichen Interessen aller Werkstätigen in der DDR mit denen der Gesellschaft hergeleitet. Die Übereinstimmung der im Arbeitsrechtsverhältnis geforderten Arbeitsdisziplin mit dem Eigeninteresse des Werkstätigen selbst an der allgemeinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ist eine rechtstheoretische Voraussetzung, die sämtliche Regelungen und Rechtsansichten beeinflusst. Daraus folgen umfassende Obhutspflichten gegenüber dem ihm anvertrauten Volkseigentum. Neben dem betrieblichen Aspekt hat in der DDR die gesamtgesellschaftliche Beurteilung entscheidendes Gewicht für die ordnungsmäßige Erfüllung des Arbeitsrechtsverhältnisses.

In der Bundesrepublik wird der Inhalt des Arbeitsverhältnisses außer durch die technisch-organisatorischen Anforderungen wesentlich durch den vertraglichen Charakter des Arbeitsverhältnisses mit seinen personal-sozialen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestimmt. Der Arbeits-

Kapitel IV

vertrag stellt also die wechselseitig individuelle Bindung der Parteien in den Vordergrund. Daraus hergeleitete Begriffe wie „personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis“ und „Betriebsgemeinschaft“ bieten dogmatische und argumentative Grundlagen dafür, Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf bestimmte gegenseitige Ziele und Verhaltensweisen zu verpflichten. Damit ist ebenfalls ein rechtliches Mittel gegeben, für bestimmte Sachfragen und Interessenkonflikte des Arbeitsvertragsrechts eine begrenzte Interessenparallelität anzunehmen, die auf der in der Art und Intensität verschiedenen, im Ergebnis aber gemeinsamen Zielorientierung eines mit Gewinn arbeitenden Unternehmens beruhen. Im Rahmen des Arbeitsverhältnisses wird so auch hier eine begrenzte, von Konflikten überlagerte Interessenidentität für gegeben und erforderlich gehalten. Es fehlt allerdings die für das DDR-Recht wichtige Voraussetzung, daß die totale Interessenharmonie schon von vornherein für alle gesellschaftlichen Problemkonstellationen besteht.

Der Lohnanspruch

342. Das Hauptrecht des abhängig Arbeitenden in der Bundesrepublik ist das Recht auf Gegenleistung, auf den Lohn.

In der DDR erhält der Werkstätige ebenso wie der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik in gewissen Zeitabständen Geldsummen ausgezahlt. Dieser Lohn wird aber entsprechend dem als gewandelt bezeichneten Charakter der Arbeit nicht als Gegenleistung für die vom Werkstätigen vollbrachte Leistung, also nicht als Arbeitsentgelt, angesehen. Das Arbeitsentkommen des Werkstätigen in der DDR soll vielmehr ein Element der Aneignung des gesellschaftlichen Eigentums durch die Produzenten sein. Durch den Lohn erhält der Werkstätige einen Anteil des von der Gesellschaft erarbeiteten Konsumtionsfonds, der ihm in Abhängigkeit von Quantität und Qualität seiner Arbeitsleistung ausgezahlt wird. Der Konsumtionsfonds ist derjenige vorausgeplante Teil des Nationaleinkommens, der nach Abzug der Ausgaben für gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse für den Konsum verbleibt. Die nach der Leistung bemessene und daher unterschiedliche Höhe dieses Anteils für den einzelnen Werkstätigen entspricht nicht voll der oben dargestellten theoretischen Auffassung über Wert und Charakter der Arbeit. Die starke Leistungs Betonung im Lohnbegriff wird aber als geeignete Maßnahme zur Steigerung der Arbeitsproduktivität angesehen. Sie soll dem Werkstätigen deutlich machen, daß nur durch die Steigerung der Produktivität und die Verbesserung des Betriebsergebnisses das Nationaleinkommen des einzelnen Werkstätigen erhöht werden kann. Darüber hinaus soll ihm die Höhe seines Lohnes ein Kriterium dafür geben, in welchem Maße er den gesellschaftlichen Interessen gedient hat.

In der Bundesrepublik kann der Lohn im Rahmen der geltenden Gesetze und der bestehenden tariflichen Bindungen frei vereinbart werden. Bestimmend für die Vereinbarung der Lohnhöhe sind neben der Art der individuellen Leistungen die konjunk-

turellen Bedingungen und die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Neben den kollektivrechtlichen, generalisierenden Regelungen besteht die Möglichkeit der Individualisierung des Lohnes durch einzelvertragliche Abmachungen.

Von entscheidender realer Bedeutung sind die von den Kollektivorganen abgeschlossenen Tarifverträge. Sie schaffen rechtlich zwar nur für den tarifgebundenen Arbeitnehmer Mindestbedingungen, haben aber bereits für Eingruppierung und Bewertung auch ungebundener Arbeitnehmer erhebliche Bedeutung. Insbesondere bilden die Tarifverträge in der Regel auch die Berechnungsgrundlage für die Löhne der Nichtorganisierten.

Die in der Bundesrepublik an gewerkschaftlich organisierte wie nichtorganisierte Arbeitnehmer gezahlten Arbeitsentgelte liegen auf Grund einzelvertraglicher oder betriebskollektiver Zusatzregelungen regelmäßig über den Tariflöhnen; der Abstand hat sich allerdings in jüngster Zeit vermindert. Er ist nach Wirtschaftszweigen verschieden und beträgt zur Zeit nach Schätzungen der Tarifparteien zwischen 6 % und 13 % der Effektivverdienste. In den einzelnen Wirtschaftszweigen ist die Differenz der Höhe nach unterschiedlich. Im öffentlichen Dienst wird generell nur der Tariflohn gezahlt.

Zwischen Tariflohn und übertariflicher Zulage besteht allerdings keine derartige Verbindung, daß automatisch bei einer Erhöhung des Tariflohns auch der Effektivlohn entsprechend steigt. Vielmehr bleibt häufig eine tarifliche Erhöhung der Löhne ohne eine entsprechende Auswirkung auf den Effektivverdienst, wenn sie im Rahmen der übertariflichen Zulagen liegt. Sie wird teilweise oder bisweilen auch ganz mit den übertariflichen Lohnbestandteilen verrechnet. Klauseln im Tarifvertrag, die ein effektives Ansteigen der Löhne in dem ausgehandelten Maße sichern sollen, werden von der Rechtsprechung als unzulässig angesehen ³⁴.

Die rechtliche Absicherung einzelvertraglich vereinbarter übertariflicher Zulagen ist regelmäßig schwach ausgebildet. Bei entsprechender Vereinbarung sind sie jederzeit frei widerruflich, sonst können sie durch Änderungskündigungen rückgängig gemacht werden, bei denen sich jedoch besonders die Vorschriften über Massenkündigungen als Hemmnisse erweisen (§§ 17 ff. KSchG). Bei einer nachhaltigen Verschlechterung der Wirtschaftslage des Unternehmens muß der Arbeitnehmer gleichwohl mit einer Verminderung seiner übertariflichen Bezüge rechnen. Deshalb richtet sich die gewerkschaftliche Lohnpolitik mit Erfolg auf die möglichst vollständige tarifliche Absicherung der Effektivverdienste.

In der Bundesrepublik ist die verfassungsrechtlich garantierte Lohngleichheit von Mann und Frau wohl in der arbeitsrechtlichen Theorie, nicht aber in der betrieblichen Praxis voll verwirklicht worden. Die übliche Eingruppierung von Frauen in sogenannten Leichtlohngruppen hat zur Folge, daß Frauen bei objektiv gleich zu bewertenden Arbeitsleistungen nicht selten erheblich weniger verdienen als Männer ³⁵.

343. Das Arbeitseinkommen des Werktätigen in der DDR setzt sich aus dem Arbeitslohn (Mindestbruttolohn 300 M monatlich) und der Prämie zusammen. Die Höhe des Lohnes ist mit Ausnahme der Verträge leitender Kader der einzelvertraglichen Vereinbarung entzogen. Eine Individualisierung des Lohnes ergibt sich aber aus der Fülle der Normfestsetzungsverfahren, Eingruppierungen und Prämienregelungen. Die Lohnbedingungen (Lohn- und Gehaltssätze), Grundsätze der Eingruppierung der Arbeitsaufgaben und für Lohnformen werden zentral in Rahmenkollektivverträgen verbindlich festgesetzt und in Tariftabellen für die einzelnen Wirtschaftszweige zusammengefaßt. Auf der Grundlage der Eingruppierungsunterlagen werden für die einzelnen Betriebe die dort anfallenden Arbeitsaufgaben in Lohn- oder Gehaltsgruppenlisten eingruppiert. Die Bewertung der Leistung des Werktätigen innerhalb einer Arbeitsaufgabe wird mittels der Lohnform bestimmt. Ihr liegen technisch und ökonomisch begründete Leistungsmaßstäbe in Form von Arbeitsnormen und anderen Leistungskennziffern zugrunde. Für die Höhe des Arbeitseinkommens des einzelnen Werktätigen ist darüber hinaus die gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Bewertung der einzelnen Wirtschaftszweige maßgebend. Hinsichtlich der Frauenlöhne ist festzustellen, daß der Anteil der Frauen an den niedrigen Lohngruppen ähnlich der Lage in der Bundesrepublik noch immer unverhältnismäßig hoch ist ³⁶.

Das Prämiensystem ist als ein bedeutendes Mittel materiellen Anreizes zur Steigerung der Arbeitsproduktivität breit ausgestaltet ³⁷. Der Betrieb kann aus einem Prämienfonds auf der Grundlage der mit der Betriebsgewerkschaftsleitung vereinbarten Betriebsprämienordnung den Werktätigen Geldbeträge für hervorragende individuelle oder kollektive Leistungen bei der Erfüllung und Übererfüllung der staatlichen Planaufgaben zahlen. Die Höhe des Prämienfonds — in den Produktionsbereichen etwa 4 % der Jahreslohnsumme — wird aus dem erwirtschafteten Nettogewinn des Betriebes gebildet. Sie hängt von der Entwicklung der betrieblichen Leistung ab. Die Prämien sind also auch ein Mittel, den Werktätigen an einem hohen Betriebsergebnis zu interessieren. Die starke Betonung des Leistungskriteriums bei der Lohnfindung ist im Hinblick auf die marxistisch-leninistischen Systemprämissen ein besonders interessanter Gesichtspunkt. Maßgebend ist wohl die gesellschaftliche Nützlichkeit höherer Arbeitsproduktivität für den Aufbau des Sozialismus. Seit 1965/66 werden an die Werktätigen der Betriebe Jahresendprämien gezahlt, wenn der Betrieb bestimmte Produktions- und Qualitätskennziffern erfüllt hat. Anspruch darauf hat jeder Werktätige, der dem Betrieb mindestens ein Jahr angehört. Die Jahresendprämie beträgt mindestens ein Drittel, höchstens das Zweifache eines Monatsverdienstes.

Vermögenswirksame Leistungen

344. Beachtenswert ist noch ein systemtypischer Sachverhalt im Bereich der Verwendung von Arbeitsentgelten. In der Bundesrepublik kann der Arbeitnehmer nach dem 3. Vermögensbildungsgesetz ³⁸

Teile seines Arbeitsentgeltes vermögenswirksam anlegen, wobei ihm die Wahl zwischen verschiedenen Anlageformen (Prämiensparen, Bausparen, Erwerb von Wertpapieren) offensteht. Das Gesetz ermöglicht auch eine tarifliche Regelung von vermögenswirksamen Anlagen des Arbeitgebers, wovon in der Tarifpraxis häufig Gebrauch gemacht wird. Ferner werden in einer Anzahl von Fällen Arbeitnehmer am Gewinn des Betriebes beteiligt, entweder durch Ausschüttung einer Gewinnbeteiligung, durch Gewährung von Gratifikationen oder durch die Verteilung von Vorzugsaktien. Ein Anspruch auf diese Leistungen besteht nur bei entsprechender einzelvertraglicher oder kollektivrechtlicher Vereinbarungen. Solche Leistungen sind im Arbeitsrechtssystem der DDR nicht vorgesehen.

Lohnzahlung bei Betriebsstörungen

345. Trotz Nichtleistung der Arbeit besteht in der Bundesrepublik für den Arbeitnehmer ein Lohnanspruch in voller Höhe, wenn der Arbeitgeber mit der Annahme der ihm angebotenen Arbeitsleistung in Verzug gekommen ist, etwa bei ungerechtfertigter Kündigung oder bei Betriebsstörungen, die nicht in der Sphäre der Arbeitnehmer ihren Ursprung haben. Hierbei ist es unbeachtlich, ob den Arbeitgeber ein Verschulden trifft; seine Zahlungspflicht bleibt bestehen, wenn die Arbeitnehmer wegen des Ausfalls der Energieversorgung, witterungsbedingten Brennstoffmangels oder mangelhafter Zulieferungen nicht arbeiten konnten. Sie wird nur dann eingeschränkt, wenn die volle Erfüllung der Lohnansprüche zum wirtschaftlichen Zusammenbruch des Unternehmens, also auch zum Arbeitsplatzverlust der Arbeitnehmer, führen würde.

Anders ist es bei Betriebsstörungen, deren Ursachen einer vorausgesetzten, durch Solidarität begründeten Risikosphäre der Arbeitnehmer zugerechnet werden. Eine Zahlungspflicht des Arbeitgebers besteht danach z. B. dann nicht, wenn auf Grund eines Streiks im selben Betrieb, aber auch bei Streiks in anderen Betrieben, von deren Zulieferungen die Produktion abhängig ist, nicht gearbeitet werden kann, unabhängig davon, ob die arbeitswilligen Arbeitnehmer gewerkschaftlich gebunden sind und sich solidarisieren ³⁹.

In der DDR hat der Werktätige bei Betriebsstörungen oder Warte- und Stillstandszeiten, ohne daß es darauf ankäme, worauf sie beruhen, keinen Lohn-, sondern einen Ausgleichsanspruch, der in der Regel 90 % der sonst vom Werktätigen zu beanspruchenden Lohnsumme beträgt.

Fürsorgepflicht / Prinzip der Sorge um den Menschen

346. Die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers ist das rechtliche Korrelat zur Treuepflicht und tritt neben den Anspruch des Arbeitnehmers auf Lohnzahlung. Sie beeinflusst Umfang, Art und Weise der beiderseitigen Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis und begründet zahlreiche Einzelpflichten des Arbeitgebers, deren schuldhaftes Nichterfüllen dem

Kapitel IV

Arbeitnehmer ein Recht zur Arbeitsverweigerung oder auf Schadenersatz geben kann.

Das Rechtsinstitut der Fürsorgepflicht verpflichtet den Arbeitgeber, bei allen seinen Maßnahmen auf das Wohl der Arbeitnehmer Bedacht zu nehmen, Nachteile von ihnen abzuwenden und die Arbeitnehmer gleich zu behandeln. Begrenzt wird diese Pflicht durch das Recht des Arbeitgebers, seine gerechtfertigten Interessen mit den gesetzlich zulässigen Mitteln durchzusetzen.

Beispiele für die Fürsorge sind etwa der Schutz des vom Arbeitnehmer in den Betrieb eingebrachten Eigentums; Schutz vor Gefahren für Leben und Gesundheit; die Pflicht zur Auskunftserteilung über Lohn und Abzüge und zur sofortigen Rückgabe der Arbeitspapiere bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses; die Pflicht, über den Arbeitnehmer keine unzutreffenden, ihn schädigenden Auskünfte zu erteilen und ihn vor unberechtigten Angriffen Dritter zu schützen⁴⁰. Der Arbeitnehmer hat gegen den Arbeitgeber während des Bestehens des Arbeitsverhältnisses grundsätzlich einen Anspruch auf eine seiner vertraglichen Arbeitsverpflichtungen entsprechende Beschäftigung⁴¹.

In der DDR obliegen dem Betrieb über die Lohnzahlungspflicht hinaus Pflichten zur umfassenden Betreuung der Werktätigen. Dies entspricht der oben dargestellten gesellschaftspolitischen Stellung der Arbeit und des Betriebes. Diese Pflichten sind nach dem Selbstverständnis der DDR die konkrete Verwirklichung des Prinzips der Sorge um den Menschen im Arbeitsprozeß, gerichtet auf das Ziel, die sozialistische Arbeitsweise herauszubilden. Als Ausformungen dieses Prinzips gelten die noch zu behandelnden betrieblichen Einrichtungen zur Förderung und Qualifizierung der Werktätigen und der ausgebaute Gesundheits- und Arbeitsschutz. Hierzu gehört auch die Pflicht, einem Werktätigen eine andere zumutbare Arbeit — Schonarbeit — zu übertragen, wenn er nach ärztlicher Feststellung wegen Minderung der Arbeitsfähigkeit seine bisherige Arbeit zeitweilig nicht fortsetzen kann. Der Differenzbetrag zu seinem sonstigen Durchschnittsverdienst wird als Ausgleich gezahlt (§ 95 GBA).

Nach dem Prinzip der Sorge um den Menschen ist der Betrieb verpflichtet, den sozialen und auch den kulturellen Bedürfnissen der Werktätigen Rechnung zu tragen: Er hat Kulturhäuser, Klubs und Betriebsbibliotheken zur Verfügung zu stellen, Sportanlagen einzurichten und zu unterhalten (§§ 117 f. GBA). Das Gesetz sieht hier weitgehende programmatische Verpflichtungen vor; danach hat der Betrieb

- a) die Werktätigen im Betrieb und am Arbeitsplatz mit hochwertigen Speisen, Lebens- und Erfrischungsmitteln zu versorgen,
- b) zur Verbesserung der Wohnverhältnisse der Werktätigen beizutragen, insbesondere durch Unterstützung des Arbeiterwohnbaus,
- c) Umkleideräume, Aufenthaltsräume und Waschanlagen bereitzustellen und zu unterhalten,
- d) für die von den Werktätigen im Zusammenhang mit der Arbeit in den Betrieb mitgebrach-

ten Gegenstände ordentliche und sichere Aufbewahrungsmöglichkeiten zu schaffen . . ." (§ 119 GBA).

Lohnzahlung im Krankheitsfall

347. In beiden Systemen besteht, begründet mit der „Fürsorgepflicht“ oder mit der Pflicht zur „Sorge um den Menschen“ eine Zahlungspflicht des Arbeitgebers bzw. des Betriebes bei unverschuldeter Arbeitsunfähigkeit für eine bestimmte Dauer und in bestimmter Höhe. Die Detailregelungen sind jedoch unterschiedlich und für den Arbeitnehmer in der Bundesrepublik günstiger.

In der Bundesrepublik haben Arbeiter und Angestellte bis zur Dauer von sechs Wochen nach Beginn der Erkrankung einen Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitsentgeltes in voller Höhe. Dieser Anspruch kann auch mehrmals innerhalb eines Jahres entstehen, wenn es sich um unterschiedliche Krankheiten handelt. Bei wiederholter Arbeitsverhinderung infolge derselben Krankheit entsteht ein neuer Entgeltfortzahlungsanspruch bis zur Dauer von sechs Wochen dann, wenn der Arbeitnehmer in der Zwischenzeit sechs Monate lang nicht infolge derselben Krankheit an seiner Arbeitsleistung verhindert gewesen ist. Diese Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall wird in der Bundesrepublik von den Arbeitgebern getragen. Die Aufwendungen dafür sind in den letzten zehn Jahren beträchtlich gestiegen. Sie betragen⁴²:

Jahr	Aufwand
1960	3,06 Mrd. DM,
1965	5,10 Mrd. DM,
1969	7,14 Mrd. DM,
1970	13,20 Mrd. DM.

Die starke Erhöhung von 1969 auf 1970 erklärt sich aus der Neuregelung des Lohnfortzahlungsgesetzes vom 27. Juli 1969 (BGBl. I S. 946). Von der 7. bis zur 78. Krankheitswoche erhält der ledige Arbeiter in der Bundesrepublik 75 % seines Durchschnittsverdienstes als Krankengeld.

In der DDR wird vom ersten Krankheitstag an ein Krankengeld gezahlt, das für die ersten sechs Krankheitswochen 50 % des beitragspflichtigen Durchschnittsverdienstes, also höchstens 300 M beträgt. Bis zu sechs Wochen im Jahr erhält der kranke Werktätige einen Lohnausgleich in Höhe der Differenz zwischen dem von der Sozialversicherung gezahlten Krankengeld und 90 % des Nettodurchschnittsverdienstes. Zeitlich unbegrenzter Lohnausgleich wird bei unfallbedingten oder Berufskrankheiten gewährt. Seit dem 1. Februar 1971 wird an alle Werktätigen von der 7. bis zur 26., in besonderen Fällen bis zur 39. Krankheitswoche ein auf 70 % erhöhtes Krankengeld gewährt, das ebenfalls nach dem Nettoverdienst berechnet wird⁴³.

Ein vollständiger Vergleich der Lohnfortzahlung müßte sich auch auf die Voraussetzungen erstrecken, unter denen in beiden Staaten eine Arbeitsunfähigkeit anerkannt wird. Diese Frage bleibt hier offen.

„Betriebsjustiz“ in der Bundesrepublik

348. Der Arbeitgeber hat in der Bundesrepublik innerhalb des Arbeitsverhältnisses nur die im Vertragsrecht vorgesehenen Möglichkeiten, den Arbeitnehmer zur vollen Erfüllung des Arbeitsvertrages zu veranlassen⁴⁴. Bei Verstößen des Arbeitnehmers gegen seine Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis und seine allgemeinen Verhaltenspflichten im Betrieb kommt für den Arbeitgeber nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen die fristlose oder fristgemäße Kündigung des Arbeitsverhältnisses in Betracht. Außerdem läßt das Gesetz lediglich die Möglichkeit offen, Ermahnungen oder Verwarnungen — allerdings ohne eine über die Rüge der Vertragsverletzung hinausgehende rechtliche Wirkung — auszusprechen. Diese Möglichkeit ist aber gerade in Zeiten des Arbeitskräftemangels kein praktikables Disziplinarmittel für den Arbeitgeber. Auf Grund dieser Sachlage hat sich in der Bundesrepublik in manchen Unternehmen eine sogenannte „Betriebsjustiz“ ausgebildet, die bemüht ist, dem Arbeitgeber unter Vermeidung der Kündigung andere Einwirkungsmöglichkeiten auf seine Arbeitnehmer an die Hand zu geben. Man versteht darunter ein Sanktionierungssystem, mit dem Wirtschaftsunternehmen auf Verstöße ihrer Arbeitnehmer gegen bestimmte Verhaltensregeln durch Verhängung von buß- oder strafähnlichen Maßnahmen reagieren, oft unter Einhaltung gerichtsähnlicher Verfahrensweisen.

Ein Bedürfnis nach einer gesetzlichen Regelung für Betriebsbußen ist vom Gesetzgeber 1949 verneint worden⁴⁵. Einige Grundsätze sind seitdem von der Rechtsprechung erarbeitet worden⁴⁶.

Das Thema hat in der Öffentlichkeit wegen der Einwirkungsmöglichkeiten auf Arbeitnehmer wie auch in Anbetracht der gegebenen Mißbrauchsgefahren starke Beachtung gefunden und zu parlamentarischen Anfragen geführt. Verlässliche Angaben über die Verbreitung der Betriebsjustiz in der Bundesrepublik fehlen bisher. Die meisten Großbetriebe stehen ihr ablehnend gegenüber. Das vorliegende Zahlenmaterial beschränkt sich weitgehend auf punktuelle Einzeluntersuchungen. Genaue Aussagen über den Umfang der Betriebsjustiz sind kaum möglich, da den Arbeitgebern, den mitwirkenden Arbeitnehmervertretern und den betroffenen Arbeitnehmern an einer umfassenden Information der Öffentlichkeit wenig gelegen ist. Umfang und Handhabung der Betriebsjustiz sind im übrigen von der jeweiligen Arbeitsmarktlage abhängig.

Die Grenzen ihrer Zulässigkeit sind umstritten. Da dem Arbeitgeber nach dem Gesetz eine Strafgewalt nicht zusteht, bedarf die Befugnis zur Verhängung von Betriebsbußen einer besonderen Vereinbarung einzelvertraglicher oder kollektivvertraglicher Art (Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung). Die Zulässigkeit derartiger Bußordnungen wird von der herrschenden Meinung unter Hinweis auf § 56 Abs. 1 f. BetrVG 1952 bejaht. Die Betriebsbuße wird als eine autonome Satzungsstrafe angesehen und mit der Vereinsstrafe verglichen.

Mangels gesetzlicher Regelungen sind in Literatur und Rechtsprechung⁴⁷ folgende Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Betriebsbuße entwickelt worden:

- Sie muß vor der Tat generell angedroht worden sein;
- das Verfahren ist durch Arbeitgeber und Betriebsrat gemeinsam zu betreiben, es muß rechtsstaatlich und ordnungsgemäß abgehalten werden;
- dem betroffenen Arbeitnehmer ist rechtliches Gehör zu gewähren, eine Vertretung ist zuzulassen;
- die Höhe der Buße darf einen halben Tagesverdienst, in besonders schweren Fällen einen ganzen nicht überschreiten und ist an betriebliche oder gemeinnützige Wohlfahrtseinrichtungen zu leisten; der Entzug freiwilliger sozialer Leistungen als Sanktion ist nur zulässig, wenn der Gegenwert in diesem Sinne verwendet wird;
- die Buße darf keinen diskriminierenden Charakter tragen;
- die gerichtliche Nachprüfung muß in vollem Umfang gewährleistet sein.

Die strikte Einhaltung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung ist nach dem vorliegenden Material zweifelhaft. Eine Beurteilung fällt aber wegen der hohen Dunkelziffer schwer. Nur selten findet eine gerichtliche Nachprüfung statt.

Die Arbeitsordnungen enthalten gelegentlich Strafnormen

- zum Schutz der Betriebssubstanz und Arbeitsmittel (hierunter fällt auch der Diebstahl und die häufig mit Strafe bedrohte Gebrauchsanmaßung an Werkseigentum),
- zum Schutz des Arbeitnehmers selbst und seiner Kollegen,
- zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit im Betrieb.

Es finden sich ferner Regelungen, die eine Bestrafung von Verstößen gegen die Pflichten und Nebenpflichten aus dem Arbeitsvertrag selbst ermöglichen, etwa bei unentschuldigtem Fernbleiben von der Arbeit. Darüber hinaus enthalten die Arbeitsordnungen manchmal weitere generalklauselartig gefaßte Strafbestimmungen, etwa „alles, was den geregelten Arbeitsablauf stören könnte“, oder „bei Verstoß gegen die guten Sitten“, die in ihrer Unbestimmtheit rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht genügen.

Als betriebliche Strafmaßnahmen sind folgende Ahndungsarten üblich:

- Ermahnung,
- Verwarnung,
- Verweis,
- Geldbuße,
- Entzug freiwilliger sozialer Leistungen.

Kapitel IV

349. Nach den vorliegenden Untersuchungen machen die durch die Betriebsjustiz bestraften Verstöße gegen die Arbeitsordnung, die etwa wie Diebstahl oder Sittlichkeitsdelikte ⁴⁸ auch staatlicherseits strafbedroht sind, einen erheblichen Teil der verhängten Betriebsbußen aus. Eine verbreitete Auffassung geht dahin, daß dem Arbeitgeber durch die Verhängung einer Betriebsbuße die Möglichkeit späterer Strafanzeige nicht genommen werden kann (Gefahr der Doppelbestrafung). Darüber hinaus ist auffällig, daß überhöhte Bußen bei der betrieblichen Ahndung krimineller Delikte nie gerichtlich nachgeprüft wurden, vermutlich weil damit der Nutzen für den Arbeitnehmer, daß seine Tat nicht angezeigt und öffentlich bekannt wird, verlorengehe. Manche Autoren meinen gar, die Höhe der Betriebsbußen sei nicht gerichtlich nachprüfbar ⁴⁹.

Eine Arbeitsplatzsicherung ist durch die Betriebsjustiz nur bedingt anzunehmen: Arbeitsordnungen, die bei Verstößen, welche die Ahndung mit Betriebsbußen zulassen, zugleich eine fristgemäße oder fristlose Kündigung durch den Arbeitgeber wegen des geahndeten Verstoßes ausdrücklich ausschließen, sind nicht bekannt. Regelmäßig wird die Kündigung allerdings zu anderen Sanktionen im Alternativverhältnis stehen, also das Ausscheiden der betroffenen Arbeitnehmer vermeidbar machen; andererseits kann sich der nicht qualifizierte Arbeitnehmer aber nicht darauf verlassen, daß er nicht entlassen, sondern nur mit einer Betriebsbuße belegt wird. In diesen Fällen ist die Betriebsjustiz folglich für den Arbeitgeber ein Mittel, sein Vorgehen gegen den die betriebliche Rechtsordnung verletzenden Arbeitnehmer an der Arbeitsmarktlage und den Interessen des Betriebes an Täter und Tat ausrichten zu können und vor der *ultima ratio* der Kündigung andere Einwirkungsmöglichkeiten auf den Arbeitnehmer zu gewinnen.

Betriebliche Disziplinalgewalt in der DDR

350. Im Arbeitsrecht der DDR kommt der betrieblichen Disziplinalgewalt eine hervorragende Bedeutung zu. Sie wird als ein Instrument zur Festigung und Weiterentwicklung der sozialistischen Arbeitsmoral und Arbeitsdisziplin verstanden ⁵⁰.

Die DDR hat ein umfangreiches und bis in die Einzelheiten normiertes betriebliches Disziplinarwesen organisiert und im Gesetzbuch der Arbeit verankert. Schuldhaftige Arbeitspflichtverletzungen eines Werktätigen lösen dessen „disziplinarische Verantwortlichkeit“ aus. Die disziplinarische Verantwortlichkeit wird als eine Form „gesellschaftlicher Erziehung“ verstanden. Sie soll dem „Disziplinarverletzer“ das Fehlerhafte seines Verhaltens zeigen, in ihm die Bereitschaft wecken, seinen Pflichtverstoß durch pflichtbewußte Arbeit wiedergutzumachen. So soll er befähigt werden, sich künftig diszipliniert zu verhalten.

Als Pflichtverstoß der Werktätigen gilt jede Verletzung der Arbeitspflichten, der Arbeitsdisziplin und der in den Arbeitsordnungen festgelegten Verpflichtungen. Der Pflichtverstoß wird als Versuch der unberechtigten Durchsetzung individueller Inter-

essen gegen die Interessen der sozialistischen Gesellschaft verstanden, also als Leugnung der vorausgesetzten Identität der individuellen und gesellschaftlichen Interessen. Dieser versuchte Ausbruch aus der sozialistischen Gesellschaftsordnung ist der gesetzliche Anknüpfungspunkt für die betriebliche Disziplinalgewalt: Das Wesen der disziplinarischen Verantwortlichkeit erwächst unmittelbar aus dem Charakter der sozialistischen Arbeitsverhältnisse (§ 106 Abs. 1 GBA) ⁵¹.

Die Bedeutung der sozialistischen Arbeitsdisziplin und des betrieblichen Disziplinarwesens folgt aus der moralischen Verpflichtung: „Im Sozialismus zu arbeiten, ist eine Sache der Ehre und des Ruhmes“ ⁵². Die neuen sozialistischen Gesellschaftsbeziehungen und die „sozialistische Arbeiterehre“ drücken sich danach im verantwortlichen Fühlen und Handeln der Arbeiter für die Entwicklung der gesamten Wirtschaft aus. Zugleich verlangen die aus dem ökonomischen System des Sozialismus und der wissenschaftlich technischen Revolution sich ergebenden Aufgaben von allen Werktätigen ein höheres Maß an Qualifikation, Mitdenken, Disziplin und Verantwortungsbewußtsein ⁵³.

Das betriebliche Disziplinarverfahren

351. Das Disziplinarverfahren ist ein Instrument der Leitungsbefugnis des Betriebsleiters, der insoweit auch als politischer Beauftragter der Arbeiter- und Bauernmacht fungiert. Das Disziplinarverfahren gilt als gesellschaftlich-staatliches Erziehungs- und Sanktionsmittel. Sein Einsatz liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Disziplinarbefugten (Betriebsleiters), der sich dabei auf die „gesellschaftlichen Kräfte im Betrieb“, also besonders auf die Gewerkschaften und Konfliktkommissionen stützen soll. Er entscheidet verantwortlich darüber, ob überhaupt Maßnahmen der disziplinarischen Verantwortlichkeit erzieherisch notwendig sind und welcher „Erziehungsweg“ gewählt wird ⁵⁴. Bei Disziplinarverstößen eines sonst pflichtbewußten Werktätigen von geringer Bedeutung kann der Betriebsleiter oder der von ihm beauftragte Disziplinarbefugte in einer Aussprache erzieherisch auf den Werktätigen einwirken und auf weitere Maßnahmen verzichten.

Als förmliche Disziplinarmaßnahmen sieht § 9 Abs. 1 GBA

- den Verweis,
- den strengen Verweis,
- die fristlose Entlassung vor.

Welche Maßnahme in Frage kommt, hängt von der Schwere des Pflichtverstoßes, dem Grad des Verschuldens und dem sonstigen Verhalten des Werktätigen ab. Es ergeht eine schriftliche Entscheidung des Betriebsleiters, die mit Gründen versehen sein muß. Die Entscheidung ist dem Betroffenen bekanntzugeben. Er hat jedoch keinen Anspruch auf die Aushändigung einer Ausfertigung der Entscheidung ⁵⁵. Ein Exemplar ist der Kaderabteilung zuzustellen, die es bei einfachem und strengem Verweis für höchstens ein Jahr in die über jeden Werktätigen geführte und bei Arbeitsplatzwechsel beglei-

tende Personalakte aufnimmt. Bei vorbildlicher Führung ist eine frühere „Streichung“ möglich (§ 111 GBA).

Der Werk tätige kann bei dem Disziplinarbefugten oder bei dem übergeordneten Leiter Beschwerde gegen die Disziplinarmaßnahme erheben. Er kann ferner bei der Konfliktkommission des Betriebes Einspruch einlegen (§§ 144, 146 GBA; § 24 KKO). Die Konfliktkommission ist also auch Rechtsmittelinstanz für Entscheidungen im betrieblichen Disziplinarverfahren.

Die betrieblichen Konfliktkommissionen

352. Von besonderer Bedeutung für die Arbeitsdisziplin und die sozialistische Erziehung und Selbsterziehung der Werk tätigen wie auch der leitenden Kader im Betrieb sind die Konfliktkommissionen. Sie sind in erster Linie Gesellschaftliche Gerichte (vgl. unten Kapitel Rechtspflege). Hier sollen nur ihre spezifisch arbeitsrechtlichen Aspekte und ihre Einbettung in die Aufgaben des Betriebes dargestellt werden.

Bei Disziplinarverstößen eines Werk tätigen gilt die Beratung vor der Konfliktkommission gegenüber der Einleitung eines Disziplinarverfahrens nach der Theorie als das mildere Mittel. Sie wird bevorzugt, wenn der Disziplinarverletzer seine Pflichten sonst gewissenhaft erfüllt und die von der Konfliktkommission zu treffenden Maßnahmen erzieherisch ausreichend erscheinen.

Die Beratungen der Konfliktkommission finden grundsätzlich öffentlich und außerhalb der Arbeitszeit statt. Das Erscheinen vor der Konfliktkommission ist eine gesetzliche Pflicht (§ 8 Abs. 2 KKO). Nichterscheinen des Betroffenen führt gegebenenfalls zum Übergang des Streitfalles an die staatlichen Gerichte.

Jeder anwesende Werk tätige hat das Recht, der Konfliktkommission seine Ansicht zum Sachverhalt, zur Person des Betroffenen, zu den Ursachen des Konflikts, zur Rechtslage, zur erforderlichen Entscheidung und zu den Möglichkeiten der Bereinigung darzulegen. Auch die Beratung über den Beschluß der Konfliktkommission ist öffentlich.

Bei einer schuldhaften Verletzung der sozialistischen Arbeitsdisziplin kann die Konfliktkommission folgende Sanktionen beschließen:

- dem Werk tätigen eine Rüge zu erteilen,
- ihn zu verpflichten, sich vor dem Kollektiv zu entschuldigen oder eine solche Pflicht bestätigen,
- ihm andere, der Durchsetzung des Erziehungszieles dienende Pflichten aufzuerlegen oder solche Pflichten zu bestätigen,
- Verpflichtungen des Arbeitskollektivs zur Erziehung des Werk tätigen festzustellen.

Die Konfliktkommission kann von Erziehungsmaßnahmen absehen, wenn bereits durch die öffentliche Beratung der erzieherische Zweck erreicht ist (§ 29 KKO).

Ihre Beschlüsse können innerhalb von zwei Wochen nach der Zustellung des Beschlusses durch einen Einspruch beim Kreisgericht angefochten werden. Dem Staatsanwalt steht innerhalb von drei Monaten nach Beschlußfassung ein Anfechtungsrecht beim Kreisgericht zu, wenn der Beschluß einen rechtswidrigen Inhalt hat. Die staatlichen Gerichte haben in beiden Fällen die Übereinstimmung des Beschlusses mit der sozialistischen Gesetzmäßigkeit zu prüfen ⁵⁶.

Gesellschaftliche Bedeutung der Konfliktkommission

353. Um die Disziplinalgewalt der Konfliktkommission in der DDR zutreffend würdigen zu können, muß man sich die breite Streuung ihrer Zuständigkeiten in Arbeitsrechts-, Straf- und Zivilsachen vergegenwärtigen. Alle diese Gegenstände werden vor einer betrieblichen Rechtsprechungsinstantz behandelt (vgl. Kapitel Rechtspflege).

Die Konfliktkommission erfaßt mithin den Werk tätigen nicht nur in seinem betrieblichen Lebensbereich; sie kann auch für familiäre und andere Konflikte sowie bei allen einfachen Verstößen gegen die Strafgesetze zuständig werden. So beurteilen die Konfliktkommissionen vor und mit den Arbeitskollegen Verstöße gegen die Unterhaltungspflicht, Urkundenfälschungen, betriebsbedingte Unfälle mit Kraftfahrzeugen, betriebsbezogene Diebstähle, aber auch Warenhausdiebstähle, die Entwendung und den unbefugten Gebrauch von Kraftfahrzeugen oder einen Einbruch zur Beschaffung von Aktfotos ⁵⁷. Dabei spielt das Verhalten der Betroffenen im privaten Lebensbereich bei den Beratungen eine wichtige Rolle.

Ein wichtiges Ziel der Arbeit der Konfliktkommissionen ist die Aufdeckung und Beseitigung von Störfaktoren beim Ausbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung. Sie sind damit ein Teil des politischen Leitungs- und Kontrollsystems der Arbeiter- und Bauernmacht. Durch die Öffentlichkeit ihrer Beratungen wirken die Konfliktkommissionen ferner für den einzelnen wie für das Kollektiv, nach ihrer Zielsetzung und im Ergebnis wie ein betriebsöffentliches Moralforum, ein Organ der kameradschaftlichen Erziehung und Selbsterziehung.

Sein Ziel ist, „die wachsende Kraft der erzieherischen Einwirkung der Gesellschaft auf das Denken und Handeln der Menschen, besonders in der Hauptsphäre der Verwirklichung der sozialistischen Moral und Disziplin, in der sozialistischen Arbeit“ zu stärken. Die Beratung vor der Konfliktkommission soll dazu dienen, die „Beteiligten und die Werk tätigen des Arbeitskollektivs zur freiwilligen und bewußten Einhaltung der Grundsätze der sozialistischen Moral und des sozialistischen Rechts zu erziehen“ ⁵⁸.

Hier zeigt sich eine für das sozialistische Rechtsverständnis konstituierende enge Verschränkung von Recht und Moral, wie sie für Gemeinwesen mit einheitlicher und verbindlicher Gesellschafts- und Staatsideologie kennzeichnend ist. Das Recht, und besonders das Arbeitsrecht, richtet sich in der DDR nicht nur auf ein äußeres Verhalten, sondern zu-

Kapitel IV

gleich auf die Gesinnung der Menschen, ist also moralisches Recht, das die ganze Person ergreift⁵⁹.

Die Trennung zwischen gesellschaftlichen, betrieblichen und privaten Lebensbereichen gilt in der sozialistischen Gesellschaftsordnung und von deren „gesellschaftlichen Gerichten“ als überwunden.

Auszeichnungen als Mittel der sozialistischen Arbeitsdisziplin

354. Dem „veränderten Charakter der Arbeit im entwickelten System des Sozialismus“ und der „sozialistischen Arbeiterethik“⁶⁰ entspricht es, die Erziehung der Werktätigen zu dem höheren Maß von Disziplin und Bewußtsein nicht allein den repressiven Instrumenten der betrieblichen Disziplinarergänzung zu überlassen. Es gibt deshalb eine Vielzahl positiver materieller und ideeller Anreize, die sozialistische Arbeitsmoral zu fördern, besonders durch die Anerkennung hervorragender Leistungen und Ehrungen, Auszeichnungen (z. B. Held der Arbeit), Preise (z. B. Nationalpreis) und Medaillen (z. B. Verdienstmedaille der DDR)⁶¹. Staatliche Auszeichnungen können sowohl an einzelne Bürger als auch an Kollektive, Betriebe und Institutionen verliehen werden. Die Auszeichnung von Kollektiven setzt jedoch voraus, daß alle Kollektivmitglieder eine hohe Arbeitsmoral zeigen und individuell Anteil an der hervorragenden Arbeitsleistung haben. Der individuelle Anteil an der materiellen Prämie richtet sich nach dem Leistungsanteil des einzelnen Werktätigen.

Daneben sind in den betrieblichen Arbeits- oder Disziplinarordnungen Regelungen für die Auszeichnung vorbildlicher Arbeitsleistungen enthalten (§ 107 GBA). Solche Auszeichnungen sind:

- die schriftliche Anerkennung,
- die öffentliche Belobigung,
- Geld- oder Sachprämien,
- der Wanderwimpel für das beste Arbeitskollektiv des Betriebes,
- der Wanderwimpel des Bereiches für den besten Produktionsabschnitt bzw. die beste Abteilung,
- die Wanderfahne des Betriebes für den besten Bereich.

Die Auszeichnungsbefugnis und das Vorschlagsrecht bei staatlichen Auszeichnungen gilt als Teil der Leitungsbefugnis des Betriebsleiters. Daneben sind vielfältige weitere Vorschlags- und Anregungsbefugnisse vorgesehen (§ 12 Abs. 2, § 108 Abs. 2 GBA). Die Auszeichnung soll das Bestreben aller Werktätigen fördern, „künftig selbst hervorragende Arbeitsleistungen zu vollbringen“⁶².

b) Begründung der Arbeitsverhältnisse

355. In der Bundesrepublik steht es dem einzelnen grundsätzlich frei, wann, wo und mit wem er Arbeitsverträge abschließen will. Die Auswahlmöglichkeit ist abhängig von der Lage auf dem Ar-

beitsmarkt; sie richtet sich für den Arbeitgeber nach dem Angebot an Arbeitskräften, für den Arbeitnehmer nach dem an Arbeitsplätzen. Innerhalb dieses Spielraums sind für die Freiheit in der Auswahl des Partners eines zu begründenden Arbeitsverhältnisses personenbezogene Kriterien bestimmend. Daraus folgt, daß sich z. B. die Einstellungschancen älterer Arbeitnehmer so einschneidend verringern können, daß staatliche Hilfsmaßnahmen geboten sind. Ein Recht auf Arbeit im Sinne eines klagbaren Anspruches auf Abschluß eines bestimmten Arbeitsvertrages ist der Rechtsordnung der Bundesrepublik fremd⁶³.

Das verabschiedete neue Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG 1972) sieht allerdings zwingende Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates bei der Begründung von Arbeitsverhältnissen vor. Sie erstrecken sich sowohl auf generelle Entscheidungen der Personalpolitik der Unternehmen (Ausschreibung von Arbeitsplätzen, Aufstellen von Personalfragebogen, Auswahlrichtlinien und Beurteilungsgrundsätze) als auch auf die Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen (Einstellung, Umgruppierungen, Versetzungen). Dadurch wird das bisherige Entscheidungsrecht des Arbeitgebers zugunsten einer Mitentscheidung und -kontrolle des Betriebsrates eingeschränkt (§§ 93 bis 95, §§ 99 bis 101 BetrVG 1972). Das bedeutet zugleich eine mittelbare Stärkung der Tendenz des Arbeitsrechts der Bundesrepublik, den Arbeitnehmern einen stärkeren Rechtsschutz beim Erwerb und bei der Erhaltung ihrer Arbeitsplätze zu gewähren. Die gleiche Tendenz ist bei der Entwicklung des Kündigungsschutzes zu beobachten.

Für den Bürger der DDR ist das Recht auf Arbeit verfassungsrechtlich garantiert als das Recht auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation. Artikel 24 Abs. 1 Verf. gewährleistet jedoch kein subjektives Recht, das dem Bürger einen klagbaren Anspruch gäbe, sondern ist im Sinne eines Programmsatzes zu verstehen. Gleichzeitig soll das Recht auf Arbeit ein Recht auf inhaltlich gewandelte, sozialistische „Arbeit unter den Bedingungen der politischen und ökonomischen Macht der Werktätigen“⁶⁴ enthalten.

Das Recht auf Arbeit wird in engem Zusammenhang mit dem Recht des Werktätigen auf Mitwirkung an der Leitung des Betriebes und der Wirtschaft sowie mit dem Recht auf Bildung gesehen. Zur Sicherung des Rechts auf Arbeit ist der Staat u. a. verpflichtet, strukturpolitische Maßnahmen langfristig zu planen und die Werktätigen durch rechtzeitige und gründliche Vorbereitungen, durch Bereitstellung neuer Arbeitsplätze, Qualifizierung, Weiterbildung und Umschulung vor Arbeitslosigkeit zu schützen⁶⁵.

Die konkreten Ausformungen und die normative Bedeutung des Rechts auf Arbeit sind in der DDR mit ihrem chronischen Arbeitskräftemangel bisher noch nicht im Sinne eines gesamtwirtschaftlichen Überangebotes an Arbeitskräften bedeutsam geworden. Das garantierte Recht auf freie Arbeitsplatz-

wahl ist aber unter dem Gesichtspunkt zu sehen, daß in der DDR auch der Arbeitskräfteeinsatz Bestandteil der zentralen, allerdings für den Arbeits-einsatz stark regional orientierten wirtschaftlichen Gesamtplanung ist (Artikel 9 Verf.). Es stehen in der Regel nur solche Arbeitsplätze zur Auswahl, die den im Volkswirtschaftsplan enthaltenen Entwicklungslinien entsprechen.

Zur Sicherung der geplanten Proportionen der Arbeitskräfteverteilung wird im Rahmen der Arbeitskräftelenkung durch ökonomische Stimuli und durch andere Formen der gesellschaftlichen Einflußnahme auf den Werk tätigen eingewirkt. Administrative Methoden wie Einstellungsbeschränkungen und Werbeverbote gegenüber Betrieben sind praktische Instrumente der Arbeitskräftelenkung. Sie wird durch unterschiedliche staatliche und gesellschaftliche Institutionen vorgenommen, vornehmlich von den Ämtern für Arbeit und Berufsberatung auf Bezirks- und Kreisebene. Sie greift aber weniger in die Arbeitsplatzwahl der Werk tätigen ein, sondern erreicht ihre Ziele dadurch, daß die Befugnis der Betriebe, freie Arbeitskräfte einzustellen, beschränkt wird.

Der Unterschied zur Bundesrepublik ist nicht in der Einschränkung der Arbeitsplatzwahl seitens des einzelnen Arbeit suchenden zu sehen, der ja auch in der Bundesrepublik darauf angewiesen ist, daß die Stellung, die er sucht, angeboten wird, sondern darin, daß in der Bundesrepublik jeder Betrieb seinen Bedarf an Arbeitskräften selbst bestimmt und durch Angebote auf dem Arbeitskräftemarkt selbst zu decken versucht. Eine Beschränkung der freien Arbeitsplatzwahl in der DDR geht auch von den moralisch-ideologischen Appellen im Rahmen der Fluktuationsbeschränkung aus.

Als Korrelat zum Recht auf Arbeit ist der arbeitsfähige Bürger in der DDR zu „gesellschaftlich nützlicher Tätigkeit“ verpflichtet (Artikel 24 Abs. 2 Verf.). Diese Pflicht soll dadurch erfüllt werden, daß die Werk tätigen von ihrem Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes Gebrauch machen. Die Pflicht zu gesellschaftlich nützlicher Tätigkeit bedeutet hingegen nicht, daß die Zwangsverpflichtung von Werk tätigen zulässig ist ⁶⁶.

Die zwangsweise Begründung oder Aufrechterhaltung von Arbeitsrechtsverhältnissen ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich: Gemäß § 34 StGB DDR kann ein strafrechtlich zu einer Strafe ohne Freiheitsentzug Verurteilter im Urteil verpflichtet werden, für die Dauer einer Bewährungszeit seinen bisherigen oder einen ihm zuzuweisenden Arbeitsplatz nicht zu wechseln. Ein Wechsel des Betriebes durch den Verurteilten oder die Lösung des Arbeitsrechtsverhältnisses durch den Betrieb ist nur aus zwingenden Gründen zulässig und bedarf der Zustimmung des Gerichts. Die Verpflichtung zur Bewährung am Arbeitsplatz wird ausgesprochen, wenn das Vergehen des Täters Ausdruck eines hartnäckigen disziplinlosen Verhaltens ist (§ 30 StGB DDR) und die erzieherische Wirkung der zur Bewährung ausgesetzten Strafe nur dadurch gewährleistet erscheint.

c) Beendigung der Arbeitsverhältnisse

Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Zeitablauf, Zweckerreichung und Aufhebungsvertrag ist in beiden Rechtssystemen ähnlich in der rechtlichen Konstruktion, allerdings — insbesondere hinsichtlich des Aufhebungsvertrages — unterschiedlich in der praktischen Bedeutung.

Kündigungen in der Bundesrepublik

356. Die größte praktische Bedeutung kommt in der Bundesrepublik der Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung zu. Für den Arbeitnehmer ist die Kündigung in der Regel von einschneidender Bedeutung. Durch sie verliert er mit dem Arbeitsplatz in einer ihm vertrauten Umgebung seine bisherige Erwerbsgrundlage; sie kann für ihn und seine Familie die völlige Änderung der tatsächlichen Lebensverhältnisse (Wohnungswechsel, Ortswechsel) bedeuten. Meist übt daher der Arbeitnehmer ein Recht zur fristgemäßen oder fristlosen Kündigung nur dann aus, wenn er bereits einen anderen Arbeitsplatz vereinbart oder in Aussicht hat.

Für den Arbeitgeber bilden Kündigungen seitens der Arbeitnehmer einen Unsicherheitsfaktor; Einarbeitungszeiten neu eingestellter Arbeitnehmer bedeuten einen Verlust an wirtschaftlicher Effektivität. Auch darum ist der Arbeitgeber bemüht, Stammbesetzungen zu bilden. Die Bindung der Arbeitnehmer an den Betrieb wird durch die Schaffung sozialer Einrichtungen, betrieblicher Versorgungskassen und freiwilliger Sozialleistungen gefördert, deren Verlust mit der Kündigung verbunden ist.

Fristgemäße Kündigung

357. In der Bundesrepublik ist die Kündigung unter Einhaltung bestimmter Fristen grundsätzlich für den Arbeitnehmer jederzeit und ohne besondere Gründe zulässig; für den Arbeitgeber ist — von Kleinbetrieben, in denen in der Regel fünf oder weniger Arbeitnehmer ausschließlich der Lehrlinge beschäftigt werden, abgesehen — die freie Kündigung durch die gesetzlichen Regeln des Kündigungsschutzes so erheblich eingeschränkt, daß er im Ergebnis nur beim Vorliegen bestimmter gesetzlich anerkannter Gründe kündigen kann.

Die gesetzlichen Fristen, die bei einer ordentlichen Kündigung einzuhalten sind, waren früher für die verschiedenen Berufsgruppen in verschiedenen Gesetzen unterschiedlich geregelt. Sie haben durch das 1. Arbeitsrechtsvereinigungsgesetz aus dem Jahre 1969 eine im wesentlichen vereinheitlichte Regelung im BGB gefunden. Die Länge der Kündigungsfristen richtet sich nach Art und Dauer der Beschäftigung. Sie beträgt für Arbeiter mindestens zwei Wochen (§ 622 Abs. 7 BGB); für Angestellte beträgt sie mindestens sechs Wochen zum Ende eines Vierteljahres (§ 622 Abs. 1 BGB). Für ältere Arbeitnehmer mit längerer Betriebszugehörigkeit verlängern sich die Kündigungsfristen nach Maßgabe des Lebensalters und der Dauer der Beschäftigung, und zwar bei Angestellten auf höchstens sechs Monate (Gesetz über die Fristen für die Kündigung von Angestellten vom

Kapitel IV

9. Juli 1926, geltend nur für die Kündigung durch den Arbeitgeber), bei Arbeitern auf höchstens drei Monate (§ 622 Abs. 2 BGB), jeweils zum Ende eines Vierteljahres. Kürzere als die in § 622 Abs. 1 und 2 BGB genannten Kündigungsfristen können durch Tarifvertrag vereinbart werden. Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages gelten die abweichenden tarifvertraglichen Bestimmungen zwischen nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, wenn ihre Anwendung zwischen ihnen vereinbart ist. Für die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitnehmer darf einzelvertraglich keine längere Frist vereinbart werden als für die Kündigung durch den Arbeitgeber. Manche Tarifverträge enthalten die Regelung, daß ein Arbeitnehmer nach langjähriger Betriebszugehörigkeit nur noch aus ganz bestimmten Gründen bzw. fristlos gekündigt werden kann. Eine weitere Einschränkung der Kündigungsmöglichkeiten für den Arbeitgeber folgt aus tariflich vereinbarten Rationalisierungsabkommen.

Für Arbeitnehmer in Großbetrieben besteht häufig auf der Basis von Betriebsvereinbarungen ein erweiterter Kündigungsschutz. Die Kündigungsfristen haben neben der Schutzfunktion zugunsten des Arbeitnehmers den Zweck, dem Arbeitgeber bei Kündigung durch den Arbeitnehmer die Suche nach einem Ersatz und die Anpassung seiner Kalkulation und der Arbeitsabläufe an den Wegfall der Arbeitskraft zu ermöglichen.

Kündigungsschutz

358. Grenzen der freien Kündigungsmöglichkeit enthält das Kündigungsschutzgesetz (KSchG), das für alle Arbeitnehmer gilt, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und in demselben Betrieb oder Unternehmen ohne Unterbrechung länger als sechs Monate beschäftigt sind. Erhebt der gekündigte Arbeitnehmer binnen drei Wochen Klage beim Arbeitsgericht mit dem Ziel, die Kündigung für unwirksam zu erklären, so wird gerichtlich geprüft, ob die Kündigung „sozial gerechtfertigt“ gewesen sei. Versäumt der Arbeitnehmer diese Frist, so gilt die fristlose oder fristgemäße Kündigung regelmäßig als von Anfang an rechtswirksam.

Als sozial gerechtfertigt wird die Kündigung angesehen, wenn ausreichende Gründe in der Person oder in dem Verhalten des Arbeitnehmers vorliegen oder wenn dringende betriebliche Erfordernisse einer Weiterbeschäftigung entgegenstehen. Damit wird die Kündigung des Arbeitgebers an bestimmte sachliche und gerichtlich nachprüfbare Voraussetzungen gebunden. Als solche gelten mangelnde Eignung des Arbeitnehmers, fehlerhafte Leistungen, Vertragsverletzungen, dann Schwierigkeiten des Betriebes bei der Produktion, Rationalisierungsmaßnahmen oder Stilllegungen. Im Falle einer Kündigung aus dringenden betrieblichen Erfordernissen sind bei der Auswahl des zu kündigenden Arbeitnehmers soziale Gesichtspunkte wie Lebensalter, Zahl der Kinder, andere Einkunftsquellen und Chancen bei der Stellungsuche zu berücksichtigen.

Will ein Arbeitgeber einen erheblichen Teil der Belegschaft, in Großbetrieben z. B. mehr als 50 Arbeit-

nehmer, innerhalb eines Monats entlassen, so muß er dies dem Arbeitsamt mit einer beigefügten Stellungnahme des Betriebsrates vorher anzeigen. Während einer Spererfrist bis zu zwei Monaten können die Entlassungen nur mit Zustimmung des Landesarbeitsamtes wirksam werden.

Betriebsratsmitgliedern kann nur aus wichtigem Grund und mit Zustimmung des Betriebsrats (§ 103 BetrVG 1972) gekündigt werden. Ihre ordentliche Kündigung ist, abgesehen vom Fall der Betriebsstillegung, unzulässig. Besonderen Kündigungsschutz genießen ferner Schwerbeschädigte, Frauen vor und nach der Niederkunft sowie Wehrpflichtige während des Wehrdienstes.

Fristlose Kündigung

359. Die außerordentliche Kündigung ermöglicht es jedem Vertragsteil, sich von befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnissen aus wichtigem Grund durch Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu lösen, wenn Tatsachen vorliegen, auf Grund derer dem Kündigenden unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles und unter Abwägung der Interessen beider Vertragsteile die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses bis zum Ablauf der Kündigungsfrist oder bis zu der vereinbarten Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht zuge-
mutet werden kann.

Die tatsächlichen Umstände sind unter Abwägung der gegenseitigen Interessen zu berücksichtigen. Gründe für die fristlose Kündigung eines Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber können z. B. schuldhafte Treuepflichtverletzungen, Begehung strafbarer Handlungen unter Umständen schon der begründete Verdacht einer schweren Straftat, beharrliche Arbeitsverweigerung und schwere Verstöße gegen die betriebliche Ordnung sein. Gründe für die fristlose Kündigung seitens des Arbeitnehmers können z. B. Nichtzahlung des Arbeitslohns, grobe Verletzung der Fürsorgepflicht, Tätlichkeiten gegen den Arbeitnehmer oder ernstliche Bedrohung von dessen Leben und Gesundheit sein. Ein Verschulden ist nicht erforderlich, bei der Interessenabwägung aber zu beachten. Die fristlose Kündigung ist innerhalb von zwei Wochen nach Kenntniserlangung der tatsächlichen Umstände durch den Kündigungsberechtigten auszusprechen. Der Kündigungsgrund ist auf Verlangen unverzüglich schriftlich dem Kündigungsempfänger mitzuteilen. Die Unwirksamkeit einer außerordentlichen Kündigung muß ebenfalls innerhalb der Dreiwochenfrist des Kündigungsschutzgesetzes geltend gemacht werden.

Anfechtung

360. Arbeitsverträge können, wenn rechtlich bedeutsame, für die Fortsetzung des Arbeitsvertrages erhebliche Irrtümer, arglistige Täuschungen oder widerrechtliche Drohungen beim Vertragsschluß vorliegen, nach den allgemeinen Bestimmungen des BGB angefochten werden. Die Anfechtung wirkt nach Arbeitsantritt nur für die Zukunft. Sie hat also praktisch die gleiche Wirkung wie eine fristlose, außerordentliche Kündigung.

Formvorschriften

361. Entsprechend der Rechtsordnung der Bundesrepublik, die nur bei besonderen Umständen Formvorschriften für die Eingehung oder Auflösung eines Vertrages kennt, hat die Kündigung eines Arbeitsvertrages keine gesetzlich vorgeschriebene Form, kann daher auch mündlich, muß aber, im Hinblick auf ihre Gestaltungswirkung, eindeutig erklärt werden. Abweichende Vereinbarungen über zusätzliche Formerfordernisse sind im Einzelarbeitsvertrag oder in Kollektivvereinbarungen zulässig und verbreitet.

Nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1972 ist die Anhörung des Betriebsrats vor jeder, auch der außerordentlichen, Kündigung zwingend vorgeschrieben. Vorstöße gegen dieses Mitwirkungsrecht des Betriebsrates machen die vom Arbeitgeber ausgesprochene Kündigung unwirksam. Darüber hinaus kann der Betriebsrat einer vom Arbeitgeber beabsichtigten Kündigung widersprechen, wenn bestimmte, gesetzlich festgelegte Widerspruchsgründe vorliegen. Schließlich ist auch die Rechtsstellung des Betriebsrates (§ 99 Abs. 4 BetrVG 1972) und des gekündigten Arbeitnehmers (§ 102 Abs. 5 BetrVG 1972) beim Streit über die Berechtigung einer Kündigung verstärkt worden.

Aufhebungs- und Änderungsvertrag in der DDR

362. In der DDR ist die gebräuchlichste Form der Beendigung eines Arbeitsrechtsverhältnisses der Aufhebungsvertrag⁶⁷, der zwischen den Partnern eines Arbeitsrechtsverhältnisses abgeschlossen wird. Er wird als Ausdruck der durch gemeinsames Abwägen und Handeln erreichten Übereinstimmung der gesellschaftlichen und persönlichen Interessen angesehen⁶⁸, während eine Kündigung in der DDR immer auch als Ausdruck ungelöster Konflikte gilt. Die Funktion des Aufhebungsvertrages besteht darin, die Beendigung des Arbeitsrechtsverhältnisses flexibel zu gestalten und den sich entwickelnden und verändernden Verhältnissen im Sinne einer planvollen Leitungsverantwortung der Betriebe anzupassen.

Der Abschluß eines Aufhebungsvertrages muß zwar begründet werden, ist aber nicht vom Vorhandensein inhaltlich eng umschriebener Gründe abhängig⁶⁹. Auch die Einhaltung von Fristen ist nicht erforderlich. Jedoch wird betont, daß der Aufhebungsvertrag nicht zur Umgehung der dem Schutz des Werktätigen dienenden gesetzlichen Anforderungen an eine Kündigung benutzt werden darf und nur dann zulässig ist, wenn es für den Werktätigen auf Grund der Sachlage auf die Rechtsgarantien nicht ankommt⁷⁰.

Die Parteien des Aufhebungsvertrages können dessen Wirksamkeit innerhalb einer bestimmten Frist durch das Kreisgericht nachprüfen lassen. Entsprechendes gilt für den Änderungsvertrag, der in der DDR an die Stelle der für unzulässig gehaltenen Änderungskündigung getreten ist.

Die Betriebe der DDR werden neuerdings veranlaßt, den Arbeitsplatzwechsel durch sogenannte Dreiecksverträge zwischen zwei Betrieben und dem wech-

selnden Werkträgen zu lenken. Dadurch soll der Austausch von Arbeitskräften zwischen den Betrieben auf den Planbedarf abgestimmt werden.

Fristgemäße Kündigung

363. Eine ordentliche Kündigung seitens des Betriebes darf in der DDR nur ausgesprochen werden, wenn bestimmte Gründe für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorliegen. Geht die Kündigung vom Werkträgen aus, so sieht das Gesetz für deren Zulässigkeit keine rechtlichen Beschränkungen vor.

Tatsächlich spielt der „Kampf gegen spontane Arbeitskräftebewegungen“⁷¹, also das Problem der Fluktuation, eine für die volkswirtschaftlichen Planungsstäbe erhebliche Rolle. Arbeitskräftebewegungen werden nur dann als erwünscht, etwa durch höheres Arbeitseinkommen in bestimmten Wirtschaftszweigen, gefördert, wenn die Wanderung und damit Umstrukturierung der Arbeitskräfte den Zielen der Perspektivpläne entspricht. Die Betriebs- und Gewerkschaftsleitungen werden aufgefordert, die Ursachen unerwünschter Fluktuation aufzudecken und zu überwinden. Bei Kündigung von Werkträgen, die nicht dem Arbeitskräfteplan und seinen Zielen entsprechen, sind ideologisch-moralische Appelle der betrieblichen und gewerkschaftlichen Leitungsorgane ein Instrument der Fluktuationsbekämpfung. Das geschieht jedoch bei aller Betonung der grundlegenden Interessenübereinstimmung unter Hinweis auf das gesetzlich nicht beschränkte Kündigungsrecht des einzelnen, das jetzt in Artikel 24 Abs. 1 S. 1 Verf. als garantiert anzusehen sein wird.

Ein Anreiz zum Verbleiben im Betrieb oder zu einem Wechsel in wirtschaftspolitisch erwünschten Fällen wird auch durch die Jahresendprämie gegeben, die mindestens ein Drittel und höchstens das Zweifache eines Monatsverdienstes beträgt⁷². Bei einem Betriebswechsel kann ein Anspruch auf anteilige Jahresendprämie nur dann geltend gemacht werden, wenn das Ausscheiden des Werkträgen aus dem Betrieb oder die Aufnahme seiner Tätigkeit im Betrieb während des Planjahres im gesellschaftlichen Interesse lag. Die Entscheidung des Betriebsleiters über die Berechtigung eines solchen Anspruchs unterliegt der Nachprüfung durch die Konfliktkommission oder das Gericht. Maßgebliche Umstände für die Beurteilung bilden die persönlichen Interessen des Werkträgen, die Belange des Betriebes, in dem er bisher tätig war, und desjenigen, in dem der Werkträge nunmehr arbeitet. Eine Gleichsetzung der Interessen des Betriebes und denen der Gesellschaft wird als fehlerhaft angesehen; ebenso reicht es für die Annahme eines Betriebswechsels im gesellschaftlichen Interesse nicht aus, wenn der Werkträge in seinem neuen Betrieb ein höheres Einkommen erzielt; jedoch kann dies ein Hinweis auf die Bedeutung der dem Werkträgen obliegenden neuen Aufgaben sein⁷³.

Tatsächlich kommt bis zur Meisterebene eine Fluktuation der Werkträgen in erheblichem Umfang vor. Auch der Versuch der Betriebe, durch Bereitstellen von Betriebswohnungen die Werkträgen an den Be-

Kapitel IV

trieb zu binden, wirkt insofern nur beschränkt, als durch die Förderung betrieblichen Wohnungsbaus viele Betriebe, so in der Regel auch die von den Kündigenden in Aussicht genommenen, Wohnungen anbieten können.

Der Arbeitsplatzwechsel gestaltet sich schwieriger für leitende Kader, etwa von der Abteilungsleiterstufe an. Die Schwierigkeit liegt hierbei insbesondere im Finden eines neuen einstellungsbereiten und einstellungsfähigen Betriebs; denn alle Personen, die auf Grund ihrer beruflichen Arbeit für die Gesellschaft wichtig sind, unterliegen dem sogenannten Nomenklatorsystem, d. h. ihr beruflicher Werdegang, also auch der Arbeitsplatzwechsel, wird vor allem durch die von den Kaderabteilungen betriebene Kaderpolitik bestimmt.

364. Die Kündigungsfrist beträgt mindestens 14 Tage. Im Arbeitsvertrag können unter Umständen Kündigungsfristen bis zu 3 Monaten und besondere Kündigungsstermine vereinbart werden.

Die Möglichkeiten des Betriebes, einem Werktätigen zu kündigen, sind durch das Gesetzbuch der Arbeit und seine außerordentlich strenge Auslegung seitens des Obersten Gerichts stark eingeschränkt. Neben dem Mangel an Arbeitskräften und der Möglichkeit des Aufhebungsvertrages ist dies der Grund, warum Kündigungen durch den Betrieb selten vorkommen⁷⁴.

Die fristgemäße Kündigung eines Werktätigen ist nach § 31 Abs. 2 GBA nur zulässig,

- wenn sie infolge Änderung der Produktion des Struktur- bzw. Arbeitskräfteplanes notwendig ist (diese Art der Kündigung kommt verhältnismäßig selten vor);
- wenn der Werktätige für die vereinbarte Arbeit nicht geeignet ist.

Die Kündigung wegen Nichteignung wird aber von der Rechtsprechung erst dann zugelassen, wenn der Betrieb sich längere Zeit ohne Erfolg bemüht hat, den Werktätigen anzuleiten, zu qualifizieren und in seiner beruflichen Entwicklung so zu fördern, daß er die Kenntnisse und Fähigkeiten für die vereinbarten Arbeitsaufgaben erwerben kann⁷⁵.

Selbst bei Vorliegen einer dieser enumerativ genannten Kündigungsgründe für die Wirksamkeit einer fristgemäßen Kündigung wird vom Gesetz als weitere Voraussetzung gefordert, daß die Beendigung des Arbeitsrechtsverhältnisses „gesellschaftlich notwendig“ ist. So muß der Betrieb alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben, den Arbeitsvertrag etwa durch Übernahme einer anderen Arbeit im Betrieb, wenn auch unter veränderten Bedingungen, aufrechtzuerhalten. So wurde eine Kündigung wegen Nichteignung vom Gericht für unwirksam erklärt, weil der Betrieb sich nicht bemüht hatte, einen Verkaufsstellenleiter, der sich verschiedener Pflichtwidrigkeiten auf dem Gebiet der Kassen- und Buchführung schuldig gemacht hatte, an einer Stelle einzusetzen, an der er weiteren Schaden nicht angerichtet hätte⁷⁶. Die Gründe für die möglichst weitgehende Bindung labiler Werktätiger an ihren Betrieb

liegen einmal in der größeren Chance der Resozialisierung, zum anderen darin, daß der Werktätige beim Arbeitsplatzwechsel im Zweifel wieder in einen volkseigenen Betrieb gelangt. Die Fluktuation von leistungsschwachen und labilen Werktätigen hat also aus der Sicht des gesamtgesellschaftlichen „Arbeitgebers“ keinen Vorteil.

Fristlose Entlassung

365. Fristgemäße Kündigung und fristlose Entlassung sind in der DDR zwei grundsätzlich verschiedene Rechtsinstitute; sie haben lediglich gemeinsam, daß sie ein Arbeitsverhältnis beenden. Während die fristgemäße Kündigung dazu dient, Arbeitsrechtsverhältnisse nicht benötigter oder ungeeigneter Arbeitskräfte zu lösen, handelt es sich bei der fristlosen Entlassung ausschließlich um eine schwere disziplinarische Maßnahme. Die fristlose Entlassung ist in der Regel nur nach erfolglos gebliebenen Erziehungs- und Disziplinarmaßnahmen zulässig. Ein Grund für die fristlose Entlassung ist die schwerwiegende Verletzung der staatsbürgerlichen Pflichten oder der sozialistischen Arbeitsdisziplin (§ 32 GBA).

Das zugängliche Material darüber, in welchen Fällen solche Verletzungen und damit die Zulässigkeit der fristlosen Entlassung angenommen wurde, ist dürftig. In der Rechtsprechung wird betont, der leichtfertige Ausspruch einer fristlosen Entlassung liege weder im gesellschaftlichen noch im betrieblichen Interesse⁷⁷. Für die Annahme der Verletzung staatsbürgerlicher Pflichten reicht nach Ansicht des Schrifttums das Vertreten undemokratischer, falscher, aber nicht „feindlicher“ politischer Auffassungen nicht aus, ebensowenig Kritik an übergeordneten Organen⁷⁸.

Auch strafbare Handlungen des Werktätigen berechtigen nicht ohne weiteres zur fristlosen Entlassung. Ein Betrieb, der das Arbeitsverhältnis mit einem Werktätigen wegen Antritts einer Freiheitsstrafe von kurzer Dauer, d. h. bis zu 12 Monaten, beendet, begibt sich nach Ansicht des Obersten Gerichts in schroffen Widerspruch zu den Grundsätzen des sozialistischen Rechts und der Gerechtigkeit. Für den Erziehungsprozeß sei es von großer Bedeutung, daß der Werktätige nach der Strafverbüßung in seinen Betrieb zurückkehren und seine bisherige Arbeit wiederaufnehmen könne⁷⁹. Auch hier hat der gesamtgesellschaftliche Aspekt Vorrang vor betrieblichen Gesichtspunkten.

Da die fristlose Entlassung nur als Erziehungsmittel betrachtet wird, kann der Werktätige niemals eine fristlose Kündigung aussprechen. Ihm verbleibt nur die fristgemäße Kündigung.

Formvorschriften

366. In der DDR bedürfen der Aufhebungsvertrag, die Kündigung und die fristlose Entlassung der Schriftform unter gleichzeitiger Angabe der genau bezeichneten Gründe. Die Umdeutung einer fristlosen in eine fristgemäße Kündigung sowie das Nachschieben von Kündigungsgründen sind unzulässig. Die Abteilungsgewerkschaftsleitung bzw. Be-

triebsgewerkschaftsleitung muß jeder Kündigung oder Entlassung durch den Betrieb vorher zustimmen; bei der fristlosen Entlassung kann die Zustimmung ausnahmsweise innerhalb einer Woche nachgeholt werden. Jede Kündigung oder Entlassung, der es an der vorgeschriebenen Form oder an der Zustimmung der Gewerkschaftsorgane mangelt, ist von vornherein nichtig. Die Geltendmachung daraus entstandener Rechte durch Anrufung des dazu bestimmten Organs unterliegt keiner bestimmten Frist.

367. Die in beiden Systemen unterschiedlich gestalteten Kündigungsrechte beruhen auf den divergierenden Rechts- und Wirtschaftsordnungen.

In der DDR hat das Kündigungsrecht die Funktion, die Interessen der Werktätigen an der Beibehaltung und auch am Wechsel ihres Arbeitsplatzes zu sichern sowie der Aufgabenstellung des Arbeitsrechts als Arbeitserziehungsrecht zu entsprechen. Vor allem aber hat das Kündigungsrecht die volkswirtschaftlich bestimmte Aufgabe der Arbeitskräfte lenkung. In einer zentral geplanten Wirtschaft stören spontane Arbeitskräftebewegungen die planmäßige Verteilung der Arbeitskräfte, erzeugen Warte- und Stillstandszeiten wegen des Ausfalls von Arbeitern, Unterbesetzungen und Kosten für die Einarbeitungszeit neu eingestellter Werktätiger mit der Folge des Sinkens der Produktivität. Die die Kündigungsmöglichkeit wie die Zahl der Kündigungen einschränkenden Bestimmungen und deren strenge Anwendung durch die Gerichte sind folglich darauf zurückzuführen, daß Kündigungen wegen der negativen Auswirkungen auf die Arbeitserziehung wie auf die Planerfüllung grundsätzlich unerwünscht sind. Mit der gewissenhaften Beachtung der Formalien bei der Kündigung werden nicht nur die Rechte der Werktätigen in besonderem Maße gesichert; darüber hinaus können die Fluktuation und ihre Motive besser kontrolliert und kalkulierbar gemacht werden.

Die Rechts- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik hingegen geht davon aus, daß jede Partei des Arbeitsvertrages in einem marktwirtschaftlichen System innerhalb gewisser Grenzen berechtigt sein muß, diesen unter rechtlich vertretbaren Gesichtspunkten und Formen einseitig zu lösen. Der Arbeitgeber bzw. Unternehmer soll zur Erfüllung seiner Betriebsaufgaben und zur Sicherung eines ungestörten Arbeitsablaufs Verträge mit denjenigen Arbeitnehmern fristgemäß oder bei wichtigem Grund auch fristlos lösen können, die für die Fortführung des Betriebes nicht mehr benötigt werden oder die den Betriebsablauf unzumutbar stören.

Der Vorrang gesamtgesellschaftlicher Gesichtspunkte bei der Beschäftigung leistungsschwacher oder labiler Arbeitnehmer gegenüber den Interessen des Einzelunternehmens im Rahmen der betrieblichen Personalpolitik ist dem Arbeitsrecht der Bundesrepublik nur in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen (Mutterschutz, Jugendschutz, Schwerbeschädigtenschutz) bekannt. Der Arbeitsbegriff der DDR im Sinne eines zentral geplanten und gelenkten gesamtgesellschaftlichen Erziehungsprozesses zum Aufbau des Sozialismus ist der Rechts- und Wirtschafts-

ordnung der Bundesrepublik fremd. Eine Zuweisung solcher Aufgaben an die Betriebe würde sowohl mit den gesellschaftlichen Leitbildern des Grundgesetzes als auch mit dem Privateigentum an den Produktionsmitteln im Widerspruch stehen.

3. Arbeitsrecht als spezielles Schutzrecht

a) Allgemeine Schutzrechte und Sonder Vorschriften für Personengruppen

368. In beiden Staaten bestehen für alle Arbeitenden allgemeine Schutzvorschriften. Darüber hinaus sind für besonders schutzbedürftige Personengruppen spezielle Regelungen getroffen worden. Hiervon getrennt sollen die Unfallschutzrechte erörtert werden.

In der Bundesrepublik kann im Bereich des Arbeitsvertragsrechts durch unabdingbare gesetzliche Vorschriften eine bestimmte Gestaltung der Arbeitsverträge erzwungen werden (Mindestarbeitsbedingungen, z. B. Höchstarbeitszeit, Urlaubsrecht).

Darüber hinaus wird in der Bundesrepublik die Freiheit zur Gestaltung der Einzelarbeitsverträge durch meist öffentlich-rechtliche Vorschriften zusätzlich insoweit beschränkt, als dem Arbeitgeber Pflichten zum Schutz der Arbeitnehmer auferlegt werden (z. B. Unfallschutz).

In der DDR finden sich Schutzbestimmungen im Gesetzbuch der Arbeit und in mehreren Verordnungen. Inhaltlich weichen diese Vorschriften so wenig von den Schutzbestimmungen in der Bundesrepublik ab, daß auf eine ausführliche Darstellung verzichtet werden kann. Lediglich bei wenigen Schutzrechten zugunsten der Arbeitnehmer bestehen gewichtige Unterschiede inhaltlicher Art, die zum Teil auf die verschiedenen Grundauffassungen in beiden Systemen zurückzuführen sind.

In der Bundesrepublik werden in der Arbeitszeitordnung⁸⁰ aus Gründen des Gesundheitsschutzes Höchstarbeitszeiten festgesetzt. Es entspricht der marktwirtschaftlichen Grundkonzeption des Arbeitslebens in der Bundesrepublik, daß diese durch vertragliche Vereinbarungen der Arbeitsvertragsparteien oder ihrer Kollektivorgane unterschritten werden dürfen.

In der DDR hingegen sind die Vorschriften im 6. Kapitel des Gesetzbuches der Arbeit über die Arbeitszeit zwingender Natur (§ 67 Abs. 1 GBA)⁸¹. Das entspricht der bereits oben dargestellten Rechts- und Wirtschaftsordnung der DDR, die abweichenden vertraglichen Vereinbarungen der Parteien des Einzelarbeitsverhältnisses nur minimalen Spielraum läßt.

Aus diesen Gründen sind auch die Vorschriften über den Erholungsurlaub⁸² von 15 Arbeitstagen im Kalenderjahr in der DDR zwingender Natur, während das Bundesurlaubsgesetz vom 8. Januar 1963 nur die Mindestdauer des jährlichen Urlaubs auf 15 (ab 35. Lebensjahr: 18) Arbeitstage festgelegt, von der zugunsten der Arbeitnehmer abgewichen werden kann und regelmäßig abgewichen wird. Das gilt

Kapitel IV

übrigens in beiden Staaten für mittleres und gehobenes Führungspersonal, also für die leitenden Angestellten in der Bundesrepublik und die leitenden Kader und die Angehörigen der Intelligenz in der DDR.

369. In beiden Systemen werden Schwerbeschädigte, Heimarbeiter und arbeitende Jugend⁸³ speziell geschützt. Besonderen Schutz genießt in beiden Systemen auch die Frau, insbesondere die schwangere⁸⁴.

Beachtenswerte Unterschiede bestehen für die Frauenarbeit insofern, als die werktätige Frau in der DDR in § 2 Abs. 6 GBA bei Belastung durch familiäre Pflichten die Möglichkeit einer Teilzeitbeschäftigung haben soll.

Zwar geht man dort davon aus, daß die Teilzeitbeschäftigung der Frau weder ihren individuellen (Gleichberechtigung in der beruflichen Qualifikation) noch den gesellschaftlichen Interessen entspricht⁸⁵. Gleichwohl ist der Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen in der DDR zwischen 1965 und 1970, bezogen auf alle verheirateten Frauen, von 21,5 % auf 28,5 % gestiegen, während die Quote der vollbeschäftigten nur von 48,5 % auf 52,5 % zunahm⁸⁶.

In der Bundesrepublik kann jeder Arbeitnehmer Teilzeitarbeit vereinbaren. Die Lage am Arbeitsmarkt hat hier ebenfalls zu einer verbreiteten Teilzeitarbeit von verheirateten Frauen geführt. Genaue statistische Angaben fehlen.

Ferner können Mutter oder Vater in der DDR nach § 128 GBA verlangen, daß sie von der Arbeit freigestellt werden, wenn dies zur Pflege ihres erkrankten Kindes erforderlich ist. Für die Dauer von 2 Tagen erhält die Mutter dann Krankengeld von der Sozialversicherung und Ausgleichszahlungen vom Betrieb bis zur Höhe von 90 % des Nettodurchschnittsverdienstes. Muß sie länger von der Arbeit fernbleiben, erhält sie für die Dauer von insgesamt 4 Wochen im Kalenderjahr Krankengeld. Werktätige mit Kindern werden bei einer Erkrankung ihres nicht berufstätigen Ehegatten von der Arbeit freigestellt, wenn die Betreuung der Kinder nicht anders zu sichern ist. Sie erhalten aus dem betrieblichen Kultur- und Sozialfonds 50 % ihres Arbeitsverdienstes bis zu 4 Wochen im Jahr.

Ähnliche gesetzliche Regelungen bestehen in der Bundesrepublik nicht. Es besteht lediglich die Möglichkeit zu einzelvertraglicher oder kollektivrechtlicher Vereinbarung.

370. Hinsichtlich der Bestimmungen über den Mutterschutz ist in der DDR als Besonderheit festzustellen, daß die Mutter im Anschluß an den ihr zustehenden Wochenurlaub von 8 Wochen nach der Entbindung⁸⁷ vom Betrieb unbezahlte Freizeit bis zur Vollendung des ersten Lebensjahres des Kindes verlangen kann, ihr also für diese Zeit der Arbeitsplatz erhalten bleibt. Diese Regelung steht im Zusammenhang mit der in der DDR auch für Frauen geltenden generellen Arbeitspflicht. In der Bundesrepublik ist ein vergleichbarer gesetzlicher Arbeitsplatzschutz im Rahmen des Mutterschutzes nicht

vorgesehen. Allerdings bleiben der Frau, die innerhalb eines Jahres nach der Entbindung in ihrem bisherigen Betrieb (ohne Rechtsanspruch) wieder eingestellt wird, bestimmte Rechte aus dem früheren Arbeitsverhältnis erhalten.

b) Gefahrenschutz

371. Besonderheiten in beiden Staaten ergeben sich auch im Unfallschutzrecht. Die Unterschiede sind hier nicht in der Motivation zu finden, sondern vor allem in der Ausgestaltung der Schutzpflichten und der Kontrolle ihrer Einhaltung.

In der Bundesrepublik ergeben sich unabdingbare Schutz- und Fürsorgepflichten des Arbeitgebers einmal bereits aus der Vorschrift des § 618 BGB, die den Arbeitgeber verpflichtet, Regelungen zu treffen, um den Dienstverpflichteten gegen Gefahr für Leben und Gesundheit zu schützen. Darüber hinaus unterliegen alle von der Gewerbeordnung erfaßten Betriebe öffentlichen Arbeitsschutzvorschriften⁸⁸, die auch den Arbeitnehmer zu einem bestimmten Verhalten im Betrieb anhalten. Daneben besteht eine Vielzahl sehr detaillierter Unfallverhütungsvorschriften, die von den Berufsgenossenschaften nach Genehmigung durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung erlassen werden. Die Einhaltung aller Arbeitsschutzvorschriften ist für den Arbeitgeber zugleich eine arbeitsvertragliche Pflicht gegenüber den Arbeitnehmern. Die Berufsgenossenschaften als Zwangsverbände von Unternehmern der gegen Unfall versicherten Betriebe haben nicht nur die Aufgabe der Unfallversicherung, sondern auch die der Unfallverhütung⁸⁹.

Auch kollektivrechtliche Vereinbarungen (Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen) können Arbeitsschutznormen zugunsten der Arbeitnehmer enthalten⁹⁰.

Darüber hinaus bietet das Gesetz über technische Arbeitsmittel vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 717) weitere Ansatzpunkte für die Verminderung der Unfallgefahren. Das Gesetz erfaßt u. a. alle technischen Geräte, die in landwirtschaftlichen und gewerblichen Betrieben benutzt werden. Hersteller und Importeure dürfen diese Geräte nur in den Verkehr bringen oder ausstellen, wenn sie nach den anerkannten Regeln der Sicherheitstechnik gebaut worden sind.

Eine wichtige Rolle im Rahmen der Unfallverhütung kommt der Unfallforschung zu. Ihre Förderung und Koordinierung ist der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung übertragen worden.

372. Die Kontrollinstanzen, die in der Bundesrepublik die Einhaltung der Sicherheitsregeln überwachen, sind auf verschiedene Rechtsträger verteilt. Neben der staatlichen Gewerbeaufsicht gehören dazu die technischen Aufsichtsdienste der Berufsgenossenschaften und die Technischen Überwachungsvereine. Weitere Einrichtungen, deren Aufgabe die Verbesserung der Sicherheitstechnik ist, sind die bereits erwähnte Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung und gemeinsame Einrichtungen der Tarifpartner, etwa der Bundesarbeitsgemeinschaft für Arbeitssicherheit⁹¹.

In der DDR wurde auf der Grundlage der Arbeitsschutzverordnung vom 22. September 1962 ein System von Arbeitsschutzverordnungen und Arbeitsschutzrichtlinien⁹² eingeführt. Die Unfallforschung ist in besonderem Maße staatlich gefördert worden.

Alle Betriebsanlagen und Arbeitsmittel sollen nur so projektiert, konstruiert, hergestellt und errichtet werden, daß sie hohe Sicherheit für den Werk tätigen gewährleisten. Sie können nur dann angeboten, verkauft oder in Betrieb gesetzt werden, wenn sie von den Überwachungsorganen freigegeben wurden und die Merkmale der „Schutzgüte“ erfüllen, d. h. die gesetzlich festgelegte Qualität an Sicherheit, Hygiene und Erleichterung der Arbeit aufweisen⁹³. Die für die Projektierung, Konstruktion und Herstellung von Arbeitsmitteln sowie die für die Entwicklung neuer Arbeitsverfahren verantwortlichen Mitarbeiter in den Betrieben müssen sich vor der Durchführung ihrer Arbeiten von Schutzgütekommisionen beraten lassen.

Der FDGB, gewerkschaftliche Arbeitsschutzinspektoren, Inspektionen der Technischen Überwachung, Organe des Staatlichen Gesundheitswesens üben Kontrolle aus, beraten und schließen Kollektivverträge mit arbeitsschutzrechtlichem Inhalt ab⁹⁴. Der Vergleich der beiden Unfallschutzsysteme wird besonders interessant im Hinblick auf die Tatsache, daß die Anzahl der gemeldeten Arbeitsunfälle in der DDR nur etwa halb so groß ist wie in der Bundesrepublik⁹⁵. Eine Analyse der Ursachen für die unterschiedlichen statistischen Ergebnisse liegt bisher nicht vor.

4. Förderung der Arbeitnehmer bzw. Werk tätigen

373. Bundesrepublik wie DDR haben mit zunehmender Industrialisierung einen steigenden Bedarf an immer qualifizierteren, flexibleren und mobileren Arbeitskräften. Die Ausbildung⁹⁶ zu einem Beruf vor Eintritt in das Erwerbsleben reicht heute in der Regel nicht aus. Auch diejenigen Arbeitskräfte, die bereits im Erwerbsleben stehen, müssen sich an die Veränderungen in der Arbeitswelt anpassen.

Das Arbeitsförderungsgesetz

374. Die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung findet ihre gesetzliche Regelung im Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582). Das Gesetz kennzeichnet einen entscheidenden Wandel der staatlichen Arbeitsmarktpolitik von der Beseitigung negativer Entwicklungsergebnisse zur aktiven und präventiven Gestaltung des Arbeitsmarktes. Darin drückt sich der Wandel zu einem sozialstaatlichen Arbeitsmarktkonzept aus. Neben der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung der Arbeitnehmer sieht das Arbeitsförderungsgesetz u. a. die Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfen für die betriebliche Berufsausbildung vor. Die Förderung von schulischen Ausbildungsgängen ist dagegen im Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 26. August 1971 geregelt.

Das Arbeitsförderungsgesetz soll nach § 2 AFG insbesondere dazu beitragen, daß

- weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintritt oder fort dauert,
- die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird,
- nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden,
- die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter gefördert wird,
- Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren, sowie ältere Erwerbstätige beruflich eingegliedert werden,
- die Strukturen der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert werden.

Diese Aufgabenstellung versucht das Arbeitsförderungsgesetz durch folgende Mittel zu lösen:

- Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
- Arbeitsberatung, d. h. z. B. Auskunfterteilung über die Lage auf dem Arbeitsmarkt,
- Arbeitsvermittlung,
- Beihilfen zur betrieblichen Berufsausbildung,
- Förderung der beruflichen Fortbildung,
- Förderung der beruflichen Umschulung,
- Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen,
- Wiedereingliederung von Frauen, älteren Arbeitnehmern sowie Behinderten in das Arbeitsleben,
- Leistungen an Arbeitslose.

375. Die berufliche Fortbildung der Arbeitnehmer, die dem beruflichen Aufstieg oder der Anpassung an die technische und wirtschaftliche Entwicklung dient, wird nach §§ 41—46 AFG gefördert

- durch Zahlung von Unterhaltsgeld bei Vollzeitunterricht oder wenn mindestens ein Drittel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ausfällt, und
- durch volle oder teilweise Übernahme der notwendigen Kosten, die durch die Fortbildungsmaßnahmen entstehen.

Das Unterhaltsgeld besteht aus dem Hauptbetrag und den Familienzuschlägen. Die Höhe des Hauptbetrages richtet sich nach dem bisherigen Arbeitsentgelt. Zusammen mit dem Familienzuschlag beträgt er bis zu 95 % des vorherigen Nettoverdienstes.

Diese Leistungen werden auch gewährt bei Teilnahme an Maßnahmen mit dem Ziel des Übergangs

Kapitel IV

in eine andere geeignete berufliche Tätigkeit (berufliche Umschulung).

Im Rahmen der institutionellen Förderung können Zuschüsse und Darlehen gewährt werden für den Aufbau, die Erweiterung und Ausstattung von Einrichtungen, die der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung dienen.

Zuschüsse werden darüber hinaus gezahlt zur Förderung der Arbeitsaufnahme, so etwa Zuschüsse zu Bewerbungs- und Umzugskosten.

Zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen kann an den Arbeitgeber für die Besetzung von Arbeitsplätzen, die eine Einarbeitungszeit benötigen, oder bei Eingliederung von Arbeitssuchenden, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, ein Zuschuß von 60 % des Tariflohns gezahlt werden.

Diese Leistungen werden von der Bundesanstalt für Arbeit ausgezahlt, die zu deren Finanzierung Beiträge von Arbeitgebern wie von Arbeitnehmern einzieht, und zwar ab 1972 je 0,85 % des beitragspflichtigen Arbeitsentgeltes, berechnet bis zu einer Höhe von 2100 DM.

Im Jahre 1970 wurden für Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz die individuelle Förderung von Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung 530 Millionen DM aufgewendet⁹⁷. Den Hauptanteil (370,9 Millionen DM) nahm die Zahlung von Unterhaltsgeld ein. Einarbeitungszuschüsse wurden im Jahre 1970 in Höhe von 41,7 Millionen DM an Arbeitgeber gezahlt⁹⁸. Dazu kamen Bewilligungen in Höhe von rd. 39 Millionen DM für die Förderung von Institutionen der beruflichen Bildung.

Auf Grund des Arbeitsförderungsgesetzes, das einen weitaus größeren Kreis von Erwerbstätigen in die berufliche Weiterbildung einbezieht als das vorangegangene Gesetz⁹⁹, hat sich insbesondere die Teilnehmerzahl an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung sprunghaft erhöht. Im Jahre 1970 sind rd. 170 200 Personen neu in berufliche Bildungsmaßnahmen eingetreten, darunter 40 600 Frauen¹⁰⁰. Über 81 400 Personen beendeten 1970 ihre Teilnahme, davon hatten 90,2 % der Männer und 89,4 % der Frauen das Schulungsziel erreicht¹⁰¹. Ende 1970 wurden 99 100 Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen gezählt. Nur wenige waren vor Eintritt in die berufliche Förderung arbeitslos gewesen¹⁰².

Während die große Mehrzahl der neu eintretenden männlichen Teilnehmer die berufliche Fortbildung wählte (75,6 %) und als Ziel beruflichen Aufstieg nannte (80,0 %), waren Frauen weniger an einer beruflichen Fortbildung interessiert (47,4 %), erheblich mehr dagegen an beruflicher Einarbeitung unmittelbar am Arbeitsplatz als Männer (30,7 % gegenüber 13,2 %) ¹⁰³. Beruflicher Aufstieg ist nur bei 44 % der Frauen das Ziel der Fortbildungsmaßnahmen. Über die Hälfte der Männer wählte technische und Metallberufe als Schulungsziel, die Hälfte der weiblichen Teilnehmer entschied sich für einen Büroberuf.

Die große Mehrheit der Teilnehmer war jünger als 35 Jahre¹⁰⁴. Die meisten hatten Hauptschulbildung. Bei den Männern überwog der Anteil der Arbeiter, bei den Frauen der der Angestellten¹⁰⁵. Frauen waren meist ledig, während die Mehrzahl der Männer verheiratet war¹⁰⁶.

Neben der öffentlichen Bildungsförderung gibt es in der Bundesrepublik, vor allem in Groß- und Mittelbetrieben, ein umfangreiches betriebliches Bildungs- und Ausbildungswesen für alle Schichten und Gruppen von Arbeitnehmern, von der Lehrlingsausbildung bis zu Seminarveranstaltungen für die Fortbildung von Spitzenkräften der Unternehmensleitungen. Dazu sind sowohl betriebliche als auch überbetriebliche Ausbildungseinrichtungen in großer Zahl geschaffen worden. Wegen der unterschiedlichen Träger (Einzelunternehmen, regionale Wirtschaftsverbände, private Ausbildungsstätten, Spitzenverbände) fehlt eine genaue Übersicht der Fakten und Leistungen auf diesem Gebiet.

Besonders zu erwähnen sind die umfangreichen Bildungs- und Qualifizierungsprogramme und Einrichtungen der Gewerkschaften, und zwar sowohl des DGB (Akademien in Dortmund, Hamburg und Frankfurt, mehrere regionale Bundesschulen) als auch aller Einzelgewerkschaften.

Qualifikationsmaßnahmen in der DDR

376. In der DDR ist die Förderung der Werktätigen Teil des einheitlichen sozialistischen Bildungssystems. Dieses Bildungssystem ist so aufgebaut, daß jedem Bürger der Übergang zur jeweils nächsthöheren Stufe bis zu den Universitäten und Hochschulen möglich ist¹⁰⁷.

Das Gesetzbuch der Arbeit der DDR sieht Qualifikationsmaßnahmen für bereits im Berufsleben stehende Werktätige vor (§§ 61 bis 66). § 2 Abs. 3 GAB gibt jedem Werktätigen das Recht auf Berufsbildung und Qualifizierung. Gleichzeitig besteht für den Werktätigen eine Pflicht zur Aus- und Weiterbildung, die Bestandteil seiner Verpflichtung zur Einhaltung der Arbeitsdisziplin ist¹⁰⁸.

Unter Qualifizierung wird jede Maßnahme zum Erreichen der für die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit erforderlichen Qualifikation für die Werktätigen, die nicht mehr in einem Lehrverhältnis stehen, verstanden. Der Begriff Qualifizierung umfaßt daher nicht nur die berufliche Weiterbildung von Erwachsenen zur jeweils nächsthöheren Bildungsstufe, sondern diejenigen Maßnahmen, durch die lediglich die Kenntnisse vermittelt werden, die zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfunktionen bei sich wandelnden technischen Anforderungen oder für die Wahrnehmung einer Funktion auf gleicher Qualifikationsstufe notwendig sind (vgl. Artikel 24 Abs. 3, Artikel 25 Abs. 1, Artikel 26 Abs. 1 Verf.; § 65 Abs. 1 S. 3 GBA). Bildung und Qualifizierung sollen neben den volkswirtschaftlichen Planzielen auch und besonders der Entwicklung sozialistischer Persönlichkeiten dienen¹⁰⁹.

Die Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus erfordert sozialistische

Persönlichkeiten, die sich zur Ausübung ihrer Funktionen als Eigentümer der Produktionsmittel, Produzenten und Träger der politischen Macht durch folgende Eigenschaften auszeichnen:

das Streben nach Vervollkommenung des beruflichen Wissens und Könnens,

die Fähigkeit und das Bedürfnis zur selbständigen schöpferischen geistigen Arbeit und zur praktischen Anwendung neuer Erkenntnisse,

einen festen sozialistischen Klassenstandpunkt, der in der sozialistischen Ideologie und Weltanschauung begründet ist, in der aktiven Teilnahme für den sozialistischen Staat und in der Bereitschaft zum Ausdruck kommt, ihn zu verteidigen,

sozialistische moralische Qualitäten und Verhaltensweisen wie vor allem hohes Pflicht- und Verantwortungsbewußtsein, sozialistischen Gemeinschaftsgeist und Mut zum Risiko, Ehrgefühl und Gewissenhaftigkeit, Internationalismus und Achtung vor dem Menschen.

Die Qualifizierung der Werktätigen für ihre unmittelbare Tätigkeit in den Betrieben wird durchgeführt in Technischen Betriebsschulen, durch die von sogenannten Betrieb- oder Dorfakademien koordinierten anderen betrieblichen Bildungseinrichtungen sowie durch die Bildungsmaßnahmen der gesellschaftlichen Organisationen, insbesondere des FDGB.

377. Die Ausbildung in den Betriebsakademien umfaßt folgende Aufgabenstellung:

die spezielle berufliche Weiterbildung, insbesondere langfristige Qualifizierungsmaßnahmen zur Förderung und Durchsetzung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und zur unmittelbaren Steigerung der Arbeitsproduktivität im Betrieb,

die systematische und planmäßige berufliche Ausbildung im Rahmen der abschnittweisen Qualifizierung,

das Gebiet der Allgemeinbildung, insbesondere der Gesellschaftswissenschaften, Mathematik und Naturwissenschaften,

die Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen, die vorübergehend aus dem Berufsleben ausscheiden, sowie zur Vorbereitung von Hausfrauen auf eine berufliche Tätigkeit entsprechend den volkswirtschaftlichen Erfordernissen ¹¹⁰.

Die Ausbildung erfolgt in der Regel abschnittsweise, von der Ausbildung zur Ausübung einfacher beruflicher Tätigkeiten über die Ausbildung zum Facharbeiter bis zur entsprechenden Hochschulqualifikation, wobei der durch ein Zeugnis bescheinigte Abschluß eines Abschnitts zugleich zur Teilnahme am nächsten Ausbildungsabschnitt berechtigt. Die Qualifizierung findet grundsätzlich außerhalb der Arbeitszeit statt. Eine Freistellung von der Arbeit ist aber möglich zur Teilnahme an Lehrgängen zur politischen und fachlichen Weiterbildung sowie für Ausbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen, die im

staatlichen Interesse liegen, soweit diese nicht außerhalb der Arbeitszeit durchgeführt werden können, sowie zur Teilnahme an Lehrveranstaltungen und Prüfungen im Fern- und Abendstudium. Bei Freistellung auf Grund von Qualifizierungsverträgen wird an den Werktätigen vom Betrieb ein Ausgleich in Höhe des Durchschnittsverdienstes gezahlt, bei anderen Freistellungen ebenfalls, und zwar bis zur Dauer von 14 Tagen, bei längeren Freistellungen in Höhe des bloßen Tariflohnes (§ 77 GBA), also ohne Prämien u. ä.

378. Kosten, die durch die Schaffung und Unterhaltung von betrieblichen Bildungseinrichtungen entstehen, hat der Betrieb zu tragen, sie dürfen nicht auf den Werktätigen abgewälzt werden ¹¹¹. Eine Beteiligung des Werktätigen an den Qualifizierungskosten entsteht aber dann, wenn der Betrieb die vom Werktätigen zu zahlenden Studiengebühren und Ausgaben für Studienmaterial nicht auf Grund von Vereinbarungen im Betriebskollektivvertrag oder im Qualifizierungsvertrag übernimmt ¹¹². Jedoch soll die Übernahme der Kosten durch den Betrieb die Regel sein, allerdings nach sozialen Erwägungen und dem Leistungsprinzip gestaffelt ¹¹³.

Daß die Betriebe die ihnen übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet der Berufsausbildung und Qualifizierung tatsächlich erfüllen, wird durch innerbetriebliche Kontrollorgane, durch die VVB, die ihnen gleichgestellten Organe, die Ministerien und andere zentrale Staatsorgane gesichert. Die VVB legen auf der Grundlage der Prognosen und der Führungsgrößen für die vorrangig zu lösenden Aufgaben für die Betriebe im Perspektivplan verbindliche Richtwerte fest ¹¹⁴. Dazu gehört auch die Zahl der anzuwerbenden Qualifizierungswilligen.

379. Das rechtliche Gestaltungsmittel für die Qualifizierung des Werktätigen ist der zwischen ihm und dem Betrieb abgeschlossene (arbeitsrechtliche) Qualifizierungsvertrag, in dem das Qualifizierungsziel (Qualifikationsstufe), die Pflichten des Werktätigen, die Pflichten des Betriebes und sonstige Vereinbarungen festgelegt werden.

Der Betrieb verpflichtet sich darin etwa zur Freistellung des Werktätigen über das gesetzlich geregelte Maß hinaus oder zur Erleichterung der persönlichen Verhältnisse des Werktätigen, z. B. durch Unterbringung und Betreuung der Kinder. Weitere Vereinbarungen betreffen vor allem Unterstützung bei der Lernmittelbeschaffung bzw. Zurverfügungstellen von betriebseigenem Arbeitsmaterial.

Zu den Pflichten des Werktätigen gehören vor allem die erforderlichen Studienleistungen zum Erreichen des Qualifikationszieles. Er unterliegt insoweit der ständigen Kontrolle seines Betriebes. Vielfach verpflichtet sich der Werktätige auch, nach abgeschlossener Qualifizierung den Betrieb für eine bestimmte Zeit nicht zu verlassen. Die Einschränkung des Kündigungsrechts entfällt aber bei der Veränderung der persönlichen Verhältnisse des Werktätigen und für den Fall, daß der Betrieb ihn nicht entsprechend seiner Qualifikation einsetzen kann. Materielle Ver-

Kapitel IV

pflichtungen entstehen für den Werk tätigen bei Abbruch der Qualifizierung auch auf Grund von Versäumnissen und anderen von ihm zu vertretenden Gründen nicht ¹¹⁵.

Die Wirksamkeit des Bemühens um Qualifizierung der Werk tätigen in der DDR wird mit bemerkenswerten statistischen Angaben belegt: Im Jahre 1969 nahmen an Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt 907 666 Personen, darunter 228 324 Frauen aus der Industrie, der Bauindustrie, dem Verkehr, der Post und dem Fernmeldewesen teil. Fast jeder vierte Werk tätige in der DDR war danach an der Qualifizierung beteiligt ¹¹⁶.

Die Anzahl der Werk tätigen, die im Jahre 1970 in der Erwachsenenqualifizierung den Facharbeiterabschluß erreicht haben, betrug 101 000. Die Zahl ist seit 1968 kontinuierlich gestiegen, insgesamt betrug die Anzahl für den Zeitraum 1966 bis 1970 nach Angabe amtlicher Stellen rd. 410 000 ¹¹⁷.

Frauenförderung in der DDR

380. Besondere Aufmerksamkeit wird in der DDR der Förderung der Frauen gewidmet. Hierfür werden einmal ökonomische Gründe wie der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, vor allem aber die Forderung nach Gleichberechtigung geltend gemacht, die nur durch die Einordnung der Frau in den Arbeitsprozeß und ihren Aufstieg in leitende Positionen erreicht werden könne.

Als besondere, einer Qualifizierung der Frauen entgegenstehende Faktoren werden die Doppelbelastung der berufstätigen Frau durch Haushalt und Kinder, aber auch der noch anzutreffende starke Bildungsrückstand der erwachsenen Frauen genannt, die in wesentlich höherem Umfang als Männer einen für die Facharbeiterqualifizierung nicht ausreichenden Schulabschluß haben.

Die Mittel, die zur Überwindung dieser Hindernisse angewendet werden, sind vielfältig. Die Anzahl der Betriebskrippen und -kindergärten wird ständig verstärkt. Durch anhaltende Aufklärungskampagnen über die Gleichberechtigung der Frau in den Massenkommunikationsmitteln sollen die noch fortwirkenden negativen Wertvorstellungen und Verhaltensweisen gegenüber der Berufstätigkeit der Frau abgebaut und ein neues Bewußtsein über die Rolle der Frau in der sozialistischen Gesellschaft gefördert, nicht zuletzt aber Lücken im Arbeitskräftepotential geschlossen werden. Besondere Maßnahmen werden in den Betrieben getroffen.

Für die Belange der Frau treten besondere Frauenkommissionen als Organe der BGL ein. In jedem Betrieb ist zwischen dem Leiter und der BGL nach vorheriger Bestätigung durch die Belegschafts- bzw. Vertrauensleuteversammlung als Anlage zum Betriebskollektivvertrag ein Frauenförderungsplan zu vereinbaren. Die Frauenförderungspläne müssen kontrollfähige Maßnahmen enthalten zur

- Sicherung der gesellschaftspolitischen Weiterbildung der Frau;
- Ausbildung der Frauen zu Facharbeitern,

- Ausbildung und Vorbereitung der Frauen für mittlere und leitende Tätigkeiten;
- Weiterbildung weiblicher Kader, die bereits mittlere und leitende Funktionen ausüben;
- Förderung und Unterstützung der lernenden Frauen, Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen entsprechend den sozialen und familiären Bedingungen, insbesondere der Frauen, die Schichtarbeit leisten ¹¹⁸.

Auf Grund der gesteigerten Beanspruchung durch Schwangerschaft und häusliche Arbeit sind die Frauen häufig gezwungen, längere Qualifikationslehrgänge zu unterbrechen. Besonderer Wert wird daher auf die abschnittsweise Ausbildung für Frauen gelegt. In verstärktem Maße werden Frauen durch Abschluß von Qualifizierungsverträge für Teile der Arbeitszeit freigestellt.

Bei der Qualifizierung für mittlere und leitende Funktionen, in denen die Frau noch erheblich unterrepräsentiert ist, wird die Ausbildung in Frauen-sonderklassen an den Fach- und Hochschulen besonders gepflegt. Auf diese Weise ist der Studentinnenanteil erheblich gestiegen.

In der DDR sind Eingliederung, Ausbildung und Qualifizierung der Frauen im Vergleich mit der Bundesrepublik wesentlich stärker durchgesetzt worden ¹¹⁹. Gleichwohl sind die gesteckten Ziele bisher nicht erreicht worden ¹²⁰. Die Statistik zeigt, daß bei den Werk tätigen der sozialistischen Wirtschaft, die im Jahre 1969 an Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen haben, der Anteil der weiblichen Ausbildungsteilnehmer sinkt, je höher der Ausbildungsabschnitt ist ¹²¹. So beträgt der Anteil der weiblichen Teilnehmer bei der Ausbildung zum Facharbeiter rd. 34 % (33 100 von 78 308), während er bei denjenigen Teilnehmern, die sich für das Hochschulstudium qualifizieren, unter 10 % liegt (798 von 11 691). Darüber hinaus wird die starke Differenzierung des weiblichen Anteils an den verschiedenen Fachrichtungen der Aus- und Weiterbildung und im Kaderbestand kritisiert. So waren im Jahre 1969 in den Bereichen der Industrie nur 11 % der leitenden Kader Frauen, während in den Bereichen Volksbildung und Gesundheitswesen der Anteil der weiblichen Kader 65 % bzw. 49 % betrug ¹²².

Auch bei abgeschlossener Berufsausbildung haben Frauen in der DDR geringere Chancen als Männer, Tätigkeiten auszuüben, die dem Niveau ihrer Ausbildung entsprechen. Dieser Umstand trägt dazu bei, die Qualifizierungsbereitschaft der Frauen zu reduzieren.

5. Überbetriebliches Kollektivrecht

a) Das Kollektivrecht in der Bundesrepublik Deutschland

381. In der Bundesrepublik ist im Rahmen zwingender Gesetzesvorschriften die angemessene Lösung gesellschaftlicher Gestaltungsaufgaben einerseits den betrieblichen Kollektivvertragsparteien (Arbeit-

geber und Betriebsrat), andererseits den sozialen Koalitionen als Tarifpartnern (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) zugewiesen. Die Kollektivparteien haben in weitem Umfang das Recht, die Arbeitsverhältnisse zu gestalten. Diese Übertragung autonomer normativer Regelungsbefugnisse an privatrechtlich organisierte Organe und Verbände darf als systemspezifisches Element des Arbeitsrechts der Bundesrepublik bezeichnet werden.

Das überbetriebliche kollektive Arbeitsrecht wird grundlegend bestimmt durch Artikel 9 Abs. 3 GG. Danach ist für jedermann das Recht gewährleistet, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Koalition im Sinne dieser Vorschrift ist jede Vereinigung von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern zur Wahrnehmung kollektiver Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberinteressen bei der Gestaltung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Sie muß ein freiwilliger Zusammenschluß auf unabhängiger, überbetrieblicher Grundlage mit einer demokratisch aufgebauten Organisation sein; sie muß sich als Gegenspieler des Sozialpartners verstehen und darf daher weder gleichzeitig Arbeitgeber und Arbeitnehmer umfassen noch sonst von der Gegenseite abhängig sein¹²³. Artikel 9 Abs. 3 GG schützt nicht nur das Recht des einzelnen, sich mit anderen zu einer Koalition zusammenzuschließen oder einer Koalition beizutreten, sondern auch die Koalition als solche, also ihren Bestand und ihre spezifisch koalitionsgemäße Betätigung¹²⁴. Die Verfassung garantiert aber auch das Recht des einzelnen, sich keiner Koalition anzuschließen und unorganisiert zu bleiben¹²⁵. Jede Einschränkung der Koalitionsfreiheit von staatlicher oder privater Seite ist unzulässig.

Gewerkschaften

382. In der Bundesrepublik besteht keine Einheitsgewerkschaft. Der potentielle „Koalitionspluralismus“ ist durch Artikel 9 Abs. 3 gewährleistet. Die Gewerkschaften der Bundesrepublik sind zentral für das gesamte Gebiet der Bundesrepublik organisiert. Neben den Organen auf Bundesebene besitzen sie jeweils bezirkliche und örtliche Untergliederungen. Die einzelnen Arbeitnehmer sind unmittelbar Mitglieder des Zentralverbandes.

Fast alle Gewerkschaften sind als Industrieverbände, nur ein geringer Teil als Fachverbände organisiert. Bei dem Industrieverbandsprinzip ist jede Gewerkschaft für alle in einem Industrie- oder Wirtschaftszweig beschäftigten Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf den ausgeübten Beruf zuständig, während sich die Mitgliedschaft in den Fachverbänden unabhängig von dem jeweiligen Industriezweig nach dem ausgeübten Beruf richtet. Das Industrieverbandsprinzip hat zur Folge, daß eine klare Trennung zwischen besonderen Arbeiter-, Angestellten- und Beamtengewerkschaften mehr und mehr aufgehoben wird.

In der Bundesrepublik bestehen neben mehreren kleineren, meist berufsspezifischen Koalitionen¹²⁶

als größere Gewerkschaftsorganisationen vor allem der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) sowie der Deutsche Beamtenbund (DBB).

Im DGB als Spitzenverband sind 16 Einzelgewerkschaften zusammengeschlossen, die weitgehend nach dem Industrieverbandsprinzip organisiert sind¹²⁷. Dem DGB gehören die Einzelgewerkschaften, nicht deren einzelne Arbeitnehmer als Mitglieder an.

Die Einzelgewerkschaften sind untergliedert in den Vorstand bzw. Hauptvorstand auf der Bundesebene und in die ihm unterstehenden Bezirksverwaltungen bzw. Landesvorstände und die Kreis- oder Ortsverwaltungen. Eine unmittelbare Wahl erfolgt in der Regel lediglich auf der untersten Ebene, so daß die Vertreter der einen Ebene jeweils die der nächsthöheren wählen. Daneben sind bei den Einzelgewerkschaften unterschiedliche Kooptations-, Ernennungs- und Bestätigungsrechte der Vorstände zu beachten, die das demokratische Prinzip einschränken.

Innerhalb des DGB, der auf Grund seiner weitgehenden Selbständigkeit gegenüber den Einzelgewerkschaften und der teilweise unterschiedlichen Aufgabenstellung einen eigenen Verwaltungsaufbau hat, findet eine unmittelbare Wahl der Gremien durch die Arbeitnehmer der Einzelgewerkschaften nicht statt. Die Leitung des DGB liegt beim Bundesvorstand. Die Mitglieder des geschäftsführenden Bundesvorstandes werden vom Bundeskongreß, einer Versammlung von Delegierten der angeschlossenen Gewerkschaften, gewählt. Wichtige Entscheidungen und Kontrollbefugnisse sind dem Bundesausschuß übertragen. Er besteht aus 100 Delegierten der Einzelgewerkschaften, den Mitgliedern des Bundesvorstandes und den Landesbezirksvorsitzenden.

Demgegenüber sind die DAG und der DBB nach dem Fachverbandsprinzip organisiert. Sie sind auf Bundesebene in verschiedene Fachgruppen mit eigenen Organen und Vorständen aufgegliedert. Die einzelnen Fachgruppen sind aufgeteilt in Landesgruppen und Ortsverbänden. Sie erfassen Angestellte bzw. Beamte unabhängig davon, in welchem Wirtschaftszweig oder Betrieb sie tätig sind.

Im Jahre 1970 hatten DGB, DAG und DBB insgesamt 7 894 812 Mitglieder¹²⁸, d. h. nur etwas über ein Drittel aller erwerbstätigen Arbeitnehmer war gewerkschaftlich organisiert. Der Organisationsgrad ist dabei in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen unterschiedlich, wegen des Fehlens offizieller Angaben jedoch schwer zu spezifizieren. Auch in den verschiedenen von einer Gewerkschaft erfaßten Bereichen ist der Organisationsgrad nicht einheitlich.

Die letzten glaubwürdigen Schätzungen des Organisationsverhältnisses betreffen die Zeit bis 1963. Danach reicht der Anteil der Organisierten an der Zahl der Beschäftigten von rd. 4 % im Bereich der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen über rd. 25 % in dem der ÖTV bis zu rd. 85 % im Bereich der IG Bergbau und Energie. Bemerkens-

Kapitel IV

wert ist, daß der Organisationsgrad bei den weiblichen Arbeitnehmern meist um die Hälfte unter dem der männlichen Arbeitnehmer liegt ¹²⁹.

Die Zuwachsraten an Mitgliedern ist innerhalb der Verbände unterschiedlich. Insgesamt konnten die oben genannten Gewerkschaften von 1964 bis 1970 1 601 145 neue Mitglieder werben; die Zahl der abhängigen Erwerbstätigen nahm in derselben Zeitspanne um 886 000 zu ¹³⁰. Während bei den im DGB zusammengefaßten Einzelgewerkschaften die Mitgliederzahl bis 1969 annähernd konstant blieb (1964: 6 485 471; 1969: 6 482 390), ist sie im Jahre 1970 sprunghaft gestiegen. Fast zwei Drittel dieses Zuwachses kommt allein auf die IG Metall ¹³¹. Bei der DAG ist die Zahl der Mitglieder nach anfänglichem Ansteigen seit 1967 gesunken; der DBB konnte seinen Mitgliederstand verbessern ¹³³.

Bei der Auswertung dieser Zahlen muß allerdings berücksichtigt werden, daß auch nicht mehr aktiv im Berufsleben stehende Mitglieder darin enthalten sind. Angaben über deren Anteil an der Gesamtzahl sind nicht zugänglich.

Die Unterschiede in der Entwicklung des Mitgliederstandes bei den Einzelgewerkschaften zeigen die Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen sowie vom technischen Wandel und der Effektivität der Gewerkschaftspolitik für das einzelne Mitglied.

Die Rechtsform der Arbeitnehmer-Koalitionen ist weitgehend einheitlich. Sie sind traditionsgemäß zu meist als nicht rechtsfähige Vereine organisiert, wenn auch mit bestimmten Besonderheiten, die ihnen die Rechtsprechung eingeräumt hat. Ihre innere Struktur bestimmt sich über die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften hinaus nach den von ihnen aufgestellten Satzungen. Da sie ebenso wie die Arbeitgeberverbände privatrechtliche Gebilde mit freiwilliger Mitgliedschaft sind, deren Tätigkeit weit in den Bereich des „Öffentlichen“ hineinragt, muß ihre innere Ordnung und ihre Willensbildung demokratischen Grundsätzen entsprechen ¹³³.

Die Arbeitgeberverbände

383. Die Verbände auf der Arbeitgeberseite sind in erster Linie als Industrieverbände nach fachlichen Gesichtspunkten organisiert, so daß innerhalb eines begrenzten Raumes die Arbeitgeber des gleichen Faches einen Verband bilden. Die einzelnen Arbeitgeber sind unmittelbar nur Mitglieder dieses räumlich begrenzten Verbandes, nicht eines auf Bundesebene bestehenden Zentralverbandes. In diesem sind sie nur mittelbar Mitglieder, da die regionalen Fachverbände in Zentralverbänden für die gesamte Bundesrepublik sowie teilweise in Landesverbänden zusammengeschlossen sind. Daneben bestehen in Bezirken untergliederte gemischt-gewerblich zusammengesetzte Arbeitgebervereinigungen, in denen Arbeitgeber der verschiedenen Branchen organisiert sind. Auch diese Verbände sind regelmäßig zu überfachlichen sozialpolitischen Landesverbänden zusammengefaßt.

Insgesamt gibt es etwa 44 Fachverbände und 13 Landesverbände ¹³⁴. Die Arbeitgeberverbände sind meist als rechtsfähige Vereine im Sinne des § 21 BGB organisiert. Ihre Organe sind in der Regel die Verbandsversammlung und der Vorstand, dem ein oder mehrere Geschäftsführer beigeordnet sind, die für den an sich zur Vertretung berechtigten Vorstand die laufenden Geschäfte des Verbandes führen und ihn vertreten. Die Ausgestaltung der Rechte und Pflichten der Mitglieder folgt im Rahmen des Vereinsrechts weitgehend aus den Satzungen. Im Hinblick auf die kleine Mitgliederzahl im Vergleich zu Gewerkschaften gilt hier regelmäßig das Organisationsprinzip der direkten Wahl der Vorstände. Dabei haben allerdings in Kernfragen der Verbandspolitik die Stimmen der verbandsangehörigen Großunternehmen meist stärkeres Gewicht.

Die fachlichen Zentralverbände und die Landesvereinigungen der Arbeitgeberverbände sind ihrerseits in der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) als Spitzenorganisation zusammengefaßt ¹³⁵. Insgesamt wird die Zahl der in den Verbänden organisierten Arbeitgeber auf rd. 80 % geschätzt.

Aufgaben der Koalitionen

384. Die Aufgaben der Berufsverbände lassen sich nicht erschöpfend aufzählen. Die Verbände betätigen sich in allen Bereichen, die einer organisierten Repräsentation der umfassend gedeuteten sozialen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder zugänglich sind.

Dieser weite Aufgabenbereich wird in der Regel in den Satzungen der einzelnen Verbände näher präzisiert. Er umfaßt auch politische Aktivitäten nicht nur in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sondern auch in Angelegenheiten der Gesellschafts-, Kultur- und Bildungspolitik. Daneben bestehen spezielle Organisationsaufgaben wie z. B. das Erarbeiten von Richtlinien für Tarifaufinandersetzungen, die Schaffung von Unterstützungsfonds oder Rechtsberatung und Rechtsschutz für ihre Mitglieder.

Die umfassende Aufgabenstellung und die Bedeutung der sozialen Koalitionen als Ordnungsfaktoren im Gesellschaftssystem werden durch die Rechtsordnung der Bundesrepublik anerkannt. Die Koalitionen üben als Träger der sozialen Selbstverwaltung ¹³⁶ ihre Rechte nicht kraft originären Rechtes, sondern auf Grund einer ihnen durch den Staat delegierten Befugnis aus. Der Staat stellt den rechtlichen Rahmen zur Verfügung, innerhalb dessen die beteiligten Sozialfaktoren zur Wahrung bestimmter privater und öffentlicher Aufgaben tätig werden. Dieser Aufgabenbereich läßt sich in drei Gruppen einteilen ¹³⁷:

1. Die wichtigste Aufgabe der Koalitionen, bei der sie die Interessenvertretung ihrer Mitglieder sowie den Verfassungsauftrag zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen wahrnehmen, ist der Abschluß von Tarifverträgen und die Schlichtung von Regelstreitigkeiten.

Eine präzise gesetzliche Definition für den Umfang der tariflichen Normsetzungsbefugnis der Koali-

tionen oder auch nur nähere Grundsätze für die Ausgestaltung der Tarifautonomie sind von der Gesetzgebung bisher nicht aufgestellt worden. Umfang und Grenzen der Tarifautonomie werden daher in der Praxis von der Rechtsprechung anhand der allgemeinen Regelung des Artikels 9 Abs. 3 GG („zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“) festgelegt¹³⁸. Grenzfragen, insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung von Kollektivmacht und individueller Freiheit sind naturgemäß umstritten.

2. Darüber hinaus sind den Koalitionen, insbesondere den Gewerkschaften, auch im Bereich des Betriebsverfassungsrechts bestimmte Zuständigkeiten zugewiesen¹³⁹. Es besteht eine Reihe gesetzlich geregelter Einflußmöglichkeiten auf die Wahl, die Zusammensetzung und die Geschäftsführung der Betriebsvertretungen. Diese Rechte werden durch das neue Betriebsverfassungsgesetz erweitert und einen verstärkten Einfluß der Gewerkschaften in den Betrieben und auf die Arbeit der Betriebsräte bewirken.

Im Rahmen dieser beiden Aufgabenkreise obliegt den Verbänden innerhalb des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik die sinnvolle Gestaltung und Ordnung des Arbeitslebens, zumal für weite Teile gesetzliche Regelungen fehlen¹⁴⁰. Häufig werden daher die sozialen Gegenspieler als Sozialpartner bezeichnet, die eine gemeinsame Aufgabe zu erfüllen hätten¹⁴¹. Dabei ist allerdings zu beachten, daß regelmäßig keine einheitliche Bestimmung der gemeinsamen Aufgaben besteht. Das zeigt sich besonders deutlich an den gegensätzlichen Ordnungsvorstellungen hinsichtlich konkreter Fragen, so etwa bei der wirtschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben oder bei tarifrechtlichen Grundsatzfragen.

3. Daneben bestehen Anhörungs- und Antragsrechte gegenüber Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in arbeitsrechtlichen Fragen¹⁴². Ferner sind die einzelnen Verbände oder ihre Spitzenorganisationen in gesetzlich festgelegten Fällen vor dem Erlass von Durchführungsvorschriften oder allgemeinen Verwaltungsanordnungen zu hören. In diesem Zusammenhang ist auch die Prozeßvertretungsbefugnis der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände für sich und ihre Mitglieder vor den Arbeitsgerichten und Landesarbeitsgerichten zu nennen.

Schließlich bestehen in einer Vielzahl von gesetzlich geregelten Fällen besondere Benennungs- und Entsendungsrechte für zahlreiche öffentlich-rechtliche Gremien und Verwaltungsausschüsse des Arbeitslebens und der Wirtschaft, der Rundfunk- und Fernsehräte u. a. Von besonderer Bedeutung ist die einflußreiche Mitwirkung von Vertretern der Tarifparteien in allen Instanzen der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, in der sie an der richterlichen Fortbildung dieses Rechtsgebietes unmittelbar mitwirken. Ferner sind sie in den Leitungsorganen der Sozialversicherung durch gewählte Delegierte beteiligt und arbeiten im Verwaltungsrat und Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit mit¹⁴³.

385. Durch diese Aufgaben entsteht in bestimmten Bereichen ein Zwang zur Zusammenarbeit der Koalitionen miteinander. Gleichzeitig wird ihr Einfluß auf den Staat in Teilbereichen von vornherein durch die konkrete Einbeziehung gesichert. Hinzu kommt, daß durch den so gegebenen ständigen Kontakt mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen das Recht und die Verwaltung den jeweiligen Bedürfnissen und tatsächlichen Erfordernissen angepaßt werden kann. Die Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß bei zahlreichen Institutionen und auf vielen Ebenen bewirkt eine Verschränkung und Verbindung des Staates mit den Verbänden, so daß diese zu einem integrierten Bestandteil der Gesellschaftsordnung geworden sind.

Die Wiedergabe der gesetzlich geregelten Aufgaben erschöpft das Tätigkeitsfeld der sozialen Koalitionen bei weitem nicht. Von entscheidender allgemeiner politischer Bedeutung ist ihre ständige Einflußnahme auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit (Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung) mit den vielfältigen und finanziell abgesicherten Mitteln großer Verbandsapparate. Arbeitgeber wie Arbeitnehmer versuchen im vorparlamentarischen Raum, die sich anbahnenden politischen Willensbildungsprozesse in die ihnen erwünschten Bahnen zu lenken. Eigene wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Institute wählen unter verbandspolitischen Aspekten bestimmte Sachkomplexe aus, über die sodann Daten gesammelt, analysiert und mit verbandspolitischer Strategie publiziert werden. Beide Arbeitsmarktparteien unterhalten eigene Presseorgane in großer Zahl, konkurrieren damit und durch Einflußnahmen auf die übrigen Massenmedien bei der Bildung der öffentlichen Meinung zu wirtschaftlichen und sozialen Fragen. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften finanzieren darüber hinaus Stäbe hochqualifizierter Fachleute zur wissenschaftlichen Durchdringung und politischen Gestaltung wichtiger Sachfragen, insbesondere hinsichtlich der Fortbildung des Arbeitsrechts durch Rechtsprechung und Wissenschaft.

Die isolierte Betrachtung der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmer-Koalitionen ergibt kein vollständiges Bild ihrer Bedeutung in der Gesellschafts- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik. Beide Seiten unterhalten enge Beziehungen zu einer Reihe mächtiger und einflußreicher Nachbarinstitutionen. Hinsichtlich der Spitzenorganisationen sind auf der Arbeitgeberseite etwa die interessenbedingten Verflechtungen mit dem Bundesverband der deutschen Industrie, dem Deutschen Industrie- und Handelstag sowie den Spitzenverbänden der einzelnen Industriezweige zu berücksichtigen. Die Gewerkschaften unterhalten enge Verbindungen mit der Bank für Gemeinwirtschaft, den Konsumgenossenschaften, bestimmten Wohnungsbau-Genossenschaften und anderen gemeinwirtschaftlich organisierten Unternehmen, etwa bestimmten kommunalen oder regionalen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben.

Die Organisation der Gewerkschaften als nicht-rechtsfähigen Vereinen bringt es mit sich, daß das gesamte gewerkschaftliche Vermögen von Treuhandgesellschaften verwaltet werden muß.

Kapitel IV

Die Arbeitskampfbereitschaft der Koalitionen im Rahmen der Tarifautonomie hat auf beiden Seiten zur Bildung von größeren Kapitalansammlungen als Kampffonds geführt. Die Gewerkschaften zahlen in einem von ihnen organisierten Arbeitskampf an ihre Mitglieder Streikunterstützungen. Die Arbeitgeberverbände gewähren ihren im Arbeitskampf stehenden Mitgliedern ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Unterstützung.

Die prinzipielle Ähnlichkeit der Aufgaben und die zwangsläufigen Organisationsparallelen bei ihrer Bewältigung haben bemerkenswerte Annäherungen der Organisationsformen und des Arbeitsstils bei den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften entstehen lassen.

Tarifvertragsrecht

386. Das bedeutsamste Instrument zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder und zur Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für die Koalitionen der Tarifvertrag. Seine praktische Bedeutung läßt sich daran ermesen, daß in dem Zeitraum von 1965 bis zum 30. September 1971 im Bundesarbeitsministerium insgesamt rd. 43 500 Tarifverträge registriert wurden und damit der überwiegende Teil der Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik heute mittelbar oder unmittelbar von Tarifverträgen gestaltet wird.

Der Tarifvertrag dient vor allem der Verwirklichung von drei Aufgaben

- dem Vorrang des Kollektivvertrages vor dem Individualvertrag,
- der Typisierung der Arbeitsverhältnisse für eine gewisse Dauer und
- der Verhinderung oder Beendigung von Arbeitskämpfen auf Grund der durch ihn geschaffenen Friedenspflicht der Vertragsparteien.

Diese Aufgabenstellung erfüllt der Tarifvertrag durch seine spezifische rechtliche Konstruktion und Wirkung: Es handelt sich um einen schriftlichen privatrechtlichen Normenvertrag, der in der Regel für eine bestimmte Laufzeit abgeschlossen wird. Er gliedert sich in einen schuldrechtlichen und in einen normativen Teil. Der schuldrechtliche Teil des Tarifvertrages erhält Regelungen über die Rechte und Pflichten der Tarifvertragsparteien im Zusammenhang mit dem Abschluß, der Durchführung und Beendigung des Tarifvertrages.

Im normativen Teil werden die Arbeitsbedingungen aller tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch verbindliche Rechtsnormen geregelt. Sie können den Inhalt (z. B. Lohn, Arbeitszeit, Urlaub), den Abschluß (Schriftform, Probezeit) und Beendigung (Form und Frist von Kündigungen) der Arbeitsverhältnisse im Rahmen der tariflichen Normsetzungsmacht autonom festlegen. Ferner können sie betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen und gemeinsame Einrichtungen der Vertragsparteien betreffen. Dem normativen Teil des Tarifvertrages kommt Rechtssatzqualität zu¹⁴⁴. Der Tarifvertrag ermöglicht es damit, die

auf der Ebene des Individualarbeitsvertrages lediglich formale Gleichstellung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber in eine tatsächliche Chancengleichheit bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen unter Beseitigung des faktischen Diktats der Arbeitsbedingungen durch den Arbeitgeber umzuwandeln. Neben dem Ordnungszweck kommt daher dem Tarifvertrag eine Schutzfunktion zugunsten der Arbeitnehmer zu, da die Bestimmungen seines normativen Teils als Mindestbedingungen zwingendes Recht sind. Sie wirken unmittelbar auf die Arbeitsverträge zwischen denjenigen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein, die durch die Mitgliedschaft in den tarifvertragsschließenden Koalitionen tarifgebunden sind.

Ungünstigere Vereinbarungen im Arbeitsvertrag der einzelnen tarifgebundenen Arbeitnehmer werden mit dem Inkrafttreten des Tarifvertrages unwirksam, an ihre Stelle treten die Tarifbestimmungen, die insoweit unabdingbar sind; auf tarifliche Ansprüche kann der Arbeitnehmer nicht verzichten. Sie können nicht verwirkt werden. Auch durch Betriebsvereinbarungen können tarifvertragliche Arbeitsbedingungen nicht verschlechtert werden. Gesetze und Rechtsverordnungen haben grundsätzlich Vorrang vor den Tarifverträgen, lediglich dispositive Normen sind auch durch Tarifvertrag sogar zuungunsten der Arbeitnehmer abdingbar, so etwa die gesetzlichen Kündigungsfristen. Im Verhältnis einander ablösender kollektiver Ordnungen gilt das Günstigkeitsprinzip nicht. Ein neuer Tarifvertrag kann Regelungen enthalten, die für den Arbeitnehmer eine Verschlechterung bedeuten¹⁴⁵.

Mit dem Abschluß von Tarifverträgen wird gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen, daß die Arbeitsverhältnisse als eine soziale Massenerscheinung eine gleichmäßige, typische rechtliche Gestaltung erfordern. Für den Arbeitgeber dient diese Typisierung neben der Vereinfachung der Vertragsabschlüsse dem Schutz vor lohnunterbietender Konkurrenz durch andere Arbeitgeber und einer festen Kalkulationsgrundlage für die Laufzeit des Tarifvertrages. Der Arbeitnehmer hingegen kann sich auf die Stetigkeit der Arbeitsbedingungen, insbesondere die Höhe seines Mindestlohnes, verlassen.

Die Typisierung kann entsprechend dem Günstigkeitsprinzip durch übertarifliche Leistungen, wie sie in der Bundesrepublik während der Zeiten einer guten Wirtschaftskonjunktur häufig sind, durchbrochen werden.

387. Der Tarifvertrag ist schließlich ein Friedensvertrag, d. h. er beendet oder verhindert Arbeitskämpfe mit Hilfe der im schuldrechtlichen Teil des Tarifvertrages enthaltenen Friedenspflicht beider Tarifparteien für die Laufzeit der Vereinbarung. Den schuldrechtlichen Teil des Tarifvertrages bilden die Bestimmungen, die arbeitsrechtliche Pflichten und Rechte der Parteien gegeneinander begründen. Es handelt sich um privatrechtliche, schuldrechtliche Pflichten. Schuldner sind immer nur die Tarifvertragsparteien selbst, nicht die einzelnen Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber, soweit es sich nicht um einen Firmen-Tarifvertrag handelt.

Die Friedenspflicht enthält das Verbot, während der Geltung eines Tarifvertrages neue Forderungen hinsichtlich der durch den Vertrag geregelten Gegenstände zu stellen und zu versuchen, diese durch Kampfmaßnahmen durchzusetzen. Neben der eigenen Unterlassungspflicht der Tarifvertragspartei zählt dazu auch die Verpflichtung, ihre Mitglieder mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln von einer selbständigen Einleitung oder Fortführung von Kampfmaßnahmen abzuhalten. Die Durchführungspflicht verlangt nicht nur, daß die Tarifvertragsparteien ihre eigenen Leistungen erbringen, sondern sie gebieten ihnen darüber hinaus, auch auf ihre Mitglieder mit den Mitteln des Verbandszwanges einzuwirken, damit der Vertrag tatsächlich erfüllt wird.

In Verbindung mit der Unabdingbarkeit hat die Friedenspflicht zur Folge, daß bei Konjunkturschwankungen eine Anpassung der tariflichen Arbeitsbedingungen an die geänderten Voraussetzungen weder vom Arbeitgeber noch von den Vertretungen der Arbeitnehmer mit den Mitteln des Arbeitskampfes erzwingen werden kann. Für den Arbeitnehmer wird eine einzelvertragliche Veränderung seiner Arbeitsbedingungen mit dem Ziel übertariflicher Zulagen auf Grund seiner tatsächlichen Unterlegenheit kaum möglich sein. Das in diesem Fall erfolgversprechende Mittel einer Massenänderungskündigung der Arbeitnehmer ist nach Ansicht der Rechtsprechung und herrschenden Meinung unzulässig¹⁴⁶. Demgegenüber bleibt dem Arbeitgeber die Möglichkeit der Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Konjunkturlage dadurch, daß er mit Hilfe der Massenänderungskündigung die in der Regel gezahlten außer- und übertariflichen Löhne herabsetzt¹⁴⁷.

Neben den materiellen Arbeitsbedingungen können die Tarifparteien auch betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen regeln. Die Normen über betriebliche Gegenstände betreffen Fragen, die notwendigerweise im Betrieb einheitlich geregelt sein müssen, bei denen also zwischen tarifgebundenen und nichttarifgebundenen Arbeitnehmern nicht unterschieden werden kann. Insoweit regeln die sozialen Koalitionen also über ihren Verbandsbereich hinaus kraft besonderen gesetzlichen Auftrages auch die Arbeitsbedingungen der nichtorganisierten Arbeitnehmer mit verbindlicher Wirkung. Auf diese Weise können Fragen der allgemeinen Ordnung des Betriebes geregelt werden; sie umfassen die sogenannten formalen Arbeitsbedingungen (z. B. Ordnungsprobleme). Derartige tarifliche Vereinbarungen sind unwirksam, soweit sie gegen zwingende Normen des Betriebsverfassungsrechts verstoßen.

Differenzierungsproblem

388. Die Tarifaufonomie hängt in ihrer Funktionsfähigkeit von der hinreichenden Gestaltungskraft, also auch von der Organisationsstärke der Tarifparteien ab. Andererseits dürfen die Verbände im Hinblick auf die garantierte negative Koalitionsfreiheit, d. h. die Freiheit, jedem Verband fernzubleiben, keinen Beitrittszwang auf Außenseiter aus-

üben. Sie dürfen jedoch im Betrieb und in den Dienststellen Mitgliederwerbung betreiben¹⁴⁸. Umstritten ist die Frage, ob die Koalitionen in den Tarifverträgen Klauseln (sogenannte Ausschluß- und Differenzierungsklauseln) vereinbaren können, die den Arbeitgeber tariflich verpflichten, bestimmte tarifliche Leistungen an Außenseiter nicht oder jedenfalls nicht in gleicher Höhe zu erbringen wie an organisierte Arbeitnehmer („Spannenklauseln“). Der Große Senat des Bundesarbeitsgerichts hat tarifliche Spannenklauseln für unzulässig erklärt. Die Entscheidung ist auf Widerspruch gestoßen¹⁴⁹.

Grenzen der Tarifmacht

389. Die Frage nach den Grenzen der Tarifmacht ist in jüngster Zeit unter verschiedenen Aspekten aktuell geworden. Hervorzuheben sind neben der Differenzierungsproblematik drei weitere Problemkreise:

- die Gefahren einer exzessiven Tarifpolitik für die Geldwertstabilität,
- die tarifliche Regelung einschneidender gesellschaftspolitischer Strukturveränderungen (Vermögensbildung, Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmung über das Betriebsverfassungsgesetz hinaus, tarifliche Einführung paritätischer Mitbestimmung in der Unternehmensverfassung),
- Eingriff in den Individualbereich der Arbeitnehmer durch rückwirkende Tarifverträge oder tarifliche Lohnverwendungsabreden.

Das währungspolitische Problem der Tarifaufonomie hat im Stabilitätsgesetz keine konkrete Regelung erfahren. Zwar werden den Tarifparteien sogenannte Orientierungsdaten vorgegeben. Sie haben jedoch bei der Einflußnahme der Regierung auf die Tarifpolitik im Rahmen der sogenannten konzertierten Aktion nur die Funktion eines Appells an die Gemeinwohlbindung der Tarifpartner. Im übrigen hat die Regierung nach geltendem Recht die Regelungen der Tarifpartner als obrigkeitlich nicht bestimmbare, vorgegebene Daten ihrer Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik hinzunehmen. Direkte hoheitliche Eingriffe würden eine besondere gesetzliche Grundlage erfordern, die den Kern der Wirtschaftsordnung beträfe und unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsmäßigkeit nicht unbedenklich wäre.

Die Frage der Sozialgestaltung durch Tarifverträge ist differenziert zu beurteilen. Die Regelungsmacht der Tarifparteien beschränkt sich auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Tarifverträge können nur solche Sachverhalte regeln, die nicht durch zwingende staatliche Gesetze eine generell verbindliche Gestaltung erfahren haben. Daraus folgert die herrschende Lehre, daß tarifvertragliche Abänderungen der Unternehmensverfassung ohne eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung unzulässig sind. Für die Betriebsverfassung sind die Meinungen geteilt. Bei der Vermögensbildung erkennt das 3. Vermögensbildungsgesetz vom 26. Juni 1970 (BGBl. I S. 930) den Tarifvertrag ausdrücklich als Rechtsgrundlage für vermögenswirksame Leistungen an. Verfassungsbeschwerden dagegen hat das Bundes-

Kapitel IV

verfassungsgericht als unzulässig verworfen. Die Tarifparteien haben dadurch in begrenztem Umfang die Möglichkeit, aktiv auf die Verteilungsstruktur auch des privaten Produktionsmitteleigentums einzuwirken. Davon wird zunehmend Gebrauch gemacht.

Im ersten Halbjahr 1970 wurden für 7 Millionen Arbeitnehmer Tarifverträge mit vermögenswirksamen Leistungen abgeschlossen, während 1969 insgesamt nur 1 Million Arbeitnehmer von solchen Tarifverträgen begünstigt war. Der Gesamtbetrag der von den Arbeitgebern auf Grund von Tarifverträgen erbrachten Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz beläuft sich 1971 auf 2,9 Mrd. DM¹⁵⁰. In dieser Zahl sind die vermögenswirksamen Leistungen an die 1,4 Millionen Beamten in Höhe von 216 Millionen DM im Jahre 1971 nicht enthalten.

Das Privatleben der Arbeitnehmer fällt nicht unter die Regelungsmacht der Tarifparteien. Eine Pflicht zum Besuch von Veranstaltungen (Bildungskursen u. ä.) kann tariflich nicht festgelegt werden. Dasselbe gilt für generelle tarifliche Verbote von Nebenbeschäftigungen oder die Vorschriften über die Lohnverwendung, wenn nicht — wie im Fall der vermögenswirksamen Anlagen nach dem Vermögensbildungsgesetz — eine besondere gesetzliche Ermächtigung vorliegt. Ausnahmen gelten auch für die Erhebung von Beiträgen für gemeinsame Einrichtungen (§ 4 Abs. 2 TVG) sowie für Lohnabtretungsverbote.

Allgemeinverbindlicherklärung

390. Die Wirkung der Tarifvertragsnormen, die sich regelmäßig auf die Mitglieder der Tarifvertragsparteien beschränkt, kann auf Antrag einer Partei auf Außenseiter, seien es Arbeitgeber, seien es gewerkschaftlich nicht organisierte Arbeitnehmer, erstreckt werden. Das geschieht durch die Allgemeinverbindlicherklärung des normativen Teils von Tarifverträgen. Die Allgemeinverbindlicherklärung, deren Rechtsnatur umstritten ist, ist ein staatlicher Hoheitsakt, der vom Bundesarbeitsminister oder einem Landesarbeitsminister unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen erlassen wird¹⁵¹. Die Tarifnormen gelten dann für Außenseiter ebenso unmittelbar und zwingend wie für die Mitglieder der Tarifvertragsparteien.

Obwohl durch die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung die Leitfunktion der Tarifverträge für den Arbeitsmarkt auf rechtlichem Gebiet bestätigt wurde, kommt der Allgemeinverbindlicherklärung in der Praxis nur eine geringe Bedeu-

tung zu. Von den 43 500 Tarifverträgen, die seit 1965 registriert wurden, sind lediglich rd. 500 für allgemein verbindlich erklärt worden. Praktische Bedeutung hat die Allgemeinverbindlicherklärung nur in den Wirtschaftsbereichen, die durch viele Kleinbetriebe gekennzeichnet sind, wie z. B. im Baugewerbe oder in Handwerksbereichen.

Schlichtungsrecht

391. Eine staatliche Zwangsschlichtung bei Tarifkonflikten gilt in der Bundesrepublik im Hinblick auf die Tarifautonomie der Koalitionen und der verfassungsrechtlich garantierten Arbeitskampffreiheit als unzulässig. Jedoch wird in der Regel von Tarifparteien die Durchführung eines förmlichen Schlichtungsverfahrens vor Beginn eines Arbeitskampfes vertraglich vereinbart. Das Ziel der Schlichtung ist der Abschluß einer neuen Gesamtvereinbarung zur Vermeidung eines Arbeitskampfes. Mittel der Schlichtung ist ein freiwilliges Schiedsverfahren vor einer vertraglich geregelten Schlichtungsstelle, die meist zu einem Teil paritätisch von den streitenden Parteien, zum anderen von unparteilichen Schlichtern besetzt ist. Ein Unterwerfungszwang unter die Sprüche der tariflichen Schlichtungsstellen ist nicht vorgesehen und wurde auch in der Bundesrepublik bisher nicht vereinbart. Besteht eine vertragliche Vereinbarung nicht oder bleibt das vereinbarte Schlichtungsverfahren erfolglos, kann mit Zustimmung beider Parteien die Streitigkeit einem staatlichen Schiedsausschuß unterbreitet werden¹⁵². Dessen Schiedsspruch ist nur bindend, wenn die Parteien ihn annehmen oder die Annahme im voraus vereinbart haben.

Arbeitskampfrecht

392. Arbeitskämpfe sind in der Bundesrepublik relativ selten. Eine größere Aussperrung hat es bis 1970 nur einmal, 1963 im Arbeitskampf der Metallindustrie Baden-Württembergs, gegeben, als etwa 400 000 Arbeitnehmer nach Schwerpunkstreiks in ausgewählten Schlüsselbetrieben für drei Wochen mit suspensiver Wirkung ausgesperrt wurden. Aber auch Streiks sind im Vergleich zu anderen westlichen Industriestaaten selten.

Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen bei Tarifkonflikten Arbeitskämpfe gegen die gegnerische Tarifpartei zu führen, ist für die sozialen Koalitionen in der Bundesrepublik verfassungsrechtlich gewährleistet. Das folgt jetzt eindeutig aus Artikel 9 Abs. 3 S. 3 GG.

Übersicht 31

Streiks und Aussperrungen

Land	Streiks und Aussperrungen			Beteiligte Arbeitnehmer			Verlorene Arbeitstage		
	1967	1968	1969	1967	1968	1969	1967	1968	1969
	Anzahl			1 000					
Bundesrepublik Deutschland	.	.	.	60	25	90	390	25	249
Belgien	58	71	88	38	30	37	182	364	162
Dänemark	22	17	48	10	29	36	10	34	56
Finnland	43	68	158	27	27	83	321	282	161
Frankreich	1 675	1 103	2 207	2 824	464	1 510	4 204	423	2 224
Großbritannien und Nordirland	2 116	2 378	3 116	734	2 258	1 665	2 787	4 690	6 846
Irland	79	126	134	21	39	62	183	406	936
Italien	2 658	3 377	3 788	2 244	4 862	7 507	8 568	9 240	37 825
Niederlande	8	11	28	2	5	12	6	14	22
Norwegen	7	6	4	0	0	1	5	14	22
Schweden	7	7	32	0	0	9	0	1	112
Schweiz	1	1	1	0	0	0	2	2	0
Südafrika	76	...	...	4	...	...	14	...	...
Kanada	522	582	595	252	224	307	3 975	5 083	7 747
Vereinigte Staaten	4 595	5 045	5 700	2 870	2 650	2 481	42 100	49 018	42 869
Indien	2 815	2 776	2 270	1 480	1 669	1 580	17 148	17 244	16 679
Israel	142	100	114	25	42	44	58	72	102
Japan	1 214	1 546	1 783	733	1 163	1 412	1 830	2 841	3 634
Australien	1 340	1 713	2 014	483	720	1 285	705	1 080	1 958
Neuseeland	89	153	169	28	37	44	140	130	139

... = Angaben fallen später an

. = kein Nachweis vorhanden

Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 45*.

Kapitel IV

Aufschlußreich ist auch die Aufgliederung der Streiks der Jahre 1969 und 1970 nach Wirtschaftszweigen und nach Ländern.

Übersicht 32

Streiks nach Wirtschaftsgruppen und Ländern

Wirtschaftsgruppe	1969						1970					
	Betroffene Betriebe	Beteiligte Arbeitnehmer insgesamt	Durchschnittlich beteiligte Arbeitnehmer bei beendeten Streiks von			Verlorene Arbeitstage	Betroffene Betriebe	Beteiligte Arbeitnehmer insgesamt	Durchschnittlich beteiligte Arbeitnehmer bei beendeten Streiks von			Verlorene Arbeitstage
			weniger als 7	7 bis 24	mehr als 24				weniger als 7	7 bis 24	mehr als 24	
Insgesamt	86	89 571	79 356	10 215	—	249 184	129	184 269	183 634	490	—	93 203
nach Wirtschaftsgruppen												
Hochsee- und Küstenfischerei	—	—	—	—	—	—	2	108	—	108	—	1 436
Steinkohlenbergbau (einschl. -briketttherstellung) und Kokerei	5	11 860	11 860	—	—	49 823	—	—	—	—	—	—
Kali- und Steinsalzbergbau sowie Salinen	—	—	—	—	—	—	2	695	695	—	—	695
Chemische Industrie einschließlich Kohlenwertstoff-industrie)	1	120	120	—	—	720	—	—	—	—	—	—
Gummi- und Asbestverarbeitung	—	—	—	—	—	—	2	1 950	1 950	—	—	3 380
Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden	2	61	34	27	—	385	1	168	168	—	—	504
Feinkeramik	—	—	—	—	—	—	1	72	72	—	—	108
Eisen- und Stahlerzeugung (einschließlich -halbzeugwerke)	22	37 897	34 839	3 058	—	103 296	9	8 161	8 016	—	—	8 250
Eisen-, Stahl- und Tempergießerei	2	1 716	1 716	—	—	1 036	2	680	680	—	—	340
Ziehereien und Kaltwalzwerke, Stahlverformung, Oberflächenveredlung und Härtung	1	1 378	1 378	—	—	2 042	3	2 550	2 550	—	—	800
Stahl- und Leichtmetallbau	1	30	30	—	—	60	4	2 086	2 086	—	—	1 917
Maschinenbau	18	11 688	11 688	—	—	13 673	45	63 547	63 547	—	—	21 581
Straßenfahrzeugbau	8	7 060	7 060	—	—	4 284	24	65 860	65 860	—	—	41 487
Schiffbau	1	7 000	—	7 000	—	57 000	1	329	—	329	—	2 632
Elektrotechnik	6	3 505	3 505	—	—	8 661	11	22 641	22 641	—	—	5 564
Feinmechanik und Optik	—	—	—	—	—	—	1	900	900	—	—	112
Herstellung und Reparatur von Uhren	—	—	—	—	—	—	2	6 044	6 044	—	—	377

n o c h Übersicht 32

Wirtschaftsgruppe Land	1969						1970					
	Be- trof- fene Be- triebe	Betei- ligte Arbeit- nehmer ins- gesamt	Durchschnittlich beteiligte Arbeitnehmer bei beendeten Streiks von			Ver- lorene Ar- beits- tage	Be- trof- fene Be- triebe	Betei- ligte Arbeit- nehmer ins- gesamt	Durchschnittlich beteiligte Arbeitnehmer bei beendeten Streiks von			Ver- lorene Ar- beits- tage
			weniger als 7	7 bis 24	mehr als 24				weniger als 7	7 bis 24	mehr als 24	
Herstellung von EMB- Waren	3	648	648	—	—	986	10	7 499	7 499	—	—	2 462
Holzverarbeitung	3	135	23	112	—	1 822	—	—	—	—	—	—
Lederverarbeitung (ohne Herstellung von Schuhen)	—	—	—	—	—	—	1	10	10	—	—	40
Textilgewerbe	6	3 650	3 632	18	—	3 020	3	72	46	26	—	383
Bekleidungsgewerbe	1	200	200	—	—	200	2	63	36	27	—	360
Polsterei und Dekora- teurgewerbe	—	—	—	—	—	—	1	500	500	—	—	500
Hoch- und Tiefbau	1	60	60	—	—	60	—	—	—	—	—	—
Großhandel mit Ge- treide, Saaten, Pflanzen, Futter- und Düngemitteln sowie mit lebenden Tieren	—	—	—	—	—	—	1	32	32	—	—	32
Straßenverkehr	3	1 208	1 208	—	—	261	1	302	302	—	—	243
Sonstige Dienst- leistungen	1	855	855	—	—	855	—	—	—	—	—	—
Verschiedene (kom- munale) Anstalten und Einrichtungen	1	500	500	—	—	1 000	—	—	—	—	—	—
n a c h L ä n d e r n												
Schleswig-Holstein	1	7 000	—	7 000	—	57 000	—	—	—	—	—	—
Hamburg	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Niedersachsen	11	7 804	4 719	3 085	—	27 171	2	649	320	329	—	2 752
Bremen	2	5 823	5 823	—	—	25 478	5	2 678	2 570	108	—	3 156
Nordrhein-Westfalen	49	38 893	38 893	—	—	63 302	59	73 278	73 252	26	—	50 326
Hessen	1	58	—	58	—	696	5	9 812	9 667	—	—	7 370
Rheinland-Pfalz	1	129	129	—	—	129	2	2 597	2 597	—	—	9 062
Baden-Württemberg	13	15 037	15 037	—	—	18 456	53	95 102	95 075	27	—	20 348
Bayern	5	4 363	4 291	72	—	7 175	1	72	72	—	—	108
Saarland	3	10 464	10 464	—	—	49 777	2	81	81	—	—	81
Berlin	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

— = nichts vorhanden

Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 134.

Kapitel IV

Im übrigen ist das Arbeitskampfrecht in der Bundesrepublik kaum gesetzlich geregelt. Es ist ganz überwiegend durch Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts als Richterrecht geschaffen worden¹⁵³. Als Arbeitskampf in diesem Sinne bezeichnet man von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern vorgenommene kollektive Kampfmaßnahmen, die durch wirtschaftlichen Druck auf die Gegenseite das Zugeständnis eines Kampfzieles erzwingen sollen. Die wichtigsten Kampfmittel sind für die Arbeitnehmer der Streik, für die Arbeitgeber die Aussperrung.

Nach der vom Bundesarbeitsgericht angeführten herrschenden Meinung gilt im Arbeitskampfrecht der Grundsatz der Waffengleichheit oder der sogenannten Kampfparität¹⁵⁴. Der Inhalt dieser von der Rechtsprechung und Lehre außergesetzlich entwickelten Generalklausel ist umstritten. Von der herrschenden Lehre wird daraus die Anerkennung der Aussperrung als eines prinzipiell rechtmäßigen Kampfmittels der Arbeitgeberseite hergeleitet¹⁵⁵.

Nur derjenige Arbeitskampf gilt als rechtmäßig, der von Tarifvertragsparteien durchgeführt wird und dessen Ziel der Abschluß einer Gesamtvereinbarung ist. Streiks von Arbeitnehmern, die nicht von der Gewerkschaft gebilligt oder geführt werden, sind daher als wilde Streiks unzulässig. Das rechtliche Problem der wilden Streiks ist besonders nach den verbreiteten Arbeitsverweigerungen im Herbst 1969 erneut diskutiert worden¹⁵⁶. Als Ergebnis zeichnet sich eine Unterscheidung zulässiger gemeinsamer Leistungsverweigerungen auf individualrechtlicher Basis und unzulässiger „wilder“ Streiks zur Durchsetzung von Regelungszielen ab¹⁵⁷. Dadurch wird den Arbeitnehmern das Recht eingeräumt, die Arbeit kollektiv, aber ohne gewerkschaftliche Organisation zu verweigern, wenn der Arbeitgeber seinerseits die Vertragspflichten nicht erfüllt. Unzulässige „wilde“ Streiks können dagegen vom Arbeitgeber mit fristlosen Entlassungen der Streikenden beantwortet werden und diese auch zur Leistung von Schadenersatz verpflichtet.

Politische Arbeitskämpfe, d. h. solche, deren Adressat der Staat in seinem hoheitlichen Funktionsbereich ist, sind in der Bundesrepublik unzulässig, weil sie gegen fundamentale Verfassungsprinzipien verstoßen. In Ausnahmefällen, etwa beim Versuch einer Beseitigung der Verfassungsordnung, kann jedoch der politische Arbeitskampf eine zulässige Ausübung des in Artikel 20 Abs. 4 GG garantierten Widerstandsrechts sein.

Ein Arbeitskampf darf nur mit den von der Rechtsordnung anerkannten Mitteln und zu den von ihr gebilligten Zielen durchgeführt werden; sein Zweck muß die Veränderung der Arbeitsbedingungen sein. Unzulässig sind daher in der Regel auch solche Arbeitskämpfe, die auf Ziele gerichtet sind, die nicht in der unmittelbaren Verfügungsgewalt des Gegners liegen, z. B. Demonstrationstreiks zu allgemeinpolitischen Zwecken. Darüber hinaus können Arbeitskämpfe rechtswidrig sein, wenn sie gegen das Verfassungsrecht, das Strafrecht, das Betriebsverfassungsrecht oder das Deliktsrecht verstoßen.

In jüngster Zeit ist auf Grund gewerkschaftlicher Diskussionsimpulse die Frage der Zulässigkeit von Beamtenstreiks erneut in den Vordergrund getreten. Die ganz überwiegende Ansicht hält den Beamtenstreik in der Bundesrepublik für einen Verstoß gegen die in der Verfassung verankerten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Abs. 5 GG) und gegen das Beamtenrecht¹⁵⁸. Aus dem geltenden Recht läßt sich die neuerdings gutachtlich geäußerte Bejahung des Beamtenstreiks kaum begründen¹⁵⁹. Sie würde die rechtliche Sonderstellung des Beamtentums in allen ihren Ausprägungen des wechselseitigen Treueverhältnisses zwischen Beamten und Staat einschneidend verändern.

Im einzelnen sind weitere Einschränkungen der Zulässigkeit von Arbeitskämpfen unter Berufung auf einzelne Elemente der sogenannten sozialen Adäquanz aufgestellt worden¹⁶⁰. Dabei handelt es sich um einen synonymen Ausdruck für die im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung von Arbeitskämpfen erforderlichen Güterabwägungen. Sie können hier nicht im einzelnen dargestellt werden. Der wichtigste rechtliche Bezugspunkt des Arbeitskampfes ist das Tarifvertragssystem. Dessen Funktionsfähigkeit ist das entscheidende Motiv für die Zulassung der kampfwesen Austragung von Tarifkonflikten, trotz der negativen Auswirkungen der Arbeitskämpfe auf die wirtschaftliche Gesamtlage. Unter dem Blickwinkel des Tarifrechts darf ein Arbeitskampf insbesondere nicht gegen die tarifliche Friedenspflicht verstoßen.

In diesen engen Grenzen werden die Arbeitskämpfe im rechtlichen und wirtschaftlichen System der Bundesrepublik für zulässig gehalten. Gegen rechtmäßige Arbeitskampfmaßnahmen darf weder durch staatliche Zwangsmaßnahmen noch mit Mitteln des Individualarbeitsrechts (Kündigungen, andere Benachteiligungen) vorgegangen werden (Artikel 9 Abs. 3 S. 3 GG).

Während eines Arbeitskampfes werden nach der nunmehr herrschenden Ansicht in der Regel die Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis lediglich suspendiert, sie leben nach Beendigung wieder auf. Das gilt nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts im Hinblick auf die Kampfparität sowohl für den Streik als auch für die Aussperrung¹⁶¹.

Für das gesellschaftliche und politische System der Bundesrepublik bedeutet die verfassungsmäßig gewährleistete Arbeitskampffreiheit über die tarifliche Gestaltungsfunktion hinaus ein wichtiges Instrument der Indikation und des Ausgleichs sozialer Spannungen.

b) Systemprinzipien im Arbeitsrecht der DDR

393. Die in der Bundesrepublik gebräuchliche Einteilung in individuelles und kollektives Arbeitsrecht ist auf die Arbeitsrechtsordnung der DDR nicht ohne weiteres übertragbar. Gleichwohl lassen sich

die dem Kollektivrecht der Bundesrepublik vergleichbaren Teile im Gesetzbuch der Arbeit der DDR als kollektives Arbeitsrecht bezeichnen. Mit dieser terminologischen Klarstellung wird die Vergleichbarkeit der Regelungsinhalte erleichtert.

Das überbetriebliche kollektive Arbeitsrecht wird durch seine verschiedenen, nicht immer konfliktfrei zu vereinigenden Zielsetzungen geprägt. In erster Linie dient es dazu, bei der Gestaltung der „entwickelten sozialistischen Gesellschaft“ mitzuwirken.

Das kollektive Arbeitsrecht der DDR dient also wirtschaftspolitischen Zielen, indem es dazu beiträgt, die in den Wirtschaftsplänen festgelegten Aufgaben durchzuführen. Es garantiert die zentrale Leitung der Volkswirtschaft bei gleichzeitiger Berücksichtigung einer gewissen Eigenverantwortlichkeit der Betriebe. Es soll ferner die Forderung nach umfassender Mitwirkung der Werktätigen und ihrer Kollektive an der Planung und Leitung von Staat und Wirtschaft verwirklichen. Das kollektive Arbeitsrecht der DDR erfaßt im Hinblick auf seine umfassende volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Zielsetzung auch die Verantwortung der zentralen Staats- und Wirtschaftsorgane, der Vereinigung volkseigener Betriebe (VVB) und der Leiter dieser Organe für eine der wissenschaftlich-technischen Revolution angemessene Führungstätigkeit. In diesem Sinne gilt das gesamte sozialistische Arbeitsrecht als Teil des staatlichen Leitungssystems für die Weiterentwicklung der Produktionsverhältnisse im ökonomischen System des Sozialismus und für die Entwicklung der sozialistischen Demokratie ¹⁶².

Organe des überbetrieblichen kollektiven Arbeitsrechts

394. Das erste Kapitel des Gesetzbuches der Arbeit regelt neben den grundsätzlichen Aufgaben, Pflichten und Rechten der Werktätigen auch die der staatlichen und wirtschaftsleitenden Organe, der Gewerkschaften und der gesellschaftlichen Organe. Es enthält zusammen mit den einschlägigen Verfassungsartikeln die Grundstrukturen der sozialistischen Arbeitsverfassung.

Nach § 4 Abs. 1 GBA hat der Ministerrat der DDR bei der Leitung des volkswirtschaftlichen Reproduktionsprozesses mit der langfristigen Planung der gesellschaftlichen Entwicklung solche Bedingungen zu schaffen, daß das gesellschaftliche Arbeitsvermögen rationell genutzt und ständig qualitativ erhöht wird. Er bestimmt die Grundlinien der Reproduktion der gesellschaftlichen Arbeitskraft und erläßt hierzu erforderliche gesetzliche Bestimmungen. Die weiteren Absätze des § 4 regeln die Aufgaben der Staatlichen Plankommission, der Ministerien und der VVB im System der zentralen staatlichen Leitungstätigkeit auf dem Gebiet des Arbeitslebens. Sie betreffen besonders die mit der Aufstellung und Durchführung der Perspektiv-, Volkswirtschafts- und Betriebspläne verbundenen Anforderungen.

Die Ministerien und die anderen staatlichen Organe haben zur Sicherung der Planausarbeitung und -durchführung arbeitsrechtliche Grundsätze und Re-

gelungen in ihrem Bereich zu erlassen, welche die VVB dabei unterstützen sollen, ihre Funktion als ökonomische Führungsorgane zu verwirklichen (§ 4 Abs. 3 GBA).

Die volkseigenen Kombinate und die VVB haben die Aufgabe, die Arbeit der ihnen unterstellten Betriebe auf der Grundlage des Planes mit höchstmöglichem Nutzeffekt und unter Verwirklichung wissenschaftlicher Arbeitsgestaltung zu entwickeln. Sie tragen die Verantwortung für die Planung und Leitung des Reproduktionsprozesses ihrer Industriezweige (§ 4 Abs. 4 GBA).

Für die Gestaltung des Arbeitsrechts in diesem Sinne sind die Gewerkschaften von besonderer Bedeutung. Sie sind bestimmende Faktoren bei der Ausgestaltung der Arbeitsrechtsverhältnisse, der Lohn- und Arbeitsbedingungen und der Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte der Werktätigen in der DDR.

Den Arbeitgeber-Koalitionen der Bundesrepublik vergleichbare Zusammenschlüsse sind der Rechts- und Wirtschaftsordnung der DDR fremd. Die Industrie- und Handelskammern müssen als Bestandteil des Staatsapparates angesehen werden, wenn auch in ihnen alle selbständig gewerblich tätigen Bürger und juristischen Personen und Personenvereinigungen zusammengeschlossen sind und sie für den Bereich der Privatwirtschaft mit den Vorständen der Gewerkschaften in Inhalt und Rechtsfolgen den Rahmenkollektivverträgen vergleichbare Tarifverträge abschließen. Sie unterstehen dem Rat des Bezirkes, der den Direktor beruft und abberuft. Im den Direktor beratenden und ihn unterstützenden Beirat sitzen neben vom Direktor berufenen Mitgliedern der Industrie- und Handelskammer ebenso viele Vertreter der Gewerkschaft sowie Vertreter der staatlichen Organe ¹⁶³.

Der FDGB

395. In der DDR sind die Gewerkschaften zusammengeschlossen im Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB), der zentralen Massenorganisation für den Bereich des Arbeitsrechts. Die Gewerkschaften werden von der Verfassung als Klassenorganisationen der Arbeiterklasse (Artikel 44 Abs. 1 Verf.) und vom Gesetzbuch der Arbeit als „Schulen des Sozialismus“ und als allseitige Vertreter der Arbeiter, Angestellten und Angehörigen der Intelligenz definiert (§ 5 Abs. 2 GBA) ¹⁶⁴.

Der FDGB hat gegenwärtig rd. 7 Millionen Mitglieder, davon 3,4 Millionen Frauen ¹⁶⁵, d. h. fast alle unselbständig Beschäftigten sind gewerkschaftlich organisiert.

Die Mitgliedschaft gilt als freiwillig, ist jedoch Voraussetzung für beruflichen und sozialen Aufstieg. Viele Vergünstigungen, wie die Vermittlung von Ferienreisen, Unterstützungszahlungen und Qualifizierungschancen sind von der Mitgliedschaft im FDGB abhängig. Durch die starke Stellung der Gewerkschaften in der Personal- und Sozialpolitik der Betriebe wird ein starker Anreiz zum Gewerkschaftsbeitritt geschaffen. Die Mitgliedsbeiträge betragen rd. 1 % bis 1,5 % der Bruttoeinkommen.

Kapitel IV

Stellung und Organisation der Gewerkschaften

396. Zur Zeit bestehen 15 Industriegewerkschaften bzw. Gewerkschaften¹⁸⁶. Sie sind nach dem Industriegewerkschaftsprinzip „Ein Betrieb — eine Gewerkschaft“ organisiert. Die Einzelgewerkschaften sind als Untergliederungen einer Einheitsorganisation im Vergleich zum Verhältnis zwischen Einzelgewerkschaft und DGB in der Bundesrepublik relativ unselbständig. Organisationsgewalt und Finanzhoheit liegen beim FDGB.

Aufgabe der Einzelgewerkschaften ist es, die allgemeinen Zielsetzungen des FDGB auf die speziellen Anforderungen der Industriezweige hin auszuformulieren und durchzuführen. Sie leiten die Betriebsgewerkschaftsleitungen (BGL) an, die ihrerseits die Träger der durch die Gewerkschaftsorgane ausgeübten oder organisierten Mitwirkungsrechte der Werk­tätigen im Betrieb sind (vgl. dazu unten Textziffer 418).

Denn hauptsächlich über die Gewerkschaften und ihre leitenden Organe sollen die Werk­tätigen ihr Recht auf Mitwirkung an der Leitung der Wirtschaft — etwa im Sinne eines umfassenden wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts — wahrnehmen (vgl. § 5 Abs. 2 S. 1 GBA). Als entscheidend für die Stellung der Gewerkschaften gilt der Gesichtspunkt daß sie in einer Staats- und Gesellschaftsordnung wirken, in der die Arbeiterklasse verbunden mit den übrigen Werk­tätigen und den anderen Schichten des Volkes die politische und ökonomische Macht ausübt. Sie nehmen danach „die Interessen von Trägern der Macht, von Besitzern der sozialistischen Produktionsmittel“ wahr¹⁸⁷.

397. Grundorganisationen des FDGB sind die Betriebsgewerkschaftsorganisationen bzw. ihre Entsprechungen im Ort oder Dorf, die sich in Gewerkschaftsgruppen untergliedern. In ihnen sind alle Gewerkschaftsmitglieder zusammengefaßt. Sie werden geleitet von der Betriebsgewerkschaftsleitung (BGL); in größeren Betrieben werden als mittlere Leitungsebene Abteilungsgewerkschaftsleitungen (AGL) gebildet. Sie sind einem System von Gewerkschaftsvorständen auf Kreis- und Bezirksebene und den Zentralvorständen der Einzelgewerkschaften untergeordnet, die von einem Präsidium geleitet werden.

An der Spitze des FDGB steht der Bundesvorstand; die laufende Arbeit wird durch das Präsidium des Bundesvorstandes erledigt. Der FDGB hat neben den Organisationsstrukturen der Einzelgewerkschaften eigene Untergliederungen bis hinunter zur Kreisebene; diese Kreis- bzw. Bezirksvorstände leiten die entsprechenden IG- bzw. Gewerkschafts-Vorstände an und koordinieren die Arbeit der Einzelgewerkschaften.

Der FDGB ist nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus aufgebaut. Das bedeutet

- Wahl aller Organe,
- die Pflicht der gewählten Organe zu regelmäßigen Rechenschaftsberichten über ihre Arbeit vor

den Organisationsebenen, von denen sie gewählt werden, und

- die zentrale Leitung und strikte Bindung der nachgeordneten Instanzen an die Beschlüsse der übergeordneten Organisationen.

Die Leitungen der Grundorganisationen, die BGL bzw. die Gewerkschaftsgruppenvorstände (Vertrauensleute), werden in direkter und geheimer Wahl gewählt. Sodann wählen diese die Delegierten der nächsthöheren Stufe, die ihnen rechenschaftspflichtig sind. Streichung von Namen auf den Listen wie Hinzufügung anderer Namen ist zulässig. Auf die Wahlen wird aber insofern ein zentraler Einfluß ausgeübt, als der Bundesvorstand des FDGB Kader Richtlinien erläßt, auf deren Grundlage die Kandidaten für die Wahllisten nach bestimmten Gesichtspunkten auszuwählen sind¹⁸⁸. In die Aufstellung dieser Kader Richtlinien schaltet sich auch die SED direkt ein.

Entsprechend seinem Charakter als Massenorganisation ist der FDGB eng mit dem Staatsapparat verzahnt. Er entsendet z. B. Abgeordnete in die Volkshammer und die örtlichen Volksvertretungen, die dort eine geschlossene, meist die größte Fraktion nach der SED bilden.

Der FDGB ist als „Klassenorganisation der Arbeiter“ Teil eines Systems gesellschaftlicher Massenorganisationen. Er nimmt sowohl eigenständige wie übertragene Aufgaben innerhalb der Herrschaftsordnung der DDR wahr. Er erkennt die führende Rolle der SED als Vortrupp der deutschen Arbeiterklasse an und schließt die Werk­tätigen als „treue Helfer“ eng um die Partei zusammen¹⁸⁹.

Nach der Grundthese, daß die SED in ihren programmatischen Beschlüssen unmittelbar die Interessen aller Arbeiter, Angestellten der Intelligenz formuliert, muß der FDGB als Gewerkschaft entsprechend der vorausgesetzten Zielidentität seinerseits alle Kräfte für die Erreichung der jeweils von der SED formulierten Aufgaben einsetzen.

Die Partei verwirklicht ihren Führungsanspruch zusätzlich dadurch, daß sie innerhalb des FDGB ihre Mitglieder in Parteigruppen zusammenfaßt. Die Parteimitglieder sind auch innerhalb der Gewerkschaft primär an die Weisungen und Beschlüsse der Partei gebunden. Der Vorsitzende in einer der Organisationsleitungen ist in der Regel zugleich Mitglied der Parteileitung auf der entsprechenden Ebene. Durch seine spezifischen Funktionen in der Gesellschaft wie auch durch seine Aufgabe, nicht nur politisches Bewußtsein seiner Mitglieder, sondern darüber hinaus soziale Aktionsbereitschaft zu wecken und in die als richtig und notwendig erkannte Richtung zu kanalisieren und zu dirigieren, ist der FDGB als eine der Partei untergeordnete, aber selbständige Organisation anzusehen, die mit unterschiedlichen Mitteln für die Erreichung der von ihr vorgegebenen Ziele kämpft.

Hier zeigt sich ein wichtiges Merkmal des Selbstverständnisses der Gewerkschaften in der DDR. Sie sind gegenüber dem Staat und seinen Leitungsorganen nicht selbständig und autonom, wie das die

Gewerkschaften der Bundesrepublik für sich in Anspruch nehmen. Als Klassenorganisationen der Arbeiterklasse, die unter der Führung der SED die Macht in Staat und Gesellschaft ausüben und den Sozialismus verwirklichen helfen sollen, sind die Gewerkschaften des FDGB selbst Teile und Organe der sozialistischen Demokratie, die „in vielfältiger Weise an der Machtausübung im Arbeiter- und Bauernstaat beteiligt“¹⁷⁰ sind. Es kann und soll daher in der DDR keine gegenüber dem sozialistischen Staat unabhängige Gewerkschaftsorganisation geben, weil der Staat als Herrschaftsinstrument der Arbeiterklasse die sozialistische Gesellschaft gestaltet. Diesem Ziel haben auch die Gewerkschaften zu dienen.

Aufgaben der Gewerkschaften

398. Die Aufgabenstellung des FDGB ist umfassend und schließt Zielkonflikte ein. Einerseits hat er sich für die Verbesserung der Produktionsbedingungen einzusetzen und ist als „Schule des Sozialismus“ gehalten, die Initiative der Werktätigen zur allseitigen Erfüllung der Volkswirtschaftspläne und zur Steigerung der Arbeitsproduktivität zu entwickeln und zu fördern (vgl. § 5 Abs. 2 GBA). Andererseits versteht er sich als Interessenvertretung seiner Mitglieder auf arbeitsrechtlichem und sozial- und kulturpolitischem Gebiet.

Der Betrieb ist jedoch nicht nur die Basis gewerkschaftlicher Arbeit im Sinne der Interessenvertretung der Werktätigen. Er ist für die Werktätigen als der andere Partner der Arbeitsrechtsverhältnisse zugleich ein wichtiges Element der staatlichen Leitungspyramide im wirtschaftlichen Bereich. Das ist für die Gewerkschaftsarbeit von entscheidender Bedeutung.

Der FDGB vertritt als sozialistische Massenorganisation die Interessen beider Seiten — die der einzelnen Werktätigen wie auch das Gesamtinteresse der sozialistischen Gesellschaftsordnung. Die darin liegende Problematik der möglichen Interessen- und Zielkonflikte ist unübersehbar. Sie wird theoretisch gelöst mit der These von der grundsätzlichen Übereinstimmung aller individuellen und gesellschaftlichen Interessen in der entwickelten sozialistischen Gesellschaft.

Nach der in der DDR herrschenden Auffassung schließt das vorrangige Eintreten der Gewerkschaft für die Planerfüllung eine Interessenvertretung der Werktätigen nicht nur nicht aus, sondern ist sogar deren wesentlicher Inhalt. Denn die Steigerung der Arbeitsproduktivität und die daraus folgende Erhöhung des Nationaleinkommens ist unmittelbares Klasseninteresse, weil allein darin die Möglichkeit für die weitere Verbesserung der individuellen wie gesellschaftlichen Arbeits- und Lebensbedingungen gesehen wird.

Da das Konzept von der grundsätzlichen Übereinstimmung aller gesellschaftlichen und persönlichen Interessen das Auftreten von Konflikten und Interessenwidersprüchen nicht leugnet, spielt die Interessenvertretung in der Arbeit der Gewerkschaften eine anerkannte und wichtige Rolle. Aufgabe

der Gewerkschaften ist es, Gesetzesverletzungen aufzuzeigen und den offenen Ausbruch von Konflikten zu verhindern, indem sie die Interessen des einzelnen Werktätigen wahrnehmen und auf die Betriebsleitungen kontrollierend einwirken.

Arbeitskämpfe sind bei dieser Sicht der gewerkschaftlichen Aufgaben und der Stellung der Werktätigen systemwidrig und ausgeschlossen. Die erste Verfassung der DDR von 1949 sah gleichwohl in Artikel 14 Abs. 2 noch ein Streikrecht der Gewerkschaften vor. Im Gesetzbuch der Arbeit und in der zweiten Verfassung von 1968 wird es nicht mehr erwähnt. Begründet wird die Streichung des Streikrechts damit, daß die Arbeiterklasse in der DDR Besitzer der Produktionsmittel sei und die politische Macht ausübe. Wolle sie unter diesen Umständen streiken, so richte sich das gegen ihre ureigensten Interessen. Man brauche in das sozialistische Arbeitsrecht kein Streikrecht aufzunehmen, weil es keinen Gegner gebe, gegen den gestreikt werden müsse.

Auch hier wird die Möglichkeit eines offenen Konflikts durch die These von der grundlegenden Interessenidentität abgeschnitten. Ein weiteres entscheidendes Argument gegen den Arbeitskampf in sozialistischen Gesellschaftsordnungen ist seine Störwirkung gegenüber der Erfüllung der Volkswirtschaftspläne.

Weitreichende Einflußmöglichkeiten haben die Gewerkschaftsorgane im Rahmen der Lohnpolitik. Durch die in letzter Zeit verstärkten Rechte der Mitgestaltung der Jahrespläne und der Festsetzung von Perspektivplänen, durch eigenständige Erarbeitung von Analysen und Stellungnahmen zu den Planvorschlägen nimmt der FDGB auf die Verbesserung der objektiven Bedingungen der Produktion und ihrer Organisation Einfluß.

399. Nachdrücklich betont wird auch die politisch-erzieherische Funktion der Gewerkschaften gegenüber den Werktätigen der DDR¹⁷¹, die zur Einhaltung der sozialistischen Arbeitsmoral und zur bewußten Teilnahme am Kampf um die Erhöhung der Arbeitsproduktivität angehalten werden sollen (vgl. § 5 Abs. 2 GBA). Hierzu gehören auch die Aufgaben der gewerkschaftlichen Organe zur Förderung und Organisierung der Masseninitiativen, insbesondere des sozialistischen Wettbewerbs (§ 16 Abs. 2 GBA) und der Neuererbewegung sowie der Werbung für die Qualifizierung der Werktätigen.

Der „sozialistische Wettbewerb“ ist eine gesetzlich angeordnete sozialistische Gemeinschaftsaktion aller Werktätigen, die auf die Erhöhung der Arbeitseffektivität, volle Planerfüllung, volle Auslastung der Kapazitäten, sparsamsten Materialverbrauch, hohe Arbeitsqualität und Verbesserung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes gerichtet ist (§ 16 Abs. 2 GBA).

Als Folge der als verändert gedeuteten Stellung der Arbeit und der Produktionsverhältnisse haben die Gewerkschaften in der DDR also gesetzlich zugewiesene Aufgaben wahrzunehmen, die in der Bundesrepublik als Arbeitgeberfunktionen und Arbeitgeberinteressen verstanden werden.

Kapitel IV

Von besonderer Bedeutung ist die Befugnis des FDGB, die Konfliktkommissionen in den Betrieben anzuleiten und zu qualifizieren (§ 143 GBA) und das allein dem Bundesvorstand des FDGB zustehende Recht, die in der Arbeitsgerichtsbarkeit tätigen Schöffen vorzuschlagen. Auch bei der Berufung der hauptamtlichen Richter in Arbeitsrechtssachen hat der FDGB ein Anhörungsrecht (vgl. §§ 149 ff. GBA).

Der FDGB bietet ein ausgebautes Schulungssystem. Die Bundesschule in Bernau bei Berlin wurde 1952 zu einer Hochschule umgewandelt und bietet Gewerkschaftsfunktionären die Möglichkeit, in Dreijahreslehrgängen das Examen als Diplom-Wirtschaftler abzulegen. Eine spezielle Fakultät für Ausländer bildet seit 1960 im Sinne des „proletarischen Internationalismus“ afro-asiatische Gewerkschaftler aus. Ziel der Bildungseinrichtungen des FDGB ist die ideologische Schulung, die Vermittlung von Fachwissen und die Qualifizierung der Werktätigen zu höheren Ausbildungsstufen.

Den Mitgliedern wird durch die Rechtsberatungsstellen bei den Rechtskommissionen der Kreisvorstände Rechtsschutz vor den Gerichten gewährt. Darüber hinaus verfügt der FDGB über Unterstützungseinrichtungen und Kassen der gegenseitigen Hilfe.

Die Rechte der gewerkschaftlichen Organe auf der Ebene des Betriebes (Mitwirkungs-, Zustimmungs-, Kontroll- und Vereinbarungsrechte) werden unten im einzelnen dargestellt.

400. Der FDGB und die Einzelgewerkschaften nehmen umfangreiche, ihnen übertragene staatliche Aufgaben wahr. Nach Artikel 44 Abs. 3 Verf. und § 5 Abs. 2 GBA nehmen die Gewerkschaften durch ihre Organe und ihre Vertreter an der Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft, der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, der Verwirklichung der wissenschaftlich-technischen Revolution und der Entwicklung der gesamten Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen in allen Gesellschaftsbereichen teil. Artikel 45 Abs. 2 Verf. gibt ihnen das Recht der Gesetzesinitiative sowie der gesellschaftlichen Kontrolle über die Wahrung der gesetzlichen Rechte der Werktätigen.

Die Gewerkschaften leiten die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten auf der Grundlage der Selbstverwaltung der Versicherten und nehmen die Kontrolle des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie der Betreuung aller Bürger bei Arbeitsunfällen, Invalidität und im Alter wahr (Artikel 45 Abs. 3 Verf.). Hier zeigt sich erneut der spezifische Charakter des FDGB als einer in die sozialistische Herrschaftsordnung integrierten Klassenorganisation, in der gesellschaftliche Interessenvertretung und staatliche Leitungstätigkeit zusammenfallen. Er darf nicht als bloße Interessenschutzorganisation der Werktätigen aufgefaßt werden. Daneben übt er staatliche Leitungs- und Kontrollbefugnisse nicht nur über seine Mitglieder, sondern im gesetzlich festgelegten Rahmen über alle Bürger aus.

Der Rahmenkollektivvertrag

401. Die Gewerkschaften haben das Recht und die Aufgabe, über alle Fragen, welche die Arbeits- und

Lebensbedingungen der Werktätigen betreffen, mit staatlichen Organen, Betriebsleitungen und anderen wirtschaftsleitenden Organisationen Vereinbarungen abschließen (Artikel 45 Abs. 1 Verf.).

Die überbetrieblichen Vereinbarungen werden als Rahmenkollektivverträge bezeichnet. Vertragsschließende Parteien sind auf der einen Seite die zentralen Organe des Staatsapparates bzw. die Räte der Bezirke, die VVB oder die zentralen Organe sozialistischer Genossenschaften, auf der anderen Seite der Bundesvorstand des FDGB bzw. die Zentralvorstände der Einzelgewerkschaften oder die Bezirksvorstände des FDGB.

Die Rahmenkollektivverträge enthalten auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen die besonderen Arbeits- und Lohnbestimmungen für ganze Bereiche der Volkswirtschaft, für Personengruppen oder für bestimmte Regionen (§ 7 GBA). Die Rahmenkollektivverträge sind in ihren Auswirkungen örtlich oder nach Personengruppen beschränkten gesetzlichen Bestimmungen gleichzusetzen. Die in ihnen getroffenen Vereinbarungen sind für die Betriebe und alle Werktätigen zwingend; sie enthalten also normative Einheitsarbeitsbedingungen, von denen auf der Betriebsebene nicht abgewichen werden kann. Im Vergleich mit Tarif- oder Betriebsvereinbarungen in der Bundesrepublik fehlt eine Abweichungsmöglichkeit zugunsten der Werktätigen, weil sie mit der zentralen Plangestaltung der Löhne schwer vereinbar wäre.

Die Rahmenkollektivverträge sind mit dem Tage der Bestätigung und Registrierung durch das Staatliche Amt für Arbeit und Löhne für alle Betriebe und Werktätigen verbindlich. Die Geltung eines Rahmenkollektivvertrages dauert an bis zum Inkrafttreten einer neuen Vereinbarung, sofern nichts anderes bestimmt ist.

Die gesetzliche Regelung des Rahmenkollektivvertrages zeigt, daß er trotz seiner Einordnung ins Kollektivvertragsrecht wenig Ähnlichkeit mit dem Tarifvertrag der Bundesrepublik aufweist. In der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung der DDR ist für die kollektivvertragliche Aushandlung von Lohn- und Arbeitsbedingungen, die von den gesetzlichen Bestimmungen oder den zentralen Plänen abweichen dürfen, wenig Raum. Der Rahmenkollektivvertrag in der DDR ist vielmehr dazu bestimmt und „in hervorragender Weise geeignet“, die Arbeitsverhältnisse der Werktätigen auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen in einer den spezifischen Erfordernissen der einzelnen Industriezweige und Betriebe entsprechenden Weise zu regeln ¹⁷².

Zur Regelung der Arbeitsverhältnisse der Werktätigen in den noch vorhandenen Privatbetrieben werden zwischen den Industrie- und Handelskammern ¹⁷³ sowie Handwerkskammern einerseits und den Zentralvorständen der Einzelgewerkschaften andererseits „Tarifverträge“ abgeschlossen, die jedoch inhaltlich ähnlich wie die Rahmenkollektivverträge geregelt und ebenso verbindlich sind. In ihnen werden auch die Mitbestimmungsrechte der Gewerkschaften in allen betrieblichen Angelegenheiten des privaten Einzelbetriebes festgelegt. Da-

neben können „Betriebsvereinbarungen“ oder für die Betriebe mit staatlicher Beteiligung „Betriebsverträge“ abgeschlossen werden.

402. Insgesamt hat das FDGB folgende wesentliche Aufgaben- und Funktionsbereiche:¹⁷⁴

- Der FDGB arbeitet in erster Linie politisch-ideologisch, indem er durch Agitation und Schulung versucht, die einzelnen Werktätigen für die vorgegebenen Zielsetzungen zu aktivieren.
- Die Produktionsaufgaben stehen im Mittelpunkt des sozialen Lebens und der Gewerkschaftsarbeit. Sie bestimmen somit auch die gewerkschaftliche Sozialpolitik, die kulturelle Arbeit des FDGB (Freizeitgestaltung) und die ebenfalls von ihm getragene Leitung und Ausgestaltung der Sozialversicherung.
- Durch die Propaganda für das „Prinzip der materiellen Interessiertheit“ im Lohn- und Prämienwesen schafft und stützt der FDGB eine leistungsorientierte Differenzierung der Werktätigen in der DDR unter Einschluß der Intelligenz und der leitenden Kader.
- Die Instrumente der gesellschaftlichen Erziehung in der Gewerkschaftsarbeit, insbesondere die mittelbaren Einflüsse auf den beruflichen Aufstieg der Werktätigen, bieten Möglichkeiten, staatliche Zwangsmittel durch institutionalisierte gesellschaftliche Verhaltenszwänge zu ergänzen und teilweise zu ersetzen.
- Die betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen haben gegenüber den Betriebs- und Werkleitungen ein Recht auf Information und Kritik, nicht aber auf Weisung und Mitbestimmung.
- Der FDGB und seine Einzelgewerkschaften haben Funktionen mit notwendigen Zielkonflikten und Interessenkollisionen. Sie sollen einerseits Interessenvertreter der Werktätigen auf allen Ebenen, andererseits aber zugleich Interessenwahrer der Arbeiter- und Bauernmacht auch gegenüber den Werktätigen und deren Sonderinteressen sein. Hinzu kommen die übertragenen Kontroll- und Schutzfunktionen in der Sozialversicherung, im Arbeitsschutz und im Arbeitsrecht.

6. Die Beteiligungsrechte der Arbeiter und Angestellten an den Entscheidungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene

Die Elemente der Mitbestimmung in der Bundesrepublik

403. Regelungen von Beteiligungsrechten der Arbeitnehmer bei wichtigen Entscheidungen auf der Ebene des Betriebes und des Unternehmens gibt es in der Bundesrepublik in verschiedenen Formen und mit unterschiedlicher Wirkungsweise. Es lassen sich im wesentlichen zwei Bereiche unterscheiden, in denen die Repräsentation von Arbeitnehmerinter-

essen wirksam wird: Beteiligungsrechte des Betriebsrates und ihm verwandter Vertretungsgremien im Rahmen des Betriebsverfassungsrechts einerseits und die Mitgliedschaft von Vertretern der Arbeitnehmerinteressen in den Leitungsorganen der Unternehmen (Aufsichtsrat, evtl. Vorstand) nach dem Recht der Unternehmensverfassung andererseits. Die Darstellung des geltenden Rechts im Bereich der Mitbestimmung wird durch wichtige rechtspolitische Veränderungen bestimmt, in denen sich die genannten Materien zur Zeit befinden.

Die Betriebsverfassung

404. Die Mitsprachrechte der Arbeitnehmer in den Betrieben sind bisher im Betriebsverfassungsgesetz vom 11. November 1952 (BGBl. I S. 681) geregelt. Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 wird 1972 durch ein neues Betriebsverfassungsgesetz abgelöst werden, daß nach mehrfachen Änderungen des Entwurfs vom Bundestag in 3. Lesung verabschiedet wurde¹⁷⁵ und inzwischen auch die Zustimmung des Bundesrates gefunden hat. Für den Öffentlichen Dienst des Bundes gilt das dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 vergleichbare Bundespersonalvertretungsgesetz vom 5. August 1955 (BGBl. I S. 477) mit zahlreichen zwischenzeitlichen Änderungen. Daneben sind für die Landesbediensteten die Personalvertretungsgesetze der Länder zu beachten. Die Repräsentation der Bediensteten obliegt danach einem dem Betriebsrat vergleichbaren, für jede Dienststelle zu wählenden Personalrat.

Für den Systemvergleich der beiden Arbeitsrechtsordnungen in der Bundesrepublik und der DDR ist es zweckmäßig, die unmittelbar bevorstehende Veränderung der Mitbestimmungsrechte in der Betriebsverfassung nicht außer acht zu lassen. Es soll daher das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 in den wesentlichen Punkten mit dem Entwurf des neuen Betriebsverfassungsgesetzes verglichen werden. Auf diese Weise wird der Unterschied zur Regelung ähnlicher Komplexe in der DDR besonders deutlich.

Der einzelne Arbeitnehmer und die Belegschaft des Betriebes

405. Träger der Beteiligungsrechte aus dem Betriebsverfassungsgesetz ist der Betriebsrat als das gesetzlich berufene Repräsentativorgan der Belegschaft. Er hat die Interessen der Gesamtheit der Arbeitnehmer des Betriebes gegenüber dem Arbeitgeber zu vertreten. Auch die im Betrieb als Befugnisse der Arbeitnehmer bezeichneten Mitbestimmungsrechte nimmt der Betriebsrat in eigenem Namen wahr. Die unmittelbare Beteiligung der Arbeitnehmer beschränkt sich auf Wahlakte und auf die Teilnahme an Betriebsversammlungen. Daneben ist in der Vorlage zum neuen Betriebsverfassungsgesetz eine beträchtliche Stärkung der Gruppen- und Minderheitenrechte sowie eine Erweiterung des individuellen Rechtsschutzes vorgesehen (§ 26 Abs. 2, § 27 Abs. 2, § 28 Abs. 2, § 38 Abs. 2, § 47 Abs. 2, § 51 Abs. 2, § 55 Abs. 1, § 80 Abs. 1 Ziff. 4, 6, 7, § 96 BetrVG 1972).

Kapitel IV

Der Programmsatz, daß Arbeitgeber und Betriebsrat die freie Entfaltung der Persönlichkeit im Betrieb zu schützen und zu fördern haben (§ 75 Abs. 2 BetrVG 1972), wird durch das neue Betriebsverfassungsgesetz in zahlreichen Einzelbestimmungen verwirklicht, z. B. bei der Einrichtung von Abteilungsversammlungen, die eine Mitwirkung am Arbeitsplatz ermöglichen sollen (§§ 42 ff. BetrVG 1972); durch die Informationspflicht der Arbeitgeber über Aufgaben und Verantwortung des einzelnen Arbeitnehmers (§ 81 BetrVG 1972); im Anhörungsrecht des Arbeitnehmers in allen betrieblichen Fragen, die ihn betreffen (§ 82 BetrVG 1972); durch sein Recht auf Einsicht in seine Personalakte (§ 83 BetrVG 1972) sowie sein Beschwerderecht mit der Folge, daß im Falle der Nichteinigung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat eine paritätisch besetzte Einigungsstelle über die Berechtigung der Beschwerde verbindlich entscheidet (§§ 84, 85 BetrVG 1972), wenn kein Rechtsanspruch des Arbeitnehmers streitig ist.

Die Betriebsversammlung

406. Die Betriebsversammlung besteht aus sämtlichen Arbeitnehmern des Betriebes und findet regelmäßig vierteljährlich statt. Nach dem Entwurf (§ 43 BetrVG 1972) werden zwei dieser Versammlungen auf die Abteilungsebene durchgeführt.

Die Bedeutung der Betriebsversammlung für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist gering¹⁷⁶: Sie selbst kann keine verbindlichen Entscheidungen treffen, sondern nur Empfehlungen an den Betriebsrat beschließen. Sie dient im wesentlichen der Information und Diskussion.

Während nach bisherigem Recht auf den Betriebsversammlungen nur Fragen behandelt werden können, die den Betrieb und seine Arbeitnehmer unmittelbar berühren, dürfen nach neuem Recht auch tarifpolitische, sozialpolitische und wirtschaftliche Fragen erörtert werden, die den Betrieb oder seine Arbeitnehmer unmittelbar betreffen. Der Änderung liegt die Absicht zugrunde, den Betriebsbereich nicht im gleichen Maße wie bisher vor der Diskussion gesellschaftspolitischer Fragen abzuschirmen, die allerdings schon häufig auf Betriebsversammlungen erörtert wurden.

Gewerkschaften und Betrieb

Das Betätigungsfeld der Gewerkschaften im Betrieb und ihr Einfluß auf die Arbeit des Betriebsrates wird verstärkt. Bisher hatten die Gewerkschaften eine Befugnis zu innerbetrieblicher Aktivität durch ihre Beauftragten nur in den gesetzlich geregelten Fällen und soweit ihnen von der Rechtsprechung das Recht zur Werbung und Information von Mitgliedern in den Betrieben zugestanden worden ist. Künftig soll der Betriebsrat seine Aufgaben verstärkt mit Unterstützung der im Betrieb vertretenen Gewerkschaften durchführen können, bleibt ihnen gegenüber jedoch selbständig und unabhängig. Aus diesem Grunde sind den Gewerkschaftsbeauftragten weitgehende Rechte, insbesondere die Befugnis zum Betreten des Betriebes und Teilnahmerechte an Betriebsrats- und Betriebsversammlungen, zugebilligt (§§ 2, 31, 46 BetrVG 1972).

Stellung und Zusammensetzung des Betriebsrates

407. Die Ausübung der Rechte und Pflichten der Belegschaft nimmt der Betriebsrat kraft Amtes als gesetzlicher Repräsentant der Arbeitnehmer für diese in eigenem Namen wahr¹⁷⁷. Eine entsprechende Vertretung für die leitenden Angestellten, sei es durch eigene Organe, sei es durch Einbeziehung in die Aufgaben des Betriebsrates, gibt es auch nach neuem Recht nicht.

Nach dem Gesetz ist ein Betriebsrat zu bilden, in denen mindestens 5 ständige Arbeitnehmer beschäftigt sind¹⁷⁸. Im Jahre 1968 sind in rd. 25 000 Betrieben Betriebsräte gewählt worden. Die Zahl der betriebsratspflichtigen Betriebe ist wesentlich höher.

Die Anzahl der Mitglieder des Betriebsrats ist von der Größe des Betriebes abhängig. Nach altem Recht betrug die Höchstzahl 35 Mitglieder; im neuen Recht soll sie nach der Zahl der Belegschaftsmitglieder erweitert werden.

Der Betriebsrat wird in geheimer und unmittelbarer Wahl von den Arbeitnehmern des jeweiligen Betriebes gewählt. Arbeiter und Angestellte müssen anteilig im Betriebsrat vertreten sein. Die Amtszeit beträgt in der Regel drei Jahre. Bei groben Amtspflichtverletzungen oder veränderten objektiven Bedingungen im Betrieb kann der Betriebsrat vorzeitig aufgelöst und neu gewählt werden.

Die Arbeit der Betriebsratsmitglieder ist ein unentgeltliches Ehrenamt. Aus seiner Wahrnehmung dürfen ihnen weder Vor- noch Nachteile entstehen. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Betriebsratsmitglieder in dem erforderlichen Umfang von der Arbeit freizustellen. Darüber hinaus hat der Arbeitgeber die für die Arbeit des Betriebsrats notwendigen Aufwendungen zu ersetzen sowie die sachlichen und räumlichen Mittel dafür zur Verfügung zu stellen.

Die freie Ausübung des Amtes gegenüber jedermann ist gesetzlich gewährleistet. Die Betriebsratsmitglieder sollen gegenüber dem Arbeitgeber unabhängig sein. Deshalb genießen sie einen besonderen Kündigungsschutz. Eine Kündigung von Betriebsratsmitgliedern durch den Arbeitgeber ist nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes zulässig. Sie bedarf nach dem neuen Betriebsverfassungsgesetz grundsätzlich der Zustimmung des Betriebsrates. Als wichtiger Grund gilt nur ein Verstoß gegen die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis. Ein Verstoß gegen Amtspflichten genügt grundsätzlich nicht. Insoweit kommt nur die Möglichkeit des Ausschlusses aus dem Betriebsrat in Betracht. Oft wird jedoch bei einer Amtspflichtverletzung auch eine Verpflichtung aus dem Arbeitsverhältnis verletzt sein. Die herrschende Meinung will in diesen Fällen die Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung zulassen¹⁷⁹.

Die Betriebsvereinbarung

408. Das rechtliche Hauptinstrument der vom Betriebsrat für die Arbeitnehmer wahrgenommenen Mitbestimmung ist die Betriebsvereinbarung. Sie ist neben dem Tarifvertrag die zweite Form der Gesamtvereinbarung im kollektiven Arbeitsrecht. Vertragspartner der Betriebsvereinbarung sind auf der

einen Seite der einzelne Arbeitgeber, auf der anderen die Belegschaft, gesetzlich repräsentiert durch den Betriebsrat. Der Geltungsbereich der Betriebsvereinbarung ist räumlich und personell auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer des Betriebes beschränkt, für den sie abgeschlossen ist. Sie regelt also nur die Ordnung in diesem Betrieb und die Rechtsverhältnisse in ihm tätiger Arbeitnehmer. Sie kann sachlich nur über solche Fragen abgeschlossen werden, die zum Aufgabenbereich des Betriebsrats gehören.

Die Betriebsvereinbarungen regeln daher vornehmlich Angelegenheiten der zwingenden und der fakultativen Mitbestimmung. So werden in der Praxis im Rahmen der tariflichen Zulässigkeitsgrenzen häufig betriebliche Sozialleistungen wie Gratifikationen, Treueprämien und Ruhegelder¹⁸⁰ sowie Regelungen über Kündigungsgründe und -fristen, Löhne, Lohnzulagen, Arbeitszeit und Urlaub in Betriebsvereinbarungen festgelegt.

Durch Betriebsvereinbarungen wird von den Betriebspartnern für alle Belegschaftsmitglieder geltendes objektives Recht erzeugt, das den Inhalt, den Abschluß und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen sowie betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen betreffen kann.

Die Betriebsvereinbarung beruht auf einem freiwilligen Vertragsabschluß zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat. Wenn sich die Betriebspartner in einer Frage des erzwingbaren Mitbestimmungsrechtes nicht einigen, so tritt die Entscheidung einer im Betriebsverfassungsgesetz vorgesehenen paritätisch besetzten Einigungsstelle an die Stelle der Betriebsvereinbarung.

Die Inhaltsnormen der Betriebsvereinbarung wirken unmittelbar auf die Arbeitsverträge der Arbeitnehmer ein, ohne Rücksicht auf deren Kenntnis von den Regelungen. Sie sind vertraglich nicht abdingbar, soweit sie Mindestbedingungen enthalten. Für die Arbeitnehmer günstigere einzelvertragliche Abreden können, wenn sie kollektiv für alle Arbeitnehmer gleich vereinbart sind, auf Grund des sogenannten Ordnungsprinzips durch eine inhaltsgleiche Betriebsvereinbarung verdrängt werden. Deshalb können Betriebsvereinbarungen, die die Arbeitnehmer lediglich belasten, als Mißbrauch der Regelungsbefugnis unwirksam sein¹⁸¹.

Neben der Betriebsvereinbarung können die Betriebspartner auch andere Formen der Vereinbarung treffen. Danach sind betriebliche Einigungen (Betriebsabsprache, Regelungsabrede) möglich, die keiner schriftlichen Form bedürfen. Eine solche Einigung kann durch schlüssiges Verhalten der Betriebspartner zustandekommen, ohne daß es einer ausdrücklichen Abrede bedarf. In ihrer Wirkung ist sie schwächer als die Betriebsvereinbarung, da sie die Arbeitsverhältnisse nicht mit normativer Kraft gestalten kann.

Aufgaben des Betriebsrates

409. Die allgemeinen Aufgaben des Betriebsrats sind in den § 2 Abs. 1, § 74 bis 80 BetrVG 1972 geregelt. Sie bestimmen zugleich den Inhalt der be-

sonderen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte. Nach § 2 Abs. 1 BetrVG 1972 arbeiten Arbeitgeber und Betriebsrat unter Beachtung der geltenden Tarifverträge vertrauensvoll und in Zusammenwirken mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebes zusammen. Die außergewöhnliche Gemeinwohlbindung der Betriebspartner ist im neuen Recht entfallen¹⁸².

Das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit ist kein Programmsatz, sondern unmittelbar geltendes Recht. Es enthält in Form einer Leitmaxime einen wichtigen Pflichten- und Verantwortungsmaßstab für das Verhalten der Betriebspartner zueinander, der in den Entscheidungen der Arbeitsgerichtsbarkeit zu Einzelfragen des Betriebsverfassungsrechts konkretisiert werden muß. Der Begriff der vertrauensvollen Zusammenarbeit ist auslegungsfähig und wird vornehmlich im Sinn einer gegenseitigen Offenheit und Respektierung der bestehenden Befugnisse und Zuständigkeiten ausgelegt¹⁸³. Die entscheidende Aufgabe des Betriebsrates, die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen, ist damit an die Betriebserfordernisse gebunden; über grundlegende Interessen des Unternehmens darf er sich nicht einfach hinwegsetzen. Umgekehrt hat der Arbeitgeber bei allen unternehmerischen Entscheidungen die Interessen der Arbeitnehmer zu beachten. Bei Interessenkonflikten bedarf es einer Abwägung, welchen Interessen im Einzelfall der Vorrang zu geben ist.

Nach bisherigem Recht sind Arbeitgeber und Betriebsrat verpflichtet, alles zu unterlassen, was geeignet ist, die Arbeit und den Frieden des Betriebes zu gefährden. Diese Verhaltenspflicht ist im neuen Recht dahin beschränkt worden, daß nur diejenigen Betätigungen unzulässig sind, durch die der Arbeitsablauf oder der Frieden des Betriebes beeinträchtigt werden. Dieses Friedensangebot des Betriebsverfassungsgesetzes hat praktische Bedeutung vor allem als Verbot jedes Arbeitskampfes im Betrieb. Der Betriebsrat darf daher betriebliche Regelungen nicht mit Hilfe von Kampfmaßnahmen erzwingen oder andere Konflikte mit dem Arbeitgeber durch den Aufruf zur Arbeitsverweigerung beantworten. Er ist auf eine gerichtliche Entscheidung oder auf die im Betriebsverfassungsgesetz vorgesehenen Einigungsverfahren verwiesen.

Parteipolitische Betätigung im Betrieb ist für Arbeitgeber und Betriebsrat nach altem wie neuem Recht verboten. Die Behandlung von tarifpolitischen, sozialpolitischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten, die den Betrieb und seine Arbeitnehmer unmittelbar betreffen, wird dadurch nicht berührt (§ 74 Abs. 2 BetrVG 1972).

Bei Verstoß des Betriebsrates gegen diese Pflichten drohen ihm Auflösung und Ausschluß einzelner Mitglieder durch eine Entscheidung des Arbeitsgerichts, die der Arbeitgeber beantragen kann. Verstöße des Arbeitgebers können durch Unterlassungsklagen, verbunden mit der Androhung von Zwangsgeldern geahndet werden.

410. Weitere allgemeine Aufgaben des Betriebsrates bestehen nach § 80 (BetrVG 1972),

Kapitel IV

- Maßnahmen, die dem Betrieb und der Belegschaft dienen, beim Arbeitgeber zu beantragen;
- darüber zu wachen, daß die zugunsten der Arbeitnehmer geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen durchgeführt werden;
- Anregungen und Beschwerden vor Arbeitnehmern entgegenzunehmen und, falls sie berechtigt erscheinen, durch Verhandlung mit dem Arbeitgeber auf ihre Abstellung hinzuwirken (§ 84 BetrVG 1972);
- die Eingliederung Schwerbeschädigter und sonstiger besonders schutzbedürftiger Personen in den Betrieben zu fördern;
- die Wahl einer Jugendvertretung vorzubereiten und durchzuführen und mit dieser zur Förderung der Belange der jugendlichen Arbeitnehmer eng zusammenzuarbeiten; er kann der Jugendvertretung Vorschläge und Stellungnahmen anfordern;
- die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer im Betrieb zu fördern;
- die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern.

Arbeitgeber und Betriebsrat haben darüber zu wachen, daß die im Betrieb Beschäftigten nach Recht und Billigkeit behandelt werden. Insbesondere ist jede unterschiedliche Behandlung aus Gründen des Geschlechts, der Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, der politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung unzulässig (§ 51 BetrVG; § 75 BetrVG 1972). Anders als bisher sollen nach dem neuen Recht Arbeitnehmer, die Aufgaben in der Betriebsverfassung übernehmen, in ihrer Arbeit für ihre Gewerkschaft auch im Betrieb nicht behindert sein (§ 74 Abs. 3 BetrVG 1972). Daraus könnten sich Konflikte mit dem Neutralitätsangebot ergeben, wenn etwa das Betriebsratsmitglied mittelbar zu Werbezwecken für eine Gewerkschaft eingesetzt wird. Im neuen Recht ist der Schutz älterer Arbeitnehmer vor Benachteiligung ausdrücklich erwähnt.

Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten

411. Die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten betrifft den Bereich der materiellen und formellen, im Betrieb geltenden Arbeitsbedingungen. Darunter fallen auch die Ordnungsvorschriften über das Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb, der Arbeitsschutz und der Bereich der Sozialeinrichtungen. Im Bereich der sozialen Angelegenheiten besteht eine umfassende Zuständigkeit des Betriebsrats.

Die Beteiligungsrechte sind im bisherigen Betriebsverfassungsgesetz unter der Überschrift „Mitwirkung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer“ (4. Teil) aufgeführt. Sie sind nach dem Gesichtspunkt der Stärke zu unterscheiden in Angelegenheiten der notwendigen Mitbestimmung, der frei-

willigen (fakultativen) Mitbestimmung und der einfachen Anhörung und Beratung.

Der Bereich der notwendigen (erzwingbaren) Mitbestimmung erfaßt nach altem Recht nur die formellen, der allgemeinen Ordnung des Betriebes zugehörigen, nicht jedoch die materiellen Arbeitsbedingungen. Die neue Rechtsentwicklung nach dem Entwurf dehnt das erzwingbare Mitbestimmungsrecht in Teilbereichen auch auf materielle Arbeitsbedingungen aus.

Während bisher z. B. der Betriebsrat ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht hinsichtlich Beginn und Ende der Arbeitszeit hatte (§ 56 Abs. 1 a BetrVG), wird diese nach der Neuregelung auch auf die materielle Frage der vorübergehenden Verkürzung oder Verlängerung der Arbeitszeit ausgedehnt (§ 87 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 BetrVG 1972).

Eine ähnliche Ausweitung auf materielle Arbeitsbedingungen findet sich neben der Gestaltung der Rechtsverhältnisse in bezug auf Dienstwohnungen vor allem bei den Fragen der betrieblichen Lohngestaltung. Im Gegensatz zum bisherigen Recht besteht ein Mitbestimmungsrecht bei der Festsetzung von Arbeitsentgelten, deren Höhe nach der persönlichen Leistung des Arbeitnehmers bemessen wird. So wird z. B. im Bereich der Akkord- und Prämiensätze das Mitbestimmungsrecht über die formelle Festsetzung des Zeitfaktors hinaus auch auf die Festsetzung des Geldfaktors ausgedehnt (§ 87 Abs. 1 Ziff. 11 BetrVG 1972).

Fragen der Ordnung des Betriebes können nur im Einvernehmen mit dem Betriebsrat geregelt werden. Darunter versteht man das die äußere Ordnung des Betriebes berührende Verhalten der Arbeitnehmer, nicht jedoch Fragen der arbeitstechnischen Organisation, die der Arbeitgeber auf Grund seines Direktionsrechts bestimmt. Unter diese Vorschrift fallen alle Maßnahmen, die einen disziplinären Zweck verfolgen, sowie allgemeine Vorschriften über die Arbeitsorganisation.

Eine kollektive Maßnahme des Arbeitgebers, die der Mitbestimmung des Betriebsrats unterliegt, kann nur mit dessen Zustimmung getroffen werden. Fehlt die Zustimmung und liegt kein verbindlicher Spruch der Einigungsstelle vor, so ist die Maßnahme unwirksam.

Dem Mitbestimmungsrecht nicht unterworfen sind individuelle Regelungen, bei denen es sich um die Gestaltung eines oder mehrerer konkreter Arbeitsverhältnisse handelt, und bei denen besondere, nur den Einzelfall betreffende Umstände die Maßnahme veranlassen oder prägen. Ein Mitbestimmungsrecht entfällt ferner, wenn zwingende gesetzliche oder tarifliche Regelungen bestehen.

Das Mitbestimmungsrecht gibt dem Betriebsrat auch ein Initiativrecht, auf Grund dessen er von ihm erstrebte Regelungen gegen den Willen des Arbeitgebers im Einigungsverfahren durchsetzen kann.

Über das zwingende Mitbestimmungsrecht hinaus besteht die Möglichkeit der freiwilligen Regelung sonstiger sozialer Angelegenheiten durch Arbeit-

geber und Betriebsrat. Bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes hat der Betriebsrat ein Anhörungs- und Beratungsrecht; daneben besteht eine selbständige Pflicht, sich für die tatsächliche Durchführung bestehender Vorschriften auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes einzusetzen.

Mitbestimmung des Betriebsrats in personellen Angelegenheiten

412. Unterschiedlich sind die Beteiligungsformen des Betriebsrats bei personellen Angelegenheiten; bei einigen Maßnahmen hat der Betriebsrat mitzubestimmen, bei anderen nur mitzuwirken.

Mitwirkung wird als ein Oberbegriff für eine Reihe abgestufter Beteiligungsformen verwendet, die von der Unterrichtung über die Anhörung bis zur Beratungspflicht reichen. Mitbestimmungsrechte im engeren Sinne liegen dagegen vor, wenn bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Betriebspartnern eine dritte Stelle verbindlich entscheidet.

Die Beteiligung des Betriebsrats in personellen Angelegenheiten erfolgte nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 erst, wenn konkrete Einzelmaßnahmen wie z. B. Einstellungen, Versetzungen und Kündigungen erfolgen sollten.

Diese Mitbestimmungsrechte nach dem BetrVG 1952 sind zum Teil wenig praktisch geworden, da sie an einen eng begrenzten Katalog von Voraussetzungen gebunden sind. Demgegenüber schafft das neue Betriebsverfassungsgesetz Beteiligungsrechte des Betriebsrats in allen Fragen der Personalplanung und der Erstellung von Einstellungsrichtlinien. Die Beteiligungsrechte werden so auf den Gesamtbereich der Personalwirtschaft ausgedehnt. Dazu gehören die Beratungspflicht des Arbeitgebers bezüglich der Personalplanung und seine Pflicht zur innerbetrieblichen Stellenausschreibung (§§ 92 ff. BetrVG 1972). Beurteilungsgrundsätze und Auswahlrichtlinien sind nach neuem Recht der zwingenden Mitbestimmung unterstellt worden (§§ 94 f. BetrVG 1972).

Entlassungen ohne die vorherige Anhörung des Betriebsrats sind nach neuem Recht unwirksam, während bisher lediglich eine gerichtliche Nachprüfung der ohne Anhörung des Betriebsrats ausgesprochenen Kündigung stattfindet (§ 102 BetrVG 1972). Außerdem werden die Beteiligungsrechte des Betriebsrats bei personellen Einzelmaßnahmen im neuen Betriebsverfassungsgesetz verstärkt (§ 99 BetrVG 1972); der Kündigungsschutz der Arbeitnehmer wird verbessert (§§ 102, 123 BetrVG 1972).

In Fragen der Berufsausbildung hat der Betriebsrat nach neuem Recht bei der Planung und Durchführung aller betrieblichen Maßnahmen Beratungs- und Mitbestimmungsrechte (§§ 96 bis 98 BetrVG 1972).

Die Mitwirkung in wirtschaftlichen Angelegenheiten

413. Die gesetzlich geregelte Mitwirkung der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Angelegenheiten ist in der Bundesrepublik nicht betriebs-, sondern unternehmensbezogen. Sie wird im wesentlichen auf drei

verschiedenen Ebenen innerhalb des Unternehmens ausgeübt.

Einmal kann in Unternehmen mit einer bestimmten Arbeitnehmerzahl ein besonderer Wirtschaftsausschuß zu Zwecken der innerbetrieblichen Information gebildet werden. Die zweite Form der Beteiligung wird bei Betriebsänderungen durch den Betriebsrat ausgeübt. Schließlich werden in Kapitalgesellschaften von deren Belegschaften besondere Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat, in der Montanindustrie auch in den Vorstand entsandt¹⁸⁴.

Nach ihrer Wirkungsmacht sind die beiden ersten Formen der wirtschaftlichen Mitbestimmung ungleich schwächer als die dritte ausgestaltet. Sie haben keine wesentliche Beschränkung der wirtschaftlichen Unternehmerentscheidungen zum Gegenstand, sondern dienen vornehmlich der Information der Arbeitnehmer über die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens sowie der Vermeidung sozialer Härten, die infolge von Betriebsänderungen auftreten können.

Der Wirtschaftsausschuß ist ein reines Informations- und Beratungsgremium; er dient der gegenseitigen Unterrichtung und Beratung in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Seine Mitglieder werden nach § 107 BetrVG 1972 — im Gegensatz zum bisherigen Rechtszustand — allein vom Betriebsrat bestellt.

Da die Bedeutung des Wirtschaftsausschusses bisher allgemein gering eingeschätzt wird, besteht in vielen Unternehmen gar kein oder nur ein wenig aktiver Ausschuß. Ein gesetzlicher Zwang zur Bildung besteht nicht. Der Betriebsrat kann die Einrichtung des Wirtschaftsausschusses und die Mitwirkung des Arbeitgebers erzwingen. Das Interesse der Betriebsräte an der Arbeit des Wirtschaftsausschusses war meist gering, weil den Betriebsratsmitgliedern meist gleichwertige Informationsquellen über die Lage des Unternehmens zur Verfügung stehen, insbesondere wenn sie Vertreter im Aufsichtsrat von Kapitalgesellschaften haben.

Der Anspruch des Wirtschaftsausschusses auf Beratung und Unterrichtung über wirtschaftliche Angelegenheiten wird ergänzt durch das Mitwirkungsrecht des Betriebsrates bei Betriebsänderungen, die wesentliche Nachteile für die Belegschaft oder Teile von ihr zu Folge haben können.

Das Betriebsverfassungsgesetz 1972 bringt eine Verstärkung des Schutzes der Arbeitnehmer vor nachteiligen Folgen von Betriebsänderungen und Stilllegungen (§§ 111—113 BetrVG 1972). Kommt eine Einigung des Betriebsrats mit dem Unternehmer über einen Interessenausgleich oder einem betrieblichen Sozialplan zur Milderung der den Arbeitnehmern entstehenden Nachteile nicht zustande, so kann der Betriebsrat die Aufstellung eines solchen Sozialplans durch die Einigungsstelle erzwingen. Sie entscheidet über den Inhalt des Sozialplans verbindlich. Der Unternehmer wird durch die Sanktion von Abfindungs- und Ausgleichszahlungen an benachteiligte Arbeitnehmer zur Einhaltung des Sozialplans angehalten.

Kapitel IV

Mitbestimmung und Unternehmensverfassung

414. Eine besonders wirksame Form der wirtschaftlichen Mitbestimmung ist das Recht, in die Aufsichtsräte von Kapitalgesellschaften Arbeitnehmervertreter zu wählen bzw. zu entsenden.

Nach dem insoweit fortgeltenden Betriebsverfassungsgesetz von 1952 muß in allen Kapitalgesellschaften mit mehr als 500 Arbeitnehmern der Aufsichtsrat zu einem Drittel aus Vertretern der Arbeitnehmern bestehen, die unmittelbar gewählt werden.

Die Arbeitnehmer-Vertreter müssen zwar nicht alle dem Unternehmen angehören, in 85 % der Aufsichtsräte befinden sich jedoch keine unternehmensfremden Arbeitnehmer-Vertreter; in der Regel sind sie gleichzeitig Mitglied des Betriebsrates¹⁸⁵. Die Arbeitnehmer-Vertreter in den Aufsichtsräten haben dieselbe Rechtsstellung wie die Vertreter der Anteilseigner.

Im Bereich der Montanindustrie ist die Beteiligung der Arbeitnehmer an den Unternehmensorganen durch das Mitbestimmungsgesetz¹⁸⁶ und die Holding-Novelle¹⁸⁷ weiter ausgebaut. Hier haben die Arbeitnehmer-Vertreter ebensoviele Aufsichtsratsitze inne wie die Kapitaleigner.

Das Wahlrecht ist unterschiedlich. Im Bereich des Mitbestimmungsgesetzes werden von einem elfköpfigen Aufsichtsrat zwei Arbeitnehmer von den Betriebsräten nach Beratung mit den Gewerkschaften vorgeschlagen, drei Arbeitnehmer-Vertreter (von denen einer in keinem näheren Verhältnis zu dem Unternehmen oder ihrer Gewerkschaft stehen darf) von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften. Entsprechend ist der Anteil der unternehmensfremden Arbeitnehmer-Vertreter in diesen Gremien bedeutend höher. Gewählt werden sie ebenso wie die Vertreter der Anteilseigner vom Wahlorgan der Gesellschaft (Hauptversammlung oder Gesellschafterversammlung), das an die Vorschläge gebunden ist.

Das elfte Mitglied des Aufsichtsrats wird vom Wahlorgan auf Vorschlag der schon gewählten zehn Aufsichtsratsmitglieder gewählt. Dieses sogenannte neutrale Aufsichtsratsmitglied hat neben der vom Gesetzgeber postulierten Aufgabe, bei Stimmengleichheit die notwendigen Entscheidungen zu treffen, auch die Funktion, zwischen beiden Gruppen auszugleichen und in strittigen Fragen zu vermitteln.

Im Bereich der Holding-Novelle werden in einem 15köpfigen Aufsichtsrat vier Arbeitnehmer von Wahlmännern gewählt und drei Vertreter von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften entsandt.

Im Geltungsbereich des Mitbestimmungsgesetzes gibt es außerdem den Arbeitsdirektor als gleichberechtigtes Mitglied des Vertretungsorgans (Vorstand). Er ist vornehmlich dazu berufen, die sozialen Interessen und Belange der Arbeitnehmerschaft wahrzunehmen und zu fördern, und kann nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Arbeitnehmer-Vertreter bestellt und abberufen werden. Da der

Arbeitsdirektor auf Grund seiner Vorstandsposition auch Arbeitgeber-Funktionen wahrzunehmen hat, steht er im Mittelpunkt unterschiedlicher Verhaltenserwartungen seitens der Anteilseigner, der Unternehmensleitung, der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften.

Die Mitbestimmung in der rechtspolitischen Diskussion

415. Die Diskussion über die Notwendigkeit, die Rechtfertigung und den Umfang der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Unternehmensverfassung stellt in der Bundesrepublik seit mehr als zwei Jahrzehnten einen gesellschaftspolitischen Grundsachverhalt von zentraler innenpolitischer Bedeutung dar.

Zur Rechtfertigung der bestehenden gesetzlichen Regelungen¹⁸⁸ wie auch der rechtspolitischen Forderungen nach deren Erweiterung werden vor allem vier Gruppen von Argumenten vorgebracht:

- Die Forderung nach Mitbestimmung entspreche dem sozialetischen und verfassungsgesetzlichen Primat der Würde des Menschen im Arbeitsleben.
- Sie sei wegen des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit geboten. Diese Gleichberechtigung, die sich in vergleichbaren Risiken des Verlustes des eingesetzten Kapitals und des Arbeitsplatzes ausdrücke, erfordere eine institutionelle Berücksichtigung der Arbeitnehmerbelange in den Unternehmensentscheidungen.
- Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer sei notwendig, um das Prinzip der Demokratie auch im Bereich der Wirtschaft zu verwirklichen. Nur so könne die in den Unternehmensentscheidungen liegende Ausübung von gesellschaftlicher Macht verfassungsgemäß legitimiert werden. Mitbestimmung gehöre daher zum Wesen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates.
- Die Mitbestimmung sei zur Kontrolle der in der Unternehmensleitung konzentrierten Macht geboten. Die Machtballung vor allem in Großunternehmen sei von gesamtwirtschaftlicher und -politischer Bedeutung. Durch die Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Unternehmensleitung werde die wirtschaftliche Macht der Großunternehmen geteilt und ihre gesellschaftlich-politischen Ausstrahlungen neutralisiert.

Diese Argumentation wird, soweit sie einer Erweiterung der Mitbestimmungsrechte dienen soll, von den Gegnern der Ausweitung in allen Einzelpunkten angegriffen:

- Die qualifizierte Mitbestimmung sei eine kollektiv-repräsentative Institution, die nicht der Menschenwürde des einzelnen Arbeitnehmers, sondern allein den Gewerkschaften und deren Funktionären diene. Der Freiheitsraum des einzelnen werde durch den Machtzuwachs der Gewerkschaften zusätzlich eingeengt.
- Die Gleichstellung von Kapital und Arbeit sei durch die arbeitsrechtliche Schutzgesetzgebung

und die Existenz machtvoller Gewerkschaften bereits jetzt gesichert. Das Nebeneinander von Mitbestimmung in der Betriebs- und in der Unternehmensverfassung führe im Falle der Parität auf der Unternehmensebene zu einem Übergewicht des Faktors Arbeit.

- Das Demokratieprinzip habe nur im öffentlichen Bereich Geltung. Eine Demokratisierung bedeute eine unzulässige Politisierung der Wirtschaft. Die qualifizierte Mitbestimmung bedrohe die Demokratie durch eine syndikalistische Entwicklung. Die freie Selbstbestimmung des Arbeitnehmers werde dadurch ebenso gefährdet wie die unternehmerische Entscheidungsfreiheit.
- Die vorhandene wirtschaftliche Macht werde durch das marktwirtschaftliche System selbst kontrolliert. Soweit der Wettbewerb dazu nicht ausreiche, greife das Kartellrecht ein. Einem möglichen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht seien durch die Sicherungen des Grundgesetzes und die Existenz gesellschaftlicher Gegenkräfte ausreichende Schranken gesetzt. Die qualifizierte Mitbestimmung schaffe dagegen die Gefahr des Syndikalismus.
- Die qualifizierte Mitbestimmung verstoße gegen das vom Grundgesetz garantierte private Eigentum an den Produktionsmitteln und sei daher als systemwidrig abzulehnen.

Unabhängig von diesem rechtspolitischen Meinungsstreit ist die geltende Regelung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Organen von Großunternehmen nicht nur eine gesetzlich geregelte Realität; sie wird im Grundsatz überwiegend als ein sachlich notwendiges Strukturelement der gegenwärtigen Unternehmens- und Wirtschaftsverfassung angesehen.

Diese Form der Beteiligung wird abgeleitet aus dem besonderen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Charakter der Arbeitsverhältnisse und aus der Zugehörigkeit des Arbeitnehmers zum Organisationsgefüge des Unternehmens. Sie bedeutet für den Arbeitnehmer eine Unterordnung unter die Dispositionsgewalt der Unternehmensleitung. Im Rahmen dieser Organisation leistet der Arbeitnehmer seinen Beitrag zur Verwirklichung der Unternehmensziele. Diese Stellung des Arbeitnehmers im Unternehmen ist nach allgemeiner Auffassung im Rahmen der gegenwärtigen Gesellschafts- und Rechtsordnung der Bundesrepublik ohne ein bestimmtes Maß an Mitbestimmung nicht denkbar.

Die Mitwirkung der Werk tätigen in der DDR

416. Jeder Bürger der DDR hat nach Artikel 21 Verf. ein umfassendes Mitgestaltungsrecht in allen Fragen des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens.

Die aktive Mitwirkung der Werk tätigen in allen betrieblichen Fragen wird als Verwirklichung der sozialistischen Demokratie und der Eigentümerrechte der Werk tätigen angesehen und gefördert. Die Souveränität des werk tätigen Volkes soll so auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus ver-

wirklicht werden, das heißt durch die Einheit von zentraler staatlicher Leitung in den Grundfragen mit der Initiative und schöpferischen Mitgestaltung der Bürger, ihrer Gemeinschaften und der örtlichen Staatsorgane¹⁸⁹. Recht und moralische Verpflichtung bilden auch hier eine Einheit. Das Gesetzbuch der Arbeit sieht daher eine moralische Pflicht jedes arbeitsfähigen Bürgers vor, an der Ausarbeitung und Erfüllung der Pläne und an der Leitung der Betriebe und der Wirtschaft schöpferisch mitzuwirken (§ 2 Abs. 2 GBA).

Die Mitwirkung der Werk tätigen in den Betrieben der DDR ist keine den Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik vergleichbare rechtliche Erscheinung. Der Unterschied liegt in den andersartigen Produktions- und Arbeitsverhältnissen. In der DDR kann es aus der Sicht der sozialistischen Gesellschaftslehre nicht die Aufgabe von Mitwirkungsrechten sein, die Gleichberechtigung oder das Gleichgewicht von Kapital und Arbeit herzustellen, da die mit diesem Begriffspaar umrissene gesellschaftliche und politische Problematik mit der Beseitigung des Privateigentums an Produktionsmitteln und der Einführung der sozialistischen Eigentumsformen für gelöst gehalten wird. Alle Mitwirkungsrechte der Werk tätigen in der DDR gelten vielmehr als Ausübung von Funktionen, die den Werk tätigen in ihrer Rolle als Eigentümer der sozialistischen Produktionsmittel zustehen. Die Mitwirkung soll den Erfordernissen der Produktion und der Selbstverwirklichung der Werk tätigen als sozialistische Persönlichkeiten dienen.

Angelpunkt des Mitwirkungsverständnisses in der DDR ist die Interpretation des „qualitativ neuen Charakters der sozialistischen Arbeit“, für die auf Marx¹⁹⁰ und auf die Deutung der Subjekt-Objekt-Beziehungen in der neueren DDR-Theorie¹⁹¹ Bezug genommen wird. Arbeit bedeutet danach (nur) unter sozialistischen Bedingungen eine Entwicklung und Verwirklichung des Menschen selbst, eine Veränderung seines Wesens. Sie wird daraus gefolgert, daß die Menschen im Sozialismus als Eigentümer der Produktionsmittel nicht nur Objekt, sondern vornehmlich Subjekt der gesellschaftlichen und damit ihrer eigenen Entwicklung seien. Die allseitige Mitwirkung der Werk tätigen sei objektive Bedingung für den gesellschaftlichen Fortschritt im Sozialismus. Jeder einzelne trage im sozialistischen Kollektivismus eine zunehmend höhere Verantwortung gegenüber der Gesellschaft für sein Produkt, seine Arbeitsleistung sowie für den gesamten Betrieb und dessen Produktion¹⁹².

Zugleich soll sich an der Mitwirkung der Werk tätigen im Betrieb verdeutlichen, daß die sozialistische Demokratie strenge Disziplin und unbedingte Wahrung der Gesetze und der sozialistischen Moral voraussetzt. Sie gilt daher als unvereinbar mit individualistischem Eigenwillen sowie anarchistischer Mißachtung der staatsbürgerlichen Pflichten und der gesellschaftlichen Interessen¹⁹³.

Das System der Mitwirkung in den sozialistischen Betrieben erfaßt sowohl die Formen der innerbetrieblichen Mitwirkung als auch die Kooperation

Kapitel IV

mit überbetrieblichen, gesellschaftlichen und staatlichen Organen, etwa im Kombinat, in der VVB oder anderen Leistungsinstanzen.

Betriebliche Mitwirkung

417. Die Betriebe in der DDR werden auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus nach dem Prinzip der Einzeileitung bei kollektiver Beratung organisiert. Der Direktor eines Betriebes, Kombinats oder der VVB ist persönlich verantwortlich für die Durchführung der dem Betrieb im Volkswirtschaftsplan und anderen gesetzlichen Bestimmungen auferlegten Aufgaben der Planung, Organisation und Kontrolle der Arbeit sowie für die Entwicklung der kollektiven Beziehungen der Werktätigen. Die Förderung der Mitwirkung der Werktätigen an der Planung und Leitung und damit die Verwirklichung der sozialistischen Demokratie obliegt ihm als eigene Leitungsaufgabe. Der Betriebsleiter wird von oben, d. h. von der VVB oder vom Industrieministerium, eingesetzt und nach Kriterien ausgewählt, die auf fachlich-ökonomische wie politisch-ideologische Eignung ausgerichtet sind. Der Einzeleiter ist den Werktätigen des Betriebes bzw. den Delegierten der Belegschaft der Kombinate und Großbetriebe und dem Leiter des übergeordneten Organs rechenschaftspflichtig ¹⁹⁴.

Das betriebliche Mitwirkungsrecht der Werktätigen in der DDR beruht auf dem Gedanken, daß ohne ihre aktive Beteiligung eine wissenschaftliche Leitung des Betriebes sowie die bewußte Entwicklung jeder einzelnen Persönlichkeit nicht möglich sei ¹⁹⁵. Durch die Bindungen des Betriebsleiters an die gesetzlichen und kollektivvertraglichen Regelungen der Arbeitsbedingungen und der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse, an die Wirtschaftspläne sowie an seine Rechenschaftspflicht gegenüber der Belegschaft und ihren Organen soll die ihm verliehene Macht kontrolliert und durch Partizipation eingeschränkt werden. Ferner soll der Werktätige durch seine aktive Mitwirkung bei der Gestaltung der Arbeit des Betriebes sich mit seiner Tätigkeit identifizieren und sich nicht nur als Objekt, sondern vornehmlich als Subjekt des betrieblichen Geschehens verstehen.

Das Recht auf Mitwirkung an der Leitung der Wirtschaft nehmen die Werktätigen in der DDR über die Gewerkschaften und ihre Organe, in den verschiedenen Formen von „Masseninitiativen“, durch die Mitgliedschaft in der Partei (Betriebsparteiorganisation) oder in anderen Massenorganisationen, über Produktionskomitees und sogenannte Gesellschaftliche Räte sowie durch die Organe der Arbeiter-und-Bauerninspektion wahr.

Aufbau und Aufgaben der betrieblichen Gewerkschaftsorgane

418. Die Grundorganisation der Werktätigen im Betrieb ist die Betriebsgewerkschaftsorganisation (BGO), der alle im Betrieb tätigen Gewerkschaftsmitgliedern, also der größte Teil der Belegschaft, angehören. Sie wird geleitet durch die Betriebsgewerkschaftsleitung (BGL), bei größeren Betrieben durch die Abteilungsgewerkschaftsleitungen (AGL), deren

Mitglieder durch die BGO oder die von ihr gewählten Vertrauensleute gewählt werden. Die BGL und die AGL haben in der DDR die Betriebsräte abgelöst, die es bis 1948 gab. Die Ersetzung der belegschaftsgebundenen Betriebsräte durch die Gewerkschaftsorgane BGL und AGL bewirkte, daß die Vertretung der Belegschaftsinteressen der zentralen Leitung und Kontrolle einer in das sozialistische Herrschaftssystem integrierten Einheitsgewerkschaft unterworfen wurde. Die BGL vertritt auch die nicht im FDGB organisierten Belegschaftsmitglieder, die weder wählen noch gewählt werden können. Die BGL ist als gewerkschaftliche Organisation innerhalb des FDGB im Gegensatz zum Betriebsrat in der Bundesrepublik an die Beschlüsse und Anweisungen der übergeordneten Organe des FDGB gebunden.

Eine Fülle von Kommissionen, in denen Mitglieder der BGO mitarbeiten, soll als Sachverständigengremien beratend und integrierend wirken.

Die Mitglieder der Gewerkschaftsorgane können sich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in den Betrieben frei und ungehindert betätigen. Sie stehen unter einem besonderen Kündigungsschutz (§ 11 GBA).

Die Partei verwirklicht ihren Führungsanspruch auch im Betrieb. Die Stellung der Betriebsparteiorganisation (BPO), in der die Mitglieder und Kandidaten der SED im Betrieb zusammengefaßt sind, ist außerordentlich stark. Sie leitet die Arbeit der gewerkschaftlichen Organisationen im Betrieb, sie kontrolliert die Werkleitungen in der Berücksichtigung der in Partei- und Regierungsbeschlüssen festgelegten Schwerpunktarbeit, sie organisiert die Masseninitiativen ¹⁹⁶. Insgesamt werden Einfluß und Autorität der übrigen betrieblichen Mitwirkungsorgane durch die dominante Rolle der Betriebsparteiorganisation reduziert. Diese kann auf Grund ihrer inner- und überbetrieblichen Einflußmöglichkeiten ihre Kontrollen und Forderungen wirksam durchsetzen. Sie bietet darüber hinaus vielfältige Aufstiegschancen, besonders für leitende Kader, so daß qualifizierte Gewerkschaftsfunktionäre zu ihr abwandern.

Die Rechte der Gewerkschaften als Mitwirkungsorgane der Werktätigen sind vielfältig (vgl. die Aufzählung in § 12 GBA). Die folgende Aufzählung der Mitwirkungsrechte vermag nur unvollständig das Gesamtsystem der gewerkschaftlichen Rechte, ihre sich überschneidenden und ergänzenden Wirkungen, die Aufgaben- und Machtverteilung innerhalb der einzelnen miteinander verbundenen Organisationsstränge darzustellen.

Mitwirkungsrechte

Die Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften reichen von der Mitwirkung an individuellen Leitungsakten bei der Begründung, Änderung und Beendigung von Arbeitsverhältnissen ¹⁹⁷ bis zur Mitwirkung an generellen Leitungsentscheidungen, wie bei Rationalisierungsmaßnahmen, die Gruppen von Werktätigen betreffen. Eine besondere Einwirkungsmöglichkeit haben die Gewerkschaftsorgane durch ihre Mitwirkung an der Ausarbeitung von Fünfjahres- und Jahresvolkswirtschaftsplänen. Sie sind befugt,

den staatlichen oder wirtschaftsleitenden Organen Stellungnahmen und Planvorschläge zu unterbreiten und diese durch die Teilnahme des Vorsitzenden der BGL bei der Erörterung vor den übergeordneten Organen zu verteidigen (§ 15 Abs. 2 GBA). Zusammen mit der BGL führt der Betriebsleiter die sogenannte Plandiskussion durch.

Zustimmungsrechte

Die Zustimmung der BGL ist für die Wirksamkeit einer Reihe von Maßnahmen des Betriebsleiters erforderlich, so etwa beim Inkrafttreten von Lohnformen, zur Anordnung von Überstunden und bei der Kündigung oder fristlosen Entlassung eines Werkstätigen (§§ 45, 53 f. GBA). Ein Einvernehmen¹⁹⁸ mit den gewerkschaftlichen Organisationen wird gefordert bei Inkrafttreten der betrieblichen Arbeitsordnung, bei der Aufstellung des Urlaubsplans und bei der Gewährung von Leistungszuschlägen (§§ 107, 85, 47 GBA). Diese Form des gewerkschaftlichen Mitwirkungsrechts ist durch den Einfluß auf die unmittelbare Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werkstätigen von besonderer Bedeutung. Bei nicht nur — wie so häufig — formaler Anwendung dieser Rechte ist hier ein Ansatz für die Rolle der Gewerkschaften als Interessenvertreter gegeben.

Vereinbarungsrechte

Zu den Vereinbarungsrechten gehört das Recht, über alle die Arbeits- und Lebensbedingungen der Werkstätigen betreffenden Fragen mit staatlichen Organen, mit Betriebsleitungen und anderen wirtschaftsleitenden Organen Vereinbarungen abzuschließen. Neben den Vereinbarungen und Prämienvereinbarungen sind dies in erster Linie die Betriebskollektivverträge (Artikel 45 Abs. 1 Verf.; §§ 68, 80, 53, 13 GBA).

Organisationsrechte

Sie betreffen die Rechte der Gewerkschaftsorgane bei der Förderung und Durchführung der Masseninitiativen der Werkstätigen, etwa bei der Organisation der Plandiskussion, des sozialistischen Wettbewerbs, der sozialistischen Gemeinschaftsarbeit, der Neuererbewegung, für Verbesserungsvorschläge zur Rationalisierung, der ständigen Produktionsberatungen und der Anleitung der Konfliktkommissionen (§§ 15 bis 19, § 143 GBA).

Kontrollrechte

Die Gewerkschaften haben eine umfassende Kontrollbefugnis im Hinblick auf alle gesetzlich garantierten Rechte der Werkstätigen und zahlreiche betriebliche Aufgaben und Vorgänge (Artikel 45 Abs. 2 Verf.). Dazu zählt insbesondere die gewerkschaftliche Überwachung bei der Erfüllung der Betriebskollektivverträge sowie des Gesundheits- und Arbeitsschutzes (§ 12 Abs. 2 Ziff. 9 und 12 GBA). Erfüllen der Betriebsleiter oder leitende Mitarbeiter ihre Aufgaben mangelhaft, verstoßen sie gegen die sozialistische Gesetzlichkeit oder die Rechte der Gewerkschaften, so kann die BGL von dem übergeord-

neten Leiter verlangen, daß die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.

Selbstverwaltungsrechte

Sie stehen den Gewerkschaften bei der Leitung der Sozialversicherung zu (Artikel 45 Abs. 3 Verf.; § 100 Abs. 1 GBA).

Der Betriebskollektivvertrag

419. Der Betriebskollektivvertrag ist in seiner jüngst veränderten Form der wachsenden Eigenverantwortung der Betriebe im System der sozialistischen Planwirtschaft angepaßt worden¹⁹⁹. Er dient als Instrument zur Regelung der im Arbeitsprozeß entstehenden Beziehungen der Werkstätigen, der Entwicklung der sozialistischen Arbeit im Betrieb und ist gleichzeitig wichtige Basis für die Mitwirkung der Werkstätigen und der Gewerkschaftsorganisation.

Die Zweckrichtung der Neuregelung wird in dieser rechtsverbindlichen Richtlinie dahin umrissen, daß die Betriebskollektivverträge damit „wichtige Mittel zur Verbreitung der vorbildlichen Denk- und Verhaltensweisen werden, die der Verantwortung der Werkstätigen als Produzenten, kollektive Eigentümer der Produktionsmittel und als Träger der sozialistischen Staatsmacht entsprechen“.

Die Richtlinie will eine hohe Effektivität und Rationalität des Produktionsprozesses in den Betrieben gewährleisten. Nach dem ersten Grundsatz der Neuregelung müssen die Betriebskollektivverträge dazu beitragen, „eine den Erfordernissen des Gesamtsystems entsprechende Ordnung der sozialistischen Arbeit im Betrieb zu entwickeln, mit der die Übereinstimmung der persönlichen Interessen mit den kollektiven Interessen des Betriebes und den gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen für den einzelnen Werkstätigen spürbar verwirklicht wird“²⁰⁰.

Während früher der Betriebskollektivvertrag im Prinzip voneinander mehr oder weniger unabhängige gegenseitige Verpflichtungen von Betriebsleitung und BGL bzw. den Werkstätigen enthielt, die auf die Erfüllung der Planaufgaben gerichtet waren, ist er heute ein betrieblicher normensetzender kollektiver Vertrag, der zwischen dem staatlichen Leiter des Betriebes und der BGL abgeschlossen wird und die Arbeitsverhältnisse des Betriebes unmittelbar gestaltet. Er soll unter aktiver Teilnahme der Werkstätigen erarbeitet und auf einer Belegschaftsversammlung bzw. Vertrauensleutevollversammlung bestätigt werden. Neuartig ist, daß in den Betriebskollektivverträgen nunmehr spezifische betriebliche Regelungen in Form verbindlicher Verhaltensnormen getroffen werden, die sich aus den staatlichen Rechtsvorschriften und den Vorschriften für den jeweiligen Betrieb ergeben. Sie sind auf die Gestaltung der innerbetrieblichen Beziehungen gerichtet. Zentraler Ausgangspunkt der Betriebskollektivverträge ist weiterhin die die Verpflichtung zur Erfüllung und Übererfüllung der Planaufgaben. Die Einhaltung der Verpflichtungen soll mit den Mitteln des sozialistischen Rechts durchgesetzt werden²⁰¹. Der Betriebskollektivvertrag gilt jetzt 5 Jahre, d. h. für den Perspektivplanzeitraum 1971 bis 1975, und wird

Kapitel IV

durch Nachtragsvereinbarungen den sich ändernden Erfordernissen angepaßt.

Der Inhalt der Betriebskollektivverträge kann von den betrieblichen Partnern der Vereinbarung nicht frei gestaltet werden. Die Grundlagen für die Festlegung der Vertragsnormen sind die staatlichen Rechtsvorschriften und Rahmenkollektivverträge, von denen in Betriebskollektivverträgen weder zugunsten noch zuungunsten der Werktätigen abgewichen werden darf.

Im Mustervertrag, der als Anlage der Richtlinie²⁰² verbindlich ist, werden die Komplexe aufgeführt, die in den Betrieben in Kraft zu setzen sind. Diese sind

- die Leitung des Betriebes und die Mitwirkung der Werktätigen;
- das System der persönlichen materiellen Interessiertheit (Lohn und Prämie);
- die planmäßige Entwicklung des Bildungsniveaus der Werktätigen und die Entfaltung des kulturell-geistigen Lebens im Betrieb, insbesondere die Förderung der Frauen und Jugendlichen;
- die Verwirklichung des Rechts der Werktätigen auf Schutz der Arbeitskraft;
- Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen;
- soziale Betreuung im Betrieb;
- Abschluß, Änderung und Auflösung des Arbeitsvertrages.

Zu den Verpflichtungen, die im Betriebskollektivvertrag ausgesprochen werden können, gehören neben der zur Erfüllung der Pläne insbesondere diejenigen zur maximalen Steigerung der Arbeitsproduktivität, Durchsetzung des wissenschaftlich-technischen Höchststandes, zur Senkung der Selbstkosten und Durchsetzung des Sparsamkeitsprinzips, Verpflichtungen zur Anleitung und Förderung der Masseninitiative, zur Einführung fortschrittlicher Arbeitsmethoden in der Produktion, Durchsetzung des sozialistischen Leistungsprinzips, besonders der technisch begründeten Arbeitsnormen, Verpflichtungen zur Festigung der Arbeitsdisziplin, zur Berufsausbildung und Qualifizierung und zur ökonomisch wirksamen Gestaltung des Lohnes (§ 13 Abs. 2 GBA). Darüber hinaus sind Bestimmungen aus den Arbeitsordnungen in den neuen Betriebskollektivvertrag zu übernehmen.

In den neuesten Betriebskollektivverträgen der DDR, etwa im Bereich der Bauindustrie, nehmen die Bestimmungen über materielle Anreizsysteme (Lohn-, Prämien-, Kultur- und Sozialfonds sowie Jahresendprämien) einen erheblich erweiterten Raum ein. Ziel dieser Maßnahmen ist eine Verstärkung des Eigeninteresses der Werktätigen zur Senkung des Materialaufwandes und der Produktionskosten.

Der Mitwirkung der Werktätigen im Betrieb ist in den Betriebskollektivverträgen von 1971 ein besonderes Einleitungskapitel gewidmet. Als Hauptformen der Mitwirkung („Mitarbeit“) bei der Leitung des Betriebes werden u. a. genannt: die Jungarbei-

terkonferenz, die gewerkschaftlichen Mitgliederversammlungen, die Ständige Produktionsberatung, die Vertrauensleutevollversammlung und die Delegiertenkonferenz, ferner der Tag des Meisters und des Brigadiers, Frauenforen, Rechenschaftsberichte der Betriebsleitung und Aussprachen vor Neuererkollektiven.

Im Betriebskollektivvertrag werden auch die Kriterien aufgestellt, nach denen die Auszeichnung „Kollektiv der sozialistischen Arbeit“ im Rahmen des „sozialistischen Wettbewerbs“ vergeben wird. Neben arbeitsbezogenen Merkmalen für besonders leistungsstarke Arbeitskollektive können auch solche Kollektive berücksichtigt werden, die

- bereit sind, den Arbeiter- und Bauernstaat aktiv zu verteidigen;
- durch monatliche Spenden die internationale Solidarität für die um ihre Freiheit kämpfenden Völker unterstützen;
- die besten Kollektivmitglieder für die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands gewinnen.

*Die Mitwirkung der Werktätigen
durch Masseninitiativen*

Nach der umfassenden Mitwirkungskonzeption der DDR wird der einzelne Werktätige durch die Tätigkeit der von ihm gewählten Vertretungsorgane nicht von der weiteren Mitwirkung an der wirtschaftlichen Planung und Leitung des Betriebes ausgeschlossen. Diese Mitwirkung des einzelnen ist aber ausschließlich beratender Art. Sie wird wahrgenommen durch beratende Komitees auf allen Ebenen sowie durch die Erarbeitung und Förderung individueller Anregungen, Leistungen und schöpferischer Ergebnisse. Der Betriebsleiter hat die Ergebnisse der Beratungen zwar zu beachten, sie sind jedoch für ihn nicht verbindlich. Er ist auf Verlangen zur Teilnahme an den Beratungen verpflichtet und hat die Nichtverwirklichung von Beschlüssen zu begründen.

Neben den Belegschaftsvollversammlungen, auf denen der Betriebskollektivvertrag beraten und bestätigt wird sowie vom Betriebsleiter Rechenschaft gefordert werden kann, wird jeder Werktätige im Rahmen der Plandiskussion mit den staatlichen Aufgaben und Planziele vertraut gemacht. Die effektivsten Lösungen werden mit den Werktätigen beraten, ihre Vorschläge entgegengenommen und gegebenenfalls ihre Nichtverwirklichung ihnen gegenüber begründet (§ 15 GBA).

Schwierigkeiten in diesem Subjektivierungs- und Identifizierungsprozeß der Werktätigen treten häufig dadurch auf, daß die Mitwirkung der Werktätigen am Plan auf kurzfristige Kampagnen beschränkt und die in der Plandiskussion beratene Aufgabenstellung durch autoritative Weisungen übergeordneter Wirtschaftsorgane nachträglich korrigiert oder von Grund auf geändert wird²⁰³.

Die gewerkschaftlich organisierten Mitglieder der Belegschaft wählen innerhalb der Großbetriebe auf Abteilungsebene aus ihrer Mitte die Mitglieder der Ständigen Produktionsberatung. Dieses Mitwir-

kungsorgan gilt als Hilfsorgan der Gewerkschaftsleitung und wird von dieser angeleitet und qualifiziert. Es soll insbesondere die Aufgabe erfüllen, an der Ausarbeitung, Erfüllung und Kontrolle der betrieblichen Planaufgaben mitzuwirken, sich für die Verwirklichung der Vorschläge der Werktätigen einzusetzen, auf die Verbesserung der Organisation der Arbeit Einfluß zu nehmen und die Beseitigung von Mängeln vom Betriebsleiter zu verlangen (§ 19 GBA). Der Betriebsleiter ist hinsichtlich der Ausführung der Vorschläge rechenschaftspflichtig. Ein Hauptanliegen der Ständigen Produktionsberatung soll darin bestehen, die Vorschläge der Arbeiter gründlich zu analysieren und dafür zu sorgen, daß der Erfahrungsschatz der Werktätigen von den Gewerkschaftsleitungen genutzt und dadurch verallgemeinert wird, daß er in die Planangebote einfließt ²⁰⁴.

Die Bedeutung der Ständigen Produktionsberatungen ist seit der Einführung der Produktionskomitees, die schon wegen ihrer Besetzung einen stärkeren Einfluß haben, stark zurückgegangen. Interne Kritik richtet sich darauf, daß die Ständigen Produktionsberatungen ebenso wie auch die anderen Mitwirkungsgremien nicht im erwünschten Maße effektiv sind. Die Ursache hierfür liegt vor allem in der ungenügenden Information der Gremien, die von der Betriebsleitung nicht hinreichend gepflegt wird. Ferner wird bemängelt, daß die Vorschläge der Arbeiter in den Produktionsberatungen nicht sorgfältig beachtet und verwirklicht werden ²⁰⁵.

Mitwirkung der Werktätigen in Formen der Masseninitiative sind vor allem der sozialistische Wettbewerb, die Neuererbewegung und die sozialistischen Arbeits- und Forschungsgemeinschaften.

Der sozialistische Wettbewerb, dessen Aufgaben sich aus Betriebsplan oder Betriebskollektivvertrag herleiten, ist vor allem auf die Erhöhung der Effektivität der Arbeit gerichtet. Er soll durch verschiedene ideelle und materielle Anreize alle Werktätigen zu höheren Leistungen mobilisieren. Gerade diese Form der Masseninitiative hat sich als ein hervorragendes Mittel bewährt, durch Förderung des materiellen Interesses, aber auch durch Einübung neuer Verhaltensweisen und Überzeugungen die Werktätigen an der Erfüllung der Pläne zu interessieren. Außer durch geldliche Zuwendungen und Feriengutscheine werden die Wettbewerbsteilnehmer durch moralisch-ideologische „Stimuli“ angeregt. So wurden im Jahre 1970 an 170 649 Einzelpersonen, darunter 51 729 Frauen, und an 24 728 Kollektive oder Betriebe, die sich auf dem Gebiet der Aktivisten- und Wettbewerbsbewegungen verdient gemacht hatten, staatliche Auszeichnungen verliehen ²⁰⁶.

Die sogenannte Neuererbewegung soll als Unterstützung des Vorschlags- und Erfindungswesens die wissenschaftlich-technische Revolution durch schöpferische Elemente in der Produktionstätigkeit unterstützen. Auch sie wird langfristig geplant: Die Betriebe können mit Werktätigen Verträge abschließen, in denen Ergebnis und Zeitpunkt des zu erarbeitenden Neuerervorschlags und die Prämie

festgelegt werden. Für den Erfolg dieser Bewegung werden für das Jahr 1970 folgende Zahlen angegeben: 15,3 % der Berufstätigen, davon 7,7 % Frauen und 17,2 % Jugendliche, haben Neuerervorschläge eingereicht, deren Nutzen auf 2,5 Mrd. M beziffert wird ²⁰⁷.

Allerdings gibt die Behandlung dieser Form der Masseninitiative auch Anlaß zu Kritik. Die verschiedenen Mitwirkungsgremien werden aufgerufen, die Verwirklichung der Neuerervorschläge besser zu kontrollieren, da immer wieder festgestellt wird, daß sie unerledigt liegenbleiben und so der erstrebte Erfolg nicht erreicht wird ²⁰⁸.

Die Neuererbewegung dient den gleichen Zwecken, die in der Bundesrepublik auf Unternehmensebene mit dem betrieblichen Vorschlagswesen verfolgt werden. Wegen der unternehmensbezogenen Organisation dieses Arbeitsbereiches sind statistische Angaben für die Bundesrepublik nicht vorhanden.

In den sozialistischen Arbeits- und Forschungsgemeinschaften wird die Bildung von gemeinsamen Arbeitskollektiven gefördert, die sich aus Arbeitern, Angestellten und Angehörigen der Intelligenz zusammensetzen. Sie dienen vor allem dazu, Schwerpunktaufgaben innerhalb der Produktion zu lösen und zugleich den Annäherungsprozeß zwischen Arbeitern und Intelligenz zu fördern. Im Jahre 1970 bestanden in der DDR 32 927 Arbeits- und Forschungsgemeinschaften mit 204 084 Mitgliedern ²⁰⁹.

In volkseigenen Großbetrieben gibt es darüber hinaus Gremien der Mitwirkung der Werktätigen, die nach Leistungsgesichtspunkten zusammengesetzt sind und in denen die Verbindung mit den gesellschaftlichen Kräften hergestellt wird:

Von besonderem Einfluß ist die Arbeit des Produktionskomitees ²¹⁰. Das Produktionskomitee arbeitet unter der Führung der SED-Betriebsparteiorganisation. Der Vorsitz wird von dem Parteisekretär wahrgenommen. Es hat beratende und vor allem auch kontrollierende Funktion. Neben Vertretern der gesellschaftlichen Organisationen wirken in ihm die qualifiziertesten Arbeiter, Ingenieure, Ökonomen, Wissenschaftler und leitende Kader, die von der Belegschaft gewählt werden und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Das Produktionskomitee, daß in Abständen von 4 bis 6 Wochen unter Teilnahme des Betriebsleiters tagt, befaßt sich mit den Grundfragen der Entwicklung, Planung und Leitung des Betriebes. Es soll durch kollektive Beratungen und sachkundige Empfehlungen dazu beitragen, daß der Direktor des Betriebes wissenschaftlich begründete Entscheidungen treffen kann. Leitungsfunktionen stehen ihm jedoch nicht zu. Es handelt sich um ein Organ der Mitwirkung, nicht der Mitbestimmung.

Beratende Funktion insbesondere bei der Lösung wichtige ökonomisch-politischer Probleme hat das Ökonomische Aktiv, in das vom Betriebsleiter die besten Arbeiter, Neuerer und Rationalisatoren, die erfahrensten Ingenieure und Ökonomen sowie die verantwortlichen Wirtschaftsfunktionäre berufen werden ²¹¹.

Kapitel IV

*Mitwirkung der Werktätigen
auf überbetrieblicher Ebene*

420. Zu den überbetrieblichen Mitwirkungs- und Kontrollaufgaben gehört die Organisation der sogenannten Arbeiterkontrolle (§ 5 Abs. 4 GBA). Sie ist der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion angegliedert und wird vom FDGB eingesetzt und angeleitet. Ihre spezielle Aufgabe ist die Kontrolle der Durchführung der Beschlüsse der Staats- und Parteiorgane im Betrieb; sie soll Mängel des Reproduktionsprozesses aufdecken und beseitigen. Sie erstreckt sich auf die betriebliche und die überbetriebliche Ebene. Die Leiter der staatlichen und wirtschaftsleitenden Organe sind verpflichtet, die Arbeiterkontrolle zu unterstützen und beanstandete Mängel zu beseitigen.

Auf der Ebene der in den VVB zusammengefaßten Wirtschaftseinheiten sind die sogenannten Gesellschaftlichen Räte Mitwirkungs- und Kontrollorgan (§ 4 a GBA). Sie sollen durch Vorschläge und Kontrollen dazu beitragen, daß die Arbeit der VVB auf der Grundlage der jeweiligen Pläne mit den gesellschaftlichen Interessen voll übereinstimmt; Ziel ist die optimale politische und ökonomische Entwicklung des jeweiligen Industriezweiges.

Die Mitgliedschaft in den Gesellschaftlichen Räten ist an bestimmte fachliche und politische Verdienste geknüpft. Verlangt werden fachliche Urteilsfähigkeit unter gesamtgesellschaftlichen Aspekten zur Wahrnehmung der genannten Aufgaben. Nur die besten Neuerer, qualifizierte Arbeiter, Ingenieure und Ökonomen, hervorragende Wissenschaftler, verantwortliche Vertreter der Kooperationsindustriezweige, erfahrene Funktionäre, Abgeordnete und Mitarbeiter der Staatsorgane werden als geeignete Ratsmitglieder angesehen.

Die Beratung und die Kontrolle der VVB durch den Gesellschaftlichen Rat ändern nicht das Prinzip der Einzelleitung durch den Generaldirektor; wie auch auf betrieblicher Ebene ist die Beratungs- und Kontrollfunktion zugeordneter Kollektivorgane nicht mit Entscheidungskompetenz versehen.

Die Darstellung der Mitwirkung der Werktätigen in der DDR macht den Charakter dieses Rechts deutlich. Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte fördern die Integration des Werktätigen in das soziale und ökonomische System des Betriebes und der sozialistischen Gesellschaftsordnung. Sie ermöglichen durch den ausgebauten Informationsfluß die Verbesserung der Leitungsentscheidungen und die Anpassung an die Besonderheiten einzelner Betriebsbereiche. Die entscheidungsvorbereitenden, beratenden und kritisierenden Diskussionen auf den verschiedenen Ebenen können das Bewußtsein des einzelnen über seine gesellschaftliche Stellung innerhalb und außerhalb des Betriebes beeinflussen, und die Identifikation des Werktätigen mit seiner eigenen Arbeitsaufgabe ermöglichen.

Die gewerkschaftlichen Organisationen im Betrieb sehen ihre Aufgabe vornehmlich in der Hilfe zur optimalen Lösung der betrieblichen Aufgaben. Der durchaus gegebene Ansatz einer Interessenvertre-

tung kann jedoch nicht das offene Austragen von Interessenkonflikten bedeuten; die Lösung der Konflikte wird durch Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften und den wirtschaftsleitenden Organen erstrebt. Bei dieser Lage sind die Gewerkschaftsfunktionäre in Gefahr, von den Werktätigen nicht mehr als ihre Vertrauensleute, sondern als Hilfsorgan des allein entscheidungsbefugten Werkleiters angesehen zu werden. Deshalb wird in letzter Zeit gefordert, daß die BGL in verstärktem Maße als Interessenvertretung fungieren solle. Sie kann in dieser Funktion dazu beitragen, unvermeidliche Konflikte in geordneten systemgemäßen Bahnen zu halten und auszutragen. Sie wird dadurch ferner in die Lage versetzt, Unzufriedenheiten, Mängel und deren Ursachen aufzudecken, nach oben zu signalisieren und bei ihrer Beseitigung mitzuwirken.

Anmerkungen zu Kapitel IV

- ¹ Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation, 1971, S. 77, Übersicht 18.
- ² A. Hueck - H. C. Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 7. Aufl., II 1, 1966/67, S. 27 ff., S. 35 ff.; B. Rütters, Streik und Verfassung, 1960, S. 77 ff.
- ³ Vgl. dazu und zum Folgenden W. P. Eichhorn (Stichworte Gesellschaft und Interesse) und G. Kröber (Stichworte Konflikt und Widerspruch) bei G. Klaus - M. Buhr, Philosophisches Wörterbuch, Bd. I und II, 1969, S. 421; S. 536 f., S. 593 und S. 1166 f.
- ⁴ K. Hager, der Marxismus-Leninismus ist die wissenschaftliche Basis für das bewußte Handeln des werktätigen Volkes — Grundgedanken und Grundprobleme aus dem Referat des Genossen Kurt Hager, Mitglied des Politbüros und Sekretär des Zentralkomitees der SED auf der Tagung der Gesellschaftswissenschaftler, Neues Deutschland vom 15. Oktober 1971, S. 3.
- ⁵ Vgl. auch die Pluralismus-Diskussion in der DDR, etwa R. Winkler, Zum Wesen der bürgerlichen Konzeption vom „politischen Pluralismus“, StuR 1969, S. 1084; G. Haney, Der Pluralismus — Ideologie der Konterrevolution, StuR, 1968, S. 1680; W. Ulbricht, Die Rolle des sozialistischen Staates bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus, StuR, 1968, S. 1735 f. und S. 1745 f.
- ⁶ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR, 2. Aufl., 1970.
- ⁷ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR, 1. Aufl., 1968, S. 19; ähnlich 2. Aufl. (Anm. 6), S. 41 f.
- ⁸ Vgl. Verfassung der DDR, Dokumente, Kommentar, (Autorenkollektiv), Bd. I, 1969, S. 325; G. Schüsseler, Volkseigentum und Volkseigentumsrecht im Prozeß der Entfaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus, StuR, 1968, S. 211.
- ⁹ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht in der DDR, 2. Aufl. (Anm. 6), S. 112 f.; S. 43.
- ¹⁰ Vgl. Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation, 1971, S. 98, Textziffer 143.
- ¹¹ BGBl., 1964, II, S. 1261 ff.
- ¹² Bundestagsdrucksache IV/2117.
- ¹³ Vgl. die Nachweise bei W. Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, 1970, S. 177 ff.
- ¹⁴ Vgl. Verfassungen Bayern, Artikel 166; Bremen, Artikel 49, Abs. 2; Hessen, Artikel 28; Nordrhein-Westfalen, Artikel 24, Abs. 1 S. 3; Berlin, Artikel 12 Abs. 1.
- ¹⁵ Vgl. die Nachweise bei B. Rütters, Die unbegrenzte Auslegung, 1968, S. 463 f.
- ¹⁶ BAGE 2, S. 174 f.
- ¹⁷ BAGE 2, S. 175; vgl. auch S. 151.

- ¹⁸ BAGE 3, S. 161; 1, S. 279 ff.; 13, S. 14.
- ¹⁹ Vgl. etwa H. Steinke, Die richterliche Rechtsfortbildung im Arbeitsrecht, Diss. Köln, S. 163; Th. Ramm, Das Recht des Arbeitskampfes nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, JZ 1961, S. 273 ff.; Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, JZ 1964, S. 494 ff., S. 582 ff.; ders., Auslegung und gesetzesändernde Rechtsfortbildung (zum Beschluß des Bundesarbeitsgerichts vom 16. März 1962), AuR 1962, S. 353 ff.; F. Gamillscheg, Nipperdey und seine Kritiker, JZ 1965, S. 47 ff.; ders., Die Grundrechte im Arbeitsrecht, AcP 1964, S. 388; S. 445.
- ²⁰ Vgl. H. Reinwarth, Die richtige Anwendung der Bestimmungen über Änderungsvertrag, Aufhebungsvertrag und Beurteilung — ein Beitrag der Gerichte zur Gestaltung sozialistischer Arbeitsbeziehungen, NJ 1966, S. 644; K. Cohn, Die Auswirkungen des Berufungsurteils auf die Leitung der Zivilrechtsprechung, NJ 1969, S. 168.
- ²¹ Vgl. H. Fincke, Die Bedeutung des Rechtsmittelurteils für die Leitung der Zivilrechtsprechung, NJ 1969, S. 105, insbes. S. 108; OGA 8, S. 35.
- ²² Vgl. Stellungnahme des Präsidiums des Obersten Gerichts zur Verbindlichkeit von Leitungsentscheidungen des Obersten Gerichts, NJ 1970, S. 131.
- ²³ G. Heyden, Stichwort: Arbeit bei Klaus-Buhr, Philosophisches Wörterbuch (Anm. 3), S. 99 f.
- ²⁴ Vgl. dazu H. Wiedemann, Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis, 1966, S. 25 ff.; S. 40 ff.; S. 47 ff.; A. Söllner, Arbeitsrecht, 2. Aufl. 1971, S. 206 f.
- ²⁵ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 42.
- ²⁶ Vgl. R. Arlt, Zu einigen Grundfragen der marxistisch-leninistischen Rechtstheorie in der DDR, StuR 1969, S. 1419.
- ²⁷ A. Söllner, Arbeitsrecht, 2. Aufl. 1971, S. 212; A. Nikisch, Arbeitsrecht I, 3. Aufl. 1961, S. 446; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch I, 7. Aufl. 1963, S. 242.
- ²⁸ BAG, AP Nr. 5 zu § 242 BGB Kündigung; vgl. BAGE 11, S. 125; S. 233.
- ²⁹ BAG, AP Nr. 1, 8, 9, 14, 16, 19, 21—26 zu § 611 BGB sowie BAG, AP Nr. 5 § 282 BGB.
- ³⁰ BAGE 5, S. 8.
- ³¹ Vgl. die grundlegende Kassationsentscheidung des Obersten Gerichts der DDR, OGA 4, S. 19.
- ³² S. Mampel, Die materielle Verantwortlichkeit des Werk tätigen in der DDR im Vergleich zur Haftung des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber in der Bundesrepublik, RdA 1971, S. 81; F. Gamillscheg in Gamillscheg-Hanau, Die Haftung des Arbeitnehmers, 1965, S. 83.
- ³³ Richtlinie Nr. 14 des Obersten Gerichts vom 19. September 1962, GBl., II, S. 659, Präambel; Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 517 f.
- ³⁴ Unter Hinweis auf das Gleichheitsgebot, das Schriftformgebot sowie das Verbot der Einwirkung der Tarifvertragsparteien auf einzelvertragliche Vereinbarungen. Vgl. BAG, AP Nr. 7, 9, 2, 1 zu § 4 TVG Effektivklausel; zum Streitstand M. Lieb, Die Entwicklung des Arbeitsrechts im Jahre 1969, ZfA, 1970, S. 200 ff.
- ³⁵ Die Differenz beträgt — unterschiedlich nach Wirtschaftszweigen — zwischen 5 % und 25 %. Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des DGB. 2. Halbjahr 1965, 1968, S. 470.
- ³⁶ I. Rudolph - E. Stölting, Soziale Beziehungen im VEB im Spiegel betriebssoziologischer Forschung in der DDR, in: Deutschland Archiv, Sonderheft 1970, S. 116.
- ³⁷ Vgl. VO über die Planung, Bildung und Verwendung des Prämienfonds und des Kultur- und Sozialfonds für das Jahr 1971 vom 20. Januar 1971, GBl., II, S. 105.
- ³⁸ 3. Vermögensbildungsgesetz vom 27. Juni 1970, BGBl., I, S. 930.
- ³⁹ BAG, AP Nr. 2 bis 4 zu § 615 BGB, Betriebsrisiko.
- ⁴⁰ So hat er sich bis zur Grenze der Zumutbarkeit vor den Arbeitnehmer zu stellen, dessen Entlassung von dritter Seite gefordert wird; vgl. BAG, AP Nr. 1 zu § 626 BGB.
- ⁴¹ BAG, AP Nr. 2 zu § 611 BGB.
- ⁴² Sozialbericht 1971 des BMA, S. 246—252.
- ⁴³ Vgl. P. Mittscherling, Sozialpolitik im geteilten Deutschland, 1971, S. 47 f.
- ⁴⁴ Vgl. zum Folgenden: C. Amelunxen, Werkschutz und Betriebskriminalität, 1964; J. Baumann, Eine Sonderentwicklung des Arbeitsrechts? (zugleich eine Erwiderung zu Zöllner, Betriebsjustiz), ZJP 84, S. 297; F. Baur, Betriebsjustiz, JZ 1965, S. 163; H. R. Denke, Die Zulässigkeit von Geldbußen im Betrieb, Diss. München 1970; H. Galperin, Betriebsjustiz, ihre Zulässigkeit, ihre Grenzen, 1970, S. 933 ff.; W. Herschel, Betriebsbußen, 1968; D. Kienapfel, Betriebskriminalität und Betriebsstrafe, JZ 1965, S. 599; W. Zöllner, Betriebsjustiz, ZJP 83, S. 366.
- ⁴⁵ Bundestagsdrucksache I/970 und I/1546.
- ⁴⁶ Vgl. BAG, AP Nr. 1 ff. zu § 56 BetrVO.
- ⁴⁷ Vgl. BAG, AP Nr. 1 ff. zu § 56 BetrVO.
- ⁴⁸ Die Bestrafung solcher Delikte durch Betriebsbußen ist vorgekommen; vgl. dazu W.-D. Bovermann, Die Betriebsjustiz in der Praxis, Diss. Köln 1969.
- ⁴⁹ Nachweise bei W. Zöllner, Betriebsjustiz, ZJP 83, S. 385 ff.
- ⁵⁰ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht in der DDR (Anm. 6), S. 492.
- ⁵¹ A. a. O., S. 474 und S. 492 f.
- ⁵² Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR (Autorenkollektiv), 1969, S. 221. Aufgaben, 1967, S. 31.
- ⁵³ W. Stoph, Die Durchführung der volkswirtschaftlichen Aufgaben, Berlin 1967, S. 31.
- ⁵⁴ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht in der DDR (Anm. 6), S. 492 f.; S. 505.
- ⁵⁵ A. a. O., S. 511.
- ⁵⁶ A. a. O., S. 630.
- ⁵⁷ K. Hintze, Die Rechtsprechung des Obersten Gerichts in Arbeitssachen im Lichte des AGB-Entwurfs, NJ 1961, S. 198; Schröder - W. Wisheit, Es ging nicht nur um Fritz, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 3, 1966; S. 1; Und wieder: schuldig, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 15, 1966, S. 1; Erhard gestern und heute, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 19, 1970, S. 1; Diebstahl aus Gefälligkeit, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 33, 1971, S. 1; W. Wertke, Ein Gang nach Canossa, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 34, 1966, S. 1; Zu zweit geht es besser, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 11, 1970, S. 1; Fahrt im Dunkeln, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 27, 1971, S. 1; Flotte Fahrt auf fremdem Motorrad, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 32, 1971, S. 1; In einer Nacht im Mai, Tribüne, Beilage Die Konfliktkommission, Nr. 34, 1965, S. 1.
- ⁵⁸ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 514; S. 626.
- ⁵⁹ Vgl. dazu: Thesen zum Wesen und zur Entwicklung des sozialistischen Rechts, StuR 1963, S. 1842; K. A. Mollnau, Theoretische Probleme der gesellschaftsorganisierenden Funktion des sozialistischen Rechts, StuR 1967, S. 715 ff.; G. Haney, Sozialistisches Recht und Persönlichkeit, 1967, S. 147 ff.; S. 157 ff.; für die arbeitsrechtliche Problematik vgl. Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 474 und passim. Einschränkung vgl. OG, NJ 1964, S. 285.
- ⁶⁰ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 487; S. 474.

Kapitel IV

- ⁶¹ Einzelheiten ergeben sich aus der VO über staatliche Auszeichnungen vom 2. Oktober 1958 (GBL., I, S. 771) mit insgesamt 11 Änderungs-VO, zuletzt vom 20. Januar 1966.
- ⁶² Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 491.
- ⁶³ Eine gewisse Ausnahme von diesem Grundsatz besteht für Schwerbeschädigte auf Grund des Schwerbeschädigtengesetzes.
- ⁶⁴ Verf. Komm., II, 1969, S. 65.
- ⁶⁵ A. a. O., S. 65; S. 72 f.
- ⁶⁶ A. a. O., S. 77 f.
- ⁶⁷ Vgl. P. B. Schulz, Zur Dialektik von Basis und Überbau — ihre Bedeutung für die weltanschauliche Orientierung der Staats- und Rechtspraxis, NJ 1970, 2; Plenartagung des Obersten Gerichtes über aktuelle Fragen des Arbeitsrechts, NJ 1966, S. 654.
- ⁶⁸ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 194 f.
- ⁶⁹ Beschluß des Plenums der OG zur Tätigkeit der Gerichte bei Entscheidungen von Streitfällen über Änderungs- und Aufhebungsverträge vom 28. September 1966, NJ 1966, S. 652.
- ⁷⁰ H. Reinwarth, Die richtige Anwendung der Bestimmungen über Änderungsverträge, Aufhebungsvertrag und Beurteilung — ein Beitrag der Gerichte zur Gestaltung sozialistischer Arbeitsbeziehungen, NJ 1966, S. 644.
- ⁷¹ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 189 f.
- ⁷² Ch. Kaiser, Einige Probleme der Jahresendprämie aus der Sicht der Rechtsprechung, NJ 1971, S. 229. Die arbeitsrechtliche Literatur in der DDR scheint ihr aber diese Funktion nicht ausdrücklich zuzusprechen.
- ⁷³ Vgl. OG, NJ 1970, S. 270; OG, NJ 1971, S. 251.
- ⁷⁴ Vgl. Plenartagung des Obersten Gerichtes, NJ 1966, S. 659.
- ⁷⁵ OGAE 4, S. 228.
- ⁷⁶ BezG Karl-Marx-Stadt, Arbeit und Sozialfürsorge 1962, S. 378.
- ⁷⁷ Vgl. OGAE 4, S. 183.
- ⁷⁸ R. Schlegel, Leitfaden des Arbeitsrechts, 1957, S. 103; K. Stelter, Das Recht der Kündigung, 1958, S. 143.
- ⁷⁹ OGAE 4, S. 212.
- ⁸⁰ Vom 30. April 1938 mit späteren Änderungen, RGBL., I, S. 447.
- ⁸¹ Vgl. auch VO über Arbeitszeit und Erholungsurlaub vom 29. Juni 1961.
- ⁸² Kap. 7 des GBA; VO über Arbeitszeit und Erholungsurlaub, a. a. O. VO über die Einführung eines Mindesturlaubs vom 3. Mai 1967.
- ⁸³ Bundesrepublik: Schwerbeschädigtengesetz vom 14. August 1961; DDR: Schutzbestimmungen im GBA (§§ 2, 35, 85) und in der VO über Arbeitszeit und Erholungsurlaub (§ 8 Abs. 2); Bundesrepublik: Heimarbeitsgesetz vom 14. März 1951; in der DDR ist der Heimarbeiter dem Werktätigen gleichgestellt, § 8 Abs. 1 GBA. Es gelten daneben mehrere Anordnungen; Bundesrepublik: Jugendarbeitsschutzgesetz vom 9. August 1960; DDR: Kap. 12 des GBA und mehrere VO.
- ⁸⁴ Bundesrepublik: 3. Abschnitt der Arbeitszeitordnung; DDR: 11. Kap. des GBA über die Förderung der werktätigen Frau; Bundesrepublik: Mutterschutzgesetz vom 18. April 1968; DDR: 11. Kap. des GBA.
- ⁸⁵ Vgl. Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 589 f.
- ⁸⁶ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1966, S. 451; 1971, S. 351.
- ⁸⁷ Vgl. §§ 43 ff. der VO über die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 21. Dezember 1961.
- ⁸⁸ Vgl. die Zusammenstellung in der Bundestagsdrucksache VI/1970, S. 77 f.
- ⁸⁹ Rechtliche Grundlage sind die §§ 708 ff. RVO. Die Vorschriften sind Gesetz im materiellen Sinne; Hueck-Nipperdey I, 7. Aufl. 1963, S. 812; D. Böhme, Diss. Köln 1966, S. 80.
- ⁹⁰ So werden häufig auf Grund von Betriebsvereinbarungen Sicherheitsausschüsse und Unfallbeiräte gebildet und der Betriebsrat zur Unfallverhütung eingeschaltet; vgl. G. Halberstadt - E. Zander, Handbuch zum Betriebsverfassungsrecht, 1968, Anm. 400.
- ⁹¹ Vgl. hierzu den Bericht in der Bundestagsdrucksache VI/1970, S. 70 ff.
- ⁹² Vgl. Arbeitsschutzanordnungen vom 28. Juli 1952 und 4. August 1969; Richtlinie vom 31. Juli 1968 im Handbuch für den Gewerkschaftsfunktionär, 1970, S. 311 ff.
- ⁹³ § 91 GBA und die Arbeitsschutz- und Brandschutzanordnung 3/1 BGL., II, 1966, S. 563.
- ⁹⁴ Vgl. hierzu F. Etzold-S. Wittenbeck, Wie können Rechtsverletzungen im Arbeitsschutz verhütet werden? Schriftenreihe über Arbeitsrecht, 1967.
- ⁹⁵ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation, 1971, S. 168 f.
- ⁹⁶ Vgl. hierzu den Systemvergleich in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation, 1971, Kap. VII, S. 187 ff.
- ⁹⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden: Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse einer Sonderauszählung von Ende 1970, vorgelegt von der Bundesanstalt für Arbeit am 28. Juli 1971 (zitiert: BfA-Schrift).
- ⁹⁸ BfA-Schrift, S. 31.
- ⁹⁹ AVAG vom 3. April 1957, BGBl., I, S. 322.
- ¹⁰⁰ BfA-Schrift (Anm. 97), S. 3.
- ¹⁰¹ Bisher ist nur für 81 500 Teilnehmer das Ergebnis festgestellt; a. a. O., S. 4.
- ¹⁰² Bei den Männern 4,0 %, bei den Frauen 15,0 %.
- ¹⁰³ BfA-Schrift (Anm. 97), S. 9.
- ¹⁰⁴ 84,4 % der männlichen, 76,7 % der weiblichen Personen; a. a. O., S. 11.
- ¹⁰⁵ 64,5 % der Männer waren Arbeiter, bei den Frauen nur 26,2 %, a. a. O., S. 8.
- ¹⁰⁶ Verheiratete Frauen 36,4 %, Ledige 53,8 %; verheiratete Männer 60,6 %; a. a. O., S. 10.
- ¹⁰⁷ Vgl. Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem vom 25. Februar 1962.
- ¹⁰⁸ Ob es sich um eine Rechtspflicht oder eine politisch-moralische Pflicht handelt, ist umstritten; vgl. dazu Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 338 f.
- ¹⁰⁹ A. a. O., S. 310.
- ¹¹⁰ Vgl. § 5 Abs. 3 der VO über die Bildungseinrichtungen zur Erwachsenenqualifizierung vom 27. September 1962, GBL., II, S. 687.
- ¹¹¹ OG, NJ 1968, S. 671.
- ¹¹² OG, NJ 1971, S. 342.
- ¹¹³ Vgl. Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 347.
- ¹¹⁴ Ch. Kaiser, Anmerkung zu OG, Beschl. vom 5. Februar 1971, NJ 1971, S. 344.
- ¹¹⁵ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 343 ff.
- ¹¹⁶ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 372 f. Für das Jahr 1970 wurde die Zahl von 890 000 Werktätigen genannt; jeder dritte Werktätige nahm an einer planmäßigen Weiterbildung teil; Presseinformation des Ministerrats der DDR vom 20. Mai 1971.
- ¹¹⁷ Presseinformation des Ministerrats der DDR vom 20. Mai 1971.
- ¹¹⁸ Vgl. die Einzelheiten in der Richtlinie des Ministerrats der DDR und des Bundesvorstandes des FDGB zur Gestaltung der Frauenförderungspläne im Perspektivplan Zeitraum 1971 bis 1975 vom 17. Juni 1970, im Handbuch für den Gewerkschaftsfunktionär, S. 591.

- ¹¹⁹ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, S. 84 f.
- ¹²⁰ Probleme der Frauenqualifizierung, 1971, S. 49.
- ¹²¹ Vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 372.
- ¹²² Probleme der Frauenqualifizierung (Anm. 120), S. 50 f.
- ¹²³ Vgl. A. Nikisch, Arbeitsrecht, II, 2. Aufl., 1959, S. 7; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch, II, 1, 7. Aufl., 1966/67, S. 90 ff. sowie zum Koalitionsbegriff im einzelnen M. Löwisch, Die Voraussetzungen der Tariffähigkeit, ZfA 1970, S. 295 ff.
- ¹²⁴ BVerfGE 19, S. 312.
- ¹²⁵ Die umstrittene Frage, ob die negative Koalitionsfreiheit in Artikel 9 Abs. 3 oder in Artikel 2 Abs. 1 GG geschützt ist, kann hier dahingestellt bleiben; vgl. dazu Hueck-Nipperdey, Lehrbuch, II a, zu Artikel 9 GG.
- ¹²⁶ Deutscher Handels- und Industrieangestelltenverband, Deutsches Beamtenkartell, Deutscher Richterbund, Verband weiblicher Angestellten, Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands, Katholischer Hausgehilfenverband, Deutsche Polizeigewerkschaft, Marburger Bund.
- ¹²⁷ IG Bau, Steine, Erden; IG Bergbau und Energie; IG Chemie, Papier, Keramik; IG Druck und Papier; Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands; Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft; Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen; Gewerkschaft Holz und Kunststoff; Gewerkschaft Leder; IG Metall; Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten; Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr; Deutsche Postgewerkschaft; Gewerkschaft Textil und Bekleidung als Industrieverbände; als Fachverbände sind organisiert Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Gewerkschaft Kunst.
- ¹²⁸ Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 140.
- ¹²⁹ H. Schellhoss, Apathie und Legitimität — Das Problem der neuen Gewerkschaft, 1967, S. 60 ff.
- ¹³⁰ Statistisches Jahrbuch der BRD, 1967, S. 162; S. 139; 1971, S. 140; S. 124. Daneben haben der Deutsche Handels- und Industrieangestelltenverband 60 132, das Deutsche Beamtenkartell (1969) 133 795, der Deutsche Richterbund 13 151 Mitglieder; Statistisches Jahrbuch, 1971, ebda.
- ¹³¹ Zuwachs 230 157 Mitglieder, davon IG Metall 152 487. Die IG Chemie folgt mit 46 279 neuen Mitgliedern, die OTV mit 7 276. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik, 1971, S. 140.
- ¹³² DAG: 1964 = 475 415; 1967 = 481 286; 1970 = 461 291; DBB: 1964 = 692 179; 1970 = 720 974, Statistisches Jahrbuch der BRD, 1967, 1971.
- ¹³³ Vgl. dazu H. Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat 1960, S. 29 ff.; K. Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, 1964, S. 53 ff.
- ¹³⁴ Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 139 f.
- ¹³⁵ Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) hat keine spezifisch arbeitsrechtlichen Aufgaben. Er vertritt in wirtschafts- und verkehrspolitischen Fragen die Belange der unternehmerischen Wirtschaft.
- ¹³⁶ Vgl. hierzu und zu dem im gleichen Sinne gebrauchten Begriff der sozialen Autonomie H. Peters-F. Ossenhühl, Die Übertragung von öffentlich-rechtlichen Befugnissen auf die Sozialpartner, 1967, S. 8 f.; B. Rütters, Streik und Verfassung, 1960, S. 37 ff.
- ¹³⁷ Dies entspricht weitgehend der Empfehlung Nr. 113 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vom 26. Juni 1960, BARbBl., 1962, S. 489.
- ¹³⁸ Vgl. hierzu im einzelnen Biedenkopf (Anm. 133), S. 25 ff.; R. Richardi, Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, 1968, S. 127 ff.
- ¹³⁹ Vgl. dazu im einzelnen BVerfGE 19, S. 303 ff.
- ¹⁴⁰ A. Söllner, Zu Sinn und Grenzen der Vereinbarungs-
- befugnis der Tarifvertragsparteien, AuR, 1966, S. 257; R. Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, S. 15 ff., BVerfGE 4, S. 107.
- ¹⁴¹ Vgl. dazu T. Mayer-Maly, Grundsatzfragen zum Berufsverbandsrecht, DB 1966, S. 821 ff.
- ¹⁴² Hervorzuheben ist das Antrags- und Anhörungsrecht der Gewerkschaften bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung sowie vor der Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen.
- ¹⁴³ Vgl. dazu im einzelnen Hueck-Nipperdey, Lehrbuch, II, 1, S. 190 ff.
- ¹⁴⁴ § 1 TVG. Umstritten ist die Frage nach der Qualität der Tarifvertragsnormen und die Legitimation der Tarifvertragsparteien zur Rechtsetzung. Vgl. hierzu die kurze Zusammenstellung der kontroversen Meinung bei A. Söllner, Arbeitsrecht, 2. Aufl., § 15, Abs. 2.
- ¹⁴⁵ Es gilt das Ordnungsprinzip, vgl. dazu Richardi (Anm. 138), S. 397 ff.; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch, II 1, 7. Aufl. 1966/67, S. 586 ff.; II 2, 7. Aufl. 1970, S. 1622 ff.
- ¹⁴⁶ BAG, AP, Nr. 37 zu Artikel 9 GG (Arbeitskampf); zur Kritik vgl. B. Rütters, Die Spannung zwischen individualrechtlichen kollektivrechtlichen Wertmaßstäben im Arbeitskampfrecht, AuR, 1967, S. 129 ff.; weitere Nachweise bei H. Brox-B. Rütters, Arbeitskampfrecht, S. 82 und S. 134. Die Massenänderungskündigung wird als kollektives Gestaltungsmittel angesehen, dessen Anwendung die Friedenspflicht verletzt. Vgl. AP Nr. 1 zu § 615 (Kurzarbeit).
- ¹⁴⁷ Diese Massenänderungskündigung wird als Mittel des Individualarbeitsrechts angesehen; BAGE 12, S. 137; Rütters, Die Spannung... a. a. O., S. 129.
- ¹⁴⁸ BVerfGE, AP Nr. 7 zu Artikel 9 GG; BAG, AP Nr. 10 zu Artikel 9 GG; B. Rütters, Das Recht der Gewerkschaften auf Information und Mitgliederwerbung im Betrieb, BdA 1968, S. 161 ff., und JuS, 1970, S. 607 ff.
- ¹⁴⁹ BAG, AP Nr. 13 zu Artikel 9 GG. E. H. Ritter, Anmerkung zu BAG, Beschl. vom 29. November 1967, GS 1/67 JZ 1969, S. 111 ff. A. Hamann-H. Lenz, GG, 3. Aufl., 1970, Bem. 4 A zu Artikel 9; W. Reuß, Der Streit um die Differenzierungsklauseln, AuR 1970, S. 33 ff.
- ¹⁵⁰ Bericht des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften vom 4. Oktober 1971 (Manuskript).
- ¹⁵¹ Vgl. zu den einzelnen Voraussetzungen § 5 TVG. i. V. mit §§ 1 ff. der VO zur Durchführung des TVG vom 20. Februar 1970, BGBl., I, S. 193. Zur Zuständigkeitsfrage vgl. Hueck-Nipperdey-Stahlhacke, TVG, 4. Aufl., 1964, Vorbem. vor § 5 und § 6 Rdnr. 13.
- ¹⁵² Zu den einzelnen Voraussetzungen und die Zusammensetzung des Schiedsausschusses vgl. Kontrollratsgesetz Nr. 35 über das Ausgleichs- und Schlichtungsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten vom 20. August 1946, Amtsblatt des Kontrollrats, S. 174.
- ¹⁵³ Vgl. AP Nr. 1 bis 42 zu Artikel 9 GG.
- ¹⁵⁴ BAGE 1, S. 308 ff.; neuestens BAG, GS RdA, 1971, S. 105 ff.
- ¹⁵⁵ BAGE 6, S. 308 ff.; BAG, RdA, 1971, S. 185 ff.; zur Gegenmeinung vgl. P. Lerche, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, 1968.
- ¹⁵⁶ Nachweise bei B. Rütters, Rechtsprobleme des betriebsbezogenen wilden Streiks, JZ 1970, S. 625; RdA 1968, S. 108; Rechtsprobleme des „tarifbezogenen“ wilden Streiks, DB 1970, S. 2120 ff.
- ¹⁵⁷ Vgl. d. Nachweise bei Hueck-Nipperdey, Lehrbuch II 2, 7. Aufl. 1970, S. 880 f.; B. Rütters, Die Spannung zwischen individualrechtlichen und kollektivrechtlichen Wertmaßstäben im Arbeitskampfrecht, AuR 1967, S. 129; S. 136 f.
- ¹⁵⁸ BVerfGE 8, S. 17; BAGE 4, S. 351 ff.; BGH, NJW 1953, S. 1064; vgl. die Nachweise bei W. Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, 1970, S. 26 ff.; H. Quaritsch, Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksich-

Kapitel IV

- tigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen?, 1970, S. 148 ff.
- ¹⁵⁹ Däubler, ebda.; Th. Raum, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, 1970.
- ¹⁶⁰ Vgl. BAG AP Nr. 1, 32, 34 zu Artikel 9 GG sowie die Aufzählungen bei Hueck-Nipperdey, Lehrbuch II/2, 7. Aufl. 1970, S. 1000 f.
- ¹⁶¹ BAG, GS, RdA 1971, S. 185 ff.
- ¹⁶² Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 38 f.
- ¹⁶³ Vgl. die Verordnung über die Industrie- und Handelskammern der Bezirke vom 22. September 1958, GBl., I, S. 688.
- ¹⁶⁴ Präambel der Satzung des FDGB von 1968, in Handbuch für den Gewerkschaftsfunktionär, 1970, S. 67 ff.
- ¹⁶⁵ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 495.
- ¹⁶⁶ IG Metall, IG Chemie, IG Bau/Holz, IG Bergbau und Energie, IG Wismut, IG Transport/Nachrichtenwesen, Gewerkschaft Land und Forst, Gewerkschaft Handel, Nahrung und Genuß, IG Druck und Papier, IG Textil, Bekleidung, Leder, Gewerkschaft Unterricht und Erziehung, Gewerkschaft Gesundheitswesen, Gewerkschaft Kunst, Gewerkschaft der Mitarbeiter der Staatsorgane und der Kommunalwirtschaft
- ¹⁶⁷ Verf. Komm., II, S. 208.
- ¹⁶⁸ H. Warnke, Über Probleme der Gewerkschaftsarbeit nach dem VII. Parteitag, 1967, S. 32.
- ¹⁶⁹ Satzung des FDGB, beschlossen auf dem 7. FDGB-Kongreß 1968, in: Handbuch für den Gewerkschaftsfunktionär, 1970, S. 67 ff.
- ¹⁷⁰ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 50.
- ¹⁷¹ Ebda.
- ¹⁷² A. a. O., S. 51.
- ¹⁷³ Die nach ihrer Auflösung wieder errichteten Industrie- und Handelskammern dienen vor allem der staatlichen Kontrolle des privatwirtschaftlichen Sektors. Sie sind also mit den IHK der Bundesrepublik nicht vergleichbar.
- ¹⁷⁴ Vgl. zum Folgenden: H. Zimmermann, Der FDGB als Massenorganisation und seine Aufgaben bei der Erfüllung der betrieblichen Wirtschaftspläne, in: P. C. Ludz (Hrsg.), Soziologie der DDR, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie, 2. Aufl. 1971, S. 137 f.
- ¹⁷⁵ Bundestagsdrucksache VI/2729 (Schriftl. Bericht des 10. Ausschusses).
- ¹⁷⁶ Mitbestimmung im Unternehmen, Bericht der Sachverständigenkommission, Bundestagsdrucksache VI/334, Teil III B, Anm. 66.
- ¹⁷⁷ Für den Personalrat im öffentlichen Dienst gilt ähnliches; vgl. Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955, BGBl., I, S. 477.
- ¹⁷⁸ Daneben sind unter bestimmten Voraussetzungen Sondervertretungen für Jugendliche und nicht ständig beschäftigte Arbeitnehmer vorgesehen (§ 20 BetrVG). Sind mehrere selbständige Betriebe in einem Unternehmen zusammengefaßt, kann ein Gesamtbetriebsrat gewählt werden (§§ 46 ff. BetrVG).
- ¹⁷⁹ BAG, AP Nr. 2, 4 zu § 13 KSchG.
- ¹⁸⁰ Die betrieblichen Ruhegelder sind Ergänzungsleistungen der Unternehmen zu den Altersrenten der gesetzlichen Sozialversicherung.
- ¹⁸¹ BAG, AP Nr. 26 zu § 611 BGB.
- ¹⁸² Die Skepsis gegenüber Gemeinwohlbindungen ist u. a. auf die schwierige Inhaltsbestimmung des Begriffs „Gemeinwohl“ zurückzuführen.
- ¹⁸³ BAG, AP Nr. 3 zu § 23 BetrVG.
- ¹⁸⁴ §§ 76 ff. BetrVG; Mitbestimmungsgesetz vom 21. Mai 1951, BGBl., I, S. 347.
- ¹⁸⁵ Bericht der Sachverständigenkommission, Bundestagsdrucksache VI/334, Teil III B, Anm. 11.
- ¹⁸⁶ Vom 21. Mai 1951, BGBl. I, S. 347.
- ¹⁸⁷ Vom 7. August 1956, BGBl., I, S. 107; durch dieses Gesetz sind die Regelungen des Mitbestimmungsgesetzes mit einigen Abwandlungen auf Unternehmen übertragen worden, die auf Grund eines Organschaftsverhältnisses über ein Montanunternehmen herrschen.
- ¹⁸⁸ Vgl. bes. das Mitbestimmungsgesetz vom 21. Mai 1951, BGBl., I, S. 347; das Mitbestimmungsergänzungsgesetz vom 7. August 1956, BGBl., I, S. 107, in der Fassung vom 27. August 1967; das Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952, BGBl., I, S. 681, Daneben gibt es Mitbestimmungsregelungen kraft Vereinbarung zwischen Gewerkschaften und Unternehmen. Vgl. dazu den Bericht der Sachverständigenkommission, Bundestagsdrucksache VI/334, Teil I B III und Anlage 4.
- ¹⁸⁹ Verf. Komm., S. 45.
- ¹⁹⁰ K. Marx, Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Berlin 1953, S. 593.
- ¹⁹¹ J. Becher - P. Friedrich, Staatlich-rechtliche Probleme der technischen Revolution im Lichte der Subjekt-Objekt-Beziehungen, Deutsche Zeitschrift für Philosophie 1967, 1, S. 26.
- ¹⁹² Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 114 f.
- ¹⁹³ A. a. O., S. 116 unter Berufung auf W. I. Lenin und W. G. Afanasjew.
- ¹⁹⁴ Vgl. dazu den Beschluß über die Durchführung von monatlichen Rechenschaftslegungen der Direktoren der volkseigenen Betriebe, Kombinate und der Betriebe der Kombinate vor den Werktätigen ihres Verantwortungsbereiches vom 17. September 1970, GBl., II, S. 547.
- ¹⁹⁵ Autorenkollektiv, Arbeitsrecht der DDR (Anm. 6), S. 114 f.
- ¹⁹⁶ Vgl. dazu und zum folgenden W. Hantsche, Die Mitgestaltungsrechte der betrieblichen Gewerkschaftsleitungen, AuAR 1971, Heft 11, S. 341 ff.; H. Zimmermann, Wandlungen der Leitungsstruktur des VEB in soziologischer Sicht, Deutschland Archiv, Sonderheft 1970, S. 105 ff.
- ¹⁹⁷ Vgl. § 30 Abs. 2, § 34, § 12 Abs. 2 Ziff. 13 GBA. Eine Umgehung dieses Mitwirkungsrechts bei der Beendigung eines Arbeitsrechtsverhältnisses bietet das — allerdings längere Zeit zurückliegende — Urteil des Obersten Gerichts in OGAE 2, S. 156.
- ¹⁹⁸ Ein qualitativer Unterschied zum Recht der Zustimmung wird zwar nicht in der Literatur, wohl aber in der Rechtsanwendung angenommen. Vgl. Hantsche (Anm. 196), S. 344.
- ¹⁹⁹ Vgl. Die Arbeit, 1968, Heft 6, S. 42; Richtlinie des Ministerrats der DDR und des Bundesvorstandes des FDGB zur Gestaltung der Betriebskollektivverträge im Perspektivplanzeitraum 1971 bis 1975 vom 17. Juni 1970, GBl., II, S. 431.
- ²⁰⁰ A. a. O., S. 432.
- ²⁰¹ Es wird nicht gesagt, wie die rechtliche Durchsetzung etwa für die Verpflichtungen in der Bewegung „Sozialistisch arbeiten, lernen und leben“ geschehen könnte. Vgl. G. Muth, Zum neuen Charakter der BKV, Die Arbeit, 1970, Heft 10, S. 2 ff.; H. Wolf, BKV — Instrument des sozialistischen Arbeitsrechts, Die Arbeit, 1970, Heft 12, S. 58 ff.
- ²⁰² GBl., II, 1970, S. 432.
- ²⁰³ Vgl. H. Warnke, Protokoll des 7. FDGB-Kongresses, 1968, S. 36.
- ²⁰⁴ Hinweise des Sekretariats des Bundesvorstandes des FDGB für die Verbesserung der Arbeit der Gewerkschaftsleitungen mit ihren Ständigen Produktionsberatungen, Handbuch für den Gewerkschaftsfunktionär, S. 144
- ²⁰⁵ Warnke (Anm. 203), S. 23; S. 28.
- ²⁰⁶ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 72.
- ²⁰⁷ A. a. O., S. 71.
- ²⁰⁸ Warnke (Anm. 203), S. 28.

Kapitel V

Strafrecht und Kriminalität

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wird die Kriminalität mit individuellen Faktoren und gesellschaftlichen Ursachen erklärt. Die Kriminologie geht von der Annahme aus, daß eine kriminalitätsfreie Gesellschaft nicht denkbar ist.
In der DDR wird die Kriminalität als eine historisch-gesellschaftliche und damit überwindbare Erscheinung betrachtet. Die Kriminologie sieht in der existierenden Kriminalität grundsätzlich ein Überbleibsel der kapitalistischen Gesellschaft. Für die Jugendkriminalität werden jedoch auch gesellschaftliche Ursachen verantwortlich gemacht. (422, 424, 426, 427)
- ◆ In beiden deutschen Staaten dient das Strafrecht dem Schutz von Rechtsgütern. Die geschützten Rechtsgüter und ihre Rangordnung unterscheiden sich allerdings erheblich. (428, 429, 431, 457—501)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland beschränkt die Schuld die Anwendung der Strafe auf vorwerfbare Handlungen und begrenzt das Maß der Strafe. Bei der Ausgestaltung der Sanktionen wird dem Gesichtspunkt der Resozialisierung zunehmend Rechnung getragen. (428, 433, 501—528)
Auch in der DDR wird die Schuld als Voraussetzung der Strafe anerkannt. Die Resozialisierung wird neuerdings stark betont und in ein System von Erziehungsmaßnahmen eingefügt. (429, 501—528)
- ◆ Beide deutsche Staaten schränken gegenwärtig den Anwendungsbereich des Strafrechts ein. Teilweise werden Straftatbestände überhaupt abgeschafft, teilweise werden die Strafen durch andere Sanktionen ersetzt. (432)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wird eine engere Zusammenarbeit der Kriminologie einerseits und der Kriminalpolitik sowie Strafrechtspraxis andererseits angestrebt. In der DDR besteht eine weitgehende personelle und institutionelle Verbindung zwischen beiden Bereichen. (435, 436)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland erscheint jährlich eine polizeiliche Kriminalstatistik detaillierter Informationen über Höhe und Art der Kriminalität. In der DDR werden regelmäßig nur globale Kriminalitätsdaten im Statistischen Jahrbuch publiziert. (437—440)
- ◆ Ein Vergleich der Kriminalität in beiden deutschen Staaten muß die Unterschiede in der Strafgesetzgebung und den statistischen Methoden berücksichtigen. Die Feststellung, daß die ausgewiesene Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich über der der DDR liegt, steht unter diesem Vorbehalt. In der Bundesrepublik Deutschland wie in der DDR stehen die Eigentumsdelikte an der Spitze der Straftaten. Ihr relativer Anteil an der Gesamtkriminalität ist jedoch in der Bundesrepublik Deutschland höher als in der DDR. (433—445)
- ◆ Hinsichtlich des Alters, des Geschlechts, der Schulbildung, des Einkommens sowie des Wohnorts der Täter zeigt die Kriminalität in beiden deutschen Staaten die gleiche Tendenz. Allerdings ist der relative Anteil der Jugenddelinquenz in der Bundesrepublik Deutschland niedriger als in der DDR. (447—449)

- ◆ Die allgemeinen Voraussetzungen für die Strafbarkeit von Handlungen weisen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR viele Gemeinsamkeiten auf. In der DDR ist die Vorbereitung von Straftaten weitergehend strafbar und wird der Notstand in geringerem Umfang anerkannt. Auf der anderen Seite gibt das Gesetz mehr Möglichkeiten, von Strafe abzusehen. (450—456)
- ◆ Die Tatbestände zum Schutz von Eigentum und Vermögen weisen in der DDR trotz der formalen Unterscheidung von Straftaten gegen das sozialistische sowie gegen das persönliche und private Eigentum eine weitgehende Ähnlichkeit mit dem Recht der Bundesrepublik Deutschland auf. (470)
- ◆ Das Strafrecht der DDR enthält gegenüber dem Recht der Bundesrepublik Deutschland weitergehende Vorschriften gegen die Gefährdung von Kindern und Jugendlichen. (471)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland unbekannt sind die strengen Strafdrohungen des Rechts der DDR gegen Arbeitsscheu und asoziales Verhalten. (479)
- ◆ Gegenüber dem politischen Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland ist das der DDR im Umfang der Tatbestände weiter und sieht höhere Strafen vor. (480—494)
- ◆ In beiden deutschen Staaten ist im Interesse der Resozialisierung der Anwendungsbereich kurzzeitiger Freiheitsstrafen zugunsten anderer Sanktionen eingeschränkt worden. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies die Geldstrafe (in neuer Form ab 1973) und die erweiterte Strafaussetzung zur Bewährung, in der DDR die Übergabe von Strafsachen an die Gesellschaftlichen Gerichte und die Verurteilung auf Bewährung. In beiden Sanktionsformen in der DDR verbinden sich eine umfassende Aktivierung gesellschaftlicher Kräfte im Strafverfahren mit erzieherischen Einwirkungen auf den Straffälligen. (504, 506, 509, 510, 512, 518)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist die Todesstrafe abgeschafft, in der DDR beibehalten worden. (505)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland gibt es außer den Strafen ein System schuldunabhängiger Maßregeln der Besserung und Sicherung. In der DDR bestehen nur einzelne vergleichbare Einwirkungsmöglichkeiten. (521—525)
- ◆ Beide Strafrechtsordnungen sehen besondere Sanktionen gegen Jugendliche vor. In der DDR können teilweise auch die im Erwachsenenstrafrecht vorgesehenen Strafen verhängt werden. Unzulässig ist u. a. die Verhängung der Todesstrafe. (527)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland zielt ein neues Strafvollzugsgesetz u. a. auf die wirksamere Wiedereingliederung Straffälliger. In der DDR sieht das Strafvollzugs- und Wiedereingliederungsgesetz eine Differenzierung des Vollzugs vor. (534, 537, 538)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland bleibt die Unterstützung entlassener Straffälliger weitgehend privaten und staatlich geförderten Organisationen überlassen. In der DDR richten sich intensivere Bemühungen staatlicher Stellen unter Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte auf eine Wiedereingliederung des Straftatlassenen in sein früheres oder ein neues Arbeitskollektiv. (545, 546)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland begrenzen gerichtlich durchsetzbare Grundrechte die Eingriffsmöglichkeiten der staatlichen Strafverfolgungsorgane in weitergehender Weise als in der DDR, wo eine vergleichbare Durchsetzbarkeit der Grundrechte fehlt. (550)
- ◆ Beide Verfahrensordnungen gewähren dem Beschuldigten und Angekagten das Recht auf Verteidigung. In der DDR sind der Verwirklichung dieses Rechtes teilweise engere Grenzen gesetzt als in der Bundesrepublik Deutschland. (558—561)

1. Kriminalität und Gesellschaft

a) Kriminologie und Kriminalität

Kriminalpolitische Aufgaben der Kriminologie

421. Der Grund, die Kriminologie in einen Rechtsvergleich einzubeziehen, ergibt sich aus ihren besonderen Entstehungsbedingungen. Als eine der ältesten Einzeldisziplinen der empirischen Wissenschaften vom Menschen hat sie stets eine praktische Zielsetzung angestrebt. Sie hat sich immer als empirische Kontrollinstanz der Wirksamkeit staatlichen Strafens verstanden und sich um die Bereitstellung von Maßstäben und Kriterien einer sinnvollen und angemessenen Kriminalpolitik bemüht. Die Bedeutung ist nicht zu leugnen, die sie für die Rechtfertigung und Durchsetzung neuer und differenzierter Formen der Reaktion der Gesellschaft auf das Verbrechen gehabt hat. Die „soziale Verteidigung“ als alternatives Prinzip zum Schuldstrafrecht beruft sich auf die Erkenntnisse der Kriminologie ebenso wie die neueren Versuche einer Gefangenepädagogik. Die Errichtung sozialtherapeutischer Anstalten in der Bundesrepublik bis 1973 hätte ohne die Psychoanalyse und Psychiatrie sicherlich nicht Aufnahme in die Kriminalpolitik gefunden. Die Entkriminalisierung bedeutet einerseits die Ausdehnung des gesellschaftlichen Toleranzrahmens gegenüber Normbrüchen; sie kann sich andererseits auf die Ergebnisse der modernen Kriminologie berufen, die die oft rollenprägenden Folgen einer kriminellen Reaktion der Gesellschaft aufgezeigt hat. Schließlich ist es nicht zuletzt der Kriminologie zuzurechnen, daß in nahezu allen modernen Gesellschaften der Kriminalität junger Menschen eine besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht wird, die mehr und mehr dazu führt, die Kriminalpolitik für diese Teilgruppe der Gesellschaft in einer umfassenderen Sozial- und Jugendpolitik aufgehen zu lassen.

Dieser politische Bezug der Kriminologie erklärt die Bedeutung, die ihr in beiden deutschen Staaten beigemessen wird.

Kriminelles Verhalten und Kriminalität

422. Die Kriminologie steht im Schnittpunkt verschiedener Einzelwissenschaften vom Menschen. Die Psychologie und die Soziologie bilden dabei die extremen Ausgangspunkte. Sie betrachten die Kriminalität unter verschiedenen Aspekten. Die Psychologie analysiert kriminelles Verhalten von Individuen, während die Soziologie es prinzipiell mit der Kriminalität von Gruppen von Individuen zu tun hat. Die Fragestellung der Psychologie und verwandter Wissenschaften, die den Täter einer Handlung in den Mittelpunkt rücken, ist auf die Ermittlung von Faktoren ausgerichtet, die zu erklären erlauben, warum ein Mensch eine Norm verletzt hat. Die Soziologie sieht von dieser Problemlage ab und

fragt nach der unterschiedlichen Höhe der Kriminalitätsraten in den verschiedenen Gruppen, Schichten und sozialen Gebilden einer Gesellschaft. Der Soziologie geht es um die Kriminalität als Merkmal von Gruppen und sozialen Gebilden, der Psychologie um kriminelles Verhalten als Merkmal von einzelnen Individuen.

Es ist offensichtlich, daß sich beide Aspekte nicht voneinander trennen lassen: Die Kriminalität einer Gruppe ist die Summe der kriminellen Handlungen ihrer Mitglieder. Ebenso unbestreitbar ist jedoch, daß beide Ausgangspunkte unterschiedliche Methoden und Erklärungen benötigen. Dies wird deutlich, wenn die Kriminalität zweier verschiedener Gesellschaften miteinander verglichen werden soll. Dabei geht es darum, die variierenden Kriminalitätsraten der beiden Gesellschaften in Beziehung zu anderen Merkmalen und Aspekten der betreffenden Gesellschaften zu setzen — etwa zu wirtschaftlichen, politischen oder sozialen Strukturen.

Die Schwierigkeit eines Kriminalitätsvergleichs

423. Dem Vergleich der Kriminalität verschiedener Gesellschaften stellen sich besondere Schwierigkeiten entgegen. Diese hängen mit der Tatsache zusammen, daß kriminelles Verhalten und damit die Kriminalität kein Verhalten darstellt, dem die Eigenschaft, kriminell zu sein, von Natur aus zukommt. Das Merkmal „kriminell“ beruht vielmehr auf einem Unwerturteil der Gesellschaft oder der Gruppe, der der kriminelle Täter angehört. Die Kriminalität ist daher jeweils auf den strafrechtlichen Normenbestand der betreffenden Gesellschaft zu beziehen.

Das bedeutet jedoch, daß zwei grundlegend verschiedene „Erklärungs“prinzipien bei der vergleichenden Analyse der Kriminalität mehrerer Gesellschaften miteinander in Widerstreit geraten. Der Unterschied der Kriminalität in zwei Gesellschaften kann einmal in der Rechtsordnung begründet sein. Er kann zum anderen auf die unterschiedliche Intensität und den Umfang „kriminogener“ Faktoren und Umstände in den einzelnen Gesellschaften zurückzuführen sein. Die Rechtsordnung einer Gesellschaft kann jedoch in einem solchen Kriminalitätsvergleich nicht zum alleinigen Ausgangspunkt genommen werden. Es bleibt zu bedenken, daß eine Gesellschaft über eine Reihe von Möglichkeiten verfügt, mit denen sie ihre Mitglieder zu Konformität anhält und mit Hilfe derer sie auf Abweichungen und Gesetzesverletzungen strafend reagiert. Dabei ist keineswegs ausgemacht, daß die außerstrafrechtlichen Formen der sozialen Kontrollen den strafrechtlichen an Intensität und Wirksamkeit nachstehen. Die DDR verfügt zweifellos über mehr Alternativen unmittelbarer sozialer Kontrolle als die Bundesrepublik. Diese Zusammenhänge finden in „Kriminal“-Statistiken, die die einzige quantitative Form eines Vergleichs der Kriminalität zwischen zwei Gesellschaften darstellen, keinen Niederschlag.

Kapitel V

Ihre Nichtberücksichtigung bei einem Vergleich führt zwangsläufig zu Fehldeutungen.

Der detaillierte Vergleich der Strafgesetzbücher sowie der strafrechtlichen Kontrollinstanzen in beiden deutschen Staaten läßt die Berechtigung dieser Vorbehalte deutlich werden. Die Unterschlagung dieser Gesichtspunkte seitens der Kriminologie der DDR führt zu der Behauptung, kapitalistische Gesellschaften seien aus strukturellen Bedingungen kriminalitätsanfällig. Ihre Nichtberücksichtigung auch in den meisten vergleichenden Analysen in der Bundesrepublik hat zu einer prinzipiellen Skepsis gegenüber der Zuverlässigkeit kriminalstatistischer Informationen der DDR geführt. Beide Behauptungen sind so pauschal unzulässig.

Kriminalität als allgemeine soziale Erscheinung

424. Die Rechtsordnung und damit den Bestand geltender Normen zum Ausgangspunkt nehmen, heißt gleichzeitig einen Sachverhalt behandeln, der in der Kriminologie der Bundesrepublik und der der DDR verschieden betrachtet wird. Die Existenz von Normen schließt den Sachverhalt der Normabweichung mit ein. Dies gilt für alle menschlichen Normen, auch für die strafrechtlichen. Daraus ist die Behauptung herleitbar, daß es keine Gesellschaft ohne Kriminalität gibt. Sie ist deshalb eine weithin akzeptierte Prämisse in der westlichen Kriminologie¹.

Dieser, von den Kriminologen der DDR als „Ewigkeitsthese“ bezeichneten Behauptung wird die „sozialistische These“ von der prinzipiellen Überwindbarkeit und Beseitigung der Kriminalität aus der menschlichen Gesellschaft entgegengehalten: „Die sozialistischen Kriminologen betrachten die Kriminalität nicht wie die Vertreter der bürgerlichen Kriminologie als ewige, mit der menschlichen Gesellschaft überhaupt verbundene Erscheinung . . . Sie ist eine historische Erscheinung, die mit der Überwindung ihrer Hauptursache und den Folgeerscheinungen aus dem Leben der Gesellschaft verdrängt werden kann“².

Die Polarisierung der Thesen stellt jedoch eine Verzerrung sowohl der einen wie der anderen Seite dar. Die westliche Kriminologie behauptet keineswegs in derart globaler Form die Allgegenwart der Kriminalität. Vor allem bedeutet „Allgegenwart“ nicht „Unveränderbarkeit“ der Kriminalität. Dies ergibt sich eindeutig aus der theoretischen Diskussion in der westlichen Kriminologie. Ebenso werden in der kriminologischen Diskussion der DDR differenzierende Argumente gebraucht, denen zufolge auch in der DDR für einen übersehbaren Zeitraum mit dem Vorkommen von Kriminalität zu rechnen ist³.

Neben solchen Eingeständnissen schließt schon der finanzielle, personelle und wissenschaftliche Aufwand, den die Kriminalität und die Kriminologie in beiden deutschen Staaten auf sich ziehen, die Überzeugung ein, daß die Kriminalität weder schicksalhaft mit einem bestimmten Gesellschaftstyp verbunden noch durch die Veränderung sozioökonomischer Grundlagen automatisch aufhebbar ist.

Innengesellschaftlicher Normen- und Wertpluralismus: die Theorie der Subkultur

425. Die Relativität von Normen, wie sie von Gesellschaft zu Gesellschaft zu beobachten ist, läßt sich auch für ein und dieselbe Gesellschaft feststellen. Die Vielfalt von Normen- und Wertsystemen innerhalb einer Gesellschaft kann Bereiche erfassen, die unter dem besonderen Schutz des Staates und seiner Strafgesetze stehen. Es können sich ausgesprochene „Sondermoralen“⁴ und „Subkulturen“ entfalten, die den offiziell gebotenen Normen zuwiderlaufen, aber von den Mitgliedern bestimmter Gruppen akzeptiert und geteilt werden.

Im Bereich der Kriminologie hat diese Idee ihre Verwendung insbesondere im Zusammenhang mit der Erklärung und Analyse der Jugenddelinquenz gefunden⁵. Die Beobachtung des keineswegs „nutzenorientierten“, „böswilligen“ und „negativistischen“ Charakters eines Großteils delinquenter Handlungen von Jugendlichen — insbesondere in Form des Vandalismus — legt die Vermutung nahe, daß es sich dabei um Gruppenverhalten handelt, das die Verletzung von Normen und Gesetzen nicht als Mittel zur Erreichung materieller Vorteile, sondern als ein Ziel in sich betrachtet.

Die Theorie der Subkultur macht darauf aufmerksam, daß abweichendes, hier: delinquentes bzw. kriminelles Verhalten, Gruppencharakter haben kann. Dabei handelt es sich bei den Jugendbanden oft nicht um festgefügte soziale Gebilde mit ausgeprägten Gruppenstrukturen sowie festen und stabilen Mitgliedschaften. Vielmehr sind es häufig lockere und zeitgebundene soziale Gruppierungen. Weiterhin hat sich gezeigt, daß delinquentes bzw. kriminelles Verhalten häufig nicht aus Geboten der Gruppe direkt resultiert, sondern sich daraus ergibt, daß die Mitglieder solcher Gruppen in Situationen leben und handeln, die das Risiko und die Wahrscheinlichkeit abweichenden Verhaltens in überdurchschnittlichem Maße mit sich bringen⁶.

In der Kriminologie der Bundesrepublik wird der Gruppencharakter delinquenten oder kriminellen Verhaltens im allgemeinen nur im Zusammenhang mit ausgesprochen kriminellen Banden erörtert. Die Kriminologie der DDR ist in diesem Punkt widersprüchlich. Die Anwendung der Subkulturtheorie auf die Analyse der Delinquenz und Kriminalität in der DDR selbst wird abgelehnt; ihre Brauchbarkeit für die Analyse der Jugendkriminalität in „kapitalistischen“ Ländern wird jedoch zugestanden⁷. So nachdrücklich indessen in der theoretischen Diskussion die Existenz von Subkulturen geleugnet wird, so fast uneingeschränkt wird dem Inhalt nach ein ganz ähnlicher Sachverhalt eingeräumt. In der Jugendtheorie wird eine Position vertreten, die davon ausgeht, daß „jede hochentwickelte Gesellschaft . . . ein System von größeren und kleineren Untereinheiten, von Makrogruppen und Mikrogruppen“ darstelle. Das Gruppenkonzept wird dabei ganz analog zu den Vorstellungen der westlichen Soziologie verwandt: die Existenz gruppenspezifischer Normen wird an-

genommen, die Gruppen werden gegeneinander abgesetzt, und ihnen wird eine Binnengliederung zugesprochen.

Die Bedeutung der Jugendkriminalität für die Kriminologie

426. In der westlichen Kriminologie einschließlich der der Bundesrepublik nehmen Probleme der Jugendkriminalität eine vorrangige Stellung ein — wenn auch nicht in dem Ausmaß wie in der DDR. Dahinter steht der in nahezu allen modernen Gesellschaften zu beobachtende Trend einer zunehmenden kriminellen Belastung der jungen Jahrgänge.

Die theoretische Diskussion und die empirische Erforschung der Kriminalität in der DDR ist im wesentlichen von der Jugendkriminalität ausgegangen. Die ersten größeren selbständigen Arbeiten der Kriminologie in der DDR waren Problemen der Jugendkriminologie gewidmet; kriminologische Kongresse in der DDR waren stets vor allem der Jugendkriminalität vorbehalten.

Für die DDR stellt die Jugendkriminalität ein besonderes Problem sowohl in theoretischer als auch in ideologischer Hinsicht dar. Die Tatsache der Jugendkriminalität hat es mit sich gebracht, „mit solchen mechanistischen, nur nach Jahreszahlen orientierten Vorstellungen aufzuräumen, als wären alle nach 1945 geborenen jungen Menschen ausnahms- und widerspruchslos in sozialistischer Weise erzogen worden, als brächte die bloße Tatsache des Lebens in einem sozialistischen Staat automatisch, im Selbstlauf sozialistisches Bewußtsein hervor ...“. Sie machte vor allem auf „die komplizierte gesellschaftliche Dialektik des sozialistischen Erziehungsprozesses“ aufmerksam und führte zu der Erkenntnis, daß „die Jugendkriminalität ... uns also ganz zwangsläufig noch viele Jahre beschäftigen“ wird⁸.

Die Jugendkriminalität in der DDR hat zur stärkeren Berücksichtigung allgemeiner soziologischer und psychologischer Erkenntnisse geführt: „... jede echte Jugendkriminologie“ muß von „der Psychologie des Kindes- und Jugendalters, von den Besonderheiten der Lebenslage, in der sich Kinder und Jugendliche befinden“, ausgehen⁹. So hat in der Kriminologie der DDR auch die „strukturelle“ Theorie zur Jugendkriminalität Eingang gefunden, die in der westlichen Kriminalsoziologie eine zentrale Bedeutung hat. Danach sind Rechtsverletzungen von Jugendlichen eng mit deren Statusunsicherheit und ihrer prekären Lage beim Hineinwachsen in die Gesellschaft verknüpft.

427. Diese Diskussion aus dem Bereich der Jugendkriminologie ist nicht ohne Wirkungen für die allgemeine theoretische Beurteilung der Kriminalität in der sozialistischen Gesellschaft geblieben. Die globale Annahme des Fehlens einer gesellschaftlichen Grundlage für das Auftreten kriminellen Verhaltens in der sozialistischen Gesellschaft wird somit modifizierter behandelt, als es auf den ersten Blick erscheint. Auf dem I. Internationalen Symposium zur Jugendkriminalität vom 24. bis 27. September 1964 in der DDR vertraten die ungarischen und jugoslawi-

schen Teilnehmer eine Position, die etwa die These formulierte, „daß die Jugendkriminalität als gesellschaftliche Massenerscheinung gesellschaftlich determiniert“¹⁰ sei. Diese Behauptung wird in der DDR zwar zurückgewiesen¹¹, es gibt in der Kriminologie der DDR jedoch selbst Anhaltspunkte für eine deutliche Einschränkung der dogmatischen Grundthese. So wird von „der Ausbeutung des Menschen“ lediglich noch als der „Hauptursache der Kriminalität“ gesprochen. Dies schließt die Existenz anderer kriminogener Faktoren ein. Sie werden identifiziert als „die aus der kapitalistischen Gesellschaft überkommenen zählebigen Denk- und Lebensgewohnheiten“, die noch nicht völlig überwunden seien¹². „Denk- und Lebensgewohnheiten“ sind in der Terminologie des historischen Materialismus den „Überbaufaktoren“ zuzurechnen. Ihnen wird die Wirkung von Verhaltensdeterminanten zugeschrieben, obwohl die ihnen zuzuordnende Basis nicht mehr existent ist. „Solche das Denken, Fühlen und Handeln steuern und lenkenden Inhalte des individuellen Bewußtseins ... können sich ... wegen ihrer Zählebigkeit weitervermitteln und gewissermaßen ‚forterben‘“¹³.

Als weiterer Faktor, der „das Fortbestehen der Kriminalität in der DDR erklärt“, wird der Umstand genannt, daß „auch nach der vollständigen Beseitigung der sozialökonomischen Wurzeln der Kriminalität ... es noch objektive Widersprüche geben [wird], die ... bei dem einen oder anderen Bürger zu einer nicht gesellschaftsgemäßen Entscheidung zur Straftat führen“¹⁴. Damit werden als „Nebenursachen“ für die Entstehung der Kriminalität in der DDR auch Faktoren anerkannt, die in der eigenen Gesellschaftsstruktur verankert liegen¹⁵.

Die Erklärung der Jugendkriminalität mit der besonderen Lage des jungen Menschen während der Phase des Hineinwachsens in die Gesellschaft, der relativ autonome Stellenwert, der den „Denk- und Lebensgewohnheiten“ eingeräumt wird, sowie die Annahme von objektiven Widersprüchen in der sozialistischen Gesellschaft: das alles sind Faktoren zur Erklärung der Kriminalität, die eine deutliche Modifizierung der Reliktetheorie darstellen.

Die vorstehende Diskussion läßt Parallelen zwischen der allgemeinen kriminologischen Theorie der westlichen Kriminologie und der der DDR sichtbar werden. In diesem Zusammenhang ist auf die „Anomietheorie“ der westlichen Kriminologie, die für die Erklärung eines Großteils der Kriminalität das Auseinanderfallen von allgemein verbindlichen Lebensidealen auf der einen und den sozial unterschiedlichen Chancen ihrer Verwirklichung auf der anderen Seite verantwortlich macht, hinzuweisen. Die zahlreichen westlichen Beobachtern paradox anmutende „Wohlstandskriminalität“ läßt sich mit diesem Ansatz ebenso abhandeln wie jene „objektiven Widersprüche“, von denen in der Kriminologie der DDR die Rede ist.

Die Funktion des Strafrechts und seine Stellung im Normengefüge der Gesellschaft

428. Dem Strafrecht wird in der Bundesrepublik gegenwärtig nicht mehr die Funktion der zweck-

Kapitel V

freien Vergeltung zugesprochen. Die Strafe dient vielmehr der Verhinderung von Straftaten durch Abschreckung potentieller Täter, Besserung bisheriger Täter und Sicherung vor ihnen. Dabei hat der Strafzweck der Abschreckung eine Läuterung dahingehend erfahren, daß es sich weniger um die bloße Androhung des Strafübels handelt als vielmehr um die „Bewährung der Rechtsordnung“ im Bewußtsein der Gemeinschaft, die Internalisierung der Rechtsnormen. Der Strafzweck der „Besserung“ ist zu dem der Resozialisierung, der Wiedereingliederung in die Rechtsgemeinschaft, entmoralisiert worden. In diesem Rahmen verbleiben dem Begriff der Schuld nur noch die Funktionen, die Anwendung der Strafe auf vorwerfbare Handlungen zu beschränken, das Maß der Strafe nach oben hin zu begrenzen und die präventive Kraft der Strafe sozial- und individualpsychologisch zu verstärken.

Allerdings sieht das Strafrecht der Bundesrepublik für die Bekämpfung schuldgelöster bzw. schuldüberschreitender Gefährlichkeit Sanktionen eigener Art, die sogenannten „Maßregeln der Besserung und Sicherung“, vor; es befolgt damit den Grundsatz der „Zweispurigkeit.“

Das Strafrecht der Bundesrepublik sieht in einer Reihe von Fällen eine Unterschreitung der durch das Maß der Schuld gebotenen Strafe zugunsten spezialpräventiver Zwecke vor, z. B. bei der Strafsetzung zur Bewährung. Dagegen ist bei der Strafzumessung eine solche Unterschreitung nach h. L. unzulässig; lediglich innerhalb des durch den Begriff der Schuld gegebenen „Spielraums“ ist eine Berücksichtigung der Strafzwecke möglich¹⁶.

429. In der DDR hat sich das Strafrecht umgekehrt von einem krassen Abschreckungsstrafrecht her hinsichtlich der allgemeinen Kriminalität zu einer ähnlichen Grundauffassung hin entwickelt. Auch hier hat sich die grobe Abschreckungstheorie zu dem Erfordernis einer Verfestigung der Rechtsnormen im Bewußtsein der Bevölkerung verfeinert, womit zugleich die Anknüpfung der Strafe an die Schuld unabdingbar wurde. Das Strafrecht der DDR nimmt sogar für sich in Anspruch, infolge der nur in der sozialistischen Gesellschaft gegebenen Möglichkeit zu freiem und verantwortlichem Handeln erstmals dem Schuldprinzip zur Realität verholfen zu haben. Das Strafrecht der DDR sieht gegenüber dem der Bundesrepublik sehr viele weitergehende Möglichkeiten zu einer Milderung der Strafe aus spezialpräventiven Gründen vor.

Allerdings steht das Strafrecht in der DDR ungleich stärker als in der Bundesrepublik unter dem Grundgedanken der Erziehung. Dies gilt sowohl für das Ziel als auch für die Methode. Das Strafrecht dient in der DDR nicht nur der Erziehung zur Achtung für das Gemeinschaftsleben unerläßlicher Rechtsgüter, sondern zugleich der Erziehung des neuen sozialistischen Menschentyps. Dies wird erreicht durch spezifische Straftatbestände (z. B. Arbeitscheu, § 249 StGB, Verleitung zu asozialer Lebensweise, § 145 StGB), durch spezifische Sanktionen und eine entsprechende Auffassung und Ausgestaltung des Strafverfahrens. Die betreffenden

Sanktionen und das Strafverfahren dienen dabei mindestens ebenso sehr der Erziehung des Straftäters wie der Erziehung der die Strafe vollziehenden und verurteilenden Gemeinschaft selbst. Von hier aus gesehen erscheint es konsequent, daß die DDR das stark von dem Erziehungsgedanken beherrschte Jugendstrafrecht, das in Deutschland seit 1923 aus dem allgemeinen Strafrecht ausgegliedert ist, wieder darin eingegliedert hat.

Gegenüber dem politischen Gegner befolgt allerdings das Strafrecht der DDR mit der Androhung der Todesstrafe, lebenslanger Freiheitsstrafe und der Vermögenskonfiskation sowie der Nichtanwendbarkeit der Strafmilderungsmöglichkeiten nach wie vor eine harte Abschreckung. Davon wird infolge seiner Eingliederung auch das Jugendstrafrecht in Mitleidenschaft gezogen.

Das Schuldprinzip gilt in der DDR nur für den Grund, nicht auch für das Ausmaß der Strafe. Infolgedessen kann das Strafgesetzbuch auf den Grundsatz der Zweispurigkeit und besondere Maßregeln zur Bekämpfung schuldgelöster und schuldüberschreitender Gefährlichkeit verzichten.

430. Für die genannten Zwecke bedient sich das Strafrecht der schärfsten Sanktionen, die das Recht zur Verfügung hat. Freilich haben die allgemeine Abmilderung des Strafrechts einerseits, die gewaltigen Schadensmöglichkeiten durch die moderne Technik andererseits dazu geführt, daß andere Sanktionen wie insbesondere die Schadenersatzpflicht, aber auch Disziplinarmaßnahmen, die Kündigung des Arbeitsplatzes oder der Wohnung den Täter vielfach stärker treffen können als die Rechtsfolgen des Strafrechts. Hier verfügen besonders Rechtssysteme mit einer verstaatlichten Wirtschaft und verstaatlichtem Wohnungswesen über stärkere Möglichkeiten als privatwirtschaftliche Systeme. Andererseits sieht gerade das Recht der DDR eine bemerkenswerte Regelung zur Ausschaltung derartiger Überschneidungen vor: Kann der Erziehungszweck des Strafverfahrens durch die Verurteilung zu Schadenersatz erreicht werden, so ist von Strafe abzusehen (§ 24 Abs. 2 StGB).

Wenngleich andere Rechtsfolgen somit in ihrer Auswirkung „schwerer“ sein können als die Strafe, ist für die Strafe wegen ihrer Anknüpfung an die Schuld in beiden deutschen Rechtsordnungen ein spezifisches soziales Mißbilligungsurteil wesentlich.

Die DDR hat den Versuch unternommen, für die Verhütung von Straftaten in viel grundsätzlicherer Weise als in der Bundesrepublik auch andere Maßnahmen als die Androhung und die Vollstreckung von Strafen vorzusehen. Artikel 3 StGB legt die Verantwortung der Leiter der Betriebe, der staatlichen Organe und Einrichtungen, der Vorstände der Genossenschaften und der Leitungen der gesellschaftlichen Organisationen zur Verbrechensprophylaxe fest; § 26 StGB konkretisiert diese Pflicht für Leiter solcher Institutionen, in deren Bereich eine Straftat begangen wurde oder der Täter arbeitet. Die Gerichte haben im Strafverfahren besondere Beschlüsse in dieser Richtung zu fällen (§§ 19,

256 StPO). Darüber hinaus entwickeln die örtlichen Volksvertretungen und die Betriebe Vorbeugungsprogramme¹⁷.

Inhaltliche Schranken des Strafrechts

431. Die Rationalisierung des Strafrechts hat auch dazu geführt, es nicht schon zur Erzwingung eines sittlich wertvollen Verhaltens, sondern nur noch zum Schutz wichtiger Rechtsgüter der Gemeinschaft einzusetzen. Daher sind in beiden deutschen Staaten in den letzten Jahren Tatbestände als strafbar weggefallen, die starke weltanschauliche Implikationen aufweisen, wie die Gotteslästerung, die einfache Homosexualität, die Sodomie und der Ehebruch.

In der Bundesrepublik wird diese Restriktion auch durch das im Grundgesetz niedergelegte Willkür- und Übermaßverbot verlangt¹⁸.

Auch die Grundrechte schaffen Schranken für die Ausgestaltung der Strafgesetze. Zwar ist bisher kein Strafgesetz für verfassungswidrig erklärt worden, doch entfalten die Grundrechte eine zunehmende kriminalpolitische Wirkung. So hat das Grundrecht der Pressefreiheit zur Unterscheidung zwischen dem publizistischen „Offenbaren von Staatsgeheimnissen“ und dem „Landesverrat“ geführt. Außerdem wirken die Vorschriften des Grundgesetzes über die „verfassungskonforme Auslegung“ auf die Strafgesetze ein. So wird die durch den Tatbestand der Beleidigung geschaffene Verbotszone durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung eingeschränkt¹⁹.

In der DDR stehen die Grundrechte dagegen unter unbeschränktem und nicht näher diskutiertem Gesetzesvorbehalt (Art. 4 StGB, vgl. das Kapitel Verfassung und Staatsrecht, Textziffer 137).

Aus dem Rechtsstaatsprinzip hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz hergeleitet, daß jede Strafe Schuld im Sinne von Vorwerfbarkeit voraussetzt („*nulla poena sine culpa*“)²⁰. In Befolgung dieses Grundsatzes hatte der Bundesgerichtshof schon 1952 entschieden, daß eine Strafbarkeit entfällt, wenn der Täter nicht das Bewußtsein der Rechtswidrigkeit haben konnte²¹.

Auch die Verfassung der DDR verlangt für die Strafe eine Schuld des Täters (Artikel 99 Abs. 2). Wenn auch dieser Grundsatz von dem einzelnen nicht gerichtlich geltend gemacht werden kann, so wird doch das Strafgesetzbuch dieser Forderung weitgehend gerecht.

Eine weitere Schranke des Strafrechts besteht in dem Verbot von Gesetzen mit rückwirkender Kraft, Analogie und Gewohnheitsrecht, umgekehrt: eine Bestrafung ist nur zulässig auf Grund eines vor der Tat bestehenden Gesetzes („*nulla poena sine lege*“). Dieser Grundsatz ist in den Rechtsordnungen beider deutschen Staaten anerkannt²².

In der Bundesrepublik ist darüber hinaus anerkannt, daß das Erfordernis der Gesetzesbindung auch nicht durch unbestimmte Strafgesetze umgangen werden darf²³. Wenngleich sich dieser Grundsatz nur an-

näherungsweise einhalten läßt und die Rechtsprechung gegenüber erlassenen Gesetzen eine bedenkliche Großzügigkeit zeigt, erfüllt er doch jedenfalls eine wichtige rechtspolitische Funktion.

In der DDR wird dieser Grundsatz überhaupt nicht erörtert und auch bei der Gesetzgebung sehr viel weniger ernst genommen als in der Bundesrepublik, vor allem bei politischen Delikten.

Restriktion des Strafrechts — Entkriminalisierung

432. Schon aus dem bisher Dargelegten ergibt sich für die Bundesrepublik und die DDR eine gemeinsame Tendenz zur Restriktion des Strafrechts in bestimmten Bereichen, zur „Entkriminalisierung“ bisher unter Strafe gestellter Verhaltensweisen.

Neben dieser ersatzlosen Entkriminalisierung gibt es die Entkriminalisierung in Form der Ersetzung der Strafe durch andere Sanktionsformen, die einerseits dem Täter die mit der Strafe verbundene soziale Mißbilligung ersparen, andererseits den Rang des Strafrechts und damit zugleich die Wirkung dieser Mißbilligung sichern sollen.

So sind sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR weniger schwerwiegende Verstöße gegen die Verwaltungsordnung aus dem Strafrecht herausgenommen und zu „Ordnungswidrigkeiten“ herabgestuft worden, die nur mit „Geldbußen“ bis 1000 DM (Bundesrepublik) bzw. Verweisen oder Ordnungsstrafen bis 1000 Mark (DDR) bedroht sind. In der Bundesrepublik wird die bisherige Kategorie der „Übertretungen“ im Jahre 1973 völlig beseitigt (2. StrRG); in der DDR ist diese Änderung bereits durchgeführt.

Die DDR ist in dieser Richtung noch einen bemerkenswerten Schritt weitergegangen und hat auch solche weniger gewichtigen Angriffe gegen Rechtsgüter, die sich nicht gut als „Ordnungswidrigkeiten“ charakterisieren lassen, wie z. B. den Kleindiebstahl und den Hausfriedensbruch, aus dem Bereich des Strafrechts herausgenommen und als sogenannte „Verfehlungen“ den Gesellschaftlichen Gerichten zur Aburteilung überwiesen. Diese Ausgliederung des Bagatelunrechts aus dem Strafrecht hat in der Bundesrepublik verbreitete Zustimmung gefunden, wobei freilich für die nicht übertragbare Aburteilung durch die Gesellschaftlichen Gerichte andere Verfahrensarten vorgeschlagen werden²⁴.

In diesen Zusammenhang gehört schließlich die Erweiterung des Ausschlusses der Strafe bei Geringfügigkeit und der Möglichkeit des Absehens von Strafe. Auch hierbei ist die DDR weiter gegangen als die Bundesrepublik, freilich mit der Gefahr der Prämierung systemkonformer Gesinnung.

Strafrechtsreform

433. Beide deutsche Staaten haben bereits seit Anfang der 50er Jahre an einer umfassenden Reform des Strafrechts gearbeitet. Während die DDR nach langen Bemühungen 1968 ein neues Strafgesetzbuch geschaffen hat, ist die Bundesrepublik seit 1968 dazu übergegangen, die Reform abschnittsweise vorzuneh-

Kapitel V

men. 1968 erfolgte durch das 8. Strafrechtsänderungsgesetz eine durchgängige Neuregelung des politischen Strafrechts. Das 1. Strafrechtsreformgesetz vom 25. Juni 1969 brachte eine Aufhebung besonders umstrittener Tatbestände des Sexualstrafrechts und eine Neuregelung der Vorschriften bezüglich der Gotteslästerung. Das Strafsystem wurde stärker dem Strafzweck der Resozialisierung angepaßt: Die Zuchthausstrafe wurde abgeschafft und die kurzfristige Freiheitsstrafe zugunsten der Geldstrafe und der Strafaussetzung zur Bewährung eingeschränkt. Schließlich wurden die Maßregeln der Sicherung und Besserung rechtsstaatlichen Erfordernissen besser angepaßt. Das 2. Strafrechtsreformgesetz vom 4. Juli 1969, das 1973 in Kraft treten wird, enthält einen ganz neuen Allgemeinen Teil, der die mit dem ersten Strafrechtsreformgesetz eingeleitete Tendenz zur Einschränkung der kurzfristigen Freiheitsstrafe weiter fortsetzt und insbesondere die Geldstrafe radikal umstellt und verschärft. Im Bereich der Maßregeln der — jetzt in umgekehrter Reihenfolge — „Besserung und Sicherung“ werden die sozialtherapeutische Anstalt und die Führungsaufsicht neu geschaffen. Die Übertretungen werden aufgehoben und z. T. zu Vergehen auf-, überwiegend aber zu Ordnungswidrigkeiten abgewertet. Das 3. Strafrechtsreformgesetz vom 20. Mai 1970 hat die Widerstands- und Aufruhrtatbestände reformiert. Das bevorstehende 4. Strafrechtsreformgesetz wird die Delikte gegen den Personenstand, die Ehe und die Familie sowie die Sexualdelikte, das 5. Strafrechtsreformgesetz die Schwangerschaftsunterbrechung und die Unfruchtbarmachung neu regeln.

b) Die Arbeitsweise der Kriminologie

Neben den theoretischen Aspekten sind für die wissenschaftliche und politische Bedeutung der Kriminologie die Fragen nach ihrer Stellung innerhalb der übrigen Wissenschaften, nach ihrer Verknüpfung mit der Praxis sowie nach ihrem methodologischen Rüstzeug ausschlaggebend.

Die Kriminologie im Verhältnis zu anderen Wissenschaften

434. Die Reaktion der Kriminologie auf die Erwartung einer von ihr zu leistenden Integration verschiedener Wissenschaften wie der Biologie, Psychologie bis hin zur Soziologie reicht von der Leugnung und Abweisung einer solchen Aufgabe bis zu dem Anspruch, eine eigenständig autonome Wissenschaft auch hinsichtlich spezifischer Methoden und Theorien zu sein. Die westliche Kriminologie, einschließlich der der Bundesrepublik²⁵, nimmt in dieser Diskussion den Standpunkt der Interdisziplinarität ein. Die Bemühungen um eine Intensivierung kriminologischer Lehre und Forschung, soweit sie sich in der Errichtung von Forschungsinstituten, in dem Entwurf von mittel- und längerfristigen Forschungsprogrammen und in der Konzeption von Studiengängen für die Ausbildung von Kriminologen niederschlagen, richten sich auf die dauerhafte Verknüpfung der verschiedenen Ansätze und der

festen Integration zu „kriminologischen“ Einrichtungen.

Fortschritte auf dem Wege zur Integration der von den verschiedenen Wissenschaften geleisteten Beiträge zu einer neuen Disziplin können von der stärkeren Berücksichtigung systemtheoretischer Modelle und Methoden in der Kriminologie erhofft werden. Sie sind in der angelsächsischen Kriminologie seit etlichen Jahren erörtert worden²⁶. Die Kriminologie der DDR ist diesen Ansätzen gegenüber sehr aufgeschlossen. Der systemtheoretische Ansatz hat seinen Niederschlag ferner in der ständigen Betonung der „Komplexität“ der Kriminalität gefunden, die gleichsam zum Programm der Kriminologie der DDR geworden ist: Vor einigen Jahren wurde „auf Empfehlung des Verfassungs- und Rechtsausschusses der Volkskammer der DDR“ eine „Arbeitsgruppe ‚Komplexe Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung‘ als ständig arbeitende Einrichtung zentraler staatlicher Organe und gesellschaftlicher Organisationen“²⁷ ins Leben gerufen.

Das Verhältnis von Wissenschaft und Praxis

435. Dies führt hin zu einem auffallenden Unterschied zwischen der Kriminologie der Bundesrepublik und der DDR.

In der Bundesrepublik sind die Kriminologie und die Kriminalpolitik personell und institutionell voneinander getrennt. Die Umsetzung kriminologischer Ergebnisse in die Praxis der Kriminalpolitik und in Maßnahmen zur Bekämpfung, Verhütung und Vorbeugung der Kriminalität geschieht auf dem Wege der öffentlichen wissenschaftlichen Diskussion, der gutachtlichen Beratung politischer Instanzen und der Einsetzung von wissenschaftlichen Kommissionen. Sie wird in einem zunehmenden Umfang durch die Ansetzung und Finanzierung von Forschungsvorhaben seitens der Justizverwaltungen und anderer öffentlicher Institutionen gefördert. Wissenschaft und Politik sind unter Wahrung ihrer jeweiligen Autonomie aufeinander bezogen.

In der DDR sind Wissenschaft und Praxis eng miteinander verknüpft. Die Kriminologie hat an wissenschaftlicher Selbständigkeit eingebüßt und ist in ihren Aufgaben und Forschungen bestimmt von den Bedürfnissen, die die Praxis an sie heranträgt und für sie definiert. Der Generalstaatsanwaltschaft der DDR ist eine wissenschaftliche Stabsabteilung angegliedert. Diese ist u. a. zuständig für die Führung und die Ausgestaltung der Kriminalstatistik; der Generalstaatsanwalt der DDR und seine Vertreter beteiligen sich regelmäßig an der öffentlichen Diskussion theoretischer Fragen. In programmatischen Aufsätzen werden detailliert Aufgaben und Ziele der kriminologischen Forschung formuliert.

Die Ausbildung der in der Strafverfolgung und im Strafvollzug tätigen Richter und Staatsanwälte sieht eine intensive Beschäftigung mit der Kriminologie vor. Für die Urteilsbildung sollen Richter und Staatsanwälte neben der Schuld und der Verantwortung des Täters auch die kriminologischen Ursachen der

Tat ermitteln und berücksichtigen sowie Vorschläge zu deren Beseitigung machen.

Die Kriminologie in der DDR ist durch diese Entwicklung intensiver und direkter an der Bekämpfung, Verhütung und Vorbeugung der Kriminalität beteiligt, als dies in der Bundesrepublik der Fall ist. Das hat eine Akzentverlagerung innerhalb der Kriminologie zur Folge gehabt. Fragen der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung nehmen einen gleichberechtigten Platz neben der bloßen Ursachenforschung ein. Die institutionelle und personelle Arbeitsteilung zwischen kriminologischer Wissenschaft und kriminalpolitischer Praxis ist damit abgelöst durch eine enge Koordination beider Bereiche unter deutlichem kriminalpolitischem Primat.

Institutionelle und organisatorische Aspekte

436. Die Kriminologie wird an den Universitäten der Bundesrepublik im allgemeinen von den Hochschullehrern für Strafrecht vertreten. Diese Einbindung in die Rechtswissenschaft löst sich allmählich. Sie ist in dieser Konsequenz einzigartig auch im Vergleich mit der Situation in anderen westlichen Ländern. Allmählich bahnt sich jedoch eine stärkere Anlehnung an die Sozialwissenschaften an.

Nach ersten Erfahrungen dieser Art ist die weitere Einrichtung spezifisch kriminologischer Lehrstühle vorgesehen. Die Reform der Juristenausbildung erstrebt eine stärkere Einbeziehung sozialwissenschaftlicher Methoden und Ergebnisse in das Studium. Schließlich wenden sich die Sozialwissenschaften stärker als bisher Fragen der Kriminalität zu und wirken damit einem auch von Juristen beklagten Mangel entgegen²⁸. In die gleiche Richtung zielen die Bemühungen um die systematische Fortbildung der in der Strafrechtspflege tätigen Personen.

Die kriminologische Forschung in der Bundesrepublik weist in quantitativer und organisatorischer Hinsicht auf einige neue Entwicklungen hin. Hier versucht man, den aufwendigen Verfahren der empirischen Sozialwissenschaften durch selbständige Forschungsinstitute und besondere Forschungsförderung Rechnung zu tragen. Zu nennen sind die Einrichtung einer kriminologischen Abteilung am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg; die Bereitstellung von Mitteln durch die DFG für ein Schwerpunktprogramm „Empirische Kriminologie und Kriminalsoziologie“ sowie die Installierung eines Sonderforschungsbereichs auf diesem Gebiet. Schließlich ist auf Pläne zur Gründung eines zentralen kriminologischen Instituts zu verweisen, das als gemeinsame Einrichtung der Landesjustizministerien organisiert werden soll.

In der DDR hat sich die Kriminologie erst seit Anfang bzw. Mitte der sechziger Jahre als eigene theoretische und empirisch ausgerichtete Disziplin entwickelt. Dabei ist die Einbeziehung in die Lehre und die Institutionalisierung der Forschung von Beginn an auf die enge Verknüpfung der Kriminologie mit politischen und praktischen Fragen ausgerichtet gewesen. Dies zeigt sich deutlich in der Or-

ganisation der Forschung, die in den folgenden Institutionen konzentriert ist:

- Forschungsgruppe Jugendkriminologie beim Amt für Jugendfragen des Ministerrats der DDR,
- Zentralinstitut für Jugendforschung in Leipzig,
- Zentrale Forschungsstelle für Kriminologie bei der Generalstaatsanwaltschaft (dort ist auch ein Beirat für Kriminalitätsforschung eingerichtet),
- Deutsche Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“, Potsdam-Babelsberg,
- Sektion Rechtswissenschaft und Kriminalistik der Humboldt-Universität zu Berlin.

An der Humboldt-Universität ist auch die kriminologische Ausbildung konzentriert, die in zwei Studiengängen organisiert ist²⁹. Der eine schließt nach einem 4jährigen Studium mit dem Diplom-Juristen-Examen ab und umfaßt vom 5. Semester an 105 Stunden Kriminalistik, 45 Stunden gerichtliche Medizin, 45 Stunden gerichtliche Psychopathologie; der andere umfaßt ein kriminologisches Direktstudium mit dem Abschluß eines Diplom-Kriminalisten.

Methodologische Gesichtspunkte

437. Unter den empirischen Sekundärmaterialien nimmt die Kriminalstatistik eine dominierende Stellung ein, da sie sämtliche Delikte zahlenmäßig zu erfassen vorgibt. Die in ihr enthaltenen Angaben sind jedoch erheblichen Vorbehalten ausgesetzt, wenn sie für Längsschnitt- oder interkulturelle Vergleiche Verwendung finden sollen.

Zunächst ist nochmals daran zu erinnern, daß sich die Kriminalstatistik eng an die gesetzlichen Straftatbestände anlehnt. Umfang und Struktur der Kriminalität können also auf hinzugekommene oder entfallene Straftatbestände zurückzuführen sein.

Ein weiterer Vorbehalt betrifft die Zuverlässigkeit der Kriminalstatistiken. Er besteht in dem allseits bekannten Umstand, daß sie sich nur auf die bekanntgewordenen Straftaten beziehen, also das „wahre Bild“ über den Umfang der Kriminalität infolge des Dunkelfeldes nicht zu erkennen geben. Dieses seit dem Bestehen einer Kriminalstatistik diskutierte Problem hat in den letzten Jahren erneute Aktualität gewonnen und zu bedeutenden theoretischen Überlegungen Anlaß gegeben, die mehr und mehr nach dem Charakter der „selektiven Struktur“ der in den offiziellen Statistiken repräsentierten Kriminalität fragen läßt.

Diese Einwände gegen die Kriminalitätsstatistiken und ihre methodologische Brauchbarkeit für die wissenschaftliche Analyse potenzieren sich bei einem Vergleich über Systemgrenzen hinweg, wie sie zwischen der DDR und der Bundesrepublik gegeben sind.

Die Kriminalstatistiken

438. In der Bundesrepublik werden im wesentlichen von zwei Behörden Kriminalstatistiken geführt: vom Bundeskriminalamt und vom Statistischen Bundesamt. Daneben bestehen jedoch weitere Statistiken,

Kapitel V

die von den Landeskriminalämtern und einzelnen Polizeidirektionen geführt werden. Das Bundeskriminalamt veröffentlicht seit 1953 die jährlich erscheinende Polizeiliche Kriminalstatistik, in der zwischen bekanntgewordenen und aufgeklärten Fällen unterschieden wird. Zur Registrierung bekanntgewordener Fälle ist erforderlich, daß sich bis zur Abgabe an die Staatsanwaltschaft der dringende Verdacht einer strafbaren Handlung ergeben hat.

Als aufgeklärt gilt eine Straftat dann, wenn der Täter nach Ansicht der Kriminalpolizei durch Geständnis oder andere Beweismittel als überführt gelten muß, auf frischer Tat ergriffen wurde oder wenn er feststeht oder bekannt ist.

Von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Kriminalitätsstruktur ist der Sachverhalt, daß die juristische Einordnung der Straftaten von der Polizei vorgenommen wird. Die spätere Klassifikation durch Staatsanwaltschaft oder Gericht bleibt unberücksichtigt.

439. Unabhängig von der Polizeilichen Kriminalstatistik enthält die vom Statistischen Bundesamt geführte Rechtspflegestatistik eine besondere Strafverfolgungsstatistik, die seit 1950 regelmäßig publiziert wird. Diese enthält die Aburteilungen und Verurteilungen von Straftaten durch ordentliche Gerichte. Sie bildet daher eine bloße Tätigkeitsstatistik, die eher als Beschreibung der Gerichtsaktivität als der Kriminalität geeignet erscheint ³⁰.

Die Strafverfolgungsstatistik wird seit 1961 durch eine Strafvollzugs- und seit 1963 durch eine Bewährungshilfestatistik ergänzt.

440. Im Gegensatz zur Aufstellung voneinander unabhängiger Statistiken durch verschiedene Institutionen in der Bundesrepublik wird in der DDR eine einheitliche, zentralisierte Statistik unter Verantwortung des Generalstaatsanwaltes geführt; sie wird durch eine besondere Statistik der Kriminalpolizei ergänzt, die „eine schnelle und wirksame Reaktion auf verschiedene Kriminalitätserscheinungen unterstützen soll“ ³¹.

Für die Interpretation kriminalistischer Daten der DDR sind zwei wichtige Änderungen aus den Jahren 1964 und 1968 zu berücksichtigen. Bis zum Jahre 1964 erfolgte die Erfassung der festgestellten Straftaten in der Statistik der Kriminalpolizei, bei der die abschließende Entscheidung des Untersuchungsorgans (§ 157 StPO alt) zugrunde gelegt wurde. Diese Regelung entsprach, eher als die neue, derjenigen in der Bundesrepublik ³². Nach dem neuen Registrierverfahren werden Straftaten einheitlich erst zum Zeitpunkt des endgültigen Verfahrensabschlusses erfaßt. Dabei ist gleichgültig, in welchem Verfahrensstadium der Strafprozeß beendet und durch welches Organ die abschließende Entscheidung getroffen wurde. Es werden auch solche Verfahren gezählt, die mit der vorläufigen Einstellung oder der Übergabe an Konflikts- und Schiedskommissionen endeten ³³.

Die zweite Änderung bezieht sich auf die Einführung des neuen Strafgesetzbuches und der neuen Straf-

prozeßordnung am 1. Juli 1968, die eine weitgehende Entkriminalisierung von Handlungen unbedeutenden Charakters mit sich brachte und sich besonders bei den Bereicherungsdelikten dadurch auswirkt, daß Bagatelldiebstähle nicht mehr in der Statistik gezählt werden ³⁴. Diese Gegenüberstellung der statistischen Erfassung von Straftaten läßt erkennen, daß sowohl von den institutionellen Regelungen als auch von der Zählweise Einflüsse auf Höhe und Struktur der erfaßten Kriminalität ausgehen, die einen Vergleich zwischen der Bundesrepublik und der DDR sehr erschweren.

Hinzu kommt für die DDR als besonderes Hindernis, daß es keine analogen Veröffentlichungen wie die der Polizeilichen Kriminalstatistik für die Bundesrepublik gibt. Als einzige periodische Quelle ist das Statistische Jahrbuch der DDR zugänglich. Deshalb sind die Aufsätze von H. Harrland von besonderer Bedeutung, dem für die Kriminalstatistik zuständigen obersten Staatsanwalt der DDR, die zusätzliche Informationen liefern.

Dunkelziffern

441. Neben den statistischen, rechtssoziologischen und organisatorischen Problemen, die sich bei einem Vergleich der Kriminalität zwischen mehreren Ländern stellen, ist auf die Frage der Dunkelziffer hinzuweisen.

Untersuchungen, die unter verstärktem Einsatz des Instrumentariums der Umfrageforschung — insbesondere im Bereich der Jugenddelinquenz — in den letzten Jahren durchgeführt worden sind, lassen vermuten, daß die tatsächliche Kriminalität weit über die bekannten Schätzungen hinsichtlich der Größe des Dunkelfeldes hinausgeht. Sie weisen darüber hinaus auf das Bestehen von Selektionsprozessen hin, die sich in einer systematischen Unterscheidung der Gruppe der festgestellten Täter von der der tatsächlichen Täter niederschlagen. Die Berücksichtigung derartiger Ergebnisse läßt die Zuverlässigkeit der Kriminalstatistik zwar zweifelhaft erscheinen, jedoch verfügt weder die Kriminologie in der Bundesrepublik noch in der DDR über andere Daten als die aus den offiziellen Statistiken.

Die Beeinträchtigung eines Vergleichs der Kriminalität auf Grund der Statistik infolge unterschiedlicher Arbeitsweise des Justizapparates und infolge der Dunkelziffer läßt sich aus den folgenden Darstellungen andeutungsweise ablesen. Darin läßt sich die Ausfallchance beim durchschnittlichen Durchlaufen einer Tat bzw. eines Täters durch den Justizapparat in Grenzen quantitativ abschätzen. Für die DDR ergeben sich dabei folgende Größenordnungen in der Diskrepanz zwischen „aufgenommenen Anzeigen aus der Bevölkerung“ und „gerichtlich Verurteilten“, die, wie gesagt wird, „in der Regel vorliegen“ ³⁵ (vgl. Übersicht 33).

Zum Vergleich dazu sind in Übersicht 34 einige analoge Zahlen für die Bundesrepublik dargestellt. Die Angaben aus dem Statistischen Jahrbuch der Bundesrepublik, die allerdings hinsichtlich der verwendeten Kategorien nicht mit denen der DDR identisch sind,

Übersicht 33

„Aufgenommene Anzeigen“ und „gerichtlich Verurteilte“ in der DDR

Durch Untersuchungsorgane aufgenommene Anzeigen aus der Bevölkerung	100 %
Eingeleitete Ermittlungsverfahren	72 %
In den Ermittlungsverfahren festgestellte straftatverdächtige Handlungen	70 %
Ermittelte tatverdächtige Personen (Beschuldigte)	54 %
Staatsanwaltlich Angeklagte	32 %
Gerichtlich Verurteilte	30 %

Quelle: Harrland u. a. (Anm. 31), S. 44.

Übersicht 34

„Bekanntgewordene Straftaten“ und „Verurteilte“ in der Bundesrepublik im Jahr 1967

Bekanntgewordene Straftaten 1967	2 074 322
Aufgeklärte Straftaten	1 082 009
Ermittelte Täter	912 940
Abgeurteilte (ohne Straßenverkehr)	345 861
Verurteilte (ohne Straßenverkehr)	320 390

Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD 1969, S. 105 bis 107.

lassen ganz verschiedenartige Größenordnungen erkennen.

Es zeigt sich, daß der „Schwund“ bekanntgewordener Straftaten in der Bundesrepublik etwa 85 % beträgt, in der DDR beläuft er sich auf 70 %. Die Gründe für diese Differenz lassen sich nur vermuten, nicht empirisch nachweisen. Hinzuweisen ist auf den Sachverhalt, daß die Basiszahl in der Bundesrepublik nach anderen Regeln und Kriterien zustande kommt als die der DDR. Das hat zur Folge, daß ein Vergleich der Kriminalität in beiden deutschen Staaten „günstiger“ ausfällt, wenn man von den Verurteiltenziffern ausgeht, als wenn man die bekanntgewordenen Straftaten zugrunde legt.

Insgesamt läßt sich zum Dunkelzifferkomplex und seiner Behandlung in der Kriminologie festhalten, daß dieses Problem in der Bundesrepublik zunehmende Beachtung in methodologischer und auch in theoretischer Hinsicht erfährt, daß hingegen die Kriminologie der DDR eine detaillierte Diskussion dar-

über bisher nicht geführt hat, auch wenn Hinweise auf das Problem nicht fehlen³⁶. Überlegungen aber der Art, daß Kriminalstatistiken mehr über die gesellschaftliche Reaktion als über die Kriminalität selbst aussagen, findet man gar nicht, oder sie werden sogar mit dem Hinweis auf die prinzipielle Kongruenz von Polizei und Bevölkerung zurückgewiesen.

Folgerungen für Art und Reichweite eines Vergleichs

442. Die bisher erörterten Differenzen und Schwierigkeiten der Datenlage haben zur Folge, daß das Vorhaben einer Gegenüberstellung der Kriminalität in beiden Staaten kaum darin bestehen kann, eine Erklärung der Unterschiede zwischen den publizierten Daten zu versuchen. Das Schwergewicht muß mehr auf der Beachtung unterschiedlich verlaufener Entwicklungslinien sowie der jeweilig bestehenden Regelmäßigkeiten innerhalb der bekanntgewordenen Straftaten liegen.

Für das Auffinden solcher Regelmäßigkeiten könnten sich neben den Daten der offiziellen Statistiken sozialwissenschaftliche Methoden als hilfreich erweisen.

Angeichts der in der Bundesrepublik bestehenden taterorientierten Ausrichtung der Kriminologie ist es nicht verwunderlich, wenn Persönlichkeitsforschungen überwiegen. Ein weiterer Nachteil ist in dem oft unzureichenden methodischen Ansatz der Forschungen zu sehen. Für besonders geeignet wird nach wie vor die willkürliche Auswahl gehalten, und es lassen sich kaum Untersuchungsergebnisse finden, die über die untersuchte Gruppe hinaus zu verallgemeinern sind.

Demgegenüber wird in der DDR wesentlich mehr Wert auf die methodische Absicherung der Daten gelegt.

Schwerpunkt der verwendeten Forschungstechniken stellt in der Bundesrepublik die Befragung dar, die häufig durch Aktenauswertungen von Justiz-, Polizei- oder Sozialbehörden ergänzt wird.

Unter den Methoden, die in der DDR der Erforschung der Kriminalität zugrunde gelegt werden, scheint die Verwendung von Erhebungsbögen zu dominieren³⁷. Beispiele für solche Erhebungsbögen, mit denen die statistischen Informationen über bekanntgewordene Täter ergänzt werden, finden sich in Forschungen über das Persönlichkeitsbild und den Entwicklungsweg von Ersttätern und Rückfalltätern unter den Jugendlichen sowie in einer Studie zur Erforschung der Rückfallkriminalität bei Eigentums- und Gewaltdelikten³⁸.

Hier, wie auch in anderen Untersuchungen, werden zwar Daten zur Täterpersönlichkeit erhoben, doch gehen sie, neben der präziseren methodischen Basis, über Ergebnisse in der Bundesrepublik hinaus: Der Persönlichkeitsbereich wird nicht in dem Maße von anderen Bezügen isoliert, wie dies in der Bundesrepublik geschieht. Dementsprechend wird auch Prozessen der Gruppenbildung, insbesondere im Bereich der Jugenddelinquenz, erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt.

Kapitel V

c) Kriminalität und Gesellschaft:
Empirische Befunde

Nach den vorangegangenen theoretischen, methodischen und wissenschaftsorganisatorischen Erörterungen sollen nunmehr einige empirische Befunde — und zwar unter zwei Gesichtspunkten: in einer längsschnitthaften Darstellung und in einem Versuch einer Variablenanalyse — mitgeteilt werden.

Globale Entwicklung der Kriminalität

443. Im Jahre 1970 wurden in der polizeilichen Kriminalstatistik der Bundesrepublik insgesamt 2,4 Millionen bekanntgewordene Straftaten oder 3924 Verbrechen und Vergehen auf 100 000 Einwohner registriert (Häufigkeitsziffer)³⁹. Für die DDR sind 109 101 Straftaten und eine Häufigkeitsziffer von 640 ermittelt worden⁴⁰. Damit zeigt sich in dieser globalen Übersicht in der Bundesrepublik eine etwa sechsmal höhere ausgewiesene Kriminalität als in der DDR.

Einer derartigen Gesamtzahl kann jedoch, wenn überhaupt, aus den verschiedenen genannten Gründen nur eine sehr begrenzte Aussagefähigkeit zugeschrieben werden. Dies gilt nicht in dem Sinne, daß die „wirkliche“ Differenz geringer oder größer wäre, sondern beruht darauf, daß die Präsentation der Kriminalität durch eine solche Zahl eine Reihe von Schwächen aufweist, die in einem Vergleich ausgeschaltet werden müßten. Hierunter sind vor allem zu nennen: der unterschiedliche Erfassungsmodus in beiden Staaten, die Stellung der Häufigkeitsziffer im Zeitverlauf und die fehlende Aussage über die Deliktstruktur.

Über den Einfluß der unterschiedlichen Erfassung lassen sich nur Teilschätzungen vornehmen. Berücksichtigt man, daß die Ermittlung der Kriminalität in der DDR vor 1964 eher derjenigen in der Bundesrepublik entsprach, ferner den Rückgang der erfaßten Straftaten — der jedoch nicht voll auf die Art statistischer Erfassung angerechnet werden kann — zwischen 1963 und 1964 und schließlich die Entkriminalisierung von Bagatelldelikten⁴¹, dann wird deutlich, daß mit der Art der Erfassungsweise zwar Schwankungen in der Entwicklung festgestellter Straftaten innerhalb der DDR interpretierbar sind, nicht jedoch die Diskrepanz zwischen der Häufigkeitsziffer in der Bundesrepublik und der DDR.

Eine entscheidende Ergänzung der Gegenüberstellung einer Häufigkeitsziffer kann in dem Aufstellen einer Reihe gesehen werden, die die ausgewiesene Kriminalität des Jahres 1970 mit der früherer Jahre verbindet. Entscheidend für den Vergleich ist dabei die Entwicklung des jeweiligen als Kriminalität definierten Bereiches und weniger sein absolutes Ausmaß.

Während für die Bundesrepublik ein Ansteigen sichtbar wird, weist eine solche Gegenüberstellung für die DDR einen, wenn auch nicht kontinuierlichen, Rückgang aus:

Übersicht 35

Die Entwicklung festgestellter Straftaten je 100 000 Personen in der Bundesrepublik und in der DDR in den Jahren 1957 bis 1970

Jahr	BRD	DDR
1957	3 140	967
1958	3 175	1 072
1959	3 547	907
1960	3 660	806
1961	3 775	867
1962	3 699	949
1963	2 914	956
1964	2 998	814
1965	3 031	756
1966	3 213	730
1967	3 465	680
1968	3 588	586
1969	3 645	620
1970	3 924	640

Quellen: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1970, S. 1; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1960/61, S. 171; 1963, S. 527; 1965, S. 561; 1967, S. 577; 1970, S. 480; 1971, S. 480. Vgl. ferner H. Harrland, Weiterer Anstieg der Kriminalität, NJ 24 (1970), S. 518.

In der Bundesrepublik findet sich eine Besonderheit in dem Rückgang der ausgewiesenen Straftaten von 1962 auf 1963, die auf die Herausnahme der Verkehrsdelikte aus der Gesamtzahl festgestellter Straftaten zurückzuführen ist.

In der DDR ist besonders auf die Veränderung der statistischen Erfassungsweise im Jahre 1964 sowie auf die Auswirkungen des neuen Strafrechts auf die Deliktzahl hinzuweisen, auf die oben bereits aufmerksam gemacht wurde. Dieser Punkt wird in einer Interpretation der Kriminalität in der DDR für das Jahr 1968 deutlich herausgestellt: „Wenn die Statistik für das Jahr 1968 insgesamt 15 594 Straftaten weniger als für 1967 ausweist, so kann daraus nicht auf einen Rückgang der Kriminalität im gleichen Umfange geschlossen werden. Gewiß haben sich hier auch einige neue Regelungen ausgewirkt, die auf die Entkriminalisierung verschiedener Handlungen unbedeutenden Charakters hinzielen (§§ 3, 4 StGB) ... Die diesmal überdurchschnittliche Verminderung der Zahl der registrierten Eigentumsdelikte hängt zweifellos mit der Verfahrensregelung zusammen. Auch bei den Wirtschafts-, Verkehrs- und Arbeitsschutzdelikten werden einzelne differenziertere Regelungen seit dem 1. Juli 1968 nicht ohne Auswirkung geblieben sein“⁴².

Diese Bemerkung präzisiert nicht nur die Interpretation für die Entwicklung festgestellter Straftaten in der DDR, sondern gleichzeitig auch eine Richtung, in der Einschränkungen der Vergleichbarkeit zwischen festgestellten Straftaten in der Bundesrepublik und der DDR gegeben und auch für die Entwicklung spezifischer Delikte zu beachten sind.

Die Entwicklung spezieller Deliktgruppen

444. Hinsichtlich der Entwicklung spezifischer Delikte soll zunächst dargestellt werden, wo besondere Schwerpunkte der festgestellten Kriminalität liegen, bevor auf die Veränderung einzelner Straftatbestände im Zeitablauf eingegangen wird:

Übersicht 36

Deliktstruktur in der DDR im Jahre 1970
(ohne Straftaten gegen die Verkehrssicherheit)

Straftatengruppe	Häufigkeit	
	absolut	in %
Diebstahl	45 398	48,8
Betrug	4 755	5,1
Begünstigung, Hehlerei	2 873	3,1
Urkundenstraftaten	1 278	1,4
Brandstiftung	794	0,9
Vorsätzliche Körperverletzung	9 855	10,6
Vorsätzliche Tötung (einschließlich Versuch)	136	0,1
Raub, Erpressung	324	0,3
Sexualstraftaten	4 955	5,3
Andere Delikte	22 606	24,4
	92 974	100,0

Quelle: Errechnet nach Angaben des Statistischen Jahrbuchs der DDR, 1971, S. 481.

Demgegenüber wurden in der Polizeilichen Kriminalstatistik der Bundesrepublik zu den einzelnen Straftatengruppen die aus der Übersicht 37 ersichtlichen Werte nachgewiesen.

In beiden Zusammenstellungen ist eine Dominanz von Diebstahlsdelikten zu erkennen, die in der Bundesrepublik allerdings wesentlich ausgeprägter ist (48,8 % gegenüber 64,3 % der festgestellten Straftaten); diese herausragende Stellung bedingt demgegenüber eine relativ stärkere Belastung der übrigen Straftatengruppen in der DDR.

445. Um die Basis für einen Vergleich weiter auszubauen, sind zusätzliche Informationen über die Zahl festgestellter Straftaten hinaus erforderlich.

Übersicht 37

Deliktstruktur in der Bundesrepublik im Jahre 1970

Straftatengruppe	Häufigkeit	
	absolut	in %
Diebstahl	1 549 694	64,3
Betrug	170 702	7,1
Begünstigung, Hehlerei	16 099	0,7
Urkundenfälschung	17 178	0,7
Brandstiftung	14 329	0,6
Vorsätzliche Körperverletzung	108 808	4,5
Vorsätzliche Tötung (einschließlich Kindestötung)	2 477	0,1
Raub, Erpressung	13 230	0,5
Sexualstraftaten	52 559	2,2
Andere Delikte	468 509	19,3
	2 413 586	100,0

Quelle: Zusammengestellt aus den Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik, 1970, S. 37 bis 39.

Dabei erscheinen drei Möglichkeiten des Vergleichs innerhalb des ohnehin eingeschränkten Rahmens gegeben.

Die erste Möglichkeit besteht in einer einfachen Gegenüberstellung der jeweiligen Häufigkeitsziffern⁴³. Eine solche Übersicht über einzelne festgestellte Straftaten je 100 000 Einwohner für das Jahr 1969, die hier durch eine Restkategorie ergänzt werden, zeigt das Ergebnis in Übersicht 38.

Die Übersicht 38 läßt für alle Gruppen den höheren Anteil festgestellter Straftaten in der Bundesrepublik erkennen. Er ist jedoch bei den verschiedenen Straftatengruppen durchaus unterschiedlich und zeigt bei den Bereicherungsdelikten wesentlich größere Unterschiede als bei den übrigen Deliktgruppen.

Eine zweite Möglichkeit für einen Vergleich besteht in der Darstellung von Veränderungen der relativen Bedeutung einzelner Straftatengruppen. Dazu ist aufzuzeigen, wie sich zwischen zwei Zeitpunkten der Anteil einzelner Straftatengruppen verschoben hat.

Die Übersichten 39 und 40 lassen die Veränderungen zwischen 1964 und 1970 deutlich werden. Dabei fällt auf, daß die Deliktstruktur in der Bundesrepublik und in der DDR im Jahre 1964 ähnlich aussah, es aber inzwischen zu deutlicheren Unterschieden gekommen ist. Sie sind vor allem durch die unterschiedliche Stellung der Diebstahlsdelikte bedingt. Zwar hat sich auch in der DDR die herausragende Bedeutung der Diebstahlsdelikte erhalten, gemessen

Kapitel V

Übersicht 38

Festgestellte Straftaten je 100 000 Einwohner in der Bundesrepublik und in der DDR im Jahre 1969

Straftatengruppen	BRD	DDR	BRD : DDR
Diebstahl, Unterschlagung	2 259 ¹	259	neunmal
Betrug	302	27	elfmal
Sexualdelikte	96	31	dreimal
Raub, Erpressung	19	1,8	über zehnmal
Vorsätzliche Körperverletzung	174	57	dreimal
Vorsätzliche und fahrlässige Brandstiftung	24	5	fünfmal
Mord, Totschlag	3,5	0,7 ²	fünfmal
Alle übrigen Straftaten	767,5	238,5	über dreimal
	3 645,0	620,0	

¹ Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik liegt die Häufigkeitsziffer für Diebstahl und Unterschlagung bei 2298.

² Einschließlich Kinstöstung.

Quellen: Harrland, Weiterer Anstieg der Kriminalität (Übersicht 35), S. 519, sowie für die Ermittlung der Restkategorie: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1969, S. 1, und Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 480.

Übersicht 39

Veränderung der Deliktstruktur in der Bundesrepublik zwischen 1964 und 1970 (in %)

Straftatengruppe	1964	1970
Diebstahl	56,9	64,3
Betrug	10,3	7,1
Begünstigung und Hehlerei	0,8	0,7
Urkundenfälschung	1,0	0,7
Brandstiftung	0,9	0,6
Vorsätzliche Körperverletzung	4,9	4,5
Vorsätzliche Tötung (einschließlich Versuch)	0,1	0,1
Raub, Erpressung	0,4	0,5
Sexualstraftaten	3,7	2,2
Übrige Delikte	21,0	19,3
	100,0	100,0

Quelle: Errechnet aus Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik, 1969, Anhang, S. 1 ff., und Polizeiliche Kriminalstatistik, 1970, S. 36 bis 39.

Übersicht 40

Veränderung der Deliktstruktur in der DDR zwischen 1964 und 1970 in % (ohne Verkehrsdelikte) ¹

Straftatengruppe	1964	1970
Diebstahl ²	58,0	48,8
Betrug, Urkundenstraftaten (1964 auch Untreue)	5,5	6,5
Brandstiftung und fahrlässige Verursachung eines Brandes	1,0	0,9
Vorsätzliche Körperverletzung	7,6	10,6
Sexualstraftaten	5,2	5,3
Raub, Erpressung	0,3	0,3
Vorsätzliche Tötung (einschließlich Versuch)	0,1	0,1
Andere Delikte	22,3	27,5
	100,0	100,0

¹ Hier ist darauf hinzuweisen, daß die einzelnen Straftatbestände auf Grund der Einführung des neuen Strafgesetzbuches sowie etwas anderer Gruppenbildungen nicht völlig identisch sind.

² 1964 einschließlich Unterschlagungen.

Quelle: Errechnet nach: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1965, S. 562; 1971, S. 481.

Übersicht 41

Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen: Eigentumsdelikte (Diebstahl und Betrug) in der Bundesrepublik seit 1957

Jahr	absolut	1957 = 100
1957	919 886	100,0
1958	944 984	102,3
1959	994 521	107,9
1960	1 060 859	115,5
1961	1 103 140	120,0
1962	1 091 891	118,9
1963	1 124 337	122,6
1964	1 175 040	127,8
1965	1 212 300	131,9
1966	1 317 681	143,2
1967	1 435 111	156,0
1968	1 498 630	162,9
1969	1 544 346	168,1
1970	1 720 396	187,2

Quelle: Angaben aus: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1969, Anhang, S. 22 und S. 38; 1970, S. 38 f.

an der Gesamtzahl festgestellter Straftaten ist sie jedoch in ihrem Anteil um etwa 10 Punkte zurückgegangen. Demgegenüber hat sich in der Bundesrepublik der Anteil der Diebstähle an der Gesamtkriminalität noch weiter erhöht.

Da die Vermögensdelikte das Bild der Gesamtkriminalität so beherrschen, ist es schwierig, mit der vorliegenden Gegenüberstellung die übrigen Straftatengruppen genau zu erfassen. Wenn sich der Anteil an vorsätzlichen Körperverletzungen in der DDR zwischen 1964 und 1970 erhöht hat, so muß dies nicht unbedingt auf ein Ansteigen dieser Deliktgruppe deuten, sondern kann auch auf einen Rückgang der dominierenden Gruppe der Vermögensdelikte zurückzuführen sein.

Um diese Zusammenhänge weiter zu klären, bedarf es der Aufstellung von Zeitreihen; eine solche Entwicklung einzelner Zeitreihen vorzunehmen, stellt eine dritte Möglichkeit der Gegenüberstellung der Kriminalität in der Bundesrepublik und der DDR dar.

Bei dieser Gegenüberstellung verlaufen zwar die Grenzen zwischen den einzelnen Straftatengruppen, vor allem im Bereich der Eigentumsdelikte, nicht ganz identisch, doch dürfte sich hier auf Grund des hohen Anteils von Diebstählen keine wesentliche Änderung im Trend ergeben.

Die Tabellen 9 und 10 präsentieren die Veränderungen in der Deliktstruktur, wie sie bereits sichtbar

Übersicht 42

Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen: Eigentumsdelikte in der DDR seit 1957

Jahr	Straftaten gegen sozialistisches Eigentum		Straftaten gegen persönliches Eigentum	
	absolut	1957 = 100	absolut	1957 = 100
1957	34 300	100,0	68 869	100,0
1958	35 906	104,7	60 884	88,4
1959	33 725	98,3	54 605	79,3
1960	27 230	79,4	43 436	63,1
1961	29 176	85,1	47 978	69,7
1962	37 523	109,4	56 711	82,3
1963	38 137	111,3	63 163	91,7
1964	33 734	98,3	46 693	67,8
1965	30 131	87,8	45 415	65,9
1966	29 349	85,6	38 097	55,3
1967	29 107	84,9	30 747	44,6
1968	24 723	72,1	25 468	37,0
1969	24 710	72,0	24 170	35,1
1970	26 375	76,9	23 778	34,6

Quelle: H. Harrland, Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969, NJ 24 (1970), S. 412; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 48.

Kapitel V

wurden. Für die Bundesrepublik zeigt sich ein Anstieg, der lediglich 1962 eine geringfügige Unterbrechung erfuhr, von 919 886 auf 1 720 396 bekanntgewordene Eigentumsdelikte. Demgegenüber ist die Situation in der DDR infolge der unterschiedlichen Entwicklung von Straftaten gegen sozialistisches und gegen persönliches Eigentum etwas differenzierter. Während bei Verstößen gegen das private Eigentum trotz einer Unterbrechung in den Jahren 1961 bis 1963 ein deutlicher Rückgang auf ein Drittel der Straftaten des Jahres 1957 festzustellen ist, sinkt die Zahl der Straftaten gegen sozialistisches Eigentum erst seit 1964 und auch in einem wesentlich geringeren Maße. Diese ungleichmäßige Entwicklung hat auch dazu geführt, daß der Anteil der Straftaten gegen das persönliche Eigentum, der 1957 noch bei 66 % lag, bis 1970 auf unter 50 % der Eigentumsdelikte insgesamt gesunken ist.

446. Auch bei den übrigen Deliktgruppen lassen sich einige wichtige Trends feststellen. So nehmen in der Bundesrepublik zwar vorsätzliche Körperverletzungen zu; da ihre Zuwachsrate jedoch unter derjenigen der Diebstahlsdelikte liegt, sind sie im Jahre 1970 etwas geringer an der Gesamtkriminalität vertreten als 1964 (vgl. Tabelle 7). Die Tötungsdelikte haben demgegenüber überproportional zu-

genommen; diese Zunahme wirkt sich jedoch auf Grund ihres geringen Anteils an der gesamten Kriminalität nicht aus. Auch bei den Gewaltdelikten ist das Bild in der DDR unterschiedlich zu dem in der Bundesrepublik. Hier ist zwar, verglichen mit dem Basisjahr 1957 bzw. 1959, ein Rückgang eingetreten; jedoch zeigen sich sowohl bei den Körperverletzungs- als auch bei den Tötungsdelikten seit Anfang der 60er Jahre leichte Schwankungen, nicht mehr jedoch eine weiter absinkende Tendenz. Auf diese ungleichmäßige Entwicklung im Vergleich zu den Eigentumsdelikten gründet sich der Anstieg der relativen Bedeutung der Körperverletzungen, deren Entwicklung seit 1957 hier dargestellt wird.

Während die Zahl der Notzuchtdelikte in der Bundesrepublik seit 1957 gestiegen ist, läßt sich für die DDR keine klare Entwicklungstendenz ablesen. Wohl aber sinken in der DDR die übrigen Sexualdelikte mit zwei deutlich erkennbaren Sprüngen von 1963 auf 1964 und von 1967 auf 1968.

In der Bundesrepublik sind dagegen die übrigen Sexualdelikte in ihrem Ausmaß konstant geblieben, wenn auch die Polizeiliche Kriminalstatistik Differenzen bei einzelnen Untergruppen ausweist ⁴⁴.

Übersicht 44

Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1959 ¹:
Vorsätzliche Tötung in der Bundesrepublik und in der DDR

Übersicht 43

Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1957:
Vorsätzliche Körperverletzung in der Bundesrepublik und in der DDR

Jahr	BRD		DDR	
	absolut	1957 = 100	absolut	1957 = 100
1957	71 892	100,0	14 271	100,0
1958	71 526	99,9	12 476	87,4
1959	76 883	107,0	10 500	73,6
1960	76 991	107,1	8 730	61,2
1961	77 367	107,4	8 801	61,7
1962	78 806	109,8	9 508	66,6
1963	84 285	117,2	10 678	74,8
1964	86 204	120,2	9 427	66,1
1965	88 499	123,2	9 487	66,5
1966	89 345	124,4	10 106	70,8
1967	94 643	131,9	10 124	70,9
1968	98 431	137,0	10 122	70,9
1969	105 474	147,1	9 817	68,8
1970	108 808	151,1	9 855	69,0

Jahr	BRD		DDR	
	absolut	1959 = 100	absolut	1959 = 100
1959	1 020	100,0	141	100,0
1960	1 116	109,0	156	110,1
1961	1 090	106,6	162	114,9
1962	1 221	119,5	125	88,7
1963	1 308	127,8	134	95,0
1964	1 448	141,5	110	78,0
1965	1 556	152,1	114	80,9
1966	1 786	174,9	113	80,1
1967	1 908	186,4	149	105,7
1968	1 833	179,5	137	97,2
1969	2 028	198,2	116	82,3
1970	2 403	236,0	136	96,5

¹ In der DDR erst seit 1959 gesondert ausgewiesen.
Quellen: Angaben ermittelt nach der Polizeilichen Kriminalstatistik, 1969, Anhang S. 2; Polizeiliche Kriminalstatistik, 1970, S. 37; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1960/61, S. 172; 1967, S. 578; 1970, S. 481; 1971, S. 481.

Schließlich zeigt sich auch bei der Entwicklung der Sittlichkeitsdelikte in der DDR und in der Bundesrepublik ein unterschiedliches Bild:

Quellen: 1. Polizeiliche Kriminalstatistik 1969, Anhang, S. 7 und S. 57; 1970, S. 37 und S. 39.
2. Statistisches Jahrbuch der DDR 1960/61, S. 172, 1967, S. 578, 1970, S. 481, 1971, S. 481
3. Harrland, Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969 (Übersicht 10), S. 412.

Übersicht 45

Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1957:
Notzucht in der Bundesrepublik und in der DDR

Jahr	BRD		DDR	
	absolut	1957 = 100	absolut	1957 = 100
1957	5 186	100,0	741	100,0
1958	5 426	104,9	671	90,6
1959	6 030	116,2	679	91,6
1960	6 436	124,0	781	105,4
1961	6 630	127,8	732	98,8
1962	6 451	124,4	766	103,4
1963	6 572	126,9	987	133,2
1964	6 195	119,0	761	102,7
1965	5 923	114,2	658	88,8
1966	6 060	116,9	708	95,5
1967	6 255	120,6	799	107,8
1968	6 319	121,9	719	97,0
1969	6 766	130,4	848	114,4
1970	6 889	132,9	763	103,0

Quellen: Ermittelt nach: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1969, Anhang, S. 9; 1970, S. 37; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1960/61, S. 172; 1967, S. 578; 1968, S. 570; 1969, S. 480; 1970, S. 481; 1971, S. 481.

Übersicht 46

Die Entwicklung einzelner Deliktgruppen seit 1957:
Übrige Sexualdelikte in der Bundesrepublik und in der DDR

Jahr	BRD		DDR	
	absolut	1957 = 100	absolut	1957 = 100
1957	51 904	100,0	8 598	100,0
1958	52 945	102,0	9 355	108,8
1959	57 650	111,2	8 621	100,3
1960	56 712	109,3	7 029	81,8
1961	55 682	107,2	7 109	82,7
1962	55 773	107,5	7 551	87,8
1963	56 149	108,2	7 605	88,5
1964	57 641	111,1	5 662	65,9
1965	53 079	102,2	5 314	61,8
1966	52 545	101,5	5 258	61,2
1967	52 819	101,8	5 431	63,2
1968	52 173	100,5	4 437	51,6
1969	51 789	99,9	4 469	52,0
1970	45 670	88,3	4 192	48,7

Quellen: Ermittelt nach: Polizeiliche Kriminalstatistik 1969, Anhang, S. 9; 1970, S. 37; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1963, S. 528; 1968, S. 570; 1969, S. 480; 1970, S. 481; 1971, S. 481.

447. Ließ die Längsschnittanalyse erkennen, daß die festgestellten Straftaten in ihrem Ausmaß und in ihrer Entwicklungsrichtung variieren, so ist darüber hinaus zu fragen, ob nicht in einer anderen Richtung Ähnlichkeiten und Parallelen festzustellen sind.

Diese Frage geht von der Feststellung aus, daß die ausgewiesene Kriminalität sich deutlich in bezug auf demographische Merkmale wie Geschlecht, Alter, Schulbildung, Ortsgröße unterscheidet.

Solchen Unterscheidungsmerkmalen in den ausgewiesenen Straftaten der Bundesrepublik und der DDR soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

Dabei wird zunächst auf die Variation der Kriminalität bei verschiedenen Altersstufen eingegangen. Diesem Merkmal kommt insofern eine Sonderstellung zu, als es Ausgangspunkt auch theoretischer Überlegungen zu unterschiedlichen Erklärungszusammenhängen von Jugend- und Erwachsenenkriminalität darstellt, wie oben gezeigt wurde.

Alter

448. Die Untersuchung der Kriminalitätsentwicklung nach dem Lebensalter läßt sich unter zwei Aspekten vornehmen. Einmal ergibt sich die Feststellung, daß sich die ermittelten Täter ungleichmäßig auf die Altersstufen verteilen; zum anderen läßt sich die Entwicklung der Jugendkriminalität zu der der Gesamtkriminalität zahlenmäßig in Bezug setzen.

Bei der Ermittlung des Alters festgestellter Täter tritt dadurch eine Schwierigkeit auf, daß in der Bundesrepublik umfassende Altersaufgliederungen nur in der Verurteiltenstatistik zu finden sind, die nur etwa ein Drittel der ermittelten Täter erfaßt. In der DDR dagegen werden solche Aufgliederungen nicht regelmäßig publiziert und sind nur vereinzelt in Aufsätzen zu finden. Zwar entspricht der Anteil der verurteilten Jugendlichen, Heranwachsenden und Erwachsenen unter den verurteilten Tätern der Bundesrepublik ungefähr dem der entsprechenden Werte der DDR für die ermittelten Täter, doch lassen sich die Angaben über die ermittelten Täter in der DDR nicht den Verurteiltenzahlen in der Bundesrepublik unmittelbar gegenüberstellen, wie dies gelegentlich geschieht.

So können auch die folgenden Tabellen lediglich ausdrücken, daß sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR deutliche Diskrepanzen in der Altersverteilung bestehen. Für einen quantitativen Vergleich bei einzelnen Altersgruppen sind sie hingegen kaum zu verwenden.

Die Straftatenbelastung bei verschiedenen Altersgruppen lassen für die DDR folgende Durchschnittswerte der letzten Jahre erkennen:

Kapitel V

Übersicht 47

Alter ermittelter Täter in der DDR auf 100 000 Einwohner der gleichen Personengruppe im Jahre 1969

Alter von ... bis unter ... Jahre	Durchschnittswert
14 bis 16	800
16 bis 18	1 900
18 bis 21	1 800
21 bis 25	1 500
25 bis 35	1 000
35 bis 45	500
45 bis 60	200
über 60	50

Quelle: Harrland, Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969 (Übersicht 42), S. 412.

Die Tabelle zeigt die rasche Zunahme in der Belastung der verschiedenen Altersgruppen, die bereits bei den 16- bis 18jährigen ihr Maximum erreicht und bei den Erwachsenen sehr drastisch abfällt.

Demgegenüber verläuft in der Bundesrepublik die Kurve der Verurteiltenziffer merklich flacher. Sie erreichte 1968 erst ihr Maximum bei den 21- bis 25jährigen Tätern und ist durch weniger stark ausgeprägte Diskrepanzen gekennzeichnet. So beträgt die Verurteiltenziffer bei den über 60jährigen gegenüber der am stärksten belasteten Gruppe noch 5,7 % gegenüber lediglich 2,6 % bei den ermittelten Tätern in der DDR.

Übersicht 48

Alter verurteilter Täter in der Bundesrepublik auf 100 000 Einwohner der gleichen Personengruppe (ohne Vergehen im Straßenverkehr) im Jahre 1968

Alter von ... bis unter ... Jahre	Verurteiltenziffer
14 bis 16	1 036,9
16 bis 18	1 446,3
18 bis 21	1 587,2
21 bis 25	1 723,6
25 bis 30	1 244,3
30 bis 40	873,3
40 bis 50	499,8
50 bis 60	301,6
60 und älter	98,9

Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 108.

Die Tabellen geben zwar die ungleiche Belastung bei den einzelnen Altersgruppen sowohl in der DDR als auch in der Bundesrepublik wieder; verfehlt wäre es jedoch, aus einem Vergleich dieser verschiedenartigen Ausgangszahlen herzuleiten, daß die Kriminalität unter den Jugendlichen in der BRD und der DDR gleich hoch sei ⁴⁵.

Eine Gegenüberstellung der Täter, bezogen auf 100 000 Einwohner der entsprechenden Altersgruppe, ist bereits völlig unterschiedlich zu kommentieren und zeigt, allerdings unter den einschränkenden Bedingungen, die oben erwähnt wurden, demgegenüber eine mehr als doppelt so hohe Tätergruppe der Jugendlichen in der Bundesrepublik im Vergleich zur DDR.

Übersicht 49

Ermittelte Täter je 100 000 Personen der entsprechenden Altersgruppen in der Bundesrepublik und der DDR 1967 und 1968

Alter	BRD		DDR	
	1967	1968	1967	1968
14 bis unter 18	3 440	3 480	1 569	1 433
18 bis unter 21	4 240	4 270	2 014	1 727

Quelle: Hellmer, Zur Kriminalität in beiden Teilen Deutschlands (Anm. 20), S. 6.
Harrland, Zwanzig Jahre Kampf (Anm. 34), S. 388.

Wenn oben nun sichtbar wurde, daß der Unterschied in der gesamten ausgewiesenen Kriminalität zwischen der Bundesrepublik und der DDR höher ist als bei der ausgewiesenen Jugendkriminalität, so ist damit gleichzeitig impliziert, daß die Jugendkriminalität in der DDR *relativ* einen höheren Stellenwert einnimmt als in der Bundesrepublik. Diese Situation kommt bei einem Vergleich von Angaben der Statistiken der Bundesrepublik mit denen der DDR durch die Feststellung zum Ausdruck, daß der Anteil der Delikte, der von 14- bis 25jährigen begangen wurde, in der DDR zu Beginn der 60er Jahre bei etwa 50 % lag ⁴⁶, in der Bundesrepublik jedoch deutlich geringer ist.

Weiteren Aufschluß gibt eine Tabelle, die zwischen dem Anteil der Kriminalität bei Jugendlichen, Heranwachsenden und Erwachsenen unterscheidet, die über 21 Jahre alten Täter also nicht weiter unterteilt.

Die Übersicht läßt bereits den höheren Anteil unter den erwachsenen Tätern in der Bundesrepublik sichtbar werden, doch differieren die Angaben noch insofern, als in der Polizeilichen Kriminalstatistik auch die Kinderkriminalität enthalten ist. Werden hingegen die bekanntgewordenen Täter unter 14 Jahren nicht berücksichtigt, so wächst die Diskrepanz in der Erwachsenenkriminalität weiter an, da in diesem Falle 80,9 % der Täter in der Bundesrepublik über 21 Jahre alt sind.

Übersicht 50

Die Verteilung der ermittelten Täter auf Kinder, Jugendliche, Heranwachsende und Erwachsene in der Bundesrepublik und in der DDR im Jahre 1964

Alter	BRD		DDR	
	ab- solut (in 1000)	%	ab- solut (in 1000)	%
unter 14	47,4	5,5	—	—
14 bis unter 18	80,3	9,3	12,8	13,9
18 bis unter 21	77,7	8,9	14,5	15,7
21 und älter	665,1	76,3	64,9	70,4
	870,5	100,0	92,2	100,0

Quellen: Ermittelt aus: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1969, Anhang S. 1; Harrland u. a., Kriminalstatistik (Anm. 31), S. 107.

Bei der Entwicklung der Jugendkriminalität im Vergleich zur Erwachsenenkriminalität zeigt sich eine Übereinstimmung darin, daß sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR der Anteil jugendlicher Täter an der Gesamtkriminalität eine steigende Tendenz aufweist. Diese gleichlaufende Tendenz wird jedoch durch unterschiedliche Entwicklungslinien bedingt: Das Ansteigen der Kriminalität in der Bundesrepublik wird vor allem durch überproportionale Zuwachsraten bei den jugendlichen Tätern verursacht. So stieg zwischen 1963 und 1969 die Gesamtzahl der von der Polizei als Täter festgestellten Personen um 14 0/0, die Zahl der jugendlichen Täter dagegen um 62 0/0⁴⁷. In der DDR stagniert die Belastung jugendlicher Täter, während die gesamte ausgewiesene Kriminalität sinkt⁴⁸.

Auch in bezug auf zwei weitere demographische Merkmale, nämlich das Geschlecht und den sozialen Status der Täter, weist die erfaßte Kriminalität in der Bundesrepublik und der DDR deutliche Ähnlich-

keiten auf und entspricht zugleich der Tendenz, die auch in den Statistiken anderer Länder festzustellen ist⁴⁹.

Geschlecht

449. In der Bundesrepublik hat sich die Geschlechterproportion hinsichtlich der Kriminalität seit den fünfziger Jahren als ziemlich konstant erwiesen; gegenwärtig beträgt der Anteil der weiblichen Täter an der Gesamtzahl der Täter nach der Polizeilichen Kriminalstatistik etwa ein Sechstel⁵⁰. Etwas geringer ist demgegenüber der Anteil der weiblichen Verurteilten⁵¹.

Ähnlich ist die Situation in der DDR, für die auf je 100 000 strafmündige Einwohner 179 weibliche und 1333 männliche Täter genannt werden⁵².

Schwankungen lassen sich zwar in der Geschlechterproportion bei verschiedenen Altersgruppen erkennen, sie sind jedoch nicht so stark, daß sie bei den einzelnen Gruppen einen deutlich unterschiedenen Trend aufwiesen. Lediglich in der Bundesrepublik wird eine geringfügige stärkere Belastung bei den erwachsenen weiblichen Tätern erkennbar.

Übersicht 51

Geschlechterproportion in der Bundesrepublik bei von der Polizei als Täter festgestellten Personen im Jahre 1970

Kinder w. m.	Jugendliche w. m.	Heran- wachsende w. m.	Erwachsene w. m.
1 : 5,8	1 : 5,8	1 : 8	1 : 4,3

Quelle: Ermittelt aus: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1970, S. 120 bis 126.

Für die DDR liegen Angaben über die Straftatenhäufigkeit, aufgegliedert nach dem Geschlecht, ebenfalls vor, allerdings nicht periodisch publiziert. Sie ergaben für das Jahr 1963 die folgende Aufschlüsselung:

Übersicht 52

Geschlechtsproportion von Tätern in der DDR im Jahre 1963

14 bis 16 w. m.		16 bis 18 w. m.		Alter von . . . bis unter		21 bis 25 w. m.		25 bis 40 w. m.	
				18 bis 21 w. m.					
1 : 9,7		1 : 7,5		1 : 6,8		1 : 6		1 : 7	

Quelle: Lekschas, Studien zur Bewegung der Jugendkriminalität (Anm. 48), S. 47.

Kapitel V

Bei der Erklärung dieser Differenzen zwischen männlichen und weiblichen Tätern wird in der DDR auf die unterschiedliche geschlechtspezifische Sozialisation verwiesen, deren Bedingungen noch in die DDR hineinwirkten ⁵³.

Sozialer Status

Zu den grundlegenden Besonderheiten, die sich im interkulturellen Vergleich offizieller Täterzahlen finden, gehört auch die ungleiche Verteilung der Täter in bezug auf ihren sozialen Status, mit einem deutlichen Überwiegen solcher Personen, deren Status gering ist, gemessen an Indikatoren wie Schulbildung oder Beruf. Dieser Zusammenhang stellt auch eine entscheidende Basis für die Erklärung abweichenden Verhaltens generell dar.

Während Daten über Beruf und Schulbildung in den Statistiken der Bundesrepublik nicht erhoben werden, sind sie in der Statistik der DDR periodisch erfaßt, werden jedoch nicht regelmäßig publiziert. Es liegt jedoch eine Reihe von Studien vor, die zwar nicht untereinander vergleichbar sind, aber doch aufzeigen, in welchem Ausmaß bekanntgewordene Täter mit geringem sozialen Status in den Statistiken überrepräsentiert sind. So wies die Kriminalstatistik der DDR insgesamt aus, daß von den 14- bis 25jährigen Tätern im Jahre 1966 ca. 41 % nicht das Ziel der Grund-, bzw. der 10klassigen Oberschule erreichten, eine Zahl, die bereits deutlich unter dem durchschnittlichen Schulabschluß in der DDR liegt ⁵⁴. Bei einzelnen Delikten sowie bei Rückfalltätern ist die Tendenz noch ausgeprägter und beträgt z. B. bei Tätern sexueller Gewaltdelikte 59,8 %, bei Tötungstätern 69,9 % und bei Raubtätern 70,7 % ⁵⁵.

Für die Bundesrepublik sind die Zahlen aufgrund des unterschiedlichen Schulsystems zwar nicht unmittelbar vergleichbar, jedoch stellt sich hier eine ähnliche Tendenz mit dem Überwiegen des Sonderschulbesuchs und einem geringeren Schulerfolg bei den Straftätern heraus ⁵⁶.

Entsprechend der geringeren Schulbildung findet sich unter den bekanntgewordenen Tätern auch eine geringe berufliche Qualifikation überrepräsentiert, wie sich in westdeutschen Studien ⁵⁷, aber auch in denen der DDR, herausgestellt hat. Hier beträgt der Anteil der Arbeiter unter den Rückfalltätern 90 % ⁵⁸, bei Jugendlichen wurden 31,5 % ungelernte Arbeiter ermittelt ⁵⁹, bei Tätern von Körperverletzungen 42,4 % und bei Tätern von Tötungsdelikten 68,6 % ⁶⁰; demgegenüber beträgt der Anteil ungelernter Arbeiter in der volkseigenen Industrie lediglich 11 % ⁶¹.

Entscheidend ist, daß sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR diese Überrepräsentation lediglich als Ausgangspunkt für Überlegungen eines unterschiedlichen Verhaltens der Unterschichtpopulation gewertet wird. Erst in jüngster Zeit beginnt man in der Bundesrepublik vereinzelt, in den USA längst rezipierte Ansätze aufzunehmen und auf die Bedeutung einer unterschiedlichen Selektion der an dem Kriminalisierungsprozeß beteiligten Institutionen zu verweisen ⁶².

Stadt—Land

Ein weiteres Charakteristikum der festgestellten Kriminalität besteht darin, daß die Zahl der Delikte, bezogen auf die Zahl der Einwohner in städtischen Gebieten, höher liegt als in ländlichen Gebieten. Diese Tendenz wird nun keinesfalls sichtbar, wenn große und heterogene ökologische Einheiten wie Bezirke in der DDR oder die Bundesländer miteinander verglichen werden.

Wählt man als Indikator für den Urbanisierungsgrad eines Landes oder Bezirks den Anteil der Bevölkerung, der in Gemeinden unter 2000 Einwohnern wohnt, so gelingt es nicht, mit Hilfe dieses Indikators einen Zusammenhang zwischen dem Urbanisierungsgrad eines Bezirks und der Stärke der ausgewiesenen Kriminalität zu ermitteln. Für die DDR liegt der Korrelationskoeffizient (Rho) bei + 0,01 ⁶³. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt man in der Bundesrepublik. Hier besteht zwar ein positiver Zusammenhang zwischen dem Urbanisierungsgrad in einem Land und der Höhe der Kriminalität, er ist jedoch auf die Sondersituation in den Ländern Bremen und Hamburg sowie Westberlins zurückzuführen, die gleichzeitig die höchste Kriminalität der Bundesländer aufweisen. Ohne Berücksichtigung dieser Städte ergibt sich für die übrigen Länder sogar ein schwacher negativer Zusammenhang von — 0,16 ⁶⁴.

Klar wird die Verbindung auf einer weniger abstrakten Ebene, und zwar durch einen Vergleich der Häufigkeitsziffern, aufgegliedert nach der Ortsgröße. Die stärkere Belastung der Städte in der Bundesrepublik wie in der DDR wird dabei in der folgenden Tabelle sichtbar.

Übersicht 53
Die Variation der Kriminalität nach der Ortsgröße im Jahre 1969 (Häufigkeitsziffern)

Ortsgröße	BRD	DDR
Großstädte (über 100 000)	5 789	857
Mittelstädte 20 bis unter 100 000	4 183	775
Kleinstädte 5 000 bis unter 20 000	2 563	620
Land (unter 5 000)	1 783	397

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 1969, S. 6, und ermittelt aus: Harrland, Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969 (Übersicht 42), S. 413; Statistisches Jahrbuch der DDR 1971, S. 440 und S. 480.

Die Darstellung hebt für die Bundesrepublik und die DDR das Stadt-Land-Gefälle in der Kriminalität hervor, zeigt jedoch auch für alle Ortsgrößenklassen die geringere Belastung in der DDR.

Weitere Aufschlüsse sind zu erhalten, wenn der Anteil der Delikte, der in den einzelnen Ortsgrößenklassen auftritt, miteinander verglichen wird.

Übersicht 54

Die Verteilung der Delikte auf Orte verschiedener Größenklassen im Jahre 1969

	BRD	DDR
100 000	51,2	30,3
20 000 bis unter 100 000	19,6	27,6
5 000 bis unter 20 000	13,5	17,8
5 000	15,4	24,3
K. A.	0,3	—
	100,0	100,0

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 1969, S. 5; und aus: Harrland, Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969 (Übersicht 42), S. 413, und geschätzt aus: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 440 und S. 480.

Die Tabelle erweckt den Eindruck, als ob die Kriminalitätsbelastung in der Bundesrepublik relativ stärker in Großstädten, in der DDR dagegen relativ stärker in kleineren Gemeinden sei. Bei dieser Interpretation ist jedoch zu berücksichtigen, daß sich die Bevölkerung in der Bundesrepublik anders als in der DDR auf Gemeinden verschiedener Größenklassen verteilt.

Festzuhalten bleibt, daß im Vergleich der Bundesrepublik mit der DDR die Variation der Kriminalität zwar unterschiedlich stark ist, in beiden Staaten jedoch der Kriminalität in der Großstadt eine besondere Bedeutung einzuräumen ist. Für die DDR findet sich hierzu folgende Erläuterung:

„Aus kriminologischer Sicht kommt es zu der Hypothese, daß sich überkommene Denk- und Lebensweisen und alte Gewohnheiten, die auf das engste mit dem Leben in der Großstadt verbunden sind, auf zumindest andere Weise erhalten haben, und ihre Wirkung auf die Kriminalität ausüben, als das in Kleinstädten oder in ländlichen Gebieten der Fall ist“⁶⁵. Neben dieser theoretischen Globalinterpretation der Kriminalität in Großstädten wird noch auf eine Reihe weiterer Faktoren verwiesen, die sich teils aus der allgemeinen Begründung herleiten lassen, teils jedoch auf Einzelbeobachtungen fußen. Hierzu zählen: Die Annahme einer speziellen Kommunikationsform in den Großstädten mit dem Kennzeichen einer höheren Anonymität, die höheren Chancen für das Begehen von Straftaten infolge leichter Kontakte mit anderen anfälligen Personen sowie mit potentiellen Opfern oder auch die größere Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsplatz als Grundlage von „Wegdelikten“⁶⁶. Diese zuletzt genannten Bedingungen erhöhter Kriminalität in den Großstädten verweisen wiederum auf „systemneutrale“ Faktoren, wie wir sie aus der „bürgerlichen“ Kriminologie auch kennen.

2. Das verbotene Verhalten

a) Allgemeine Grundsätze

Die Quellen der strafrechtlichen Verbote und Gebote

450. Das durch das Strafrecht verbotene Verhalten ist in den Tatbeständen des Besonderen Teils der Strafgesetzbücher und sogenannten strafrechtlichen Nebengesetzen umschrieben. Wichtige Nebengesetze der Bundesrepublik sind das Wehrstrafgesetz, die Reichsabgabenordnung, das Straßenverkehrsgesetz, das Wirtschaftsstrafgesetz, die Konkursordnung und das Tierschutzgesetz⁶⁷. Die DDR hat versucht, das Strafrecht so weit wie möglich in das Strafgesetzbuch zu integrieren; doch gibt es auch dort immer noch viele Strafbestimmungen außerhalb des Strafgesetzbuches⁶⁸.

Allgemeine Tatbestandserweiterungen

451. Die Umschreibungen des strafbaren Verhaltens erfassen nach ihrem Wortlaut meist nur die Vollendung einer Tat durch aktives Handeln. Ausnahmen bestehen vor allem im politischen Strafrecht, bei dem schon das „Unternehmen“ eines bestimmten Verhaltens erfaßt wird. Dieser Begriff umfaßt in der Bundesrepublik neben der Vollendung auch den Versuch (§ 46 a StGB), in der DDR darüber hinaus „jede auf die Verwirklichung eines Verbrechens gerichtete Tätigkeit“, d. h. auch die Vorbereitung (§ 94 StGB). Allerdings ist bei einigen Delikten auch in der Bundesrepublik die Vorbereitung unter Strafe gestellt. Ferner kann der Gesetzgeber bestimmte Handlungen, die materiell bloße Vorbereitungs-handlungen darstellen, zu eigenständigen Tatbeständen ausformulieren. Auch von dieser Möglichkeit hat die DDR in größerem Umfang Gebrauch gemacht (z. B. Nachrichtensammeln, Verbindung zu imperialistischen Organisationen, Ausspähung wirtschaftlicher Geheimnisse, Bildung von Vereinigungen zur Verfolgung gesetzwidriger Ziele, Beschaffung von Material zur Geldfälschung) als die Bundesrepublik (Vorbereitung von Sabotageakten im Auftrag einer auswärtigen Macht, Ausspähung von Staatsgeheimnissen, Beschaffung von Material zur Geldfälschung).

Nur in Ausnahmefällen erwähnen die besonderen Tatbestände ferner Teilnehmehandlungen und Unterlassungen.

Versuch und Vorbereitung

452. Darüber hinaus ist sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR bei allen schwereren Delikten der Versuch unter Strafe gestellt, kann jedoch wesentlich milder bestraft werden als die Vollendung (§§ 43 f. StGB BRD; § 21 StGB DDR). Während das Strafrecht der Bundesrepublik die Vorbereitung nur beim Friedensverrat, Hochverrat und bei der Verschleppung unter Strafe stellt, ist in der DDR nicht nur über den Begriff des Unternehmens, sondern auch ausdrücklich bei zahlreichen Delikten die Vorbereitung strafbar: Friedensverrat, Anwerbung für imperialistische Kriegsdienste, Kriegs-

Kapitel V

hetze, faschistische Propaganda, Nachrichtensammeln, Unterstützung imperialistischer Organisationen, staatsfeindliche Hetze, Mord, Entführung, Verursachung einer Katastrophengefahr, Angriffe auf das Verkehrswesen, ungesetzlicher Grenzübertritt, schweres Rowdytum.

In der Rechtsordnung beider deutscher Staaten entfällt die Strafbarkeit des Versuchs und z. T. auch der Vorbereitung, wenn der Täter freiwillig die Ausführung aufgibt oder den Eintritt des Erfolgs verhindert.

Beteiligung

453. Sowohl im Recht der Bundesrepublik als auch im Recht der DDR sind neben der Alleintäterschaft die mittelbare Täterschaft durch ein menschliches Werkzeug, die arbeitsteilige Mittäterschaft, die Anstiftung und die Beihilfe erfaßt (§§ 47 ff. StGB BRD; § 22 StGB DDR). Dabei kann die Strafe für den Gehilfen wesentlich gemildert werden, in der DDR auch für den Mittäter. In der DDR ist sogar bei allen Tatbeiträgen von untergeordneter Bedeutung ein Absehen von Strafe möglich.

In der Bundesrepublik ist darüber hinaus die Tätigkeit als Vertreter für juristische Personen, Personengesellschaften und als gesetzlicher Vertreter eines anderen sowie die Tätigkeit im Auftrag vom Betriebsinhabern auch dann strafbar, wenn strafbegründende persönliche Merkmale nur bei dem Vertretenen oder Betriebsinhaber vorliegen (§ 50 a StGB); in der DDR wird dieses Problem nicht erörtert.

Besondere persönliche Merkmale, die die Strafe schärfen, mildern oder ausschließen, gelten nur für diejenigen Beteiligten, bei dem sie vorliegen. In der Bundesrepublik ist bei Teilnehmern, bei denen strafbegründende persönliche Merkmale (z. B. Beamteneigenschaft bei der Unterdrückung von Postsendungen) fehlen, die Strafe zu mildern.

In beiden Rechtsordnungen ist schließlich die versuchte Anstiftung und das Sicherbieten zu schweren Straftaten unter Strafe gestellt (§ 49 a StGB BRD; § 227 StGB DDR).

Tatbegehung durch Unterlassen

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR ist die Verwirklichung eines Tatbestandes auch dann strafbar, wenn sie durch Unterlassen erfolgt, sofern dem Täter aus Gesetz, besonderer Übernahme, engen Beziehungen zum Verletzten oder aus gefährlichem Verhalten die Pflicht zur Erfolgsabwendung obliegt.

Subjektive Voraussetzungen der Strafbarkeit

454. Sowohl das Strafrecht der Bundesrepublik als auch das der DDR lehnen eine bloße Erfolgshaftung ab und verlangen zur Strafbarkeit vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten. Dabei genügt Fahrlässigkeit nur, wenn dies ausdrücklich bestimmt ist (§§ 56, 59 StGB BRD; §§ 5 ff. StGB DDR). Dies ist nur bei einer kleineren Anzahl von Delikten der Fall, und

hier ist die Strafdrohung regelmäßig niedriger als bei der entsprechenden Vorsatztat. Zahlenmäßig sind heute allerdings wegen des Straßenverkehrs fahrlässige Taten fast ebenso häufig wie vorsätzliche.

Vorsatz

Vorsatz liegt nach beiden Rechtsordnungen dann vor, wenn es dem Täter auf die Verwirklichung des Tatbestandes ankommt, wenn er sie kennt oder sicher voraussieht oder wenn er sie für möglich hält und sich damit abfindet. Andernfalls, insbesondere beim Irrtum, kommt nur eine Bestrafung wegen Fahrlässigkeit in Betracht.

Fahrlässigkeit

Fahrlässig handelt nach dem Recht der Bundesrepublik, wer die Sorgfalt außer acht läßt, zu der er nach den Umständen und seinen persönlichen Verhältnissen verpflichtet und fähig ist, und deshalb entweder die Tatbestandsverwirklichung gar nicht erkennt oder darauf vertraut, daß sie nicht eintritt.

In der DDR ist die Strafbarkeit der Fahrlässigkeit in beachtlicher Weise eingeschränkt. Die fahrlässige Tat ist nur strafbar, wenn der Täter die Tatbestandsverwirklichung für möglich gehalten hat, wenn er sich seiner Pflichtverletzung bewußt war oder aber das fehlende Bewußtsein der Pflichtverletzung auf verantwortungsloser Gleichgültigkeit oder auf Gewöhnung durch disziplinlose Einstellung beruht.

Nichteintritt der Strafe

455. Die in den Tatbeständen und den allgemeinen Tatbestandserweiterungen enthaltenen Strafdrohungen gelten nur für den Regelfall. Durch eine Reihe von Bestimmungen wird diese Strafandrohung für Ausnahmefälle wieder aufgehoben. Sie haben ein unterschiedliches Gewicht, das sich besonders dann bemerkbar macht, wenn diese Gründe in der Person verschiedener Täter aufeinandertreffen.

Geringfügigkeit

In der Bundesrepublik werden Übertretungen nicht verfolgt, wenn die Schuld des Täters gering ist, sofern nicht ein öffentliches Interesse an einer gerichtlichen Entscheidung besteht. Bei Vergehen kann das Verfahren eingestellt werden, wenn die Schuld des Täters gering ist und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht (§ 153 StPO). Es handelt sich hierbei zwar nur um eine prozessuale Regelung, doch wird vielfach eine Verstärkung zu einer materiellrechtlichen Lösung befürwortet. Außerdem werden bei einer Reihe von Tatbeständen (z. B. Sittlichkeitsdelikte, Nötigung) unerhebliche Handlungen von vornherein aus dem Tatbestand ausgeschieden⁶⁹.

In der DDR schließt die Geringfügigkeit sogar das Vorliegen einer Straftat aus. Während also die Rechtsfolge günstiger für den Täter ist als in der Bundesrepublik, sind die Voraussetzungen ungünstiger: Nicht nur die Schuld des Täters, sondern auch die Auswirkungen der Tat müssen „unbedeutend“ sein. Im übrigen kann die Tat als Verfehlung

oder Ordnungswidrigkeit verfolgt bleiben (§ 3 StGB).

Notwehr

In der Bundesrepublik ist eine Tat nicht rechtswidrig, wenn sie erforderlich war, um einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff von sich oder einem anderen abzuwehren (§ 53 StGB). Ein „anderer“ ist auch der Staat, nicht jedoch bei bloßen Angriffen auf die „öffentliche Ordnung“. Eine Verhältnismäßigkeit zwischen angegriffenem und durch die Abwehr verletztem Gut wird grundsätzlich nicht verlangt, doch ist die Notwehr nach herrschender Lehre bei einem „krassen Mißverhältnis“ unzulässig. Außerdem ist Notwehr bei einer absichtlichen Provokation unzulässig. Angriffen von Kindern und Unzurechnungsfähigen sowie ohne Absicht Provozierten ist nach Möglichkeit auszuweichen.

In der DDR dürfen demgegenüber auch Angriffe auf die „Staats- und Gesellschaftsordnung“ von jedermann abgewehrt werden (§ 17 StGB). So ist z. B. die Zerstörung eines fremden Radioapparates für rechtmäßig erklärt worden, mit dem der Eigentümer in der Öffentlichkeit westliche Sendungen empfangen hatte⁷⁰. Die Notwehr wird dabei geradezu als Instrument zur Erziehung des Rechtsbewußtseins der Bürger angesehen. Die Abwehr muß allerdings in einer „der Gefährlichkeit des Angriffs angemessenen Weise“ erfolgen, worunter eine Verhältnismäßigkeit zwischen verursachtem und abgewendetem Schaden verstanden wird.

Bei Überschreitung der Notwehr erfolgt in beiden Rechtsordnungen keine Bestrafung, wenn der Täter in „Bestürzung, Furcht oder Schrecken“ (Bundesrepublik) oder in „begründeter hochgradiger Erregung“ (DDR) gehandelt hat. In der Bundesrepublik ergeht ein Freispruch mangels Schuld, in der DDR ein Schuldspruch unter Absehen von Strafe.

Rechtfertigender Notstand

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR sind auch tatbestandsmäßige Handlungen gerechtfertigt, die sich nicht gegen rechtswidrige Angriffe richten, aber zur Abwehr einer Gefahr erfolgen. Droht die Gefahr von der beschädigten Sache selbst, darf der Schaden nicht außer Verhältnis zu der Gefahr stehen. Hat die beschädigte Sache mit der Gefahr nichts zu tun, muß der drohende Schaden unverhältnismäßig groß sein (§§ 228, 904 BGB BRD, § 18 StGB DDR). Handelt es sich nicht um Sachen, müssen in der Bundesrepublik Wert und Gefährdung des betroffenen Rechtsgutes die des beeinträchtigten wesentlich überwiegen, und die Tat muß ein angemessenes Mittel zur Gefahrenabwehr sein (§ 34 StGB i. d. F. von 1973). In der DDR gelten diese Einschränkungen nicht, doch ist hier die Verletzung fremder Gesundheit niemals gerechtfertigt. Ein Unterfall des rechtfertigenden Notstands ist die Pflichtenkollision, die unter entsprechenden Voraussetzungen in beiden Rechtsordnungen anerkannt ist (s. §§ 20, 169 StGB DDR).

Bei der irrtümlichen Annahme von Rechtfertigungsgründen entfällt sowohl nach der Rechtsprechung

der Bundesrepublik als auch nach offiziöser Auffassung der DDR der Vorsatz, und es kommt nur Bestrafung wegen Fahrlässigkeit in Betracht⁷¹.

Unzurechnungsfähigkeit

Das Strafrecht der Bundesrepublik wie der DDR verlangt für die Unzurechnungsfähigkeit psychische Defekte mit genereller Beeinträchtigung bestimmter Fähigkeiten des Täters (§ 51 StGB; §§ 15, 16 StGB DDR). Erstere sind Bewußtseinsstörungen oder krankhafte Störungen der Geistestätigkeit (die im Recht der Bundesrepublik außerdem vorgesehene „Geistesschwäche“ ist in dem letztgenannten Begriff enthalten). Diese Mängel müssen nach dem Recht der Bundesrepublik die Fähigkeit des Täters beeinträchtigen, das Unerlaubte der Tat einzusehen oder nach dieser Einsicht zu handeln. Die DDR hat sich von dieser Regelung abgekehrt und läßt die Fähigkeit genügen, „sich nach den durch die Tat berührten Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu entscheiden“. Damit werden die Anforderungen sowohl an die in Bezug genommenen Normen als auch an die auf sie bezogene Fähigkeit des Täters abgeschwächt⁷².

Bei hinsichtlich der Tat absichtlicher oder fahrlässiger Berausung kommt dem Täter in der Bundesrepublik die Unzurechnungsfähigkeit nicht zugute (sogenannte *actio libera in causa*). Auch bei fehlenden Verschulden in Bezug auf die im Rausch begangene Tat kann der Täter wie bei Zurechnungsfähigkeit bestraft werden, jedoch nicht höher als mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren (§ 330 a StGB).

In der DDR kommt dem Täter der Rausch überhaupt nicht zugute.

Andererseits erlaubt das Strafgesetzbuch der DDR eine Strafmilderung und bei Straftaten mit Freiheitsstrafen unter zwei Jahren sogar ein Absehen von Strafe bei unverschuldetem Affekt und „anderen außergewöhnlichen objektiven und subjektiven Umständen, die seine (des Täters) Entscheidungsfähigkeit beeinflussen haben“ (§ 14).

Entschuldigender Notstand

In der Bundesrepublik ist eine Handlung nicht strafbar, wenn sie durch unwiderstehliche Gewalt oder Drohung mit Gefahr für Leib und Leben erzwungen oder zur Rettung aus einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben des Täters oder eines Angehörigen begangen wurde (§§ 52, 54 StGB). Gegenüber dem rechtfertigenden Notstand kommt diese Entschuldigung fast nur bei Körperverletzungen und Tötungen zum Zuge.

Das Recht der DDR erkennt diesen Entschuldigungsgrund nicht an, sondern betrachtet ihn als Ausdruck der „kapitalistischen Wolfsmoral“⁷³. Bei Körperverletzungen und Tötungen zur Rettung aus einer gegenwärtigen Gefahr für Leben oder Gesundheit kann jedoch, sofern der Täter dadurch in heftige Erregung oder große Verzweiflung versetzt wurde, die Strafe gemildert und in außergewöhnlichen Fällen auch ganz von einer Bestrafung abgesehen werden (§ 18 StGB). Bei unwiderstehlicher Gewalt und Be-

Kapitel V

drohung mit Leibes- oder Lebensgefahr von seiten eines anderen Menschen sind dagegen auch Körperverletzungen „keine Straftat“, sofern der verursachte Schaden nicht außer Verhältnis zu der drohenden Gefahr steht. Bei schwerer psychischer Zwangslage kann auch sonst die Strafe gemildert werden (§ 19 StGB). Die aufgeführten Vergünstigungen gelten allerdings auch bei Handlungen zur Rettung beliebiger anderer.

Verbotsunkennntnis

Die Unkenntnis des Strafgesetzes schützt weder nach dem Recht der Bundesrepublik noch nach dem der DDR vor Strafe. Nach dem Recht der Bundesrepublik führt jedoch die unvermeidbare Unkenntnis der materiellen Rechtswidrigkeit, d. h. des Verstoßes gegen die Gemeinschaftsordnung, zur Straflosigkeit und die vermeidbare zu einer Strafmilderung⁷⁴.

Das Strafgesetzbuch der DDR enthält hierzu keine klare Aussage. Ein Schuldaußschluß scheint nur bei unvermeidbarer Unkenntnis von Sonderpflichten, die sich nicht mit den aus den strafrechtlichen Verboten fließenden Unterlassungspflichten decken, anerkannt zu werden (§ 10). Immerhin läßt die Berücksichtigung der Unkenntnis der „Pflichten“ in den §§ 10 3. Alt. und 8 Abs. 2 StGB die Möglichkeit einer für den Täter günstigeren Auslegung offen.

Sonstige Schuldaußschließungsgründe

In der Bundesrepublik wird bei Unterlassungs- und Fahrlässigkeitsdelikten auch die Unzumutbarkeit als Schuldaußschließungsgrund anerkannt.

In der DDR wird die Schuld ausgeschlossen durch die „objektive Unmöglichkeit der Pflichterfüllung“ und die aus einem nicht zu verantwortenden persönlichen Versagen oder Unvermögen resultierende Unfähigkeit, die Umstände oder Folgen des Handelns zu erfassen oder die unter den gegebenen Umständen obliegenden Pflichten zu erkennen (§ 10 StGB). Die praktische Bedeutung dieser Vorschrift ist noch nicht ersichtlich.

Absehen von Strafe

Nach dem Recht der Bundesrepublik kann von Strafe abgesehen werden, wenn die Folgen der Tat, die den Täter getroffen haben, so schwer sind, daß die Verhängung einer Strafe offensichtlich verfehlt wäre (§ 16 StGB), sowie in einer Reihe von Fällen tätiger Reue oder geringer Schuld (z. B. bei untergeordneten Beteiligten an politischen Delikten, Homosexuellen unter 21 Jahren).

Auch in der DDR kann in einer Reihe von Fällen tätiger Reue (z. B. bei politischen Delikten, § 111 StGB) oder geringer Schuld (z. B. bei Blutschande von Tätern unter 18 Jahren) von Strafe abgesehen werden. Darüber hinaus ist von Strafe abzusehen, wenn der Erziehungszweck des Strafverfahrens durch eine Verurteilung zu Schadenersatz erreicht werden kann (§ 24 StGB), wenn der Täter durch Wiedergutmachung oder andere positive Leistungen beweist, daß er grundlegende Schlußfolgerungen für

ein verantwortungsbewußtes Verhalten gezogen hat und deshalb zu erwarten ist, daß er die sozialistische Gesetzlichkeit einhalten wird, schließlich wenn die Straftat infolge der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaftsverhältnisse keine schädlichen Auswirkungen hat (§ 25 StGB). Der nicht wesentlich abweichende Vorläufer der zuletzt genannten Bestimmung hat in der Vergangenheit vielfach die Privilegierung von Funktionären erlaubt.

Strafantrag

456. In der Bundesrepublik und in der DDR sind fahrlässige Körperverletzung, leichte vorsätzliche Körperverletzung gegenüber Angehörigen, Beschädigung privaten Eigentums, Eigentumsvergehen gegen Angehörige und unbefugte Benutzung von Fahrzeugen nur auf Antrag des Verletzten verfolgbar, in der Bundesrepublik darüber hinaus auch allgemein leichte Körperverletzung, Sachbeschädigung, Beleidigung, Entführung und Verführung, unbefugtes Abhören, Verletzung des Briefgeheimnisses und einige andere Delikte. Daß auch im neuen Strafrecht der DDR wieder eine derartige individuelle Dispositionsbefugnis eingeräumt worden ist, ist bemerkenswert.

b) Die Legalordnung

457. An der Spitze des Besonderen Teils der Strafgesetzbücher der Bundesrepublik und der DDR stehen die Straftaten gegen den Frieden, gegen den Staat und gegen ausländische Staaten. Allerdings entspricht diese Einordnung der Straftaten gegen den Staat nur in der DDR auch der durch die Strafdrohungen geschaffenen Rangfolge, da bei den Straftaten gegen den Staat überwiegend hohe Strafen angedroht sind. Dagegen sind in der Bundesrepublik für die meisten Staatsverbrechen niedrigere Strafen angedroht als für viele Delikte gegen den einzelnen.

Die im Strafgesetzbuch der Bundesrepublik danach folgenden Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen, gegen die Staatsgewalt, die öffentliche Ordnung und die Rechtspflege erscheinen in der DDR erst ganz am Schluß des Gesetzbuches, vor den Militärstraftaten, die in der Bundesrepublik in einem Nebengesetz geregelt sind. Zunächst sind hier die Straftaten gegen die Person angeführt, die mit dieser Reihenfolge offensichtlich hervorgehoben werden sollen. Als Straftaten gegen die Person gelten in der DDR auch der Hausfriedensbruch (in der Bundesrepublik Straftat gegen die öffentliche Ordnung), die Religionsstraftaten und — sehr bemerkenswert — der Raub (in der Bundesrepublik Vermögensdelikt).

Darauf folgen im Strafgesetzbuch der DDR die Straftaten gegen Jugend und Familie, die die entsprechenden Vorschriften des Strafgesetzbuches der Bundesrepublik über die Delikte „wider die Sittlichkeit“ sowie eine Reihe anderer Straftaten wie die Nichtbeaufsichtigung von Kindern, die Abtreibung, die Kindesmißhandlung und den Kinderraub in sich aufgenommen haben.

In beiden Gesetzbüchern folgen die Straftaten gegen das Vermögen. Das Strafgesetzbuch der DDR gliedert sie in zwei Kapitel: „Straftaten gegen das sozialistische Eigentum“ und „Straftaten gegen das persönliche und private Eigentum“. Da jedoch die Tatbestände bis in die Strafdrohungen identisch ausgestaltet sind, handelt es sich hier offensichtlich um eine mehr ideologische Unterscheidung. Mit den Straftaten gegen das sozialistische Eigentum sind die Straftaten gegen die Volkswirtschaft zusammengefaßt, die neben den Geldstraftaten (im Strafgesetzbuch der Bundesrepublik zwischen den Delikten gegen die öffentliche Ordnung und die Rechtspflege), der Steuerverkürzung (in der Bundesrepublik in der Abgabenordnung) und der Offenbarung und Ausspähung von Wirtschaftsgeheimnissen noch einige neuartige Tatbestände umfassen.

Begünstigung, Hehlerei und Urkundenfälschung, im Strafgesetzbuch der Bundesrepublik als selbständige Abschnitte zwischen die Vermögensdelikte eingestellt, erscheinen in der DDR unter den Delikten gegen die Rechtspflege.

Auf die Vermögensdelikte folgen in beiden Gesetzbüchern die Delikte gegen die allgemeine Sicherheit. Die im Strafgesetzbuch der Bundesrepublik daran anschließenden Amtsdelikte sind in der DDR auf die sogenannten echten (d. h. nur von Beamten bzw. Staatsfunktionären begehbaren) Amtsdelikte beschränkt und in die Straftaten gegen die staatliche Ordnung eingegliedert worden. Der Gegenstand des letzten Abschnitts des Strafgesetzbuches der Bundesrepublik, die Übertretungen, findet sich im Strafgesetzbuch der DDR nicht mehr und wird ab 1. Oktober 1973 auch in der Bundesrepublik entfallen.

Die folgende Darstellung legt die in der Bundesrepublik in der Wissenschaft und auch im Entwurf zum Strafgesetzbuch von 1962 anerkannte Gliederung zugrunde, die mit den Straftaten gegen die Person beginnt und danach die Delikte gegen Gemeinschaftswerte, den Staat und die Völkergemeinschaft behandelt.

c) Die Tatbestände im einzelnen

Straftaten gegen Leben und Gesundheit

458. Die Delikte gegen das Leben weisen sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR eine Viergliederung in vorsätzliche Tötung, vorsätzliche Tötung unter erschwerenden Umständen, mildere Fälle und fahrlässige Tötung auf (§§ 211 ff. StGB BRD; § 112 ff. StGB DDR). Es besteht lediglich ein terminologischer Unterschied, weil als „Mord“ in der Bundesrepublik nur die Tötung unter erschwerenden Umständen, in der DDR nach dem Vorbild des Entwurfs von 1925 auch der Normalfall bezeichnet wird, so daß dort für den „Totschlag“ nur die milderen Fälle übrigbleiben.

Inhaltlich besteht ein Unterschied zunächst darin, daß in der DDR die Annahme des qualifizierten Falles nur fakultativ ist, dann allerdings auch zur

Todesstrafe führt. Bei den Qualifikationsmerkmalen kehren die Merkmale „heimtückisch oder grausam oder mit gemeingefährlichen Mitteln“ in der DDR mit geringfügiger Anwendung wieder. Die subjektiven Merkmale „aus Mordlust, zur Befriedigung des Geschlechtstriebes, aus Habgier oder sonst aus niedrigen Beweggründen oder um eine andere Straftat zu ermöglichen oder zu verdecken“ sind dagegen in der DDR beseitigt. Allerdings beruht dies nicht auf einer grundsätzlichen Ablehnung derartiger subjektiver Merkmale. Die DDR hat vielmehr statt dessen neue subjektive Merkmale aus dem politischen Bereich eingeführt, nämlich die Begehung „aus Feindschaft gegen die Deutsche Demokratische Republik“ und „wenn die Tat Furcht und Schrecken unter der Bevölkerung auslösen soll“. Weitere Qualifikationsmerkmale sind die Eigenschaft der Tat als Verbrechen gegen die Souveränität der DDR, den Frieden, die Menschlichkeit und die Menschenrechte oder als Kriegsverbrechen, die mehrfache Begehung und Vorstrafen wegen Tötung oder Gewaltverbrechen.

Milderungsgründe sind in beiden Rechten die Reizung durch eine Mißhandlung oder Kränkung, ferner die Tötung eines Kindes in oder gleich nach der Geburt, in der Bundesrepublik allerdings nur für die uneheliche Mutter — eine normativ nicht gerechtfertigte Konzession an die faktische Lage. Das Verlangen des Getöteten nach Tötung führt nur in der Bundesrepublik zur Strafmilderung.

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR gibt es daneben Strafbestimmungen gegen die Aussetzung von hilfsbedürftigen Personen und die Unterlassung der Hilfeleistung bei Unglücksfällen und Gemeingefahr (§§ 221, 330 c StGB BRD; §§ 219, 220 StGB DDR).

459. Auch bei der Körperverletzung unterscheiden beide Rechte zwischen dem Grundtatbestand, der Qualifizierung durch schwere Folgen, der Körperverletzung mit fahrlässiger Todesfolge und der fahrlässigen Körperverletzung (§§ 233 ff. StGB BRD; §§ 115 ff. StGB DDR). In der DDR fehlt allerdings die Qualifizierung durch bestimmte gefährliche Begehungsweisen nach § 223 a StGB BRD, doch ist dafür in die erschwerenden Folgen die „lebensgefährliche Gesundheitsschädigung“ aufgenommen.

Straftaten gegen das werdende Leben

460. In der Bundesrepublik ist die Abtötung der Leibesfrucht durch die Schwangere selbst oder durch Dritte strafbar (§§ 218 ff. StGB). Lediglich bei einer ernststen Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der Schwangeren ist die Abtreibung durch einen Arzt nach den Regeln der ärztlichen Kunst zulässig⁷⁵. Die derzeit vorbereitete Reform wird voraussichtlich die Abtreibung nur bei Gefahr für das Leben der Schwangeren, der Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung ihres körperlichen oder psychischen Gesundheitszustandes oder einer besonderen Notlage, die nicht mit anderen zumutbaren Mitteln abgewendet werden können, bei Schwangerschaft infolge eines Sexualverbrechens und bei drohender Mißbildung des Kindes freigeben und

Kapitel V

bei Schwangeren ein Absehen von Strafe erlauben. Vielfach wird jedoch gefordert, die Abtreibung bis zum Ablauf von drei Monaten nach der Empfängnis straflos zu lassen, sofern die Schwangere vorher eine Beratungsstelle aufgesucht hatte.

In der DDR ist die Abtreibung durch die Schwangere selbst straflos, nicht jedoch die Veranlassung und Unterstützung (§§ 153 f. StGB). Die Abtreibung in Krankenhäusern ist bei Sexualverbrechen, drohender Mißbildung des Kindes, mehr als fünf vorhandenen Kindern oder vier Kindern mit einem durchschnittlichen Geburtenabstand von weniger als 15 Monaten und Eintritt der neuen Schwangerschaft innerhalb von 6 Monaten seit der letzten Geburt sowie bei einem Alter der Mütter von unter 16 oder über 40 Jahren freigegeben. Ende Dezember 1971 haben das Politbüro des ZK der SED und der Ministerrat beschlossen, daß eine gesetzliche Regelung ausgearbeitet werden soll, nach der die Abtreibung bis zum Ablauf von drei Monaten straflos und danach nur bei Gefahr für das Leben der Mutter oder anderen schwerwiegenden Umständen zulässig sein soll ⁷⁶.

Straftaten gegen die persönliche Freiheit

461. Freiheitsberaubung, Nötigung und Bedrohung mit einem Verbrechen sind in der Bundesrepublik (§§ 239 ff. StGB) und in der DDR (§§ 129 ff. StGB) fast gleichlautend unter Strafe gestellt. In der Bundesrepublik gibt es daneben den Tatbestand des Sichbemächtigens eines anderen durch List, Drohung oder Gewalt, um ihn in hilfloser Lage auszusetzen oder in Sklaverei oder fremde Kriegsdienste zu bringen (§ 234 StGB). Diesem Tatbestand ist aus Anlaß von Verschleppungen in die DDR der § 234 a StGB zur Seite gestellt worden, der die Verbringung in ein Gebiet außerhalb des Bundesgebietes und West-Berlins mit List, Drohung oder Gewalt erfaßt, wobei zur Einschränkung die Herbeiführung der Gefahr einer Verfolgung aus politischen Gründen und Schädigung im Widerspruch zu rechtsstaatlichen Grundsätzen durch Gewalt- und Willkürmaßnahmen verlangt wurde.

Diesen Tatbestand hat die DDR als sogenannten Menschenhandel kopiert, freilich ohne die erwähnten Einschränkungen (§ 132 StGB). Als „Täuschung“ gilt das Hervorrufen jeglichen Irrtums, z. B. auch über die Lebensverhältnisse im Ausland. Der Tatbestand schützt damit nicht mehr den einzelnen, sondern das Interesse des Staates an der Erhaltung seines Bevölkerungspotentials ⁷⁷. Erfolgt das Unternehmen, d. h. die Vorbereitung der „Ausschleusung“ oder „Abwerbung“ in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen, mit Unternehmen, die einen Kampf gegen die DDR führen, oder mit dem Ziel, die DDR zu schädigen, liegt sogar sogenannter staatsfeindlicher Menschenhandel (§ 105 StGB) vor, der Freiheitsstrafe von 2 bis zu 15 Jahren nach sich zieht.

Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung

462. Die Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung stehen in der Bundes-

republik kurz vor einer Reform durch das 4. Strafrechtsreformgesetz, deren voraussichtliche Ergebnisse dem Vergleich zugrunde gelegt werden sollen. Beide deutsche Rechtsordnungen stellen nicht mehr auf den umstrittenen Begriff der „unzüchtigen Handlung“, sondern auf den der „sexuellen Handlung“ ab, dessen Bedeutung allerdings umstritten ist ⁷⁸.

Notzucht, Schändung und Gewaltunzucht sind in beiden deutschen Rechtsordnungen ohne wesentliche Abweichungen strafbar (§ 117—179 Entw. 4. StrRG BRD; §§ 121 f. StGB DDR). Bei dem hiermit eng verwandten Mißbrauch institutionell Abhängiger droht allerdings eine divergierende Entwicklung der beiden Rechtsordnungen: Während die DDR jeglichen Mißbrauch der gesellschaftlichen oder beruflichen Funktion oder Tätigkeit erfaßt (§ 122 StGB), soll sich das neue Recht der Bundesrepublik nur noch auf Strafverfolgungsbeamte sowie Erzieher, Ausbilder, Aufseher und Betreuer von Gefangenen und auf behördliche Anordnung Verwahrten sowie von Insassen von Krankenanstalten beschränken (§§ 174 a, 174 b nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform).

463. Die Unzucht mit Kindern unter 14 Jahren und mit Jugendlichen unter 16 Jahren ist in beiden Rechtsordnungen nahezu in gleichem Umfang unter Strafe gestellt (§ 174, § 176, § 182 StGB BRD nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform; §§ 148—150 Abs. 1 StGB DDR). Bei Jugendlichen bis 18 Jahren ist in der DDR die Ausnutzung eines Ausbildungs- oder Erziehungsverhältnisses zu Geschlechtsverkehr oder geschlechtsverkehrsähnlichen Handlungen strafbar (§ 150 Abs. 2 StGB), während in der Bundesrepublik alle sexuellen Handlungen an eigenen Kindern oder sonstigen zur Erziehung oder zur Betreuung in der Lebensführung anvertrauten Personen unter 18 Jahren unter Mißbrauch der Abhängigkeit strafbar sein sollen (§ 174 StGB nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform). Freilich ist hierbei wieder zu berücksichtigen, daß in der DDR für die Ausnutzung der institutionellen Abhängigkeit schon der Mißbrauch der „gesellschaftlichen oder beruflichen Funktion oder Tätigkeit“ genügt.

464. Bei der Homosexualität sind in beiden Teilen Deutschlands nur noch qualifizierte Fälle strafbar (§ 175 StGB BRD nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform; § 122, § 151 StGB DDR).

Während in der DDR vom früheren Tatbestand der „Kuppelei“ nur noch die Ausnutzung oder Förderung der Prostitution übriggeblieben ist (§ 123 StGB), wird das Strafgesetzbuch der Bundesrepublik vermutlich in Zukunft vorsehen: die Förderung sexueller Handlungen von Personen unter 16 Jahren, unter 18 Jahren gegen Entgelt, unter 21 Jahren unter Mißbrauch der Abhängigkeit, die Unterhaltung eines Bordells, die Verleitung zur Prostitution in verschiedenen Formen und die Zuhälterei (§§ 180 ff. Entw. 4. StrRG).

465. Die Erregung öffentlichen Ärgernisses ist in beiden deutschen Rechtsordnungen unter Strafe ge-

stellt (§§ 183 f. Entw. 4. StrRG BRD; § 124 StGB DDR), in der DDR allerdings nur bei wollüstiger Absicht.

In der DDR ist die Verbreitung pornographischer Erzeugnisse schlechthin unter Strafe gestellt (§ 125 StGB); dabei wird der Begriff „Pornographie“ als „den in der sozialistischen Gesellschaft herrschenden sittlichen Auffassungen widersprechend“ aufgefaßt⁷⁹. In der Bundesrepublik sollen nur noch das Zugänglichmachen an Jugendliche, die Zusendung ohne Aufforderung und die Herstellung oder Einfuhr in dieser Absicht strafbar sein (§ 184 Entw. 4. StrRG). Als „pornographisch“ gelten nur Schriften, die keine gedanklichen Inhalte übermitteln, sondern nur einen sexuellen Reiz auslösen sollen⁸⁰. Daneben unterliegen allerdings Schriften mit pädophilem und sodomitischem Inhalt sowie Schriften, die geeignet sind, Kinder und Jugendliche sittlich zu gefährden, auch in der Bundesrepublik einem Verbot (§ 184 a Entw. 4. StrRG; Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 29. April 1961).

466. Endlich ist auch die Blutschande, d. h. der Geschlechtsverkehr zwischen in gerader Linie Verwandten und Geschwistern, in beiden deutschen Rechtsordnungen strafbar (§ 173 Entw. 4. StrRG BRD; § 152 StGB DDR).

Straftaten gegen Ehre, Hausfrieden und Geheimsphäre

467. Während in der Bundesrepublik die Kundgabe der Mißachtung eines anderen und die Behauptung unwahr oder nicht erweislicher Tatsachen in bezug auf einen anderen strafbar sind, wobei als anderer auch eine abgrenzbare Personengesamtheit in Betracht kommt (§§ 185 ff. StGB), sind in der DDR nur die „grobe“ Mißachtung der persönlichen Würde anderer und die Behauptung von unwahren oder nicht erweislichen Tatsachen in bezug auf andere als Verfehlung ahndbar und in schweren Fällen auch strafbar; Kollektive sind nur vor Tatsachenbehauptungen geschützt (§§ 137 ff. StGB). Gesellschaftliche Organisationen sind allerdings in den weitgehenden Schutz des Staates gegen Staatsverleumdung einbezogen (§ 220 StGB).

Beide deutsche Rechtsordnungen sehen Sonderbestimmungen für öffentliche Verleumdungen von im politischen Leben stehenden Personen vor (§ 187 a StGB BRD; § 220 Abs. 1 Nr. 2 StGB DDR).

In beiden Rechtsordnungen ist schließlich auch die Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener unter Strafe gestellt (§ 189 StGB BRD; § 137 StGB DDR).

468. In beiden deutschen Staaten wird der Hausfriedensbruch geahndet (§ 123 StGB BRD; § 134 StGB DDR), in der DDR allerdings nur als Verfehlung bzw. Ordnungswidrigkeit.

469. Beide Strafgesetzbücher stellen ferner die Verletzung des Briefgeheimnisses und des Berufsgeheimnisses durch Angehörige von Rechts- und Heilberufen unter Strafe (§§ 299 f. StGB BRD; §§ 125 f. StGB DDR). Der 1967 in das Strafgesetzbuch der Bundesrepublik eingefügte § 298, der das Abhören oder

die Aufnahme nichtöffentlicher Worte unter Strafe stellt, findet in der DDR keine Entsprechung. Für das Brief- und Wortgeheimnis gibt es Einschränkungen durch die Strafprozeßordnung. Bei Verdacht politischer Delikte besteht in der Bundesrepublik eine umstrittene, aber immerhin genau umrissene Einschränkung durch das sogenannte Abhörsgesetz⁸¹, während in der DDR eine umfassende Überwachung durch das Ministerium für Staatssicherheit ohne gesetzliche Grundlage erfolgt.

Straftaten gegen Eigentum und Vermögen

470. Die Strafbestimmungen der DDR zum Schutz des Eigentums weisen nicht nur, wie bereits erwähnt, trotz der ideologisch bedingten Unterscheidung von Straftaten gegen das sozialistische und das persönliche und private Eigentum eine weitgehende innere Homogenität, sondern auch eine überraschende Ähnlichkeit beider Gruppen mit dem Recht der Bundesrepublik auf.

Unter Strafe gestellt sind die vorsätzliche Sachbeschädigung in zwei Graden (§§ 303 ff. StGB BRD; §§ 163 f., 183 f. StGB DDR), Diebstahl, Unterschlagung und Betrug in drei Graden (§§ 242 ff., 263 f. StGB BRD; §§ 157 ff., 177 ff. StGB DDR). Für Diebstahl und Unterschlagung genügt dabei im Recht der DDR die Zueignung an einen anderen bzw. die Absicht dazu, wodurch einige nach dem Recht der Bundesrepublik zweifelhafte Fälle erfaßt werden können.

Auch die unbefugte Ingebrauchnahme von Kraftfahrzeugen und der Mißbrauch von Leistungsautomaten (§§ 248 b, 265 a StGB BRD; § 201 StGB DDR, § 12 VOWi DDR) werden in beiden deutschen Staaten geahndet.

Beide Rechtsordnungen sehen besondere Tatbestände für die gewaltsame Wegnahme (Raub) bzw. die Nötigung zur Hergabe von Vermögenswerten (Erpressung) vor (§§ 249 ff. StGB BRD; §§ 126 ff. StGB DDR). Bei der Bestrafung wegen Raubes ist nach dem Recht der DDR zwar die Zueignungsabsicht nicht Voraussetzung, doch ist auch die Rechtsprechung der Bundesrepublik in einem solchen Fall zu einer Bestrafung (wegen Erpressung) gelangt⁸².

Die Regelung der Untreue (§ 266 StGB BRD; § 182 StGB DDR) weist nur geringfügige Unterschiede auf. In der DDR ist die Untreue zum Schaden des sozialistischen Eigentums nur bei Verursachung eines bedeutenden wirtschaftlichen Schadens oder Erlangung erheblicher persönlicher Vorteile strafbar (§ 165 StGB DDR).

In beiden deutschen Rechtsordnungen ist die Hehlerei nahezu gleichlautend erfaßt als Ansichbringen von Gegenständen, von denen der Täter weiß oder den Umständen nach annehmen muß, daß sie durch eine strafbare Handlung erlangt wurden (§ 259 ff. StGB BRD; § 234 StGB DDR).

Dagegen fehlen in der DDR die in der Bundesrepublik als „strafbarer Eigennutz“ geregelten Vermögensdelikte (§§ 284 ff. StGB). Die Wilderei ist in der DDR Diebstahl oder Unterschlagung von Volkseigentum, der Wucher fällt z. T. unter die Verlet-

Kapitel V

zung der Preisbestimmungen, das verbotene Glücksspiel unter die Arbeitsscheu. Vollstreckungsverteilung und Pfandkehr finden keine Entsprechung.

Straftaten gegen die Familie und Erziehungspflichten

471. Die Straftaten gegen die Familie stehen in der Bundesrepublik zusammen mit den Sexualstraftaten kurz vor der Reform durch das 4. Strafrechtsreformgesetz, deren voraussichtliche Ergebnisse hier zugrunde gelegt werden.

Die Personenstands Fäl schung (§ 169 StGB BRD nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform) hat im Recht der DDR keine ausdrückliche Entsprechung, fällt aber in aller Regel unter die Bewirkung der Herstellung falscher öffentlicher Urkunden (§ 242 StGB DDR).

Bigamie ist in beiden Rechtsordnungen unter Strafe gestellt (§ 171 StGB BRD nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform; § 156 StGB DDR), ebenso die Verletzung einer gesetzlichen Unterhaltspflicht (§ 170 b StGB BRD nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform; § 141 StGB DDR).

In der Bundesrepublik soll ferner die gröbliche Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht gegenüber Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren strafbar sein, wenn dadurch die Gefahr einer erheblichen Schädigung in der körperlichen oder psychischen Entwicklung, eines kriminellen Lebenswandels oder der Prostitution entsteht (§ 170 d StGB nach den Beschlüssen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform). In der DDR ist noch weitgehend die Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahren unter Strafe gestellt, wenn sie dadurch vorsätzlich oder fahrlässig in der Entwicklung geschädigt oder gefährdet werden (§ 142 StGB). Daneben gibt es noch den Tatbestand der Gefährdung der geistigen oder sittlichen Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen durch Verleitung zu einer asozialen Lebensweise (§ 145 StGB). Bei aller Anerkennung der Schutzbedürftigkeit der Jugend vor falschen Erziehungseinflüssen erscheinen diese Regelungen zu unscharf.

Keine Bedenken erweckt dagegen die Bestrafung der Verleitung von Kindern und Jugendlichen zum (auch einmaligen) Alkoholmißbrauch und dessen Begünstigung durch Abgabe von alkoholischen Getränken (§ 147 StGB DDR), der in der Bundesrepublik nur eine unvollkommene Entsprechung im Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit hat.

In beiden Rechtsordnungen ist schließlich der sogenannte Muntbruch, d. h. die Entziehung von Kindern und Jugendlichen gegenüber ihren Eltern und sonstigen Erziehungsberechtigten, unter Strafe gestellt (§ 235 StGB BRD; § 144 StGB DDR), in der DDR allerdings nur bei Jugendlichen unter 16, in der Bundesrepublik unter 18 Jahren.

Das Strafgesetzbuch der DDR enthält eine Strafverschärfung für die Absicht der Verbringung in ein Gebiet außerhalb der DDR und benutzt damit auch diese Gelegenheit zu einem speziellen Schutz ihres Bevölkerungspotentials.

Strafbar ist in beiden Rechtsordnungen die Verletzung von staatlich angeordneten Erziehungsmaßnahmen (§ 86 JWG BRD; § 143 StGB DDR).

Straftaten gegen den Religionsfrieden

472. In beiden deutschen Rechtsordnungen ist seit 1968 bzw. 1969 die Gotteslästerung nicht mehr strafbar. Weiterhin bestraft werden die Störung von religiösen Handlungen und der beschimpfende Unfug in zu religiösen Handlungen bestimmten Räumen (§ 167 StGB BRD; § 133 Abs. 2 StGB DDR).

Nur in der Bundesrepublik ist die öffentliche Beschimpfung religiöser und weltanschaulicher Erkenntnisse strafbar, wenn sie geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören (§ 166 StGB). Das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung in der DDR ist um so bemerkenswerter, als für Völker- und Rassenhetze und die Beleidigung eines anderen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer Nation oder Rasse besondere Strafbestimmungen existieren (§§ 92, 140 StGB). Nur in der DDR besteht eine Sonderbestimmung gegen die Abhaltung von einer religiösen Handlung durch Gewalt, Drohung mit einem schweren Nachteil oder Mißbrauch einer Notlage oder eines Abhängigkeitsverhältnisses (§ 133 Abs. 1 StGB). Enthält dieser Tatbestand einen bemerkenswerten Schutz der religiösen Betätigung, so wird andererseits auch der Zwang zur Teilnahme an religiösen Handlungen unter den gleichen Voraussetzungen erfaßt. Dies kann insbesondere in Form des „Mißbrauchs eines Abhängigkeitsverhältnisses“ zu einer bedenklichen Kriminalisierung sozialüblicher Beeinflussung führen.

Straftaten gegen die Verkehrssicherheit

473. Das Recht der Bundesrepublik und das der DDR unterscheiden Angriffe auf Verkehrseinrichtungen und Gefährdungen durch Teilnahme am Verkehr (§§ 315 ff. StGB BRD; §§ 196 ff. StGB DDR). Im übrigen stellt das Strafrecht der Bundesrepublik auf die konkrete Gefährdung von „Leib oder Leben eines anderen oder fremden Sachen von bedeutendem Wert“ ab und unterscheidet vorsätzliche Tatbegehung mit vorsätzlicher und fahrlässiger Gefährdung und schließlich fahrlässige Tatbegehung mit fahrlässiger Gefährdung. Nur die Trunkenheit im Verkehr ist ohne Rücksicht auf eine Gefährdung strafbar.

Das Recht der DDR stellt dagegen einleuchtender auf die handgreiflichste Folge, die Verursachung eines Verkehrsunfalls, ab und deckt nur das Vorfeld durch Gefährdungstatbestände ab, wobei sich ähnliche Differenzierungen finden wie in der Bundesrepublik. Trunkenheit im Verkehr ohne konkrete Gefährdung ist in der DDR nur eine Ordnungswidrigkeit mit der Möglichkeit einer Ordnungsstrafe bis zu 1000 Mark (§§ 5, 47 StraßenverkehrsO). Das Strafgesetz der DDR enthält einen besonderen Tatbestand der unterlassenen Hilfeleistung und Gefahrenbeseitigung nach einem Verkehrsunfall (§ 199 StGB); in der Bundesrepublik werden diese Fälle durch den allgemeinen Hilfeleistungstatbestand und die Haftung für Unterlassen erfaßt.

Brandstiftung und Sprengstoffdelikte

474. Beide Rechtsordnungen unterscheiden einfache und schwere vorsätzliche sowie fahrlässige Brandstiftung und schließlich einen Gefährdungstatbestand (§§ 306 ff. StGB BRD; §§ 185 ff. StGB DDR). Während in der DDR die Vernichtung oder Beschädigung durch Explosion in die Brandstiftungstatbestände eingegliedert ist, erfaßt § 311 StGB in der Bundesrepublik die vorsätzliche oder fahrlässige Herbeiführung einer Explosion mit vorsätzlicher oder fahrlässiger Gefährdung von Leib oder Leben eines anderen oder fremder Sachen von bedeutendem Wert. Der unbefugte Besitz und der Verlust von Sprengstoffen ist in der Bundesrepublik durch das Sprengstoffgesetz, in der DDR durch §§ 206 ff. StGB erfaßt.

Sonstige Delikte gegen die allgemeine Sicherheit

475. Beide deutsche Strafrechtsordnungen enthalten Bestimmungen gegen die Herbeiführung einer Gemeingefahr durch die Entfesselung von Naturgewalten (§§ 312 ff., 321 StGB BRD; § 190 StGB DDR).

Im Strafgesetzbuch der DDR gibt es ferner Strafvorschriften gegen die Verletzung der Bestimmungen über Gesundheits- und Arbeitsschutz und die Gefährdung der Gebrauchssicherheit von Erzeugnissen (§§ 193 f. StGB). Entsprechende Bestimmungen finden sich in der Bundesrepublik in § 710 RVO und § 9 des Gesetzes über technische Arbeitsmittel.

Straftaten gegen die Volkswirtschaft

476. In der Bundesrepublik sind nur öffentliche Verkehrs- und Versorgungsunternehmen vor einer Störung durch Sabotage geschützt (§ 316 b StGB). In der DDR führt die Absicht einer Schädigung der Volkswirtschaft bei Sachbeschädigungen bereits zur Annahme des Staatsverbrechens der Diversion (§ 103 StGB).

Außerdem ist in der DDR strafbar: die Verursachung eines wirtschaftlichen Schadens durch Entziehung von Produktionsmitteln vor ihrem bestimmungsgemäßen Gebrauch oder fahrlässige Beschädigung von Sachen, die wirtschaftlichen Zwecken dienen, und die fahrlässige Verursachung von Verlusten bei der Tierhaltung (§§ 166 ff. StGB). Wegen der bedrohlichen Einengung der unternehmerischen Initiative durch diese Bestimmungen hat sich der Gesetzgeber genötigt gesehen, einen besonderen Rechtfertigungsgrund der Absicht der Herbeiführung eines bedeutenden wirtschaftlichen Nutzens bei geringer Wahrscheinlichkeit eines Schadens nach verantwortungsbewußter Prüfung vorzusehen (§ 169 StGB).

Ferner sind als spezifische Gefahren für eine Planwirtschaft die Falschmeldung auf wirtschaftlichem Gebiet und die spekulative Warenhortung unter Strafe gestellt (§§ 171, 173 StGB). Die Verletzung der Preisbestimmungen (§ 170 StGB DDR) findet in der Bundesrepublik teilweise eine Entsprechung im Wirtschaftsstrafgesetz, die unbefugte Offenbarung wirtschaftlicher Geheimnisse (§ 172 StGB DDR) im

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (§ 17) und in der Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen.

Urkundenstraftaten

477. Die Urkundenfälschung und -vernichtung sind in beiden deutschen Rechtsordnungen fast gleichlautend unter Strafe gestellt (§§ 267 ff. StGB BRD; §§ 240 ff. StGB DDR). Eine Urkunde verlangt nach beiden Rechtsordnungen eine menschliche Erklärung. Zur Erfassung der Fälschung der immer häufiger werdenden Aufzeichnungen technischer Geräte hat nur die Bundesrepublik eine neue Vorschrift in das Strafgesetz eingefügt (§ 268 StGB).

Geldstraftaten

478. Die Fälschung von Geld und das Sichbeschaffen von Geld sind in beiden deutschen Staaten in gleicher Weise unter Strafe gestellt (§ 146 f. StGB BRD; § 174 StGB DDR). Dagegen ist das Inverkehrbringen von Falschgeld ohne absichtliches Sichverschaffen nur in der Bundesrepublik strafbar (§ 148 StGB). Die DDR hat die entsprechenden Bestimmungen nur zur Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten in das Strafgesetzbuch aufgenommen, obwohl in der Praxis kein Bedürfnis dafür bestehe⁸³.

Arbeitsscheu

479. In der Bundesrepublik sind Landstreicherei, Bettelei, Beeinträchtigung der Unterhaltsfähigkeit durch Spiel, Trunk oder Müßiggang und die Verweigerung zugewiesener Arbeit durch Unterstützungsempfänger als Übertretungen mit Geldstrafe bis zu 500 DM oder mit Freiheitsstrafe bis zu 6 Wochen bedroht (§ 361 StGB). Die letztgenannte Bestimmung wird z. T. für verfassungswidrig gehalten⁸⁴; alle aufgeführten Tatbestände werden ab 1973 entfallen.

In der DDR wird dagegen mit Verurteilung auf Bewährung, Haftstrafe, Arbeitserziehung bis zu 5 Jahren oder Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren bestraft, „wer sich aus Arbeitsscheu einer geregelten Arbeit hartnäckig entzieht, obwohl er arbeitsfähig ist, oder wer ... sich auf andere unlautere Weise Mittel zum Unterhalt verschafft“ (§ 249 StGB). Das zusätzliche Erfordernis der „Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenlebens der Bürger oder der öffentlichen Ordnung“ schränkt diesen weitgehenden Tatbestand kaum ein⁸⁵.

Straftaten gegen den Bestand des Staates und die Verfassungsordnung

480. Die Strafgesetzbücher der Bundesrepublik und der DDR unterscheiden beide Hochverrat, Landesverrat und weitere Delikte gegen den Bestand des Staates (in der Bundesrepublik unter dem Oberbegriff „Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates“). Das Strafgesetzbuch der DDR faßt überdies den Friedensschutz vornehmlich als Schutz des eigenen Staates auf.

Kapitel V

Im Jahre 1968 ist das Staatsschutzrecht nicht nur in der DDR, sondern durch das 8. Strafrechtsänderungsgesetz auch in der Bundesrepublik reformiert worden. Allerdings hat diese Reform nur in der Bundesrepublik eine Liberalisierung bezweckt und erreicht.

Angesichts der in beiden Staaten erst vor kurzem erfolgten Reform liegen noch wenig Erfahrungen mit den geänderten Vorschriften vor. Ein Vergleich muß sich hier auf die in der normativen Regelung, insbesondere in deren Reform, zum Ausdruck kommende Grundhaltung beschränken.

Hochverrat

481. Der Hochverrat umfaßt in der Bundesrepublik traditionell die Abänderung der auf dem Grundgesetz beruhenden verfassungsmäßigen Ordnung durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt; der klassische Gebietsschutz ist dagegen angesichts des modernen Phänomens der Satellitenstaaten um die „Beseitigung der Souveränität“ erweitert worden. Die Strafe ist Freiheitsstrafe von einem Jahr bis lebenslänglich (§§ 81 ff. StGB). Die Nötigung der obersten Staatsorgane gilt nicht mehr als Hochverrat und unterliegt einer wesentlich mildernden Strafdrohung (§§ 105 f. StGB).

Die DDR ist zwar beim klassischen Gebietsschutz geblieben, verzichtet aber in bedenklicher Weise auf das Begehungsmittel der Gewalt. Das Schutzobjekt Verfassung ist zu der „sozialistischen Staats- oder Gesellschaftsordnung“, die Begehungsweise auch hier über die Gewalt hinaus zu der „planmäßigen Untergrabung“ erweitert. Ferner gilt als Hochverrat der Angriff auf Leib oder Leben „führender Repräsentanten“ der DDR sowie die Behinderung von deren Tätigkeit durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt. Die Strafe ist Freiheitsstrafe von 10 Jahren bis lebenslänglich oder Todesstrafe (§ 96 StGB).

Landesverrat

482. In der Bundesrepublik sind Gegenstand des Staatsgeheimnisschutzes nur Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, die vor einer fremden Macht geheimgehalten werden müssen, um die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik abzuwenden. Damit scheiden insbesondere wirtschaftliche und politische Geheimnisse aus. Im Interesse der Gerechtigkeit ist im Jahre 1968 ein stark differenziertes System von Strafdrohungen geschaffen worden. Strafbar sind nach §§ 93 ff. StGB:

- der Verrat an fremde Mächte oder an Unbefugte und das öffentliche Bekanntmachen in der Absicht, fremde Mächte zu begünstigen (Freiheitsstrafe von einem Jahr bis lebenslänglich),
- das öffentliche Bekanntmachen (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren),
- die Ausspähung in Verrats- oder Veröffentlichungsabsicht (Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren bzw. sechs Monaten bis zu fünf Jahren),

- das leichtfertig oder fahrlässig die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik herbeiführende Gelangenlassen an Unbefugte (Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf bzw. drei Jahren),
- die Ausübung einer auf Erlangung von Staatsgeheimnissen gerichteten Tätigkeit für eine fremde Macht und die Bereiterklärung dazu (Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren),
- die Weitergabe gefälschter Nachrichten mit Bedeutung für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik oder ihre Beziehungen zu einer fremden Macht (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren),
- die Aufnahme von Beziehungen zwecks Herbeiführung eines Krieges oder bewaffneten Unternehmens gegen die Bundesrepublik (Freiheitsstrafe von einem Jahr bis lebenslänglich).

Die Beschränkung des Schutzes auf die äußere Sicherheit der Bundesrepublik wird durch § 99 StGB durchbrochen, der jegliche geheimdienstliche Tätigkeit gegen die Bundesrepublik im Auftrag eines fremden Geheimdienstes mit Freiheitsstrafen bis zu 10 Jahren bedroht. Bei Tatsachen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder gegen zwischenstaatlich vereinbarte Rüstungsbeschränkungen verstoßen, ist nur der unmittelbare Verrat an fremde Mächte oder ihre Mittelsmänner sowie die Ausspähung in entsprechender Absicht strafbar; eine irrtümliche Annahme kommt dem Täter allerdings nur unter bestimmten Kautelen zugute. Bei Wehrmitteln ist schon die bloße Abbildung unter wissentlicher Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik oder der Schlagkraft der Truppe strafbar (§ 109 g StGB).

In der DDR sind alle Tatsachen, Gegenstände, Forschungsergebnisse oder sonstigen Nachrichten geschützt, die im politischen oder wirtschaftlichen Interesse oder zum Schutz der DDR geheimzuhalten sind. Mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren oder Todesstrafe wird nach § 97 StGB bereits die Vorbereitung einer Sammlung von Geheimnissen für imperialistische Geheimdienste oder andere Organisationen oder Personen, deren Tätigkeit gegen die DDR gerichtet ist, bedroht. Der gleichen Strafe unterliegen die Mitwirkung bei einer solchen Tätigkeit und das Sichanwerbenlassen von imperialistischen Geheimdiensten oder zum Zweck des Nachrichtensammelns. Soweit hierdurch das Gelangenlassen an Unbefugte und die fahrlässige Weitergabe nicht erfaßt sind, greifen die §§ 245 f. StGB ein. Ferner ist die Sammlung von Nachrichten, sofern sie geeignet sind, eine gegen die DDR gerichtete Tätigkeit zu unterstützen, mit Freiheitsstrafe zwischen zwei und zwölf Jahren bedroht.

Schließlich ist als Landesverrat eine außerhalb der DDR erfolgende Unterstützung von Personen oder Organisationen bei einer staatsfeindlichen Tätigkeit durch Bürger der DDR mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren oder Todesstrafe bedroht. Diese Bestimmung richtet sich vor allem gegen DDR-

Flüchtlinge⁸⁶. Außerdem ist die Aufnahme von Verbindungen zu Personen und Organisationen wegen ihrer gegen die DDR gerichteten Tätigkeit (§ 100 StGB) oder auch nur in Kenntnis davon (§ 219 StGB) strafbar.

In diesen Zusammenhang gehört schließlich auch die Verfolgung von Bürgern der DDR „unter Zugrundelegung der Alleinvertretungsanmaßung der westdeutschen Bundesrepublik und der Ausdehnung der westdeutschen Gerichtshoheit“ (§ 90 StGB). Dieser Tatbestand entspricht § 1 des Gesetzes zum Schutz der Staatsbürger- und Menschenrechte der Bürger der DDR vom 13. Oktober 1966⁸⁷, der jedoch nicht aufgehoben wurde.

Staatsfeindliche Vereinigungen

483. In der Bundesrepublik ist die Aufrechterhaltung oder Unterstützung des organisatorischen Zusammenhalts von Parteien strafbar, die wegen des Ziels, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden, für verfassungswidrig oder zur Ersatzorganisation einer verbotenen Partei erklärt sind. Ebenso ist die Aufrechterhaltung oder Unterstützung des organisatorischen Zusammenhalts von Vereinigungen, die wegen ihrer Haltung gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung verboten oder die zu Ersatzorganisationen einer verbotenen Partei oder Vereinigung erklärt sind (§§ 84 ff. StGB; § 20 VereinsG), unter Strafe gestellt. Dieses sogenannte Verbotsprinzip bietet nicht nur dem Täter den Vorteil einer zusätzlichen Warnung, sondern auch den antragsberechtigten politischen Instanzen die Möglichkeit, politische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Bisher sind in der Bundesrepublik die Sozialistische Reichspartei (SRP) und die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) für verfassungswidrig erklärt worden. Hinsichtlich der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) ist bisher kein entsprechender Antrag gestellt worden.

In der DDR ist — neben der allgemeinen „planmäßigen Untergrabung“ der Staats- oder Gesellschaftsordnung — jegliche Zugehörigkeit zu einer Gruppe oder Organisation strafbar, die sich eine staatsfeindliche Tätigkeit zum Ziel setzt (§ 107 StGB), ferner die Aufnahme von Verbindungen zu Organisationen und Personen, die gegen die DDR tätig sind (§§ 100, 219 StGB). Soweit die bloße Unterstützung hiervon nicht erfaßt wird, fällt sie unter das allgemeine Verbot der Unterstützung gesetzwidriger Vereinigungen (§ 218 StGB).

Propaganda, Staatsverleumdung

484. In der Bundesrepublik ist die Verbreitung von Propagandamitteln verbotener Parteien und Vereinigungen, von Regierungen, Vereinigungen oder Einrichtungen außerhalb des Bundesgebietes, die für verbotene Parteien oder Vereinigungen tätig sind, und schließlich von Propagandamitteln nationalsozialistischen Inhalts strafbar (§ 86 StGB). Ferner wird die öffentliche Verunglimpfung der Bundesrepublik, ihrer verfassungsmäßigen Ordnung, ihrer

Symbole, der obersten Staatsorgane sowie ihrer Mitglieder bestraft (§§ 90 ff. StGB). Dagegen wird die Strafvorschrift gegen die Verächtlichmachung von Staatseinrichtungen oder staatlichen Maßnahmen (§ 131 StGB) praktisch nicht mehr angewendet.

In der DDR ist sehr viel weitergehend die Verbreitung von Schriften usw. strafbar, „die die staatlichen, politischen, ökonomischen oder anderen Verhältnisse der DDR diskriminieren“, die „Diskriminierung“ beliebiger Bürger der DDR oder der Tätigkeit staatlicher oder gesellschaftlicher Organe, und die Verherrlichung des Faschismus oder Militarismus mit dem Ziel, die Staats- oder Gesellschaftsordnung der DDR zu schädigen oder gegen sie aufzuwiegeln („staatsfeindliche Hetze“, § 106 StGB), darüber hinaus die öffentliche Verächtlichmachung der staatlichen Ordnung, staatlicher oder gesellschaftlicher Organe oder von deren Tätigkeit oder Maßnahmen sowie von Symbolen des Staates oder gesellschaftlicher Organisationen und schließlich die Kundgabe von Äußerungen faschistischen oder militaristischen Inhalts in der Öffentlichkeit (§§ 220, 222 StGB). Enge Berührung mit dem Staatsschutz hat auch der Tatbestand der „faschistischen Propaganda, Völker- oder Rassenhetze“ (§ 92 StGB), da das Erfordernis der „Eignung zur Vorbereitung eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit“ sehr unbestimmt ist.

Sabotage

485. In der Bundesrepublik ist strafbar

- das Sichbereithalten zu Sachbeschädigungen und deren Vorbereitung im Auftrag von Regierungen, Vereinigungen oder Einrichtungen außerhalb des Bundesgebietes (§ 87 StGB),
- die Lahmlegung wichtiger öffentlicher Betriebe und Versorgungseinrichtungen (§§ 88, 316 b, 317 StGB),
- die Beschädigung von Wehrmitteln unter Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik, der Schlagkraft der Truppe oder von Menschenleben (§ 109 e StGB),
- die Verbreitung bewußt unwahrer Behauptungen zur Behinderung der Bundeswehr (§ 109 d StGB).

In der DDR ist strafbar

- die Durchführung oder Vorbereitung von Sprengungen, Brandstiftungen, Zerstörungen und Gewaltakten mit dem Ziel, Widerstand gegen die sozialistische Staats- oder Gesellschaftsordnung oder die Ordnung an der Staatsgrenze der DDR zu leisten oder hervorzurufen (§ 101 StGB),
- die Beschädigung von Gegenständen mit dem Ziel, die Volkswirtschaft, die sozialistische Staatsmacht oder die Verteidigungskraft der DDR zu schädigen (§ 103 StGB),
- die „Durchkreuzung oder Desorganisation“ der planmäßigen Entwicklung der Volkswirtschaft oder einzelner Betriebe, der Tätigkeit der Staatsorgane oder gesellschaftlicher Organisationen, der Verteidigungskraft oder Verteidigungsmaß-

Kapitel V

nahmen durch Irreführung, Behinderung, Mißbrauch der Stellung oder Pflichtverletzung mit dem Ziel, die sozialistische Staats- oder Gesellschaftsordnung der DDR zu schädigen (§ 104 StGB).

Zersetzung

486. Nur in der Bundesrepublik besteht eine Strafvorschrift gegen die Einwirkung auf Angehörige der Bundeswehr oder eines öffentlichen Sicherheitsorgans, um deren Bereitschaft zum Schutz der Sicherheit der Bundesrepublik oder der verfassungsmäßigen Ordnung zu untergraben (§ 89 StGB). Allerdings verlangt diese Vorschrift planmäßiges Handeln und den absichtlichen Einsatz für Bestrebungen gegen Bestand oder Sicherheit der Bundesrepublik oder Verfassungsgrundsätze und ist damit bis zur Bedeutungslosigkeit eingeschränkt. In der DDR kommen in derartigen Fällen § 104 StGB sowie die Anstiftung zur Befehlsverweigerung zum Zuge.

„Abwerbung“ und Verlassen des Staatsgebietes

487. In der Bundesrepublik kollidiert das Interesse des Staates an einer großen Bevölkerungszahl mit dem Recht des einzelnen auf freie Auswanderung⁸⁸. Daher finden sich nur Bestimmungen zum Schutz des einzelnen vor Verschleppung ins Ausland, gegen die geschäftsmäßige betrügerische Verleitung zur Auswanderung (§ 144 StGB) und die Verleitung von Frauen zur Auswanderung mit dem Ziel, sie der Gewerbsunzucht zuzuführen (§ 48 des Gesetzes über das Auswanderungswesen). Das Verbot der Ausreise ohne Paß⁸⁹ dient nur der Kontrolle und wird nur mit einer Höchststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe gesichert.

In der DDR ist die „Verbringung“ von Menschen in in Gebiete außerhalb der DDR schon bei einer bloßen „Täuschung“ strafbar (§ 132 StGB), worunter sich leicht Schilderungen der Zustände in diesen Gebieten fassen lassen. Auch bei der Kindesentführung wirkt die Absicht der Verbringung ins Ausland qualifizierend (§ 144 Abs. 3 StGB).

Darüber hinaus gilt das Unternehmen, d. h. die Vorbereitung, der „Ausschleusung“ von Einwohnern der DDR mit dem Ziel, die DDR zu schädigen, oder im Zusammenhang mit Organisationen, Einrichtungen, Gruppen oder Personen, die einen Kampf gegen die DDR führen, oder mit Wirtschaftsunternehmen als „staatsfeindlicher Menschenhandel“, der Freiheitsstrafe von 2 bis 15 Jahren nach sich zieht (§ 105 StGB).

Das Verlassen der DDR „ohne Genehmigung“, die Nichtrückkehr in die DDR und das Erschleichen einer Genehmigung werden mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren, bei „gefährlichen Methoden“, Dokumentenfälschung oder Ausnutzung von Verstecken oder bei Vorstrafen mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht (§ 213 StGB). „Zerstörungen“ und „Gewaltakte“ an der Staatsgrenze werden als „Terror“ mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, in schweren Fällen sogar mit der Todesstrafe bedroht (§ 101 StGB).

Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen

488. Sowohl das Strafrecht der Bundesrepublik als auch das der DDR stellen die Wahlfälschung und die Wählernötigung durch Gewalt, Drohung oder Täuschung unter Strafe (§§ 107 ff. StGB BRD; §§ 210 f. StGB DDR). Die Wahlfälschung ist in der DDR allerdings nur bei Mitgliedern und Beauftragten von Wahlkommissionen strafbar; auch sonst geht der strafrechtliche Schutz der Wahlen in der Bundesrepublik sehr viel weiter als in der DDR (Wahlverhinderung, Verletzung des Wahlheimnisses, Wahlbestechung).

Widerstand gegen die Staatsgewalt

489. In der Bundesrepublik ist der Widerstand gegenüber Vollstreckungsbeamten im Verhältnis zu der rechtswidrigen Nötigung von Privatpersonen privilegiert (§ 113 StGB). Bei Rechtswidrigkeit der Amtshandlung und bei unvermeidbarer irrtümlicher Annahme der Rechtswidrigkeit und Unzumutbarkeit von Rechtsbehelfen ist die Tat straflos; in anderen Fällen des Irrtums kann von Strafe abgesehen oder die Strafe gemildert werden.

In der DDR fehlt die Privilegierung; vielmehr ist die Strafe für den Widerstand gegen Angehörige der staatlichen Organe, die zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit tätig sind, gegenüber der Nötigung verschärft (§ 212 StGB).

Gleichgestellt sind den Beamten in beiden Staaten Privatpersonen, die auftragsgemäß bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben mitwirken. Dies wirkt sich in der Bundesrepublik als eine Verschlechterung, in der DDR als eine Verstärkung von deren Schutz aus.

In der DDR sind darüber hinaus Tötlichkeiten gegen alle Bürger „wegen ihrer staatlichen oder gesellschaftlichen Tätigkeit“ unter erhöhte Strafdrohung gestellt (§ 214 StGB).

Unerlaubte Ansammlung, Landfriedensbruch

490. In der Bundesrepublik stellt die Nichtentfernung aus einer öffentlichen Ansammlung trotz dreimaliger rechtmäßiger Aufforderung der zuständigen Organe seit 1970 nur noch eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit Geldbuße bis 1000 DM geahndet werden kann (Artikel 2 3. StrRG). In der DDR genügt eine einmalige Aufforderung der Sicherheitsorgane. Haftstrafe bis zu sechs Wochen oder Geldstrafe bis zu 10 000 Mark (§ 217 StGB).

In der Bundesrepublik ist ferner die Beteiligung an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohungen mit einer Gewalttätigkeit strafbar, die aus einer Menschenmenge heraus in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise begangen werden (§§ 125 f. StGB).

In der DDR findet sich demgegenüber nach dem Vorbild der UdSSR eine Vermischung von Gewalttätigkeiten, Drohungen, groben Belästigungen und böswilligen Sachbeschädigungen zu dem sogenannten „Rowdytum“ (§§ 215 f. StGB).

Verbotene Vereinigungen

491. In der Bundesrepublik ist neben der Bildung bewaffneter Gruppen (§ 127 StGB) die Beteiligung an Vereinigungen strafbar, deren Zwecke oder Tätigkeit vorwiegend auf die Begehung strafbarer Handlungen gerichtet sind (§ 129 StGB).

In der DDR ist demgegenüber schon die Beteiligung an einer Vereinigung, um gesetzwidrige Ziele zu verfolgen, strafbar; auch ohne gesetzwidrige Zielsetzung gilt eine unbefugte Vereinstätigkeit als Ordnungswidrigkeit (§ 218 StGB).

Verbotene Äußerungen

492. Während in der Bundesrepublik die öffentliche Aufforderung zu mit Strafe bedrohten Handlungen auch strafbar ist, wenn sie erfolglos bleibt (§ 111 StGB), gilt dies in der DDR nur für die Aufforderung zum Widerstand gegen die „sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung“ (§ 106 Abs. 1 Nr. 2 StGB).

Der Tatbestand der Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung eines gemeingefährlichen Verbrechens in der Bundesrepublik (§ 126 StGB) findet sich in der DDR als Verbrechen gegen den Staat in § 106 Abs. 1 Nr. 2 StGB und ist im übrigen im Rowdium (§ 215 StGB) enthalten.

In der Bundesrepublik enthält das Strafgesetzbuch ferner den Tatbestand des Angriffs auf die Menschenwürde durch Aufstachelung zum Haß gegen Teile der Bevölkerung, Aufforderung zu Gewalt- und Willkürmaßnahmen gegen sie oder Beschimpfung (§ 130 StGB). In der DDR befassen sich verschiedene Vorschriften mit ähnlichen Problemen:

- die Aufreizung zur Verfolgung von Anhängern der Friedensbewegung (§ 89 StGB),
- die faschistische Völker- oder Rassenhetze (§ 92 StGB),
- die Beleidigung wegen Zugehörigkeit zu einem anderen Volk, einer anderen Nation oder Rasse (§ 140 StGB),
- Äußerungen faschistischen Charakters (§ 220 Abs. 2 StGB).

Nur in der Bundesrepublik findet sich schließlich der Tatbestand der Belohnung oder öffentlichen Billigung bestimmter schwerer Straftaten (§ 140 StGB).

Gefangenenerbeirung

493. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR ist die Befreiung von Gefangenen und anderen behördlich Verwahrten sowie die Meuterei von Gefangenen mit Strafe bedroht (§§ 120 ff. StGB BRD; §§ 235 f. StGB DDR). Dagegen ist die Selbstbefreiung von Gefangenen nur in der DDR strafbar (§ 237 StGB), während in der Bundesrepublik dem Gefangenen sein Freiheitsdrang verziehen wird.

Verletzung amtlichen Gewahrsams

494. Beschädigung oder Beiseiteschaffung amtlich aufbewahrter, gepfändeter oder beschlagnahmter Gegenstände und Siegelbruch werden in der Bundesrepublik und in der DDR bestraft (§§ 133, 136, 137 StGB BRD; § 239 StGB DDR). In der DDR ist Voraussetzung für eine Bestrafung die Absicht, einen erheblichen Nachteil zu verursachen, beim Fehlen einer derartigen Absicht liegt eine Ordnungswidrigkeit vor (§ 30 OWVO).

Falschaussage und Meineid

495. Eine wesentliche Abweichung zwischen dem Recht der Bundesrepublik (§§ 153 ff. StGB) und der DDR (§§ 230 ff. StGB) ergibt sich daraus, daß in der DDR der Eid und damit auch der Meineid sowie der fahrlässige Falscheid abgeschafft ist. Entsprechende Erwägungen bestehen jedoch auch in der Bundesrepublik. In der DDR sind neben falschen Zeugen- und Sachverständigenaussagen auch Falschaussagen von Prozeßparteien strafbar, während dies in der Bundesrepublik nur für die eidliche Parteivernehmung gilt. In beiden Staaten kann von Strafe abgesehen werden, wenn die Falschaussage rechtzeitig berichtigt wurde oder zum Schutz des Täters oder seiner Angehörigen vor einer Strafverfolgung erfolgte.

Vortäuschung und Falschverdächtigung

496. In der Bundesrepublik (§§ 145 d, 164 StGB) und in der DDR (§§ 228 f. StGB) sind die Vortäuschung von Straftaten und die falsche Verdächtigung wider besseres Wissen strafbar.

Begünstigung

497. Das Beistandleisten nach einem Verbrechen oder Vergehen ist in der Bundesrepublik (§§ 257 ff. StGB) und in der DDR (§ 233 StGB) strafbar, wenn es in der Absicht erfolgt, den Täter der Bestrafung zu entziehen oder ihm die Vorteile aus der Straftat zu sichern. Die Begünstigung zur Sicherung naher Angehöriger vor einer Strafverfolgung bleibt strafflos.

Nichtanzeige von Straftaten

498. Sowohl in der Bundesrepublik (§ 138 StGB) als auch in der DDR (§ 225 StGB) ist die Nichtanzeige drohender schwerer Straftaten strafbar. Unterschiedlich ist jedoch der Kreis dieser Straftaten. Während von den politischen Straftaten in der Bundesrepublik nur Friedens-, Hoch- und Landesverrat anzeigepflichtig sind, müssen in der DDR nahezu alle Delikte gegen „den Frieden“ und die DDR angezeigt werden. Ferner sind in der DDR im Gegensatz zur Bundesrepublik anzeigepflichtig der ungesetzliche Grenzübertritt in sogenannten, jedoch fast regelmäßig gegebenen, schweren Fällen und die Fahnenflucht. Während sich die Anzeigepflicht bei den Delikten gegen das Leben und bei den gemeingefährlichen Delikten im wesentlichen deckt, sind in der Bundesrepublik stärker als in der DDR Delikte gegen den einzelnen anzeigepflichtig, nämlich Raub

Kapitel V

und räuberische Erpressung, Menschenraub, Verschleppung, erpresserische Kindesentführung und Mädchenhandel. Die Höchststrafe beträgt in der Bundesrepublik fünf, in der DDR zehn Jahre.

Hinsichtlich der Ausnahmen von der Anzeigepflicht ist das Recht der DDR strenger als das der Bundesrepublik. Während hier Geistliche immer und Angehörige, Rechtsanwälte, Verteidiger und Ärzte dann straflos bleiben, wenn sie sich ernsthaft um eine Erfolgsverhinderung bemüht haben (Ausnahme: Mord und Totschlag), und schließlich eine anderweitige Erfolgsverhinderung zur Straffreiheit führt (§ 139 StGB), kann in der DDR nur bei Angehörigen und anderweitiger Erfolgsverhinderung, freilich auch schon bei ernsthaften Bemühungen darum, von Strafe abgesehen werden (§ 226 StGB).

Die leichtfertige Nichtanzeige ist nur in der Bundesrepublik strafbar.

Amtsdelikte

499. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR sind Bestechlichkeit und Bestechung von Beamten und Angestellten unter Strafe gestellt (§§ 331 ff. StGB, VO gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen, § 12 UWG BRD; §§ 247 f. StGB DDR).

Außerdem finden sich in beiden Rechtsordnungen Sonderbestimmungen gegen Delikte auf dem Gebiet der Rechtspflege, nämlich Rechtsbeugung, Aussageerpressung, Verfolgung Unschuldiger, unzulässige Strafvollstreckung und Begünstigung im Amt (§§ 336, 343 bis 346 StGB BRD; § 244 StGB DDR).

In beiden deutschen Rechtsordnungen ist schließlich die unbefugte Öffnung und die Unterdrückung von Postsendungen und Telegrammen sowie die unbefugte Weitergabe telefonischer Mitteilungen unter Strafe gestellt (§§ 354 f. StGB BRD; §§ 202 f. StGB DDR). Befugnisse zur Durchbrechung ergeben sich aus den Strafprozeßordnungen, bei Verdacht politischer Delikte in der Bundesrepublik außerdem aus dem umstrittenen Abhörsgesetz⁹⁰, während in der DDR eine umfassende Überwachung durch das Ministerium für Staatssicherheit ohne gesetzliche Grundlage erfolgt.

Das Strafgesetzbuch der Bundesrepublik enthält unter den „Verbrechen und Vergehen im Amt“ noch eine Reihe bloßer Strafverschärfungen für Beamte bei allgemeinen Delikten, sogenannte unechte Amtsdelikte, die in der DDR — im Einklang mit Reformvorstellungen in der Bundesrepublik — entfallen sind.

Die Amtsanmaßung sowie das unbefugte Tragen von Uniformen sind in beiden deutschen Rechtsordnungen in gleicher Weise unter Strafe gestellt (§§ 132 f. StGB BRD; § 224 StGB DDR).

Der Schutz fremder Völker und Staaten

500. Sowohl in der Bundesrepublik (§§ 80 f. StGB) als auch in der DDR (§§ 85 ff. StGB) finden sich Tatbestände gegen die Vorbereitung und Propagierung von Angriffskriegen. In beiden Gesetz-

büchern sind diese Tatbestände jedoch mehr oder weniger zu einem Schutz des eigenen Staates umfunktioniert⁹¹. In der Bundesrepublik muß durch die Vorbereitung des Angriffskrieges „die Gefahr eines Krieges für die Bundesrepublik Deutschland herbeigeführt“ werden. In der DDR ergibt sich diese Umfunktionierung aus der Leninschen Kriegsthese, nach der die sozialistischen Staaten ihrer Natur nach keine Angriffskriege führen könne, während die Kriege der imperialistischen Staaten regelmäßig Angriffskriege darstellen⁹². In der Überschrift des Kapitels wird als Schutzobjekt an erster Stelle die Souveränität der DDR genannt. Während sich das Verbot in der Bundesrepublik auf Angriffskriege beschränkt, an denen die Bundesrepublik beteiligt sein soll, erfaßt das Recht der DDR die Vorbereitung jeglichen Angriffskrieges, auch durch Ausländer im Ausland gegen fremde Staaten.

Das Strafgesetzbuch der DDR enthält darüber hinaus den Tatbestand der Durchführung oder Vorbereitung von „Aggressionsakten gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit der DDR oder eines anderen Staates“ (§ 86). Hierunter sollen z. B. das Werfen gefährlicher Gegenstände über die Grenze, deren Untertunnelung oder das Ausüben von Druck auf andere Staaten zur Durchsetzung der Hallstein-Doktrin fallen⁹³.

Neben der Propagierung von Angriffskriegen und Aggressionsakten ist in der DDR auch die Propagierung der Anwendung von Atomwaffen strafbar, ferner die Aufforderung zum Bruch friedensschützender völkerrechtlicher Vereinbarungen und zur Verfolgung von Anhängern der Friedensbewegung sowie deren Verfolgung, die friedensgefährdende Boykott-hetze gegen andere Völker sowie die Propagierung der Wiederaufrichtung des aggressiven deutschen Militarismus und Imperialismus oder der Einbeziehung Deutschlands in einen aggressiven Militärblock (§ 89 StGB; Gesetz zum Schutze des Friedens⁹⁴).

Beide Strafgesetzbücher enthalten ferner Tatbestände gegen den Völkermord (Genozid) (§ 220 a StGB BRD; § 91 StGB DDR) wobei in der Bundesrepublik eine Umschreibung in Einzeltatbeständen erfolgt ist, während das Strafgesetzbuch der DDR eine bedenkliche Generalklausel enthält. In der DDR besteht überdies ein Verbot „faschistischer Propaganda, Völker- oder Rassenhetze“, das jedoch durch das bloße Erfordernis der „Eignung, zur Vorbereitung eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit aufzuhetzen“, nur unscharf umrissen ist und entsprechende Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet (§ 92).

In der DDR ist ferner die Teilnahme an kriegerischen Handlungen zur Unterdrückung eines Volkes (§ 88 StGB) und die Verletzung des Kriegsrechts (§ 93 StGB) unter Strafe gestellt, während in der Bundesrepublik bisher nur ein nicht veröffentlichter Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Wehrstrafgesetzes besteht⁹⁵.

Für die hier genannten Delikte ist in der DDR die Berufung auf den Befehlsnotstand ausgeschlossen (§ 95 StGB).

In der DDR gelten „in Verwirklichung der Prinzipien des sozialistischen Internationalismus“ alle Tatbestände der Staatsverbrechen auch zum Schutz der übrigen sozialistischen Staaten und ihrer Organe (§ 108 StGB). Eine in der Ausgestaltung detailliertere, aber im Ergebnis gleiche Ausdehnung findet sich in der Bundesrepublik zugunsten der NATO-Staaten (4. StAG). Strafbar sind ferner sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR die Beleidigung führender Repräsentanten fremder Staaten und die Zerstörung oder Beschimpfung ausländischer Staatssymbole (§§ 103 f. StGB BRD; §§ 221 f. StGB DDR). Während die Bundesrepublik außerdem führenden Repräsentanten fremder Staaten beim Aufenthalt im Inland einen gesteigerten Schutz vor Angriffen auf Leib oder Leben gewährt (§ 102 StGB), sieht das Strafrecht der DDR für jegliche Gewaltanwendung oder -androhung gegenüber Angehörigen fremder Staaten oder Völker mit der Absicht, die Beziehungen zur DDR zu stören, Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren vor (§ 109 StGB).

3. Die Sanktionen

a) Die Strafzwecke

501. Die Strafen und Maßregeln, die das Strafgesetzbuch der Bundesrepublik vorsieht, und die „Maßnahmen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit“, von denen das Strafgesetzbuch der DDR spricht, stellen staatliche und gesellschaftliche Zwangseingriffe gegenüber den Rechtsgenossen dar, ohne die das Recht weder in der Bundesrepublik noch in der DDR auskommen kann.

Eine umfassende Definition der Strafzwecke hat der Gesetzgeber in der Bundesrepublik — anders als in der DDR — bewußt vermieden (zu den Strafzwecken vgl. oben, Textziffer 428)⁹⁶. Die Strafzwecke kommen allerdings in den Leitgesichtspunkten zum Ausdruck, die die Strafgesetzbücher der Bundesrepublik sowie der DDR für die Strafzumessung formulieren (dazu unten, Textziffer 532). Beide deutschen Strafgesetzbücher gehen dabei vom Grundsatz der Schuldstrafe aus⁹⁷. Teilweise anders als in der Bundesrepublik werden dagegen in der DDR die einzelnen Strafzwecke und damit auch die Strafzumessungsgesichtspunkte gewichtet. Insbesondere sieht der Strafgesetzbuch in der DDR in der Schuld des Täters nicht, wie in der Bundesrepublik (§ 13 Abs. 1 StGB BRD), die „Grundlage für die Zumessung der Strafe“, sondern nur einen unter mehreren dabei zu berücksichtigenden Umständen (§ 61 Abs. 1 StGB DDR).

Der Strafgesetzbuch in der DDR bestimmt die Wichtigkeit der verschiedenen Strafzwecke unterschiedlich für die einzelnen Straftaten. Die Strafen ohne Freiheitsentzug sollen in erster Linie dem Zweck dienen, „den Täter zur eigenen Bewährung

und Wiedergutmachung anzuhalten, damit er künftig seiner gesellschaftlichen Verantwortung gerecht wird“. In diesen Strafen soll sich „die erzieherische Kraft“ der sozialistischen Kollektive und gesellschaftlichen Organisationen entfalten (§ 30 Abs. 3 StGB DDR). Hier steht der Erziehungsgedanke, den die Strafrechtstheorie der DDR als „das Wesentliche und das Neue an der Strafe im Sozialismus“ bezeichnet⁹⁸, im Vordergrund. Dagegen soll die Freiheitsstrafe in erster Linie „dem Täter und anderen Bürgern die Schwere und Verwerflichkeit der Straftat und die Unantastbarkeit der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung bewußt machen“ und damit generalpräventive Wirkung entfalten, sodann dem Bestraften seine Verantwortung und Verpflichtung zur Bewährung nachdrücklich aufzeigen und schließlich seiner Resozialisierung dienen (vgl. § 39 Abs. 2 StGB DDR). Den Schutz- und Unterdrückungszweck stellt der Strafgesetzbuch der DDR bei denjenigen Straftaten in den Mittelpunkt, in denen „Überreste der kapitalistischen Zeit“ und systemfeindliche Einflüsse gesehen werden, vor allem bei den gegen den Frieden und gegen die DDR gerichteten Straftaten.

b) Das System der Sanktionen

Zweispuriges und einspuriges System

502. Das System der strafrechtlichen Rechtsfolgen in der Bundesrepublik wurde durch das 1. und 2. Strafrechtsreformgesetz erneuert⁹⁹. Das Sanktionensystem der Bundesrepublik unterscheidet zwischen Strafen, deren Verhängung an Schuld gebunden ist, und Maßregeln der Besserung und Sicherung, die den gefährlichen Täter bessern oder die Gesellschaft vor ihm schützen sollen und von denen einige auch bei Schuldunfähigkeit verhängt werden können.

Der Strafgesetzbuch in der DDR versteht dagegen die strafrechtlichen Sanktionen einheitlich als „Maßnahmen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit“, ohne Strafen und Maßregeln ausdrücklich zu unterscheiden. Auch das Strafrecht der DDR kennt jedoch neben den Strafen schuldunabhängige Einwirkungsmöglichkeiten auf Straffällige, die den Maßregeln in der Bundesrepublik teilweise vergleichbar sind.

Reform der Strafen

503. Ein wesentliches Ziel der Reform des Sanktionensystems in der Bundesrepublik ist es, die Resozialisierung Straffälliger zu fördern. Dem sollen die Abschaffung der Zuchthausstrafe sowie der Haftstrafe und die Einführung der einheitlichen Freiheitsstrafe, die Einschränkung kurzer Freiheitsstrafen unter sechs Monaten, die Neuregelung der Strafaußsetzung zur Bewährung und die Aussetzung des Strafrestes dienen.

Kapitel V

Das System der einzelnen Sanktionen

504. Das strafrechtliche Sanktionensystem der Bundesrepublik gliedert sich in seiner neuen Form¹⁰⁰ folgendermaßen:

Strafen*Hauptstrafen:*

Freiheitsstrafe (mit Strafaussetzung zur Bewährung sowie Aussetzung des Strafrestes),
Strafarrest (für Soldaten),
Geldstrafe.

Nebenstrafe:

Fahrverbot.

Nebenfolgen:

Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit, des Stimmrechts.

Maßnahmen*Maßregeln der Besserung und Sicherung**Freiheitsentziehende Maßregeln:*

Unterbringung in einer psychiatrischen Krankenanstalt,
Unterbringung in einer Entziehungsanstalt,
Unterbringung in einer sozialtherapeutischen Anstalt,
Unterbringung in der Sicherungsverwahrung.

Maßregeln ohne Freiheitsentziehung:

Führungsaufsicht,
Entziehung der Fahrerlaubnis,
Berufsverbot.

Sonstige Maßnahmen

Verfall (rechtswidrigen Vermögensvorteils),
Einziehung von Gegenständen,
Unbrauchbarmachung.

In der DDR gliedert sich das Sanktionensystem in folgender Weise:

Erziehungsmaßnahmen der Gesellschaftlichen Gerichte**Strafen staatlicher Gerichte***Strafen ohne Freiheitsentziehung:*

Verurteilung auf Bewährung (verbunden mit Übernahme einer Bürgschaft für den Verurteilten oder Verpflichtung zur Bewährung am Arbeitsplatz),
Geldstrafe als Hauptstrafe,
öffentlicher Tadel.

Strafen mit Freiheitsentziehung:

Freiheitsstrafe (mit Strafaussetzung zur Bewährung sowie Aussetzung des Strafrechts),
Haftstrafe,

Arbeitserziehung,
Strafarrest (für Militärpersonen),
Todesstrafe.

Zusatzstrafen

Geldstrafe als Zusatzstrafe,
öffentliche Bekanntmachung der Verurteilung,
Aufenthaltsbeschränkung,
Tätigkeitsverbot,
Entzug der Fahrerlaubnis oder anderer Erlaubnisse,
Einziehung von Gegenständen,
Vermögenseinziehung,
Aberkennung staatsbürgerlicher Rechte.

Sonstige strafrechtliche Rechtsfolgen*Ausweisung**Staatliche Kontrollmaßnahmen:*

Verpflichtung zur Meldung bei der Volkspolizei,
Aufenthaltsverbot,
Verbot des Umgangs mit bestimmten Personen,
Anordnung fachärztlicher Behandlung und Einweisung in psychiatrische Einrichtungen

Beide Strafrechtsordnungen weisen damit eine Vielfalt von teilweise ähnlichen, teilweise abweichenden Rechtsfolgen einer Straftat auf. Und in beiden Ordnungen haben die Strafrechtsreformen zu einer weiteren Differenzierung des Sanktionensystems mit der übereinstimmenden Tendenz geführt, die Resozialisierung des Straffälligen durch Einwirkungen ohne Freiheitsentzug zu erleichtern.

Todesstrafe

505. In der Bundesrepublik wurde die Todesstrafe durch Artikel 102 GG im Jahre 1949 abgeschafft.

Die DDR dagegen behielt die Todesstrafe als schwerste Straftat bei (§ 60 StGB DDR)¹⁰¹. Das Strafgesetzbuch der DDR droht die Todesstrafe wegen einer Anzahl schwerer Fälle von politischen Delikten und Militärstraftaten und bei Mord an. Sie wird jedoch in keinem Falle zwingend vorgeschrieben. Zur Begründung der Todesstrafe heißt es: „Indem die Todesstrafe der Sicherung und dem zuverlässigen Schutz unseres souveränen sozialistischen Staates, der Erhaltung des Friedens und dem Leben der Bürger dient, trägt sie einen humanistischen Charakter. Sie gegenüber jenen Tätern zur Anwendung zu bringen, die durch schwerste Verbrechen das Leben unseres Volkes, den Bestand unserer Nation bedrohen, ist unabdingbares Gebot sozialistischer Gerechtigkeit ... die Todesstrafe bewirkt den endgültigen Ausschluß des Täters aus dem Leben der Gesellschaft“¹⁰². Das Oberste Gericht der DDR führt dazu aus: Zwar könne auf die Todesstrafe „noch nicht völlig verzichtet werden; sie findet jedoch zum Schutz der Lebensinteressen des Staates und seiner Bürger nur dann Anwendung, wenn ihr Ausspruch als schwerste Strafmaßnahme des sozialistischen Strafrechts unumgänglich ist“¹⁰³.

Lebenslange Freiheitsstrafe

506. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR kann eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängt werden.

Zeitlich begrenzte Freiheitsstrafen

Die Freiheitsstrafe in der Bundesrepublik ist, sofern das Gesetz nicht eine lebenslängliche Freiheitsstrafe androht, zeitlich begrenzt. Ihre Mindestdauer beträgt einen Tag, ab 1973 einen Monat, ihre Höchstdauer fünfzehn Jahre.

Zu den kriminalpolitischen Reformmaßnahmen in der Bundesrepublik gehört die Einschränkung der kurzfristigen Freiheitsstrafen wegen ihrer negativen Folgen (kein wirksamer positiver Einfluß auf den Betroffenen, Gefahr krimineller „Ansteckung“, wozu auch die Überlastung der Strafanstalten beiträgt). Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten sollen daher in der Bundesrepublik nur noch im Ausnahmefall verhängt werden: „Wenn besondere Umstände, die in der Tat oder der Persönlichkeit des Täters liegen, die Verhängung einer Freiheitsstrafe zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung unerlässlich machen“ (§ 14 Abs. 1 StGB BRD; § 47 Abs. 1 StGB BRD i. d. F. 2. StrRG).

Auch in der DDR ist der Anwendungsbereich der kurzen Freiheitsstrafe eingeschränkt worden. Die Mindestdauer der Freiheitsstrafe beträgt dort sechs Monate, die Höchstdauer fünfzehn Jahre. Ausnahmsweise erlaubt das Strafgesetzbuch der DDR jedoch auch Freiheitsstrafen von drei bis zu sechs Monaten, wenn die verletzte Strafnorm daneben auch Strafen ohne Freiheitsentzug androht. Da dies in

vielen Vorschriften der Fall ist, bleibt damit der Anwendungsbereich kurzzeitiger Freiheitsstrafen in der DDR immer noch beträchtlich.

Haftstrafe

507. Kurzzeitigen Freiheitsentzug für die Dauer von einer bis zu sechs Wochen ermöglicht in der DDR die vom Strafrichter verhängte Haftstrafe. Diese wird angewandt, wenn sie „zur unverzüglichen und nachdrücklichen Disziplinierung des Täters notwendig ist“ (§ 41 StGB DDR). Die Haftstrafe soll eine schnelle und wirksame Bekämpfung der „Aggressivität oder Auflehnung des Straftäters gegen die öffentliche Ordnung“ ermöglichen¹⁰⁴.

Arbeitserziehung

508. Die dritte Form freiheitsentziehender Strafmaßnahmen in der DDR ist die Arbeitserziehung. Sie soll angewandt werden, „wenn der Täter arbeitsfähig ist und auf Grund seines asozialen Verhaltens zur Arbeit erzogen werden muß“. Die Arbeitserziehung dauert mindestens ein Jahr und solange, bis der Erziehungserfolg eingetreten ist, darf jedoch die Obergrenze der Freiheitsstrafe, neben der sie angedroht ist, nicht überschreiten (§ 42 Abs. 1 StGB DDR).

Eine der Arbeitserziehung entsprechende Sanktion gibt es in der Bundesrepublik nicht mehr. Das Arbeitshaus ist 1969 abgeschafft worden.

Strafen ohne Freiheitsentzug und Strafaussetzung

509. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR sind die Einwirkungsmöglichkeiten auf Straffällige ohne Freiheitsentzug erweitert worden. Man will auf diese Weise die Eingliederung in die Gesellschaft erleichtern und die „entgesellschaftenden Nebenwirkungen der bisherigen unmittelbaren Freiheitsstrafen“¹⁰⁵ vermeiden.

Strafaussetzung zur Bewährung

510. In der Bundesrepublik setzt das Gericht die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe von nicht mehr als einem Jahr¹⁰⁶ zur Bewährung aus, wenn zu erwarten ist, „daß der Verurteilte sich schon die Verurteilung zur Warnung hat dienen lassen und künftig auch ohne die Einwirkungen des Strafvollzugs keine Straftaten mehr begehen wird“ (§ 23 Abs. 1 StGB BRD; § 56 Abs. 1 StGB BRD i. d. F. 2. StrRG). Bei einer Freiheitsstrafe unter sechs Monaten muß bei günstiger Prognose die Vollstreckung stets ausgesetzt werden. In Ausnahmefällen kann dies auch bei einer höheren Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren geschehen.

Das Gericht kann dem Verurteilten Auflagen machen: den Schaden wiedergutzumachen, eine Zahlung zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung zu leisten oder andere gemeinnützige Leistungen zu erbringen. Erforderlichenfalls werden dem Verurteilten für die Dauer der Bewährungszeit (mindestens zwei, höchstens fünf Jahre) bestimmte Weisungen erteilt: Anordnungen zu befolgen, die sich auf Aufenthalt, Ausbildung, Arbeit oder Freizeit beziehen,

Kapitel V

sich zu bestimmten Zeiten beim Gericht oder bei einer anderen Stelle zu melden, mit bestimmten Personen oder Gruppen nicht mehr umzugehen, seinen Unterhaltungspflichten nachzukommen u. a. Die wichtigste Weisung besteht darin, den Verurteilten, um ihn von weiteren Straftaten abzuhalten, einem Bewährungshelfer zu unterstellen.

In der Bundesrepublik leidet die Bewährungshilfe in der Praxis darunter, daß es zuwenig Bewährungshelfer gibt. Zumeist arbeiten die Bewährungshelfer hauptamtlich, nur weniger als 2 % sind ehrenamtlich tätig¹⁰⁷. Es wird angestrebt, die Bewährungshilfe zu intensivieren und vor allem die Zahl der Bewährungshelfer zu erhöhen.

Die DDR begegnet leichten Gesetzesverletzungen, deren Auswirkungen unbedeutend sind und deren Schaden 50 M nicht übersteigt (Verfehlungen), und weniger schweren, nicht gesellschaftgefährlichen, sondern nur gesellschaftswidrigen Straftaten (Vergehen) in erster Linie durch Erziehungsmaßnahmen der Gesellschaftlichen Gerichte sowie Verurteilung auf Bewährung durch staatliche Gerichte.

Erziehungsmaßnahmen Gesellschaftlicher Gerichte

511. Die Gesellschaftlichen Gerichte (vgl. in Kapitel Rechtspflege Textziffer 606) können wegen Verfehlungen sowie Vergehen, wenn im Hinblick auf die eingetretenen Folgen und die Schuld des Täters die Handlung „nicht erheblich gesellschaftswidrig“ und unter Berücksichtigung von Tat und Täterpersönlichkeit „eine wirksame erzieherische Einwirkung“ zu erwarten ist, folgende Erziehungsmaßnahmen beschließen: Verpflichtung, sich beim Geschädigten oder vor dem Kollektiv zu entschuldigen, Wiedergutmachung des Schadens, öffentliche Rücknahme einer Beleidigung, Aussprechen einer Rüge sowie Geldbußen von 5 bis zu 50 M, bei Eigentumsvergehen bis zu höchstens 150 M.

Rund 37 % der strafrechtlich zur Verantwortung gezogenen Täter in der DDR werden den Gesellschaftlichen Gerichten übergeben¹⁰⁸.

Verurteilung auf Bewährung

512. Bei der Verurteilung auf Bewährung — nicht zu verwechseln mit der Strafaussetzung zur Bewährung — in der DDR wird der Täter wegen der von ihm begangenen Straftat verurteilt, es wird jedoch keine Strafe gegen ihn ausgesprochen. Vielmehr droht das Urteil für den Fall, daß er schuldhaft die Bewährungspflichten (Wiedergutmachung, Bewährung am Arbeitsplatz, Verpflichtung, seiner Unterhaltungspflicht nachzukommen oder sich einer fachärztlichen Behandlung zu unterziehen u. a.) verletzt, eine besondere Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu zwei Jahren an. Bewährt sich der Täter, so beschließt das Gericht nach Ablauf der ein- bis zu dreijährigen Bewährungsfrist, daß er nicht mehr als bestraft gilt. Die Eintragung im Strafregister wird getilgt. Die Verurteilung auf Bewährung ist nur bei Vergehen, nicht bei Verbrechen und nur in den ausdrücklich vorgesehenen Fällen zulässig. Bei hartnäckig disziplinlosem Verhalten darf sie nur in Verbindung mit der Übernahme

einer Bürgschaft oder der Verpflichtung zur Bewährung am Arbeitsplatz ausgesprochen werden (§ 33, § 34 StGB).

Bürgschaft und Bewährung am Arbeitsplatz

513. Die Bürgschaft besteht in einer vom Gericht in der DDR bestätigten Selbstverpflichtung eines Bürgers oder Kollektivs, für die Dauer der Bewährungszeit die Verantwortung für den Rechtsverletzer zu übernehmen und erzieherisch auf ihn einzuwirken (§ 31 StGB).

514. Die Bewährung am Arbeitsplatz „soll den Täter durch die Einwirkung des Kollektivs am Arbeitsplatz zu einer verantwortungsbewußten Einstellung zur sozialistischen Arbeit und seinen anderen Pflichten erziehen“ (§ 34 StGB). Das Gericht kann den Straffälligen zu diesem Zweck verpflichten, seinen bisherigen oder einen ihm zuzuweisenden Arbeitsplatz nicht oder nur mit Zustimmung des Gerichts zu wechseln. Gleichzeitig verpflichtet es den Betrieb und seinen Leiter, die erzieherische Einwirkung auf den Verurteilten zu gewährleisten. Verurteilter und Betrieb sind daraufhin zum Abschluß eines Arbeitsvertrages verpflichtet. Das Gericht veranlaßt den Betrieb, in dem der Verurteilte arbeitet oder arbeiten soll, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen (§ 343 Abs. 1 StPO DDR). Auf diese Weise soll die Arbeitswelt und die engere soziale Umgebung des Straffälligen für dessen Resozialisierung aktiviert und in Anspruch genommen werden. Dies kommt dem Bestreben nach Entkriminalisierung geringfügiger Normverletzung und Vermeidung der schädlichen Nebenwirkungen des Freiheitsentzugs entgegen. Auf der anderen Seite kann diese Praxis ebenso wie die Einbeziehung der Arbeitskollektive in die Rechtsprechung durch Gesellschaftliche Gerichte zu weitgehenden Einwirkungen von Arbeitskollegen und anderen Beteiligten und Beauftragten in den persönlichen Lebenskreis des Betroffenen mit dem Ziel seiner Umerziehung führen.

In der Bundesrepublik erkennt man die Bedeutung derartiger Resozialisierungsversuche. Eine Einbeziehung privater Unternehmen in die Resozialisierung stößt hier jedoch auf Grenzen, die durch das privatwirtschaftliche System bedingt und durch die Verfassung gezogen sind.

Nach geltendem Recht können private Arbeitgeber nicht für die Beschäftigung von Straftentlassenen in Anspruch genommen werden. Auch könnten sich aus einer Heranziehung der Mitarbeiter von Betrieben zur erzieherischen Einwirkung auf Straftentlassene sowie für die davon betroffenen Straftentlassenen u. U. zu weitgehende Einschränkungen ihrer Persönlichkeits- und Freiheitsrechte ergeben.

515. In der Bundesrepublik und in der DDR bleibt den Gerichten die Möglichkeit, die Resozialisierungsversuche ohne Freiheitsentzug durch Strafaussetzung zur Bewährung bzw. Verurteilung auf Bewährung zu widerrufen, wenn der Täter erneut straffällig wird oder seine Bewährungspflichten verletzt, und dann die verhängte bzw. angedrohte Freiheitsstrafe zu vollstrecken.

Aussetzung der Vollstreckung einer Reststrafe

516. Beide Strafgesetze sehen die Aussetzung der Vollstreckung des Restes einer Freiheitsstrafe nach teilweiser Verbüßung zur Bewährung vor. In der Bundesrepublik setzt dies u. a. die Verbüßung von zwei Dritteln, unter besonderen Umständen nur der Hälfte der Strafe voraus. In der DDR wird der Vollzug einer Freiheitsstrafe ausgesetzt, wenn unter Berücksichtigung aller Umstände der Zweck der Strafe bereits mit oder auch ohne Teilverbüßung erreicht ist (§ 26 StGB BRD; § 45 StGB DDR).

Schuldspruch ohne Strafausspruch

517. In der Bundesrepublik steht dem Gericht ab 1973 in der Verwarnung mit Strafvorbehalt (§ 59 StGB BRD i. d. F. 2. StrRG) eine weitere Einwirkungsmöglichkeit auf den Straftäter ohne Freiheitsentzug zu Gebote, die der Verurteilung auf Bewährung in der DDR ähnelt, doch in ihrem Anwendungsbereich ungleich enger begrenzt ist. Das Gericht darf sich auf eine Verwarnung neben dem Schuldspruch nur beschränken, wenn der Täter eine Geldstrafe von nicht mehr als 180 Tagessätzen verwirkt hat, sein künftiges Verhalten günstig beurteilt werden kann, es aus besonderen Gründen angebracht ist, ihm von der Verurteilung zu Strafe zu verschonen, und die Verteidigung der Rechtsordnung seine Verurteilung zu Strafe nicht erfordert.

Geldstrafe

518. Die Geldstrafe wird in der Bundesrepublik ab 1973 in neuer Form angewendet, um die im Bereich der leichten und mittleren Kriminalität eingeschränkte kurzzeitige Freiheitsstrafe ersetzen zu können. Bisher wurde die Geldstrafe als Geldsummenstrafe (grundsätzlich bis zu höchstens 10 000 DM, in Fällen von Gewinnsucht bis zu höchstens 100 000 DM) verhängt (§ 27 StGB).

Die bisherige Strafbemessung hatte den Nachteil, daß sie vielfach den Mittellosen härter als den Wohlhabenden traf. Daran änderte auch die Bewilligung von Ratenzahlung bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Verurteilten nichts. Auch war nicht erkennbar, inwieweit die Höhe der Geldstrafe einerseits durch das Maß von Unrecht und Schuld, andererseits aber auch durch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters bedingt war¹⁰⁹. Ab 1973 wird die Geldstrafe nach Tagessätzen verhängt (§ 40 StGB BRD i. d. F. 2. StrRG) und beträgt mindestens 5 und höchstens 360 bei gleichzeitiger Aburteilung mehrerer Straftaten höchstens 720 Tagessätze. Der Tagessatz ist eine Bewertungseinheit und soll denjenigen Geldbetrag umfassen, dessen Einbuße dem Täter auf Grund seiner erzielbaren Einkünfte, seines verwertbaren Vermögens und seines tatsächlichen Lebenschnitts unter Berücksichtigung seiner Unterhaltungs- und sonstigen angemessenen Zahlungsverpflichtungen sowie seiner persönlichen Verhältnisse im Durchschnitt täglich zuzumuten ist¹¹⁰. Ein Tagessatz beträgt mindestens 2 DM und höchstens 1000 DM. Daraus folgen als Mindestbetrag einer Geldstrafe 10 DM und als Höchstsatz 360 000 DM, im Falle einer Gesamtstrafe 720 000 DM. Bei der Festset-

setzung der Geldstrafe bestimmt der Richter zunächst die Zahl der Tagessätze nach den allgemeinen Strafzumessungsregeln unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Täters. Diese werden erst bei der Festlegung der Höhe des Tagessatzes berücksichtigt.

In der DDR hat man an der herkömmlichen Geldstrafe festgehalten. Sie beträgt mindestens 50 M und höchstens 10 000 M, bei gewinnsüchtigen Straftaten bis zu 100 000 M. Ist die Geldstrafe uneinbringlich, so tritt an ihre Stelle in der Bundesrepublik und in der DDR eine Ersatzfreiheitsstrafe bis zu einem Jahr.

Öffentlicher Tadel

519. In der DDR kann das Gericht dem Täter die Mißbilligung seines Verhaltens durch einen öffentlichen Tadel aussprechen, wenn sein Vergehen keine erheblichen schädlichen Auswirkungen hatte und seine Schuld gering ist. Dabei kann von einer Eintragung im Strafregister wegen eines solchen Urteils Abstand genommen werden (§ 37 StGB).

Nebenstrafen und Nebenfolgen

520. Beide Rechtsordnungen sehen besondere Maßnahmen zur Disziplinierung der Verkehrsteilnehmer vor, in der Bundesrepublik ein kurzfristiges Fahrverbot als „Denkzettelstrafe“ oder den gänzlichen Entzug der Fahrerlaubnis als Sicherungsmaßregel, in der DDR den Entzug der Fahrerlaubnis als Zusatzstrafe.

Beide Strafgesetze erlauben bei Verbrechen Nebenstrafen in Form von Einschränkungen der staatsbürgerlichen Rechte. Den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte kennt die Bundesrepublik seit 1969 nicht mehr, wohl aber den Verlust des Rechts, öffentliche Ämter zu bekleiden, und des Wahlrechts. In der DDR können einem wegen Staatsverbrechens oder Mordes Verurteilten die staatsbürgerlichen Rechte auf zwei bis höchstens zehn Jahre aberkannt werden. In Verbindung mit einer Todesstrafe oder lebenslangen Freiheitsstrafe werden sie dauernd aberkannt.

Ohne Parallele in der Bundesrepublik ist die Sanktion der Vermögenseinziehung, die das Strafgesetzbuch der DDR bei politischen und schweren Wirtschaftsverbrechen vorsieht, wenn deswegen eine Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren ausgesprochen worden ist. Die Vermögenseinziehung kann das gesamte pfändbare Vermögen oder einzelne Vermögenswerte des Täters erfassen und vom Gericht im selbständigen Verfahren auch dann angeordnet werden, wenn ein Strafverfahren gegen den Täter nicht durchführbar ist. Das eingezogene Vermögen geht in Volkseigentum über. Eine derartige Sanktion wird in der Bundesrepublik insbesondere wegen ihrer harten Auswirkungen auf unschuldige Dritte (Familienmitglieder) abgelehnt.

c) Bekämpfung schuldgelöster Gefährlichkeit

521. Die Aufgabe des Strafrechts, die Rechtsordnung zu verteidigen und die Gesellschaft vor drohenden

Kapitel V

Rechtsverletzungen gefährlicher Täter zu schützen, kann nach den Erfahrungen der Strafrechtspraxis in der Bundesrepublik nicht allein mit Hilfe tatschuldabhängiger Strafen erreicht werden. Aus diesem Grund ist in der Bundesrepublik das System der Maßregeln der Besserung und Sicherung, die neben oder anstelle von Strafen angeordnet werden können, weiter entwickelt worden.

Die Anordnung derartiger Maßregeln ist an den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden: sie dürfen nicht angeordnet werden, wenn sie zur Bedeutung der vom Täter begangenen und zu erwartenden Taten sowie zu dem Grad der von ihm ausgehenden Gefahr außer Verhältnis stehen (§ 42 a StGB; § 62 StGB i. d. F. 2. StrRG).

In der DDR werden Strafen und andere Maßnahmen unter dem Begriff „Maßnahmen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit“ zusammengefaßt. Einzelne Strafrechtsfolgen im Strafgesetzbuch der DDR sind den Maßregeln in der Bundesrepublik inhaltlich vergleichbar. Auch das Strafgesetz der DDR belastet gefährliche Täter mit Rechtsfolgen, die über das Maß der Tatschuld hinausgehen. Insgesamt sind allerdings die gesetzlichen Möglichkeiten des Strafrichters, aus Gründen der Besserung und Sicherung freiheitsentziehende Maßnahmen zu ergreifen, in der DDR weniger differenziert als in der Bundesrepublik.

Maßregeln der Besserung und Sicherung

522. Von den sieben Maßregeln, die das Strafgesetzbuch der Bundesrepublik in seiner ab 1973 geltenden Fassung vorsieht, sind vier mit Freiheitsentzug verbunden:

- Unterbringung in einer psychiatrischen Krankenanstalt (bisher Heil- und Pflegeanstalt),
- Einweisung in eine Entziehungsanstalt,
- Sicherungsverwahrung (für gefährliche Hangtäter bei zu erwartenden erheblichen Straftaten),
- Einweisung in eine sozialtherapeutische Anstalt.

Sozialtherapeutische Anstalten

523. In den sozialtherapeutischen Anstalten (§ 65 StGB i. d. F. 2. StrRG), die übereinstimmend als die bedeutendste kriminalpolitische Neuerung der Strafrechtsreform gelten, soll künftig bestimmten Straftätern Lebenshilfe durch psychiatrische, psychologische und pädagogische Einwirkungen in geschlossenen Anstalten gegeben werden, um sie zu resozialisieren. Diese Maßregel erfaßt vier Tätergruppen: Rückfalltäter mit schweren Persönlichkeitsstörungen; gefährliche Triebtäter; gefährdete jüngere Täter, die wegen einer bereits vor Vollendung ihres 27. Lebensjahres begangenen Straftat zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden, vorher wegen begangener Straftaten einer Fürsorgeerziehung unterworfen waren und sich zu Hangtägern zu entwickeln drohen; schuldunfähige und vermindert schuldfähige Täter anstelle der Unterbringung in einer psychiatrischen Krankenanstalt,

wenn nach dem Zustand des Täters die besonderen therapeutischen Mittel und sozialen Hilfen einer ärztlich geleiteten sozialtherapeutischen Anstalt zu einer Resozialisierung angezeigt sind. Für das Behandlungsprogramm werden folgende Maßnahmen in Betracht gezogen: „Einzelhilfe und Einzeltherapie, Gruppenpädagogik und Gruppentherapie, progressive Formen des Vollzugs, selbstverantwortliche Mitwirkung des Eingewiesenen am Resozialisierungsvorgang, Ein- und Ausbau von Formen der Mit- und Selbstverwaltung, Kontaktpflege nach außen in differenzierten Formen, Arbeitspflicht, Möglichkeit der freiwilligen Kastration und medikamentösen Behandlung“¹¹¹. Die Unterbringung soll bis zur Erreichung ihres Zwecks, höchstens fünf Jahre andauern.

Zur Verwirklichung dieser — in Anlehnung an ausländische Vorbilder entwickelten — neuen Form des Strafvollzuges sind jedoch noch erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden. In der Bundesrepublik wird die Einrichtung von schätzungsweise 25 Anstalten mit je 200 Insassen für erforderlich gehalten. Der Personalbedarf für je 200 Insassen wird auf 12 Ärzte und Psychologen, 20 Sozialarbeiter und mindestens 75 Aufsichts- und Werkbeamte sowie 4 Lehrer geschätzt¹¹². Die in den sozialtherapeutischen Anstalten gewonnenen Erkenntnisse auf dem Gebiet der Behandlung von Kriminellen sollen für den gesamten Strafvollzug ausgewertet werden.

Die vier genannten freiheitsentziehenden Maßnahmen können weitgehend gegeneinander ausgewechselt werden, „wenn dadurch die Resozialisierung besser gefördert wird“¹¹³.

Einrichtungen für psychisch Kranke

524. In der DDR kann das Strafgericht nicht oder vermindert zurechnungsfähige Straftäter anstelle von oder neben anderen Maßnahmen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit in eine stationäre Einrichtung für psychisch Kranke einweisen (§ 15 Abs. 2; § 16 Abs. 3 StGB). Diese Maßnahme ist nicht notwendig auf eine vom Täter begangene Straftat bezogen, sondern kann auch unabhängig davon im allgemeinen Verfahren (durch die Zivilgerichte) angeordnet werden, wenn dies „zum Schutze von Leben oder Gesundheit des Kranken oder zur Abwehr einer ernststen Gefahr für andere Personen oder für das Zusammenleben der Bürger“ notwendig ist¹¹⁴. Die Einweisung kann unbefristet erfolgen. Sofern dies zur Verhütung weiterer Rechtsverletzungen notwendig ist, kann das Gericht in der DDR insbesondere einen vermindert zurechnungsfähigen Täter verpflichten, sich einer fachärztlichen Behandlung zu unterziehen (§ 27 Abs. 1 StGB). Auch in der Bundesrepublik besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Unterbringung unabhängig von der Begehung strafbarer Handlungen.

Kontrollmaßnahmen

525. In der Bundesrepublik wird von 1973 an mit der Maßregel der Führungsaufsicht das Ziel verfolgt, bestimmte Straftäter (z. B. Rückfällige, die eine zeitige Freiheitsstrafe verwirklicht haben; wer wegen einer Straftat, bei der das Gesetz die Zulässigkeit

von Führungsaufsicht vorsieht, Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verwirkt hat; Straftatlassene, die eine Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren wegen einer vorsätzlichen Straftat ohne Strafaussetzung voll verbüßt haben) zwei bis fünf Jahre lang zu überwachen.

Während der Führungsaufsicht kann die Lebensführung des Verurteilten durch teilweise weitgehende Weisungen des Gerichts in Bezug auf Wohnort, Umgang, Tätigkeit, Meldepflicht reglementiert werden.

In der DDR können rückfällige Straftäter nach ihrer Entlassung ein bis drei Jahre lang Maßnahmen zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung sowie im Falle einer Verurteilung wegen Verbrechens staatlichen Kontrollmaßnahmen unterworfen werden, wie der Verpflichtung, einen zugewiesenen Arbeitsplatz nicht zu wechseln, sich nicht in bestimmten Orten oder Gebieten der DDR aufzuhalten, sich regelmäßig bei einer Dienststelle der Volkspolizei zu melden, den Umgang mit bestimmten Personen zu meiden.

Eine in der Bundesrepublik unbekannte Strafmaßnahme stellt die befristete oder in Ausnahmefällen unbefristete Aufenthaltsbeschränkung oder Aufenthaltszuweisung dar (§§ 51; 52 StGB DDR). Diese Zusatzstrafe ermöglicht eine erhebliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Betroffenen.

d) Besondere Sanktionen für Jugendliche

Beide Staaten haben für die strafrechtliche Behandlung jugendlicher Täter besondere Regeln entwickelt, die Bundesrepublik im Jugendgerichtsgesetz ¹¹⁵, die DDR im 4. Kapitel des Strafgesetzbuchs, betreffend die „Besonderheiten der strafrechtlichen Verantwortlichkeit Jugendlicher“.

Übereinstimmend wird in der Bundesrepublik wie in der DDR das Jugendstrafrecht in erster Linie als Jugenderziehungsrecht gesehen ¹¹⁶.

Strafmündigkeit Jugendlicher

526. Die altersmäßigen Voraussetzungen für die strafrechtliche Verantwortlichkeit sind unterschiedlich geregelt. In der Bundesrepublik sind Kinder unter 14 Jahren strafunmündig. Bedingt strafmündig ist ein Jugendlicher, der 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist. Er ist strafrechtlich verantwortlich, „wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln“ (§ 3 JGG).

Auf Heranwachsende, die 18, aber noch nicht 21 Jahre alt sind, ist entweder das Erwachsenenstrafrecht oder das Jugendstrafrecht anwendbar. Das Jugendstrafrecht ist anzuwenden, wenn die Gesamtwürdigung der Persönlichkeit des Täters unter Berücksichtigung der Umweltbedingungen ergibt, daß er zur Zeit der Tat noch einem Jugendlichen gleichstand, oder wenn es sich bei der Tat nach Art, Umständen und Beweggründen um eine Jugendverfehlung handelt (§ 1 Abs. 2; § 105 Abs. 1 JGG).

In der DDR sind Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr strafunmündig. Jugendlicher ist, wer 14,

aber noch nicht 18 Jahre alt ist (§ 65 Abs. 2 StGB). Ein Jugendlicher wird als schuldfähig angesehen, „wenn er auf Grund des Entwicklungsstandes seiner Persönlichkeit fähig war, sich bei seiner Entscheidung zur Tat von den hierfür geltenden Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens leiten zu lassen“.

In der DDR gilt für über 18jährige keine Sonderregelung wegen ihrer strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Die Strafe kann jedoch bei zur Zeit der Tat noch nicht 21jährigen in einer Jugendstrafanstalt vollzogen werden, wenn dies auf Grund der persönlichen Entwicklung des Verurteilten geboten ist und wesentliche Mängel der elterlichen, schulischen und beruflichen Erziehung bei der Tat mitwirkten (§ 77 Abs. 4 StGB).

Erziehungsmaßregeln und Jugendstrafen

527. In der Bundesrepublik kann auf Jugendliche durch Erziehungsmaßregeln und, wenn diese nicht ausreichen, Zuchtmittel und Jugendstrafe eingewirkt werden. Die Jugendstrafe wird befristet (für mindestens sechs Monate und höchstens fünf Jahre, bei besonders schweren Verbrechen zehn Jahre) oder auf unbestimmte Dauer (für höchstens vier Jahre) verhängt. Zur Bewährung kann ihre Vollstreckung und unter bestimmten Voraussetzungen bereits die Verhängung ausgesetzt werden, wobei sich im letztgenannten Fall das Urteil auf einen Schuldspruch ohne Strafausspruch beschränkt.

In der DDR sind gegenüber Jugendlichen auch die im Erwachsenenstrafrecht angedrohten Maßnahmen strafrechtlicher Verantwortlichkeit (Entscheidung Gesellschaftlicher Gerichte, Strafen ohne Freiheitsentzug, Freiheitsstrafen) anwendbar. Die Verhängung einer Todesstrafe gegen Jugendliche ist unzulässig, die Geldstrafe auf 500 M begrenzt. Daneben kennt das Strafgesetzbuch der DDR als besondere Sanktionsarten für Jugendliche: Auferlegung besonderer Pflichten, Jugendhaft, Einweisung in ein Jugendhaus.

Verfahren gegen Jugendliche

528. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR gelten besondere Verfahrensgrundsätze im Strafverfahren gegen Jugendliche (§§ 47 ff. JGG BRD; §§ 69 ff. StPO DDR). Die Ermittlungen sind auf alle Umstände zu erstrecken, die zur Beurteilung der geistigen und körperlichen Eigenart des Jugendlichen dienen können. Die Erziehungsberechtigten sind zur Teilnahme am Verfahren berechtigt, in der DDR auch verpflichtet. Dort hat das Gericht auch in jedem Verfahren gegen Jugendliche zu prüfen, ob die Erziehungsberechtigten ihre Erziehungspflichten verletzt haben oder die Straftat durch Mängel in der Erziehungsarbeit der Schulen, Betriebe und anderen staatlichen und gesellschaftlichen Einrichtungen mitverursacht worden ist.

e) Gesetzliche und richterliche Strafzumessung

529. Strafen und Maßnahmen, mit denen auf den Täter eingewirkt und die Gesellschaft geschützt werden soll, werden vom Strafgesetzgeber und vom Strafrichter zugemessen. Das Strafgesetzbuch be-

Kapitel V

stimmt die Straforten und den Strafrahmen. Dem Richter bleibt es überlassen, innerhalb dieses Rahmens die für den Einzelfall gerechte Strafe nach seinem richterlichen Ermessen im Urteil festzusetzen. In der Bundesrepublik wie in der DDR wird in diesem Sinne „gerichtliche Strafzumessung als Individualisierung der gesetzlich vorgesehenen Strafe“ verstanden¹¹⁷. Nur in zwei Fällen sieht das Strafgesetzbuch der Bundesrepublik eine absolut bestimmte Strafe vor, die dem Richter keinen Spielraum läßt: die lebenslange Freiheitsstrafe bei Mord und bei Völkermord. Abgesehen davon ist in einzelnen Fällen bei besonderen Qualifizierungsgründen lebenslange Freiheitsstrafe vorgesehen. Das Strafrecht der DDR kennt keine absolut bestimmten Strafdrohungen

Gesetzgeberische Vorbewertung

530. Die „generelle Vorbewertung“ des strafbaren Verhaltens, die „generelle verbindliche strafpolitische Orientierung“¹¹⁸ bringt der Gesetzgeber in den vorgesehenen Straforten und im gesetzlichen Strafrahmen zum Ausdruck. Durch die Strafort und durch den mehr oder weniger weit gezogenen gesetzlichen Strafrahmen in Form einer Höchst- und einer Mindeststrafe wird „die Bedeutung der jeweiligen Verbotsnorm innerhalb der Sozialordnung“¹¹⁹ gekennzeichnet. In der DDR werden die Strafrahmen in vergleichbarer Weise als „exakte Bewertung der Bedeutung des Delikts für die sozialistische Gesellschaft“ verstanden¹²⁰. In der Bundesrepublik wie in der DDR ist es daher dem Richter untersagt, Merkmale des gesetzlichen Tatbestandes nochmals bei der Bemessung der Strafe zu berücksichtigen.

Bei bestimmten Straftaten, so z. B. im Bereich des politischen Strafrechts und der Wirtschaftsstraftaten, liegt die Obergrenze des gesetzlichen Strafrahmens in der DDR höher als in der Bundesrepublik. Dies gilt zunächst in den Fällen, in denen das Strafgesetz der DDR die Todesstrafe androht, aber auch in Fällen von Freiheitsstrafen.

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR können sich für den Strafrichter Unsicherheiten infolge besonders weitgefaßter Strafrahmen ergeben.

Strafmilderungs- und Strafschärfungsgründe

531. Die gesetzlichen Regelstrafrahmen können in der Bundesrepublik und in der DDR in verschiedenen Fällen auf Grund von Strafschärfungs- oder Strafmilderungsvorschriften über- oder unterschritten werden (§§ 15; 17 StGB BRD; §§ 43 f.; 62 StGB DDR). Strafmildernd kann in beiden Staaten die verminderte Zurechnungsfähigkeit des Täters, die Tatsache, daß die Straftat nur versucht wurde oder der Täter nur Beihilfe geleistet hat, berücksichtigt werden. In der Bundesrepublik ist ab 1973 der Gehilfe stets milder zu bestrafen, in der DDR bleibt er unter bestimmten Voraussetzungen straffrei. In der DDR wird verminderte Zurechnungsfähigkeit nicht als Strafmilderungsgrund anerkannt, wenn sich der Täter schuldhaft in den Rauschzustand versetzt hat (§ 16 Abs. 2 StGB DDR).

In beiden Strafgesetzbüchern bildet der Rückfall einen wichtigen allgemeinen Strafschärfungsgrund;

er wird als schulderhöhend gewertet. Die Mindeststrafe (für einen zweimal wegen Verbrechens oder vorsätzlichen Vergehens Vorbestraften) wurde in der Bundesrepublik auf sechs Monate, in der DDR (für einen zweimal wegen Verbrechens Vorbestraften) auf drei Jahre erhöht.

Gesetzliche Leitlinien für die Strafzumessung

532. Übereinstimmend sieht man in der Bundesrepublik und in der DDR eine einheitliche Strafzumessung bei gleichartigen Straftaten als ein Gebot der Gerechtigkeit an¹²¹. Um in Anbetracht der teilweise weiten gesetzlichen Strafrahmen die richterliche Strafzumessung auf eine festere Grundlage zu stellen und nach Möglichkeit zu vereinheitlichen, haben beide Strafgesetzgeber dem Richter für seine Strafzumessung bestimmte Leitlinien und Beurteilungsgesichtspunkte vorgeschrieben (§ 13 StGB BRD; § 61 StGB DDR).

In der Bundesrepublik bezeichnen § 13 Abs. 1 StGB; § 46 Abs. 1 StGB i. d. F. 2. StrRG die Schuld als Grundlage für die Strafzumessung. In diesem Rahmen hat das Gericht insbesondere folgende Umstände in Betracht zu ziehen:

- die Wirkungen der Strafe auf das künftige Leben des Täters in der Gesellschaft,
- die Beweggründe und Ziele des Täters,
- die Gesinnung, die aus der Tat spricht und der bei der Tat aufgewendete Wille,
- das Maß der Pflichtwidrigkeit,
- die Art der Ausführung und die verschuldeten Auswirkungen der Tat,
- das Vorleben des Täters, seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse,
- sein Verhalten nach der Tat, besonders sein Bemühen, den Schaden wiedergutzumachen.

In der DDR hat der Strafrichter folgende Umstände bei der Strafzumessung zu berücksichtigen:

- die Art und Weise der Tatbegehung,
- die Folgen der Tat,
- die Art und Schwere der Schuld des Täters,
- die Persönlichkeit des Täters,
- sein gesellschaftliches Verhalten vor und nach der Tat,
- die Ursachen und Bedingungen der Tat,
- die Schwere der Tat,
- die Fähigkeit und Bereitschaft des Täters, künftig seiner Verantwortung gegenüber der sozialistischen Gesellschaft nachzukommen,
- vom Täter gezogene Lehren aus erfolgten Bestrafungen.

Die Strafzumessungspraxis ist dennoch innerhalb der Bundesrepublik und innerhalb der DDR uneinheitlich¹²². Die Strafrechtslehre der Bundesrepublik widmet der systematischen Durchdringung und Rationalisierung der Strafzumessung wachsende Auf-

merksamkeit¹²³. In der DDR erleichtert das System der Anleitung und Kontrolle der Rechtsprechung die Vereinheitlichung der Strafzumessung. Hierauf wirken insbesondere die Plenarbeschlüsse des Obersten Gerichts der DDR hin¹²⁴.

Im Vergleich zur Bundesrepublik kann in der DDR im Bereich bestimmter Straftaten, insbesondere im politischen Strafrecht, eine tendenziell höhere Strafsetzung festgestellt werden.

f) Strafvollzug

Strafvollstreckungsorgane

533. Für die Verwirklichung eines Strafausspruches sorgt in der Bundesrepublik in der Regel die Staatsanwaltschaft als Strafvollstreckungsbehörde¹²⁵.

In der DDR ist es dagegen Sache des Gerichts, das in erster Instanz geurteilt hat, selbst für die Durchsetzung seiner Entscheidung zu sorgen¹²⁶. Auf diese Weise soll eine schnellere und wirksamere Rechtsverwirklichung erreicht und die Verbindung zwischen Richterspruch und Strafvollzug intensiviert werden. Die weitere Aufsicht über den Strafvollzug und seine Durchführung entsprechend dem Strafzweck ist in der DDR Sache der Staatsanwaltschaft (§§ 66 f. SVWG DDR).

Rechtsgrundlagen und Reformen

534. Für den eigentlichen Strafvollzug fehlt in der Bundesrepublik zur Zeit noch eine umfassende gesetzliche Grundlage. Der Strafvollzug erfolgt in den einzelnen Bundesländern nach der Dienst- und Vollzugsordnung vom 1. Dezember 1961¹²⁷. In der DDR ist gleichzeitig mit dem Strafgesetzbuch im Jahre 1968 ein Strafvollzugs- und Wiedereingliederungsgesetz erlassen worden¹²⁸. Einzelheiten des Strafvollzugs in der DDR regelt der Minister des Innern in Durchführungsbestimmungen.

Vergleichende Aussagen über den Strafvollzug in beiden Teilen Deutschlands sind aus mehreren Gründen problematisch und nur mit Vorbehalt möglich. In wenigen Rechtsbereichen besteht eine so große Diskrepanz zwischen Norm und Wirklichkeit wie im Strafvollzugswesen. Es erweist sich als schwierig, ein genaues Bild über die Vollzugspraxis in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik zu gewinnen¹²⁹. Für die DDR sind systematische empirische Erhebungen nicht erreichbar, und die Vollzugspraxis läßt sich fast nur den Aussagen Straftentlassener entnehmen¹³⁰. Es läßt sich vor allem nicht mit genügender Sicherheit beurteilen, wieweit die Grundsätze der Resozialisierung in der DDR auch bei wegen politischer Delikte Verurteilten Anwendung finden.

In der Bundesrepublik leidet der Strafvollzug unter verschiedenen Mängeln und gilt seit langem allgemein als reformbedürftig¹³¹. Die seit 1967 tagende Strafvollzugskommission hat 1971 einen Kommissionsentwurf eines Strafvollzugsgesetzes vorgelegt, auf dessen Grundlage ein vorläufiger Referentenentwurf erarbeitet worden ist¹³². Es ist geplant, das

Strafvollzugsgesetz für die Bundesrepublik 1974 in Kraft zu setzen.

Strafvollzugseinrichtungen

535. In der Bundesrepublik ist der Strafvollzug den Justizverwaltungen der Länder, in der DDR dem Ministerium des Innern unterstellt.

In der Bundesrepublik bestehen 195 Vollzugsanstalten mit einer Aufnahmekapazität von rund 58 500 Personen¹³³. In der DDR haben, soweit bekannt, rund 65 Vollzugseinrichtungen eine Aufnahmekapazität von etwa 30 000 Personen. In der DDR sind Strafvollzugsanstalten, Strafvollzugskommandos und -abteilungen, Arbeitserziehungskommandos und -abteilungen, Strafhaftabteilungen, Jugendstrafanstalten, Jugendhäuser, Jugendhafteinrichtungen sowie Militärstrafarrestabteilungen eingerichtet worden (§ 25 Abs. 1 SVWG DDR).

In der Bundesrepublik und in der DDR gilt der Grundsatz getrennter Unterbringung von Jugendlichen sowie von Frauen im Strafvollzug. Die getrennte Unterbringung von Untersuchungshäftlingen ist ebenfalls zwingend vorgeschrieben.

Zweck des Vollzugs

536. In der Bundesrepublik sieht die Dienst- und Vollzugsordnung den Zweck des Strafvollzugs darin, „die Allgemeinheit zu schützen, dem Gefangenen zu der Einsicht zu verhelfen, daß er für begangenes Unrecht einzustehen hat, und ihn wieder in die Gemeinschaft einzugliedern. Der Vollzug soll den Willen und die Fähigkeit des Gefangenen wecken und stärken, künftig ein gesetzmäßiges und geordnetes Leben zu führen“ (Ziff. 57 DVollzO). Nach dem Entwurf eines Vollzugsgesetzes von 1971 soll der Gefangene fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Der Vollzug soll so gestaltet werden, daß er dem Gefangenen hilft, sich wieder in das Leben in Freiheit einzugliedern. Aus diesem Grunde wird verlangt, das Leben in der Anstalt „den Lebensverhältnissen außerhalb der Anstalt soweit wie möglich anzugleichen“. Schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges soll dabei entgegengewirkt werden.

In der DDR soll der Strafvollzug den Tätern und anderen Bürgern die Schwere und Verwerflichkeit der Straftat und die Unantastbarkeit der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung bewußt machen, die Gesellschaft vor erneuten Straftaten schützen, den Bestraften ihre Verantwortung gegenüber der sozialistischen Gesellschaft sowie die Verpflichtung zur Wiedergutmachung und Bewährung nachdrücklich aufzeigen (§ 2 SVWG).

Gestaltung und Differenzierung des Vollzugs

537. Die Gestaltung des Behandlungsvollzugs am einzelnen Gefangenen bedarf der Verbesserung, damit die Vollzugspraxis in der Bundesrepublik dem Behandlungsziel gerecht wird¹³⁴. Hierzu sollen eine Einteilung der Gefangenen nach Persönlichkeitsmerkmalen sowie unterschiedliche Behandlungsmethoden in der Anstalt dienen. Hierfür wird

Kapitel V

eine erweiterte Persönlichkeitserforschung und Heranziehung von Fachkräften (Ärzten, Psychologen, Sozialpädagogen), die Einrichtung besonderer Aufnahme- bzw. Auswahlanstalten oder -abteilungen sowie die Aufstellung eines Vollzugsplanes auf Grund des Persönlichkeitsbildes des Gefangenen angestrebt¹³⁵. Als wichtige Reformforderung gilt die Bildung kleiner Behandlungsgruppen, die von einem verantwortlichen Beamten geleitet werden.

In der DDR ist ebenfalls vorgesehen, die Einweisung zur Aufstellung eines individuellen Erziehungsprogramms für den Straffälligen mit einem besonderen Aufnahmeverfahren zu verbinden (§ 14 Abs. 4 SVWG).

538. In der Bundesrepublik wird unter Berücksichtigung der Strafzeit, des Persönlichkeitsbildes und des Verhaltens des Gefangenen eine Einteilung der Gefangenen in Gruppen angestrebt, die sich durch fortschreitend freieren Vollzug unterscheiden sollen (Ziff. 60 DVollzO). Der Progression im gelockerten Vollzug in Form von halboffenen oder offenen Anstalten oder Abteilungen, die mit Gefangenen belegt sind, die beaufsichtigte Außenarbeit verrichten oder als Freigänger unbeaufsichtigt ihrer Arbeit nachgehen und abends in die Anstalt bzw. das Lager zurückkehren, gelten neuerdings verstärkte Bemühungen. Nach welchen Gesichtspunkten im einzelnen in der Bundesrepublik die mit der Einheitsfreiheitsstrafe notwendig gewordene Differenzierung des Vollzugs vorgenommen werden soll, ist noch offen¹³⁶. Die Verwirklichung entsprechender Vollzugspläne scheitert häufig an fehlenden Differenzierungsmöglichkeiten und Überbelegung in den Vollzugsanstalten.

In der DDR sieht das SVWG (§ 15) eine Trennung nach drei Vollzugsarten vor: die strenge, die allgemeine und die erleichterte Vollzugsart. Diese sollen sich unterscheiden durch die Verschiedenartigkeit der Unterbringung, Beaufsichtigung und Bewegungsfreiheit der Gefangenen; unterschiedliche Ordnungs- und Disziplinarbestimmungen; Unterschiede in der finanziellen Vergütung der Arbeitsleistungen; unterschiedliche Regelung der persönlichen Verbindungen der Strafgefangenen mit ihren Angehörigen und anderen Personen; differenzierte Mitwirkung der Gefangenen durch Übertragung bestimmter Aufgaben¹³⁷. Die Aufnahme in eine der drei Vollzugsarten richtet sich nach der begangenen Straftat und der Höhe der Strafe. Damit erfolgt die Differenzierung in der DDR weitgehend nach formalen Gesichtspunkten. Der Strafrichter in der DDR kann bei der Verurteilung von der gesetzlich vorgesehenen Vollzugsart abweichen.

Auch in der DDR erschwert eine Reihe von Mängeln in der Vollzugspraxis die Erreichung der angestrebten Vollzugsziele¹³⁸.

Arbeit der Gefangenen

539. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR ist der Strafgefangene zur Arbeit verpflichtet (§ 21 StGB BRD; § 4 Abs. 2 SVWG DDR). Eine den Fähigkeiten des Gefangenen angemessene Arbeit

wird in der Bundesrepublik als „Grundlage eines geordneten und wirksamen Strafvollzuges“ angesehen. Einen Anspruch auf Arbeit hat der Gefangene in der Bundesrepublik jedoch nicht. Während es nach der Vollzugsordnung in erster Linie darum geht, die „Arbeitsgesinnung des Gefangenen zu wecken“, sieht der Entwurf des Vollzugsgesetzes ein Hauptziel darin, die Fähigkeit zu fördern, nach der Entlassung durch Arbeit seinen Lebensunterhalt zu sichern. Die Arbeitsbeschaffung für Gefangene in der Bundesrepublik bereitet schwierige Probleme¹³⁹.

In der DDR wird der „Erziehung durch Arbeit“ besonderes Gewicht zugemessen und diese in die sozialistische Planwirtschaft einbezogen. Der Arbeits-einsatz der Gefangenen erfolgt üblicherweise in Betriebsteilen der volkseigenen Betriebe, die in Vollzugsanstalten verlegt wurden. Daneben wird Arbeit auch in Außenkommandos verrichtet. Die Betriebsangehörigen solcher Betriebe werden verpflichtet, auf die Strafgefangenen einen erzieherischen Einfluß auszuüben (§ 29 SVWG). Die Gefangenen sind verpflichtet, sich die für ihre Arbeit erforderlichen Kenntnisse anzueignen und an den Aus- und Weiterbildungslehrgängen teilzunehmen. Sie können hierzu durch Disziplinarmaßnahmen veranlaßt werden. Die Verwirklichung dieser Forderung wird durch die fehlenden Möglichkeiten in der Vollzugspraxis oft erschwert. Einen breiten Raum neben der fachlich-beruflichen Ausbildung nimmt in der DDR die politisch-ideologische Erziehungsarbeit mit den Gefangenen ein.

540. Weder in der Bundesrepublik noch in der DDR erhält der Gefangene für seine Arbeit den vollen Tariflohn. In der Bundesrepublik wird für jeden Gefangenen ein durchschnittliches Arbeitsmaß (Tagewerk) festgesetzt. Er erhält dafür nicht einen Arbeitslohn, sondern eine „Arbeitsbelohnung“, auf die er keinen Rechtsanspruch hat (Ziff. 96 DVollzO). Die Arbeitsbelohnung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch und regelmäßig nach Leistungsklassen gestaffelt¹⁴⁰. Diese Arbeitsbelohnung ist je zur Hälfte Hausgeld (für persönliche Bedürfnisse, Unterstützung von Angehörigen, Ersatz des Schadens) und (bei Entlassung ausgezahlte) Rücklage.

Die Vollzugsreform in der Bundesrepublik sieht vor, daß der Gefangene ein „leistungsangemessenes Arbeitsentgelt“ erhalten soll, das drei Viertel des durchschnittlichen Ortslohnes (nach der RVO) nur in Ausnahmefällen unterschreiten darf. Befindet sich der Gefangene in einer Berufsausbildung oder Umschulung, soll er künftig eine angemessene Ausbildungsbeihilfe erhalten. Kann ihm ohne sein Verschulden keine Arbeit zugewiesen werden, so soll vorgesehen werden, daß er eine Ausfallentschädigung erhält. Ein Teil des Arbeitsentgelts soll für Haftkosten einbehalten werden.

In der DDR ist der Gefangene „unter Berücksichtigung des Leistungsprinzips“ zu vergüten (§ 4 Abs. 3 SVWG). Von diesem — bei voller Normerfüllung oder Übererfüllung dem Tariflohn angenäherten — Verdienst wird in der DDR nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen ein Betrag von rund 80 % für

Haftkosten einbehalten. Von dem verbleibenden Rest werden schätzungsweise 65 % als Familienunterstützung abgeführt, 5 % als Rücklage einbehalten, und 30 % stehen dem Gefangenen als Hausgeld (zu beschränktem Einkauf) zur Verfügung ¹⁴¹.

541. In der Bundesrepublik sind die Gefangenen nicht in die Sozialversicherung einbezogen. Auch wenn sie in den Vollzugsanstalten arbeiten, werden im allgemeinen keine Versicherungsbeträge für sie entrichtet. Der Gefangene kann sich freiwillig auf eigene Kosten weiterversichern (Ziff. 132 DVollzO). In der DDR gewährt das SVWG den Gefangenen Gesundheits- und Arbeitsschutz und eine den versicherungsrechtlichen Regeln „entsprechende“ Behandlung bei Gesundheitsschäden infolge von Arbeitsunfällen. Im übrigen bleibt die Anwartschaft auf Sozialversicherungsleistungen erhalten.

In der Bundesrepublik sieht der Entwurf des Strafvollzugsgesetzes vor, daß die Vollzugsbehörde gegebenenfalls Versicherungsbeiträge für die Sozial- und Arbeitslosenversicherung abführen kann.

Verkehr mit der Außenwelt

542. Das Ziel des Strafvollzugs, den Gefangenen in die Gesellschaft wieder einzugliedern, erfordert es, positive soziale Kontakte zu Ehegatten und Familie, Freunden und Arbeitskollegen zu erhalten, die durch die Haft bedingte soziale Isolierung soweit wie möglich zu vermeiden und Verbindungen zur Außenwelt zu fördern.

Das Recht des Gefangenen, mit der Außenwelt Kontakt zu pflegen, insbesondere das Recht auf Urlaub und Besuch, sowie darauf, Bücher und Zeitschriften zu lesen und Post zu empfangen und zu verschicken, ist in der Bundesrepublik und in der DDR unterschiedlich gewährleistet.

In der Bundesrepublik kann Gefangenen nach Verbüßung eines Teils der Strafe Urlaub gewährt werden, der für Gefangene im Normalvollzug und für solche im gelockerten Vollzug in verschiedener Weise erteilt werden darf ¹⁴².

In der DDR kann einem Strafgefangenen unter Berücksichtigung der Schwere der Straftat und des noch zu verbüßenden Teils der Strafe „zur Erledigung unaufschiebbarer Angelegenheiten“ eine Unterbrechung des Strafvollzuges bis zu einer Woche gewährt werden (§ 56 Abs. 2 SVWG).

Auch die Post- und Besuchsregelung ist in den Bundesländern unterschiedlich. Der Entwurf des Strafvollzugsgesetzes sieht mindestens alle zwei Wochen einen mindestens halbstündigen Besuch vor, für den die Erlaubnis nur aus bestimmten Gründen (Sicherheit und Ordnung der Anstalt, schädlicher Einfluß auf den Gefangenen) versagt werden darf. Briefe und Postkarten dürfen beliebig oft ausgetauscht werden.

Aus der Vollzugspraxis der DDR ist bekannt, daß Gefangene dort in der Regel mindestens einmal vierteljährlich von Angehörigen besucht werden und je nach Vollzugsart Post in begrenztem Umfang versenden und empfangen dürfen ¹⁴³.

543. In der Bundesrepublik und in der DDR können Verstöße gegen die Verhaltensregeln im Vollzug mit Disziplinarmaßnahmen wie Verweis, Entzug von Vergünstigungen, Arrest und Beschränkung der Außenkontakte geahndet werden.

Rechtsschutz

544. Der Gefangene hat in der Bundesrepublik das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an den Anstaltsleiter zu wenden und sich über dessen Entscheidung bei der Dienstaufsichtsbehörde zu beschweren. Unabhängig davon kann er Antrag auf gerichtliche Entscheidung stellen, wenn er geltend macht, daß eine Vollzugsmaßnahme seine Rechte verletzt habe (§§ 23 f. EG GVG).

In der DDR hat der Gefangene die Möglichkeit, sich gegen Disziplinarmaßnahmen bei der Anstaltsleitung und weiter bei der obersten Vollzugsbehörde zu beschweren. Der Rechtsweg ist nicht gegeben.

g) Maßnahmen zur Wiedereingliederung Straftatlassener

545. Für die Unterstützung der Straffälligen nach ihrer Entlassung in die Freiheit besteht in der Bundesrepublik keine gesetzliche Regelung. Anders als im Strafvollzug fehlt es hier bislang auch an einer einheitlichen Verwaltungsanordnung der Bundesländer. Die Bemühungen um die Wiedereingliederung Straftatlassener in die Gesellschaft bleiben in der Bundesrepublik weitgehend privaten wie auch kirchlichen und staatlich geförderten Organisationen überlassen. Diese sind größtenteils im Bundeszusammenschluß für Straffälligenhilfe vereinigt. Die staatliche Entlassenenhilfe in der Bundesrepublik gilt als ausbau- und reformbedürftig ¹⁴⁴. Die einzelnen Bundesländer verfahren bei der Entlassenenhilfe unterschiedlich, teilweise fehlt es überhaupt an einer systematischen Vorsorge. Auch erschwert die fehlende gesetzliche Regelung die Koordination der Arbeit der verschiedenen Einrichtungen. Hilfsmaßnahmen stehen großenteils im Ermessen der Behörden. Eine Pflicht des Staates zur Vermittlung von Arbeit und Unterkunft und ein Recht des Straftatlassenen auf Erfüllung dieser Hauptvoraussetzungen für eine erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft ist in der Bundesrepublik bislang gesetzlich nicht geregelt. Wirksamere Hilfe für den Straftatlassenen zur Überwindung seiner sozialen Schwierigkeiten soll eine von der Bundesregierung erarbeitete 3. Novelle zum Bundessozialhilfegesetz bringen.

In der DDR sind die Grundsätze der Wiedereingliederung im Vollzugs- und Wiedereingliederungsgesetz von 1968 geregelt. Schon während des Vollzugs und vor allem nach der Entlassung wird in der DDR versucht, gesellschaftliche Kräfte, in erster Linie das Arbeitskollektiv, für die Wiedereingliederung einzusetzen. Verantwortlich für die Vorbereitung und die Wiedereingliederung sind die örtlichen Staatsorgane (Räte der Kreise, Städte, Ge-

Kapitel V

meinden). Diese sollen auch ehrenamtliche Mitarbeiter zur Beratung und Unterstützung Straftatlassener gewinnen.

546. In der Bundesrepublik sieht der Entwurf des Strafvollzugsgesetzes vor, daß zur Vorbereitung der Entlassung der Vollzug gelockert und die Gefangenen aus geschlossenen in offene Anstalten verlegt werden sollen. Zur Vorbereitung der Entlassung kann Sonderurlaub erteilt werden. Dem Gefangenen soll geholfen werden, „Arbeit und Unterkunft für die Zeit nach der Entlassung sicherzustellen“¹⁴⁵. Bei der Entlassung soll mittellosen Gefangenen ein Überbrückungsgeld gezahlt werden¹⁴⁶.

In der Bundesrepublik wird dem Entlassenen sein Guthaben an Arbeitsbelohnung, in der DDR an Arbeitsvergütung ausgezahlt.

In der Bundesrepublik kann die Vermittlung von Arbeitsplätzen für Straftatlassene teilweise konjunkturell bedingte Schwierigkeiten bereiten. Vielfach besteht auch keine oder nur eine geringe Bereitschaft, Vorbestrafte in den öffentlichen Dienst zu übernehmen.

In der DDR werden besondere Bemühungen darauf gerichtet, dem Straftatlassenen seinen Arbeitsplatz zu erhalten oder ihm einen neuen zu verschaffen. Bereits unmittelbar nach der Verurteilung soll zwischen den Rechtsprechungsorganen, den Betrieben und Vertretern der Kollektive geklärt werden, ob und wie die Verbindung zwischen Arbeitskollektiv und Verurteiltem aufrechtzuerhalten ist¹⁴⁷. Ist eine Rückkehr des Strafgefangenen zum früheren Arbeitsplatz nicht möglich, so sind die Ämter für Arbeit und Berufsausbildung verpflichtet, einen Arbeitsvertrag mit einem anderen Betrieb vorzubereiten. Die Leiter der Betriebe und die Vorstände der Genossenschaften werden vom Gesetz verpflichtet, „zu sichern, daß die aus dem Strafvollzug entlassenen Bürger entsprechend den vorhandenen Möglichkeiten und ihrer fachlichen Qualifikation gleichberechtigt in dem Produktionsprozeß eingesetzt werden“ (§ 61 Abs. 1 SVWG). Die Ämter für Arbeit und Berufsausbildung der Kreise sorgen bei jugendlichen Straftatlassenen dafür, daß die Betriebe und Genossenschaften bereits vor Entlassung einen Lehrvertrag abschließen. Dieses Wiedereingliederungskonzept stößt in der Praxis der DDR jedoch auf Schwierigkeiten. Es werden mangelnde Kontakte zwischen Strafgefangenen und Außenwelt, auch mit den ehemaligen Arbeitsbetrieben, ablehnende Haltung von Wirtschaftsfunktionären und gesellschaftlichen Organisationen gegenüber Straftatlassenen kritisiert¹⁴⁸.

547. Das für die Rehabilitation Strafgefangener bedeutsame Strafregisterwesen ist in der Bundesrepublik durch das Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz) von 1971, das Anfang 1972 in Kraft getreten ist, neu geordnet worden¹⁴⁹. Dieses Gesetz verbessert die Voraussetzungen für die Resozialisierung, indem es die Fristen für die Auskunftserteilung verkürzt und das Recht des Verurteilten, Auskunft über seine Bestrafung zu verweigern, erweitert.

In der DDR sieht das Strafregistergesetz von 1968¹⁵⁰ teilweise noch kürzere und differenziertere Tilgungsfristen zur Erleichterung der Wiedereingliederung des Bestraften vor.

h) Empirische Befunde zum Vollzugserfolg

548. Ein entscheidendes Kriterium für den Erfolg des Sanktionensystems stellt die Höhe der Rückfallkriminalität dar. Den damit zusammenhängenden Fragen wurde sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR starke Aufmerksamkeit gewidmet.

Deutlich höher ist die Rückfallquote in der Bundesrepublik. Die Strafverfolgungsstatistik weist für männliche über 20 Jahre alte Verurteilte einen Anteil an Vorbestraften aus, der 1960 bei 45,9 % und 1966 bei 44,9 % lag¹⁵¹. Noch umfangreicher scheint die Rückfallquote unter Jugendlichen zu sein, wie sich aus einer Zusammenstellung verschiedener Studien entnehmen läßt¹⁵². „Erfolgsquoten“ über 50 % wurden hier lediglich in drei von 12 Untersuchungen erwähnt, einer älteren, der Zahlenmaterial aus den Jahren 1945 bis 1950 zugrundeliegt, und zwei weiteren, in denen unter „Erfolg“ auch Fälle erneuter geringfügiger Straftaten erfaßt wurden¹⁵³.

In der DDR zeigt sich das Bemühen, aus einer „desozialisierenden“ Wirkung des Strafvollzuges Folgerungen für die Gestaltung des Sanktionensystems und die Resozialisierung zu ziehen. Daher wird den Strafen, die den Täter in seinen sozialen Bezügen belassen, besondere Bedeutung eingeräumt und auch versucht, den Straftatlassenen in Familie, Berufs- und andere soziale Gruppen zu integrieren¹⁵⁴. Maßnahmen wie Wohnungs- und Arbeitsbeschaffung gelten als notwendige technische Voraussetzungen für die erfolgreiche Eingliederung in den sozialen Prozeß. In den hierzu diskutierten Programmen in der DDR kann eine wesentliche Grundlage für die Erklärung der dort bestehenden geringeren Rückfallhäufigkeit gesehen werden.

Die Tabelle verdeutlicht, daß etwa ein Fünftel der Täter bereits strafrechtlich zur Verantwortung gezogen war. Ältere Zusammenstellungen hierzu weisen zusätzlich aus, daß dieser Wert Ende der fünfziger Jahre ungefähr gleich hoch lag, während zu Beginn der sechziger Jahre ein Anstieg zu verzeichnen war¹⁵⁵.

Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und der DDR zeigen sich vor allem in der Länge des Rückfallintervalls sowie der altersmäßigen Zusammensetzung der Täter, während bei anderen Merkmalen wie Einkommen, Schulbildung und Größe des Wohnortes durchaus Übereinstimmungen bestehen¹⁵⁶.

Daten, die zur ersten Fragestellung vorliegen und den kürzeren Zeitabschnitt der Rückfälligkeit in der DDR zu erkennen geben¹⁵⁷, können zusammen mit der seltener auftretenden Rückfälligkeit als Indiz für den größeren Erfolg der angewandten Resozialisierungsmaßnahmen gelten.

Übersicht 55

Wiederholte Straffälligkeit in der DDR

Jahr	gerichtlich vorbestraft		wegen Straftaten von Gesellschaftlichen Gerichten verurteilt		zusammen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
	aller Täter		aller Täter		aller Täter	
1964	18 433	20,0	2 127	2,3	20 560	22,3
1965	14 811	17,9	1 667	2,2	16 678	20,1
1966	15 457	17,0	1 663	1,8	17 120	18,8
1967	15 195	16,6	1 412	1,5	16 607	18,1
1968	14 281	17,5	1 400	1,7	15 681	19,2
1969	15 367	18,3	1 190	1,4	16 557	19,7

Quelle: Harrland, Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969 (Übersicht 42), S. 411.

Informationen zur zweiten Fragestellung zeigen, an wen sich Maßnahmen zum Vollzugserfolg richten. Hierzu besteht in der DDR eine deutliche homogenere Zusammensetzung in der Altersverteilung der Rückfalltäter; dies illustriert die Angabe, nach der der Anteil der Wiederholungstäter unter 25 Jahren zu Beginn der 60er Jahre 63,5 % betrug und bei Diebstahldelikten mit 80 % noch wesentlich höher ist ¹⁵⁸.

4. Grundlagen des Strafverfahrens

Verfahrensziele

549. Die Zielsetzungen des Strafrechts in beiden deutschen Staaten prägen auch das Strafverfahren, das der Verwirklichung des materiellen Strafrechts dient.

In der Bundesrepublik ist das Strafverfahren in der Strafprozeßordnung von 1877 i. d. F. von 1965 geregelt, die vielfach geändert und in wichtigen Punkten durch die „kleine Strafprozeßreform“ 1964 erneuert worden ist. Eine Reform des Strafprozeßrechts wird vorbereitet.

In der DDR gilt die zugleich mit dem Strafgesetzbuch erlassene Strafprozeßordnung von 1968. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf einzelne wesentliche Grundzüge des Strafverfahrens (zur [Straf-]Gerichtsverfassung vgl. Kapitel Rechtspflege, Textziffern 580 ff.; zu den allgemeinen Prozeßgrundsätzen vgl. Kapitel Rechtspflege, Textziffern 655 ff.).

Der Gesetzgeber in der Bundesrepublik hat — anders als in der DDR — die Verfahrenszwecke nicht ausdrücklich umschrieben. Im Strafverfahren werden mehrere Ziele verfolgt: die Verurteilung des Schuldigen, der Schutz des Unschuldigen, die Gewinnung des richterlichen Urteils in einem von Willkür freien,

justizförmigen Verfahren und die Rechtsbeständigkeit der Entscheidung. Es soll damit der Verteidigung der Gemeinschaft gegen den Rechtsbrecher und der Bewährung der Rechtsordnung, der Gerechtigkeit wie der Rechtssicherheit dienen.

In der DDR soll das Strafverfahren gemäß § 1 Abs. 1 StPO „der gerechten Anwendung des sozialistischen Strafrechts und damit dem Schutz der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung und jedes Bürgers“ dienen; es soll sichern, „daß jeder Schuldige, aber kein Unschuldiger strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wird“, und „zur Durchsetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und zur Verhütung weiterer Straftaten“ beitragen (zu den Prozeßzwecken in der DDR vgl. auch Kapitel Rechtspflege, Textziffer 576). In der DDR wird der individuellen und gesellschaftlichen Erziehungsfunktion des Strafverfahrens beim Aufbau und der Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft besondere Bedeutung beigemessen und dieses als „eine Form staatlicher Führungstätigkeit bei der Bekämpfung und Verhütung der Kriminalität“ zielgerichtet eingesetzt.

Strafverfahren und Grundrechte

550. Die im Strafverfahren zulässige staatliche Zwangsanwendung zur Durchsetzung des Strafverfolgungsanspruchs wird durch verfassungsmäßige Freiheitsgarantien begrenzt. In der Bundesrepublik versteht man das Strafverfahren daher auch als „angewandtes Verfassungsrecht“ und leitet daraus eine Reihe von Forderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren ab: Es muß ein faires Verfahren vor dem gesetzlichen und unabhängigen Richter sein, in dem die gewährleisteten Grundrechte, insbesondere die Menschenwürde, das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person und die Gleichheit vor dem Gesetz beachtet werden und Willkür sowie

Kapitel V

unmenschliche Behandlung ausgeschlossen sind. In der Bundesrepublik sind teilweise auch die klassischen Errungenschaften des liberalen Strafprozesses zu Grundrechten erhoben worden:

- *nulla poena sine lege* (Strafbarkeit nur bei vorheriger gesetzlicher Androhung) in Artikel 103 Abs. 2 GG
- *ne bis in idem* (Verbot der Doppelbestrafung) in Artikel 103 Abs. 3 GG
- *habeas corpus* (Freiheitsentzug nur auf Grund eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes sowie Garantie des Richters bei der Überprüfung des Freiheitsentzugs und Pflicht zur Unterrichtung eines Angehörigen als Schutz vor spurlosem Verschwinden) in Artikel 104 GG.

Außerdem gelten in der Bundesrepublik die Garantien der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Artikel 6 Abs. 2 auch die Unschuldsvermutung zugunsten eines Angeklagten bis zum gesetzlichen Nachweis seiner Schuld enthält.

Die Strafprozeßordnung der DDR nennt ebenfalls verfassungsrechtliche Grenzen des Strafverfahrens. Richter, Staatsanwalt und Untersuchungsorgane werden darin verpflichtet, die Grundrechte der Bürger zu achten und die gesetzlichen Voraussetzungen erforderlicher Beschränkung der Freiheit, des Eigentums, der Unverletzlichkeit der Wohnung u. a. und ihre Notwendigkeit für die Durchführung des Strafverfahrens jederzeit zu prüfen (§ 3 StPO DDR). Die Gleichheit vor dem Gesetz, die Unantastbarkeit der Person, die Unschuldsvermutung sowie auch das Recht der Bürger auf Mitwirkung am Strafverfahren erwähnt die Strafprozeßordnung der DDR besonders (§§ 4 ff.).

DDR-Verfassung und Strafprozeßordnung formulieren teilweise vergleichbare Grundrechte:

- gemäß Artikel 99 Abs. 2 Verf. zieht eine Tat strafrechtliche Verantwortlichkeit nur dann nach sich, wenn diese zur Zeit der Begehung der Tat gesetzlich bestimmt ist (*nulla poena sine lege*),
- das Verbot der Doppelbestrafung wird in § 14 StPO DDR ausgesprochen,
- einschränkende Eingriffe gegen Persönlichkeit und Freiheit werden nach Artikel 30 Abs. 2 Verf. nur im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen oder Heilbehandlung für zulässig erklärt, sofern sie „gesetzlich begründet“ sind. Über die Zulässigkeit von Untersuchungshaft entscheidet nur der Richter, dem ein Verhafteter spätestens am Tage nach seiner Verhaftung vorzuführen ist, wobei seine nächsten Angehörigen innerhalb von 24 Stunden nach der ersten richterlichen Vernehmung zu benachrichtigen sind, sofern dadurch nicht „der Zweck der Untersuchung gefährdet wird“ (Artikel 100 Abs. 1 und 3 Verf.).

In der Bundesrepublik wird eine wesentliche Funktion eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens im Ausgleich des Spannungsverhältnisses zwischen individuellen Freiheitsrechten und staatlichem Strafver-

folgungsinteresse gesehen. Im Unterschied zur DDR sind in der Bundesrepublik dem staatlichen Strafverfolgungsrecht engere und richterlich nachprüfbare verfassungs- und verfahrensrechtliche Grenzen gezogen. Der Unterschied kommt in Einzelregelungen wie in der Rechtsstellung des Beschuldigten, in der Stellung des Strafverteidigers und im Maß zulässiger Zwangsanwendung, insbesondere im Recht der Untersuchungshaft zum Ausdruck. Dies hängt mit der andersartigen Auffassung von einer grundsätzlich erzielbaren Übereinstimmung der Interessen der Bürger mit den gesellschaftlichen Erfordernissen (Artikel 2 Abs. 4 Verf.) und mit dem anderen Stellenwert der Grundrechte in der DDR zusammen, die zwar auch als subjektive Rechte des einzelnen anerkannt werden, jedoch nicht als gerichtlich erzwingbare Gegen- und Abwehrrechte des Rechtsunterworfenen gegenüber dem Staat und seinen Verfahrensorganen ausgestaltet worden sind. Dies schränkt die reale Schutzwirkung der Grundrechte im Strafverfahren in der DDR zu Lasten des Beschuldigten und Angeklagten ein.

Verfahrensgrundsätze

551. Beide Strafprozeßordnungen sehen zur Erreichung der Ziele des Strafverfahrens eine Anzahl teilweise übereinstimmender, teilweise in ihrer Funktion verschiedener Verfahrensgrundsätze vor:

- Den Grundsatz der Strafverfolgung durch den Staat (das Offizialprinzip, § 152 Abs. 1 StPO BRD; § 11 Abs. 1; § 23 Abs. 2 StPO DDR). Der Grundsatz, daß die Strafverfolgung eine staatliche Aufgabe und damit Recht und Pflicht staatlicher Organe ist, wird durch die Antragsdelikte und die Privatklagedelikte eingeschränkt und in der DDR vor allem durch die Beteiligung der gesellschaftlichen Gerichte an der Strafverfolgung (zu deren Funktion vgl. Kapitel Rechtspflege, Textziffer 606) modifiziert.
- Den Anklagegrundsatz (Akkusationsprinzip, § 151; § 155; § 264 StPO BRD; § 187 Abs. 1 DDR). Danach setzt die Eröffnung einer gerichtlichen Untersuchung die Erhebung einer Klage voraus. Das Anklagemonopol hat grundsätzlich die Staatsanwaltschaft. Ausnahmen bilden die Fälle der Privatklage und in der DDR insbesondere der Antrag auf Entscheidung eines Gesellschaftlichen Gerichts durch die Bürger.
- Den Anklagezwang (das Legalitätsprinzip, § 152 Abs. 2 StPO BRD; § 13 Abs. 2; § 98 Abs. 1; § 154 StPO DDR). Danach ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wegen aller gerichtlich strafbarer und verfolgbarer Handlungen einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Die StPO BRD läßt eine Durchbrechung des Anklagezwangs im Sinne des Opportunitätsprinzips in Fällen von Geringfügigkeit sowie bei Staatsschutzdelikten unter bestimmten Voraussetzungen zu. In der DDR kann ebenfalls in einer Reihe von Fällen von Strafe abgesehen und deshalb das Verfahren eingestellt werden.
- Den Untersuchungsgrundsatz (Prinzip der materiellen Wahrheit oder Instruktionsprinzip, § 155

Abs. 2; § 244 Abs. 2 StPO BRD; § 22; § 222 Abs. 1 und 2; § 223 Abs. 1 StPO DDR). Nach diesem Grundsatz hat das Gericht nach der materiellen Wahrheit zu suchen und den Sachverhalt selber zu ermitteln, ohne dabei an Anträge und Erklärungen der Prozeßbeteiligten gebunden zu sein. Im Verfahrensrecht der DDR entfaltet dieser Grundsatz über das Strafverfahren hinausgehende Wirkung, insbesondere auch im Zivilverfahren (vgl. Kapitel Rechtspflege, Textziffer 674).

- Den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (vgl. dazu auch Kapitel Rechtspflege, Textziffer 658).
- Den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Verhandlung und Beweisführung (§ 250 StPO BRD; § 51; § 224; § 225 StPO DDR; vgl. dazu Kapitel Rechtspflege, Textziffer 671).
- Den Grundsatz der freien Beweiswürdigung (§ 261 StPO BRD; § 23; § 222 StPO DDR). Danach ist das Gericht grundsätzlich (und von bestimmten Ausnahmen abgesehen) nicht an gesetzliche Beweisregeln gebunden und hat die erhobenen Beweise frei zu würdigen.
- Den Grundsatz im Zweifel zugunsten des Angeklagten (*in dubio pro reo*). (§ 261 StPO BRD in Verbindung mit Artikel 6 Abs. 2 MRK; § 6 Abs. 2 StPO DDR).
- Die Mündlichkeit der Verhandlung (§ 261; § 264 StPO BRD; § 10 Abs. 1 StPO DDR, dazu Kapitel Rechtspflege, Textziffer 670).
- Die Öffentlichkeit der Verhandlung (§ 169 GVG BRD; § 10, § 211 StPO DDR; dazu Kapitel Rechtspflege, Textziffer 667 ff.).

Ablauf und Stadien des Strafverfahrens

552. Beide Strafprozeßordnungen gliedern das Strafverfahren in vergleichbarer Weise. In der Bundesrepublik unterscheidet man innerhalb des Erkenntnisverfahrens, d. h. bis zur Rechtskraft des Strafurteils, drei Verfahrensstadien: Vorverfahren (bestehend aus Ermittlungsverfahren und gegebenenfalls gerichtlicher Voruntersuchung), Eröffnungsverfahren (Zwischenverfahren), Hauptverfahren. An das Erkenntnisverfahren schließt sich das Vollstreckungsverfahren an, wenn eine Verurteilung ausgesprochen ist.

Das Ermittlungsverfahren liegt in der Hand der Staatsanwaltschaft, die dabei von der Kriminalpolizei unterstützt wird. Bieten die Ermittlungen „genügenden Anlaß“, so erhebt der Staatsanwalt Klage bei Gericht entweder durch Einreichung einer Anklageschrift oder unter bestimmten Voraussetzungen durch Antrag auf Voruntersuchung durch einen Untersuchungsrichter. In der Bundesrepublik ist die Abschaffung der fast bedeutungslos gewordenen gerichtlichen Voruntersuchung geplant.

Im Eröffnungsverfahren (Zwischenverfahren) entscheidet das Gericht darüber, ob das Hauptverfahren auf Grund der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen oder der gerichtlichen Voruntersuchung zu eröffnen ist.

Das Hauptverfahren beginnt nach dem Eröffnungsbeschluß mit der Vorbereitung der Hauptverhandlung, an deren Ende die Urteilverkündung durch Verlesen des Urteilspruchs und die mündliche Verkündung der Urteilsgründe steht, bei der das Urteil noch nicht schriftlich vorzuliegen braucht.

Im Strafverfahrensrecht der DDR werden das Ermittlungsverfahren, das gerichtliche Verfahren und die Verwirklichung der gerichtlichen Entscheidung unterschieden.

Im Ermittlungsverfahren, das die Staatsanwaltschaft leitet, haben der Staatsanwalt oder die staatlichen Untersuchungsorgane des Ministeriums des Innern, des Ministeriums für Staatssicherheit und der Zollverwaltung (§ 88 StPO DDR) die den Verdacht einer Straftat begründende Handlung aufzuklären und den Täter zu ermitteln. Das Ermittlungsverfahren wird vom Staatsanwalt oder einem Untersuchungsorgan, das davon dem Staatsanwalt unverzüglich Kenntnis gibt, eingeleitet, wenn der Verdacht einer Straftat besteht.

Die Strafprozeßordnung der DDR schreibt vor, daß alle Ermittlungsverfahren innerhalb von drei Monaten abzuschließen seien (§ 103 Abs. 1), läßt jedoch Fristüberschreitungen mit Zustimmung des Bezirksstaatsanwalts zu. Der Staatsanwalt oder die Untersuchungsorgane können ein Ermittlungsverfahren einstellen oder die Sache dem Gesellschaftlichen Gericht übergeben. Liegt „hinreichender Tatverdacht“ vor und sind Einstellungs- oder Übergabevoraussetzungen nicht gegeben, so erhebt der Staatsanwalt Anklage beim Gericht. Das Strafverfahren der DDR kennt keine gerichtliche Voruntersuchung.

Im anschließenden Eröffnungsverfahren prüft das Gericht, ob das Hauptverfahren zu eröffnen ist. Die Hauptverhandlung endet mit der Urteilsverkündung. Anders als in der Bundesrepublik ist in der DDR das Urteil bereits während der Beratung schriftlich zu begründen und zu unterschreiben (§ 245 Abs. 1 StPO). Die Verkündung erfolgt durch Verlesen des Urteilspruchs und der Urteilsgründe.

Durch Einlegen eines Rechtsmittels kann es zu einer erneuten Hauptverhandlung kommen. Das Rechtsmittelsystem der beiden deutschen Strafprozeßordnungen weist wesentliche Unterschiede auf. In der Bundesrepublik führt die Anfechtung eines Urteils mit der Berufung zur Überprüfung der Tatfrage und der Rechtsfrage, die Anfechtung durch die Revision nur zur Überprüfung der Rechtsfrage (zum Instanzenzug vgl. Kapitel Rechtspflege, Textziffern 583, 584). In der DDR herrscht das Zweinstanzenprinzip. Die Revision ist abgeschafft worden. Gegen erstinstanzliche Urteile der Kreis- und Bezirksgerichte stehen dem Verurteilten Berufung, dem Staatsanwalt der Protest zu. Diese Rechtsmittel führen ebenfalls zur Überprüfung der Tat- und Rechtsfrage. Daneben können Urteile auf Antrag der Kassationsberechtigten, zu denen nicht der Verurteilte zählt, auch innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft, zugunsten des Angeklagten auch später noch aufgehoben werden. Die Kassation kann erfolgen, wenn die Entscheidung auf einer Gesetzesverletzung beruht,

Kapitel V

im Strafausspruch gröblich unrichtig oder in der Begründung unrichtig ist. Eine nochmalige Beweisaufnahme findet im Kassationsverfahren nicht statt (vgl. Textziffer 678).

Stellung des Beschuldigten und Angeklagten

553. Zu den wichtigen aktiven Beteiligungsrechten des Beschuldigten gehören in der Bundesrepublik der Anspruch auf rechtliches Gehör (Artikel 103 Abs. 1 GG; § 33 StPO) und das Recht auf Verteidigung in jeder Lage des Verfahrens (§ 137 StPO).

Das rechtliche Gehör soll sichern, daß der Verfahrensbeteiligte sein Recht im Verfahren durchsetzen und daran aktiv teilnehmen kann. Es umfaßt den Anspruch, sich zu dem einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt vor Erlass der Entscheidung zu äußern, vor Gericht Anträge zu stellen und Ausführungen zu machen. Anspruch auf rechtliches Gehör hat der Beschuldigte in der Bundesrepublik auch gegenüber dem Staatsanwalt. Im Ermittlungsverfahren muß der Beschuldigte vernommen werden, um ihm vor der Klageerhebung die Möglichkeit zu geben, auf entlastende Umstände hinzuweisen oder Zeugen zu benennen (§ 163 a StPO).

Auch in der DDR hat der Beschuldigte und Angeklagte das Recht zur Mitwirkung und Stellungnahme in den verschiedenen Verfahrensstadien. Er hat aber weder einen Rechtsanspruch auf Anhörung durch den Staatsanwalt noch auf Vernehmung im Ermittlungsverfahren.

554. Hat in der Bundesrepublik der Staatsanwalt dem Gericht nach Abschluß der Ermittlungen eine Anklageschrift eingereicht, so ist das Gericht verpflichtet, diese dem Angeschuldigten zuzustellen und ihn aufzufordern, innerhalb einer bestimmten Frist Anträge und Erklärungen dazu abzugeben. In der DDR hat das Gericht dem Angeklagten Anklageschrift und Eröffnungsbeschluß spätestens mit der Ladung zur Hauptverhandlung zuzustellen. Es kann sich jedoch darauf beschränken, ihm Anklageschrift und Eröffnungsbeschluß „lediglich zur Kenntnis zu bringen“, wenn die Voraussetzungen für den Ausschluß der Öffentlichkeit wegen einer Gefährdung der Sicherheit des Staates oder zur Geheimhaltung bestimmter Tatsachen vorliegen (§ 203 Abs. 3; § 211 Abs. 3 StPO DDR). Die Verfahrenspraxis der DDR hält diese Voraussetzungen vielfach in politischen Strafverfahren für gegeben. Es kommt daher in derartigen Strafverfahren nicht selten vor, daß Angeklagte erst unmittelbar vor der Hauptverhandlung über Eröffnung und Anklage informiert werden und auch dann nicht die Anklageschrift ausgehändigt erhalten.

555. In der Bundesrepublik hat der Beschuldigte und der Angeklagte zwar ein Recht auf Gehör, ist jedoch nicht zur Aussage verpflichtet. Er darf jede Aussage verweigern, nicht dagegen Angaben zu seiner Identität (§ 136; § 243 Abs. 4 StPO BRD).

Schon bei der ersten Vernehmung des Beschuldigten durch die Polizei ist diese verpflichtet, ihn auf sein Recht zur Aussageverweigerung hinzuweisen (§ 163 a Abs. 4 StPO BRD).

Die Strafprozeßordnung der DDR kennt ein entsprechendes Aussageverweigerungsrecht nicht. Sie gibt Beschuldigten und Angeklagten das Recht, an der Wahrheitsfindung mitzuwirken, nicht jedoch, sich ihr zu entziehen und enthält nur die Feststellung, daß ihnen nicht die Beweisführungspflicht auferlegt werden dürfe (§ 8 Abs. 2 StPO DDR). Die Garantie eines allgemeinen Aussageverweigerungsrechts des Angeklagten würde auch dem besonderen Erziehungsziel, das in der DDR mit der Durchführung der Hauptverhandlung und der Vernehmung erreicht werden soll, nicht entsprechen.

556. Die Strafprozeßordnung der Bundesrepublik verbietet es, die Freiheit der Willensentschließung und Willensbetätigung des Beschuldigten durch bestimmte Vernehmungsmethoden zu beeinträchtigen (§ 136 a StPO BRD); dazu gehören: Mißhandlung, Ermüdung, Verabreichen von Mitteln, Quälerei, Täuschung u. a. Auch Vernehmungen bis zur Erschöpfung sind damit unzulässig. Die Rechtsprechung hält sogar die Hingabe von Zigaretten bei starken Rauchern unter besonderen Voraussetzungen schon für eine unzulässige Einflußnahme auf deren Willensentschließung¹⁵⁹. Eine so weitgehende Schutznorm kennt die Strafprozeßordnung der DDR nicht. Derartige Vernehmungsmethoden würden allerdings zumeist einen Verstoß gegen das Gebot, die Menschenwürde im Strafverfahren zu achten (§ 3 StPO; Artikel 4 StGB DDR), darstellen. Die Nötigung zu einer Aussage in Form physischer und psychischer Gewaltanwendung, Drohung mit Gewalt, aber auch Drohung mit einer Rechtsbeugung stellt § 243 StGB DDR ebenfalls unter Strafe¹⁶⁰. Damit sind jedoch nicht alle nach der Strafprozeßordnung der Bundesrepublik unzulässigen Vernehmungsmethoden in der DDR ausgeschlossen.

557. Beide Verfahrensordnungen geben dem Beschuldigten und Angeklagten weitere, aus dem rechtlichen Gehör und dem Recht auf Verteidigung folgende sowie diese ergänzende Rechte: zur Stellung von Beweisanträgen, zu Fragen an Zeugen und Sachverständige, auf Anwesenheit bei Beweisaufnahmen und in der Hauptverhandlung, ferner das Recht, Rechtsmittel einzulegen u. a. Im Strafverfahren der Bundesrepublik wie der DDR hat der Angeklagte das letzte Wort. Sowohl im Strafverfahren der Bundesrepublik als auch der DDR ist im Zweifel zugunsten des Angeklagten zu entscheiden („in dubio pro reo“)¹⁶¹.

Das Recht zur Verteidigung und der Strafverteidiger

558. Das Recht des Beschuldigten und Angeklagten auf Verteidigung gewinnt besondere praktische Bedeutung mit der Berechtigung, sich in jeder Lage des Verfahrens des Beistands eines Verteidigers zu bedienen (§ 137 Abs. 1 StPO BRD). Auch in der DDR gehört es zum Inhalt des Rechts auf Verteidigung (Artikel 102 Verf.; § 15 Abs. 2; § 61 StPO DDR), in jeder Lage des Verfahrens die Hilfe eines Verteidigers in Anspruch zu nehmen.

In der Bundesrepublik hat der Verteidiger die Funktion eines unabhängigen, dem Gericht und der Staatsanwaltschaft gleichgeordneten Organs der

Rechtspflege (§ 1 BRAO). Er ist nicht Vertreter des Beschuldigten, sondern steht diesem zur Seite. „Die besondere Aufgabe des Verteidigers im Strafprozeß ist es, dem Schutze des Beschuldigten zu dienen und dadurch zur Findung eines gerechten Urteils beizutragen. Er hat diese Aufgabe unter eigener Verantwortung und unabhängig vom Angeklagten zu erfüllen“ ¹⁶².

Auch nach der Strafprozeßordnung der DDR nimmt der Verteidiger „unabhängig von anderen Prozeßbeteiligten die Rechte des Beschuldigten oder des Angeklagten zu dessen Verteidigung wahr“ (§ 16 StPO DDR).

Beide Verfahrensordnungen weisen dem Strafverteidiger insofern eine „Doppelrolle“ zu. Einerseits hat er als Organ der Rechtspflege an der Wahrheitsfindung im Verfahren mitzuwirken und darf diese nicht behindern. Andererseits hat er den Beschuldigten als Beistand zu schützen. Die daraus folgende Wahrheitspflicht und das Verbot, den Straftäter zu begünstigen (§ 257 StGB BRD) sowie die Schutzfunktion gegenüber dem Mandanten und das Verbot, in seiner Eigenschaft als Strafverteidiger erfahrene Geheimnisse zu offenbaren (§ 300 StGB BRD), können zu Konflikten führen. Die unterschiedliche Stellung des Anwalts in beiden Rechtssystemen führt dazu, daß die Grenze erlaubter Strafverteidigung in der DDR enger als in der Bundesrepublik gezogen wird.

In der Bundesrepublik darf der Strafverteidiger seinen Mandanten auch dann noch verteidigen und auf Freispruch plädieren, wenn dieser ihm die Tat unter vier Augen gestanden hat.

In der DDR kommt in derartigen Fällen der Pflicht des Verteidigers zur Mitwirkung an der Wahrheitsfindung der Vorrang vor dem Schutzinteresse des Angeklagten zu. Hat der Angeklagte seinem Verteidiger seine Schuld gestanden, so bleibt dem Verteidiger nur die Möglichkeit, die Verteidigung niederzulegen, sofern der Angeklagte weiterhin von ihm das Plädieren auf Freispruch verlangt ¹⁶³.

559. In der Bundesrepublik folgt aus der Unabhängigkeit des Verteidigers als Organ der Rechtspflege auch dessen politische Unabhängigkeit. In der DDR ist der „Strafverteidiger neuen Typs“ zur Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit und zur Entwicklung eines sozialistischen Staats- und Rechtsbewußtseins der Bürger verpflichtet ¹⁶⁴. Politische Unabhängigkeit findet im sozialistischen Verfahrensrecht für den Anwalt ebensowenig wie für den Richter eine Grundlage.

560. In der Bundesrepublik und in der DDR hat der Beschuldigte und Angeklagte das Recht, sich seinen Verteidiger selbst zu wählen. In der DDR können auch die einem Anwaltskollektiv angehörenden Anwälte von den Rechtsuchenden ausgewählt werden (vgl. Kapitel Rechtspflege, Textziffer 650 ff.). Sowohl innerhalb der Bundesrepublik als auch innerhalb der DDR kann jeder zugelassene Rechtsanwalt an jedem Gericht als Strafverteidiger gewählt werden (§ 138 Abs. 1 StPO BRD; § 62 Abs. 1 StPO DDR).

Zur Verteidigung in bestimmten Strafsachen muß ein Pflichtverteidiger bestellt werden (vgl. § 140 StPO BRD; § 63 StPO DDR). In der DDR kann eine Pflichtverteidigung nur von einem Rechtsanwalt übernommen werden, der einem Anwaltskollektiv angehört.

561. In der Bundesrepublik wie in der DDR hat der Verteidiger das Recht auf Akteneinsicht stets nach Abschluß der Ermittlungen und vorher mit der Einschränkung, daß dadurch die weitere Untersuchung nicht gefährdet wird (§ 147 Abs. 2 StPO BRD; § 64 Abs. 2 StPO DDR). Ein Recht, die Akten zur Einsicht mit in seine Geschäftsräume oder Wohnung zu nehmen, hat der Verteidiger in der DDR, anders als in der Bundesrepublik, nicht.

In der Bundesrepublik ist dem Strafverteidiger das Recht eingeräumt worden, sich unbeschränkt und unkontrolliert in schriftlicher und mündlicher Form mit seinem Mandanten in Verbindung zu setzen, auch wenn dieser inhaftiert ist. Auch die Strafprozeßordnung der DDR sieht für den Strafverteidiger ein ähnliches Recht vor, jedoch kann der Staatsanwalt „hierfür Bedingungen festsetzen, damit der Zweck der Untersuchung nicht gefährdet wird“. Dieser Einschränkungsbefugnis des Staatsanwalts kommt insbesondere in politischen Strafsachen Bedeutung zu.

Gesellschaftliche Prozeßbeteiligte

562. Kennzeichnend für das Verfahrensrecht in der DDR — und ohne vergleichbare Parallele in der Bundesrepublik — ist die Einbeziehung von Vertretern der Kollektive und gesellschaftlichen Anklägern und Verteidigern als Verfahrensbeteiligte in das Strafverfahren. In der DDR wird darin eine Erfüllung des umfassenden Mitwirkungsrechts der Bürger an der Rechtspflege gesehen.

Die Vertreter der Kollektive, vor allem der sozialistischen Brigaden, der Arbeits- und Hausgemeinschaften, sollen der umfassenden Aufklärung der Straftat, ihrer Ursachen und begünstigenden Bedingungen dienen und bei der Erforschung der Persönlichkeit des Beschuldigten oder Angeklagten mitwirken. Sie haben in der Hauptverhandlung die Meinung ihres Kollektivs darzulegen und dies über die Ergebnisse des Strafverfahrens zu informieren. Im Jahre 1970 wirkten 37 739 Vertreter gesellschaftlicher Kollektive an Gerichtsverfahren mit. An 86,7 % aller rechtskräftigen Verurteilungen haben damit Vertreter gesellschaftlicher Kollektive teilgenommen ¹⁶⁵.

Volksvertreter, Vertreter von Ausschüssen der Nationalen Front, der Gewerkschaften und der gesellschaftlichen Organisationen und Kollektive können von ihren Organisationen als gesellschaftliche Ankläger oder gesellschaftliche Verteidiger beauftragt und vom Gericht zur Mitwirkung an der Hauptverhandlung zugelassen werden (§ 54 ff. StPO DDR). Sie sind u. a. berechtigt:

- Anträge, insbesondere Beweisanträge zu stellen und zu den vorgetragenen Beweisen Stellung zu nehmen;

Kapitel V

- zur Notwendigkeit einer Bestrafung, zur Strafart und Höhe und zu den Möglichkeiten erzieherischer Einwirkung auf den Angeklagten Stellung zu nehmen;
- Anregungen zur „Auswertung“ des Strafverfahrens zu geben und daran mitzuwirken.

Im Jahre 1970 haben in der DDR 9259 gesellschaftliche Ankläger und 2742 gesellschaftliche Verteidiger an Strafverfahren teilgenommen. Bei 21,3 % aller rechtskräftigen Verurteilungen haben damit gesellschaftliche Ankläger und bei 6,3 % gesellschaftliche Verteidiger teilgenommen ¹⁶⁶.

Untersuchungshaft

563. Zu den einschneidendsten Zwangsmitteln des Strafverfahrens gehört die Untersuchungshaft. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR ist sie in jedem Stadium des Verfahrens zulässig und darf nur vom Richter angeordnet werden. Unterschiedlich sind in beiden Verfahrensordnungen die besonderen Voraussetzungen für die Anordnung von Untersuchungshaft geregelt.

Grundsätzlich setzt der Erlass eines Haftbefehls in der Bundesrepublik dringenden Tatverdacht (§ 112 Abs. 1 StPO BRD) und in der DDR dringende Verdachtsgründe (§ 122 Abs. 1 StPO DDR) voraus. Außerdem bedarf es in beiden Staaten besonderer Haftgründe (§ 112 Abs. 2 StPO BRD; § 122 Abs. 1 bis 3 StPO DDR).

In der Bundesrepublik sind dies:

- Flucht oder Fluchtgefahr,
- Verdunkelungsgefahr,
- Wiederholungsgefahr,
- Schwere der Tat.

In der DDR sind dies:

- Fluchtverdacht,
- Verdunkelungsgefahr,
- Schwere der Tat,
- Wiederholungsgefahr,
- angedrohte Haftstrafe.

Die gesetzliche Umschreibung einer Fluchtgefahr räumt der Strafverfahrenspraxis in der DDR weitergehende Verhaftungsmöglichkeiten ein als in der Bundesrepublik ¹⁶⁷. Praktisch bedeutsam kann dabei der Haftgrund werden, daß der Beschuldigte nicht Bürger der DDR ist und dort keinen Wohnsitz hat. Anders als nach der Strafprozeßordnung der DDR von 1952 wird nun nicht mehr die Erwartung einer „nicht unerheblichen Strafe“ verlangt, sondern es genügt, daß der Beschuldigte irgendeine Freiheitsstrafe zu erwarten hat.

Die Verhaftung wegen Verdunklungsgefahr soll in der Bundesrepublik wie in der DDR verhindern, daß der Beschuldigte oder Angeklagte Beweismittel beseitigt oder verfälscht oder auf Mitbeschuldigte oder andere Beweispersonen unlauter einwirkt.

Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr ist in der Bundesrepublik (1964) und in der DDR (1968) neu eingeführt worden. In der Bundesrepublik darf deswegen verhaftet werden, wer bestimmter schwerer Sittlichkeitsdelikte beschuldigt wird, und bei dem bestimmte Tatsachen die Gefahr begründen, daß er vor seiner rechtskräftigen Aburteilung eine weitere einschlägige Straftat begeht. Es handelt sich hier um einen Fall von Sicherungshaft ¹⁶⁸.

In der DDR wird Wiederholungsgefahr als Haftgrund schon dann angenommen, wenn der Beschuldigte eine wiederholte, gleichartige und erhebliche Mißachtung der Strafgesetze gezeigt hat. Dafür kann bereits eine einzige vorangegangene Straftat genügen.

In der Bundesrepublik sollte der eines schweren Verbrechens (Mord, Völkermord oder Totschlag) dringend Verdächtige nach dem Willen des Gesetzgebers auch dann verhaftet werden können, wenn ein anderer Haftgrund nicht bestand. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch erklärt, daß weder die Schwere der Verbrechen noch die Schwere der (noch nicht festgestellten) Schuld für sich allein die Verhaftung eines Beschuldigten rechtfertige und daß daher auch in diesem Fall weitere, zwar nicht mit „bestimmten Tatsachen belegbare, aber nach den Umständen des Falles doch nicht auszuschließende“ Haftgründe hinzutreten müßten ¹⁶⁹.

In der DDR kann alleiniger Haftgrund — im Falle dringender Verdachtsgründe — die Tatsache sein, daß ein Verbrechen oder ein schweres fahrlässiges Vergehen, für das eine Freiheitsstrafe von über zwei Jahren zu erwarten ist, den Gegenstand des Strafverfahrens bildet. Diese Voraussetzung hält man in der DDR u. a. bei „Verkehrsunfällen mit Katastrophencharakter“ für gegeben ¹⁷⁰.

1968 neu eingeführt und ohne Parallele in der Bundesrepublik ist in der DDR der Haftgrund, daß Gegenstand des Verfahrens eine mit Haftstrafe bedrohte Tat ist. Wird einem Täter Rowdytum, Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch asoziales Verhalten, Beteiligung an der Beeinträchtigung staatlicher oder gesellschaftlicher Tätigkeit oder Zusammenrottung vorgeworfen, so kann er ohne weiteres verhaftet werden. Die Untersuchungshaft wird damit in der DDR gegenüber Demonstrationstätern zu einem Mittel „nachdrücklicher Disziplinierung“ ¹⁷¹.

Auch in der Bundesrepublik bestehen Bestrebungen, weitere Haftgründe bei Wiederholungsgefahr, insbesondere bei Serientaten besonders schwerer Kriminalität zu schaffen. Entsprechende Gesetzesinitiativen liegen bereits vor.

In der Bundesrepublik sind der Untersuchungshaft mehrfache Grenzen gesetzt. Der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit verbietet die Anordnung von Untersuchungshaft, wenn sie zur Bedeutung der Sache und der zu erwartenden Strafe außer Verhältnis steht (§ 112 Abs. 1 StPO BRD). Ist die Straftat nur mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten bedroht, so darf Untersuchungshaft wegen Verdunkelungsgefahr gar nicht und wegen Fluchtgefahr nur unter besonderen Voraussetzungen angeordnet

werden. Kann der Zweck der Untersuchungshaft auch durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden, so ist der Vollzug eines lediglich wegen Fluchtgefahr angeordneten Haftbefehls auszusetzen, insbesondere bei Sicherheitsleistung. Über sechs Monate hinaus darf Untersuchungshaft nur aus besonderen Gründen und nur mit Zustimmung des Oberlandesgerichts vollzogen werden (§ 121 Abs. 1 StPO BRD; vgl. auch Artikel 5 Abs. 3 MRK). Beide Prozeßordnungen geben dem Betroffenen eine Beschwerdemöglichkeit gegen die Anordnung der Untersuchungshaft. Ein an bestimmte Fristen gebundenes, obligatorisches richterliches Haftprüfungsverfahren kennt die Strafprozeßordnung der DDR jedoch im Gegensatz zur Bundesrepublik nicht.

Strafrecht-Anmerkungen

- ¹ Vgl. G. Kaiser, *Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlagen*, 1971, S. 58.
- ² G. Stiller, Zu Problemen der Methodologie und den Methoden der Erforschung der Jugendkriminalität, in: *Jugendkriminalität und ihre Bekämpfung in der sozialistischen Gesellschaft*, hrsg. vom Institut für Strafrecht der Humboldt-Universität, 1965, S. 30; S. 45.
- ³ Vgl. dazu etwa E. Buchholz, R. Hartmann, I. Schäfer, Zum Wesen der Kriminalität in der DDR, in: NJ 23 (1969), S. 162.
- ⁴ R. König, Zur Frage der Marginalität in der Alltagsmoral der fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: *Bundeskriminalamt, Hrsg., Grundfragen der Wirtschaftskriminalität*, 1963, S. 37.
- ⁵ A. K. Cohen, *Delinquent Boys*, Glencoe (Ill.) 1955, dt.: *Kriminelle Jugend. Zur Soziologie jugendlichen Bandenwesens*, Reinbek b. Hamburg 1961; vgl. ferner ders. und J. F. Short, *Research in Delinquent Subcultures*, in: *Journal of Social Issues* 14 (1968), in dt. Übers. bei R. König und F. Sack, Hrsg., *Kriminalsoziologie*, 1968, S. 20—37.
- ⁶ Vgl. zu dieser Diskussion das Sonderheft über „Gang Delinquency“ des *Journal of Research in Crime and Delinquency* 4 (1967), Nr. 1; J. F. Short und F. Strodtbeck, *Group Process and Gang Delinquency*, 1965.
- ⁷ E. Buchholz, R. Hartmann, J. Lekschas, G. Stiller, *Sozialistische Kriminologie. Ihre theoretische und methodologische Grundlegung*, 2. erw. Auflage, Berlin 1971, S. 155; ferner W. Friedrich, Zu theoretischen Problemen der marxistischen Jugendforschung, in: *Jugendforschung*, hrsg. vom Zentralinstitut für Jugendforschung beim Amt für Jugendfragen des Ministerrats der DDR, Heft 1—2/1967, S. 17 f. Friedrich lehnt dort auch für den Bereich der allgemeinen Jugendsoziologie die Theorie der Subkultur ab.
- ⁸ Buchholz u. a., Zum Wesen der Kriminalität in der DDR (Anm. 3), S. 165.
- ⁹ J. Lekschas, Die Bewegung der Jugendkriminalität in Deutschland und ihre Ursachen, in: *Jugendkriminalität und ihre Bekämpfung*. . . (Anm. 2), S. 29.
- ¹⁰ A. Szabó, Theoretische Probleme der Methodologie der sozialistischen Kriminologie und technische Fragen der kriminologischen Forschung, in: *Jugendkriminalität und ihre Bekämpfung*. . . (Anm. 2), S. 93 f.
- ¹¹ Buchholz u. a., *Sozialistische Kriminologie* (Anm. 7), S. 98; S. 108 f.; vgl. auch J. Streit, Zu einigen Grundfragen der sozialistischen Kriminologie, NJ 23 (1968), S. 705; S. 708.
- ¹² Streit, a. a. O., S. 705.
- ¹³ Buchholz u. a., *Sozialistische Kriminologie* (Anm. 7), S. 264 f.

- ¹⁴ Streit, Zu einigen Grundfragen der sozialistischen Kriminologie (Anm. 11), S. 708.
- ¹⁵ Vgl. etwa Buchholz u. a., *Sozialistische Kriminologie* (Anm. 7), S. 353—356, wo die Kriminalität in der DDR-Bauwirtschaft theoretisch in der beschriebenen Weise erklärt wird.
- ¹⁶ BGH JR 1969, S. 187; E. Dreher, StGB, 32. Aufl., 1970, § 13 Anm. 8 B.
- ¹⁷ Näher H. H. Bruhn, *Recht in Ost und West*, 1971 S. 251.
- ¹⁸ Vgl. P. Badura, Beratungen des Sonderausschusses des Deutschen Bundestages für die Strafrechtsreform, 6. Wahlperiode, S. 1091.
- ¹⁹ BVerfGE 7, S. 198; 12, S. 125; 24, S. 282; BGHSt 12, S. 293.
- ²⁰ BVerfGE 20, S. 131; 25, S. 285.
- ²¹ BGHSt 2, S. 194.
- ²² Artikel 103 Abs. 2 GG; 99 Abs. 2, 3 Verf.; § 2 StGB BRD; Artikel 4 Abs. 3, § 89 StGB DDR.
- ²³ Vgl. F.-C. Schroeder, Die Bestimmtheit von Strafgesetzen am Beispiel des groben Unfugs, JZ 1969, S. 775.
- ²⁴ A. Eser, Gesellschaftsgerichte in der Strafrechtspflege, 1970, S. 46 ff.; G. Grünwald, Die Strafrechtsreform in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik, ZStW, Bd. 82, S. 263 f.; H.-J. Hirsch, Hauptprobleme einer Reform der Delikte gegen die körperliche Unversehrtheit, ZStW 83, S. 176.
- ²⁵ Vgl. hierzu etwa H. Göppinger, *Kriminologie*, 1971, S. 47 f.
- ²⁶ Vgl. dazu etwa L. T. Wilkins, *Social Deviance*, New York 1965, der die Verwendung kybernetischer Modelle für die Kriminologie vorschlägt, insbesondere solche des Typs der „deviation amplifying systems“.
- ²⁷ Vgl. dazu H. Duft, Entwicklung einer wissenschaftlichen Führungstätigkeit bei der Verhütung von Straftaten und anderen Rechtsverletzungen, in: NJ 24 (1970), S. 472. H. Rutsch und H. Kaiser, Zur Entwicklung der komplexen Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung, NJ 25 (1971), S. 315.
- ²⁸ Vgl. dazu etwa A. E. Brauneck, Art. Kriminologie, in: P. Badura, E. Deutsch, L. Roxin, Hrsg., *Recht. Das Fischer Lexikon*, Neuausgabe 1971, S. 101.
- ²⁹ Vgl. hierzu: A. Wolff u. a., *Hochschulreform und Ausbildung von Juristen für die Rechtspflege*, NJ 22 (1968), S. 518 f.; H. Tolksdorf, Die Ausbildung von Kriminalbeamten heute, in: *Kriminalistik*, Juni 1969, S. 288.
- ³⁰ So auch J. Hellmer, *Zur Kriminalität in beiden Teilen Deutschlands*, Manuskript 1971, S. 2.
- ³¹ H. Harrland, M. Hegner, R. Hiller, H. Schwarz, *Kriminalstatistik (Leitfaden)*, 1968, S. 252, Anm. 15.
- ³² Hellmer, *Zur Kriminalität in beiden Teilen Deutschlands* (Anm. 30), S. 4.
- ³³ Vgl. hierzu das Stat. Jahrbuch der DDR, 1971, S. 479, sowie Hellmer ebda.
- ³⁴ Vgl. Hellmer, ebda, sowie H. Harrland, *Zwanzig Jahre Kampf für die Zurückdrängung der Kriminalität in der DDR*, NJ 23 (1969), S. 389.
- ³⁵ Harrland u. a., *Kriminalstatistik* (Anm. 31), S. 44.
- ³⁶ A. a. O., S. 26 ff.
- ³⁷ G. Stiller, *Methoden der sozialistischen Kriminologie*, 1967, S. 109 ff.
- ³⁸ Die Erhebungsbögen sind abgedruckt bei Stiller, *Methoden in der sozialistischen Kriminologie* (Anm. 37), S. 50 ff. und S. 187 ff. sowie bei Buchholz u. a., *Sozialistische Kriminologie* (Anm. 7), S. 441 ff.
- ³⁹ *Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik*, S. 1.
- ⁴⁰ *Statistisches Jahrbuch der DDR*, 1971, S. 480.
- ⁴¹ Nach Mettin und Rabe machen Diebstahlsdelikte bis zu einem Wert von 50 M, die hier von allem zu erwähnen sind, etwas weniger als ein Viertel der Diebstähle aus. Vgl. H. Mettin und R. Rabe, *Der soziale Charakter des Rückfalldiebstahls*, 1967.

Kapitel V

- ⁴² Harrland, Zwanzig Jahre Kampf für die Zurückdrängung der Kriminalität in der DDR (Anm. 34), S. 389.
- ⁴³ Diese Form des Vergleichs wurde vor allem von Harry Harrland gewählt. Vgl. hierzu seine Publikationen in der NJ.
- ⁴⁴ Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik, 1969, Anhang S. 8 ff.
- ⁴⁵ In diesem Sinne interpretiert etwa Freiburg: „Zur Zeit scheinen die westdeutschen Jugendlichen kaum in stärkerem Maße zur Kriminalität zu neigen als ihre Altersgenossen in der DDR“. Vgl. A. Freiburg, Zur Jugendkriminalität in der DDR, in: Deutschland Archiv, 1970, S. 90.
- ⁴⁶ Vgl. J. Streit, Die weiteren Aufgaben bei der Verhütung und Bekämpfung der Jugendkriminalität, NJ 19 (1965), S. 344.
- ⁴⁷ Ermittelt aus: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1969, Anhang, S. 1.
- ⁴⁸ In der DDR entwickelte sich die Belastung jugendlicher Täter auf 100 000 Gleichaltrige zwischen 1960 und 1968 folgendermaßen: 1495 (1960), 1397 (1961), 1916 (1963), 1530 (1964), 1569 (1967), 1433 (1968); im gleichen Zeitraum sank die Gesamtbelastung (Häufigkeitsziffer) von 806 auf 586. Quellen: J. Lekschas, Studien zur Bewegung der Jugendkriminalität in Deutschland und zu ihren Ursachen, in: Studien zur Jugendkriminalität, Berlin 1965, S. 5; J. Streit, Die weiteren Aufgaben . . . (Anm. 46), S. 344; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1965, S. 510; Harrland, Zwanzig Jahre Kampf (Anm. 34), S. 388.
- ⁴⁹ Vgl. etwa für eine Darstellung der Geschlechterproportion in einzelnen Ländern: Göppinger, Kriminologie (Anm. 25), S. 341.
- ⁵⁰ Ermittelt aus: Polizeiliche Kriminalstatistik, 1969, Anhang, S. 1; Polizeiliche Kriminalstatistik, 1970, S. 120—126.
- ⁵¹ Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 108.
- ⁵² Harrland u. a., Kriminalstatistik (Anm. 31), S. 113.
- ⁵³ Vgl. B. Redlich, Sozialverhalten und Kriminalität weiblicher Jugendlicher, NJ 19 (1965), S. 537; vgl. zur Erläuterung ebenso: Lekschas, Studien zur Bewegung der Jugendkriminalität (Anm. 48), S. 47 ff.
- ⁵⁴ Autorenkollektiv, Gewalt- und Sexualkriminalität. Erscheinungsformen, Ursachen, Bekämpfung, 1970, S. 120.
- ⁵⁵ A. a. O., S. 120; vgl. ebenso: Mettin und Rabe, Der soziale Charakter des Rückfalldiebstahls (Anm. 41), S. 32; K. Manecke, Kulturniveau und Kriminalität, NJ 24 (1970), S. 74; G. Höbelbarth und H. Senf, Einige Faktoren der Jugendkriminalität aus pädagogischer Sicht, in: Jugendhilfe 3 (1965), S. 242 f.; J. Streit, Die weiteren Aufgaben bei der Bekämpfung und Verhütung der Jugendkriminalität, in: NJ 19 (1965), S. 346.
- ⁵⁶ Eine Zusammenfassung solcher Studien findet sich bei Göppinger, Kriminologie (Anm. 25), S. 200 f.
- ⁵⁷ Vgl. beispielsweise G. Kaiser, Randalierende Jugend, 1959, S. 137; L. Pongratz und H. O. Hübner, Lebensbewährung nach öffentlicher Erziehung, 1959, S. 114; über die Verteilung nach sozialer Schicht: D. Peters, Die Genese richterlicher Urteilsbildung und die Schichtverteilung der Kriminalität, Kriminologisches Journal 2 (1970), S. 225; sowie zusammenfassend Göppinger, Kriminologie (Anm. 25), S. 190; S. 203 f.
- ⁵⁸ Mettin und Rabe, Der soziale Charakter des Rückfalldiebstahls (Anm. 41), S. 30.
- ⁵⁹ Streit, Die weiteren Aufgaben bei der Verhütung und Bekämpfung der Jugendkriminalität (Anm. 55), S. 346.
- ⁶⁰ Autorenkollektiv, Gewalt- und Sexualkriminalität (Anm. 54), S. 125 f.
- ⁶¹ K. Manecke, Zur Komplexität der Kriminalitätsursachen, dargestellt an Gewalt- und schweren Sexualdelikten, StuR 19 (1970), S. 927.
- ⁶² Vgl. beispielsweise Peters, Die Genese richterlicher Urteilsbildung (Anm. 57).
- ⁶³ Errechnet nach Angaben des Statistischen Jahrbuchs der DDR, 1971, S. 440 und S. 480.
- ⁶⁴ Errechnet nach Angaben des Statistischen Jahrbuchs der BRD, 1969, S. 33, und der Polizeilichen Kriminalstatistik, 1969, S. 29.
- ⁶⁵ H. Blüthner, Probleme der Kriminalität und der Asozialität in den großen Städten, in: Jugendhilfe 6 (1968), S. 194; vgl. eine ebensolche Interpretation in: Kriminalitätsvorbeugung in Großstädten, in: Sozialistische Demokratie, Ausgabe 31/69, S. 10.
- ⁶⁶ Vgl. hierzu die Artikel von Blüthner, Probleme der Kriminalität (Anm. 65), sowie Kriminalitätsvorbeugung in Großstädten (Anm. 65).
- ⁶⁷ Umfassende Sammlung bei Erbs-Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze; Göhler-Buddendiek-Lenzen, Lexikon des Nebenstrafrechts.
- ⁶⁸ Siehe dazu die Sammlung Strafbestimmungen außerhalb des Strafgesetzbuches der DDR, 1970. Vgl. H. Logemann (Hrsg.), Die Gesetzgebung der DDR, 1971.
- ⁶⁹ Grundsätzlich für das „Geringfügigkeitsprinzip“ C. Roxin, Kriminalpolitik und Strafrechtssystem, 1970, S. 24.
- ⁷⁰ KG Potsdam-Stadt, NJ 1959, S. 219.
- ⁷¹ BGHSt. 3, S. 105; S. 271; Strafrecht der DDR, Lehrkommentar, 1969, § 17 Anm. 5.
- ⁷² Vgl. Lehrkommentar (Anm. 71), § 15 Anm. 4.
- ⁷³ Lehrbuch des Strafrechts der DDR, Allg. Tl., 1957, S. 513.
- ⁷⁴ BGHSt. 2, S. 194.
- ⁷⁵ BGHSt. 1, S. 331; 2, S. 111 f.; 3, S. 7.
- ⁷⁶ Neues Deutschland vom 23. Dezember 1971. Der bisherige Rechtszustand beruht auf einem Gesetz vom 27. September 1950 i. V. m. Instruktion des Ministeriums für Gesundheitswesen, bekanntgemacht am 22. Oktober 1965 (vgl. SBZ-Archiv, 1965, S. 363; Bundestagsdrucksache VI/2025, S. 10).
- ⁷⁷ Vgl. F.-C. Schroeder, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, 1970, S. 371 ff.
- ⁷⁸ Vgl. F.-C. Schroeder, Die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach dem Entwurf eines 4. StrRG, ZRP 1971, S. 14 f.
- ⁷⁹ Lehrkommentar (vgl. Anm. 71), § 125 Anm. 1.
- ⁸⁰ BGHSt. 23, S. 40; Begründung zum Regierungsentwurf des 4. StrRG.
- ⁸¹ Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zur Artikel 10 Grundgesetz) vom 13. August 1968, BGBl., 1969, I, S. 949. Vgl. hierzu BVerfGE 30, S. 1.
- ⁸² BGHSt. 14, S. 386.
- ⁸³ Lehrkommentar (vgl. Anm. 71), § 174 Anm.
- ⁸⁴ Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 2 Abs. 1 GG Rdn. 79 Anm. 1.
- ⁸⁵ Vgl. Beschluß des Präsidiums des Obersten Gerichts zur Anwendung des § 249 StGB vom 7. Januar 1971, NJ, Beilage 3/71. Dazu F.-C. Schroeder, Arbeitsscheu und Asozialität im Strafrecht der DDR — Zum Beschluß des Präsidiums des Obersten Gerichts vom 7. Januar 1971, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XII (1971), S. 103.
- ⁸⁶ Lehrkommentar (vgl. Anm. 71) § 99 Anm. 1.
- ⁸⁷ GBl., I, 1966, S. 81.
- ⁸⁸ BVerfGE 6, S. 32.
- ⁸⁹ Gesetz über das Paßwesen v. 4. März 52 (BGBl., III 210 — 2); Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl., III 2600-1).
- ⁹⁰ BGBl., 1968, I, S. 949.
- ⁹¹ Eingehend hierzu F.-C. Schroeder, Der Schutz des äußeren Friedens im Strafrecht, JZ 1969, S. 41.
- ⁹² Vgl. F.-C. Schroeder, Die Rechtmäßigkeit des Krieges nach westlicher und sowjetischer Völkerrechtsauffassung, in: Völkerrecht in Ost und West, hrsg. von R. Maurach und B. Meissner, 1967, S. 183.

- ⁹³ Lehrkommentar (vgl. Anm. 71), § 86 Anm. 6; Przybylski, Zum Charakter der Aggressionshandlungen gegen die Staatsgrenzen der DDR, NJ 1964, S. 97 f.
- ⁹⁴ Vom 15. Dezember 1950, GBl. der DDR, 1950, S. 1199.
- ⁹⁵ Schafheutle, Beratungen des Sonderausschusses des Deutschen Bundestages für die Strafrechtsreform, 5. Wahlperiode, S. 950.
- ⁹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 230. Sitzung, Prot., S. 1270 f.; ferner den Schriftlichen Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform, Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/4094, S. 5.
- ⁹⁷ Für die Bundesrepublik vgl. Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses, ebda; für die DDR vgl. Lekschas, Grundzüge des neuen sozialistischen Strafrechts, 1957, S. 8: „Nur dann, wenn echtes kriminelles Verschulden zum Ansatzpunkt individueller Verantwortlichkeit genommen wird, erhält das Strafrecht sozialen Sinn und ethische Qualität als Recht“. Vgl. H. Roggemann, Das Strafgesetzbuch der DDR von 1968, Recht in Ost und West, 1969, S. 97 ff., S. 108; G. Grünwald, Die Strafrechtsreform in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik, ZStW 82 (1970), S. 250; S. 255.
- ⁹⁸ Vgl. E. Buchholz, U. Dähn, Strafe — wozu?, 1968, S. 32.
- ⁹⁹ Das 2. StrRG vom 4. Juli 69, BGBl., I, S. 717, das wesentliche Neuerungen für das System der Strafen und Maßnahmen in der Bundesrepublik bringt, tritt erst am 1. Oktober 73 in Kraft. In der folgenden Darstellung wird, wo dies erforderlich erscheint, sowohl auf das gegenwärtig noch als auch auf das erst ab 1973 geltende Strafrecht Bezug genommen.
- ¹⁰⁰ Neben den im Text erwähnten Veränderungen entfällt mit Inkrafttreten des 2. StrRG die Polizeiaufsicht (§§ 38 f. StGB BRD).
- ¹⁰¹ Sie spielt allerdings in der gegenwärtigen Strafpraxis der DDR keine nennenswerte Rolle. Seit Erlass des Strafgesetzbuches der DDR im Jahre 1968 ist sie, soweit bekannt, nur in drei Fällen verhängt worden.
- ¹⁰² So der Lehrkommentar zum StGB DDR, I, S. 230.
- ¹⁰³ OG DDR v. 19. November 65, NJ 1966, S. 156.
- ¹⁰⁴ Lehrkommentar zum StGB DDR, I, S. 185.
- ¹⁰⁵ Vgl. die Begründung des Alternativ-Entwurfs eines Strafgesetzbuchs, Allgemeiner Teil. Vorbem. zu §§ 40—48.
- ¹⁰⁶ Dem weitergehenden Vorschlag des Alternativ-Entwurfs und der Strafvollzugskommission, die Grenze auf zwei Jahre zu erhöhen, ist der Gesetzgeber nur für Ausnahmefälle gefolgt. Vgl. Erster Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses, Drucksache V/4094, S. 10.
- ¹⁰⁷ Vgl. dazu und zu den landesgesetzlichen Regelungen Dreher, § 24 c StGB, Anm. 1.
- ¹⁰⁸ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1971, S. 481.
- ¹⁰⁹ Maurach AT, S. 809; 2. Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses, Drucksache V/4095, S. 20 f.
- ¹¹⁰ A. a. O., S. 20.
- ¹¹¹ A. a. O., S. 30.
- ¹¹² Vgl. dazu Horstkotte, Bundestags-Verhandlungen Stenographischer Dienst, V. Wahlperiode, 115. Sitzung vom 8. Oktober 1968, S. 2249.
- ¹¹³ Diese weitgehende Verfügungsfreiheit erhält das Gericht, das die Maßregel vollstreckt, ab 1973 durch § 67 a StGB i. d. F. 2. StrRG.
- ¹¹⁴ § 11 des Gesetzes über die Einweisung in stationäre Einrichtungen für psychisch Kranke vom 11. Juni 1968, GBl. DDR, I, S. 273; zur Einweisung durch das Strafgericht vgl. Beschluß des Präsidiums des OG DDR v. 24. 7. 1968, NJ 1968, S. 505.
- ¹¹⁵ BGBl., 1953, I, S. 751, i. d. F. des ÄndG vom 8. September 1969, BGBl., I, S. 1582.
- ¹¹⁶ Für die Bundesrepublik vgl. z. B. F. Schaffstein, Jugendstrafrecht, 3. Aufl., 1970; für die DDR vgl. Kommentar zum StGB DDR, I, 246.
- ¹¹⁷ Für die Bundesrepublik vgl. Maurach, a. a. O., S. 828; E. Dreher, Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen und Verordnungen, 31. Aufl. 1970, Anm. 3 A zu § 13 StGB; für die DDR E. Buchholz, R. Hartmann, M. Lupke, Strafrecht der DDR, Allgemeiner Teil, Heft 10 (Humboldt-Universität zu Berlin), 1970, S. 67; E. Buchholz, Verwirklichung der Grundsätze sozialistischer Gerechtigkeit bei der Strafzumessung, NJ 1968, S. 449.
- ¹¹⁸ So Dreher, a. a. O., 3 A zu § 13 StGB. Für die DDR Buchholz, Hartmann, Lupke, a. a. O., S. 71.
- ¹¹⁹ So H.-J. Bruns, Strafzumessungsrecht, Allgemeiner Teil, 1967, S. 51.
- ¹²⁰ Vgl. Buchholz, Hartmann, Lupke (Anm. 117), S. 69.
- ¹²¹ Für die Bundesrepublik vgl. Bruns, a. a. O., S. 43; J. Schiel, Unterschiede in der deutschen Strafrechtsprechung, 1969, S. 14. In der Entschließung der 35. Justizministerkonferenz am 19. Oktober 1967 wurde gefordert, „mit Nachdruck auf eine Vereinheitlichung der Strafpraxis“ hinzuwirken. Für die DDR vgl. Buchholz (Anm. 117); ferner die Plenartagung des OG DDR über Probleme der Strafzumessung v. 19. März 1969, NJ 1969, S. 264.
- ¹²² Vgl. dazu die Untersuchungen von Schiel, a. a. O., ferner H. Lewrenz, H. J. Bochnik, E. Broszio, H. Donike, W. Pittrich, K. Wilbrand, Die Strafzumessung bei Verkehrsdelikten in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1968; K.-D. Opp, R. Peuckert, Ideologie und Fakten in der Rechtsprechung. Eine soziologische Untersuchung über das Urteil im Strafprozeß, 1971.
- ¹²³ Vgl. z. B. Bruns (Anm. 119); neuerdings K. Haag, Rationale Strafzumessung, 1970.
- ¹²⁴ Vgl. z. B. den Beschluß des OG DDR v. 30. Juli 1963 zu Fragen der Gewaltverbrechen, NJ 1963, S. 538.
- ¹²⁵ Vgl. § 451 StPO; vgl. ferner die Strafvollstreckungsordnung i. d. F. vom 31. August 1968.
- ¹²⁶ Vgl. §§ 339; 340 Abs. 2 StPO DDR; 1. Durchführungsbestimmung zur StPO DDR vom 5. Juni 1968.
- ¹²⁷ Die von der Konferenz der Justizminister und -senatoren der Länder der Bundesrepublik i. d. F. vom 1. Mai 1971 vereinbarte Dienst- und Vollzugsordnung ist kein Gesetz, sondern nur eine Verwaltungsanordnung. Die Untersuchungshaft wird in der Bundesrepublik vollzogen auf Grund der von der Konferenz der Justizminister der Länder am 12. Februar 1963 beschlossenen Untersuchungshaftvollzugsordnung i. d. F. vom 1. März 1971.
- ¹²⁸ Gesetz über den Vollzug der Strafe mit Freiheitsentzug und über die Wiedereingliederung Straftatlassener in das gesellschaftliche Leben (Strafvollzugs- und Wiedereingliederungsgesetz — SVWG —) v. 12. Januar 1968, GBl., I, S. 109.
- ¹²⁹ Vgl. die Fragebogenenquête zur Lage und Reform des deutschen Strafvollzugs, Bericht, erstattet von H. Müller-Dietz und Th. Würtenberger, 1969, S. 9.
- ¹³⁰ Vgl. den Bericht von Amnesty International, Politische Gefangene in der DDR, 1967.
- ¹³¹ Vgl. H. Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetzgebung und Strafvollzugsreform, 1970; H. Schüler-Springorum, Strafvollzug im Übergang; ders., Was stimmt nicht mit dem Strafvollzug?, 1970; Callies, Strafvollzug, Institution im Wandel, 1970; Th. Würtenberger, Die Reform des Deutschen Strafvollzugs im Geiste des sozialen Rechtsstaats, Festschrift für O. A. Germann, 1969, S. 309 ff.
- ¹³² Vgl. den ersten Arbeitsentwurf eines Strafvollzugsgesetzes, erstellt unter Berücksichtigung der Grundsätze und Empfehlungen der Strafvollzugskommission, Stand: 1. Oktober 1970, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, 1971, sowie den Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung

Kapitel V

- Strafvollzugsgesetz — (Kommissionsentwurf), hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, 1971.
- ¹³³ Nach dem Stand vom 15. August 1971; vgl. auch Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 9, Rechtspflege, III. Strafvollzug, 1970, S. 15.
- ¹³⁴ Vgl. Schüler-Springorum (Anm. 131), S. 16 ff.; Strafvollzug in Deutschland. Situation und Reform, hrsg. von Rollmann, 1967; Müller-Dietz (Anm. 131), S. 71 ff.
- ¹³⁵ Vgl. Ziff. 58 DVollzO; § 7; § 8 Entw.; ferner Tagungsberichte der Strafvollzugskommission, Bd. VI, S. 95 ff.;
- ¹³⁶ Vgl. dazu z. B. Müller - Dietz (Anm. 131), S. 135 ff.
- ¹³⁷ Szkibik, Sozialistischer Strafvollzug, S. 55 ff.; Kunze, NJ 1968, S. 602; S. 304; Bruhn, Das Strafvollzugs- und Wiedereingliederungsgesetz der DDR, ROW 1970.
- ¹³⁸ Vgl. o. Anm. 130.
- ¹³⁹ Vgl. dazu auch Callies (Anm. 131), S. 80 ff.
- ¹⁴⁰ Im Bundesdurchschnitt bewegt sie sich zwischen 0,80 DM und 1,85 DM pro Tag.
- ¹⁴¹ Vgl. dazu auch A—Z, S. 624.
- ¹⁴² Vgl. Ziff. 165 DVollzO. Die Länderregelungen sind unterschiedlich und sehen teils bis zu 14 Tagen im Jahr, teils auch noch mehr Urlaub vor.
- ¹⁴³ Mindestens monatlich einen Brief, jährlich zwei Pakete; vgl. dazu auch A—Z, 1969, S. 624.
- ¹⁴⁴ Vgl. z. B. die Berichte in Straffälligenhilfe im Dienste eines geordneten Gemeinschaftslebens, 7. Bundestagung der Straffälligenhilfe, 1966, ferner Straffälligenhilfe heute in der Bundesrepublik, 1965.
- ¹⁴⁵ Vgl. §§ 16; 67 a; 68 VollzGEntw.
- ¹⁴⁶ Vgl. Ziff. 200; 201 DVollzO; § 68 VollzGEntw.
- ¹⁴⁷ Böhm-Müller-Rutsch, StuR 1970, S. 1306; Rindert-Orschekowski, StuR 1970, S. 1148.
- ¹⁴⁸ Endrat, NJ 1967, S. 440; Gürtler, StuR 1970, S. 1602; ferner NJ 1963, S. 106 f.
- ¹⁴⁹ BGBl. I, 1971, S. 243.
- ¹⁵⁰ Gesetz über die Eintragung und Tilgung im Strafregister der Deutschen Demokratischen Republik (Strafregistergesetz) vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 237.
- ¹⁵¹ Vgl. hierzu die Zusammenstellung in Göppinger, Kriminologie (Anm. 25), S. 227.
- ¹⁵² F. Schaffstein, Erfolg, Mißerfolg und Rückfallprognose bei jungen Straffälligen, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 79 (1967), S. 221.
- ¹⁵³ A. a. O., S. 221 und Anm. 12.
- ¹⁵⁴ H. Mettin und R. Rabe, Die Bekämpfung der Rückfallkriminalität bei Eigentumsdelikten, in: NJ 18 (1964), S. 234—238, bes. S. 238; D. Siedel und M. Lupke, Internationales Symposium über die Rückfallkriminalität Jugendlicher, NJ 22 (1968), S. 121 ff.
- ¹⁵⁵ H. Mettin und R. Rabe, Der soziale Charakter des Rückfalldiebstahls (Anm. 41), S. 227.
- ¹⁵⁶ Vgl. hierzu für die DDR etwa Mettin und Rabe, a. a. O., S. 30—36.
- ¹⁵⁷ Zwar zeigt sich, daß sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR eine hohe Rückfallquote im ersten Jahr besteht, in der DDR gilt dies jedoch insgesamt für 61,8 % der Täter, in der Bundesrepublik lediglich für 44 %. Vgl. hierzu: Göppinger, Kriminologie, (Anm. 25), S. 231; ebenso Mettin - Rabe (Anm. 41), S. 42.
- ¹⁵⁸ Mettin-Rabe, a. a. O., S. 37.
- ¹⁵⁹ BGHSt 5, S. 291.
- ¹⁶⁰ Kommentar zum StGB DDR, Bd. II, S. 283.
- ¹⁶¹ Dieser Grundsatz ist in der StPO BRD nicht ausdrücklich verankert, jedoch dem Schuldgrundsatz in Verbindung mit § 261 zu entnehmen und außerdem in Artikel 6 Abs. 2 der MRK niedergelegt. Für die DDR vgl. § 6 Abs. 2 StPO DDR.
- ¹⁶² BGH, NJW 1960, S. 253 f.
- ¹⁶³ Kommentar zur StPO DDR, S. 105; Strafprozeßrecht, a. a. O., S. 82.
- ¹⁶⁴ Strafprozeßrecht der DDR, S. 80 ff.
- ¹⁶⁵ Statistisches Jahrbuch in der DDR, 1971, S. 482.
- ¹⁶⁶ Ebda.
- ¹⁶⁷ Zur Haftbefehlspraxis vgl. H. Pompoes, R. Schindler, NJ 1970, S. 487 ff.; ferner die Richtlinie Nr. 27 des OG vom 2. Juli 1969, NJ 1969, S. 454.

Kapitel VI

Rechtspflege

- ◆ Die Rechtsprechung wird in beiden deutschen Staaten unterschiedlich begriffen: In der Bundesrepublik Deutschland ist die Rechtsprechung den Richtern vorbehalten. Sie wird als eigene, „Dritte“ Gewalt angesehen.

In der DDR ist die Rechtsprechung Teil der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht. Sie ist auch nicht ausschließlich den Gerichten vorbehalten. Der Gesetzgeber kann in bestimmten Fällen anstelle der Gerichte auch außergerichtliche Organe einsetzen.

(565, 571, 566, 568, 572)

- ◆ In beiden deutschen Staaten ist es Aufgabe der Rechtsprechung, Konflikte unter den Bürgern zu entscheiden.

Grundlegende Unterschiede zeigen sich im Verhältnis des Bürgers zum Staat. Das Grundgesetz unterwirft jede staatliche Tätigkeit der richterlichen Überprüfung; es garantiert als Grundrecht den Rechtsweg des Bürgers gegen den Staat. In der DDR besteht nur in wenigen Ausnahmefällen ein gerichtlicher Rechtsschutz des Bürgers gegen den Staat.

(564)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist das grundsätzlich gewährte Recht auf den gesetzlichen Richter ein Strukturprinzip der rechtsprechenden Gewalt. Jeder Richter muß vor Prozeßbeginn durch Gesetz und Geschäftsverteilungsplan eingesetzt sein. Das Grundgesetz läßt auch nicht als Ausnahme zu, daß ein Richter im Einzelfall bestellt wird.

In der DDR wird auch die Gesetzlichkeit des Richters garantiert. Der Unterschied liegt jedoch in der Möglichkeit, im Ausnahmefall von der regelmäßigen Geschäftsverteilung oder der gesetzlichen Zuständigkeitsverteilung abzugehen.

(573, 574, 588, 589)

- ◆ In beiden deutschen Rechtsordnungen dient der Prozeß der Durchsetzung des materiellen Rechts. In der Bundesrepublik Deutschland stehen der Schutz subjektiver Rechte, in der DDR die gesellschaftlichen Zielsetzungen als Prozeßzweck im Vordergrund.

(569, 570, 576)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wird die Rechtsordnung durch Gerichtsentscheidungen ergänzt und fortgebildet. Die Prozeßordnungen sehen diese Aufgabe der Gerichte zum Teil ausdrücklich vor. In der DDR sind dieser Funktion auf Grund des anderen Verständnisses der Gesetzesbindung des Richters engere Grenzen gezogen.

(569, 570)

- ◆ Für die Bundesrepublik Deutschland ist eine Vielzahl der Rechtswege kennzeichnend. In der DDR besteht ein einheitlicher Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten. Außerdem üben Gesellschaftliche Gerichte Rechtsprechung aus.

(582—585)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist die sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Richters umfassend garantiert. In der DDR sind die Richter nur bei der Entscheidung des Einzelfalles unabhängig. Das bestehende System der Leitung und Kontrolle der Rechtsprechung wird mit der richterlichen Unabhängigkeit für vereinbar gehalten.

(571, 572, 587, 588)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland werden die Richter in der Regel auf Lebenszeit und nur teilweise durch Wahl in ihr Amt berufen. In der DDR werden alle Richter von der jeweiligen Volksvertretung auf vier Jahre gewählt. (613—615)
- ◆ In der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland werden freie Rechtsanwälte und unabhängige Notare tätig. In der DDR werden Einzelanwälte und Einzelnotare nicht mehr neu zugelassen. Rechtsanwälte erhalten ihre Zulassung nur mit der Aufnahme in ein Kollegium der Rechtsanwälte, Notare nur als Mitarbeiter des Staatlichen Notariats. Die Zahl der Rechtsanwälte ist in der DDR vergleichsweise gering. (650—654)
- ◆ In der Zivilgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland steht die prozessuale Vertrags- und Verfügungsfreiheit im Vordergrund. Die Parteien sind befugt, den laufenden Prozeß einseitig oder gemeinsam zu beeinflussen, sie können auch Schiedsgerichte vereinbaren. Im Zivilprozeßrecht der DDR sind Vertrags- und Verfügungsfreiheit der Parteien zugunsten gesellschaftlicher Zielsetzungen eingeschränkt. Beendigende Prozeßhandlungen der Parteien bedürfen grundsätzlich der Zustimmung des Gerichts. Private Schiedsgerichte sind unzulässig. (673, 674)

1. Die Funktion der Gerichte und das Ziel des gerichtlichen Prozesses (Verfahrens)

Gemeinsame und unterschiedliche Ausgangspunkte

564. Rechtliche Konflikte dürfen nicht eigenmächtig von dem einen Bürger im Kampf gegen den anderen gelöst werden. Dieses „Selbsthilfeverbot“ gilt ungebrochen in beiden deutschen Staaten. Deren Rechtsordnungen untersagen „Justiz in eigener Sache“. Statt dessen übertragen sie dem Richter die Entscheidung über den Rechtsbruch und gewähren dem Bürger den Weg zu den Gerichten als den Organen der Rechtspflege. Dieser Weg zu den Gerichten wird als „Rechtsweg“ bezeichnet; das Verfahren der Gerichte, das Recht festzustellen, ist der Prozeß.

Grundlegende Unterschiede zeigen sich zwischen der Bundesrepublik und der DDR in der Beziehung des Bürgers zum Staat. Im Anschluß an eine bereits im 19. Jahrhundert begonnene und während des nationalsozialistischen Regimes abgebrochene Entwicklung unterwirft nunmehr das Grundgesetz die gesamte staatliche Tätigkeit der richterlichen Überprüfung: Jedem Bürger ist der Rechtsweg auch gegen den Staat gegeben.

In der Rechtsordnung der Bundesrepublik gibt es deshalb keinen justizfreien (rechtsweglosen) Raum. Entscheidend ist die zentrale Rechtspflegevorschrift des Artikels 19 Abs. 4 GG. Diese Vorschrift eröffnet für jede Verletzung durch die öffentliche Gewalt einen Rechtsweg, notfalls den Weg zu den ordentlichen Gerichten, normalerweise aber einen der drei verwaltungsgerichtlichen Rechtswege¹. In der DDR besteht für den Bürger nur in wenigen Fällen

gegenüber dem Staat ein Weg zu unabhängigen Gerichten.

Den Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger und Gemeinschaften sollen nach dem Rechtsverständnis in der DDR in erster Linie die tatsächlichen Lebensbedingungen der sozialistischen Gesellschaft und „die politische Macht des werktätigen Volkes“ gewährleisten (Artikel 86 Verf.). Die Rechtspflege gilt nur als eine weitere Sicherung neben der — nicht durch Rechtsprechung ausgeübt — „staatlichen Kontrolle über die Einhaltung des sozialistischen Rechts“ (Artikel 87 Verf.).

Die Rechtsprechung in der Bundesrepublik als „Dritte Gewalt“

565. Das Grundgesetz hat die Rechtsprechung in der Bundesrepublik als eigene, „Dritte“ Gewalt konstituiert und den Richtern anvertraut (Artikel 92 GG). Sie steht damit gleichrangig neben der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt. Sämtliche drei Staatsgewalten sind an das Recht gebunden: Die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung „an Gesetz und Recht“. Das Fehlen justizfreier Räume und die Rechtsbindung der Gesetzgebung führen in der Bundesrepublik — im Gegensatz zur DDR — zu einer grundlegenden rechtlichen und politischen Konsequenz, die zum ersten Male unter der Weimarer Reichsverfassung vom Reichsgericht in einer Entscheidung vom 4. November 1925 und — nach Ablehnung in der Zeit des Nationalsozialismus — dann vom Grundgesetz gezogen wurde: Der Richter ist während des gesamten Prozesses berufen, die Rechtsbindung der Normsetzung nachzuprüfen (richterliches Prüfungsrecht). Er ist verpflichtet, die entscheidungserheblichen Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu prüfen („Prüfungscompetenz“ des Richters). Kommt

er zu der Überzeugung, daß das Gesetz verfassungswidrig und deshalb nichtig ist, hat er regelmäßig ein Verfassungsgericht anzurufen (Artikel 100 Abs. 1 GG), da das Grundgesetz im Interesse der Rechtssicherheit und zum Schutz der parlamentarischen Gesetzgeber die „Verwerfungskompetenz“ im allgemeinen bei den Verfassungsgerichten konzentriert hat.

Die Rechtspflege in der DDR als Teil der einheitlichen Staatsgewalt

566. Als Grundlage der sozialistischen Demokratie in der DDR wird die Ausübung der ungeteilten Staatsgewalt durch die Volksvertretungen unter Führung der marxistisch-leninistischen Partei verstanden. Die „herkömmliche bürgerliche Lehre von der Teilung der Gewalten“ lehnt die Rechtslehre in der DDR u. a. mit der Begründung ab, dieses Prinzip ermögliche es Exekutive und Rechtsprechung, sich der Kontrolle und Anleitung durch die gewählten Volksvertreter und damit dem politischen Auftrag zur Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft zu entziehen. Die Rechtspflege ist Teil dieser einheitlichen Staatsgewalt, Rechtsprechungstätigkeit eine besondere Form staatlicher Leitungstätigkeit. Ein richterliches Prüfungsrecht fehlt deshalb. Die Verfassung der DDR weist in ihrem Artikel 92 die Ausübung der „Rechtsprechung“ den einzelnen dort genannten staatlichen und Gesellschaftlichen Gerichten „im Rahmen der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben“ zu und spricht im Gegensatz zu Artikel 92 GG nicht von einer „rechtsprechenden Gewalt“.

Der „Rechtswegestaat“ des Grundgesetzes

567. Mit der Ablehnung justizfreier Bereiche ging seit Inkrafttreten des Grundgesetzes eine Verfeinerung und ein Ausbau des Rechtsschutzes einher. Sie drückt sich z. B. in der Garantierung von drei verschiedenen verwaltungsrechtlichen Gerichtsbarkeiten (Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit), in der Selbständigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit und im Aufbau der Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit aus. Daneben wurden unter dem Grundgesetz auch zahlreiche Sonderregelungen geschaffen, angefangen von Spezialgesetzen über landwirtschaftliche Verfahren, über Abweichungen im Patentrecht bis zum Enteignungsverfahren nach dem Bundesbaugesetz². Gemeinsames Anliegen dieser oftmals sehr speziellen, oft deshalb auch schwer zugänglichen Regelungen ist eine möglichst sachgerechte Prozeßgesetzgebung. Dieses Ziel wurde häufig um den Preis der Rechtszersplitterung angestrebt, die durch Unübersichtlichkeit gerade für den Rechtssuchenden und seine Berater empfindliche Nachteile mit sich bringen kann. Das Bemühen um Rechtsschutz führt oft auch zur Einräumung mehrerer verschiedener Verfahrensformen, so daß derselbe Sachverhalt, in Teilbereiche zerschnitten, bei unterschiedlichen Gerichten anhängig wird. Reformbestrebungen zielen nunmehr auf eine Vereinheitlichung des Verfahrensrechts (vgl. dazu Übersicht Rechtspflegereform im Anhang zu diesem Kapitel). Das geplante Familiengericht wird dem Bürger einen

umfassenden Rechtsschutz in allen familienrechtlichen Angelegenheiten geben. Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Reform des Ehe- und Familienrechts (2. EheRG) sieht die Einrichtung von Familiengerichten vor.

Völkerrechtliche Einwirkungen

Die Bundesrepublik ist bestrebt, durch völkerrechtliche Verträge den Rechtsschutz des einzelnen Bürgers zu festigen und zu verstärken. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte³, die von der Bundesrepublik ratifiziert wurde, garantiert in Artikel 13 internen Rechtsschutz und enthält in mehreren Bestimmungen prozessual bedeutsame Menschenrechte, so etwa das Recht auf Gehör und auf fairen, schnellen Prozeß (Artikel 6), das Verbot der Folter (Artikel 3), den Entschädigungsanspruch bei rechtswidriger Festnahme (Artikel 5) und den Satz „*nulla poena sine lege*“ (Artikel 7). Die Konvention bietet in der Form der jedermann eingeräumten Menschenrechtsbeschwerde nach Artikel 25 die Möglichkeit der internationalen Kontrolle der deutschen Rechtsprechung durch die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In den drei Europäischen Verträgen (Montan-, EWG- und Euratomvertrag) ist nicht zuletzt auf Drängen der Bundesrepublik ein umfassender Rechtsschutz eingerichtet worden. Die Bundesrepublik ist wegen ihres im Grundgesetz angelegten und seither weiter betonten starken Gewichts der Rechtsprechung und ihrer Überhöhung über die anderen Gewalten als „Rechtsprechungs-“ und „Rechtswege-Staat“ bezeichnet worden.

Der Rechtsweg in der DDR

568. Der Rechtsweg zu den Gerichten ist in der DDR weniger ausgebaut als in der Bundesrepublik. Die Zuordnung bestimmter Angelegenheiten zum Tätigkeitsbereich der Gerichte oder der Organe der staatlichen Verwaltung wird weitgehend als Frage gesetzgeberischen Ermessens verstanden⁴.

Der Rechtsweg zu den allgemeinen staatlichen Gerichten ist in der DDR in Straf-, Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtssachen eröffnet. Kraft besonderer gesetzlicher Zuweisung ist der Rechtsweg zu den allgemeinen staatlichen Gerichten auch zur Entscheidung bestimmter vermögensrechtlicher Streitigkeiten zwischen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften sowie zwischen Wohnungsbaugenossenschaften und deren Mitgliedern gegeben⁵, ferner in Warenzeichen- und Patentrechtsstreitigkeiten⁶. In Ausnahme von dem Grundsatz, daß staatliches Handeln nicht gerichtlich nachgeprüft werden kann⁷, steht einem von der Streichung in der Wählerliste betroffenen oder nicht in die Wählerliste aufgenommenen Bürger der Einspruch gegen die Entscheidung des Rates der Stadt oder der Gemeinde zu. Angesichts der allgemeinen Wahlpflicht hat diese Rechtsschutzmöglichkeit allerdings mehr theoretische Bedeutung⁸. Gegen polizeiliche Strafverfügungen wegen Verfehlungen und gegen Entscheidungen des Staatlichen Notariats kann das Kreisgericht angerufen werden⁹.

Zuständigkeiten und Instanzenzüge der allgemeinen Gerichtsbarkeit in der DDR

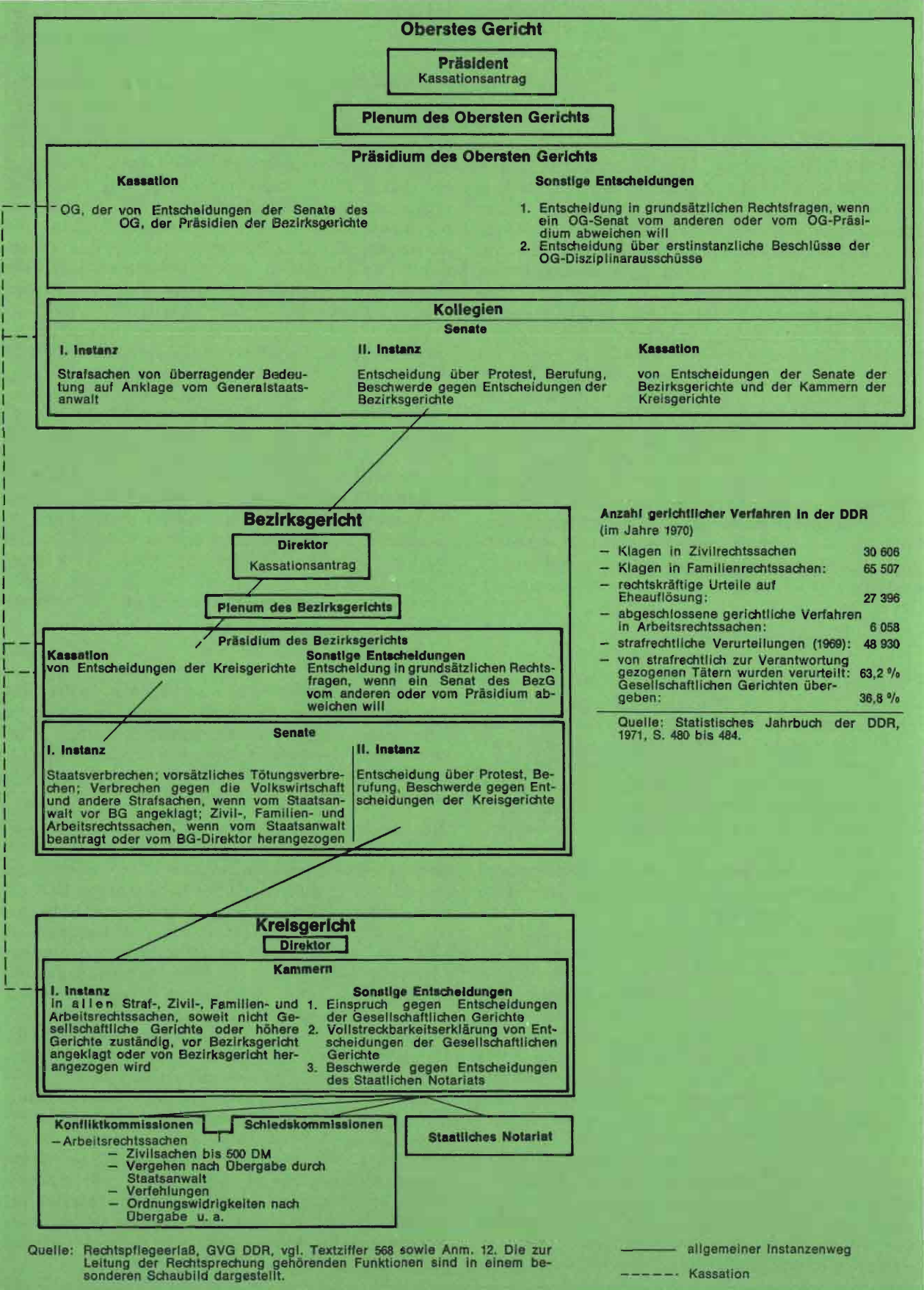
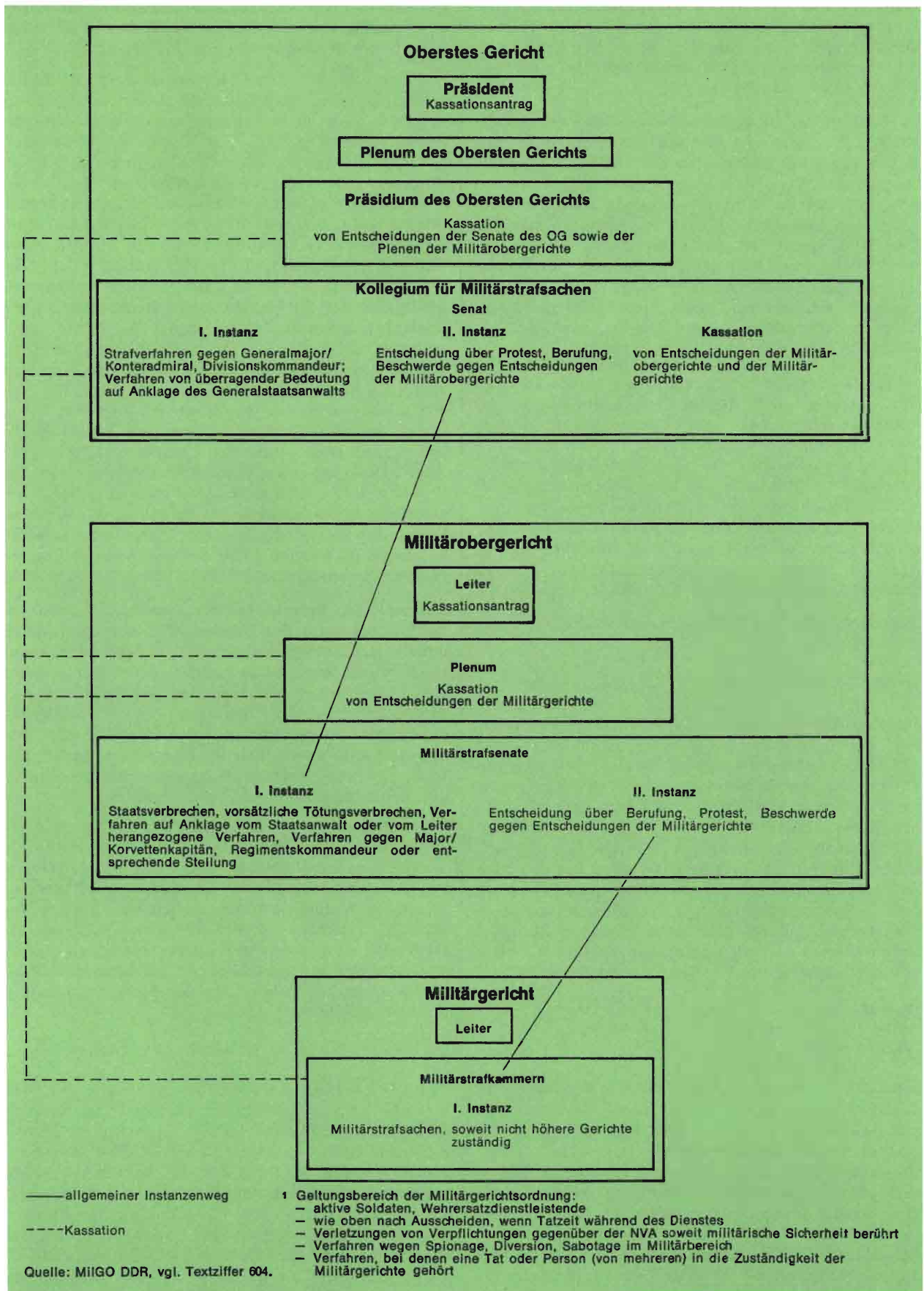


Schaubild 8

Zuständigkeiten und Instanzenzug in der Militärgerichtsbarkeit¹ in der DDR

Kapitel VI

Für die einzelnen Sachbereiche sind in der DDR keine organisatorisch voneinander abgesonderten Gerichtswege eingerichtet worden, sondern es besteht ein einheitliches Gerichtssystem. Dieses umfaßt neben den staatlichen die Gesellschaftlichen Gerichte. Daneben sprechen in Militärstrafsachen die Militärgerichte, Militärobergerichte und das Oberste Gericht Recht.

Für die praktisch bedeutsamen Streitfälle sozialistischer Betriebe aus Wirtschaftsverträgen ist der Rechtsweg zu den Gerichten der DDR verschlossen. Sie werden vom Staatlichen Vertragsgericht entschieden, dessen Tätigkeit entgegen seiner anderslautenden Bezeichnung auch im Rechtsverständnis der DDR nicht als Rechtsprechung verstanden wird¹⁰; es ist nicht auf die Anwendung von Rechtsnormen beschränkt, sondern stützt seine Entscheidungen auch auf die Grundsätze der staatlichen Wirtschaftspolitik und die Pläne (vgl. unten Textziffer 608 oben Kapitel Wirtschaftsrecht).

Ist der Rechtsweg gegen den Staat in der DDR zu den Gerichten nicht gegeben, so bleibt der rechtsuchende Bürger damit auf einen innerbehördlichen Verwaltungsweg angewiesen. Er hat dann nur die Möglichkeit, Beschwerde beim Leiter des entscheidenden Verwaltungsorgans zu erheben und, soweit vorgesehen, durch weitere Beschwerde die abschließende Entscheidung der übergeordneten Verwaltungsinstanz herbeizuführen¹¹. In einzelnen Fällen, z. B. in Sozialversicherungsstreitigkeiten, werden besondere außergerichtliche Spruchkörper gebildet.

Supranationale Rechtspflegeinstanzen bestehen für die DDR nicht.

Quellen des Gerichtsverfassungsrechts der DDR

Das Gerichtsverfassungsrecht in der DDR ist grundlegend neu geordnet worden. Es ist im Erlass über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege sowie im Gerichtsverfassungsgesetz der DDR von 1963 geregelt. Die Militärgerichtsbarkeit beruht auf der Militärgerichtsordnung aus demselben Jahr. Die Gesellschaftlichen Gerichte haben 1968 eine neue Rechtsgrundlage erhalten. Das Gerichtsverfahren regeln verschiedene Verfahrensgesetze: die Zivilprozeßordnung — die demnächst durch eine neue Verfahrensordnung abgelöst wird —, die Strafprozeßordnung u. a. Daneben gilt eine Reihe von Spezialvorschriften¹².

Die Interpretations- und Rechtsfortbildungszuständigkeit des Richters in der Bundesrepublik

569. Die Ausweitung der Richterzuständigkeit in der Bundesrepublik hat vielgestaltige Auswirkungen auf das materielle Recht. Unter dem Grundgesetz gibt es keinen der richterlichen Interpretation entzogenen „justizlosen“ materiell-rechtlichen Rechtsatz. Die umfassende Interpretationszuständigkeit des Richters präzisiert beständig den gesamten Bereich des materiellen Rechts. Jede einzelne gerichtliche Entscheidung vervollkommenet und verfeinert die abstrakt-generell gefaßten Gesetze. Immer wie-

der zeigt sich aber auch, daß eine genaue Regelung im Gesetz nicht zu finden ist, sei es, weil der Gesetzgeber den Fall nicht berücksichtigte, sei es, weil sich der Gesetzgeber nicht zu einer Regelung entschließen konnte, sei es schließlich, weil der Gesetzgeber bewußt die Beantwortung dem Richter überließ.

Mit der Ausweitung gegenüber dem gesamten materiellen Recht ging deshalb in den letzten Jahrzehnten auch eine inhaltliche Veränderung der Richterstellung einher. Der Richter ist heute weit mehr als früher gezwungen, selbst rechtsfortbildend tätig zu sein. Über die Interpretation von unbestimmten oder wertausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriffen und Generalklauseln versuchen die Gerichte, die allgemeinen Wertungen auch im Einzelfall zur Geltung zu bringen und das Recht fortzubilden. Oftmals läßt sich jedoch die Interpretation solcher Begriffe und das Entwickeln neuer Rechtsregeln nicht deutlich auseinanderhalten, zumal der Richter nicht selten vom Gesetzgeber die maßgeblichen Gesichtspunkte nicht gesagt erhält. Im Familienrecht zeigen sich noch heute die Folgen eines Richterrechts: Als mit Inkrafttreten der Gleichberechtigung von Mann und Frau am 1. April 1953 das die Frau benachteiligende Recht ungültig wurde (Artikel 117 Abs. 1 GG), lag keine gesetzliche Regelung vor. Die Rechtsprechung war von Verfassungen wegen gezwungen, diese Lücke selbst zu füllen. Wesentliche Ergebnisse des dann in vier Jahren entwickelten Richterrechts wurden durch das Gleichberechtigungsgesetz¹³ übernommen.

Ein weiteres Beispiel ist der Persönlichkeitsschutz. Dort entwickelte der Bundesgerichtshof eine Schadensersatzpflicht¹⁴ trotz zumindest fehlender, wenn nicht sogar entgegenstehender gesetzlicher Wertung. Eine unter dem Eindruck der Judikatur des Bundesgerichtshofes eingebrachte und ihn billigende Gesetzesinitiative¹⁵ scheiterte. Der Bundesgerichtshof hielt jedoch an seiner Rechtsprechung fest¹⁶, obwohl sich der Gesetzgeber zu einer sie bestätigenden Regelung nicht entschließen konnte.

Besonders in gesetzesschwachen Gebieten, wie im Arbeitsrecht, im allgemeinen Verwaltungsrecht, im Wettbewerbsrecht und im Recht des Schadensersatzes nach dem BGB sowie in denjenigen Gebieten, in denen die Normen weitgehend auf eine präzise Definition verzichten — vor allem im Verfassungsrecht —, hat die rechtsprechende Gewalt eine nicht mehr aus der Rechtswirklichkeit der Bundesrepublik hinwegzudenkende Funktion der Rechtspräzisierung und -entwicklung.

Sozialistische Gesetzlichkeit in der DDR

570. Die richterliche Rechtsanwendung in der DDR soll der Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit dienen (Artikel 90 Abs. 1 Verf.). Der Begriff der sozialistischen Gesetzlichkeit enthält eine doppelte Aussage, aus der für die Rechtsanwendung zwei Anforderungen folgen: Sozialistische Gesetzlichkeit bedeutet sowohl die Bindung des Richters an das Gesetz als auch die Berücksichtigung der objektiven Gesetzmäßigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung im Sozialismus bei der richterlichen

Urteilsbildung. Der Richter soll bei der Rechtsanwendung „parteilich“ vorgehen. Parteilichkeit heißt in diesem Zusammenhang nicht Parteinarbeit für eine der Prozeßparteien, denn auch in der DDR ist der Richter verpflichtet, „sich gerecht und unparteiisch gegenüber jedermann zu verhalten“ (§ 46 GVG DDR). Vielmehr wird vom Richter erwartet, daß er sich bei seiner Urteilsbildung an der Politik der Partei- und Staatsführung orientiert und mit seiner Rechtsprechung zur Gestaltung der sozialistischen Ordnung beiträgt¹⁷.

Der Spielraum für rechtsfortbildende Gestaltung ist für den Richter in der DDR geringer als in der Bundesrepublik, weil in der DDR die für die Rechtsverwirklichung maßgeblichen rechtspolitischen Grundsatzentscheidungen von der Partei-(und Staats-)führung erarbeitet werden und die weitere, für die Untergerichte verbindliche Konkretisierung dieser parteipolitischen Leitlinien durch die Leitungstätigkeit des Obersten Gerichts und in bestimmtem Rahmen auch der Bezirksgerichte erfolgt. Das Oberste Gericht der DDR kann auf die Rechtsfortbildung auch durch Vorschläge an den Staatsrat für den Erlass oder die Änderung von Rechtsvorschriften hinwirken.

Gewaltenteilungsprinzip in der Bundesrepublik

571. Die rechtsprechende Gewalt ist nach Artikel 92 GG ausschließlich den Richtern vorbehalten. Durch dieses Richtermonopol, das die gesetzliche Zuweisung von Aufgaben der Rechtsprechung an andere staatliche Organe verbietet, soll jegliches Einwirken anderer Gewalten in den Bereich der Rechtsprechung verhindert werden¹⁸.

Der Begriff der „Rechtsprechung“ erscheint damit als ein Zentralproblem der Abgrenzung zwischen der Dritten Gewalt und den anderen Gewalten. Vom Bundesverfassungsgericht und der überwiegenden Lehre wird er als „materieller Rechtsprechungsbegriff“ angesehen¹⁹. Abgrenzungskriterium ist demnach nicht, welche Aufgaben tatsächlich den Gerichten zugewiesen sind (formeller Rechtsprechungsbegriff). Rechtsprechung ist vielmehr eine vom Grundgesetz inhaltlich bestimmte Tätigkeit. Zu ihr gehört die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten durch einen unparteiischen Dritten, die Gewährung von individuellem Rechtsschutz und die Ausübung von Rechtskontrolle im Interesse des einzelnen Bürgers, nicht zuletzt die Verhängung von Kriminalstrafen²⁰. Das materielle Verständnis des Rechtsprechungsbegriffs hat zur Folge, daß es dem Gesetzgeber weitgehend verwehrt ist, die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen der Dritten Gewalt und den anderen Staatsgewalten zu verändern. Deshalb vermag das Gesetz nicht, Rechtsprechungsaufgaben auf einen Nicht-Richter zu übertragen. Eine strikte Grenzziehung ist in Einzelfällen allerdings schwierig²¹. Insoweit hat der Gesetzgeber eine gewisse Gestaltungsfreiheit. Auch die Freiwillige Gerichtsbarkeit wird herkömmlich trotz ihres zum Teil verwaltend-fürsorgereichen Charakters als Rechtsprechung angesehen. Weniger verfassungsrechtliche Bedenken bestehen allerdings bei der Übertragung von fremden Aufgaben auf den Richter, zumal

der materielle Rechtsprechungsbegriff in seinen Randzonen der Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedarf. Zulässigerweise sind deshalb auch Richter mit Verwaltungsaufgaben, die in engem Zusammenhang zur Rechtsprechung stehen, betraut, etwa mit der Justizverwaltung oder mit der Juristenausbildung²².

Unabhängigkeit der Richter in der Bundesrepublik

Unter dem Grundgesetz erscheint als unabdingbares Merkmal der Rechtsprechung die Unabhängigkeit der Richter in persönlicher und in sachlicher Beziehung. Vor allem die Unabsetzbarkeit und die Unversetzbarkeit der Berufsrichter sollen die größtmögliche persönliche Unabhängigkeit sichern und sachfremde Einflüsse auf die Rechtspflege verhindern. Als Richter soll nur tätig sein, wer persönlich unabhängig ist. Hinzu kommt als sachliche Unabhängigkeit für sämtliche Richter die Freiheit von Weisungen bei der Entscheidung von Rechtssachen.

Gewalteneinheit in der DDR

572. Die Rechtslehre in der DDR lehnt zwar die herkömmliche Gewaltenteilung ab. Auch die Verfassung der DDR sieht jedoch eine Aufgabendifferenzierung bei der Ausübung der Staatsgewalt vor. Die Gesetzgebung ist danach der Volkskammer vorbehalten (Artikel 48 Abs. 2 Verf.) und die Rechtsprechung den Gerichten übertragen (Artikel 92 Verf.).

Dabei wird im Gegensatz zur Bundesrepublik in der DDR Rechtsprechung als „die von den Gerichten unter den gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen vorgenommene Prüfung und Entscheidung von Rechtsverletzungen und Konflikten auf dem Gebiete des Arbeits-, Zivil-, Familien- und Strafrechts“ verstanden²³.

Anders als in der Bundesrepublik nimmt man in der DDR nicht an, daß nur Gerichte zu derartigen Streitentscheidungen berufen seien, sondern sieht die Rechtsprechung der Gerichte als Teil des staatlich gewährleisteten Prozesses der Rechtsverwirklichung an²⁴. Danach ist der Gesetzgeber in der DDR nicht gehindert, anstelle der Gerichte oder neben diesen auch anderen staatlichen oder gesellschaftlichen Organen Streitentscheidung zu übertragen, wie dies z. B. bei der Bildung der Beschwerdekommisionen in Sozialversicherungssachen geschehen ist (vgl. Kapitel Verfassung und Staatsrecht).

Als eine wesentliche Aufgabe der richterlichen Rechtsprechungstätigkeit wird in der DDR neben der Entscheidung des einzelnen Rechtsstreites die Erforschung der darin zutage getretenen Konfliktursachen und die Hinwirkung auf deren Beseitigung verstanden (§ 2 Abs. 2 GVG DDR). Diese gesellschaftsgestaltende Funktion der Rechtsprechung, die diese als eine spezifische Methode staatlicher Lenkungsstätigkeit kennzeichnet, äußert sich neben der Entscheidungstätigkeit in Formen richterlicher Willensbildung und Einflußnahme auf andere Staatsorgane (z. B. als Gerichtskritik) und Zusammenarbeit mit diesen, wie sie in der Bundesrepublik unbekannt sind.

Kapitel VI

Unabhängigkeit der Richter in der DDR

Auch die Rechtslehre in der DDR sieht als Voraussetzung für die Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit an, daß Richter und Schöffen „in ihrer Rechtsprechung“ unabhängig und nur der Verfassung und dem Gesetz unterworfen sind (Artikel 96 Abs. 1 Verf., § 1 Abs. 3 GVG DDR). Die Unabhängigkeit in diesem Sinn wird darin gesehen, daß andere Staatsorgane nicht berechtigt sind, auf die mit der Rechtsprechung beauftragten Richter mit dem Ziel einzuwirken, sie im Einzelfall zu einer bestimmten Entscheidung zu veranlassen²⁵.

Die Beschränkung der Unabhängigkeit der Richter auf ihre Tätigkeit in der Rechtsprechung soll besagen, daß eine dem Rechtsverständnis in der Bundesrepublik entsprechende persönliche Unabhängigkeit des Richters in der DDR nicht angestrebt wird. In der DDR wird vielmehr in der Wahl und der Möglichkeit vorzeitiger Abwahl des Richters eine wirksame und unverzichtbare Bindung des Richters an den Willen des werktätigen Volkes und seiner führenden marxistisch-leninistischen Partei gesehen. Diese persönliche Bindung des Richters sollen periodische Rechenschaftslegungen vor seinen Wählern sichern. Die Partei hat vor allem bei der Kandidatenaufstellung für die Richterwahlen Gelegenheit, ihren Einfluß zur Geltung zu bringen.

Die Gesetzlichkeit des Richters in der Bundesrepublik

573. Die Rechtsbindung der Dritten Gewalt und insbesondere die Kontrollbefugnis gegenüber den anderen staatlichen Gewalten sowie die Unparteilichkeit der Rechtspflege sichert das Grundgesetz im Anschluß an alte liberale Forderungen durch das Prinzip der Gesetzlichkeit des Richters (Artikel 101 GG). Damit hängt das Verbot der Ausnahmegerichte eng zusammen. Gesetzlichkeit des Richters und Verbot der Ausnahmegerichte bedeuten, daß der für den einzelnen Prozeß zuständige Richter oder das Richterergremium schon vor Prozeßbeginn bestimmt ist, etwa durch eine Geschäftsverteilung nach Sachfragen, nach dem Anfangsbuchstaben oder dem Wohnort einer der Parteien. Das Prinzip der Gesetzlichkeit des Richters verbietet, daß der einzelne Richter *ad hoc* und *ad hominem* für den Streitfall bestimmt wird; es will Einflußnahmen auf die Zusammensetzung des Gerichts, sei es durch den Staat oder durch Interessengruppen, sei es auch durch die Gerichte selbst, verhindern. Besonders durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁶ ist die Gesetzlichkeit des Richters zu einem Strukturprinzip der Gerichtsverfassung geworden. Jeder in einem Rechtsstreit tätige Richter muß bereits vorher durch Rechtsnormen, Organisationsakte und Geschäftsverteilungspläne eindeutig bestimmt sein. Für die Entscheidung eines Einzelfalls errichtete Ausnahmegerichte sind verboten.

Gesetzlichkeit des Richters in der DDR

574. Artikel 101 Verf. garantiert den gesetzlichen Richter und verbietet Ausnahmegerichte. Vom Grundsatz des gesetzlichen Richters, d. h. der entscheidende Richter soll schon vor Prozeßbeginn fest-

liegen, läßt die Zuständigkeitsregelung in der DDR jedoch Ausnahmen zu: Der Direktor des Bezirksgerichts hat das Recht, alle Straf-, Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtssachen, in denen die Regelzuständigkeit des Kreisgerichts gegeben ist, „wegen ihrer Bedeutung, Folgen oder Zusammenhänge“ vor Eröffnung des Hauptverfahrens bzw. vor Eintritt in die mündliche Verhandlung an das Bezirksgericht heranzuziehen (§ 28 GVG DDR). Auch können der Präsident oder Vizepräsident des Obersten Gerichts, der Direktor des Bezirksgerichts oder des Kreisgerichts in jeder Sache den Vorsitz übernehmen (§ 24 Abs. 4, § 34 Abs. 5, § 40 Abs. 2 GVG DDR). Damit kann der zuständige Richter und im Falle der Heranziehung einer Sache an das Bezirksgericht auch der Instanzenzug vom Inhalt des bevorstehenden Verfahrens abhängig gemacht werden. Darüber hinaus haben die Strafverfolgungsorgane der DDR auch die Möglichkeit, die örtliche Zuständigkeit eines bestimmten Gerichts dadurch zu begründen, daß sie den Beschuldigten in dessen Bereich unterbringen (§ 170 Abs. 3 StPO DDR).

Eine Einschränkung erfährt der Grundsatz des gesetzlichen Richters auch bei den Laienrichtern. Hier kann ausnahmsweise von der Halbjahresplanung bei der Heranziehung der Schöffen abgewichen werden, „wenn die Durchführung eines Verfahrens die Hinzuziehung von Schöffen mit spezieller Sachkenntnis erfordert“²⁷. Den Grundsatz des gesetzlichen Richters versteht damit die Rechtslehre in der DDR anders als in der Bundesrepublik nicht im Sinne eines strikten Verfassungsgebotes, das keine Ausnahme zuläßt.

Der Prozeß als Verfahren der Rechtsprechung

575. Das förmliche Verfahren, in dem die Rechtsprechung ihre Funktionen wahrnimmt, ist der Prozeß. In der Bundesrepublik kommt dem Prozeß und dem ihn regelnden Prozeßrecht wegen der umfassenden Rechtsschutzmöglichkeiten eine gegenüber dem früheren Recht und auch gegenüber der DDR gesteigerte Bedeutung zu. Die Judikatur zu prozessualen Fragen und die Prozeßwissenschaft nehmen einen wichtigen Platz ein. Dies liegt gerade auch an der im Grundgesetz verankerten Bindung der Rechtsprechung an das Gesetz. Auch hinsichtlich des Prozeßverlaufs ist die Dritte Gewalt rechtlich gebunden. Eine Verfahrensautonomie²⁸ oder ein Verfahrensermessen wie im § 510 c Abs. 1 ZPO wird nur im Ausnahmefall anerkannt. Verfahrensrecht ist regelmäßig streng bindendes Recht: „*ius strictum*“. Zweck dieser strengen Bindung ist es, Streit um den Prozeß selbst zu vermeiden; es soll keinen Streit zusätzlich um die Regeln des Streits geben. Der Prozeßverlauf soll vorhersehbar und damit das Prozeßrisiko kalkulierbar sein. Diese Kalkulierbarkeit des Prozeßverlaufs will auch das Prozeßrecht der DDR gewähren, weshalb auch ihm grundsätzlich zwingender Charakter beigegeben wird.

Die Kalkulierbarkeit des Prozesses betrifft aber nur die Berechenbarkeit der prozessualen Möglichkeiten. So sehr sich das Prozeßrecht auch um eine Berechenbarkeit bemüht, es bleibt für die einzelne Prozeßpartei ungewiß, in welchem Maße die anderen

Verfahrensbeteiligten von ihren prozessualen Befugnissen Gebrauch machen werden. Auch der entscheidungserhebliche Sachverhalt und die zur Verfügung stehenden Beweismittel sind bei Prozeßbeginn oft nicht vollständig bekannt. Welche Kosten und welche sonstigen tatsächlichen Nachteile ein Prozeß mit sich bringt und wie lange er dauert, läßt sich daher kaum vorhersagen. Wegen dieser Unwägbarkeiten in finanzieller und zeitlicher Hinsicht werden nicht selten Parteien vor dem Weg zum Richter abgeschreckt.

Unklarheiten im materiellen Recht lassen sich ebenfalls nicht durch einen berechenbaren Prozeß vermeiden, so daß sich oft aus diesem Grunde nicht vorhersagen läßt, welche Meinung siegen wird. Bis zum Entstehen einer einigermaßen festgefügt Rechtsprechung tragen die Parteien das Risiko der Rechtsunklarheit. Auch die immer wieder bestehende Möglichkeit der Änderung einer feststehenden Rechtsprechung verursacht selbst in vermeintlich klaren Rechtsfragen eine gewisse Unsicherheit. In der Bundesrepublik kommt es hierbei notwendigerweise zu Friktionen mit dem rechtsstaatlichen Vertrauensprinzip, das sicherstellen will, daß der Bürger das Verhalten der Rechtsprechungsorgane vorhersehen und in seine Entscheidungen einplanen kann. Deshalb wird in der Bundesrepublik zunehmend die Frage diskutiert, ob das Vertrauen in eine beständige Rechtsprechung zu schützen ist und ob bei Änderung der Rechtsprechung nicht eine rechtsstaatlich bedenkliche Rückwirkung eintritt. Andererseits läßt sich die stets notwendige Weiterentwicklung und Anpassung des Rechts an eine sich wandelnde Welt nicht ohne die Preisgabe früherer Auslegungsergebnisse durchsetzen.

Die Prozeßzwecke

576. Aus der dienenden Funktion der Rechtspflege ergeben sich auch die Zweck- und Zielrichtungen des gerichtlichen Verfahrens²⁹. Der Prozeß ermöglicht dem Bürger, dem die Selbsthilfe durch staatliche Gesetzgebung verboten ist, die Durchsetzung seiner subjektiven Rechte. Er konkretisiert die für längere Zeiträume geltenden generell-abstrakt formulierten materiellen Rechtsnormen und führt zu deren Anwendung auf den gegenwärtigen individuellen Einzelfall. Der Prozeß dient dabei der Verwirklichung der materiell-rechtlichen Geltungsanordnungen und damit der durch das Gesetz bezweckten Steuerung des sozialen Lebens und der Rechtskontrolle privater Machtausübung. Im Unterordnungsbereich gegenüber der Staatsgewalt dient der Prozeß in der Bundesrepublik der Rechtskontrolle staatlichen Handelns. In welchem Umfang das Instrument des Prozesses von dem einzelnen Bürger zur Verteidigung seiner Rechte genutzt wird, hängt auch von der Vorhersehbarkeit des Prozeßverlaufs ab. Die schon dargelegten Risiken der tatsächlichen Kalkulierbarkeit und die z. T. lange Prozeßdauer bilden ein Hemmnis für die umfassende Verwirklichung der justizpolitischen Ziele des Verfahrensrechts.

Auch die Strafgerichtsbarkeit hat zum Ziel, die Anordnungen des materiellen Rechts durchzusetzen.

Sie ist dabei hinsichtlich der Prozeßzwecke eng mit den Strafzwecken verbunden.

Im hohen Maße dient das gerichtliche Verfahren der Rechtsgewißheit, dem Rechtsfrieden und der Bewahrung und Wiederherstellung der zwischenmenschlichen Ordnung³⁰. Dieser Prozeßzweck wird besonders dann relevant, wenn sich der vergangene tatsächliche Geschehensablauf nicht mehr voll ermitteln läßt. In diesen Fällen muß der Prozeß die gestörte Ordnung wiederherstellen, ohne daß die Wahrheit über den vergangenen Lebenssachverhalt aufgeklärt worden ist (Beweislasturteile). Gegebenenfalls nimmt es das Prozeßrecht in Kauf, daß irgendeine vom Gesetz gedeckte Ordnung durch den Richterspruch hergestellt wird, wenn es schon nicht zu einer ganz aus dem materiellen Recht zu rechtfertigenden Entscheidung kommen kann. Diese Rechtsgewißheitsfunktion wird besonders dort bedeutsam, wo dem Richter bislang noch nicht präzisiertere Normen zur Auslegung vorgelegt werden. Hier zeigt sich zwar nach Beendigung des Prozesses, welche Rechtsanordnung das materielle Recht in der Sicht des Richters hat treffen wollen. Insofern führt gerade bei unbestimmten Rechtsbegriffen, bei Generalklauseln, aber auch bei Lücken und Fehlern in der Gesetzgebung der einzelne Prozeß zur Rechtsvergewisserung hinsichtlich der einzelnen Normen. Er hat damit Wirkungen für die Rechtsordnung und deshalb auch auf das zukünftige Verhalten der anderen Rechtsunterworfenen.

Unter dem Grundgesetz dient der Prozeß auch der Rechtsfortbildung. Dieser hat in den verschiedenen Prozeßgesetzen³¹ seine positivrechtliche Anerkennung gefunden. Er hängt eng mit dem Verbot zusammen, die Entscheidung eines Rechtsstreites zu verweigern, so daß der Richter überall dort, wo ihm das Gesetz keine Entscheidungsmaßstäbe gibt oder wo der Gesetzgeber versagt hat, selbst die Rechtsantwort finden muß.

Die rechtlichen Regelungen des Prozeßverlaufs sind keine zusammenhanglose Anhäufung von rein technischen Vorschriften. Die Wichtigkeit der Bestimmungen über Fristen, Formen, Zustellungen, Termine und Ladungen oder über Kosten, Streitwert und Sicherheitsleistung liegt in ihrem Beitrag zu einem reibungslosen und fairen Verfahren; sie sind nicht Selbstzweck, sondern untergeordnet den zentralen Prinzipien eines gerechten Prozesses. Zahlreiche Prozeßgrundsätze und Prozeßmaximen sollen deshalb sichern, daß nicht der taktisch Klügere oder der Vermögendere siegt, sondern daß sich im Prozeß das materielle Recht — die Gerechtigkeit — durchsetzt. Deshalb spricht man in der Bundesrepublik zutreffend von einem „Gerechtigkeitswert verfahrensrechtlicher Normen“³².

In der DDR werden die Prozeßzwecke, anders als in der Bundesrepublik, vom Gesetzgeber ausdrücklich genannt. Gemäß Artikel 90 Verf., § 2 GVG DDR hat der Prozeß folgende Ziele:

- die Durchführung der sozialistischen Gesetzlichkeit;

Kapitel VI

- die Lösung der politischen, ökonomischen und kulturellen Aufgaben des Staates beim umfassenden Aufbau des Sozialismus;
- die Entwicklung und Gestaltung sozialistischer Beziehungen der Bürger zueinander, zur Gesellschaft und zum Staat;
- den Schutz der sozialistischen Staats- und Wirtschaftsordnung;
- die Wahrung und Durchsetzung der Rechte und gesetzlich geschützten Interessen der Bürger sowie der Staats- und Wirtschaftsorgane.

Der Rechtsfortbildungszweck des Prozesses tritt in der DDR wegen der eingeschränkten Interpretationszuständigkeit des Richters zurück. Dies gilt in erster Linie für die Untergerichte, denen die vom Obersten Gericht der DDR vorgenommene Rechtsfortbildung durch das umfassende System der Anleitung der Rechtsprechung vermittelt wird.

Auch der in der Bundesrepublik immer wieder stark betonte Prozeßzweck des Schutzes der subjektiven Rechte des einzelnen spielt in der DDR eine geringere Rolle, da das dortige Rechtsverständnis davon ausgeht, daß der einzelne Staatsbürger weniger durch ein gerichtsähnliches Verfahren als durch materielle Gewährleistungen und Teilhaberechte in der sozialistischen Gesellschaft geschützt wird.

Auf Grund der genannten Zielsetzungen kommt den Gerichten in der DDR mehr als in der Bundesrepublik die Funktion der Gesellschaftsgestaltung, u. a. auch durch Erziehung der Prozeßbeteiligten und durch Einwirkung auf die Öffentlichkeit zu. Dies führt zu einem Prozeßverständnis, das nach der Rechtsauffassung in der Bundesrepublik über Rechtsprechung hinausgeht.

Stellenwert der Rechtsprechung in der Bundesrepublik

577. In der Verfassung der Bundesrepublik kommt der Rechtsprechung eine überragende Funktion zu. Die Staatstätigkeit unter dem Grundgesetz wird entscheidend durch den rechtlich freien Zugang der Bürger zu den Gerichten und das Fehlen justizloser Hoheitsakte geprägt. Das richterliche Prüfungsrecht sichert die Bindung des Gesetzgebers an das Grundgesetz.

Charakteristisch für die Bundesrepublik ist die Vielzahl der Rechtsschutzmöglichkeiten, die von der klassischen Ziviljustiz über die allgemeine und besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit bis hin zur Verfassungsgerichtsbarkeit reichen. Diese Rechtsschutzmöglichkeiten werden von den Bürgern weitgehend genutzt. Auch der Instanzenzug wird in großem Maße ausgeschöpft. Die große Zahl der Prozesse und der Rechtsmittel hat zur Überlastung vieler Gerichte und damit auch zu einer Verlängerung zahlreicher Prozesse geführt.

Neben der Reform anderer Rechtsgebiete bildet die Reform der Rechtspflege einen Schwerpunkt in rechtspolitischen Diskussionen. Auch im Programm der Bundesregierung ist dieser Frage ein deutliches Gewicht beigelegt worden. Die Reform der Rechtspflege zielt auf eine Verbesserung des Rechtsschut-

zes sowohl für den einzelnen Rechtssuchenden als auch für die Allgemeinheit (Intensivierung der Verbrechensbekämpfung). Dieses Ziel soll durch Beschleunigung, Vereinfachung und sonstige Verbesserungen des Gerichtsverfahrens, durch eine einfachere, übersichtlichere und effektivere Gerichtsorganisation, durch eine weitgehende Vereinheitlichung des Gerichtsverfassungs- und -verfahrensrechts und durch eine bessere Aus- und Fortbildung aller in der Rechtspflege tätigen Personen erreicht werden. (Vgl. hierzu die Übersicht im Anhang zu diesem Kapitel.)

Die im Grundgesetz niedergelegte Rechtsweggarantie beruht auf den Erfahrungen unter dem Nationalsozialismus. Indem die Gerichte in allen Rechtsbereichen bestrittenes Recht feststellen, staatliches Handeln überprüfen, zwischen divergierenden Interessen den rechtlichen Ausgleich suchen, den Rechtsbruch verhüten und unklare Rechtsnormen in ihrer Bedeutung klären sowie das Recht fortbilden, versuchen sie gleichermaßen, den für eine Gemeinschaft notwendigen inneren Rechtsfrieden herzustellen wie die Gerechtigkeit in einer Gemeinschaft zu verwirklichen.

Stellenwert der Rechtsprechung in der DDR

Die sozialistische Staatsauffassung, die die Gewähr für eine gerechte Rechtsverwirklichung weniger in prozessualen Grundrechten und Garantien gerichtlicher Rechtsdurchsetzung als in einer sozialistischen „Umwälzung“ der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sieht, weist der Rechtspflege in der DDR einen geringeren Stellenwert zu als in der Bundesrepublik. Dies zeigt die Beschränkung des Rechtsweges und der Ausschluß des richterlichen Prüfungsrechts. Der Stellenwert der Rechtsprechung in der Verfassungsordnung der DDR beginnt jedoch mit der Erkenntnis zu wachsen, daß auch in der gegenwärtigen sozialistischen Gesellschaft Konflikte entstehen und einer Lösung bedürfen³³. Damit tritt die Funktion der Rechtsprechung als Mittel zur Regulierung von — allerdings als „nicht-antagonistisch“ verstandenen — Interessengegensätzen³⁴ und die Notwendigkeit des Rechtsschutzes, der hinter der lange Zeit postulierten allseitigen Interessenidentität zurückzutreten hatte, wieder stärker hervor.

2. Organisation der Rechtspflege

a) Gesetzgebungszuständigkeit

Dominanz des Bundes in der Bundesrepublik

578. Gemäß Artikel 74 Nr. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf die Gebiete der Gerichtsverfassung und des Verfahrensrechts. Eine Ausnahme bildet die Finanzgerichtsbarkeit, die der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes unterliegt (Artikel 108 Abs. 6 GG). Von diesen Gesetzgebungsmöglichkeiten hat der Bund ausgiebig Gebrauch gemacht, so daß man von einer Dominanz des Bundes bei der gesetzgeberischen Organisation der Rechtspflege sprechen kann. So gewährleistet die Bundesgesetzgebung die Rechtseinheit auf den Gebieten der

Gerichtsverfassung, des gerichtlichen Verfahrens und des Rechts der in der Rechtspflege tätigen Personen (Richter, Staats- und Rechtsanwälte, Notare, Rechtspfleger) ³⁵.

Zentrale Zuständigkeit der Volkskammer in der DDR

579. Für die Gesetzgebung im Bereich der Rechtspflege ist in der DDR, ihrem zentralistischen Staatsaufbau entsprechend, die Volkskammer als das alleinige Gesetzgebungsorgan zuständig. Neben den Justizgesetzen sind wichtige Normen für das Justizrecht der DDR in Form von Erlassen des Staatsrats ergangen.

b) Gerichtsaufbau

Föderaler Gerichtsaufbau in der Bundesrepublik

580. Der Charakter der Bundesrepublik als eines Bundesstaates bestimmt auch die Gerichtsverfassung. Die Rechtsprechung wird vornehmlich von den Gerichten der Länder ausgeübt. Von den am 1. Januar 1971 bestehenden 1135 allgemeinen Gerichten waren nur sieben Bundesgerichte ³⁶. Die Hauptaufgabe der Obersten Gerichtshöfe des Bundes liegt in der Überprüfung der Entscheidungen der Landesgerichte, regelmäßig unter Beschränkung auf die Nachprüfung der Anwendung von Bundesrecht.

Nur in wenigen Fragen sind die Bundesgerichte in erster Instanz tätig ³⁷.

Oberste Bundesgerichtsbarkeit

Der Aufgabenbereich und die Zahl der vom Bund eingesetzten Gerichte sind im Grundgesetz geregelt:

- Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe,
- Bundesgerichtshof in Karlsruhe,
- Bundesverwaltungsgericht in Berlin,
- Bundesfinanzhof in München,
- Bundesarbeitsgericht in Kassel,
- Bundessozialgericht in Kassel.

Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht sind die fünf Obersten Gerichtshöfe des Bundes; sie bilden die Spitze der jeweiligen Rechtswegen. Daneben besteht noch das Oberste Rückstattungsgericht in Herford (vgl. dazu das Schaubild auf den folgenden Seiten).

Um Divergenzen zwischen den Obersten Gerichtshöfen zu beseitigen, ist ein Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichtshöfe errichtet worden ³⁸.

Einfache Bundesgerichte

Nach Artikel 96 GG kann der Bund außerdem noch auf drei Gebieten erstinstanzliche (einfache) Bundesgerichte einsetzen:

Die Wehrstraftgerichtsbarkeit kann im Verteidigungsfall von den Wehrstraftgerichten ausgeübt

werden (Artikel 96 Abs. 2 GG). Ein entsprechendes Gesetz wurde jedoch nicht erlassen.

- Für den Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes ist das Bundespatentgericht in München errichtet worden.
Berufungsinstanz ist der Bundesgerichtshof.
- Schließlich besitzt der Bund für die Verfolgung von Dienstvergehen seiner Beamten das Bundesdisziplinargericht in Frankfurt (mit seinen über die Bundesrepublik verteilten Kammern) und
- für Dienstvergehen von Soldaten die 13 Truppendienstgerichte; in zweiter Instanz ist in diesen Angelegenheiten das Bundesverwaltungsgericht zuständig.
- Die Disziplinarggerichtsbarkeit über die Richter des Bundes übt der Bundesgerichtshof aus (§ 61 Abs. 1 DRiG).

Bundesauftragsgerichtsbarkeit

Seit dem Wegfall der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes in Staatsschutzsachen ³⁹ gibt es auch die Ausübung von Gerichtsbarkeit der Länder im Auftrag des Bundes. Die Bundesauftragsgerichtsbarkeit wird im allgemeinen wahrgenommen durch jene Oberlandesgerichte, in deren Bezirk die Landesregierungen ihren Sitz haben.

Landesgerichtsbarkeit

Alle übrigen staatlichen Gerichte in der Bundesrepublik sind Gerichte der Bundesländer.

Zentralisierter Gerichtsaufbau in der DDR

581. Mit der als Durchsetzung des demokratischen Zentralismus verstandenen Verwaltungsgliederung der DDR im Jahre 1952 wurde das Gerichtssystem in der DDR der territorialen Verwaltungsgliederung angepaßt:

- Kreisgericht in jedem Stadt- und Landkreis sowie in Stadtbezirken der Großstädte (insgesamt 249);
- Bezirksgericht in jedem der 14 Bezirke, Stadtgericht von Groß-Berlin (insgesamt 15);
- Oberstes Gericht der DDR in Berlin.

Außerdem bestehen

- Militärgerichte und Militärobergerichte.

c) Rechtsprechungsmonopol

Staatliches Rechtsprechungsmonopol in der Bundesrepublik und in der DDR

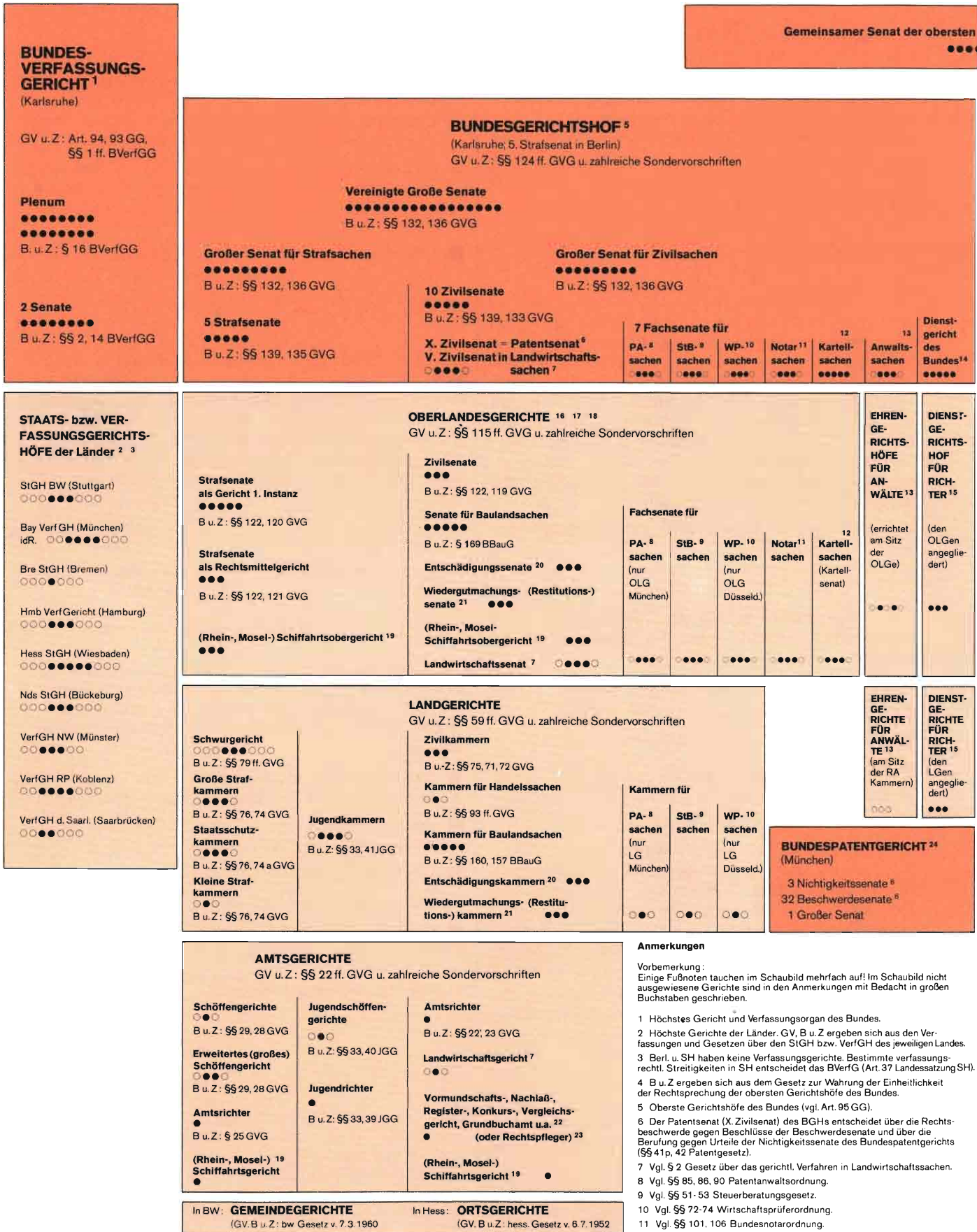
Gesellschaftliche Gerichte in der DDR

582. Artikel 92 GG behält die Ausübung der Rechtsprechung den Gerichten des Bundes und der Länder vor. In der Bundesrepublik müssen deshalb die Gerichte unmittelbare Einrichtungen des Staates sein. Dem Erfordernis der Staatsunmittelbarkeit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ⁴⁰

Kapitel VI

Schaubild 9

Gerichtsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland



Gerichtshöfe des Bundes¹⁾ (Karlsruhe)

● ● ● ● ● ●

B = Besetzung
GV = Gerichtsverfassung
Z = Zuständigkeit

● Berufsrichter
○ ehrenamtliche Richter

 = Gerichte des Bundes
 = Gerichte der Länder

BUNDES- ARBEITS- GERICHT⁵ (Kassel) GV u. Z: §§ 40 ff., 72, 92 ArbGG Großer Senat ● ● ● ● ● ● ○ ○ ○ ○ ○ B u. Z: § 45 ArbGG 5 Senate ○ ● ● ● ● B: § 41 ArbGG	BUNDESVERWALTUNGSGERICHT⁵ (Berlin, Wehrdienstsenate in München) GV u. Z: §§ 10 ff., 49, 50 VwGO; §§ 79, 80 BDiszO; §§ 90, 91 WDiszO; § 18 WBeschwO Großer Senat ● ● ● ● ● ● B u. Z: § 11 VwGO 8 Revisionsenate ● ● ● ● ● ● B u. Z: §§ 10, 49, 50 VwGO 2 Disziplinarsenate ○ ● ● ● ● B u. Z: §§ 55, 79, 80 BDiszO 2 Wehrdienstsenate ○ ● ● ● ● B u. Z: §§ 58, 90, 91 WDiszO § 18 WBeschwO	BUNDES- SOZIAL- GERICHT⁵ (Kassel) GV u. Z: §§ 38 ff., SGG Großer Senat ● ● ● ● ● ● ○ ○ ○ ○ ○ B u. Z: §§ 41 ff., SGG 12 Senate ○ ● ● ● ● B: § 40 SGG	BUNDES- FINANZ- HOF⁵ (München) GV u. Z: §§ 10 ff., 36, 37 FGO Großer Senat ● ● ● ● ● ● B u. Z: § 11 FGO 8 Senate ● ● ● ● ● ● B: § 10 FGO				
LANDES- ARBEITS- GERICHTE GV u. Z: §§ 33 ff., 64, 87 ArbGG Kammern ○ ● ● B: § 35 ArbGG	OBERVERWALTUNGSGERICHT²⁵ GV u. Z: §§ 9, 46-48 VwGO Senate ○ ● ● ● ● Bay. ● ● ● ● ● BW, Bre, Saarl. ● ● ● ● ● B: § 9 VwGO u. Landesrecht Fachsenate für Personalvertretungs- sachen²⁶ ○ ○ ● ● ● oder ○ ● ● ● ● oder ● ● ● ● ● Senat für Flurbereinigung (Flurbereinigungsgericht) ○ ● ● ● ● B u. Z: §§ 138 ff., Flurbereinigungsgesetz	DISZIPLI- NAR- HÖFE²⁷ (den OVGen ein- oder ange- gliedert, außer in Bay., Nds. u. SH) ○ ● ● ● ●	BERUFS- GERICHTS- HÖFE FÜR HEILBE- RUF²⁸ (den OVGen ange- gliedert in Berl., Bre., Hmb., Hess., NW u. RP) ○ ● ● ● ●	BERUFS- GERICHTS- HÖFE FÜR ARCHI- TEKTEN²⁹ (den OVGen angegliedert in Bre. u. NW) ○ ● ● ● ●	LANDES- SOZIAL- GERICHTE GV u. Z: §§ 28 ff., SGG Senate ○ ● ● ● ● B: § 33 SGG	FINANZ- GERICHTE GV u. Z: §§ 4 ff., 35 FGO Senate ○ ● ● ● ● B: § 4 FGO	
ARBEITS- GERICHTE GV u. Z: §§ 14 ff., 2 ff. ArbGG Kammern ○ ● ● B: § 16 ArbGG	VERWALTUNGSGERICHT²⁵ GV u. Z: §§ 4 ff., 45 VwGO Kammern ○ ● ● ● ● B: § 4 VwGO Fachkammern für Personalvertretungs- sachen²⁶ ○ ○ ● ● ● oder ○ ● ● ● ● oder ○ ● ● ● ● oder ○ ● ● ● ●	DISZIPLI- NAR- KAMMERN²⁷ (den VGen ein- oder angegliedert, außer in Bay.) ○ ● ● Bre.: ○ ● ● ● ● Hmb.: ○ ● ● ● ● Berl.: ○ ● ● ● ●	BERUFS- GERICHTE FÜR HEILBE- RUF²⁸ (den VGen angegliedert in Berl., Bre., Hmb., Hess., NW, RP u. SH) Berl.: ○ ● ● ● ●	BERUFS- GERICHTE FÜR ARCHI- TEKTEN²⁹ (den VGen angegliedert in Bre. u. NW) ○ ● ● ● ●	BUNDES- DISZIPLI- NAR- GERICHT (Frankfurt / M.) GV u. Z: §§ 42 ff., BDiszO Kammern ○ ● ● ● ● B: § 50 BDiszO	TRUPPEN- DIENST- GERICHTE GV u. Z: §§ 51 ff., WDiszO Truppen- dienst- kammern ○ ● ● ● ● B: §§ 55, 56 WDiszO	SOZIAL- GERICHTE GV u. Z: §§ 7 ff., SGG Kammern ○ ● ● ● ● B: § 12 SGG

12 Vgl. §§ 92, 95 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz).

13 Vgl. §§ 92 ff. Bundesrechtsanwaltsordnung.

14 Vgl. §§ 61 ff. Deutsches Richtergesetz.

15 B u. Z der Dienstgerichtshöfe und Dienstgerichte für Richter der Länder sind geregelt in den Richter Gesetzen der Länder. In Bay. sind die Dienstgerichte den OLG, in den Dienstgerichtshof dem BayObLG (vgl. Fn. 17) angegeschlossen. In RP besteht das Dienstgericht beim OLG Zweibrücken, der Dienstgerichtshof beim OLG Koblenz.

16 Das OLG in Berl. heißt KAMMERGERICHT (KG).

17 Für Bay. besteht neben den OLG ein OBERSTES LANDGERICHT (BayObLG) mit Sitz in München, das bestimmte Zuständigkeiten in Bürgerl. Rechtsstreitigkeiten, Straf- u. Landwirtschaftssachen, in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit u.a. wahrnimmt (vgl. Art. 21-23 bayAGGVG). Es entscheidet durch 8 Straf-, 3 Zivil- und einen Fideikommissenat (OBERSTES FIDEIKOMMISSGERICHT). Ihm angegliedert sind der RICHTERSHOF FÜR KOMPETENZKONFLIKTE, der Dienstgerichtshof für Richter (vgl. Fn. 15) sowie die Landesberufsgerichte für Heilberufe und für Architekten (vgl. Fn. 28, 29).

18 Den OLG Nürnberg und München angegliedert sind Berufsgerichte für Heilberufe und für Architekten (vgl. Fn. 28, 29).

19 B u. Z ergeben sich aus dem Gesetz über das gerichtl. Verfahren in Binnenschiffahrtssachen.

20 Vgl. § 208 Bundesentschädigungsgesetz.

21 Z ergibt sich aus Besatzungsrecht und dem Bundesrückerstattungsgesetz. In 3. und letzter Instanz entscheidet das aus deutschen und ausländischen

Richtern zusammengesetzte OBERSTE RÜCKERSTATTUNGSGERICHT in Herford mit Senaten in Nürnberg und Rastatt (vgl. III, Teil Art. 6 des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen, BGBl 1955 II, S. 423).

22 Vgl. u.a. §§ 35, 72, 125 FGG, § 71 KO, § 2 VergO, § 1 GBO, § 764 ZPO, § 1 ZVG.

23 Vgl. Rechtspflegergesetz.

24 Größtes Gericht des Bundes! GV, B u. Z ergeben sich aus §§ 36b ff. Patentgesetz. Vgl. auch Art. 96 I GG.

25 Die OVG der Länder BW, Bay. u. Hess. heißen VERWALTUNGSGERICHTSHÖFE!

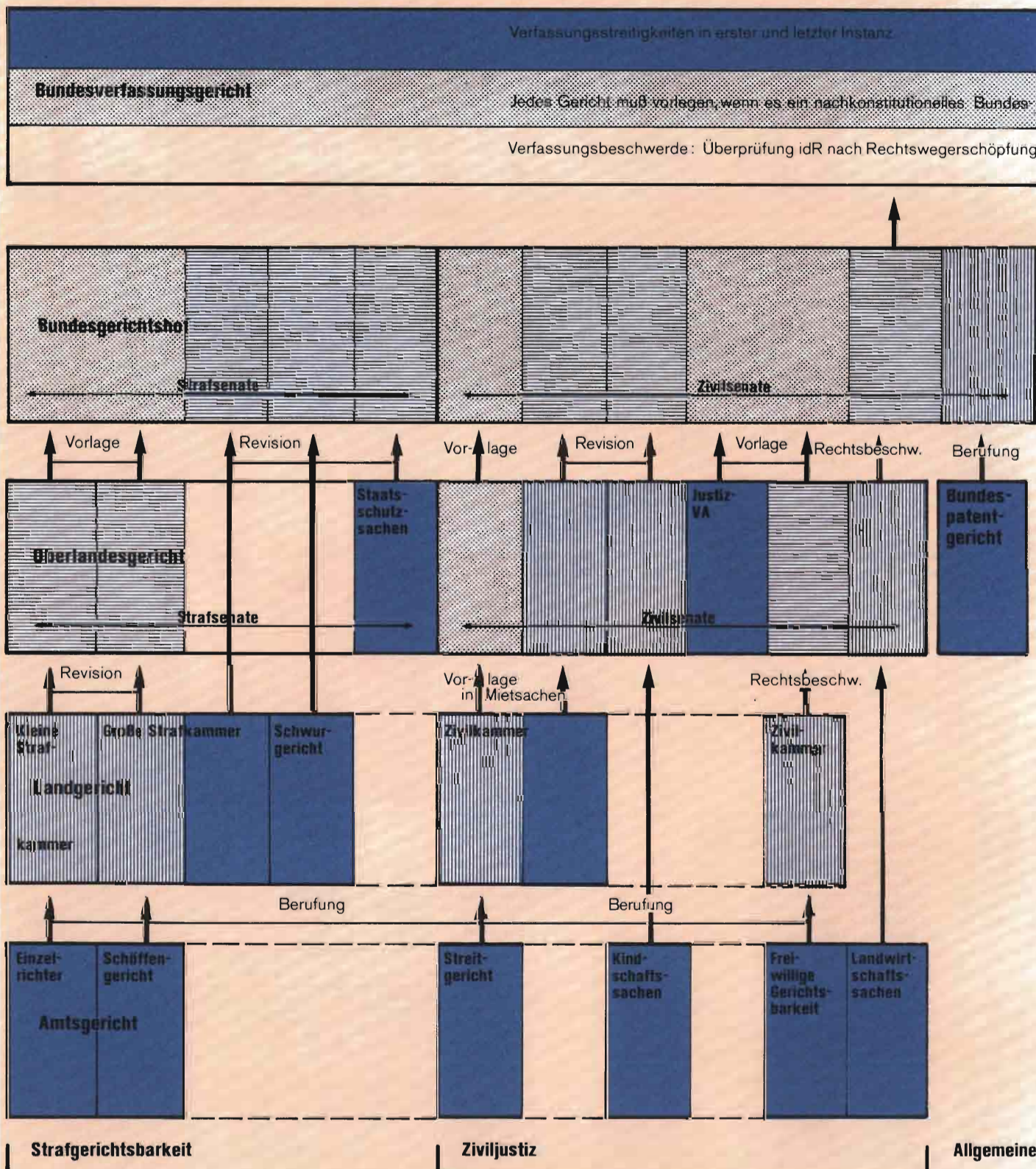
26 B u. Z geregelt in den Personalvertretungsgesetzen des Bundes (§§ 76 ff.) und der Länder.

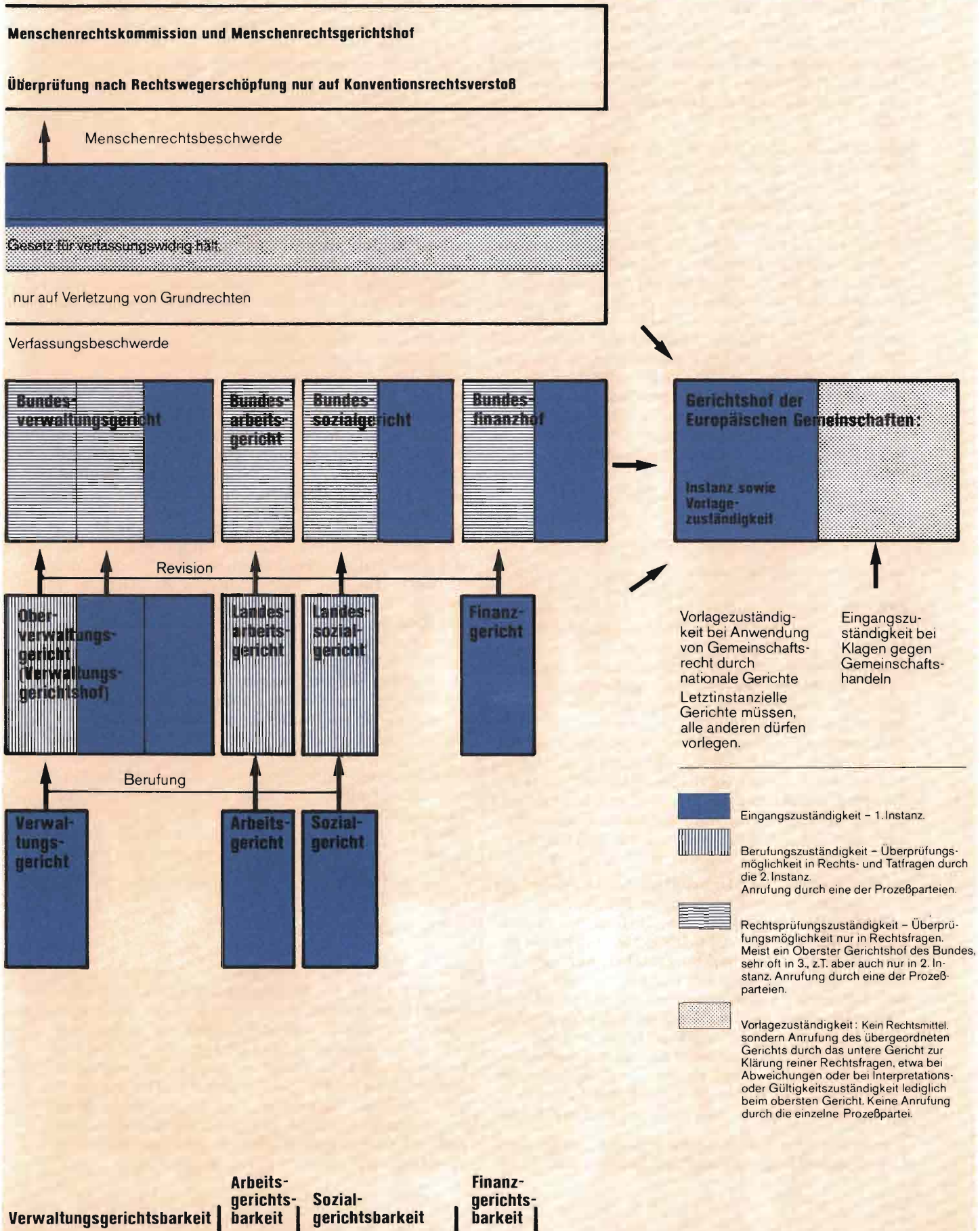
27 B u. Z geregelt in den Disziplinarordnungen der Länder. In Bay. sind die Disziplinargerichte am Sitz des BayVG bzw. der VGe errichtet, aber selbständig. Für Nds. u. SH besteht in 2. Instanz ein gemeinsamer, organisator. selbständiger Disziplinarhof beim OVG Lüneburg.

28 GV, B u. Z geregelt in Landesgesetzen (Kammergesetzen, Berufsgerichtsordnungen). In Bay. sind die Berufsgerichte den ordentl. Gerichten angegliedert (vgl. Fn. 17, 18), in BW, Nds., dem Saarl. u. (in 1. Instanz) in SH sind sie organisator. selbständig.

29 GV, B u. Z geregelt in den Architektengesetzen der Länder. In Bay. sind die Berufsgerichte den ordentl. Gerichten angegliedert (vgl. Fn. 17, 18), in BW, Hmb., Nds., RP, dem Saarl. u. SH sind sie organisator. selbständig. Berl. u. Hess. haben (noch) keine Berufsgerichte für Architekten.

Rechtsschutz der Europäischen Menschenrechtskonvention:





Kapitel VI

auch dann genügt, wenn der Staat (d. h. Bund oder ein Bundesland) die Gerichtsverfassung und das Verfahren durch Gesetz geregelt hat und er bei der Berufung der Richter maßgebend mitwirkt, der Träger des Gerichts aber eine Gemeinde oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts (z. B. Ärztekammer) ist. Durch Privatpersonen darf Rechtsprechung nur dort ausgeübt werden, wo die Parteien einen Schiedsvertrag abgeschlossen haben und das Gesetz die Schiedsgerichtsbarkeit ausdrücklich zuläßt.

Die Entscheidungen privater Gerichte können auf Antrag einer Partei durch staatliche Gerichte auf die Einhaltung grundlegender Rechtsprinzipien überprüft werden. Angesichts des staatlichen Rechtsprechungsmonopols begegnet die Einrichtung der Betriebsjustiz, bei der eine ausdrückliche gesetzliche Zulassung fehlt, erheblichen Bedenken. In der DDR gilt insofern das staatliche Rechtspflegemonopol, als private Schiedsgerichtsbarkeit nicht zugelassen wird. Andererseits besteht ein wesentlicher Unterschied gegenüber der Bundesrepublik: Neben den staatlichen Gerichten arbeiten Gesellschaftliche Gerichte in der Form von Konflikt- und Schiedskommissionen. Gegen deren Entscheidungen können zwar die staatlichen Gerichte angerufen werden. Die Rechtsprechung der Gesellschaftlichen Gerichte wird in der DDR als eigenständige Ergänzung der staatlichen Gerichtsbarkeit verstanden.

d) Instanzenzug

Dreistufigkeit in der Bundesrepublik

583. Die Gerichtsverfassung in der Bundesrepublik gewährt dem Rechtssuchenden grundsätzlich drei Instanzen. Die Entscheidungen des Gerichts erster Instanz können mit dem Rechtsmittel der Berufung beim Gericht zweiter Instanz angefochten werden. In der Berufungsinstanz können auch neue Beweise angetreten werden, sie ist „Tatsacheninstanz“. Über dem Berufungsgericht steht ein auf die Prüfung von Rechtsfragen beschränktes Revisionsgericht als dritte Instanz. Dieses Revisionsgericht ist meist ein Oberster Gerichtshof des Bundes. In einzelnen Bereichen sind z. B. aber auch die Oberlandesgerichte bzw. das Bayerische Oberste Landesgericht Revisionsgerichte.

Vom Grundsatz der Dreistufigkeit sind allerdings wichtige Ausnahmen zu machen: Die Verfassungsgerichtsbarkeit besitzt nur eine Instanz, die Finanzgerichtsbarkeit hat nur zwei Instanzen. Innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit bestehen nur zwei Instanzen im allgemeinen bei der Zivilrechtsprechung der Amtsgerichte und immer im patentgerichtlichen Verfahren sowie stets auch bei der erstinstanzlichen Straferichtsbarkeit der Landgerichte. Da diese Strafurteile die besonders schwere Kriminalität betreffen, ist gerade in den Kapitalsachen nur die Revision möglich und keine zweite Tatsacheninstanz eingeräumt. Diese Beschränkung stößt vielfach auf Kritik.

Die ordentliche Gerichtsbarkeit weist einen vierfachen Aufbau in Amtsgericht, Landgericht, Ober-

landesgericht und Bundesgerichtshof auf. Die Rolle dieser Gerichte im Rahmen des Instanzenzuges ist unterschiedlich. Amtsgerichte sind immer erstinstanzlich, Landgerichte teilweise erstinstanzlich, teilweise als Berufungsgerichte tätig. Die Oberlandesgerichte entscheiden teilweise über Berufungen, teilweise über Revisionen. In Staatsschutzstrafsachen sind sie in erster Instanz, bei Justizverwaltungsakten in erster und letzter Instanz zuständig. Soweit der Bundesgerichtshof zuständig ist, wird er als Revisionsinstanz tätig. Berufungsinstanz ist er nur im patentgerichtlichen Verfahren.

Zwei Instanzen in der DDR

584. Das Zivil- und Strafverfahren in der DDR ist einheitlich vom Zwei-Instanzenprinzip beherrscht⁴¹. Als Rechtsmittelinstanz entscheiden die Kreisgerichte endgültig über Einsprüche gegen Entscheidungen der Gesellschaftlichen Gerichte sowie über Beschwerden gegen Entscheidungen des Staatlichen Notariats und über Anträge auf gerichtliche Entscheidung gegen polizeiliche Strafverfügungen. Erstinstanzliche Entscheidungen der Kreisgerichte sind mit den Rechtsmitteln der Berufung (für die Parteien bzw. den Verurteilten) und des Protests (für den Staatsanwalt) anfechtbar. Das Rechtsmittel der Revision ist in der DDR abgeschafft worden. Gegen erstinstanzliche Entscheidungen der Bezirksgerichte sind Berufung und Protest zum Obersten Gericht gegeben.

Neben diesem durch die Einlegung von Rechtsmitteln eröffneten allgemeinen zweistufigen Instanzenzug schafft der außerordentliche Rechtsbehelf der Kassation für die Obergerichte in der DDR eine weitere Überprüfungsmöglichkeit. Entscheidungen der Kreisgerichte können von den Präsidien der Bezirksgerichte, Entscheidungen der Kreis- und Bezirksgerichte von den Senaten des Obersten Gerichts aufgehoben werden, dessen Präsidium neben Entscheidungen seiner Senate auch Kassationsentscheidungen der Präsidien der Bezirksgerichte kassieren kann⁴². Damit wird der zweistufige Instanzenzug durch eine Aufsichtsinstanz erweitert, der mit den Prozeßparteien und nur gegen rechtskräftige Entscheidungen offensteht. Eine wichtige Funktion der Kassation besteht neben der politischen und rechtlichen Kontrolle in der Vereinheitlichung der Rechtsprechung der Untergerichte. (Vgl. dazu das Schaubild 11).

e) Rechtswege

585. Bereits der Instanzenzug zeigt in der Bundesrepublik keine Übersichtlichkeit. Noch unübersichtlicher ist der horizontale Aufbau der Gerichtsbarkeit. Neben der Verfassungsgerichtsbarkeit stehen die fünf Rechtswege sowie die Disziplinar- und die Ehrengerichtsbarkeit. Daneben gibt es in einzelnen Bundesländern noch die für Bagatellfälle zuständigen Friedens-, Gemeinde- und Ortsgeschichte. Jeder der Rechtswege steht gleichberechtigt neben den anderen. Dieser Aufbau wird im einzelnen unter den Textziffern 592 bis 599 dargestellt.

Übersicht 56

Zahl der Gerichte in der Bundesrepublik

In der Bundesrepublik bestanden am 1. Januar 1971 1135 Gerichte. Disziplinar-, Dienst-, Truppendienstgerichte, Gemeinde- und Friedens- sowie Kompetenzkonfliktgerichte sind nicht einbezogen:

- 10 Verfassungs- bzw. Staatsgerichtshöfe einschließlich des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe.
- 891 Gerichte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit:
 - 776 Amtsgerichte
 - 93 Landgerichte
 - 20 Oberlandesgerichte einschließlich des Kammergerichts in Berlin und des Bayerischen Obersten Landesgerichts in München
 - 1 Bundesgericht (Bundespatentgericht) und 1 Oberster Gerichtshof des Bundes (Bundesgerichtshof in Karlsruhe).
- 42 Gerichte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit
 - 31 Verwaltungsgerichte
 - 10 Oberverwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtshöfe)
 - 1 Oberster Gerichtshof des Bundes (Bundesverwaltungsgericht in Berlin).
- 117 Gerichte in der Arbeitsgerichtsbarkeit
 - 104 Arbeitsgerichte
 - 12 Landesarbeitsgerichte
 - 1 Oberster Gerichtshof des Bundes (Bundesarbeitsgericht in Kassel).
- 61 Gerichte in der Sozialgerichtsbarkeit
 - 49 Sozialgerichte
 - 11 Landessozialgerichte
 - 1 Oberster Gerichtshof des Bundes (Bundessozialgericht in Kassel).
- 14 Gerichte in der Finanzgerichtsbarkeit
 - 13 Finanzgerichte
 - 1 Oberster Gerichtshof des Bundes (Bundesfinanzhof in München).

Quellen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 99. Die Angaben für die Arbeits-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit beruhen auf dem Handbuch der Justiz, 1966, S. 203 ff., und dem Taschenbuch des öffentlichen Lebens, 1971, S. 112 ff.

Übersicht 57

Zahl der Richter in der Bundesrepublik

Auf die einzelnen Gerichtsbarkeiten verteilen sich die Richter nach dem Stand vom 1. Januar 1971 wie folgt:

Verfassungsgerichtsbarkeit	83	unter 1 %
Ordentliche Gerichtsbarkeit	10 356	rd. 80 %
Verwaltungsgerichtsbarkeit	910	rd. 7 %

Finanzgerichtsbarkeit	310	rd. 2 %
Arbeitsgerichtsbarkeit	371	rd. 3 %
Sozialgerichtsbarkeit	971	rd. 8 %
Dienst- und Disziplinargerichtsbarkeit	586	rd. 5 %

Quelle für die absoluten Zahlen: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 99, Tab. 2.

Übersicht 58

Anteil der Frauen bei Richtern und Staatsanwälten in der Bundesrepublik

Verfassungsgerichtsbarkeit	rd. 4 %
Ordentliche Gerichtsbarkeit	rd. 8 %
Verwaltungsgerichtsbarkeit	rd. 6 %
Finanzgerichtsbarkeit	rd. 1 %
Arbeitsgerichtsbarkeit	rd. 8 %
Sozialgerichtsbarkeit	rd. 7 %
Dienst-, Disziplinargerichtsbarkeit	rd. 1 %
Staatsanwältinnen	rd. 5 %

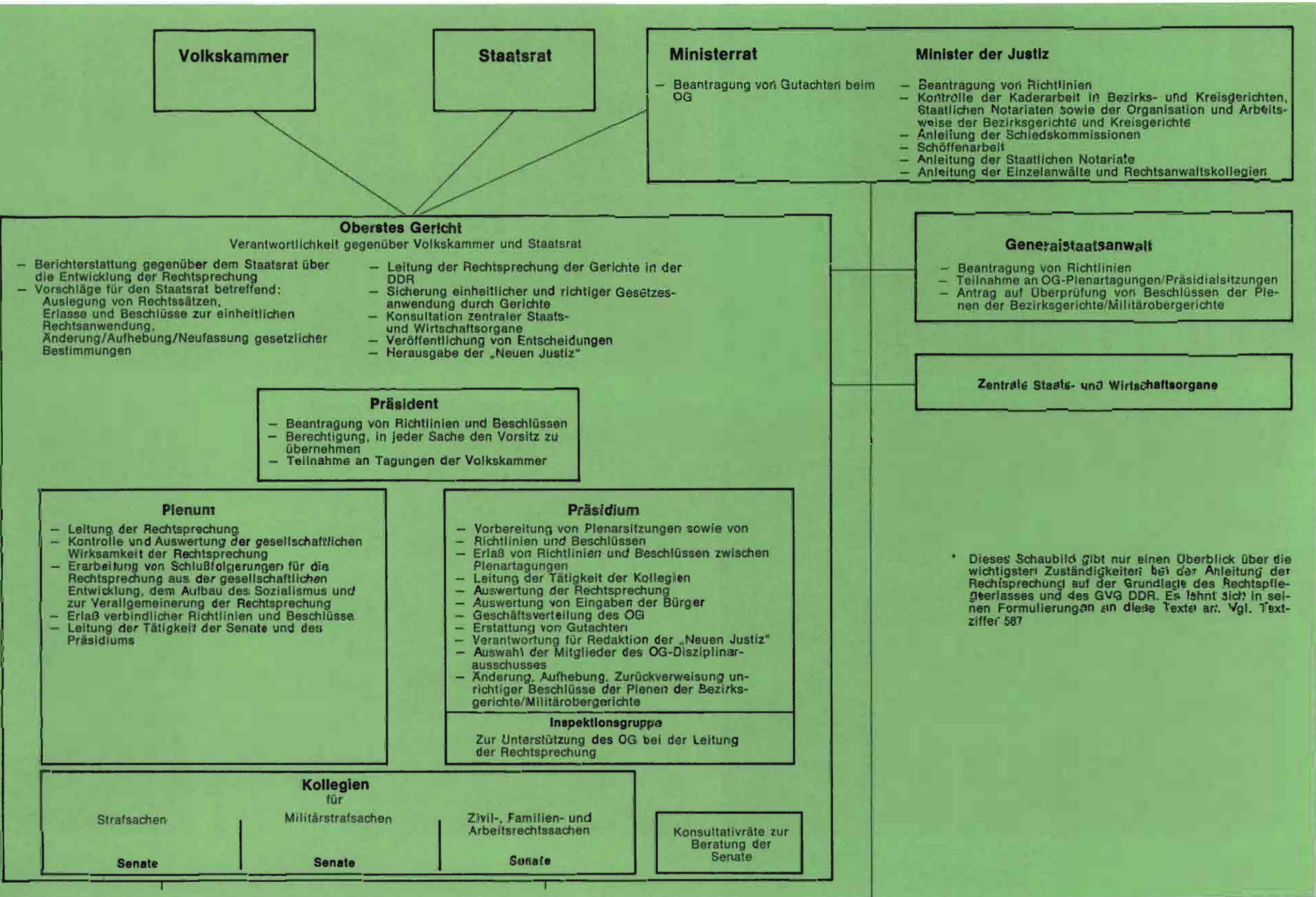
Quelle: Errechnet auf Grund der Angaben im Statistischen Jahrbuch der BRD, 1971, S. 99, Tab. 2 und 3.

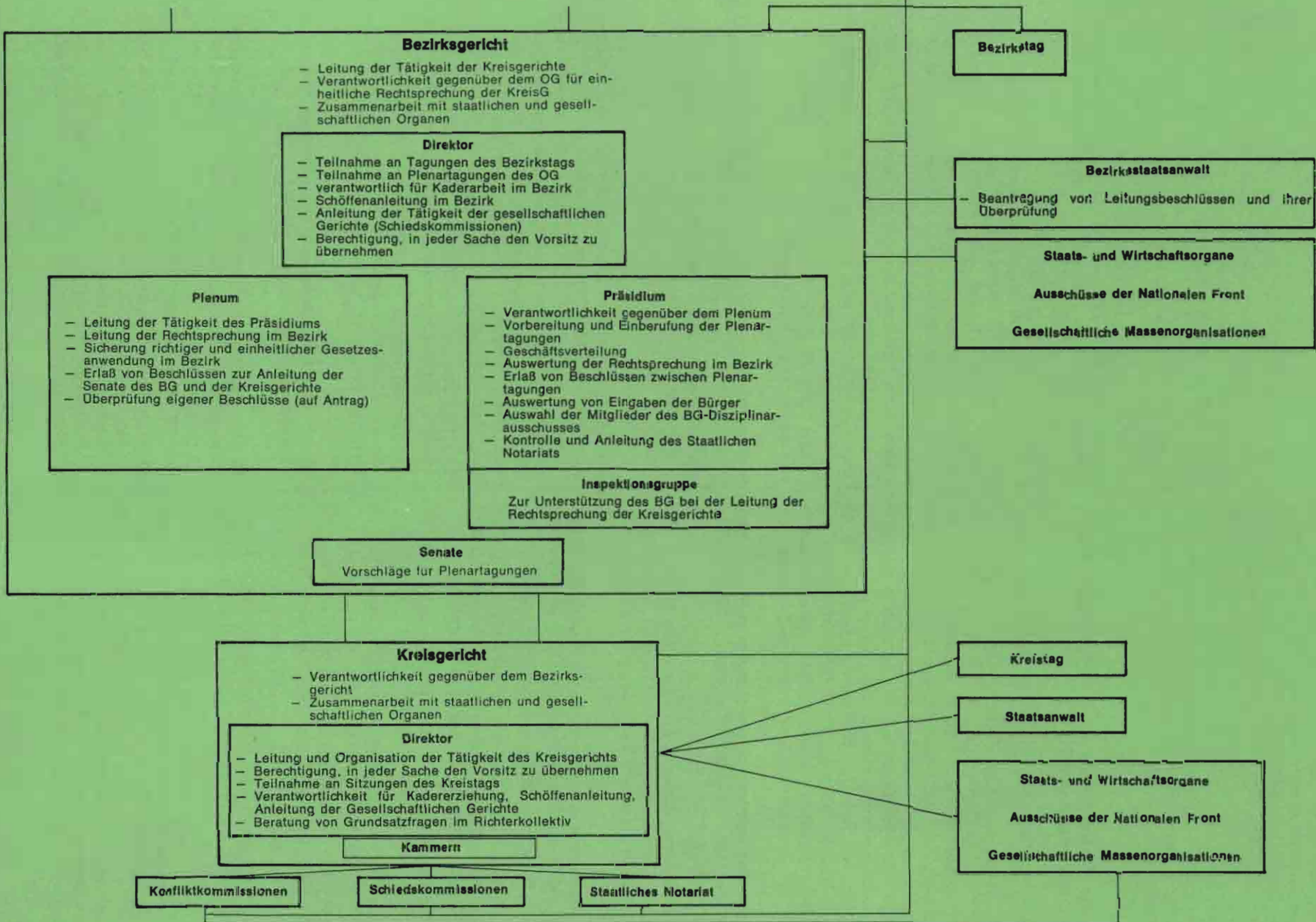
Übersicht 59

Zahl der gerichtlichen Verfahren in der Bundesrepublik

	1969
Erhobene Klagen in der Zivilgerichtsbarkeit (Anträge im Mahnverfahren — d. h. Zahlungsbefehle — sind nicht eingerechnet; für Niedersachsen liegen für 1969 keine Zahlen vor, sie müßten hinzugerechnet werden)	1 130 799
In Zivilsachen eingelegte Berufungen, Revisionen und Beschwerden (ohne Niedersachsen)	144 955
In der Arbeitsgerichtsbarkeit eingereichte Klagen, Berufungen und Revisionen	180 402
In der allgemeinen Verwaltungs- und in der Sozialgerichtsbarkeit erhobene Klagen	45 746
	bzw. 153 682
Erhobene Berufungen und Revisionen	12 161
	bzw. 19 487
Beim Bundesverfassungsgericht wurden Verfassungsbeschwerden erhoben	1 556
In der Strafgerichtsbarkeit waren Verfahren anhängig	894 464
Davon Strafbefehl- bzw. Strafverfügungsverfahren	470 868
Bearbeitete Berufungs- und Revisionsverfahren	68 667

Quelle: Errechnet nach den Angaben im Statistischen Jahrbuch der BRD, 1971, S. 100 ff.





Kapitel VI

586. Die DDR räumt dem Bürger gegenüber dem Staat nur in wenigen Ausnahmefällen gerichtlichen Rechtsschutz ein. Aus diesem Grunde fehlt die in der Bundesrepublik vorhandene Vielfalt verfassungs- und verwaltungsgerichtlicher Instanzen. Eine eigenständige Arbeitsgerichtsbarkeit existiert nicht. Die Arbeitsrechtsprechung wird von den allgemeinen staatlichen Gerichten wahrgenommen. Neben dieser allgemeinen Gerichtsbarkeit und der Spruchpraxis der Gesellschaftlichen Gerichte steht die Tätigkeit der Vertragsgerichte. Im einzelnen wird der Gerichtsaufbau der DDR unten in den Textziffern 601 bis 608 dargestellt.

f) Die Besonderheit der Leitung der Rechtsprechung in der DDR

Das System der Leitung der Rechtsprechung

587. Die andersartige Stellung der Rechtspflege im sozialistischen Verfassungssystem hat in der DDR zu Organisationsgrundsätzen geführt, die in der Bundesrepublik teilweise unbekannt sind. In Verwirklichung des Grundsatzes des demokratischen Zentralismus im Bereich der Justiz ist in der DDR ein „umfassendes System der wissenschaftlichen Leitung“ der Rechtsprechung entwickelt worden. Es regelt das Verhältnis der Rechtsprechung zu den außergerichtlichen Staatsorganen (Volkskammer, Staatsrat, Ministerium der Justiz und andere zentrale und örtliche Staatsorgane) und die Leitung innerhalb der Rechtsprechung, insbesondere die Anleitung der unteren durch die oberen Gerichte und durch das Oberste Gericht ⁴³.

Der Erfüllung dieser Leitungsaufgaben durch das Oberste Gericht der DDR dienen nach dem Rechtspflegeerlaß (Zweiter Teil, Erster Abschnitt, vgl. Anm. 12):

- die Tagungen des Plenums, die Tätigkeit des Präsidiums und der Kollegien des Obersten Gerichts;
- der Erlass von Richtlinien und Beschlüssen;
- die Entscheidungen des Präsidiums und der Senate des Obersten Gerichts und die regelmäßige Veröffentlichung solcher Entscheidungen;
- die Durchführung von Inspektionen bei den Bezirks- und Kreisgerichten;
- die Gerichtskritik zur Beseitigung von Gesetzesverletzungen und ihrer Ursachen;
- die systematische Führung und Auswertung der Statistik der Rechtsprechung aller Gerichte;
- die Herausgabe der Zeitschrift „Neue Justiz“.

Über rechtsprechende Einzelfallentscheidungen hinausgehende allgemeinverbindliche Wirkung für alle Gerichte der DDR haben die „Leitungsentscheidungen“ des Obersten Gerichts in Form von Richtlinien und Beschlüssen des Plenums sowie Beschlüssen des Präsidiums (§ 17 Abs. 1, § 19 Abs. 1 GVG DDR). Das Oberste Gericht hat hierzu ausgeführt: „Wir geben verbindliche Hinweise für die zukünftige Anwendung des geltenden Rechts, um eine einheitliche Rechtsprechung zu garantieren“ ⁴⁴. Ändert sich die

Rechtslage oder ihre Beurteilung durch das Oberste Gericht, so hebt dieses seine Richtlinien auf oder faßt sie neu. Bisher hat das Plenum des Obersten Gerichts auf seinen über 30 Plenartagungen seit 1953 insgesamt 29 Richtlinien beschlossen ⁴⁵.

Gerichtskritik

Ein weiteres verfahrensrechtliches Mittel der Einflußnahme der oberen auf die unteren Gerichte und auch auf andere Verwaltungsorgane stellt die Gerichtskritik dar. „Stellt ein Gericht im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren eine Gesetzesverletzung durch andere Organe der Rechtspflege, Organe der staatlichen Verwaltung, sozialistische Betriebe und Einrichtungen, sozialistische Genossenschaften oder gesellschaftliche Organisationen fest, übt es durch begründeten Beschluß Kritik an diesen Mängeln. Das gleiche gilt, wenn ein Gericht eine Gesetzesverletzung durch ein unteres Gericht feststellt, soweit diese nicht schon zur Aufhebung des Urteils führt“ (§ 9 GVG DDR, § 20 StPO DDR). Eine derartige Gerichtskritik an die Adresse der Untergeordneten soll, wie das Oberste Gericht ausgeführt hat ⁴⁶, die Wirksamkeit der Leitungstätigkeit über die eigentliche Entscheidung des Prozesses hinaus fördern und der „kameradschaftlichen Zusammenarbeit“ der Gerichte mit den anderen Staats- und Wirtschaftsorganen dienen. Aus diesem Grunde kann ein Kritikbeschluß auch nicht durch Rechtsmittel oder Kassation angefochten werden.

Außerprozessuale Informations- und Kontrollmaßnahmen

Der Kommunikation und Kontrolle innerhalb der Justiz der DDR dienen eine Reihe weiterer Maßnahmen, die nicht den Charakter von Rechtsprechung haben.

Bei den Präsidien des Obersten Gerichts und der Bezirksgerichte arbeiten Inspektionsgruppen (§ 21 Abs. 3; § 32 Abs. 3 GVG DDR). Aufgabe dieser 1963 anstelle der Justizverwaltungsstellen des Ministeriums der Justiz eingerichteten Inspektionsgruppen soll die regelmäßige Kontrolle der Bezirks- und Kreisgerichte sein ⁴⁷.

Die Inspektoren der Bezirksgerichte werden vom Minister der Justiz berufen und abberufen ⁴⁸.

Die Leitungsorgane, d. h. Plenum und Präsidium, sowie die Mitglieder der Spruchkörper der einzelnen Gerichte verbinden vielfältige Kommunikationsformen:

- An den Plenartagungen des Obersten Gerichts nehmen neben den Mitgliedern dieses Gerichts auch Direktoren der Bezirksgerichte teil.
- Das Präsidium des Obersten Gerichts veranstaltet regelmäßig Beratungen mit Direktoren der Kreisgerichte sowie der Bezirksgerichte und läßt sich von diesen Bericht erstatten.
- Die einzelnen Senate des Obersten Gerichts und die bei ihnen gebildeten Konsultativräte veranstalten — teilweise gemeinsam mit dem Generalstaatsanwalt — „Problemtagungen“ und „Arbeitsberatungen“ mit allen zuständigen Fach-

richtern der Bezirksgerichte und Kreisgerichte über bestimmte Fragen der Rechtsprechung.

- Im Ministerium der Justiz finden — regelmäßig unter Mitwirkung von Mitgliedern des Präsidiums des Obersten Gerichts — Beratungen mit den Direktoren der Kreisgerichte und der Bezirksgerichte zur Klärung wichtiger aktueller und sachlicher Probleme der Rechtsprechung statt.
- Turnusmäßig werden mehrwöchige Qualifizierungslehrgänge für Direktoren und Richter der Kreis- und Bezirksgerichte veranstaltet.
- Funktionen politischer Willensübermittlung und Kontrolle üben im Rahmen des Systems der Leitung der Rechtsprechung auch die Grundorganisationen der SED in den Gerichten der DDR aus. In diesen sind alle der SED angehörenden Richter, Staatsanwälte u. a. organisiert. Auf den Versammlungen der Grundorganisationen werden die maßgeblichen Parteibeschlüsse für die Rechtsprechung ausgewertet, und die politische Urteilsbildung der einzelnen Mitglieder wird koordiniert ⁴⁹.

g) Selbstverwaltung der Gerichte

Die richterliche Geschäftsverteilungskompetenz in der Bundesrepublik

588. Die Trennung der Rechtsprechung von der übrigen Staatsgewalt kommt insbesondere in der Selbstverwaltung der Gerichte zum Ausdruck. Sie stärkt die Stellung der „Dritten Gewalt“. Wichtigste Selbstverwaltungsaufgabe ist die Geschäftsverteilung ⁵⁰. Im Rahmen ihrer Geschäftsverteilungskompetenz nimmt die Richterschaft die Bestimmung des gesetzlichen Richters vor. Einzelne Obergerichte haben auch Geschäftsordnungen erlassen ⁵¹.

Die Geschäftsverteilung in der DDR

589. Die Geschäftsverteilung zwischen den einzelnen Spruchkörpern nehmen in der DDR für das Oberste Gericht und die Bezirksgerichte deren Präsidien vor (§ 19 Abs. 2, § 33 Abs. 4 GVG DDR); die Arbeit der Kreisgerichte organisiert deren Direktor. Das Oberste Gericht der DDR wird im Rahmen einer Arbeitsordnung tätig ⁵².

h) Verzahnung mit internationalen Spruchkörpern

590. Die Gerichtsverfassung der Bundesrepublik zeichnet sich durch eine „Verzahnung“ mit internationalen Spruchgremien aus. Diese Verzahnung wird durch die Bindung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften bewirkt. Hängt nämlich eine nationale Gerichtsentscheidung von der Auslegung des EWG-Vertrages, des Euratom-Vertrages, des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl oder von bestimmten anderen europäischen Normen ab ⁵³ oder ist die Gültigkeit von europäischen Gemeinschaftsakten aufgeworfen ⁵⁴, muß jedes Gericht letzter Instanz den Prozeß aussetzen und diese Fragen dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg vorlegen. Das nationale Gericht ist dann

an dessen Entscheidung hinsichtlich der Rechtsfrage gebunden. Seit Inkrafttreten der Europäischen Menschenrechtskonvention ist außerdem jedes einzelne nationale Gerichtsverfahren einer Überprüfung durch die Instanzen der Europäischen Menschenrechtskommission zugänglich. In der Form der Menschenrechtsbeschwerde kann geltend gemacht werden, daß die Konventionsrechte durch einen Richterspruch nicht eingehalten worden sind. Damit besteht eine internationale Kontrollmöglichkeit. Voraussetzung ist aber, daß der nationale Rechtsweg erschöpft ist.

591. Für den Bereich der DDR sind Zuständigkeiten internationaler Spruchgremien nicht gegeben. Dies beruht nicht zuletzt auf der Tatsache, daß im Gegensatz zu den Europäischen Gemeinschaften der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe keine eigene Gerichtsbarkeit und Gesetzgebung kennt. Ihm fehlt damit die Möglichkeit zur unmittelbaren Einwirkung auf die Rechtsordnung der DDR.

i) Der Aufbau der Gerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Verfassungsgerichtsbarkeit

592. Das Bundesverfassungsgericht ist ein Gericht und Verfassungsorgan des Bundes. Im Verfahren der Verfassungsbeschwerde ⁵⁵ vermag es sämtliche anderen Gerichtsbarkeiten sowie die beiden anderen Staatsgewalten (Rechtssetzung, Vollziehung) auf Verletzungen der Grundrechte und der übrigen Verfassungsnormen ⁵⁶ zu überprüfen. In den Verfassungstreitigkeiten — vor allem der Organklage und der Bund/Länderklage — entscheidet es über Rechtsfragen, die grundlegende politische Bedeutung haben können. Die meisten Bundesländer haben außerdem eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit errichtet; Schleswig-Holstein hat sie dem Bund übertragen. Berlin besitzt keine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Ordentliche Gerichtsbarkeit

593. Die ordentliche Gerichtsbarkeit übt die Straf- und die Zivilgerichtsbarkeit aus. Ihre Organe sind:

- Amtsgerichte,
- Landgerichte,
- Oberlandesgerichte ⁵⁷,
- Bundesgerichtshof.

Außerdem gehören zur ordentlichen Gerichtsbarkeit:

- Bundespatentgericht in München,
- die nur im Verteidigungsfall zulässigen Wehrstrafgerichte.

In der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden privatrechtliche Streitigkeiten („bürgerliche Rechtsstreitigkeiten“) entschieden. Mehr vorsorgend werden die Zivilgerichte in der „Freiwilligen Gerichtsbarkeit“ tätig, besonders in Register-, Vormundschafts- und Nachlaßsachen. Als Strafgerichtsbarkeit — im Strafprozeß — dient die ordentliche Gerichtsbarkeit der

Kapitel VI

Verwirklichung staatlichen Strafrechts (vgl. Näheres im Kapitel Strafrecht).

Der Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) geregelt, die einzelnen Verfahrensarten in der Zivilprozeßordnung (ZPO), der Strafprozeßordnung (StPO) und dem Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, die in Anm. 2 im Anhang aufgeführt sind.

In der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist die Mehrzahl der Rechtspflegepersonen tätig; dort werden die meisten Verfahren anhängig.

Arbeitsgerichtsbarkeit

594. Der Zivilgerichtsbarkeit verwandt ist die Arbeitsgerichtsbarkeit. Sie entscheidet Streitigkeiten aus dem Arbeitsrecht. Gesetzliche Grundlage ist das Arbeitsgerichtsgesetz. (Die Rechtsquellen sind in Anm. 2 im Anhang nachgewiesen.)

Ihre Organe sind:

- Arbeitsgerichte,
- Landesarbeitsgerichte,
- Bundesarbeitsgericht.

Verwaltungsgerichtsbarkeit

595. Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind Rechtsstreitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht. Ihr Verfahren ist der Verwaltungsprozeß, gesetzliche Grundlage die Verwaltungsgerichtsordnung (vgl. Anm. 2). Als Kontrolle staatlichen Verwaltungshandelns dient sie in besonderem Maße der Verwirklichung der Rechtsweggarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG durch folgende Gerichte:

- Verwaltungsgerichte,
- Oberverwaltungsgerichte (in einigen Ländern auch als Verwaltungsgerichtshöfe bezeichnet),
- Bundesverwaltungsgericht.

Finanzgerichtsbarkeit

596. Dem Rechtsschutz auf dem Gebiete des Steuerrechts dient die Finanzgerichtsbarkeit, mit Ausnahme des Steuerstrafrechts, das zur Zuständigkeit der Strafgerichtsbarkeit gehört. Das Verfahren wird vielfach als Steuerprozeß bezeichnet, es richtet sich nach der Finanzgerichtsordnung (vgl. Anm. 2). Die Finanzgerichtsbarkeit ist nur zweistufig und wird ausgeübt durch

- Finanzgerichte,
- Bundesfinanzhof.

Sozialgerichtsbarkeit

597. Die Sozialgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch

- Sozialgerichte,
- Landessozialgerichte,
- Bundessozialgericht.

Ihr Gegenstand sind vor allem Streitigkeiten der Sozial- und Arbeitslosenversicherung, der Kriegs-

opferversorgung und des Kassenarztrechts. Das maßgebliche Verfahrensgesetz ist das Sozialgerichtsgesetz (vgl. Anm. 2). Die Sozialgerichtsbarkeit realisiert den Artikel 19 Abs. 4 GG im Bereich des Sozialrechts.

Wehrgerichtsbarkeit

598. Eine eigene „Kriegs“- oder „Militärgerichtsbarkeit“ kennt die heutige Gerichtsverfassung nicht. Dies entspricht der Auffassung vom Soldaten als „Bürger in Uniform“. Wehrstraferichte können nur im Verteidigungsfall errichtet werden und sind auch dann Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Straftaten von Soldaten werden durch die allgemeinen Straferichte abgeurteilt. Für Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis des Soldaten ist die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig. Die Disziplinargerichtsbarkeit entscheidet über Dienstvergehen und Beschwerden von Soldaten. Sie wird durch Truppendienstgerichte ausgeübt.

Dienst-, Disziplinar-, Standes- und Ehrengerichtsbarkeit

599. Die Organe der Disziplinar- (Dienststraf-) und Ehrengerichtsbarkeit sind in erster Instanz die Dienststraf- oder Disziplinargerichte des Bundes und der Länder und die Ehrengerichte, in zweiter Instanz die Dienststrafhöfe (Disziplinarhöfe und Ehrengerichtshöfe bzw. bei der Bundesdisziplinargerichtsbarkeit das Bundesverwaltungsgericht). Bei der Ehrengerichtsbarkeit ist oft für besondere Entscheidungen als weitere Instanz ein Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit berufen. Im Gegensatz zur Strafgerichtsbarkeit beurteilen diese Gerichte nicht Verstöße gegen das allgemeine Strafrecht, sondern Verletzungen der besonderen Pflichten, die der einzelne wegen seiner Zugehörigkeit zu einem gesetzlich geregelten Beruf („Standesrecht“, z. B. Rechtsanwalt, Notar, Arzt) oder wegen seiner Eigenschaft als Richter, Beamter oder Soldat zu erfüllen hat.

Verhinderung widersprechender Entscheidungen in der Bundesrepublik

600. Die Vielzahl und Unübersichtlichkeit der Rechtswege beschwört Divergenzen in der Rechtsprechung herauf, so daß sich die Notwendigkeit ergibt, die Rechtsprechungseinheit zu sichern. Dieses Ziel versucht das Gerichtsverfassungs- und das Prozeßrecht in der Bundesrepublik vor allem auf sechs verschiedenen Wegen zu erreichen:

- Die Zuständigkeit der Gerichte und der einzelnen Spruchkörper wird — soweit möglich — nach sachlichen Gesichtspunkten verteilt.
- Letztinstanzliche Gerichte sind teilweise verpflichtet, Rechtsfragen höheren Gerichten zur Entscheidung vorzulegen, vor allem wenn sie von deren Judikatur abweichen wollen.
- Soweit Vorfragen Streitgegenstand eines anderen Prozesses sind, haben die Gerichte die Möglichkeit, das bei ihnen anhängige Verfahren bis zur Entscheidung des anderen Verfahrens auszusetzen.

- Das Rechtsmittelsystem dient wegen der dadurch erreichten Entscheidungskonzentration bei einigen wenigen (oberen) Gerichten auch der Rechtssprechungseinheit.
- Bei den Verfassungsgerichten ist im allgemeinen die Verwerfungskompetenz konzentriert, so daß die Gerichte grundsätzlich nicht selbst einem Gesetz den Gehorsam verweigern dürfen, sondern das Verfassungsgericht anzurufen haben.
- Alle Gerichte sind an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der übrigen eine Normenkontrolle ausübenden Gerichte gebunden.⁵⁸

k) Der Aufbau der staatlichen Gerichtsbarkeit in der DDR

Allgemeine staatliche Gerichtsbarkeit

601. Die Gerichtsverfassung der DDR kennt keine Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die staatliche Gerichtsbarkeit wird in der DDR von den Kreis- und Bezirksgerichten und, als höchstem Gericht, vom Obersten Gericht in Berlin ausgeübt. Die allgemeinen staatlichen Gerichte entscheiden in der DDR in Straf-, Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtssachen (§ 3 Abs. 1 GVG DDR). Aufgaben, die in der Bundesrepublik von der Freiwilligen Gerichtsbarkeit wahrgenommen werden, sind in der DDR den Staatlichen Notariaten und verschiedenen Verwaltungsbehörden übertragen. Eine der Freiwilligen Gerichtsbarkeit in der Bundesrepublik vergleichbare Zuständigkeit besteht nur insoweit, als gegen Entscheidungen des Staatlichen Notariats die Beschwerde zum Kreisgericht eröffnet ist (§ 38 Abs. 3 GVG DDR).

Das Oberste Gericht ist zugleich höchstes Gericht in Militärstrafsachen. Das Plenum des Obersten Gerichts kann auf die Gesetzgebung insofern einwirken, als es dem Staatsrat Vorschläge zur Abänderung, Aufhebung und Neufassung gesetzlicher Bestimmungen unterbreiten kann (§ 12 Abs. 2 und 3 GVG DDR). Von Bedeutung sind außerdem die Leitungstätigkeit des Obersten Gerichts und seine Gerichtskritik.

Arbeitsrechtsprechung

602. Die Arbeitsgerichtsbarkeit ist in der DDR ein Teil der allgemeinen staatlichen Gerichtsbarkeit. Bei den Kreis- und Bezirksgerichten sowie beim Obersten Gericht werden jedoch Fachspruchkörper (Kammern bzw. Senate für Arbeitsrechtssachen) gebildet. Für das Verfahren gilt die Arbeitsgerichtsordnung von 1961. Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines staatlichen Gerichts ist in der Regel die Beratung und Entscheidung des Falls durch eine Konfliktkommission.

Gewerblicher Rechtsschutz

603. Als Patentgericht fungiert ein Zivilsenat des Bezirksgerichts Leipzig, der auch für Warenzeichen- und Geschmacksmustersachen zuständig ist⁵⁹.

604. Anders als in der Bundesrepublik ist in der DDR die Militärstraftsachenbarkeit als eigener Gerichtszweig errichtet. Die Militärgerichte und Militärbergerichte entscheiden in Strafsachen gegen Militärpersonen sowie bei Straftaten gegen die militärische Sicherheit. Höchstes Gericht in Militärstrafsachen ist das Oberste Gericht, bei dem ein Senat für Militärstrafsachen gebildet ist⁶⁰.

Disziplinargerichtsbarkeit

605. In der DDR existiert keine Disziplinargerichtsbarkeit. Die Disziplinargewalt wird in verschiedenen Bereichen nach Maßgabe von Disziplinarordnungen und außergerichtlichen Verfahrensregelungen ausgeübt⁶¹. Eine gerichtliche Überprüfung findet nicht statt. In Disziplinarverfahren gegen Richter der Kreisgerichte entscheidet der Disziplinarausschuß bei den Bezirksgerichten, in Verfahren gegen Richter des Obersten Gerichts, der Bezirks- und Militärbergerichte der Disziplinarausschuß beim Obersten Gericht. Die Mitglieder dieser Ausschüsse werden von den Präsidenten des Obersten Gerichts bzw. der Bezirksgerichte ausgewählt (§ 59 Abs. 1 GVG DDR).

l) Funktion und Stellenwert der Gesellschaftlichen Gerichte und der Staatlichen Vertragsgerichte

606. Die Gesellschaftlichen Gerichte in Gestalt der Konfliktkommissionen (KK) und der Schiedskommisionen (SchK) haben sich seit ihren Anfängen in den Jahren 1952/53 zu einem wesentlichen Bestandteil der Rechtspflegeorganisation in der DDR entwickelt. Sie werden dort als „wirksame Form der unmittelbaren, kollektiven gesellschaftlichen Selbsterziehung der Werktätigen“ angesehen. Mit Hilfe dieser Spruchorgane ist man bestrebt, „die gesellschaftlichen Kräfte im unmittelbaren Wirkungsbereich“, in dem die Konfliktbeteiligten arbeiten oder wohnen, für die Konfliktbewältigung zu mobilisieren. Im Vordergrund soll die gesellschaftsgestaltende Funktion stehen (§ 3; §§ 11 f. GGG). Ihre Entscheidungen werden deshalb in erster Linie als Erziehungsmaßnahmen und Formen gesellschaftlichen Zwanges verstanden. In der im Jahre 1968 vollzogenen Einbeziehung der Gesellschaftlichen Gerichte in das Gerichtssystem der DDR wird ein Ergebnis beginnender Vergesellschaftung des sozialistischen Staates und eine wichtige Form der Mitwirkung des Bürgers an der Rechtspflege gesehen.

„Die sozialistischen Beziehungen der Bürger im gesellschaftlichen Zusammenleben“, deren Gestaltung die Gesellschaftlichen Gerichte dienen sollen, werden durch die Grundsätze der sozialistischen Moral geprägt (Art. 19 Abs. 3 Verf.). Dieser Zusammenhang zwischen sozialistischer Moral und den Normen des sozialistischen Rechts ist für die Beurteilung normwidrigen Verhaltens an der unteren Grenze oder unterhalb der Kriminalität durch die Gesellschaftlichen Gerichte von besonderer Bedeutung, wenn auch Verstöße allein gegen die sozialistische Moral seit 1968 nicht mehr vor den Gesellschaftlichen Gerichten verhandelt werden können.

Kapitel VI

Probleme können sich für die Spruchfähigkeit der Gesellschaftlichen Gerichte aus den Umständen ergeben, unter denen hier Personen Recht sprechen, die der unmittelbaren sozialen Umwelt der Konfliktbeteiligten angehören und diesen häufig persönlich bekannt sind⁶². Es fällt ihnen unter Umständen schwer, der auch an sie gerichteten Forderung, unparteiisch und unvoreingenommen zu entscheiden, zu genügen. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus der mangelnden Rechtskenntnis dieser Laienspruchkörper.

Die Gesellschaftlichen Gerichte im Strafrecht der DDR dienen dem Bestreben, geringfügige Rechtsverletzungen zu entkriminalisieren und die resozialisierenden Reaktionen der Gesellschaft zu aktivieren. Zugleich werden den Mitgliedern der Gesellschaftlichen Gerichte weitgehende Möglichkeiten eröffnet, in den persönlichen Lebensbereich der Konfliktbeteiligten einzuwirken, um Ursachen für Konflikte und Fehlverhalten offenzulegen und zu beseitigen. Die Spruchpraxis der Gesellschaftlichen Gerichte in der DDR zeigt, daß diese nicht selten die gesamten persönlichen Lebensumstände der Beteiligten (Umgang, Freizeitgestaltung, Familienleben) zum Gegenstand vorbereitender Aussprachen und der öffentlichen Beratung in Anwesenheit der Arbeitskollegen machen und in ihren Entscheidungen auf eine Änderung der moralischen Anschauungen und Lebensführung der Betroffenen hinzuwirken suchen. Die Gesellschaftlichen Gerichte sind zuständig für die Verhandlung über⁶³:

- Vergehen, wenn die Tat im Hinblick auf die eingetretenen Folgen und die Schuld des Bürgers nicht erheblich gesellschaftswidrig ist und eine wirksame erzieherische Einwirkung durch das Gesellschaftliche Gericht zu erwarten ist. Vorausgesetzt wird weiter, daß der Sachverhalt aufgeklärt ist und der Täter seine Rechtsverletzung zugibt;
- Verfehlungen;
- Ordnungswidrigkeiten, wenn die Beratung durch das Gesellschaftliche Gericht eine bessere erzieherische und vorbeugende Wirkung erwarten läßt;
- Schulpflichtverletzungen;
- arbeitsscheues Verhalten nach der Gefährdetenverordnung (hierfür sind die Schiedskommissionen zuständig).

Die Gesellschaftlichen Gerichte sind außerdem für die Verhandlung einfacher zivilrechtlicher und anderer Streitigkeiten zwischen Bürgern, Produktionsgenossenschaften und Mitgliedern oder zwischen Betrieben und Betriebsangehörigen bis zu einem Streitwert von etwa 500 Mark zuständig. Sie sollen zunächst auf eine gütliche Einigung hinwirken; einigen sich die Parteien nicht, so wird über den Streitfall entschieden. Die Konfliktkommissionen entscheiden in allen Arbeitsrechtssachen (§ 24 KKO).

Die Gesellschaftlichen Gerichte können als Ergebnis ihrer Beratungen Erziehungsmaßnahmen folgenden Inhalts beschließen:

- Entschuldigung durch den Täter,
- öffentliche Rücknahme einer Beleidigung,
- Wiedergutmachung des Schadens durch eigene Arbeit,
- Aussprechen einer Rüge,
- andere Verpflichtungen, zu deren Übernahme der Beschuldigte sich anbietet,
- ausnahmsweise eine Geldbuße bis zu 50 Mark, bei Eigentumsdelikten bis zu 150 Mark.

Von Erziehungsmaßnahmen kann abgesehen werden, wenn sich in der Beratung gezeigt hat, daß der beschuldigte Bürger seinen Fehler eingesehen und begonnen hat, ihn zu überwinden.

Außerdem können die Gesellschaftlichen Gerichte Empfehlungen zur Beseitigung von Konfliktursachen geben (§ 14 GGG). Das Gesellschaftliche Gericht kann seine Entscheidung durch Aushang (höchstens zwei Wochen) oder mündlich veröffentlichen.

Die Gesellschaftlichen Gerichte werden nicht von sich aus, sondern nur auf Grund eines Antrages (des Geschädigten) oder einer Übergabeentscheidung (der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des staatlichen Gerichts) tätig. Sie sind aber nicht an die Anträge gebunden (§ 10 Abs. 4 GGG; § 14 Abs. 1 KKO). Die Konfliktbeteiligten sowie weitere Bürger, deren Teilnahme zur Lösung des Konflikts erforderlich ist, sind zu laden und zum Erscheinen verpflichtet. In bestimmten Fällen ist eine Entscheidung auch in Abwesenheit zulässig⁶⁴.

Konfliktkommissionen werden in allen Betrieben, ausgenommen Produktionsgenossenschaften, in Behörden und öffentlichen Einrichtungen und in gesellschaftlichen Organisationen gebildet. In Betrieben mit weniger als 50 Belegschaftsangehörigen können sie, in größeren müssen sie gebildet werden.

Schiedskommissionen werden in den Wohngebieten von Städten und Gemeinden und in Produktionsgenossenschaften gebildet.

Die Konfliktkommissionen werden auf Vorschlag der Betriebsgewerkschaftsleitung von den Betriebsangehörigen des Arbeitsbereichs der Kommission, die Schiedskommissionen von den zuständigen örtlichen Volksvertretungen auf Vorschlag der Ausschüsse der Nationalen Front, in den Produktionsgenossenschaften auf Vorschlag des Vorstandes von den Mitgliedern gewählt. Den Gesellschaftlichen Gerichten gehören in der Regel 8 bis 15 Mitglieder an.

Das Gesellschaftliche Gericht führt seine Beratung in der Besetzung mit mindestens vier Mitgliedern durch. Die Beratung einschließlich der Beschlußfassung ist öffentlich und findet regelmäßig außerhalb der Arbeitszeit statt. Jeder Teilnehmer hat das Recht, seine Meinung über das gesamte Verhalten eines Beschuldigten, die Ursachen des Konflikts und die Lösungsmöglichkeiten darzulegen.

Alle Entscheidungen der Gesellschaftlichen Gerichte sind binnen zwei Wochen durch Einspruch beim

Kreisgericht anfechtbar. Entscheidungen werden jedoch nur selten angefochten.

Gegen 7,5 % der Beschlüsse in Arbeitsrechtssachen wurde 1968 Einspruch erhoben; bei Schiedskommissionen beträgt die Einspruchsquote insgesamt rd. 1 %. Etwa die Hälfte der Einsprüche ist erfolgreich. Nur 8,8 % aller Einsprüche gehen von der Staatsanwaltschaft aus ⁶⁵.

Praktische Bedeutung

607. 1970 bestanden in der DDR 23 120 Konfliktkommissionen und 5267 Schiedskommissionen, in denen 252 485 Bürger tätig waren, davon rd. 39 % Frauen; sie führten insgesamt über 100 000 Beratungen durch ⁶⁶.

Der Anteil der Übergaben an Gesellschaftliche Gerichte an den strafrechtlich zur Verantwortung gezogenen Tätern beträgt rd. 37 %, bei Eigentumsdelikten, die neben Beleidigungen den Schwerpunkt der strafrechtlichen Tätigkeit ausmachen, rd. 50 %. In den Jahren 1965/66 verhängten die Schiedskommissionen in 63 % der in Frage kommenden Beratungen Erziehungsmaßnahmen, hauptsächlich Verpflichtungen zur Entschuldigung oder Rücknahme der Beleidigung (49 % der Beratungen).

Bei einer Erfolgsquote von 80 % führen die Gesellschaftlichen Gerichte jährlich 15 000 Einigungen in zivilrechtlichen und anderen Rechtsstreitigkeiten herbei. Es handelt sich dabei schwerpunktmäßig um Haus-, Miet- und Nachbarschaftsstreitigkeiten (70 %).

Im Jahre 1967 führten die Konfliktkommissionen 38 486 Beratungen in Arbeitsrechtssachen durch; das waren sechs Siebtel aller arbeitsrechtlichen Verfahren.

Eine Vollstreckbarkeitserklärung der Entscheidungen Gesellschaftlicher Gerichte durch die Kreisgerichte erfolgt bei 1 % der Wiedergutmachungsverpflichtungen und bei 3 % der arbeitsrechtlichen Entscheidungen.

Im Ergebnis ihrer Beratungen geben die Konfliktkommissionen in 20 % und die Schiedskommissionen in 10 % der Fälle Empfehlungen ab.

Die Arbeit der Gesellschaftlichen Gerichte hängt wesentlich davon ab, ob genügend geeignete „Laienrichter“ für die Mitarbeit gewonnen werden können. Der Bundesvorstand des FDGB organisiert die Anleitung und die Qualifizierung der Konfliktkommissionsmitglieder, das Ministerium der Justiz die der Schiedskommissionsmitglieder.

Staatliches Vertragsgericht

608. Das Staatliche Vertragsgericht der DDR ⁶⁷ „ist ein dem Ministerrat unterstelltes zentrales staatliches Organ“. Der Vorsitzende des Ministerrates übt die Dienstaufsicht aus, und der Vorsitzende des Staatlichen Vertragsgerichtes ist ihm für die Tätigkeit seiner Behörde und der Bezirksvertragsgerichte verantwortlich und rechenschaftspflichtig (§ 9; § 11 VertragsgerichtsO).

Das Staatliche Vertragsgericht gliedert sich in das Zentrale Staatliche Vertragsgericht und die Bezirksvertragsgerichte. Die Streitfälle werden vom Vorsitzenden, seinen Stellvertretern oder beauftragten Mitarbeitern, in „politischen und ökonomisch bedeutsamen Fällen“ unter Mitwirkung von Schiedsrichtern entschieden. Das Verfahren vor dem Staatlichen Vertragsgericht wird als Schiedsverfahren verstanden und entweder auf Antrag einer Partei oder von Amts wegen eingeleitet. Die Parteien sind verpflichtet, zuvor alle Möglichkeiten einer eigenverantwortlichen Lösung des Streitfalls auszuschöpfen. Das Verfahren kann u. a. als „Gestaltungsverfahren“ entweder den Abschluß, die Änderung oder die Aufhebung von Verträgen, als „Leistungsverfahren“ Leistungen aus Verträgen oder als „Feststellungsverfahren“ die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens von Rechtsverhältnissen oder Verantwortlichkeiten für Vertragsverletzungen zum Gegenstand haben. Die Durchsetzung seiner Entscheidungen kann das Staatliche Vertragsgericht durch Androhung eines Zwangsgeldes erzwingen. Seine Zahlungstitel sind vollstreckbar.

m) Schiedsgerichtsbarkeit

Bedeutung und Gefahren der Schiedsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik

609. Die Schiedsgerichtsbarkeit ist eine bedeutsame Einschränkung des staatlichen Rechtsprechungsmonopols. Als Schiedsgerichte werden diejenigen privaten Gerichte bezeichnet, die zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten dadurch berufen sind, daß ihnen die Parteien des Rechtsstreites die Entscheidungsbefugnis freiwillig (durch Schiedsvertrag) übertragen haben. Die Schiedsgerichtsbarkeit hängt deshalb eng mit der Vertragsfreiheit zusammen. Aus diesem Grunde betreffen fast alle schiedsrichterlichen Verfahren Fälle aus dem Privatrecht und deshalb Streitigkeiten aus dem Zivilprozeß. In den übrigen Prozeßordnungen ist die Schiedsgerichtsbarkeit teils ausgeschlossen, teils — im Arbeitsrecht — nur in bestimmten Fällen zulässig (§ 101 ArbGG).

Die zivilprozessuale Schiedsgerichtsbarkeit wird besonders im Wirtschaftsleben wegen ihrer oftmals schnelleren, sachnäheren und diskreteren Arbeitsweise benutzt. Ihre Gefahren liegen in der einseitigen Beeinflussung der Schiedsrichter durch eine der beiden Parteien, insbesondere in der Ausnutzung wirtschaftlicher Machtstellungen. Deshalb stellt das Prozeßrecht strenge förmliche und sachliche Anforderungen an den Schiedsvertrag (§§ 1025 ff. ZPO). Die Einhaltung dieser Anforderungen sowie der grundlegenden Prozeßprinzipien kann vom staatlichen Gericht überprüft werden. Da die meisten von den Schiedsgerichten getroffenen Schiedssprüche nicht veröffentlicht werden, fehlt bei dieser Gerichtsbarkeit die sonst im Rechtsleben selbstverständliche öffentliche und wissenschaftliche Diskussion. Bei manchen fast ausschließlich von Schiedsgerichten angewandten Rechtsmaterien kann dies eine verborgene, nur in Fachkreisen bekannte Rechtsentwicklung begünstigen.

Kapitel VI

Ein Anwendungsbereich der Schiedsgerichtsbarkeit ist die Vereins- und Verbandsschiedsgerichtsbarkeit, die eine nicht unerhebliche Bedeutung hat und die für die Betroffenen oftmals einschneidende Entscheidungen insbesondere dann trifft, wenn sie Schiedssprüche mit wirtschaftlichen Folgen (Vertragsstrafe, Vereinsstrafe, Verbandsausschluß) ausspricht. Auch hier bemühen sich die staatlichen Gerichte um die Bekämpfung einseitiger Schiedssprüche und um die Aufrechterhaltung der grundlegenden Prozeßgarantien. In den Bereich privater „Gerichtsbarkeit“ gehört auch der Problemkreis der „Betriebsjustiz“, der im Kapitel Arbeitsrecht behandelt wurde (vgl. oben Textziffer 348). Aus dem Blickwinkel der Rechtspflege ergeben sich gegen die Betriebsjustiz erhebliche Bedenken. Sie entzieht sich jeder Öffentlichkeit, begünstigt die Ausnutzung wirtschaftlicher Überlegenheit oder menschlicher Zwangslagen (Straftaten im Betrieb) und kann in Gebieten tätig werden, die ausdrücklich vom Arbeitsgerichtsgesetz privater Schiedsgerichtsbarkeit entzogen wurden.

Verbot der Schiedsgerichtsbarkeit in der DDR

610. In der DDR ist eine der privaten Schiedsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik vergleichbare Einschränkung des staatlichen Rechtspflegemonopols unzulässig. Die prozessuale Vertragsfreiheit ist weitgehend eingeschränkt. Eine Befugnis der Parteien, durch Schiedsvertrag die Zuständigkeit eines privaten Gerichts zu begründen, ist nicht gegeben ⁶⁸.

3. Rechtsstellung und Arten der Richter

a) Richterverhältnis und Besetzung der Gerichte

Die besondere Bedeutung des Richterverhältnisses in der Bundesrepublik

611. Nach Artikel 92 GG ist die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut. Der rechtlichen Ausgestaltung des Richteramtes (des „Richterverhältnisses“) kommt damit entscheidende Bedeutung für die gesamte Rechtspflege zu. Die Bestimmungen über das Richteramt konkretisieren die verfassungsrechtlich geschützte persönliche Unabhängigkeit des Richters und sind Teil der rechtlichen Fixierung des gesetzlichen Richters. Der Unterschied zwischen hauptberuflichen und ehrenamtlichen Richtern wird bei der Besetzung der einzelnen Spruchkörper bedeutsam (vgl. Schaubild 10). Ein Gericht ist nur dann ordnungsgemäß besetzt, wenn die jeweils gesetzlich vorgeschriebene Zahl und Art von Richtern mitwirkt.

Das Richterverhältnis in der DDR

612. Ein besonderes Richterverhältnis kennt man in der DDR nicht. Das Dienstverhältnis der Berufsrichter unterscheidet sich nicht grundsätzlich von dem der übrigen Staatsbediensteten. Da in der DDR eine persönliche Unabhängigkeit des Richters nicht

angestrebt wird, wird es nicht als erforderlich angesehen, dem Richter Verhältnis eine besondere Ausgestaltung zu geben (vgl. Schaubild 11).

b) Das Richterverhältnis der Berufsrichter

Berufsrichter in der Bundesrepublik

613. Berufsrichter sind alle hauptamtlich tätigen Richter. Sie sind keine Beamten, auch keine „richterlichen Beamten“. Vielmehr regelt das Deutsche Richtergesetz ein eigenständiges öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis ⁶⁹. Es unterscheidet sich vom Beamtenverhältnis insbesondere dadurch, daß die konkrete Ausgestaltung der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit im Mittelpunkt steht. Soweit diese Unabhängigkeit nicht tangiert wird, ist das Richter Verhältnis dem Beamtenverhältnis ähnlich. Die beamtenrechtlichen Bestimmungen gelten für Richter aber nur, soweit sie nicht den Grundsätzen der richterlichen Unabhängigkeit widersprechen.

Befähigung zum Richteramt

Grundsätzliches Kriterium für den Berufsrichter ist seine juristische Vorbildung ⁷⁰. Das deutsche Gerichtsverfassungsrecht geht seit 1877 vom Normalfall des rechtskundigen („gelehrten“) Richters aus. Wichtigste Voraussetzung für die Berufung in das Richteramt ist daher die „Befähigung zum Richteramt“ (§ 9 Ziff. 3 DRiG i. V. m. §§ 5—7 DRiG), die durch zwei juristische Staatsprüfungen ⁷¹ nachgewiesen wird. Die Bundesverfassungsrichter müssen das 40., die Bundesrichter das 35. Lebensjahr vollendet haben ⁷².

Richter auf Zeit und Richter auf Lebenszeit

Im Regelfall ist der Berufsrichter auf Lebenszeit ernannt. Die ihm hierdurch verliehene Sicherheit ist wesentliche Stütze seiner persönlichen Unabhängigkeit. Sie beschränkt die Möglichkeit der Justizverwaltung, durch personalpolitische Entscheidungen auf den Inhalt der Rechtsprechung Einfluß zu nehmen. Nicht auf Lebenszeit ernannte Richter dürfen nur unter besonderen Voraussetzungen verwendet werden: Entweder sind sie von vornherein nur für bestimmte Zeit ernannt, oder ihre Verwendung ist zu Ausbildungszwecken erforderlich. Dann muß aber zugleich das Übergewicht der lebenszeitig ernannten Richter bei der Rechtsprechung gewährleistet sein ⁷³. Wichtigste Fälle sind der Richter auf Zeit und der Richter auf Probe.

Vor der Ernennung zum Richter auf Lebenszeit muß der Richter zunächst drei Jahre als „Richter auf Probe“ (§ 10, § 12 DRiG) richterliche oder staatsanwaltschaftliche Aufgaben wahrnehmen; er wird als „Gerichtsassessor“ bezeichnet.

Richter kraft Auftrags sind Beamte auf Lebenszeit oder auf Zeit, die ein Richteramt auf Lebenszeit ausüben (§ 14 DRiG). Ihre Stellung ist ähnlich der der Gerichtsassessoren. — Richter auf Zeit werden von vornherein nur für eine bestimmte Zeit ernannt. Wichtigster Fall sind die Bundesverfassungsrichter.

Berufsrichter in der DDR

614. Ein Richter in der DDR muß bestimmte persönliche, fachliche und politische Voraussetzungen erfüllen. Das Mindestalter für die Wahl zum Richter beträgt 25 Jahre. Die Wahl setzt weiter eine juristische Ausbildung auf einer dazu bestimmten Ausbildungsstätte voraus. Richter ohne Fachausbildung amtieren in der DDR nicht. Auch die in den Anfangsjahren ohne juristische Ausbildung übernommenen Volksrichter haben später eine — verkürzte und vereinfachte — juristische Ausbildung nachgeholt ⁷⁴. Persönlich müssen Richter wie Schöffen die Gewähr dafür bieten, daß sie ihre Funktion gemäß den Grundsätzen der Verfassung und den Gesetzen ausüben, sich für den Sozialismus einsetzen und der Arbeiter-und-Bauern-Macht treu ergeben sind (Artikel 94 Abs. 1 Verf., § 45 GVG DDR). Nach ihrer Wahl durch die zuständige Volksvertretung verpflichten sich die Richter dieser gegenüber durch feierliche Erklärung.

Berufung in das Richteramt

615. Für die Berufung in das Richteramt bestehen unterschiedliche Vorschriften. In der Bundesrepublik geht der Ernennung zum Richter vielfach eine Wahl voraus. Durch die Wahl soll dem rechtsfortbildenden Charakter der Rechtsprechung durch Gerichte Rechnung getragen werden. So werden alle Richter des Bundesverfassungsgerichts gewählt (§§ 5 ff. BVerfGG). Das im Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelte besondere Wahlverfahren soll dazu beitragen, die Wahl der Verfassungsrichter gegen übersteigerte parteipolitische Einwirkungen abzusichern und das Mitspracherecht der Opposition zu wahren. Auch bei der Berufung der Richter an den Obersten Gerichtshöfen des Bundes wirkt ein Richterwahlausschuß mit (Artikel 95 Abs. 2 GG). Der Richterwahlausschuß beruft gemeinsam mit dem zuständigen Bundesminister die Richter ⁷⁵. In Bremen, Hamburg und Hessen sowie in Berlin (West) werden die Richter ebenfalls auf Vorschlag eines Richterwahlausschusses durch die zuständige Justizverwaltung ernannt. In allen anderen Fällen muß die Vertretung der Richter (Präsidialrat) bei der Ernennung beteiligt werden ⁷⁶.

Die Wahl aller richterlich tätigen Personen wird in der DDR als Forderung der sozialistischen Demokratie verstanden. Die Verfassung der DDR sieht damit außerdem gewährleistet, „daß die Rechtsprechung von Frauen und Männern aller Klassen und Schichten des Volkes ausgeübt wird“ (Artikel 95 Abs. 2 Verf.). Die Ernennung von Richtern auf Lebenszeit lehnt man in der DDR u. a. mit der Begründung ab, die so Ernannten könnten sich der demokratischen Kontrolle und Verantwortung gegenüber dem Volk, in deren Namen sie Recht sprechen, entziehen ⁷⁷.

Die Richter der verschiedenen Gerichtsstufen werden von den jeweiligen Volksvertretungen auf vier Jahre gewählt, ebenso die Schöffen des Obersten Gerichts und der Bezirksgerichte. Die Schöffen der Kreisgerichte werden von Versammlungen der Werktätigen direkt gewählt. Die Wahlen der Rich-

ter und Schöffen werden mit den Wahlen zu den Volksvertretungen verbunden. Die Kandidaten haben sich auf den vorangehenden Wahlversammlungen der Bevölkerung vorzustellen. Soweit Richter und Schöffen von Volksvertretungen gewählt werden, soll dies auf der konstituierenden Sitzung nach der Wahl geschehen. Auf diese Weise sollen die politische Funktion des Richters verdeutlicht und die Zusammenarbeit zwischen Gerichten und örtlichen Volksvertretungen verbessert werden.

Die Mitglieder der Konfliktkommissionen werden auf Vorschlag der Betriebsgewerkschaftsleitungen von den Betriebsangehörigen für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Die Mitglieder der Schiedskommissionen werden in den Wohngebieten der Städte oder in den Gemeinden auf Vorschlag der Ausschüsse der Nationalen Front von den zuständigen örtlichen Volksvertretungen, in den Produktionsgenossenschaften auf Vorschlag ihrer Vorstände von den Mitgliedern für die Dauer von vier Jahren gewählt (§ 6 GGG).

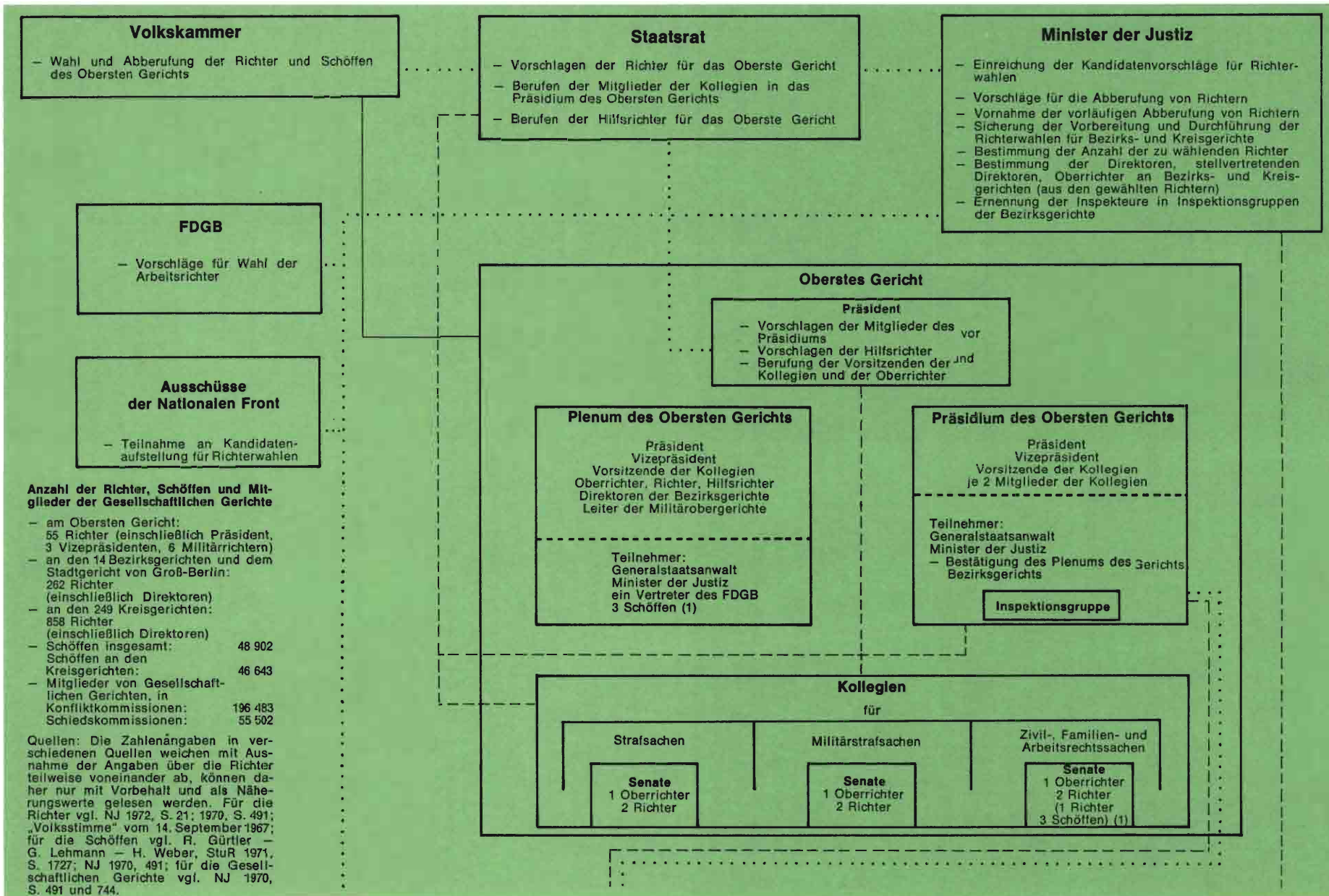
Auf den Wahlversammlungen sollen die Kandidaten für ein Richteramt Rechenschaft über ihre bisherige Tätigkeit ablegen, der Bevölkerung die Aufgaben der Rechtspflege und insbesondere der Kriminalitätsbekämpfung sowie die Zusammenarbeit der Gerichte mit den Staats- und Wirtschaftsorganen erläutern.

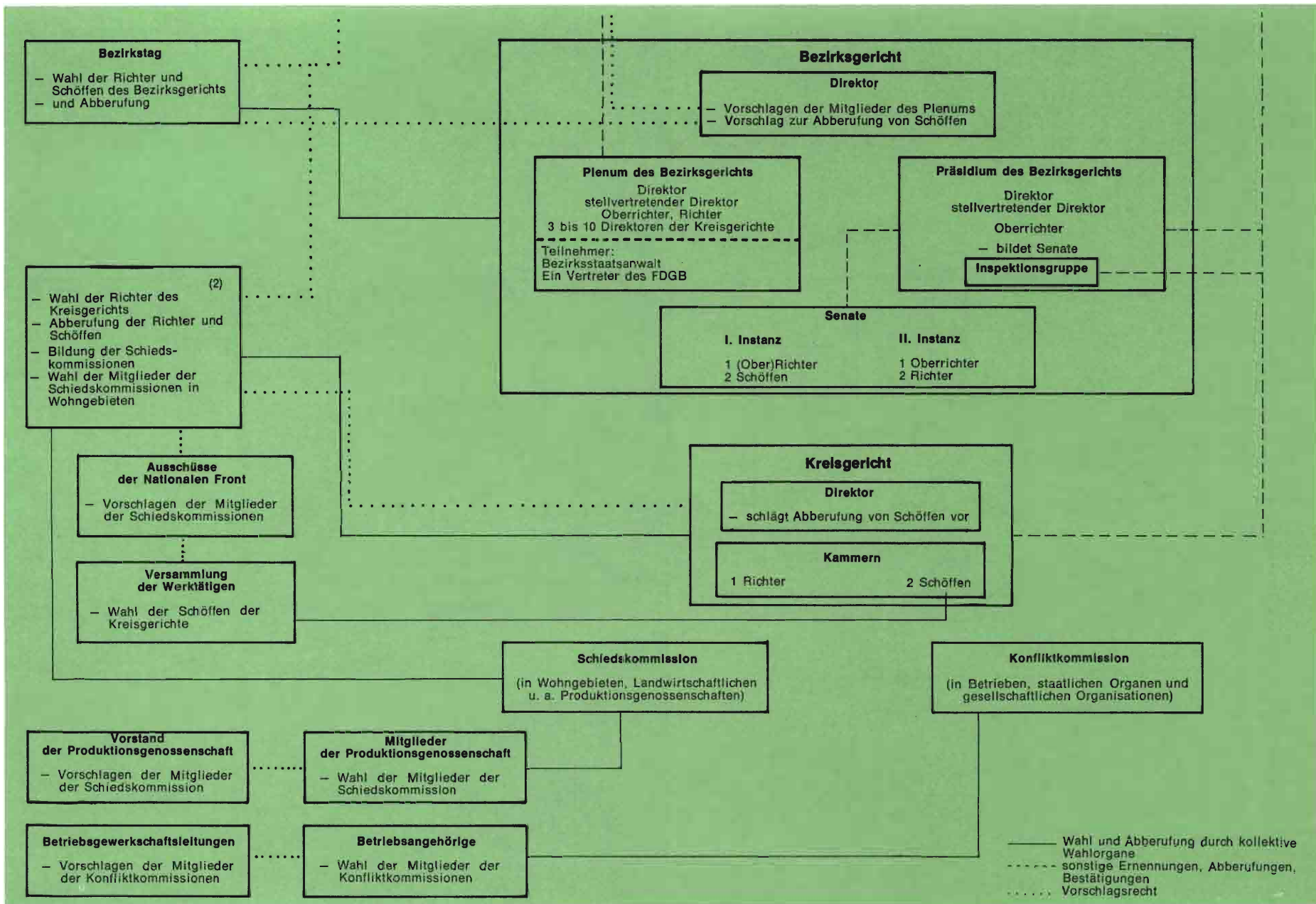
Den entscheidenden Einfluß auf die Richterwahl übt der Minister der Justiz aus. Dieser legt die Anzahl der für jedes Gericht zu wählenden Richter fest und macht die Wahlvorschläge im Einvernehmen mit den Bezirksausschüssen der Nationalen Front und, soweit es um die Richter in Arbeitsrechtssachen geht, mit dem FDGB.

Die Wiederwahl der Richter ist üblich. Alle Richter und Schöffen können vor Ablauf ihrer Wahlperiode von dem Gremium, daß sie gewählt hat, abberufen werden. Die Abberufung eines Richters am Obersten Gericht schlägt der Staatsrat, die der anderen Richter der Minister der Justiz vor. Die Abberufung ist zulässig, wenn der Betroffene gegen die Verfassung oder gegen andere Gesetze verstoßen oder sonst seine Pflichten gröblich verletzt hat, rechtskräftig zu einer gerichtlichen Strafe verurteilt worden ist oder vor der Wahl liegende Tatsachen bekannt werden, die „bei Würdigung aller Umstände einer weiteren Ausübung seiner Tätigkeit entgegenstehen“ (§ 57 GVG DDR). Vor Abschluß des Abberufungsverfahrens können der vorschlagsberechtigte Staatsrat bzw. Minister der Justiz den Richter von seiner Funktion vorläufig abberufen.

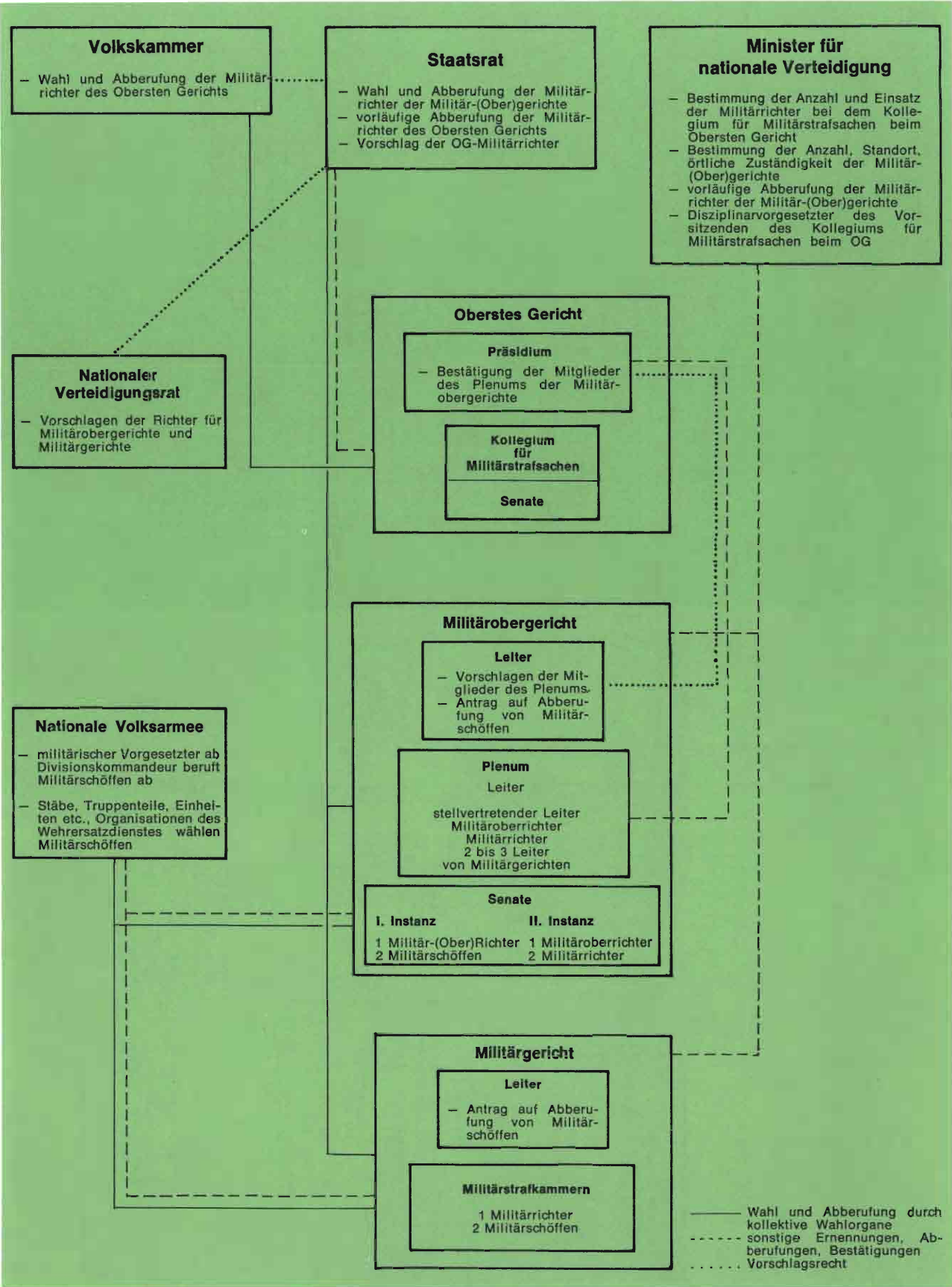
Eine vorzeitige Abberufung von Richtern ist jedoch in der DDR in neuerer Zeit, soweit bekannt, nicht erfolgt. In Anbetracht der sorgfältigen Auswahl der Kandidaten und der Möglichkeit, einen Richter nicht wieder zur Wahl zu stellen, bedarf es einer vorfristigen Abberufung in der Praxis erfahrungsgemäß nicht, da bereits die periodische Wiederwahl und die Pflicht zur Rechenschaftslegung eine wirksame und regelmäßige Prüfung ermöglichen, ob der Richter seinem politischen Auftrag und seinen Rechtsprechungsaufgaben gerecht wird.

Wahl und Ernennung von Richtern und Schöffen in der DDR; Besetzung der Spruchkörper





Wahl und Ernennung von Militärrichtern und -schöffen in der DDR



Die Unabhängigkeit des Richters

616. Die unterschiedlichen Auffassungen von der Stellung des Richters im Staat zeigen sich auch bei der persönlichen Unabhängigkeit, die dem Richter eingeräumt wird. Während im Mittelpunkt des Richterverhältnisses nach dem Grundgesetz die persönliche Unabhängigkeit steht, ist das Richterverhältnis in der DDR entscheidend von der systembezogenen politischen Funktion geprägt. Ins Gewicht fällt, daß der Richter in der DDR nur für eine verhältnismäßig kurze Wahlperiode von vier Jahren gewählt ist; hingegen sind die Richter in der Bundesrepublik im Regelfall auf Lebenszeit ernannt. Gegen seinen Willen kann ein auf Lebenszeit ernannter Richter nur unter eng begrenzten gesetzlichen Voraussetzungen und nur durch gerichtliches Urteil abgesetzt werden; dasselbe gilt für die Versetzung in ein anderes Amt (Artikel 97 GG), soweit sich diese nicht als Folge einer Veränderung der Gerichtsorganisation ergibt. Auch in der DDR ist im Laufe der Wahlperiode grundsätzlich nur die befristete Abordnung eines Richters zur Qualifizierung oder in anderen Sonderfällen zulässig (§§ 54 f. GVG DDR). Neben dieser persönlichen Unabhängigkeit steht noch die bereits oben unter Textziffer 571 dargestellte sachliche Unabhängigkeit des Richters in der Bundesrepublik; nur dem Gesetz ist er unterworfen. Hinsichtlich dieser sachlichen Unabhängigkeit zeigt das Richterbild in der DDR ebenfalls ein anderes Richterverständnis. Allerdings kann auch in der DDR für die Entscheidung des Einzelfalles dem Richter keine Weisung erteilt werden.

Die Dienstaufsicht über Richter

617. Unter einem Richterverständnis mit starker richterlicher — vor allem mit persönlicher — Unabhängigkeit bedeutet die Dienstaufsicht über den Richter eine mögliche Gefahr für die Unabhängigkeit. In der Bundesrepublik wird deshalb dieser Frage großes Gewicht beigemessen. Trotz seiner richterlichen Unabhängigkeit unterliegt der Richter in der Bundesrepublik einer Dienstaufsicht. Er darf auf ganz offensichtliche Fehler hingewiesen werden. Allerdings kann nicht geleugnet werden, daß zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Dienstaufsicht ein Spannungsverhältnis besteht. Das Spannungsverhältnis löste der Gesetzgeber zugunsten der richterlichen Unabhängigkeit; denn der Richter untersteht der Dienstaufsicht nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird (§ 26 Abs. 1 DRiG). Zuständige Dienstaufsichtsstelle ist die Justizverwaltung. Glaubt ein Richter, eine dienstaufsichtliche Maßnahme beeinträchtige seine Unabhängigkeit in unzulässiger Weise, so kann er sich an die zuständigen Dienstgerichte, die Disziplinarsachen und andere öffentlich-rechtliche Streitfälle aus dem Richterverhältnis entscheiden, werden ⁷⁸. In der DDR soll das System der Anleitung und Kontrolle der Rechtsprechung die Beaufsichtigung der Richter gewährleisten. Zuständig sind hierfür der Präsident des Obersten Gerichts, die Direktoren der Bezirks- und Kreisgerichte und vor allem der Minister der Justiz.

Die Gesetzlichkeit des Richters

618. Auch die unterschiedlichen Auffassungen von der Gesetzlichkeit des Richters haben Rückwirkungen auf das Verständnis vom Richterverhältnis. In der Bundesrepublik gibt es keine Befugnis, einen Richter nur für einen Einzelfall einzusetzen. Auch umgekehrt besteht keine Möglichkeit des Staates, den an sich zuständigen Richter auszuschließen. Die persönliche Stellung des Richters wird hierdurch gestärkt. Vor allem ist er nicht Pressionen ausgesetzt, weil gerade er einen Fall hat entscheiden müssen. In der DDR kommt dem Gebot des gesetzlichen Richters nicht in vergleichbarer Weise die Funktion einer persönlichen Garantie für den Richter zu. Sowohl für Richter als auch für Schöffen sind vom Grundsatz des gesetzlichen Richters in der DDR Ausnahmen zugelassen.

Die Beförderung des Richters

619. Dem Richteramt ist eine dem Beamtenrecht vergleichbare Laufbahn, die auf einer Vielzahl von Beförderungen aufbaut, fremd. Alle Richterämter sind ihrem Wesen nach gleichwertig. Allerdings führt die Übertragung von Ämtern mit größerer Verantwortung und höherer Besoldung ⁷⁹ auch innerhalb der Richterlaufbahn zu Aufstiegsmöglichkeiten. Als Grundlage für personelle Entscheidungen dienen vor allem die dienstlichen Beurteilungen, mit denen Eignung und Leistung des Richters gewürdigt werden ⁸⁰. Sie werden in der Regel vom zuständigen Gerichtspräsidenten erstellt. Da die Ernennungen von der Justizverwaltung ausgesprochen werden, kann es zu Beeinträchtigungen der Richterunabhängigkeit kommen. Auf diese Gefahren ist schon bei der Dienstaufsicht hingewiesen worden. Diese Gefahren werden im Rahmen der Erörterung der Justizverwaltung zusammenhängend erwähnt.

Den maßgeblichen Einfluß auf die Beförderung der Richter übt in der DDR der Minister der Justiz aus, der die Zahl der zu wählenden Richter und Schöffen festlegt und die Kandidatenvorschläge für die Wahl der Direktoren und Richter der Bezirks- und Kreisgerichte als Verantwortlicher für die „staatliche Kaderpolitik“ bestimmt ⁸¹.

Der Minister der Justiz der DDR ernennt aus dem Kreis der gewählten Richter die stellvertretenden Direktoren der Kreis- und Bezirksgerichte, die Oberrichter bei den Bezirksgerichten und die Militäroberrichter. Er nimmt auch die Berufung und Abberufung der Inspektoren bei den Bezirksgerichten vor ⁸².

Die Richterbesoldung

620. Aus dem Fehlen einer dem Beamtenrecht vergleichbaren Beförderungslaufbahn ergeben sich auch besoldungsmäßig Nachteile. Das Gehalt des Richters hat sich grundsätzlich an seiner richterlichen Aufgabe zu orientieren und nicht an seinen Nebenaufgaben in der Justizverwaltung ⁸³. Die Einweisung im Einzelfall in ein richterliches Amt gleicher Funktion mit höheren Bezügen ist ein Eingriff der Exekutive in die rechtsprechende Gewalt und damit ein Verstoß gegen die persönliche

Kapitel VI

Unabhängigkeit des Richters⁸⁴. Um trotzdem die Möglichkeit der Richter, im Gehalt aufzusteigen, den Aufstiegschancen der Beamten anzugleichen, werden Richter im Eingangsamt durchgestuft. Nach einer bestimmten Anzahl von Dienstaltersstufen rückt jeder Richter in die nächsthöhere Besoldungsstufe. Als bedenklich wird diese „Durchstufung“ deshalb nicht angesehen, weil sie automatisch erfolgt, eine Einflußnahme der Exekutive daher nicht möglich ist. Regelmäßig erfolgt die Besoldung der Richter nach den gleichen Besoldungsgesetzen wie die Besoldung der Beamten. Im Streit um die Verfassungsmäßigkeit des hessischen Richterbesoldungsgesetzes hat jedoch das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß die Länder nach Art. 98 Abs. 3 GG befugt sind, für ihre Richter ein besonderes Besoldungsgesetz zu schaffen, das der Sonderstellung des Richters, insbesondere seiner persönlichen Unabhängigkeit und dem Fehlen einer Beförderungslaufbahn, besser gerecht wird⁸⁵. Der Gesetzgeber ist aber nicht zum Erlaß solcher besonderer Richterbesoldungsgesetze verpflichtet⁸⁶.

Seit März 1971 hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Richterbesoldung nach Artikel 74 a Abs. 1 GG⁸⁷, von der er aber bisher noch nicht Gebrauch gemacht hat.

Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Beförderung kann aber — wie angedeutet — zu einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Richters führen. So vermag das Institut der dienstlichen Beurteilung Konflikte mit der Unabhängigkeit heraufzubeschwören, wenn der Richter auf Grund seiner getroffenen Entscheidungen qualifiziert wird⁸⁸. Wie bei der Dienstaufsicht wird deshalb angestrebt, bei der dienstlichen Beurteilung größte Zurückhaltung hinsichtlich des sachlichen Entscheidungsgehalts zu üben.

Die Vergütungsregelung für die Berufsrichter in der DDR ist Teil des tariflichen Vergütungssystems für die Beschäftigten der Regierung der DDR und der angeschlossenen Verwaltungen, Institute und Betriebe. Eine Sonderregelung für die Richtervergütung gibt es nicht.

Richter und Staatsanwälte in der DDR werden danach nach den Vergütungsgruppen I B und (soweit es sich um Oberrichter als Senatsvorsitzende und um Direktoren von Kreis- oder Bezirksgerichten handelt) nach I A bezahlt⁸⁹. Zum Grundgehalt können Leistungszuschläge gewährt werden. Diese Leistungszuschläge werden von den Verwaltungsleitungen, d. h. den Direktoren der Kreis- und Bezirksgerichte und dem Präsidenten des Obersten Gerichts in Übereinstimmung mit den jeweiligen Gewerkschaftsleitungen zuerkannt, gemindert oder aberkannt; sie sind kein Bestandteil des Grundgehalts und jährlich zu überprüfen.

Richterververtretungen

621. Richterververtretungen gibt es nur in der Bundesrepublik als Richterräte und als Präsidialräte⁹⁰. Die Richterräte sind die Personalvertretungen der Richter. Sie sind zuständig für die Beteiligung an

allgemeinen und sozialen Angelegenheiten. Demgegenüber sind die Präsidialräte bei der Ernennung von Richtern zu beteiligen.

Übernahme von Richtern aus der Zeit vor 1945

622. In der Bundesrepublik wurden die meisten Richter, die vor 1945 Mitglied der NSDAP oder einer ihrer Unterorganisationen waren, nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes und nach einer relativ kurzen Zeit der Amtsenthebung wieder ins Richteramt berufen. Eine Ausnahme bildeten nur jene Richter, denen strafbare oder disziplinar zu ahndende Handlungen nachgewiesen wurden. Für jene Richter, die — ohne sich strafbar zu machen — in den Mißbrauch der Justiz in der damaligen Zeit verstrickt waren, schuf zunächst das Grundgesetz (Artikel 132) eine Pensionierungs- oder Rückstufungsbefugnis und dann der Gesetzgeber die Möglichkeit, sich auf Antrag in den Ruhestand versetzen zu lassen (§ 116 DRiG).

In der DDR wurden nach 1945 in aller Regel die Angehörigen der NSDAP und ihrer Untergliederungen aus dem Justizdienst entfernt und in der Folgezeit nicht wieder aufgenommen. Nahezu sämtliche der im Jahre 1966 in der DDR amtierenden Richter der Bezirksgerichte traten erst nach 1945 in den richterlichen Dienst ein.

Politische Betätigung der Richterschaft

623. In der Beurteilung der politischen Betätigung der Richter in den beiden deutschen Staaten zeigen sich unterschiedliche Auffassungen. In der Bundesrepublik wird der politisch orientierte und über gesellschaftliche Zusammenhänge informierte Richter zwar als Ideal betrachtet, eine politische und vor allem eine parteipolitische Betätigung eines Richters wird im allgemeinen als nicht unproblematisch angesehen, obwohl gerade auch eine parteipolitische Tätigkeit zulässig ist. Insbesondere im Bereich der Rechts- und Justizpolitik ist die Mitwirkung der Richter an der öffentlichen politischen Diskussion notwendig. Der Richter hat lediglich darauf zu achten, daß seine richterliche Unabhängigkeit nicht gefährdet ist und er sich nicht in Gegensatz zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung stellt (§ 39 DRiG). Jeder Richter hat auch das aktive und passive Wahlrecht zu allen Gesetzgebungsorganen des Bundes und der Länder. Wird ein Richter zum Mitglied des Deutschen Bundestages gewählt, so tritt er mit Annahme der Wahl in den Ruhestand, hat aber das Recht, sich nach Beendigung des Mandats wieder in das frühere Dienstverhältnis aufnehmen zu lassen⁹¹. Für die Wahl zu den Landesparlamenten können die Gesetze der Länder Inkompatibilitäten festlegen⁹². Zweck dieser Inkompatibilität ist es, dem Grundsatz der Gewaltenteilung Geltung zu verschaffen, damit nicht Angehörige der anderen zwei Gewalten die Legislative faktisch beherrschen.

Die Aufgabe des Richters wird in der DDR als politische Funktion begriffen. Die Ausübung der Rechtsprechung zur Gestaltung einer sozialistischen Gesellschaft und Lösung der ihr innewohnenden Konflikte stelle daher „an die politische Haltung, an

die marxistisch-leninistischen und fachlichen Kenntnisse“ der Richter hohe Anforderungen. „Die weltanschauliche Bildung und Erziehung müsse vor allem die Richter noch besser als bisher befähigen, die Politik der Partei- und Staatsführung in ihrer täglichen Arbeit richtig umzusetzen, alle Probleme stets vom Klassenstandpunkt aus zu betrachten, den Schutz des sozialistischen Staates und seiner Bürger zu gewährleisten und das sozialistische Rechtsbewußtsein der Bürger zu festigen.“ Zu den Berufspflichten des Richters in der DDR gehört es daher, sich mit den grundlegenden Beschlüssen der Partei zu beschäftigen, sie für seine richterliche Tätigkeit „auszuwerten“ und sich ausreichendes Grundwissen in Fragen des Marxismus-Leninismus und der politischen Ökonomie anzueignen⁹³. Die Richter der Kreis- und Bezirksgerichte sind verpflichtet, vor den Kreis- und Bezirkstagen, die sie gewählt haben, auf deren Verlangen Stellungnahmen abzugeben und jährlich mindestens einmal Bericht über die Erfüllung der von ihnen mit der Wahl übernommenen Verpflichtungen zu erstatten.

Die politische Integration der Richter in der DDR erfolgt in erster Linie über die Partei. Mehr als 90 % der Richter — und bis auf wenige Ausnahmen alle Staatsanwälte — sind Mitglieder der SED und werden damit von den Parteigrundorganisationen in den Justizorganisationen erfaßt. Um die Zusammenarbeit zwischen Gerichten und Volksvertretungen zu intensivieren, werden die leitenden Richter zur regelmäßigen Teilnahme an den Sitzungen der entsprechenden Volksvertretung verpflichtet.

Anteil der Frauen an der Richterschaft

634. Der Frauenanteil in der Richterschaft in beiden deutschen Staaten nimmt seit dem Kriegsende zu; besonders in den letzten Jahren ist eine stärkere Erhöhung des prozentualen Anteils zu beobachten⁹⁴. In der DDR liegt der Anteil der Frauen mit mehr als 30 % wesentlich höher als in der Bundesrepublik. Bei den höheren Stellen wird der Anteil der Frauen zunehmend geringer⁹⁵.

Soziale Herkunft der Richter

625. Im Rahmen der öffentlichen Diskussion um die rechtsprechende Gewalt spielt auch die soziale Herkunft der Richterschaft eine nicht unbedeutende Rolle⁹⁶. Hierbei schwingt die Vorstellung mit, Art und Weise richterlicher Tätigkeit sowie Inhalt und Ergebnis richterlicher Entscheidungen würden nicht unwesentlich von der sozialen Herkunft des Richters abhängen. Untersuchungen über solche Abhängigkeiten gibt es jedoch nicht. Die bisher vorliegenden Ergebnisse zeigen lediglich, daß die Juristen überwiegend aus sozial gehobenen Schichten stammen; ihre Väter sind Beamte des höheren und gehobenen Dienstes, freiberuflich tätige Akademiker, Geschäftsleute sowie leitende Angestellte. Inwieweit die in den letzten Jahren eingeführte weitgehende Studienförderung (vor allem das frühere „Honnefer Modell“, jetzt das Ausbildungsförderungsgesetz) hier Änderungen bewirkt, läßt sich noch nicht voll absehen. Innerhalb der Juristenberufe in der Bundesrepublik zeigt sich eine Tendenz, daß sich Beamten-

kinder eher zur Richterlaufbahn entschließen als Kinder von Kaufleuten und Selbständigen; bei den Anwälten zeigt sich die umgekehrte Tendenz.

Die soziale Zusammensetzung der Richterschaft in der DDR kann teils als Folge des tiefgreifenden personellen Wechsels in der Richterschaft der damaligen Sowjetischen Besatzungszone nach 1945, teils als Folge der veränderten Auswahlkriterien bei der Juristenausbildung angesehen werden. Von Seiten der DDR wird der Anteil der „Arbeiter- und Bauernkinder“ unter den Richtern betont⁹⁷. Ein großer Teil der Richter weist Erfahrungen in anderen Berufen auf. Mehr als 70 % der Ost-Berliner Jurastudenten hatten 1966 mehr als fünf Jahre Berufserfahrung in unterschiedlichen Tätigkeiten⁹⁸.

c) Die ehrenamtlichen Richter

Die Situation in der Bundesrepublik

626. Die ehrenamtlichen Richter sind Richter, die nicht hauptberuflich zum Richter ernannt worden sind. Eine bestimmte Ausbildung wird nicht verlangt. Zum Teil werden aber Kurse für sie abgehalten. Die Laienrichter sollen die Verbindung der Rechtspflege mit dem Volk unterstützen und auch Wissen und Erfahrung über soziale Situationen, Hintergründe und Interessenlagen vermitteln. Sie tragen dazu bei, die Folgen einer oftmals einseitigen Sozialstruktur sowie das Fehlen spezieller Kenntnisse der Berufsrichter auszugleichen⁹⁹. Den ehrenamtlichen Richtern stehen die gleichen Mitwirkungsrechte bei der Urteilsfindung zu wie den Berufsrichtern. Das vom Bundestag am 15. Dezember 1971 beschlossene Gesetz zur Änderung der Amtsbezeichnung der Richter und der Präsidialverfassung der Gerichte hat die bisher sehr unterschiedlichen Amtsbezeichnungen durch die einheitliche Amtsbezeichnung „ehrenamtlicher Richter“ ersetzt.

In Strafsachen sind ehrenamtliche Richter an den bei den Amtsgerichten gebildeten Schöffengerichten sowie an den kleinen und großen Strafkammern und den Schwurgerichten tätig, die jeweils am Landgericht gebildet werden. Darüber hinaus kennt die Gerichtsverfassung der Bundesrepublik ehrenamtliche Richter bei den Kammern für Handelssachen (§§ 107 ff. GVG), im Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit, in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in der Sozialgerichtsbarkeit und an den Finanzgerichten, den Dienst- und Disziplinargerichten sowie an den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder¹⁰⁰. Der ehrenamtliche Richter ist wie der Berufsrichter sachlich und persönlich unabhängig (§ 45 Abs. 1 S. 1 DRiG). Nur durch Gerichtsentscheidung kann er gegen seinen Willen abberufen werden (§ 44 Abs. 2 DRiG).

Im Gegensatz zum Berufsrichter untersteht der ehrenamtliche Richter nicht der Disziplinargerichtsbarkeit. Dagegen besteht die Möglichkeit, ehrenamtliche Richter, die unentschuldig Sitzungen fernbleiben oder sonst gegen ihre richterlichen Obliegenheiten verstoßen, durch gerichtliche Entscheidung zu einer Ordnungsstrafe in Geld und in die durch ihr Verhalten verursachten Kosten zu verurteilen¹⁰¹.

Kapitel VI

Unterschiedliche Berufungsverfahren

Eine Wahl findet im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit und der Landesverfassungsgerichtsbarkeit statt. Ehrenamtliche Strafrichter (§§ 36 ff. GVG) werden von einem Ausschuß gewählt, der jedes zweite Jahr beim Amtsgericht zusammentritt und aus dem Amtsrichter als Vorsitzendem, einem von der Landesregierung zu bestimmenden Verwaltungsbeamten sowie zehn Beisitzern, die selbst demokratisch gewählt werden müssen, besteht. Dieser Ausschuß hat vor der Wahl die Aufgabe, die von den Gemeinden des Gerichtsbezirks erstellten Vorschlagslisten auf etwaige Einsprüche hin zu überprüfen und über diese Einsprüche zu entscheiden. Die Namen der gewählten ehrenamtlichen Richter werden in eine Liste aufgenommen. Die Reihenfolge, in der die ehrenamtlichen Richter an Sitzungen teilnehmen, wird durch das Los bestimmt.

Ähnlich erfolgt die Wahl der ehrenamtlichen Verwaltungsrichter (§§ 26 ff. VwGO). Die Vorschlagslisten werden von den Kreisen und kreisfreien Städten des Verwaltungsgerichtsbezirks aufgestellt. Ein Einspruchsverfahren findet nicht statt. Die Reihenfolge der Sitzungsteilnahme wird durch das Präsidium des Verwaltungsgerichts bestimmt. Die ehrenamtlichen Finanzrichter werden auf Grund ähnlicher Modalitäten gewählt wie die Verwaltungsrichter (§§ 22 ff. FGO).

Nicht gewählt sondern ernannt werden hingegen die ehrenamtlichen Richter an den Kammern für Handels- und Sozialgerichtsbarkeit (§ 20 Abs. 1 S. 1 ArbGG bzw. § 13 SGG) auf Grund von Vorschlagslisten, die von den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und anderen Vereinigungen sowie von einzelnen Bundes- und Landesbehörden aufgestellt werden.

Stellung und Aufgaben der Schöffen in der DDR

627. Die Mitwirkung der Bürger an der Rechtspflege wird in der DDR als ein tragender Grundsatz der sozialistischen Demokratie angesehen und von der Verfassung gewährleistet (Artikel 87, Artikel 90 Abs. 3 Verf.). Schöffen wirken in der DDR an allen erstinstanzlichen Verfahren vor den Kreis- und Bezirksgerichten mit, d. h. im Gegensatz zur Bundesrepublik an sämtlichen Strafverfahren sowie den Zivil- und Familienverfahren einschließlich der Ehescheidungsverfahren. Der Schöffe ist verpflichtet, sich auf die Verfahren, an denen er mitzuwirken hat, vorzubereiten und auch den Inhalt der Akten zur Kenntnis zu nehmen. Er ist an der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung zu beteiligen, u. a. bei der Frage, ob eine Gerichtskritik angebracht ist oder ob die Bestellung eines gesellschaftlichen Anklägers oder Verteidigers angeregt werden soll. Er wirkt u. a. an der Entscheidung über die Eröffnung des Hauptverfahrens sowie über den Widerruf einer Verurteilung auf Bewährung mit.

Die Schöffen werden einmal jährlich zu einer Sitzungsperiode von zwölf aufeinanderfolgenden Sitzungstagen herangezogen und dafür von ihrer Be-

rufstätigkeit freigestellt. Ihr Einsatz erfolgt auf Grund eines Halbjahresplans. Die Zahl der Schöffen beträgt insgesamt etwa 50 000; davon sind über 46 000 an den Kreisgerichten tätig.

Auch außerhalb des eigentlichen Gerichtsverfahrens nehmen die Schöffen an den „Erziehungsaufgaben“ der Rechtspflege teil. Sie sollen dabei die Verbindung zwischen Bevölkerung und Justiz verstärken. Von praktischer Bedeutung ist insbesondere die Beteiligung der Schöffen an der Verwirklichung von Strafen wie der Beaufsichtigung auf Bewährung Verurteilter oder Haftentlassener¹⁰².

Ihre außergerichtlichen Aufgaben erfüllen die Schöffen in der Regel in Verbindung mit einem Schöffenkollektiv, das von den zu einem Betrieb, einer Genossenschaft oder einem Wohnbezirk gehörenden Schöffen gebildet wird. Bei den Gerichten werden die bewährten Schöffen in einem Schöffensaktiv zusammengefaßt, das bei der Planung des Schöffeneinsatzes mitwirkt, die Arbeit der Schöffen beurteilt und überwacht und deren Rechenschaftslegung auf den Wahlversammlungen und vor den Volksvertretungen vorbereitet¹⁰³.

Die umfassende Leitung der Rechtspflege erstreckt sich auch auf die Schöffen. Zur fachlichen Qualifizierung werden eine regelmäßige Schöffenschulung veranstaltet und die Zeitschrift *Der Schöffe* herausgegeben¹⁰⁴.

4. Die Ausbildung der Juristen

a) Die Ausbildung in der Bundesrepublik Deutschland

Befähigung zum Richteramt

628. Voraussetzung für den Beruf des Richters ist die Befähigung zum Richteramt. Sie wird nachgewiesen durch das Bestehen zweier Prüfungen. Der ersten Prüfung (Referendarexamen) muß ein Universitätsstudium von mindestens 7 Semestern vorangehen. Nach dem ersten Staatsexamen hat der junge Jurist zwar ein „abgeschlossenes Hochschulstudium“, jedoch nur sehr geringe Berufsaussichten. „Volljurist“ ist man ohne das zweite Staatsexamen noch nicht. Jeder Jurist, der das erste Staatsexamen bestanden hat, besitzt unabhängig von der Note einen Anspruch, als Referendar ernannt zu werden. Die Note im ersten Staatsexamen hat vor allem insoweit eine Bedeutung, als die Mehrzahl der juristischen Fakultäten (Fachbereiche) für die Zulassung zur Promotion ein qualifiziertes erstes Staatsexamen verlangt.

Reform der Juristenausbildung

629. An der Juristenausbildung wird seit langem Kritik geübt. Vor allem wird ihr vorgeworfen, sie schule den künftigen Juristen allein am geltenden Recht. Die philosophische, rechtsgeschichtliche, soziologische und kriminologische Ausbildung werde fast völlig von der Rechtsdogmatik verdrängt. Selbst das vorhandene Lehrangebot könne in diesen Fächern nicht von den Studenten ausgenutzt werden, da das

Examen und die für die Zulassung zum Examen notwendigen Qualifikationen (sogenannte „Scheine“ als Bestätigung über den erfolgreichen Abschluß von Übungen und Seminaren) einseitig das geltende Recht bevorzugten. Eine intensive Befassung mit Rechtsphilosophie, Rechtsgeschichte, Kriminologie und (Rechts-)Soziologie müsse den Juristen befähigen, die gesellschaftliche Bedingtheit von Recht und Rechtsanwendung zu erfahren und die Funktion des Rechts zu erkennen.

Ein weiterer Einwand gegen die Juristenausbildung richtet sich gegen die Unmöglichkeit von Wahlfächern in der Prüfung, so daß sich der Student nicht frühzeitig spezialisieren könne. Schließlich wird die Zersplitterung der Ausbildungsordnungen beklagt. Um eine Vereinheitlichung in der Juristenausbildung herzustellen, sind von der Justizministerkonferenz Beschlüsse gefaßt worden, nach denen sich neue Prüfungsordnungen der Bundesländer richten sollen. Sie empfehlen die Einführung von Wahlfachgruppen und gehen von einer Beschränkung des Pflichtprüfungssstoffs auf zentrale Gebiete der Rechtswissenschaft aus. In den letzten beiden Jahren sind diese Beschlüsse in den neuen Prüfungsordnungen einiger Bundesländer berücksichtigt worden. Die folgende Übersicht stellt die Prüfungsfächer auf Grund der Beschlüsse der Justizministerkonferenz und dieser neuen Prüfungsordnung dar.

Nach der Neuordnung des Prüfungswesens auf Grund der Beschlüsse des Ausschusses der Justizministerkonferenz zur Reform der Juristenausbildung sind folgende Prüfungsgegenstände festgesetzt:

Prüfungsfächer sind

- die Pflichtfächer
- eine von dem Kandidaten zu bestimmende Wahlfachgruppe mit ihren geschichtlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und rechtsphilosophischen Bezügen ② ③.

Andere Rechtsgebiete dürfen im Zusammenhang mit den Prüfungsfächern zum Gegenstand der Prüfung gemacht werden, soweit lediglich Verständnis und Arbeitsmethode festgestellt werden sollen und Einzelwissen nicht vorausgesetzt wird.

Pflichtfächer sind

■ Bürgerliches Recht

- Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches
- Schuldrecht und Sachenrecht einschließlich besonderer Ausprägungen außerhalb des BGB ① ④ ⑤ ⑥, einschließlich des Abzahlungsrechts und des Rechts der Gefährdungshaftung ②, einschließlich ihrer besonderen Ausprägung im Handelsrecht (nur Kaufmannseigenschaft,

Handelsfirma, Prokura und Handelsvollmacht, Handelsgeschäfte — Allgemeine Vorschriften und Handelskauf) und im Wechselrecht ③,

- Grundzüge des Familien- und Eherechts.

■ Handels- ② ⑥ und Gesellschaftsrecht

- Grundzüge des Handelsrechts ⑥ (1. Buch und 3. Buch Abschnitte 1 und 2 des HGB) ②,
- Recht der Personengesellschaft,
- Grundzüge des Aktienrechts.

■ Arbeitsrecht

- Recht des Arbeitsverhältnisses,
- Kollektives Arbeitsrecht:
 - Koalitionsrecht ② ③ ⑤,
 - Tarifvertragsrecht ② ③ ⑤,
 - Arbeitskampfrecht ② ③ ⑤.

■ Strafrecht

- Allgemeiner Teil des Strafrechts,
- Besonderer Teil des Strafgesetzbuchs.

■ Staats- und Verfassungsrecht

- mit den Bezügen zum Völkerrecht, und zur Allgemeinen Staatslehre ②,
- Allgemeines Verwaltungsrecht einschließlich Verwaltungsverfahrensrecht.
- Besonderes Verwaltungsrecht:
 - Kommunalrecht einschließlich Bauleitplanung ① ④ ⑤,
 - Polizei- und Ordnungsrecht,
 - Polizei- und Sicherheitsrecht ②.

■ Prozeßrecht

- Allgemeines Verfahrensrecht im Zivil-, Straf- und Verwaltungsprozeß, insbesondere: Rechtswege; Verfahrensgrundsätze; Klagearten; Verfahren im ersten Rechtszug mit Beweisaufnahme und Beweismwürdigung; Wirkung gerichtlicher Entscheidungen; Arten der Rechtsbehelfe; vorläufiger Rechtsschutz;
- Strafrechtliches Ermittlungsverfahren;
- Recht der Zwangsvollstreckung im Zivilprozeß:
 - Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen,
 - Arten der Zwangsvollstreckung, Rechtsbehelfe.

Wahlfachgruppen

- Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie, Rechtssoziologie
Kirchenrecht ⑤.
- Freiwillige Gerichtsbarkeit
Verfahrensgrundsätze, Vormundschafts-, Nachlaß- und Grundbuchsachen;
Insolvenzrecht,
Grundzüge ④ des Internationalen Privat- und Prozeßrechts ⑥,
Rechtsvergleichung ③ ④,
Familien- und Erbrecht ⑥.
- Kriminologie,
Jugendstrafrecht,
Strafvollzug.
- Verwaltungslehre,
Besonderes Verwaltungsrecht:
Beamtenrecht,
Raumordnungs-, Landesplanungs- ② und Baurecht,
Straßenrecht,
Wirtschaftsverwaltungsrecht.
- Allgemeine Staatslehre,
Völkerrecht,
Europarecht.
- Handels- und Gesellschaftsrecht,
Wettbewerbs- und Kartellrecht,
Grundzüge des Wechselrechts ②,
Grundzüge der Bilanzkunde und des Steuerrechts,
Steuerrecht ③.
- Mitbestimmungs-, Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht;
Grundzüge des Sozialversicherungsrechts und des Sozialrechts ③ ⑥.

- ① So in den Beschlüssen des Ausschusses der Justizministerkonferenz zur Reform der Juristenausbildung enthalten.
- ② Besonderheiten der Bayerischen JAPO in der am 1. Januar 1972 in Kraft getretenen Fassung (nach der Verordnung zur Änderung der JAPO vom 5. April 1971, GVBl. S. 159).
- ③ Besonderheiten des Dritten Gesetzes zur Änderung der Gesetze über die juristischen Staatsprüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst (Juristenausbildungsgesetz —

JAG) vom 16. Juni 1970 (Nordrhein-Westfälisches GVBl. S. 508).

- ④ Besonderheiten der Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über die juristische Ausbildung (Juristische Ausbildungs- und Prüfungsordnung — JAPO) vom 13. November 1970 (Rheinland-Pfälzisches GVBl. S. 418).
- ⑤ Besonderheiten der Verordnung der Landesregierung über die Ausbildung und Prüfung der Juristen (JAPO) in der Fassung vom 18. Mai 1971 (Baden-Württembergisches GBl. S. 198).
- ⑥ Besonderheiten der Niedersächsischen Ausbildungsordnung für Juristen (NJAO) i. d. F. der VO vom 11. November 1970 (Niedersächsisches GVBl. S. 454).

Vorbereitungsdienst

630. Zwischen der ersten und der zweiten Prüfung hat der angehende Jurist den zweijährigen Vorbereitungsdienst abzuleisten. Während dieser Zeit soll er lernen, das von ihm während des Studiums erworbene theoretische Wissen in der Praxis anzuwenden. Da der Jurist später nicht nur als Richter, sondern auch als Verwaltungsbeamter, Rechtsanwalt, Wirtschaftsjurist und in anderen Berufen tätig sein kann, wird ihm während der Referendarzeit Gelegenheit geboten, die praktische Arbeit fast aller juristischen Berufe kennenzulernen. Das Schwergewicht der Ausbildung liegt jedoch in fast allen Bundesländern im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit ¹⁰⁵.

Assessorexamen

631. Die Juristenausbildung in der Bundesrepublik ist eine Einheitsausbildung. Mit dem Bestehen des zweiten Examens (Assessorexamens) ist der Befähigungsnachweis für alle juristischen Berufe erbracht. Da in der Bundesrepublik kein Mangel an Juristen besteht, werden die beruflichen Anfangschancen vor allem von der erzielten Note bestimmt.

Das Prinzip der Einheitsausbildung bedeutet, daß sich jeder Jurist, gleichgültig welchen Beruf er später ergreifen will, derselben Ausbildung zu unterziehen hat. Dieses Prinzip wird öfters kritisiert. Der Unterschied zwischen dem nur das Recht anwendenden und auslegenden Juristen (Richter) und dem Juristen, der auch (oder sogar in besonders starkem Maße) die Rechtswirklichkeit zu gestalten hat (Verwaltungs- und Wirtschaftsjurist), erscheine zu groß, als daß man sie auf die gleiche Art und Weise ausbilden könne. Auch innerhalb desselben juristischen Berufs seien so starke Spezialisierungen und Unterschiede zu beobachten — etwa Straf- oder Jugendrichter gegenüber Richter an der Kammer für Handelssachen —, daß eine verschiedenartige Ausbildung unter Einbeziehung der relevanten nichtjuristischen Materien (z. B. Psychologie, Soziologie, Betriebswirtschaft) anzustreben sei. Ein Abgehen von

der Einheitsausbildung hätte allerdings zur Folge, daß es den „universell“ ausgebildeten Juristen nicht mehr gäbe. Ein Schritt in Richtung Spezialisierung wurde aber mit den in mehreren Bundesländern bereits in Kraft getretenen Änderungen einiger Juristenausbildungs- und Prüfungsordnungen getan. Auf Grund dieser Vorschriften wird künftig zwischen Pflichtfächern und Wahlfächern unterschieden.

Einstufige Ausbildung

632. Ein weiterer Ansatzpunkt zur Kritik ist die Aufteilung der Juristenausbildung in einen theoretischen Abschnitt (Studium) und einen praxisbezogenen Vorbereitungsdienst. Der Jurist müsse bereits während des Studiums die Probleme und Aufgaben der Praxis kennenlernen. Daher wird eine einstufige Ausbildung gefordert, in der sich praktische und theoretische Ausbildung ergänzen. Da § 5 DRiG zwingend die zweistufige Ausbildung vorschrieb, wurde durch das Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes vom 10. September 1971 (BGBl., I, S. 1557) den Ländern die Möglichkeit gegeben, die einstufige Ausbildung zu erproben (sog. Experimentierklausel). Nach § 5 b DRiG n. F. beträgt die Mindestdauer dieser Ausbildung 5½ Jahre. Das erste Staatsexamen kann durch Zwischenprüfungen oder ausbildungsbegleitende Leistungskontrollen ersetzt werden. Am Inhalt der zweiten juristischen Staatsprüfung ändert die Reform nichts.

Föderales Ausbildungs- und Prüfungssystem

633. Während der Bundesgesetzgeber sowohl die Voraussetzungen zur Befähigung zum Richteramt als auch den äußeren Ablauf der Referendardzeit geregelt hat, ist die Gestaltung der beiden juristischen Staatsprüfungen Länderaufgabe. Die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sind daher in den einzelnen Ländern verschieden. Trotzdem werden die Prüfungen als gleichwertig behandelt, so daß jeder Jurist in jedem Bundesland tätig sein kann.

Juristenfortbildung

634. Um den Richtern die Möglichkeit zu geben, sich weiterzubilden, gibt es für den Bereich der Justiz eine Richterakademie sowie Fortbildungskurse. Auch die Anwaltschaft hat seit langem Fortbildungstagungen organisiert.

Kontaktstudium

Zur Zeit wird darüber hinaus erwogen, den in der Praxis stehenden Juristen die Möglichkeit zu geben, für ein Fortbildungsstudium an die Universität zurückzukehren.

b) Die Ausbildung in der DDR

Strukturbestimmende Merkmale

635. Eine Reihe strukturbestimmender Merkmale kennzeichnet die Juristenausbildung in der DDR und führt zu wesentlichen Unterschieden gegenüber der Bundesrepublik:

- das Ziel, politisch-ideologisch ebenso wie fachlich qualifizierten Nachwuchs auszubilden und die daraufhin vorgenommene Trennung in Grundstudium und Fachstudium;
- die Spezialisierung, die zu einer unterschiedlichen Ausbildung für Rechtspflegejuristen und Wirtschaftsjuristen an verschiedenen Universitäten geführt hat (keine Einheitsausbildung wie in der Bundesrepublik);
- die Rationalisierung, Planung und Kontrolle der Ausbildung, der ein Aufnahmeverfahren, verbindliche Studienpläne, Zwischenprüfungen und Arbeitsgruppen dienen;
- die Verbindung von Theorie und Praxis mit Hilfe von Praktika während des Studiums und auf die Bedürfnisse der Justiz- und Wirtschaftspraxis ausgerichteter rechtswissenschaftlicher Forschung unter Beteiligung der Studenten.

Entwicklung

Das System der Juristenausbildung ist in der DDR mehrfach geändert worden, zuletzt im Zusammenhang mit der 3. Hochschulreform ¹⁰⁶.

In den Jahren 1945 bis 1954 wurden in der DDR vorwiegend Arbeiter auf Volksrichterlehrgängen zu Richtern und Staatsanwälten ausgebildet. Die Dauer der Lehrgänge wurde von sechs Monaten (1945) auf ein (1947) und zwei Jahre (1952) erhöht. Volksrichter und -staatsanwälte mußten später (bis 1960) in einem Fern- oder (ausnahmsweise) sechsmonatigen Direktstudium einen Hochschulabschluß nachholen. Mit der Abschaffung der Referendardzeit und des Assessorexamens im Jahre 1953 befähigte das erste Examen zum Richteramt. Von 1954 an hatten junge Richter jedoch eine Praktikantenzeit zu absolvieren. In den Jahren 1955 bis 1959 dauerte das Rechtsstudium nach einem einheitlichen Rahmenplan vier Jahre und schloß drei Praktika und Zwischenprüfungen ein. 1959 wurde eine 18monatige Praktikantenzeit (mit 70 % der Bezüge) eingeführt. 1964 wurde der Studiengang auf zehn Semester verlängert. Er gliederte sich in eine Grundausbildung (fünf Semester), eine Fachausbildung (drei Semester) und eine praktische Ausbildung (sechstes und zehntes Semester). Die Fachausbildung für Rechtspflegejuristen und Wirtschaftsjuristen wurde getrennt. Die 3. Hochschulreform führte zu einer erneuten Änderung des Studienganges. Die praktischen Semester entfielen, so daß sich die Studiendauer wieder auf vier Jahre verkürzte. Während des Studiums sind drei (Kurz-) Praktika vorgesehen. Grund- und Fachausbildung dauern je zwei Jahre. Die Ausbildung schließt mit einem Diplomexamen ab ¹⁰⁷.

Auswahlkriterien, Ausbildungsgang

636. Die Bewerber für das juristische Studium werden in der DDR — ebenso wie die Studienbewerber aller anderen Fachrichtungen — in einem Aufnahmeverfahren zugelassen. Die Zahl der Zulassungen richtet sich nach dem zentral ermittelten voraussichtlichen Bedarf an Juristen. Studienvoraussetzung ist die Hochschulreife. Neben fachlichen Leistungen

Kapitel VI
Schaubild 14

Entwicklung der Juristenausbildung in der DDR

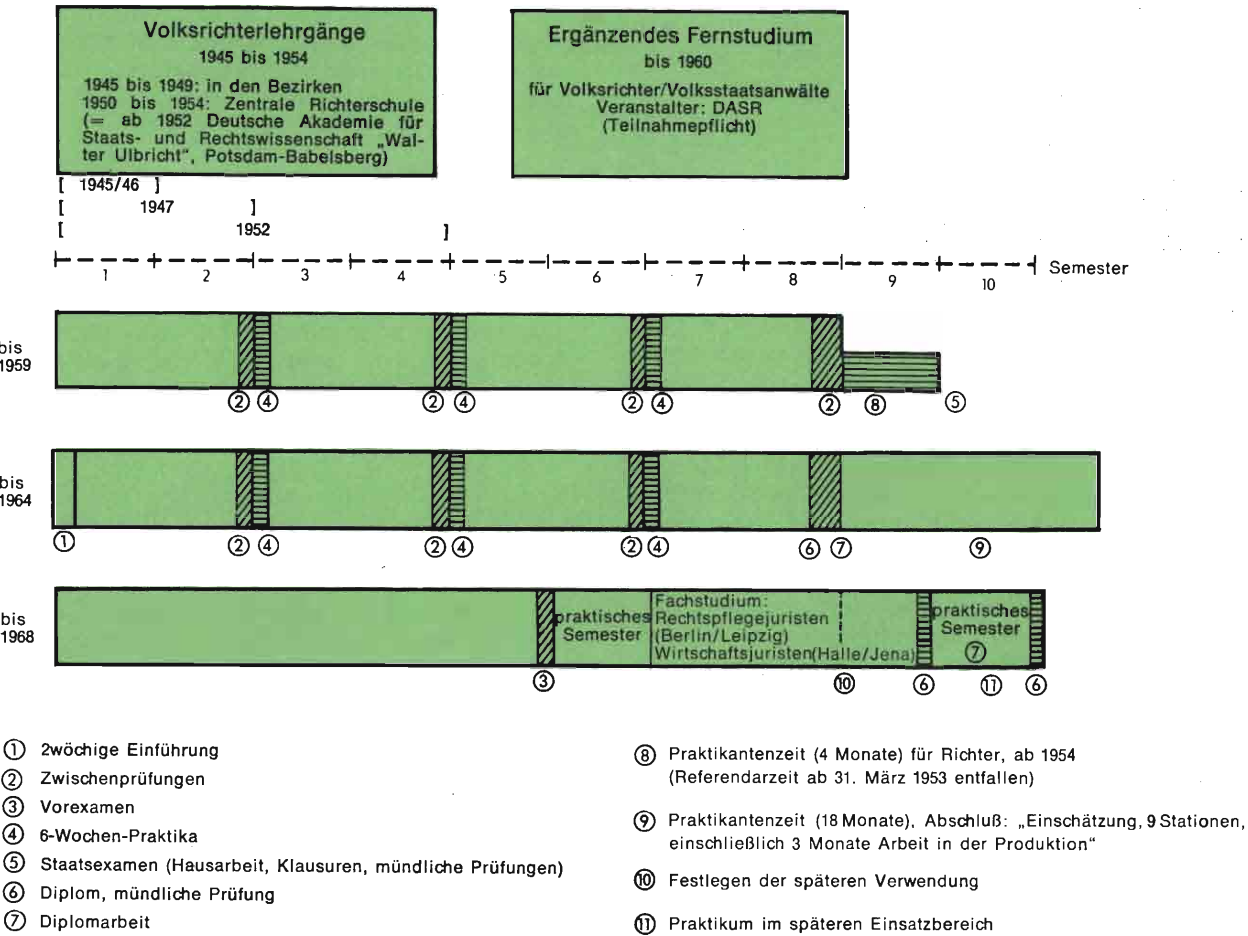
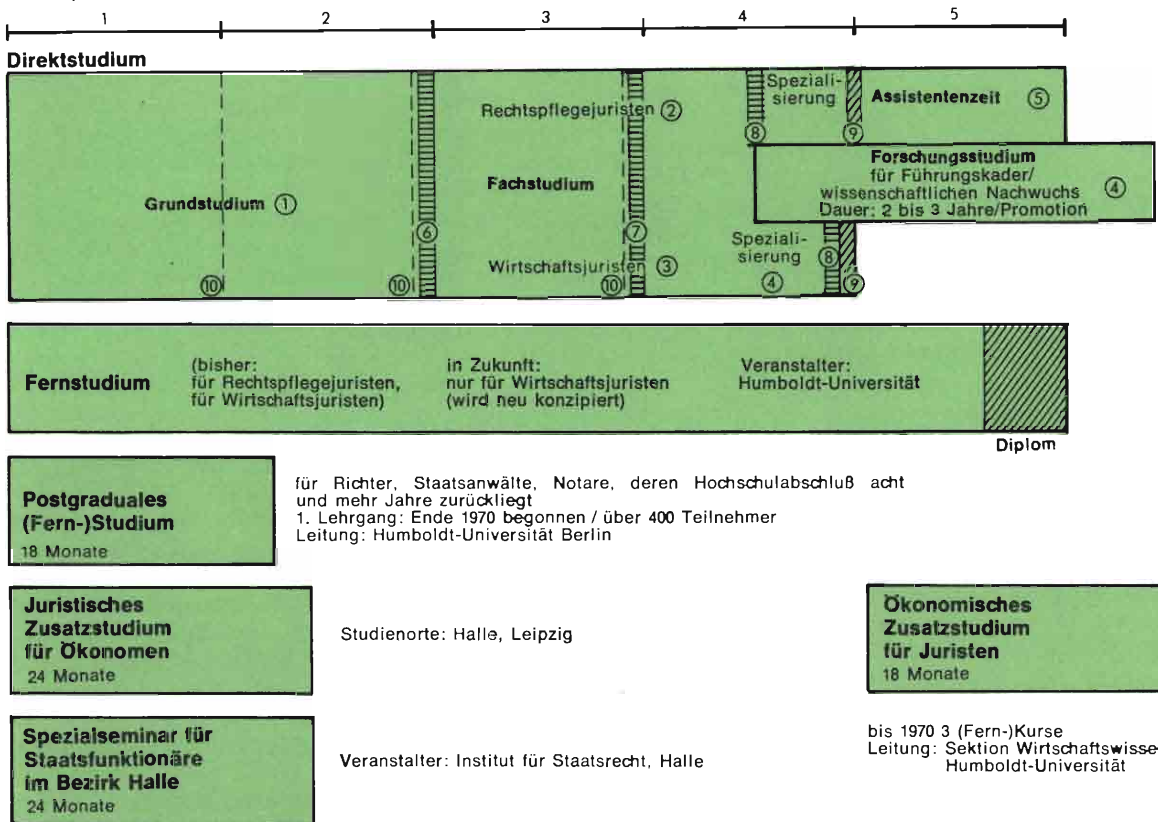


Schaubild 15

Hochschulausbildung von Juristen in der DDR

Studienjahr (= 2 Semester)



Quelle vgl. Anmerkungen 198, 199. Die Ausführungen lehnen sich zumeist wörtlich an die Quellentexte aus der DDR an.

- ① Die Länge des Grundstudiums wird unterschiedlich angegeben, z. T. nur mit 3 Semestern
Ausbildungsplan für alle Studienrichtungen gleich:
- umfassende Kenntnisse über
 - das entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus in der DDR
 - die marxistisch-leninistische Philosophie
 - die politische Ökonomie des Kapitalismus, des Sozialismus sowie das ökonomische System des Sozialismus in der DDR
 - die Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung und die historische Mission der Arbeiterklasse in der gegenwärtigen Epoche und die führende Rolle der Partei
 - die marxistisch-leninistische Theorie des Staates und des Rechts
 - die marxistisch-leninistische Staats- und Rechtsgeschichte
 - Grundkenntnisse
 - in den wichtigsten Rechtsgebieten (Zivil-, Familien-, Arbeitsrecht, Staatsrecht, Wirtschaftsrecht)
 - in Logik, Kybernetik, Datenverarbeitung, Operationsforschung, Psychologie, Pädagogik, quantitativen (mathematisch-soziologischen) Methoden und Verfahren der analytischen Tätigkeit in der Rechtswissenschaft
- ② Fachstudium Rechtspflegejuristen
Studienort: Humboldt-Universität Berlin
Studienform: nur noch Direktstudium
Lehrfächer:
Straf- und Strafprozeßrecht
Zivil-, Zivilprozeßrecht/Notariatsverfahrensrecht
Familien-/Familienverfahrensrecht
Arbeits-/Arbeitsverfahrensrecht
LPG-/Bodenrecht
Staatsrecht der DDR
Staatsrecht sozialistischer Staaten und Westdeutschlands
Urheber-/Patent-/Neuerer-/Warenzeichenrecht
Wirtschaftsrecht
Internationales Privatrecht/Kollisionsnormen
Völkerrecht
Kriminologie
Kriminalistik
gerichtliche Psychologie
gerichtliche Psychiatrie
gerichtliche Medizin
- ③ Fachstudium Wirtschaftsjuristen
Studienorte: Universitäten Halle und Leipzig
Studienform: Fernstudium (Berlin)
Direktstudium
geplant:
Fachstudienrichtung für Patentingenieure und Juristen für den gewerblichen Rechtsschutz
- ④ Nach Festlegung des künftigen Einsatzbereichs: Spezialisierung, danach Anfertigung der Diplomhausarbeit
- ⑤ Assistenzzeit für Rechtspflegejuristen: Zeitplan (in Wochen):
- Einweisung und sonstige Maßnahmen
 - zentraler Absolventenlehrgang
 - Zivilprozeß-, LPG- und Bodenrecht
 - Familienrechtsprozeß
 - Arbeitsrechtsprozeß
 - Strafprozeß
 - Einsatz beim Rat des Kreises
 - späterer Einsatzbereich
- ⑥ Praktikum: Rechtspflegejuristen
Staats- und Familienrecht
Wirtschaftsjuristen:
örtliche Organe der Staatsmacht
- ⑦ Praktikum: Rechtspflegejuristen
Zivil- und Arbeitsrecht
Wirtschaftsjuristen:
VEB, Bezirksvertragsgericht
- ⑧ Praktikum: Rechtspflegejuristen
Strafrecht
Wirtschaftsjuristen:
späterer Einsatzbereich
- ⑨ Diplom
- ⑩ Zwischenprüfungen

Kapitel VI

nach Abschluß des Hochschulstudiums die Ableistung einer zwölfmonatigen Assistentenzeit (bei 90 % der Richterbezüge) vorgeschrieben. Ein zweites Examen findet nicht statt.

Effektivitätskontrolle

637. Der Ausbildungsgang wird vom Minister der Justiz überwacht (Studienjahresleitungen). Die Studienpläne für die verschiedenen Studienrichtungen und Studienjahre gelten als verbindlich und der Besuch der Lehrveranstaltungen als Pflicht, deren Erfüllung kontrolliert wird.

Einer Effektivitätssteigerung und kontinuierlichen Leistungskontrolle dienen die Zusammenfassung der Studenten in kleineren Arbeitsgruppen (Seminargruppen) während des ganzen Studiums und drei Zwischenprüfungen.

Fernstudium und Weiterbildung

638. Die Weiterbildung der führenden Rechtspflegejuristen erfolgt seit 1966 in vier- bis sechswöchigen Lehrgängen an der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“. Daneben werden auf Bezirksebene Lehrgänge über Probleme der Staats- und Rechtsentwicklung, der Leitungstätigkeit und aktuelle politische Fragen veranstaltet. In neuerer Zeit hat man in der DDR für Richter und Staatsanwälte, deren Hochschulabschluß länger als acht Jahre zurückliegt, ein 18monatiges Fortbildungsstudium eingeführt. An dem ersten Studiengang nehmen mehr als 400 Richter und Staatsanwälte teil.

Das Fernstudium ist für die Juristenausbildung in der DDR von erheblicher Bedeutung. Zeitweise war die Zahl der Fernstudenten höher als die der Direktstudenten. Das Fernstudium wird für Rechtspflegejuristen abgeschafft, für Wirtschaftsjuristen und Staatsfunktionäre neu erarbeitet ¹⁰⁹.

Die Deutsche Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft koordiniert die rechtswissenschaftliche Forschung in der DDR. Während an der Akademie zunächst Volksrichterlehrgänge stattfanden, werden hier nunmehr Führungskräfte weitergebildet ¹¹⁰.

5. Nichtrichterliche Rechtspflegeorgane

Während die Rechtsprechung von den Richtern ausgeübt wird, sind im Gesamtbereich der Rechtspflege auch zahlreiche nichtrichterliche Organe tätig. Ihre Aufgabenstellung ist sehr unterschiedlich. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß die nichtrichterlichen Rechtspflegeorgane die rechtsprechende Tätigkeit der Richter vorbereiten, unterstützen oder ergänzen.

a) Justizverwaltung
in der Bundesrepublik DeutschlandJustizministerien und sonstige in der Rechtspflege
tätige Ministerien

639. Eine der Aufgaben der in der Rechtspflege tätigen Ministerien besteht in der sachlichen Ver-

waltung der Gerichte, in der Justizverwaltung. Sie schafft die äußeren (sächlichen) Voraussetzungen für die Tätigkeit der Gerichte, z. B. Bau von Gerichtsgebäuden, deren Verwaltung und Unterhaltung, Beschaffung des Büromaterials, Betreuung der Gerichtsbibliotheken, Schaffung und Betrieb von juristischen Datenbanken. Zur Justizverwaltung gehört auch die personelle Verwaltung der Gerichte, z. B. Ernennung und Beförderung von Richtern, die Einstellung des nichtrichterlichen Rechtspflegepersonals sowie die Dienstaufsicht über Richter und Beamte, ebenso die Referendarausbildung und die Abhaltung von juristischen Prüfungen ¹¹¹. Staatsanwaltschaft und Strafvollzug (s. Kapitel Strafrecht) gehören ebenfalls zur Justizverwaltung.

Die Problematik der Justizverwaltung
unter dem Grundgesetz

640. Die Justizverwaltung ist echte Verwaltung, die insbesondere über Weisungsrechte gegenüber den untergeordneten Behörden verfügt. Als Verwaltung, die gerade auch die Personal- und Disziplinarfragen der Richterschaft betreut, lebt die Justizverwaltung unter dem Grundgesetz in einem oft schwierigen Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit. Konflikte können sich daraus ergeben, daß häufig Richter zugleich mit Aufgaben der Rechtsprechung und mit Aufgaben der Justizverwaltung betraut sind. Ernennungen, Beförderungen, Disziplinarmaßnahmen bei Richtern können die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Richters genauso beeinträchtigen, wie sie zur Begünstigung von bestimmten Einstellungen oder Verhaltensweisen führen können. Andererseits besteht die Gefahr, daß notwendige personalpolitische oder dienstliche Maßnahmen nur deshalb unterbleiben, weil sich die Justizverwaltung nicht in den bösen Schein einer Beeinflussung der Richtertätigkeit bringen will.

Um eine sachwidrige Einflußnahme der Justizverwaltung auf die Rechtsprechung zu verhindern, sind in der letzten Zeit unterschiedliche Wege gegangen worden. Vorteile verspricht man sich vielfach von der Schaffung eines einzigen Ministeriums (Rechtspflegeministeriums), bei dem alle Gerichtszweige ressortiert sind. Damit sollen Konflikte vermieden werden, die sich insbesondere im Bereich der allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit dadurch ergeben können, daß die Gerichte dem gleichen Ressort wie die von ihnen kontrollierten Behörden angehören. Der Einfluß der Justizverwaltung bei der Beförderung wird in zweifacher Beziehung gehemmt: Die Einzelfallanhebung der Richterbesoldung *ad hoc* und *ad hominem* durch die Justizverwaltung wird nicht mehr praktiziert. Andererseits besteht infolge der Durchstufung der Richter von den Besoldungsgruppen A 13 bis A 15 insoweit eine Beförderungsautomatik, die jeden Spielraum der Justizverwaltung bei Beförderungsmaßnahmen ausschließt. Die Ernennung von Richtern ist objektiviert, weil sie die Befähigung zum Richteramt voraussetzt und die geforderten Prüfungen in einem rechtlich normierten und kontrollierten Prüfungsverfahren abgenommen werden; die Einstellung in

den Richterdienst kann auch dadurch objektiviert werden, daß strikt an die Examensnote angeknüpft wird. Ein Zurückdrängen der Justizverwaltung tritt im übrigen überall dort ein, wo Richterwahlauschüsse bei der Ernennung tätig werden.

Eine zweite wichtige Aufgabe der mit der Justizverwaltung betrauten Ministerien besteht in ihrer Mitarbeit an der Gesetzgebung. Die zunehmende Komplexität der Gesetzgebungsvorhaben bringt es mit sich, daß den Ministerien ein maßgeblicher Einfluß auch auf den Inhalt der Gesetze zukommt, die sich mit der Rechtspflege befassen.

Die justizverwaltenden Ressorts

641. Für die Landesgerichtsbarkeit und die Bundesauftragsgerichtsbarkeit sind Landesministerien, für die Bundesgerichtsbarkeit Bundesministerien zuständig. Der Zuständigkeitsbereich des Bundesministers der Justiz erstreckt sich seit jeher auf die ordentliche Gerichtsbarkeit und seit dem Organisationserlaß des Bundeskanzlers von 1969¹¹² auf die (allgemeine) Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Finanzgerichtsbarkeit. Zur Bildung eines umfassenden Rechtspflegeministeriums ist es im Bund nicht gekommen. Für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit ist der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zuständig; die Truppendienstgerichte unterstehen dem Bundesminister der Verteidigung. Das Bundesverfassungsgericht ist keinem Bundesminister unterstellt. Da die Rechtsprechung mit Ausnahme der Bundesgerichte überwiegend Angelegenheit der Länder ist, liegt die Bedeutung der Bundesministerien für die Rechtspflege vor allem in der Vorbereitung der Gesetzgebung.

Justizverwaltende Ministerien der Bundesländer

642. In den Bundesländern herrscht in der Mehrzahl ein Ressortprinzip vor. Die ordentliche Gerichtsbarkeit ist in diesen Fällen den Justiz-, die Finanzgerichtsbarkeit den Finanz- und die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit den Arbeitsministerien zugewiesen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und auch die Sozialgerichtsbarkeit ist in einigen Ländern einem Justiz-(Rechtspflege-)ministerium, in anderen ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit dem Innenressort zugeordnet und in den übrigen Ländern direkt dem Ministerpräsidenten unterstellt. Hierbei war die Erwägung maßgeblich, daß die Tätigkeit der allgemeinen inneren Verwaltung im Zentrum der Überprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit steht und deshalb eine Justizverwaltung durch dieses Ressort unangebracht erscheint.

Rechtsschutz gegen Justizverwaltungsakte

643. Soweit eine Einzelmaßnahme einer mit Justizverwaltung befaßten Instanz¹¹³ dem Bürger gegenüber Wirkungen zeitigt, handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Er unterliegt denjenigen Rechtsbehelfen, denen auch die sonstigen Maßnahmen dieser Behörde unterworfen sind. Für die „Justizverwaltungsakte“, das sind die Akte mit einer besonderen Sachnähe zur Zivil- oder Strafgerichtsbarkeit, steht

hingegen der Weg zu den ordentlichen Gerichten offen (§§ 23 ff. EGGVG).

b) Justizverwaltung in der DDR

Das Ministerium der Justiz

644. Das Ministerium der Justiz hat die sächlichen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Rechtspflege in der DDR zu schaffen. Von besonderer Bedeutung ist die Steuerung der Personalpolitik im Bereich der Rechtspflege¹¹⁴. Der Minister der Justiz regelt die Richterwahlen sowie das Personalwesen des Staatlichen Notariats und ist für die Anleitung und Beaufsichtigung der Kollegien der Rechtsanwälte und der Einzelanwälte verantwortlich. Er plant und überwacht die Aus- und Weiterbildung vor allem der leitenden Rechtspflegejuristen und nimmt die Aufgaben wahr, die sich aus den Disziplinarbestimmungen für die Mitarbeiter der Rechtspflegeorgane ergeben.

Die vom Ministerium durchgeführten Revisionen dienen „der regelmäßigen umfassenden Überprüfung und Analyse der gesamten Tätigkeit der Bezirks- und Kreisgerichte sowie der Staatlichen Notariate“¹¹⁵. In die Revisionsgruppen des Ministeriums können Richter des Obersten Gerichts und anderer Gerichte, Vertreter anderer staatlicher Organe, wissenschaftlicher Institutionen und gesellschaftlicher Organisationen wie Partei und Gewerkschaften einbezogen werden. Gegenstand der Revisionen bei den Gerichten sind u. a. „die Erziehung und Qualifizierung der Kader“, „die Überprüfung der Akten der Gerichte auf bestimmten Sachgebieten, zu einzelnen Arten von Straftaten oder Straftaten in bestimmten Bereichen der Volkswirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens“, ferner die Leitungstätigkeit der Direktoren, die Arbeit der Gerichte mit den Schöffen, ihre Zusammenarbeit mit den örtlichen Volksvertretungen und die Bearbeitung von Eingaben.

c) Die Vertreter des öffentlichen Interesses

„Vertreter des öffentlichen Interesses“ gibt es in einigen Gerichtsverfahren. Es handelt sich um behördliche Instanzen, die im jeweiligen Prozeß das staatliche Interesse geltend machen. Am bekanntesten sind die im Strafprozeß als Anklagevertreter tätigen Staatsanwälte als Beamte der Staatsanwaltschaft.

Aufgabe und Aufbau der Staatsanwaltschaft in der Bundesrepublik

645. Hauptaufgabe der Staatsanwaltschaft ist die Wahrung des staatlichen Interesses an der Strafverfolgung und an einer gerechten Entscheidung. Ihre Kompetenzen und ihre Bedeutung sind im Rahmen der Darstellung des Strafprozesses (vgl. Kapitel Strafrecht) geschildert. Neben der Tätigkeit im Strafverfahren sind der Staatsanwaltschaft noch einige weitere Aufgaben im Ehescheidungs- und im Entmündigungsverfahren sowie im Verfahren bei To-

Kapitel VI

deserklärungen zugewiesen. Hier soll sie das öffentliche Interesse an einer richtigen Entscheidung wahren. In der Praxis spielt jedoch diese Kompetenz nahezu keine Rolle. Bei jedem Gericht soll eine Staatsanwaltschaft bestehen, so daß sich der Aufbau der Staatsanwaltschaft an den der ordentlichen Gerichtsbarkeit anlehnt (§ 141 GVG). Die Staatsanwaltschaft ist bürokratisch organisiert. Die Verantwortung für alle Entscheidungen trägt der erste Beamte der jeweiligen Staatsanwaltschaft. Damit eng verbunden ist die Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte gegenüber ihren Vorgesetzten. Der Bund besitzt mit der Bundesanwaltschaft, an deren Spitze der Generalbundesanwalt steht, eine eigene Staatsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof. Die Voraussetzung für die Ernennung zum Staatsanwalt ist die Befähigung zum Richteramt. Diese Identität der Ausbildung fördert den Wechsel zwischen Staatsanwaltschaft und Gerichten. Keine Juristen, sondern Beamte des gehobenen Dienstes mit einer zusätzlichen Ausbildung sind hingegen die bei manchen Amtsgerichten als Vertreter der Staatsanwaltschaft tätigen Amtsanwälte.

*Vertreter des öffentlichen Interesses
in anderen Verfahren*

646. Neben der Staatsanwaltschaft gibt es den Vertreter des öffentlichen Interesses auch in anderen Verfahren. Besonders in der Verwaltungsgerichtsbarkeit dient er der Wahrung der Rechtsordnung. In mehreren verwaltungsgerichtlichen Verfahren gibt es zusätzlich Vertreter für besondere öffentliche Interessen¹¹⁶. Im Bereich der Freiwilligen Gerichtsbarkeit nehmen die Jugendämter die Stellung einer Art Vertreter des öffentlichen Interesses ein¹¹⁷.

Die Staatsanwaltschaft in der DDR

647. Dem Staatsanwalt wird als „Hüter der sozialistischen Gesetzlichkeit“ in der Rechtspflege der DDR eine weitergehende Funktion als in der Bundesrepublik zugewiesen. Seine Tätigkeit dient „der einheitlichen und richtigen Anwendung des sozialistischen Rechts und der Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit zur Sicherung der sozialistischen Staats- und Wirtschaftsordnung, des sozialistischen Eigentums und der Rechte der Bürger“¹¹⁸. Auch in der DDR liegt das Schwergewicht der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit im Bereich der Strafverfolgung und -vollstreckung. Der Auftrag, die sozialistische Gesetzlichkeit durch allgemeine Gesetzlichkeitsaufsicht zu gewährleisten, tritt demgegenüber in der Praxis zurück.

Die Mitwirkungsrechte des Staatsanwalts im Verfahren sind in der DDR teilweise weiter ausgebaut als in der Bundesrepublik. Der Staatsanwalt kann an allen Verhandlungen teilnehmen, Schriftsätze einreichen und Rechtsgutachten abgeben¹¹⁹. Dies gilt neben Strafsachen insbesondere auch in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtssachen. Klage-, Antrags- und Rechtsmittelrechte (letztere in Form des Protestes) stehen dem Staatsanwalt außer im Strafprozeß gegenwärtig vor allem im Arbeitsrechtsverfahren (§ 154 GBA) und in bestimmten Fällen

des Zivil- und Familienverfahrens zu. Von einem allgemeinen Klage- und Antragsrecht sieht auch der Entwurf der neuen Verfahrensordnung der DDR ab. Von besonderer praktischer Bedeutung ist im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Gesetzlichkeitsaufsicht das Recht des Staatsanwalts, Kassation zu beantragen.

Die zentralistisch organisierte Staatsanwaltschaft wird von dem Generalstaatsanwalt der DDR geleitet. Die Staatsanwälte der DDR müssen das Vertrauen der Partei besitzen und sind fast durchweg Mitglieder der SED. Anders als für die Ausübung eines Richteramts wird für die Tätigkeit als Staatsanwalt eine abgeschlossene juristische Ausbildung nicht zwingend vorausgesetzt (§ 13 Abs. 2 StaatsanwaltschaftsG), ist jedoch gegenwärtig in der DDR die Regel.

d) Rechtspfleger und sonstige Bedienstete

*Die Bedeutung der Rechtspfleger
in der Bundesrepublik*

648. Das Gerichtsverfassungsrecht der Bundesrepublik zeigt eine deutliche Tendenz, die Aufgaben des Rechtspflegers zu erweitern, um den Richter von Routinegeschäften und Angelegenheiten der Vermögensvorsorge zu entlasten¹²⁰. Rechtspfleger sind besonders geeignete und zusätzlich ausgebildete Beamte des gehobenen Dienstes, die im Rahmen der vom Gerichtsvorstand vorgenommenen Geschäftsverteilung mit den Aufgaben eines Rechtspflegers „betraut“ werden. Diese „Betrauung“ setzt einen mindestens dreijährigen Vorbereitungsdienst, der einen einjährigen fachwissenschaftlichen Lehrgang umfaßt, und das Bestehen der Prüfung für den gehobenen Justizdienst voraus. Rechtspfleger sind nur im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit (hier hauptsächlich in der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und in der Zwangsvollstreckung) und in der Arbeitsgerichtsbarkeit tätig.

Der Rechtspfleger ist ein selbständiges Organ der Rechtspflege. Bei seinen Entscheidungen ist er nur dem Gesetz unterworfen, d. h. er ist sachlich unabhängig. Bei der Zuteilung der Aufgaben geht das Gesetz davon aus, den Richter von besonders häufig anfallenden routinemäßigen Geschäften zu entlasten. Ein Vorbehalt zugunsten des Richters besteht nur dort, wo die Schwere des Eingriffs und die Schwierigkeit der Materie dies erfordern. Als den Gesetzgeber bindende Grenze für die Aufgabenzuweisung an den Rechtspfleger ist Artikel 92 GG anzusehen, der die rechtsprechende Gewalt dem Richter anvertraut.

Sonstige Bedienstete in beiden Staaten

649. Zu einer schnellen und effektiven Tätigkeit der Rechtspflege tragen in hohem Maße die übrigen Beamten und Arbeitnehmer bei den Gerichten, Staatsanwaltschaften und den justizverwaltenden Ressorts bei. Gegenüber dem allgemeinen öffentlichen Dienst zeigen sich keine einschneidenden Be-

sonderheiten. Die Verfahrensgesetze haben lediglich die Aufgaben des bei den Gerichten tätigen Urkundsbeamten sowie des dem Vollstreckungsgericht zugeordneten Gerichtsvollziehers näher umschrieben.

Die Gerichtssekretäre in der DDR haben eine teilweise dem Rechtspfleger in der Bundesrepublik vergleichbare Funktion. Der Sekretär des Kreisgerichts ist u. a. zuständig für den Erlaß von Zahlungsbefehlen im Mahnverfahren, Entscheidungen in der Zwangsvollstreckung, im Aufgebotsverfahren; als Leiter der Geschäftsstelle nimmt er Anträge (z. B. Klageanträge in Zivilsachen, Einlegung von Rechtsmitteln) zu Protokoll und hat hierbei die Rechtssuchenden zu beraten. Seine Entscheidungen sind mit der Erinnerung anfechtbar, über die das Gericht entscheidet.

6. Rechtsanwaltschaft und Notariat

a) Der Rechtsanwalt
in der Bundesrepublik Deutschland

650. Im Verfassungsverständnis des Rechtsstaates kommt dem Rechtsanwalt eine große Bedeutung zu. Als unabhängiges Organ, frei von staatlichen Weisungen, trägt auch er dazu bei, daß die Beachtung des Rechts gewährleistet ist. Für den Rechtsschutz des einzelnen Bürgers ist seine Tätigkeit oft entscheidend, sei es beim Schutz vor Machtübergriffen des Staates oder bei der Verteidigung im Strafverfahren, sei es bei der Geltendmachung von Ansprüchen gegen andere Bürger oder den Staat, sei es schließlich bei der Abwehr unbegründeter Prozesse. Sich in jedem Prozeß der Hilfe eines Rechtsanwaltes bedienen zu können, gehört zu den Prinzipien des Verfahrensrechts. Die Menschenrechtskonvention (Artikel 6 Abs. 3 lit. c) gewährleistet ausdrücklich das Recht des Angeklagten auf Bestellung eines Verteidigers nach seiner Wahl. Im hohen Maße wird der Rechtsanwalt aber gerade auch außerhalb der Prozesse tätig, wenn er etwa seinen Mandanten bei der Vornahme von Rechtsgeschäften (Verträgen, Testamenten, Schadensregulierung bei Verkehrsunfällen usw.) berät oder wenn er rechtliche Konflikte außergerichtlich löst, so daß es nicht zum Prozeß kommt. Die wachsende Unübersichtlichkeit des Rechts bewirkt eine Zunahme der Einschaltung des Rechtsanwalts bereits im außer- und vorprozessualen Raum. Oft sind Rechtsanwälte bei Unternehmen als Syndikusanwälte angestellt ¹²¹.

In den letzten Jahren hat die Anzahl der Rechtsanwälte, Anwaltsnotare und Notare in der Bundesrepublik zugenommen. Auffallend ist die Diskrepanz zwischen der Zahl der Rechtsanwälte in beiden deutschen Staaten.

In der Bundesrepublik gibt es nur eine Art von Rechtsanwälten (Einheit der Advokatur), d. h. jeder Rechtsanwalt kann Klienten beraten und — notfalls — vor Gericht vertreten.

Übersicht 60

Rechtsanwälte und Notare in der Bundesrepublik

Stichtag 1. 1.	Rechtsanwälte	Anwaltsnotare	Notare
1963	14 111	5 119	736
1965	14 818	4 966	744
1967	15 308	5 235	758
1969	16 874	5 234	774
1971	18 240	5 358	802

Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 99.

Die Zulassung des Rechtsanwalts

651. Jeder Jurist, der mit Ablegung des zweiten Staatsexamens die Befähigung zum Richteramt erworben hat, kann Rechtsanwalt werden, und zwar in jedem Bundesland, unabhängig davon, wo er seine Prüfungen abgelegt hat (Grundsatz der Freizügigkeit). Bevor er jedoch als Rechtsanwalt tätig werden kann, muß er seine Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beantragen (§ 7 BRAO). Die Entscheidung über die Zulassung trifft die Landesjustizverwaltung (§ 11 Abs. 2 BRAO).

Die Zulassung des Rechtsanwalts erfolgt bei einem bestimmten Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und zwar bei dem Gericht, bei dem er die Zulassung beantragt hat. Aus dieser Bindung an ein bestimmtes Gericht (Grundsatz der Gerichtsgebundenheit [Lokalisation]) folgt, daß der Rechtsanwalt nur bei diesem Gericht tätig werden kann. Dieser Grundsatz gilt aber nur im Rahmen der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und auch dort nicht vor den Amtsgerichten.

Die Rechtsanwälte in einem Oberlandesgerichtsbezirk bilden eine Rechtsanwaltskammer. Jeder Rechtsanwalt muß Mitglied sein (Zwangsmitgliedschaft). Die Rechtsanwaltskammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und verwalten sich selbst (§ 62 BRAO). Teil der Selbstverwaltung ist die für die Rechtsanwälte bestehende Ehrengerichtsbarkeit. Sie hat darüber zu entscheiden, ob ein Rechtsanwalt seine Pflichten schuldhaft verletzt hat. Die Überprüfung des Verhaltens von Rechtsanwälten ist damit der Justizverwaltung entzogen; dies soll mit dazu beitragen, die gesetzlich gewährleistete Unabhängigkeit der Rechtsanwälte zu sichern.

b) Der Rechtsanwalt in der DDR

Rechtsanwaltskollegien als Träger der Rechtsberatung

652. Die Rechtsanwälte in der DDR werden als „gesellschaftliche Einrichtung der sozialistischen Rechtspflege“ angesehen ¹²². Ihre Funktion unterscheidet sich insofern von der des Anwalts in der Bundesrepublik. Der Rechtsanwalt in der DDR soll die sozialistische Gesetzlichkeit verwirklichen und

Kapitel VI

darf Interessen seiner Mandanten nur vertreten, wenn sie mit dieser Aufgabe und den gesellschaftlichen Interessen vereinbar sind. Andernfalls hat er das Mandat zurückzuweisen oder niederzulegen (für den Strafprozeß vgl. Kapitel Strafrecht). Der Eingliederung der Rechtsanwaltschaft in das sozialistische Rechtspflegesystem dient die Bildung von Anwaltskollegien¹²³. Mit der Aufnahme in ein Anwaltskollegium ist der Rechtsanwalt an allen Gerichten der DDR zugelassen.

Von den etwa 630 Rechtsanwälten in der DDR praktizieren etwa 160 als freie Anwälte. Neuzulassungen von Einzelanwälten werden in der DDR nicht vorgenommen. Mitglieder der Anwaltskollegien genießen gegenüber den Einzelanwälten verschiedene Vorrechte. So können in der DDR nur noch Mitglieder von Anwaltskollegien zum Pflichtverteidiger in Strafsachen bestellt und in Zivilverfahren beigeordnet werden. Zur Vertretung vor den Staatlichen Vertragsgerichten sind Einzelanwälte nicht zugelassen, und von staatlichen Organisationen und Betrieben werden sie nicht beauftragt. In verschiedenen Verfahren, so vor den Gesellschaftlichen Gerichten und den Kammern für Arbeitsrechtssachen der Kreisgerichte, sind Anwälte grundsätzlich nicht zugelassen.

In jedem Bezirk ist ein Anwaltskollegium gebildet worden, das am Sitz des Bezirksgerichts eine zentrale Verwaltungsstelle unterhält. Daneben besteht eine unterschiedliche Anzahl von Zweigstellen mit jeweils mehreren Anwälten. Das Anwaltskollegium wird von einem Vorstand geleitet, der von der Mitgliederversammlung auf zwei Jahre gewählt wird. Der Vorstand leitet die Geschäfte, kontrolliert die Arbeit der Mitglieder und übt die Disziplinar-gewalt aus. Die von der Mitgliederversammlung gewählte Revisionskommission überwacht das Haushaltsgebahren und die Beachtung der Statuten durch die Mitglieder. Die Mandanten sind in der Wahl des Anwalts, auch soweit dieser Mitglied eines Kollegiums ist, frei. Die Anwaltsgebühren werden grundsätzlich vom Anwaltskollegium eingezogen und nach Abzug anteiliger Verwaltungskosten (bis zu 40 %) sowie Steuern und Sozialgebühren den einzelnen Anwälten des Kollegiums überwiesen.

Die Anwaltskollegien unterstehen der Kontrolle des Ministeriums der Justiz, bei dem ein Beirat für Fragen der Rechtsanwälte und eine zentrale Revisionskommission eingerichtet wurde.

c) Notariat

Das Notariat in der Bundesrepublik

653. Der Notar ist unabhängiger Träger eines öffentlichen Amtes. Er ist auf dem Gebiet der vorsorgenden Rechtspflege tätig. Jeder Notar muß die Befähigung zum Richteramt besitzen (§ 5 BNotO). Eine Ausnahme bildet nur der württembergische Bezirksnotar.

Die Aufgaben des Notars liegen auf dem Gebiet der Beurkundung von Rechtsgeschäften und Verträgen, in der Beratung hinsichtlich deren Inhalts und in der

Entgegennahme von eidesstattlichen Versicherungen. Es gibt — neben den soeben genannten Bezirksnotaren — zwei Arten von rechtskundigen Notaren: die hauptberuflichen Notare („Nurnotariat“), die auf Lebenszeit bestellt sind, und die nebenberuflichen Notare, die gleichzeitig den Beruf eines Anwalts ausüben („Anwaltsnotariat“). In einem Gerichtsbezirk gibt es immer nur eine Art von Notaren (§ 3 Abs. 2 BNotO).

Das Staatliche Notariat in der DDR

654. Ein wesentlicher Teil der in der Bundesrepublik der freiwilligen Gerichtsbarkeit übertragenen Funktionen wird in der DDR vom Staatlichen Notariat wahrgenommen¹²⁵. Die auf Kreisebene gebildeten Staatlichen Notariate unterstehen dem Minister der Justiz, der die Notare beruft und abberuft. Die Staatlichen Notariate werden von den Kreisgerichten angeleitet. Die Notare erhalten — anders als die Mitglieder der Anwaltskollegien — einen Arbeitsvertrag und feste Vergütungen. Die Arbeit in den Notariaten organisiert deren Leiter. Zu den Aufgaben der Staatlichen Notariate zählen (§ 2 NotariatsverfahrensO):

- das Beurkundungs- und Beglaubigungswesen,
- alle in Zusammenhang mit der Errichtung, Verwahrung und Eröffnung eines Testaments oder Erbvertrages stehenden Angelegenheiten und sonstigen Nachlaßsachen.
- Vormundschafts- und Pflegschaftssachen für Volljährige,
- Hinterlegungen und Verwahrungen,
- Ersetzung zerstörter und abhanden gekommener Urkunden u. a.

Die Tätigkeit der Notare ist durch die Notariatsverfahrensordnung vom 16. November 1956 einheitlich geregelt. Danach ist der Notar zur unparteiischen Amtsausübung und Sachaufklärung verpflichtet und von der Amtsausübung ausgeschlossen, wenn seine Befangenheit zu befürchten ist. Gegen die Entscheidungen der Notare ist Beschwerde zum Kreisgericht gegeben. Der Minister der Justiz kann jede Entscheidung der Notare aufheben.

Die vor der Justizreform zugelassenen Einzelnotare blieben in der DDR auf ihre bisherigen Zuständigkeiten beschränkt. Neuzulassungen werden nicht mehr vorgenommen.

7. Prozeßgrundsätze

a) Bedeutung der Grundrechte im Prozeß

655. Nach dem Grundrechtsverständnis des Grundgesetzes sind die Grundrechte nicht unverbindliche Programmsätze, sondern unmittelbar geltendes Recht. Sie binden deshalb auch die Gerichte bei ihrer Anwendung des Rechts. In vielen Fällen ist es gerade Ziel des Prozesses, die Grundrechte des einzelnen Bürgers durchzusetzen. Das gerichtliche Verfahren und damit der Gang des Prozesses sind eben-

falls unmittelbar von den Grundrechten beeinflusst, so daß der Bürger auch gegenüber der Tätigkeit des Gerichts vollen Grundrechtsschutz genießt. Zusätzlich zu den allgemeinen Grundrechten hat das Grundgesetz außerdem noch besonders wichtige prozessuale Rechtspositionen zu Grundrechten erhoben. Schließlich enthält die Europäische Menschenrechtskonvention prozessuale Menschenrechte.

Auch in der DDR versteht man die in der Verfassung gewährleisteten Grundrechte als unmittelbar gelten-des Recht. Die Verfassung und die Verfahrensgesetze verpflichten das Gericht sowie die anderen staatlichen Verfahrensbeteiligten (Staatsanwalt, Untersuchungsorgane) zur Achtung der Grundrechte der Bürger im Prozeß (vgl. § 3 StPO DDR). Die andersartige Grundrechtsauffassung in der DDR, die in den Grundrechten in erster Linie Mitwirkungsrechte des Bürgers im Staat und nicht Schutz- und Abwehrrechte dem Staat gegenüber sieht, führt jedoch zu unterschiedlichen Auswirkungen im prozessualen Bereich. Insbesondere gibt es in der DDR keine Möglichkeit für den Rechtsunterworfenen, die Einhaltung der Grundrechte im Prozeß durch die Gerichte und andere staatliche Verfahrensbeteiligte von einer weiteren, dem Verfassungsgericht in der Bundesrepublik vergleichbaren Instanz überprüfen zu lassen.

b) Prozessuale Grundrechte

Rechtsweggarantie

656. Die für die gesamte Rechtspflege zentrale Rechtsweggarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG ist als Grundrecht ausgestaltet. Sie eröffnet dem Bürger damit als subjektiv-öffentliches Recht gegen jedes im Über-/Unterordnungsverhältnis durch den Staat („öffentliche Gewalt“) vorgenommene Handeln den Weg zu den Gerichten, notfalls zu den Zivilgerichten. Für den privatrechtlichen Gleichordnungsbereich ist dieser Bestimmung (in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip der Artikel 20 und 28 GG) der Grundsatz einer allgemeinen Rechtsweggarantie zu entnehmen. Ein dem Artikel 19 Abs. 4 GG vergleichbares „prozessuales Grundrecht“ auf gerichtlichen Rechtsschutz kennt die Gerichtsverfassung der DDR nicht. Dies beruht auf dem andersartigen Grundrechtsverständnis der DDR, kann jedoch u. a. auch als Folge der lange Zeit betonten allseitigen Identität persönlicher, gesellschaftlicher und staatlicher Interessen gesehen werden. Artikel 30 Abs. 3 Verf. gibt jedem Bürger zum Schutz seiner Freiheit und der Unantastbarkeit seiner Persönlichkeit einen „Anspruch auf die Hilfe der staatlichen und gesellschaftlichen Organe“. Ein allgemeiner Anspruch auf Recht durch die Gerichte folgt daraus nicht.

Gesetzlicher Richter

657. Ebenfalls mit Grundrechtscharakter ausgestattet ist das Recht auf den gesetzlichen Richter (Arti-

kel 101 Abs. 1 S. 2 GG) und das damit eng verbundene Verbot der Ausnahmegerichte. Damit sollen Manipulationen durch die Justizverwaltung, aber auch durch die Gerichte selbst ausgeschaltet werden.

Auch die Verfassung der DDR sieht vor, daß niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf (Artikel 101 Abs. 1). Dieser Grundsatz des gesetzlichen Richters wird in der DDR dahin verstanden, „daß im Interesse der gleichen und gerechten Behandlung der Bürger“ nur solche Richter urteilen dürfen, die kraft Gesetzes, d. h. auf Grund des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Verfahrensordnungen, zuständig sind. Die „Auswahl eines ‚strengeren‘ oder ‚milderen‘ Richters für einen bestimmten Fall“ soll damit verhindert werden¹²⁶. In der DDR läßt man vom Grundsatz des gesetzlichen Richters jedoch Ausnahmen zu. Der Gefahr willkürlicher Richterauswahl oder Sachentscheidung soll das Anleitungs- und Kontrollsystem der Rechtsprechung vorbeugen.

Rechtliches Gehör

658. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist wegen seiner Bedeutung für ein gerechtes Verfahren zum Grundrecht erhoben worden (Artikel 103 GG); er gewährt demjenigen, der von einer gerichtlichen Entscheidung betroffen sein kann, das Recht, sich zu dem streiterheblichen Sachverhalt und zu den entscheidungserheblichen Rechtsfragen vor Erlaß der Entscheidung zu äußern. Der Anspruch auf rechtliches Gehör soll sichern, daß der Verfahrensbeteiligte nicht bloßes Objekt des Prozesses ist, sondern als aktiv handelnde Person am Verfahren teilnimmt und sein Recht durchsetzt und verteidigt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat maßgeblich dazu beigetragen, daß heute dieses Grundrecht in allen Verfahrensarten zur Geltung kommt. Von allen vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Verstößen gegen prozessuale Grundrechte steht die Verletzung dieses Grundrechts an der Spitze¹²⁷. Eine immanente Beschränkung erfährt der Anspruch auf rechtliches Gehör allerdings in solchen Verfahren, deren notwendiges Ziel durch die Gewährung vorherigen Gehörs vereitelt würde, wie einstweilige Verfügungen und Anordnungen, Arrest, Haftbefehl, Beschlagnahme und Durchsuchung.

Auch in der DDR wird der Anspruch auf rechtliches Gehör in der Verfassung gewährleistet (Artikel 102 Abs. 1 Verf.) und als „Anspruch der Parteien, mit ihrem Sachvorbringen und ihrer Rechtsauffassung vom Gericht gehört zu werden“, verstanden. Das rechtliche Gehör soll dort dem gleichen Schutzzweck dienen, den Verfahrensbeteiligten die Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen und sich zu verteidigen. Einer teilweise weitergehenden Einschränkung als in der Bundesrepublik unterliegt dieser Grundsatz im Strafverfahren der DDR. So kennt z. B. die StPO DDR keinen Anspruch des Beschuldigten auf Anhörung durch den Staatsanwalt. (Zum Strafverfahren vgl. Kapitel Strafrecht.)

Kapitel VI

c) Einwirkungen allgemeiner Grundrechte auf den Prozeß

659. Die Bindung der Gerichtstätigkeit an die Grundrechte hat seit Inkrafttreten des Grundgesetzes zu einer außerordentlich starken Beeinflussung des Prozeßrechts durch die Grundrechte geführt. Die Grundrechte wurden im gesamten Bereich der Rechtspflege aktualisiert. Unter der Führung des Bundesverfassungsgerichts hat dies die Rechtsprechung bei der Entscheidung einzelner Fälle genauso getan wie der Gesetzgeber bemüht war, durch Schaffung grundrechtspräziser Vorschriften den Grundrechten zur Durchsetzung zu verhelfen. Maßgeblichen Anteil an diesem Ergebnis hat auch die Wissenschaft gehabt und das Prozeßrecht immer stärker mit verfassungsrechtlichen Erwägungen durchdrungen.

■ So kam die Rechtsprechung lange vor Inkrafttreten des Nichtehelichengesetzes zum Ergebnis, daß das nichteheliche Kind wegen des Gleichstellungssatzes in Artikel 6 Abs. 5 GG die verfahrensrechtliche Möglichkeit besitzt, seinen Vater feststellen zu lassen¹²⁸.

■ Angesichts der in Artikel 9 Abs. 3 GG niedergelegten Koalitionsfreiheit hat der Bundesgerichtshof § 50 Abs. 1 ZPO so ausgelegt, daß Gewerkschaften ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform im Zivilprozeßrecht aktiv parteifähig sind, d. h. ohne Beschränkung ihre Rechte als Kläger geltend machen dürfen.

■ Der Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG hat zu einer Verfeinerung des alten prozessualen Grundsatzes der „Waffengleichheit“ geführt und das Bundesverfassungsgericht veranlaßt, die Anwendung der Vorschriften über das Armenrecht weit auszulegen¹²⁹.

■ Soweit das Prozeßrecht die Grundrechte zulässigerweise einschränkt — wie dies insbesondere bei den klassischen Mitteln der strafprozessualen Beweissicherung und Beweisaufnahme der Fall ist — verpflichten nach einhelliger Ansicht die Grundrechte besonders zur Beachtung des Übermaßverbots, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und insgesamt zur Einhaltung des grundrechtlichen Wertsystems¹³⁰.

■ Das Strafprozeßrecht verbietet die Benutzung von „Lügendetektoren“, der Narkoanalyse und der Geständnisdrogen¹³¹.

■ Das Prozeßrecht läßt nicht zu, daß zur Aufklärung von Bagatelldelikten schwere körperliche Eingriffe vorgenommen werden¹³², daß gerichtliche Maßnahmen die Intimsphäre und die Menschenwürde verletzen¹³³ oder daß grundrechtswidrig erlangte Beweismittel in einem Urteil verwendet werden¹³⁴.

In der DDR verpflichten Verfassung und Verfahrensgesetze das Gericht und die staatlichen Strafverfolgungsorgane generell, die Grundrechte und die Würde des Menschen zu achten, die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Freiheitsentzug ständig zu überprüfen, und erklären Eingriffe nur soweit für zulässig, wie sie „unumgänglich“ sind¹³⁵. „Will-

kürliche und unangemessene Strafverfolgungshandlungen“ sollen danach unzulässig sein¹³⁶. Als unumgänglich wird eine Einschränkung der Persönlichkeit oder Freiheit des Bürgers angesehen, „wenn auf andere Weise der Schutz der Gesellschaft beziehungsweise des Bürgers nicht gewährleistet werden kann“¹³⁷. Aus diesen allgemeinen Grundsätzen wird auch in der DDR die Unzulässigkeit von Vernehmungsmethoden gefolgert, die die Menschenwürde verletzen, und die Aussageerpressung unter Strafe gestellt. Im einzelnen sind die verfassungsmäßigen Grenzen freiheitsbeschränkender Eingriffe der Staatsgewalt im gerichtlichen Verfahren in der DDR jedoch weniger konkretisiert als in der Bundesrepublik. So enthält die Strafprozeßordnung der DDR keine dem § 136 a der StPO der Bundesrepublik entsprechende Schutzvorschrift. Auch der Rechtsschutz gegen Untersuchungshaft ist in der DDR geringer, die Haftgründe sind dagegen weiter gefaßt als in der Bundesrepublik.

d) Prozessuale Waffengleichheit

Gleichheit vor dem Richter

660. Der Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG gilt auch im Prozeß und statet den herkömmlichen Grundsatz prozessualer Waffengleichheit in der Bundesrepublik mit Grundrechtsschutz aus.

Im Prozeß stehen die beiden Parteien ohne Rücksicht auf ein außerprozessuales Unterordnungsverhältnis auf der gleichen formalen Rechtsstellung, so daß etwa der Bürger im Verfahren gegen den Staat dieselben prozessualen Rechte besitzt wie der beklagte Staat. Die „Gleichheit vor dem Richter“¹³⁸ spiegelt sich in vielfältigen Einzelvorschriften wider. Wichtig sind etwa die Gleichheit bei den Angriffs- und Verteidigungsmitteln, bei der Wahrnehmung von Rechtsbehelfen, im Kostenrisiko (grundsätzlich hat jede Partei im Falle ihres Unterliegens die gesamten Kosten des Rechtsstreits zu tragen) und die gleichermaßen für beide Parteien geltende Verbindlichkeit des Richterspruchs. Auch der schon oben genannte Anspruch auf rechtliches Gehör ist wesentlicher Bestandteil der prozessualen Chancengleichheit.

Auch in der DDR wird die in der Verfassung garantierte Gleichheit (Artikel 20 Abs. 2 Verf.) im Sinne prozessualer Gleichheit der Verfahrensbeteiligten vor dem Richter verstanden. Im Verhältnis zwischen Bürger und Staat gilt dieser Grundsatz auch für die Ausnahmefälle, in denen sich in der DDR Bürger und Staat im gerichtlichen Verfahren gegenüberstehen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Gleichheit bei der Wahrnehmung von Rechtsbehelfen besteht jedoch insofern, als dem Staatsanwalt als Verfahrensbeteiligten nicht nur das Rechtsmittel des Protests, sondern auch der Rechtsbehelf der Kassation zu Gebote steht, während ein Bürger als Prozeßpartei die Kassation nicht beantragen, sondern nur beim Antragsberechtigten anregen kann.

Prozessuale und soziale Chancengleichheit

661. Jedes gerichtliche Verfahren ist mit Kosten für die betreffende Partei verbunden. Zwar ist die am

Ende erfolgreiche Partei rechtlich nicht mit den Kosten des Rechtsstreits belastet, weil sie ihre eigenen Kosten von der unterlegenen Partei ersetzt zu erhalten hat und auch sonst alle übrigen Kosten von dem Prozeßverlierer zu tragen sind¹³⁹. Dadurch ist aber nicht sichergestellt, daß die finanziell schwächere Partei dieselben prozessualen Chancen besitzt wie ihr vermögendere Prozeßgegner. Denn in den meisten Prozeßarten sind im voraus vom Kläger erst einmal Gerichtsgebühren zu entrichten. Auch der Rechtsanwalt wird regelmäßig erst nach Zahlung eines angemessenen Vorschusses tätig; im Verfahren mit Anwaltszwang muß jedoch die Partei einen Rechtsanwalt mit ihrer Vertretung betrauen, um überhaupt im Verfahren mitwirken zu können. Im übrigen ist es angesichts der Komplizierung des Rechtssystems auch in den Verfahren ohne Anwaltszwang üblich geworden, einen Rechtsanwalt mit der Vertretung zu beauftragen.

Das deutsche Prozeßrecht bemüht sich seit langem, die prozessuale Chancengleichheit auch als „soziale Waffengleichheit“ zu verstehen. Unter dem Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG und unter dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Abs. 1 GG hat diese Tendenz eine deutliche Verstärkung gefunden. Freilich läßt sich nicht leugnen, daß der sozial Schwächere eine schwächere Stellung in all den Bereichen hat, in denen durch Einsatz finanzieller Mittel eine bessere Prozeßführung möglich ist (z. B. Erstellung von naturwissenschaftlichen und sonstigen wissenschaftlichen Privatgutachten, Betrauung mehrerer Rechtsanwälte, Vereinbarung eines nicht der Kostentabelle entsprechenden Anwalts honorars, eigene Recherchen oder Einschaltung von Detektiven, Auskunftsbüros, Meinungsforschungsinstituten). Das Prozeßgesetz kann deshalb nur versuchen, durch absolute Rechtsgleichheit und durch einzelne Sonderinstitute die wirtschaftlichen Diskrepanzen einzudämmen und deren Einfluß auf Verfahren und Urteil weitgehend zurückzudrängen. Unter den folgenden Textziffern sind einzelne dieser Regelungen dargelegt.

In der DDR wird die prozessuale Chancengleichheit ebenfalls als Teil der sozialen Gleichheit verstanden. Die Rechtslehre in der DDR geht davon aus, daß man dort der sozialen Gleichheit mit der Umgestaltung zur sozialistischen Gesellschaftsordnung wesentlich nähergekommen sei. „In unserer sozialistischen Gesellschaftsordnung ist die Durchsetzung der Rechte der Bürger durch die Gerichte nicht abhängig von der Vermögenslage der an einem Rechtsstreit Beteiligten“¹⁴⁰. Das Kostenrecht der DDR soll der neuen Ordnung angepaßt werden. Grundsätzlich geht man jedoch auch in der DDR von vergleichbaren Kostenregelungen aus (Kostenvorschuß; Kostentragung durch Unterlegenen).

Von dem Grundsatz, daß die unterlegene Partei die Kosten zu tragen hat, kann in der DDR in Ehesachen abgewichen werden. Gemäß § 42 Abs. 1 FamVerfO hat das Gericht hier über die Kosten „unter Würdigung der im Urteil getroffenen Feststellung und der sonstigen Verhältnisse der Parteien“ zu entscheiden und kann nach seinem Ermessen einer Partei die gesamten Gerichtskosten auferlegen¹⁴¹.

662. Dem Streben nach einer sozialen Waffengleichheit dient die Freiheit von Gerichtskosten in bestimmten Verfahren, an denen typischerweise sozial Schwache beteiligt sind, etwa die Kostenfreiheit in Angelegenheiten der Sozialhilfe, Tuberkulosehilfe und sozialen Fürsorge für Kriegsoffer¹⁴² und im Verfahren vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit¹⁴³. Bei der Kostenfreiheit in Entschädigungssachen¹⁴⁴ spielt neben der sozialen Chancengleichheit auch der Gedanke der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts eine Rolle. Die Verfassungs- und die Menschenrechtsbeschwerde sind ebenfalls gerichtskostenfrei.

In der DDR ist eine Reihe von Verfahren gerichtskostenfrei: das Verfahren vor den Gesellschaftlichen Gerichten, das Einspruchsverfahren gegen Entscheidungen der Gesellschaftlichen Gerichte vor den Kreisgerichten, Arbeitsrechtssachen vor den staatlichen Gerichten. Keine Kosten entstehen den Parteien durch ein — ihnen nicht zur Disposition stehendes — Kassationsverfahren.

Armenrecht, Pflichtverteidiger

663. Die Freiheit von Gerichtskosten führt aber nicht zur angemessenen rechtskundigen Vertretung der sozial schwachen Partei. Mit dem klassischen Mittel des „Armenrechts“¹⁴⁵ versucht das Prozeßrecht, der sozialen Chancengleichheit näherzukommen. Vorläufige Gerichtskostenfreiheit und die Beordnung eines Rechtsanwalts auf Staatskosten sind die Folgen einer Bewilligung des Armenrechts. Im Strafprozeß besteht ein vergleichbarer Anspruch auf Stellung eines Pflichtverteidigers (§ 141 StPO). Jeder Rechtsanwalt ist zur Übernahme einer Vertretung bzw. Pflichtverteidigung verpflichtet und kann nur aus wichtigem Grund von dieser Verpflichtung befreit werden.

In der DDR kann eine Partei einstweilen von der Zahlung der Prozeßkosten befreit werden, sofern sie wirtschaftlich nicht in der Lage ist, diese Kosten zu tragen. In der DDR wird in diesem Zusammenhang anstelle des von der Zivilprozeßordnung verwendeten Ausdrucks Armenrecht von „einstweiliger Kostenbefreiung“ gesprochen¹⁴⁶. In Berufungssachen und erstinstanzlichen Sachen kann ein Rechtsanwalt beigeordnet werden, wenn dies notwendig erscheint. Hierfür kommen in der DDR nur Mitglieder eines Anwaltskollegiums in Frage¹⁴⁷.

Streitwertherabsetzung

664. Eine ähnliche Wirkung wie die Gewährung des Armenrechts hat die neuerdings in Wettbewerbsstreitigkeiten, im Aktienrecht und im gewerblichen Rechtsschutz eingeführte Streitwertherabsetzung¹⁴⁸. Da sich die Gerichts- und Anwaltsgebühren nach dem Streitwert richten, bewirkt eine solche Herabsetzung eine Verminderung der Kostenlast und damit des Kostenrisikos. Diese Streitwertherabsetzung soll der wirtschaftlich schwachen Partei das Kostenrisiko erträglich machen. Denn Prozesse mit sehr hohen Streitwerten sind in Wettbewerbs-

Kapitel VI

sachen, Verfahren des gewerblichen Rechtsschutzes sowie im Aktienrecht nicht selten, z. B. wenn wirtschaftlich starke Unternehmen mit Kleinbetrieben oder einzelnen Erfindern oder Arbeitnehmern prozessieren oder zwischen einzelner Aktionär und Aktiengesellschaft ein Prozeß anhängig ist. Prozesse ohne Streitwertherabsetzung können bei diesen Prozeßbeteiligten zum finanziellen Ruin führen.

In der DDR spielen Rechtsstreitigkeiten mit hohem und für einzelne Bürger als Streitparteien möglicherweise ruinösem Streitwert praktisch eine geringere Rolle als in der Bundesrepublik. Dies ergibt sich aus den andersartigen Rechtsgrundlagen der volkseigenen Wirtschaft und der geringen Bedeutung privaten Eigentums an Produktionsmitteln und seiner Durchsetzung im Zivilverfahren. Die Wirtschaftsrechtsstreitigkeiten sozialistischer Betriebe werden von dem Staatlichen Vertragsgericht verhandelt, für das besondere Kostenvorschriften gelten. Auch in der DDR kann unter Umständen der Streitwert bei Patentrechtsstreitigkeiten und in Ehesachen vom Gericht herabgesetzt werden ¹⁴⁹.

Feste Gebühren

665. Ein wesentlicher Bestandteil einer auch finanziell zu berechnenden Rechtspflege ist das seit Inkrafttreten der Reichsjustizgesetze am 1. Oktober 1879 und der Gebührenordnung für Rechtsanwälte im Jahre 1879 ¹⁵⁰ eingeführte System fester Gebührensätze. Die Kosten der Inanspruchnahme des Gerichts, wie auch der Tätigkeit des Anwalts, richtet sich hierbei nach dem Streitwert; auf Grund von festgelegten Tabellen läßt sich sowohl die Höhe der Gerichtskosten als auch der Betrag des Anwaltshonorars errechnen. Außerdem werden kostenmäßige Gleichheit erreicht und überhöhte Honorarforderungen unterbunden. Bei der Höhe der Gebühren ging bereits der Gesetzgeber des vorigen Jahrhunderts davon aus, daß einerseits zu niedrige Gebühren „leichtsinniges Prozessieren“ begünstigen, andererseits zu hohe Prozeßkosten das Recht zum „Privileg der Begüterten“ ¹⁵¹ machen könnten, weshalb eine Gebührenordnung geschaffen wurde, die am Streitwert orientiert ist und nicht am konkreten Arbeitsaufwand von Gericht und Anwalt. Entscheidend für ein Prozessieren gerade um kleinere, aber für den einzelnen Bürger wichtige Streitwerte ist das Verbot des Erfolgshonorars (d. h. eines bei Prozeßsieg erhöhten und aus der Klageforderung zu zahlenden Honorars) und die Kostentragung durch den unterlegenen Gegner. Dieses System beherrscht auch heute noch das Kostenrecht — soweit nicht die bisher dargelegten Prinzipien der Kostenfreiheit und des Armenrechts eingreifen. Unwägbarkeiten verursachen allerdings immer wieder die nicht vorhersehbaren Kosten für Zeugen und — vor allem — für Sachverständige sowie die niemals im voraus zu berechnende Dauer der Prozesse und die Möglichkeit, daß der einzelne Prozeß in höhere und von dort wieder zurück in untere Instanzen gelangt.

In der DDR gelten in Zivilverfahren dieselben Kostengrundsätze wie in der Bundesrepublik ¹⁵². Die Kostenberechnung erfolgt auf der Grundlage der

entsprechenden Kostengesetze bzw. der Gebührenordnung für Rechtsanwälte. Die neue Verfahrensordnung der DDR sieht eine Neuordnung des Kostenrechts vor, hält jedoch am Prinzip der Abhängigkeit der Gebühren vom Streitwert fest. Für die Kostenbelastung der streitenden Parteien in der DDR ist zu berücksichtigen, daß vor den Kreisgerichten als den allgemeinen Eingangsgerichten mit umfassender Zuständigkeit unabhängig vom Wert der Streitsache kein Anwaltszwang besteht.

In Strafverfahren werden in der DDR keine Gerichtskosten erhoben. Diese Regelung soll den Verurteilten von größeren Kostenbelastungen freistellen. Der Verurteilte trägt die Auslagen des Verfahrens. Diese sind die Kosten, „die dem Staatshaushalt während der Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens für die Entschädigung von Zeugen, Vertretern der Kollektive, Sachverständigen und Pflichtverteidigern, für Post-, Fernsprech- und Telegrammgebühren sowie für ähnliche Zwecke oder für die Veröffentlichung der Entscheidung entstehen, wenn diese Auslagen 3 Mark übersteigen“ (§ 362 Abs. 2 StPO DDR). Die weiteren Aufwendungen der Untersuchungsorgane und des Staatsanwalts zur Durchführung des Ermittlungsverfahrens gehören nicht zu den Auslagen in diesem Sinne. Verurteilten, die nicht Bürger der DDR sind, können auch die weiteren durch die Strafverfolgung einschließlich des Vollzugs der Untersuchungshaft und der Strafe entstandenen Auslagen auferlegt werden (§ 364 Abs. 4 StPO DDR).

Soziales Prozeßrecht

666. Im sozialen Rechtsstaat der Bundesrepublik muß das Prozeßrecht nicht nur im finanziellen Bereich den sozial schwächeren Prozeßbeteiligten stützen. Auch außerhalb der Kostenfrage hat das Prozeßrecht darauf zu achten, daß es nicht an der sozialen Wirklichkeit vorbeigeht. Der Gesetzgeber bemüht sich ständig, diesem Anliegen zu dienen.

■ Wegen der Möglichkeit einseitiger zivilrechtlicher Schiedssprüche hat der Gesetzgeber eine Schiedsgerichtsbarkeit in Mietsachen und in Arbeitsstreitigkeiten untersagt ¹⁵³.

■ Um den im Mietprozeß siegreichen Mieter nicht unter das Damoklesschwert neuer Kündigungen zu stellen, ist der Antragsgrundsatz eingeschränkt und das Gericht im § 308 a ZPO verpflichtet worden, die Dauer und die Bedingungen des weiterbestehenden Mietverhältnisses auszusprechen ¹⁵⁴.

■ Zunehmend hat der Gesetzgeber die prozessuale Vertragsfreiheit bei der Bestimmung des zuständigen Gerichts eingeschränkt. Im Mietrecht ist es nicht mehr zulässig, ein anderes Gericht anzurufen als dasjenige, in dessen Bezirk der Wohnraum sich befindet (§ 29 a ZPO); beim Abzahlungs-(Raten-)kauf ist der frühere außerordentliche Mißstand beseitigt worden, daß am Sitz des oft weit entfernten Verkäufers der Rechtsstreit anhängig gemacht werden konnte. § 6 a AbzG schreibt das Wohnsitzgericht des Käufers vor ¹⁵⁵.

- Seit langem geht das deutsche Prozeßrecht von einer Belehrungs- und Aufklärungspflicht des Richters gerade gegenüber der nicht durch einen Rechtsanwalt vertretenen Partei aus (§ 139 ZPO).

In der DDR wird die soziale Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse als wesentliche Aufgabe des gerichtlichen Verfahrens verstanden. In diesem Zusammenhang gewinnt die Aufklärungs- und Fragepflicht des Richters gemäß § 139 ZPO im Zivilverfahren der DDR zentrale Bedeutung; sie wird als „eine der wichtigsten Bestimmungen des Zivilprozeßrechts, die die Ermittlung der objektiven Wahrheit ermöglichen“, angesehen¹⁵⁶. Ziel der Aufklärungs- und Hinweispflicht des Gerichts, die sich im Verfahrensrecht der DDR aus den § 139 Abs. 1 und 2 ZPO; § 2 FamVerfO, § 30 Abs. 2 ArbeitsgerichtsO ergibt, ist es, die Parteien anzuhalten, die Erklärungen abzugeben oder Anträge zu stellen, „die erforderlich sind, um ihren sachlichen Anliegen, soweit es begründet ist, auch nachkommen zu können“. Eine solche aktive Prozeßführung des Gerichts wird als „staatliche Leitung zur Unterstützung der Parteien, damit sie ihre Rechte voll wahrnehmen können“, verstanden¹⁵⁷.

e) Die Öffentlichkeit

667. In der Bundesrepublik ist grundsätzlich jede mündliche Verhandlung vor Gericht öffentlich. Eine Ausnahme bildet das Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit. Das Prinzip der Öffentlichkeit soll — zusammen mit dem Grundsatz der Mündlichkeit und Unmittelbarkeit — das Vertrauen und den Kontakt zur Justiz verstärken und eine Kontrolle durch die Allgemeinheit ermöglichen. In Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Öffentlichkeit von Strafverfahren und bei Prozessen über zivilrechtliche Ansprüche ausdrücklich verankert worden. Tatsächlich werden die meisten Prozesse von der Öffentlichkeit nicht weiter registriert. Aufsehererregende Streitfragen oder bekannte Prozeßbeteiligte ziehen andererseits das Interesse der Öffentlichkeit in hohem Maße auf sich, so daß es nicht selten zu Gefahren für das Persönlichkeitsrecht der Prozeßbeteiligten kommt. In bestimmten Verfahren bestehen allerdings zum Schutz der Intimsphäre (bei Ehescheidungen, Kindschaftssachen, Entmündigungen) oder des jungen Menschen (Jugendstrafsachen) Ausnahmen vom Prinzip der Öffentlichkeit¹⁵⁸. Ebenfalls kann die Öffentlichkeit eingeschränkt werden aus Gründen der Sittlichkeit, des Staatsschutzes oder zum Schutz von wichtigen Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (§ 172 GVG).

668. In der DDR ist der Grundsatz der Öffentlichkeit für alle Gerichtsverfahren, einschließlich der Eheverfahren und Jugendstrafverfahren, vorgesehen. Man sieht darin sowohl eine „unerläßliche Voraussetzung für umfassende aktive Teilnahme der Werktätigen an der Rechtspflege“ als auch für die Kontrolle der Rechtsprechung durch die Werktätigen und die Entfaltung der erzieherischen Wirkung des Prozesses. Zur Intensivierung dieser Öffentlichkeitswirkungen des Verfahrens sollen in

der DDR Gerichtsverhandlungen vor einer erweiterten und organisierten Öffentlichkeit dienen. Eine solche organisierte Öffentlichkeit kann z. B. aus Mitgliedern eines Betriebes, einer Genossenschaft oder eines Wohnbezirkes bestehen, vor denen dann die Verhandlung außerhalb des Gerichtsgebäudes, also etwa im Betrieb, stattfindet¹⁵⁹. Von geeigneten Verfahren soll das Gericht den Organisationen und Kollektiven (z. B. Gewerkschaften, Betriebsleitungen), „die von der Strafsache berührt werden“, rechtzeitig Mitteilung machen, damit diese teilnehmen und sich auf die Teilnahme vorbereiten können. Zur Erhöhung der gesellschaftlichen Wirksamkeit eines Verfahrens kann das Gericht auch Bürger aus dem Arbeits- oder Wohnbereich des Angeklagten zur Anwesenheit in der Hauptverhandlung auffordern (§ 209 StPO DDR). Demselben Ziel dient auch die Auswertung abgeschlossener Verfahren in Diskussionen, an denen Mitglieder des Gerichts beteiligt werden können. Das Oberste Gericht der DDR sieht die Öffentlichkeit des Verfahrens auch dann als gewahrt an, „wenn durch die Teilnahme ausschließlich solcher Zuhörer anderer Interessenten nicht mehr zugelassen werden können“¹⁶⁰. Aus bestimmten Gründen (Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sittlichkeit, Nachteile für die Erziehung eines jugendlichen Angeklagten, Gefährdung der Staatssicherheit, Geheimhaltung bestimmter Tatsachen) kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Justiz und Presse

669. In der Bundesrepublik ist die Herstellung von Ton-, Rundfunk-, Fernseh- und Filmaufnahmen über die Gerichtsverhandlung zum Zweck der Veröffentlichung verboten (§ 169 S. 2 GVG). Damit sollen Schauprozesse ausgeschlossen, der Persönlichkeitschutz der Prozeßbeteiligten realisiert und vor allem die Wahrheitsfindung des Gerichts und die Äußerungen der Verfahrensbeteiligten nicht durch die Anwesenheit dieser Massenmedien beeinträchtigt werden. Jenseits dieser Grenze zeigt sich ein deutliches Bemühen der Rechtspflegeinstanzen, dem Informationsanspruch der Presse auch im prozessualen Bereich zunehmend gerecht zu werden. Bei den größeren Justizbehörden sind eigene Justizpressestellen eingerichtet worden. Ist bei den einzelnen Prozessen mit einem starken Zuhörerandrang zu rechnen, werden regelmäßig für die Vertreter der Presse besondere Plätze reserviert, um eine uneingeschränkte Prozeßberichterstattung zu ermöglichen. Eine Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Pressevertreter oder bestimmter Presseorgane bei der Zulassung in den Sitzungssaal ist unstatthaft. Um eine publizistische Information sicherzustellen, können selbst bei einem Ausschluß der Öffentlichkeit Pressevertreter zugelassen werden (§ 175 Abs. 2 GVG). Die Möglichkeit der Prozeßberichterstattung wird von den Zeitungen und Zeitschriften in der Bundesrepublik weitgehend genutzt. Neben der Darstellung lokaler und überregional interessierender Prozesse widmet sich die Presse auch der Judikatur der obersten Gerichte und berichtet ausführlich über die Rechtsprechung der Bundesverfassungsgerichte und der Obersten Gerichtshöfe des Bundes.

Kapitel VI

In der DDR hat die Presse im Interesse der Unterrichtung der Öffentlichkeit das Recht, in öffentlich durchgeführten Hauptverhandlungen anwesend zu sein und über deren Verlauf zu berichten. Dasselbe gilt, abweichend von der Bundesrepublik, auch für Rundfunk und Fernsehen. Dies soll jedoch nicht gelten, sofern dadurch der Verhandlungsablauf, die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten oder die Erziehungsziele der Hauptverhandlung gefährdet werden.

Der Vorsitzende ist in diesen Fällen berechtigt, festzulegen, in welchem Umfang Film-, Fernseh- oder Rundfunkaufnahmen sowie Fotos gemacht werden dürfen¹⁶¹. Andererseits wirken sich die wesentlichen Einschränkungen der Pressefreiheit in der DDR auch auf die Möglichkeit der Presse zur Gerichtsberichterstattung aus (vgl. dazu Kapitel Verfassung und Staatsrecht). Insbesondere wird dadurch westlichen Journalisten die Gerichtsberichterstattung aus der DDR unter Umständen erschwert oder unmöglich gemacht.

f) Das Prinzip der Mündlichkeit

670. Das Prinzip der Mündlichkeit dient den praktischen Zwecken der Konzentration und Beschleunigung des Verfahrens und ermöglicht es, sofort zum Vorbringen der anderen Beteiligten Stellung zu nehmen. Das Mündlichkeitsprinzip gilt nach dem Gesetzestext in allen Verfahrensarten mit Ausnahme der Freiwilligen Gerichtsbarkeit. Im Zivilprozeß hat das Prinzip jedoch durch die Bezugnahme auf vorbereitende Schriftsätze oder den häufig geübten Verzicht auf mündliche Verhandlung außerordentlich an Bedeutung verloren, so daß faktisch die Schriftlichkeit des Verfahrens herrscht. Darin liegt eine Mitursache zu der oft erheblichen Verlängerung der Verfahrensdauer. Reformbestrebungen¹⁶² versuchen, der gesetzgeberischen Intention wieder näher zu kommen und das Gewicht der mündlichen Verhandlungen durch bessere Vorbereitung, durch Ladung von Zeugen und Sachverständigen zum ersten Termin und durch Anordnung des persönlichen Erscheinens der Parteien zu beleben mit dem Ziel, auch Zivilprozesse auf Grund einer „Hauptverhandlung in Zivilsachen“ zu entscheiden.

In der DDR kommt dem Grundsatz der Mündlichkeit als Voraussetzung für eine öffentliche Erziehungswirkung des Gerichtsverfahrens eine besondere Bedeutung zu. Im Interesse der Verfahrenskonzentration und Beschleunigung wird in der DDR angestrebt, einen Prozeß nach Möglichkeit in einer einzigen mündlichen Verhandlung zum Abschluß zu bringen. Dem soll eine gründliche Vorbereitung der Verhandlung und Sachaufklärung durch das Gericht dienen. Zur Intensivierung der mündlichen Verhandlung wird die regelmäßige persönliche Teilnahme der Parteien angestrebt¹⁶³.

g) Das Unmittelbarkeitsprinzip

671. Das Prinzip der Unmittelbarkeit bedeutet, daß das Gericht Verhandlung und Beweisaufnahme ohne die Einschaltung von Mittelspersonen durchführen

muß. Es wird aber ebenfalls stark eingeschränkt durch die Einschaltung von ersuchten und beauftragten Richtern und von Einzelrichtern und durch den außerhalb des Strafprozesses zulässigen Richterwechsel vor Ende der mündlichen Verhandlung, so daß Reformbestrebungen auch hier eine Stärkung der im Gesetz an sich vorgesehenen Unmittelbarkeit unterstützen.

Auch in der DDR gilt das Prinzip der Unmittelbarkeit der Verhandlungen und Beweisaufnahme. Für die Verhandlung wie für die Beweisaufnahme läßt das Verfahrensrecht der DDR verschiedene Ausnahmen zu. So können Aussagen des Angeklagten oder eines Zeugen, die in einem Protokoll über eine frühere Vernehmung enthalten sind, durch Verlesen zum Gegenstand der Beweisaufnahme gemacht werden, auch wenn es sich dabei nicht um richterliche Protokolle, sondern solche einer Vernehmung durch ein Untersuchungsorgan oder einen Staatsanwalt handelt¹⁶⁴. In der Bundesrepublik darf dagegen die Vernehmung eines Zeugen nur in bestimmten Ausnahmefällen und durch Verlesen ausschließlich richterlicher Protokolle ersetzt werden. Besondere Bedeutung in der Gerichtspraxis der DDR besitzt diese Durchbrechung des Unmittelbarkeitsgrundsatzes im politischen Strafverfahren.

h) Beratungsgeheimnis einschließlich der dissenting opinion

672. Das Beratungsgeheimnis soll die Richter vor sachfremden Einflüssen und Rücksichtnahmen schützen. Im Anschluß an ausländische Vorbilder wird die Einführung einer „*dissenting opinion*“ diskutiert¹⁶⁵. Unter ihr wird die Bekanntgabe der abweichenden Meinung der überstimmten Richter verstanden. Als Argumente für eine Einführung der *dissenting opinion* werden vor allem angeführt: Stärkung der Richterpersönlichkeit, Personifizierung der Justiz, Transparenz des Entscheidungsvorganges, Sammlung von Argumenten und damit vor allem Einfluß auf die Rechtsfortbildung. Gegen die Einführung der *dissenting opinion* wird z. B. vorgebracht: Gefahr für die Unabhängigkeit der Richter, insbesondere, soweit diese nicht Richter auf Lebenszeit sind oder eine Beförderung anstreben, verstärkte Einflußmöglichkeit der Personalpolitik auf den Inhalt der Entscheidungen, Kontrolle der Richter durch die Interessengruppen, denen sie angehören, Pressionen durch die Öffentlichkeit, Verflachung der Beratung. Die *dissenting opinion* ist eingeführt beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof, beim Bremischen Staatsgerichtshof und neuerdings auch beim Bundesverfassungsgericht.

In der DDR wird im Beratungs- und Abstimmungsgeheimnis „eine wichtige Garantie für die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der Richter sowie für die Autorität, Überzeugungskraft und gesellschaftliche Wirksamkeit ihrer Entscheidungen“¹⁶⁶ gesehen. Richter und Schöffen können ihre abweichende Meinung schriftlich niederlegen; sie wird verschlossen zu den Akten genommen und steht

nur den an der Urteilsfällung und später mit der Sache befaßten Richtern zur Einsicht offen (§ 180 Abs. 3 StPO DDR). Nur die Beratungen der Gesellschaftlichen Gerichte in der DDR sind öffentlich.

i) Einfluß der Prozeßparteien auf den Prozeß — Individualinteressen im Prozeß

673. Im Prozeßrecht der Bundesrepublik stehen auch außerhalb der grundrechtlichen Garantien die individuellen Interessen der Prozeßbeteiligten sehr im Vordergrund.

Der Dispositionsgrundsatz erkennt die Befugnis der Prozeßparteien an, selbst über den Beginn eines gerichtlichen Verfahrens zu entscheiden (Antragsgrundsatz) oder durch Klage- oder Rechtsmittelrücknahme, durch Verzicht, Anerkenntnis oder Erledigungserklärung sein Ende herbeizuführen. Mit dem Dispositionsgrundsatz hängt die prozessuale Vertragsfreiheit zusammen, durch die es den Parteien weithin ermöglicht wird, das Prozeßgeschehen zu beeinflussen, vor allem den Rechtsstreit durch Vergleich oder beiderseitige Erledigungserklärung zu beenden. Der Dispositionsgrundsatz gilt in allen gerichtlichen Verfahren bei der Einlegung von Rechtsbehelfen. Auch wenn die jeweilige Prozeßordnung sonst den Einfluß der Beteiligten auf das Verfahren zurückdrängt, entscheiden allein sie darüber, inwieweit sie von einem Rechtsmittel Gebrauch machen wollen.

Der Dispositionsgrundsatz und die prozessuale Vertragsfreiheit werden im Ehe- und Kindschaftsverfahren, in der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und in den Verwaltungsgerichtsbarkeiten durch die materiell-rechtliche Beschränkung der Verfügungsbefugnis der Parteien begrenzt. Für den Strafprozeß sind sie nur im Privatklageverfahren von Bedeutung. Soweit die Dispositionsbefugnisse bestehen, ermöglichen sie den Parteien vor allem eine gütliche Einigung. Die Prozeßordnungen betrachten es als Aufgabe des Gerichts, zum Schutz des Rechtsfriedens in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Einigung der Parteien hinzuwirken, so daß tatsächlich auch viele gerichtliche Verfahren mit einem Prozeßvergleich oder ähnlichen Vereinbarungen enden. Einzig in der Strafgerichtsbarkeit ist es wegen der fast vollständig fehlenden Verfügungsbefugnis ausgeschlossen, in solcher Weise den Prozeß zu beenden. Hier gibt es nur in Bagatellsachen und in Staatsschutzstrafsachen derartige Beendigungsmöglichkeiten.

In der DDR übt der Richter zur Erreichung der gesellschaftsbezogenen Prozeßzwecke den beherrschenden Einfluß auf den Prozeß aus. Der Einfluß der Prozeßparteien wird dadurch teilweise eingeschränkt. Den Parteien steht in Zivil- und Familiensachen grundsätzlich die Dispositionsbefugnis über den Beginn des gerichtlichen Verfahrens (durch Klageantrag) und über seine Beendigung (durch Klage- oder Rechtsmittelrücknahme) zu. In Arbeitsrechtssachen kann eine Klage- oder Rechtsmittelrücknahme das Verfahren nur beenden, wenn das

Gericht dies für sachdienlich hält und bestätigt (§ 43, § 48 AGO). Vergleiche, von der Prozeßrechtslehre in der DDR als „Einigungen“ bezeichnet, sind sowohl in Arbeits- wie in Familienrechtssachen ebenfalls nur mit Bestätigung des Gerichts zulässig (§ 41 AGO; § 20 FamVerfO). Auch in der Praxis des allgemeinen Zivilverfahrens, das eine derartige Vorschrift noch nicht kennt, nehmen die Gerichte nur solche Vergleiche der Parteien zu Protokoll, die den „Prinzipien der Rechtsordnung“ in der DDR entsprechen¹⁶⁷, ohne damit immer eine genaue Kontrolle über den Vergleichsinhalt auszuüben. Die künftige Verfahrensordnung wird alle Einigungen der Parteien von der Bestätigung des Gerichts abhängig machen und damit die einverständliche Beendigung des Prozesses der Parteidisposition entziehen, um in jedem Falle die Übereinstimmung der individuellen Einigung der Parteien mit den Grundsätzen des sozialistischen Rechts zu prüfen.

Vom Grundsatz, daß der Verfahrensbeginn von dem Klageantrag einer Partei abhängt, kennt das Verfahrensrecht der DDR eine Ausnahme in Arbeitsrechtssachen, in denen dem Staatsanwalt ein selbständiges Klageantragsrecht zusteht. Ob eine entsprechende Regelung künftig auf alle Zivil- und Familiensachen — ausgenommen Ehescheidungsachen — ausgedehnt werden wird, ist noch offen¹⁶⁸.

j) Verhandlungsgrundsatz — Untersuchungsgrundsatz

674. Im Zivilprozeß und im arbeitsgerichtlichen Urteilsverfahren obliegt es grundsätzlich den Parteien, den entscheidungserheblichen Stoff zu ermitteln, in den Prozeß einzuführen und Beweismittel beizubringen. Alle übrigen Verfahren werden vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht, der das Gericht verpflichtet, die entscheidungserheblichen Tatsachen selbst zu ermitteln¹⁶⁹. In Ehesachen gilt der Untersuchungsgrundsatz für ehefreundliche Tatsachen; in Kindschaftssachen kann der Anfechtungskläger den Untersuchungsgrundsatz auf „kindschaftsfreundliche“ Tatsachen beschränken. In Entmündigungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz uneingeschränkt.

In der DDR ist es grundsätzlich Sache des Gerichts, im Zusammenwirken mit den Parteien entsprechend dem zentralen Prinzip der Wahrheitsforschung zur Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit den entscheidungserheblichen Sachverhalt zu ermitteln. Dieser Grundsatz ist, anders als in der Bundesrepublik, nicht nur im Arbeits- und im Familienverfahren, sondern auch im Zivilverfahren zu beachten. Während das Gericht sich im Arbeits- und im Familienverfahren aller Beweismittel, deren es zur Entscheidung bedarf, auch von Amts wegen und ohne Beweisantrag der Parteien bedienen kann, gilt dies für das Zivilverfahren gegenwärtig noch mit der einen Ausnahme, daß Zeugen nicht von Amts wegen geladen werden dürfen¹⁷⁰. Doch hat der Richter bereits jetzt in Ausübung seiner Aufklärungs- und Hinweispflicht und insbesondere auf Grund der Be-

Kapitel VI

weisanregungen des unter Umständen im Zivilverfahren mitwirkenden Staatsanwalts oder eines Vertreters eines gesellschaftlichen Kollektivs regelmäßig die Möglichkeit, die erforderlichen Zeugenbeweise vorzunehmen. Die neue Verfahrensordnung wird diesen Untersuchungsgrundsatz für alle Verfahren vorschreiben. An das Sachvorbringen der Parteien ist das Gericht nicht gebunden. Es hat jedoch im Rahmen ihrer Anträge zu entscheiden und darf nur in Arbeitsrechtssachen über den Klageantrag hinausgehen.

k) „Jura novit curia“ — Sachverständigenproblematik

675. Das Gericht hat alle streiterheblichen Rechtsätze in freier Forschungstätigkeit selbst zu ermitteln. Eine Ausnahme gilt für Satzungsrecht und ausländisches Recht. Soweit das Recht der DDR mit dem Recht der Bundesrepublik formell übereinstimmt, wird es als inländisches, im übrigen aber überwiegend wie ausländisches Recht behandelt, für das der Grundsatz „*jura novit curia*“ nicht gilt ¹⁷¹.

Die für die Beurteilung des Sachverhalts erforderliche Kenntnis von Erfahrungssätzen kann vom Richter oft nicht verlangt werden. Ihrer Vermittlung dient der Sachverständigenbeweis. Anders als der Zeuge ist der Sachverständige auch im Geltungsbereich des Verhandlungsgrundsatzes vom Gericht von Amts wegen beizuziehen. Die Komplexität der Sachverhalte und besonders die Entwicklung in allen Wissenschaften haben seit Kriegsende zu einer verstärkten Hinzuziehung von Sachverständigen geführt. Diese Tendenz ist nicht unproblematisch, weil sie oftmals zu einer Überbewertung des Sachverständigengutachtens und damit zu einem Zurückdrängen des Richtereinflusses führt. Nach der Prozeßordnung ist der Sachverständige aber nur „Gehilfe“ des Richters ¹⁷².

l) Fachspruchkörper: Laienrichterelement

676. Um die häufige Zuziehung von Sachverständigen zu vermeiden und die Verantwortung für die Entscheidung beim Richter zu belassen, geht das Gerichtsverfassungsrecht den Weg, in besonderen Fällen (z. B. Richter in Handelssachen, ehrenamtliche Richter in der Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit, Beisitzer in Landwirtschaftssachen, technische Richter am Bundespatentgericht) dem Gericht die notwendige Sachkunde durch Laienrichter zu vermitteln. Bei den Gerichten der Arbeitsgerichtsbarkeit steht die Teilhabe der Sozialpartner an der Rechtsprechung im Vordergrund, ebenso bei der Berufs- und Disziplinargerichtsbarkeit mit der Einschaltung berufs-zugehöriger Beisitzer der Gedanke der Selbstverwaltung und Selbstreinigung. Daneben dürfte aber in beiden Fällen auch die Vermittlung der jeweiligen Sachkunde und Berufserfahrung eine Rolle spielen. Darüber hinaus wird die Entwicklung besonderer Sachkenntnis und damit die Entbehrlichkeit von Sachverständigen auch durch die Bildung besonderer Fachspruchkörper für bestimmte Spezialgebiete erreicht.

In der DDR ist man bestrebt, dem Gericht außer mit Hilfe von Sachverständigen durch ein umfassendes System der Information und Zusammenarbeit mit anderen zentralen und örtlichen Staatsorganen die zur Entscheidung erforderliche Sachkunde zu vermitteln. Darüber hinaus soll diese Zusammenarbeit zu einer verstärkten gesellschaftlichen Wirksamkeit der gerichtlichen Tätigkeit führen.

Das Bedürfnis nach sachkundiger Beratung der Richter zur Vorbereitung auf grundsätzliche Entscheidungen in Konkretisierung der Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit anderen Staatsorganen hat zur Bildung von „Konsultativräten“ beim Obersten Gericht der DDR geführt ¹⁷³. Es wird erwogen, derartige Beratungsorgane auch für die Bezirksgerichte einzurichten. Daneben soll für bestimmte Rechtsbereiche dem Gericht die notwendige Sachkunde auch durch Angehörige des Gerichts selbst vermittelt werden, so durch die sachkundigen Schöffen der Kammern und Senate für Arbeitsrechtssachen, die Patentrichter und die sachkundigen Mitglieder der Militärgerichte. Durch gezielte Schöffenwahl und Schulung ist man bemüht, möglichst sachkundige Schöffen für die Mitwirkung an der Rechtsprechung zu gewinnen.

m) Die Nachprüfbarkeit im Instanzenzug

677. Entscheidungen von Gerichten in der Bundesrepublik sind regelmäßig in einem Instanzenzug nachprüfbar.

Die Nachprüfung im Instanzenzug dient sowohl der Richtigkeit im Einzelfall als auch der Rechtsfortbildung und der Sicherung der Rechtsprechungseinheit. Die Zulässigkeit von Rechtsmitteln, insbesondere die Zulässigkeit der Revision, wird häufig durch das Erfordernis eines bestimmten Mindeststreitwerts oder durch die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Zulassung oder einer Divergenz gegenüber der Entscheidung eines anderen, höheren Gerichts beschränkt.

In der DDR können die Prozeßparteien und der Staatsanwalt durch Einlegen von Rechtsmitteln regelmäßig die Nachprüfung gerichtlicher Entscheidungen in einer zweiten Instanz veranlassen. Ausgenommen hiervon sind die erstinstanzlichen Entscheidungen des Obersten Gerichts. Diese Nachprüfung durch Rechtsmittelgerichte soll ähnlich wie in der Bundesrepublik gleichermaßen der sachlichen Richtigkeit wie der Rechtsfortbildung und Wahrung der Rechtseinheit dienen. Die Zulässigkeit eines Rechtsmittels ist in der DDR nicht an einen bestimmten Mindeststreitwert gebunden.

n) Rechtskraft und deren Durchbrechung (z. B. Wiederaufnahme, Kassation).

678. Ziel jedes gerichtlichen Verfahrens ist die rechtskräftige Entscheidung. Der Eintritt der Rechtskraft verhindert die Fortsetzung des Verfahrens und macht den Inhalt der ergangenen Entscheidung für die Verfahrensbeteiligten auch in anderen Streitig-

keiten bindend. Die Wiederholung desselben Streits ist unzulässig. Das Institut der Rechtskraft dient dem Rechtsfrieden und der Rechtssicherheit. Das Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit kennt im allgemeinen nur die verfahrensbeendende, formelle Wirkung der Rechtskraft.

Der Durchbrechung der Rechtskraft und der erneuten Verhandlung der gleichen Streitsache dient das nur in den ausdrücklich im Gesetz erwähnten Fällen statthafte Wiederaufnahmeverfahren. Das Wiederaufnahmeverfahren kann nur von Beteiligten des Vorprozesses oder deren Rechtsnachfolgern betrieben werden, also insbesondere nicht von einem am Verfahren nicht beteiligten staatlichen Kontrollorgan. Es kann nur auf Tatsachen gestützt werden, die im Vorprozeß nicht vorgebracht werden konnten, also niemals auf eine neue Würdigung der Rechtsfragen gerichtet sein. Damit dient die Wiederaufnahme der Korrektur vor allem von denjenigen Fehlurteilen, die auf einer fehlerhaften Tatsachengrundlage ergangen sind. Zum Teil ist eine Wiederaufnahme allerdings auch bei sehr schweren Verfahrensverstößen möglich. Eine Aufhebung rechtskräftiger Entscheidungen ist im übrigen nur im Wege der Verfassungsbeschwerde bei Grundrechtsverstößen des Gerichts möglich. Sonstige Beseitigungsmöglichkeiten — vergleichbar der Kassation der DDR — gibt es deshalb im Prozeßrecht der Bundesrepublik nicht.

In der DDR ist die Durchbrechung der Rechtskraft nicht nur in einer Wiederaufnahme des Verfahrens in den vorgesehenen Fällen, die, anders als in der Bundesrepublik, von den Parteien nur angeregt werden kann und vom Staatsanwalt zu beantragen ist, sondern auch im Wege des Kassationsverfahrens möglich. Der außerordentliche Rechtsbehelf der Kassation steht ebenfalls nicht den Prozeßparteien zur Verfügung. Diese können jedoch — was praktisch häufig geschieht — die Kassation bei den antragsberechtigten Organen „anregen“. Antragsberechtigt sind die Präsidenten des Obersten Gerichts und der Bezirksgerichte und der Generalstaatsanwalt sowie die Staatsanwälte der Bezirke. Die Kassation ist in Straf- und Zivilsachen nur innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft zulässig, zugunsten des Verurteilten jedoch auch nach Ablauf dieser Frist. Sie kann — in Strafsachen — erfolgen, wenn die Entscheidung auf einer Verletzung des Gesetzes beruht, im Strafausspruch gröblich unrichtig ist oder ihre Begründung unrichtig ist, in Zivilsachen außerdem, wenn die Entscheidung „der Gerechtigkeit gröblich widerspricht“¹⁷⁴.

In der Kassation wird in der DDR ein wichtiges Mittel zur Anleitung der Rechtsprechung und zur Durchsetzung der sozialistischen Gesetzmäßigkeit gesehen¹⁷⁵. Einen Kassationsgrund kann auch die Verletzung von Verfahrensvorschriften, wie z. B. des rechtlichen Gehörs, bilden. Jedoch wird einschränkend eine Kassationsbedürftigkeit meist nur dann angenommen, wenn ein derartiger Verstoß Einfluß auf das Ergebnis der Entscheidung hatte. Auch Kassationsentscheidungen können in einem erneuten Kassationsverfahren aufgehoben werden.

8. Rechtspflegebeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR

a) Rechtshilfe

679. In Bereich der Rechtshilfe behandeln die Gerichte in der Bundesrepublik die DDR grundsätzlich nicht als Ausland.

In Strafsachen gilt das Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen vom 2. Mai 1953 (BGBl. III Nr. 312-3). Nach ihm bedürfen alle Rechtshilfeakte, mit Ausnahme der Strafregisterauskunft, der Genehmigung des zuständigen Generalstaatsanwalts. Die Genehmigung ist zu verweigern, wenn die Gewährung von Rechtshilfe dem Zweck eines Bundesgesetzes widersprechen würde oder wenn die Rechtshilfe nicht im Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen steht¹⁷⁶. Die Überstellung wegen einer mit Todesstrafe bedrohten Handlung ist nur dann zulässig, wenn gewährleistet ist, daß die Todesstrafe nicht vollstreckt wird.

Auf dem Gebiet der Zivilgerichtsbarkeit ist die Leistung von Rechtshilfe gegenüber Gerichten der DDR durch den *ordre public* der Bundesrepublik beschränkt. Zur Konkretisierung dieser Grenzen wird § 2 des Rechts- und Amtshilfegesetzes, das an sich nur für Strafsachen gilt, entsprechend angewandt, so daß auch hier die Gewährung von Rechtshilfe ausgeschlossen ist, wenn sie dem Zweck eines Bundesgesetzes widersprechen würde, wenn Bedenken bestehen, daß von der Rechtshilfe nicht im Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen Gebrauch gemacht wird oder wenn zu befürchten ist, daß dem Betroffenen aus der Gewährung der Rechtshilfe erhebliche Nachteile erwachsen, die im Widerspruch zu rechtsstaatlichen Grundsätzen stehen.

In der DDR ist eine spezielle gesetzliche Grundlage für die Rechtshilfe von Gerichten der DDR gegenüber der Bundesrepublik nicht geschaffen worden.

Die zwischenstaatliche Rechtshilfe durch Gerichte der DDR gegenüber anderen ausländischen Staaten regelt eine Rundverfügung des Ministers der Justiz der DDR von 1965. Danach sind Rechtshilfeersuchen, die weder auf Grund von Rechtshilfeverträgen noch über den diplomatischen Weg geleitet werden, vor Erledigung dem Ministerium der Justiz vorzulegen. Rechtshilfe auf außervertraglicher Grundlage wird danach nur von den Kreisgerichten geleistet. Die Erledigung ist abzulehnen, wenn sie „die Hoheitsrechte oder die Sicherheit der DDR beeinträchtigen oder den Grundlagen der Rechtsordnung der DDR widersprechen“ würde¹⁷⁷.

Da nach Ansicht der DDR die Bundesrepublik als Ausland anzusehen ist, soll dieser Grundsatz in entsprechender Weise auch bei der Erledigung von Vollstreckungsersuchen aus der Bundesrepublik und Berlin (West) angewendet werden.

In einer weiteren Rundverfügung aus dem Jahre 1969 hat das Ministerium der Justiz der DDR den Rechtshilfeverkehr der Gerichte und staatlichen

Kapitel VI

Notariate der DDR mit Gerichten der Bundesrepublik und West-Berlins ausschließlich durch Vermittlung des Ministeriums der Justiz der DDR für zulässig erklärt. Rechtshilfeersuchen der Bundesrepublik und aus Berlin (West) an die DDR können nach dieser Rundverfügung nur über das Bundesministerium der Justiz oder die Landesjustizministerien in der Bundesrepublik an das Ministerium der Justiz der DDR gerichtet werden.

Infolgedessen sind Rechtshilfeersuchen, die von Gerichten der Bundesrepublik unmittelbar den Gerichten der DDR übermittelt wurden, unerledigt zurückgeschickt worden. Auch soweit die Ersuchen über die Landesjustizverwaltungen der Bundesländer an die DDR gerichtet waren, ist — im Widerspruch zur obengenannten Rundverfügung von 1969 — eine Erledigung nicht erfolgt.

b) Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen

680. Entscheidungen von Gerichten der DDR werden in der Bundesrepublik grundsätzlich als wirksam und damit auch als vollstreckbar betrachtet.

In Zivil- und Arbeitsrechtssachen sind die Entscheidungen von Gerichten der DDR in entsprechender Anwendung der für ausländische Entscheidungen geltenden Bestimmungen inzident (d. h. im Laufe eines anhängigen Verfahrens) auf ihre Wirksamkeit zu prüfen (§ 328 Nr. 1 bis 4 ZPO). Anders als bei ausländischen Zivilurteilen gibt es ein prinzipiales (d. h. selbständiges) Anerkennungsverfahren für DDR-Urteile nur in Berlin (West)¹⁷⁸. Durch die Rechtshängigkeit eines Verfahrens in der DDR wird in der Bundesrepublik der Einwand der Rechtshängigkeit begründet, soweit ein in diesem Prozeß ergehendes Urteil in der Bundesrepublik wirksam wäre.

In Strafsachen hingegen ist die Behandlung von DDR-Urteilen eher dem Verfahren gegenüber ausländischen Entscheidungen vergleichbar¹⁷⁹. Die Vollstreckung der von DDR-Gerichten verhängten Strafen bedarf in der Bundesrepublik der Genehmigung des zuständigen Generalstaatsanwalts. Die Genehmigung orientiert sich an den schon dargelegten Prinzipien der Rechtshilfe; sie ist demnach zu erteilen, wenn die Strafe ihrer Art und Höhe nach rechtsstaatlichen Grundsätzen angemessen ist und nicht dem Zweck eines Bundesgesetzes widerspricht. Auf Antrag des Generalstaatsanwalts kann das zuständige Oberlandesgericht trotz Rechtshängigkeit oder Rechtskraft des Verfahrens vor DDR-Gerichten die Strafverfolgung in der Bundesrepublik für zulässig erklären, wenn die Behörden der Bundesrepublik die Überstellung abgelehnt haben oder wenn diese von den Behörden der DDR nicht beantragt wurde. Im Falle der rechtskräftigen Entscheidung durch ein Gericht der DDR dürfen Art und Höhe der Strafe nicht zum Nachteil des Betroffenen geändert werden. Eine Strafverbüßung außerhalb der Bundesrepublik ist anzurechnen. Ein in der DDR Verurteilter kann beim zuständigen Generalstaatsanwalt die Feststellung beantragen, daß die

Vollstreckung in der Bundesrepublik ganz oder teilweise unzulässig wäre.

Urteile in Zivilsachen von Gerichten anderer Staaten sind in der DDR nur wirksam, wenn sie gemäß § 328, § 722, § 723 ZPO anerkannt und für vollstreckbar erklärt sind. Dieser Grundsatz gilt in der DDR auch für Entscheidungen von Gerichten der Bundesrepublik oder aus Berlin (West). Eine Ausnahme hiervon gilt für Entscheidungen über die Scheidung oder Nichtigkeit einer Ehe. In diesen Fällen sind Entscheidungen der Gerichte der Bundesrepublik oder West-Berlins ohne Anerkennung wirksam, sofern nicht der Minister der Justiz der DDR auf Antrag festgestellt hat, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für die Wirksamkeit nicht gegeben sind¹⁸⁰.

Strafurteile der Bundesrepublik werden in der DDR unterschiedlich behandelt und in der Regel nicht anerkannt und vollstreckt. In einzelnen Fällen ist einem Ersuchen der Bundesrepublik um Überstellung eines in der Bundesrepublik verurteilten Täters zur Strafvollstreckung von seiten der DDR stattgegeben worden. Die rechtskräftige Verurteilung eines Täters durch ein Gericht der Bundesrepublik hindert nicht eine nochmalige Strafverfolgung in der DDR. Eine bereits außerhalb der DDR vollzogene Strafe ist bei nochmaliger Verurteilung in der DDR anzurechnen (§ 80 Abs. 2 StGB DDR).

c) Anerkennung von Urkunden und juristischen Prüfungen

681. In der Bundesrepublik gelten im Bereich des Urkundenwesens die Behörden der DDR als deutsche Behörden¹⁸¹. Urkunden von Notaren und Notariaten der DDR bedürfen keiner Legalisation.

Im juristischen Ausbildungswesen sind kaum noch Elemente einer deutschen Einheit festzustellen. Als Prüfungen im Sinne von § 5 DRiG, die Voraussetzungen für die Befähigung zum Richteramt sind, gelten nur Examen, die im Geltungsbereich des Deutschen Richtergesetzes, also in der Bundesrepublik und Berlin (West), abgelegt sind. Prüfungen, die in der DDR nach Inkrafttreten des Richtergesetzes (1. Juli 1962) abgelegt wurden, sind in der Bundesrepublik und in West-Berlin nicht anerkennungsfähig. Soweit Prüfungen vor Inkrafttreten des Richtergesetzes abgelegt wurden, kommt es im Einzelfall darauf an, ob sie hinsichtlich Studium, Vorbereitungsdienst und Prüfungsanforderungen unter § 2 a. F. GVG fallen. Für Examen, die nach der Umgestaltung der Juristenausbildung 1952 in der DDR abgelegt wurden, wird die Anerkennung allgemein abgelehnt. In der DDR verbrachte Studiensemester gelten nicht als Inlandssemester im Sinne des § 5 Abs. 2 DRiG und werden wegen des besonderen Charakters der dortigen Juristenausbildung auch nicht als Auslandssemester auf die Mindeststudiendauer angerechnet¹⁸².

Urkunden von Notaren der Bundesrepublik werden in der DDR anerkannt.

Seit der grundlegenden Neuordnung der juristischen Ausbildung in der DDR im Jahre 1953, der Abschaffung des zweiten juristischen Examens und der Einführung der Diplomprüfung kommt eine Anerkennung in der Bundesrepublik abgelegter juristischer Prüfungen in der DDR nicht mehr in Betracht.

d) Freizügigkeit der Anwaltschaft

682. Nach dem im Recht der Bundesrepublik gelten den Lokalisierungsprinzip muß jeder Rechtsanwalt bei einem bestimmten Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugelassen sein. Damit ist die Zulassung an einem Gericht im Geltungsbereich der Bundesrechtsanwaltsordnung, also in der Bundesrepublik oder in Berlin (West), gemeint. Die Bundesrechtsanwaltsordnung schließt allerdings nicht aus, daß ein in der DDR tätiger Rechtsanwalt zugleich bei einem Gericht der Bundesrepublik oder West-Berlins zugelassen ist. Diese Möglichkeit wird aber fast unterbunden durch das Erfordernis der nach dem Recht der Bundesrepublik zu beurteilenden Befähigung zum Richteramt und vor allem durch die Pflicht des Rechtsanwalts, im betreffenden Oberlandesgerichtsbezirk zu wohnen und am Ort des Gerichts, an dem er zugelassen ist, eine Kanzlei zu errichten. Diese Residenzpflicht kann von in der DDR tätigen Rechtsanwälten erfüllt werden, wenn sie in Ost-Berlin wohnen, dort ihre Kanzlei errichtet haben und bei einem Gericht in den Berliner Westsektoren zugelassen sind, da in diesem Fall Groß-Berlin als Gerichtsort und Wohnsitz gilt.

Die Zulassung eines Rechtsanwalts in der DDR gilt für alle Gerichte innerhalb der DDR¹⁸³. Ein in der Bundesrepublik zugelassener Rechtsanwalt ist grundsätzlich nicht berechtigt, in der DDR aufzutreten. Von den für Groß-Berlin zugelassenen Anwälten aus Berlin (Ost) sind einige berechtigt, in Berlin (West) aufzutreten.

Anmerkungen zu Kapitel VI

¹ Erst durch die sogenannte Notstandsverfassung ist die Möglichkeit eines allerdings begrenzten justizlosen Bereiches geschaffen worden, in dem es höchstens zu einer Überprüfung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit kommen kann; vgl. Artikel 10 Abs. 2 GG i. d. F. des Gesetzes vom 24. Juni 1968, BGBl., I, S. 709 sowie BVerfGE 30, S. 1 ff.

² Für die Gerichtsverfassung und das Prozeßrecht sind folgende Bestimmungen des Bundesrechts von Bedeutung, die ganz überwiegend erst unter dem Grundgesetz erlassen worden sind:

Bundesverfassungsgericht

- Bundesverfassungsgerichtsgesetz vom 12. März 1951 i. d. F. vom 3. Februar 1971, BGBl., III, Nr. 1104 — 1.

Gemeinsamer Senat

- Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968, BGBl., I, S. 661.

Gesetze über Rechtspflegeberufe

- Deutsches Richtergesetz vom 8. September 1961, BGBl., III, Nr. 301 — 1.

- Richterwahlgesetz vom 28. August 1950, BGBl., III, Nr. 301 — 2.
- Rechtspflegergesetz vom 5. November 1969, BGBl., III, Nr. 302 — 2.
- Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959, BGBl., III, Nr. 303 — 8.
- Bundesnotarordnung vom 24. Februar 1961, BGBl., III, Nr. 303 — 1.
- Gesetz zur Verhütung von Mißbräuchen auf dem Gebiet der Rechtsberatung vom 13. Dezember 1935, BGBl., III, Nr. 303 — 12.

Ordentliche Gerichtsbarkeit

- Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 i. d. F. vom 12. September 1951, BGBl., III, Nr. 300 — 2.
- Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1871, BGBl., III, Nr. 300 — 1.
- Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877 i. d. F. vom 17. Dezember 1965, BGBl., III, Nr. 312 — 2.
- Jugendgerichtsgesetz vom 4. August 1953, BGBl., III, Nr. 451 — 1.
- Zivilprozeßordnung vom 30. Januar 1877 i. d. F. vom 12. September 1950, BGBl., III, Nr. 310 — 4.
- Gesetz über Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung vom 24. März 1896 i. d. F. vom 20. Mai 1898, BGBl., III, 310 — 14.
- Konkursordnung vom 10. Februar 1887 i. d. F. vom 20. Mai 1898, BGBl., III, Nr. 312 — 4, §§ 71 bis 238.
- Vergleichsordnung vom 26. Februar 1935, BGBl., III, Nr. 311 — 1, §§ 115 bis 121.
- Patentgesetz vom 5. Mai 1936 i. d. F. vom 2. Januar 1868, BGBl., III, Nr. 420 — 1, §§ 36 b ff.
- Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965, BGBl., III, Nr. 440 — 1, §§ 112 bis 119.
- Gebrauchsmustergesetz vom 5. Mai 1936 i. d. F. vom 2. Januar 1968, BGBl., III, Nr. 421 — 1, §§ 10 f.
- Warenzeichengesetz vom 5. Mai 1936 i. d. F. vom 2. Januar 1968, BGBl., III, Nr. 423 — 1, § 13.
- Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb vom 7. Juni 1909, BGBl., III, Nr. 43 — 1, §§ 23 a bis 27.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 i. d. F. vom 3. Januar 1966, BGBl., III, Nr. 703 — 1, §§ 51 bis 96.
- Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen vom 29. Juni 1956, BGBl., III, Nr. 316 — 1.
- Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Mai 1898 i. d. F. vom 20. Mai 1898, BGBl., III, Nr. 315 — 1.
- Grundbuchordnung vom 24. März 1897 i. d. F. vom 5. August 1936, BGBl., III, Nr. 360 — 1, §§ 71 bis 81, §§ 88 f., §§ 104 bis 107, § 110, § 114.
- Wohnungseigentumsgesetz vom 15. März 1951, BGBl., III, Nr. 403 — 1, §§ 43 ff.
- Grundstücksverkehrsgesetz vom 28. Juli 1961, BGBl., III, Nr. 7810 — 1, §§ 18 ff.
- Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, BGBl., III, Nr. 213 — 1, §§ 157 ff.
- Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen vom 21. Juli 1953, BGBl., III, Nr. 317 — 1.
- Personenstandsgesetz vom 8. August 1957, BGBl., III, Nr. 211 — 1, §§ 45 ff.

Allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit

- Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960, BGBl., III, Nr. 340 — 1.
- Wehrpflichtgesetz vom 28. September 1969, BGBl., III, Nr. 50 — 1, §§ 32 bis 35.
- Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955, BGBl., III, Nr. 2035 — 1.

Kapitel VI

Finanzgerichtsbarkeit

- Finanzgerichtsordnung vom 6. Oktober 1965, BGBl., III, Nr. 350 — 1.

Arbeitsgerichtsbarkeit

- Arbeitsgerichtsgesetz vom 3. September 1953, BGBl., III, Nr. 320 — 1.
- Kündigungsschutzgesetz vom 10. August 1951 i. d. F. vom 25. August 1969, BGBl., III, Nr. 800 — 2, §§ 4 ff.

Sozialgerichtsbarkeit

- Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953, BGBl., III, Nr. 330 — 1.

³ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, BGBl., 1952, II, S. 686.

⁴ Zum Rechtsprechungs-begriff s. Textziffer 571, 572. Vgl. Das Zivilprozeßrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Autorenkollektiv, Leitung H. Nathan, 1. Band, 1957, S. 47; Zivilrecht der DDR, Heft 18, Zivilprozeßrecht (1), Humboldt-Universität zu Berlin, Autorenkollektiv, Gesamted. H. Kietz - N. Mühlmann, 2. Aufl. 1967, S. 74 ff.

⁵ § 28 des Gesetzes über die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften vom 3. Juni 1959, GBl., I, S. 577; § 17 Abs. 2 der VO über die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften vom 21. November 1963, GBl., 1964, II, S. 17, dazu OG vom 9. Dezember 1969, NJ 1970, S. 92.

⁶ Vgl. § 59 des Patentgesetzes für die DDR vom 6. September 1950, GBl., S. 989, i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 31. Juli 1963, GBl., I, S. 121, und des Anpassungsgesetzes vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 242; ferner die VO über das Patentgericht von 1951 sowie die 2. DVO zum GVG DDR von 1965.

⁷ Vgl. OG Urteil vom 9. Juli 1954, NJ 1954, S. 573 ff.; ferner W. Ulbricht, Die Rolle des sozialistischen Staates bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus, StuR 1968, S. 1750.

⁸ Vgl. § 20 Erlaß des Staatsrates der DDR über die Wahlen zur Volkskammer und zu den örtlichen Volksvertretungen der DDR (Wahlordnung) vom 31. Juli 1963, GBl., I, S. 99, i. d. F. des Erlasses vom 2. Juli 1965, GBl., I, S. 143. „Entsprechend den gesellschaftlichen Bedürfnissen“, so führt der Verfassungskommentar der DDR, II, S. 441, aus, „können den Gerichten durch Gesetz weitere Aufgaben zugeordnet werden. Z. B. ist die Entscheidung darüber, ob ein Bürger wahlberechtigt ist, also eine Frage des Staatsrechts, den Gerichten übertragen worden.“ Der Entwurf der neuen Zivilverfahrensordnung der DDR sieht hierfür das „besondere Verfahren“ vor; dazu H. Kietz, NJ 1970, S. 176 ff.

⁹ § 38 Abs. 3 und 4 GVG DDR; § 5 VerfehlungsVO vom 1. Februar 1968, GBl., II, S. 89;

¹⁰ Vgl. G. Lehmann - H. Weber, Theoretische Grundfragen der sozialistischen Rechtspflege, NJ 1969, S. 609; Verf. Komm., II, S. 442 ff.

¹¹ Vgl. Erlaß des Staatsrates über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger vom 20. November 1969, GBl., I, S. 239, und das Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. Juni 1971, GBl., II, S. 465.

¹² Zu den wesentlichen Rechtsgrundlagen des Justizrechts der DDR gehören:

Staatliche Gerichtsbarkeit

- Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege vom 4. April 1963, GBl., I, S. 21;
- Gesetz über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (Gerichtsverfas-

sungsgesetz) vom 17. April 1963, GBl., I, S. 45, geändert durch: Einführungsgesetz zum StGB und zur StPO der DDR vom 12. Januar 1968, GBl., I, S. 97, durch das Gesetz über die Gesellschaftlichen Gerichte vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 229, und durch das Gesetz über die Änderung des GVG vom 17. Dezember 1969, GBl., 1970, I, S. 5; 1. DVO zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 8. Juni 1963, GBl., S. 385; 2. DVO zum Gerichtsverfassungsgesetz — Zuständigkeit der Gerichte in Warenzeichen- und Geschmacksmustersachen — vom 8. März 1965, GBl., II, S. 243, i. d. F. des Gesetzes zur Änderung des Warenzeichengesetzes vom 15. November 1968, GBl., I, S. 357;

- Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Stellung und die Aufgaben der Gerichte für Militärstrafsachen (Militärgerichtsordnung) vom 4. April 1963, GBl., I, S. 71, i. d. F. des EG zum StGB und zur StPO der DDR vom 12. Januar 1968, GBl., I, S. 97;

- Verordnung über die Errichtung des Patentgerichtes vom 21. Mai 1951, GBl., S. 483, i. d. F. der Angleichungsverordnung vom 4. Oktober 1952, GBl., S. 988;

- Anordnung Nr. 3 über die örtliche Zuständigkeit der Senate und Kammern für Arbeitsrechtsachen bei den Bezirks- bzw. Kreisgerichten vom 10. September 1965, GBl., II, S. 669;

- Anordnung über die Voraussetzungen und die Durchführung des Disziplinarverfahrens gegen Richter der Deutschen Demokratischen Republik — Disziplinarordnung — vom 9. November 1963, GBl., II, S. 777.

Gesellschaftliche Gerichte

- Gesetz über die Gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik — GGG — vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 229;

- Erlaß des Staatsrates der DDR über die Wahl und Tätigkeit der Konfliktkommissionen — Konfliktkommissionsordnung — vom 4. Oktober 1968, GBl., I, S. 287;

- Erlaß des Staatsrates der DDR über die Wahl und Tätigkeit der Schiedskommissionen — Schiedskommissionsordnung — vom 4. Oktober 1968, GBl., I, S. 299;

Gerichtsverfahren

- Verordnung zur Angleichung von Verfahrensgrundsätzen auf dem Gebiet des Zivilrechts an das Gerichtsverfassungsgesetz (Angleichungsverordnung) vom 4. Oktober 1952, GBl., S. 988;

- Verordnung zur Anpassung der Bestimmungen über das gerichtliche Verfahren in Familiensachen an das Familiengesetzbuch der DDR (Familienvorverfahrensordnung) vom 17. Februar 1966, GBl., II, S. 171;

- Gesetz zur Änderung und Ergänzung strafrechtlicher und verfahrensrechtlicher Bestimmungen vom 17. April 1963, GBl., I, S. 65;

- Verordnung über die Tätigkeit der Kreis- und Bezirksarbeitsgerichte (Arbeitsgerichtsordnung) vom 29. Juni 1961, GBl., II, S. 271;

- Strafprozeßordnung der DDR vom 12. Januar 1968, GBl., I, S. 49;

- Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch und zur Strafprozeßordnung der DDR vom 12. Januar 1968, GBl., I, S. 97;

- Erste Durchführungsverordnung zum Einführungsgesetz zum StGB und zur StPO — Verfehlungsverordnung — vom 1. Februar 1968, GBl., II, S. 89;

- Der von einer Kommission des Ministerrats der DDR zur Ausarbeitung des sozialistischen Zivil-

gesetzbuches fertiggestellte „Erste Entwurf eines Gesetzes über das gerichtliche Verfahren in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtssachen“ ist Mitarbeitern der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, der Rechtsanwaltschaft und den rechtswissenschaftlichen Sektionen der Universitäten zur Diskussion zugänglich gemacht worden; vgl. dazu die Ausführungen des Justizministers der DDR, K. Wünsche, NJ 1970, S. 161 ff.

Nichtrichterliche Rechtspflegeorgane und Verfahren

- Verordnung über das Statut des Ministeriums der Justiz vom 18. Januar 1968, GBl., II, S. 75;
- Gesetz über die Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963, GBl., I, S. 57;
- Verordnung über die Errichtung und Tätigkeit des Staatlichen Notariats vom 15. Oktober 1952, GBl., S. 1055, i. d. F. der Notariatsverfahrensordnung vom 16. November 1956;
- Verordnung über die Übertragung der Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 15. Oktober 1952, GBl., S. 1057;
- Gesetz über das Verfahren des Staatlichen Notariats — Notariatsverfahrensordnung — vom 16. November 1956, GBl., I, S. 1288;
- Verordnung über die Bildung von Kollegien der Rechtsanwälte vom 15. Mai 1953, GBl., S. 725, i. d. F. der ÄndVO vom 18. März 1954, GBl., S. 311, der ÄndVO vom 22. März 1958, GBl., I, S. 311, und der VO zur Übertragung der Tätigkeit der Justizverwaltungsstellen des Ministeriums der Justiz vom 30. Mai 1963, GBl., II, S. 373.

Vgl. die Zusammenfassung der Rechtsgrundlagen bei H. Roggemann (Hrsg.), Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten, 1971; sowie Die Gesetzgebung der DDR, 1971.

- ¹³ Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts vom 18. Juni 1957, BGBl., 1957, I, S. 609.
- ¹⁴ BGHZ 26, S. 349 (352 ff.): „Herrenreiterfall“; Urteil vom 14. Februar 1968.
- ¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache III/1237.
- ¹⁶ Z. B. BGHZ 35, S. 363 (S. 365 ff.): „Ginsengwurzel“, Urteil vom 19. September 1961; BGHZ 39, S. 124 (S. 127 ff.): „Fernsehansagerin“, Urteil vom 5. März 1963; BGH, NJW 1962, S. 1004 f.: „Doppelmörder“, Urteil vom 5. Januar 1962; BGH, NJW 1963, S. 904 f.: „Gerichtsberichterstattung“, Urteil vom 5. März 1963; BGH, NJW 1965, S. 685 f.: „Soraya“, Urteil vom 8. Dezember 1964; BGH, NJW 1965, S. 1374 ff.: „Wie uns die anderen sehen“, Urteil vom 15. Januar 1965.
- ¹⁷ R. Hermann - R. Schüsseler, Inhalt und Bedeutung der Unabhängigkeit des Richters in der DDR, NJ 1963, S. 131. Vgl. auch H. Toeplitz, Die grundlegenden Aufgaben der Gerichte bei der Verwirklichung der sozialistischen Verfassung, NJ 1969, S. 33. Dazu ferner H. Roggemann, Zur Funktion der Justiz in der DDR, Recht und Politik 1971, S. 126.
- ¹⁸ Vgl. K. A. Bettermann, Rechtsprechung, rechtsprechende Gewalt, in: Evangelisches Staatslexikon, 1966, Sp. 1711.
- ¹⁹ BVerfGE 22, S. 73 ff.
- ²⁰ Bettermann (Anm. 18), Sp. 1718 ff.
- ²¹ BVerfGE 22, S. 77.
- ²² Vgl. § 42 DRiG: „Ein Richter ist zu einer Nebentätigkeit (Nebenamt, Nebenbeschäftigung) nur in der Rechtspflege und der Gerichtsverwaltung verpflichtet“.
- ²³ Verf. Komm., II, S. 441.

- ²⁴ Zivilrecht der DDR, Zivilprozeßrecht (Anm. 4), S. 10; S. 14.
- ²⁵ Vgl. NJ 1962, S. 756; 1963, S. 133; Verf. Komm., II, S. 458 f.
- ²⁶ Beginnend mit BVerfGE 4, S. 416 ff.
- ²⁷ Vgl. die Gemeinsame Anweisung des Ministeriums der Justiz und des Präsidenten des Obersten Gerichts zur Leitung der Schöffentätigkeit vom 1. Dezember 1970, NJ, Beilage 1/71, Ziff. 2.3.
- ²⁸ Nur das BVerfG besitzt eine Verfahrensautonomie; G. Zembsch, Verfahrensautonomie des Bundesverfassungsgerichts, 1971.
- ²⁹ Vgl. dazu H.-M. Pawlowski, Aufgabe des Zivilprozesses, ZZP 80 (1967), S. 345; H. F. Gaul, Zur Frage nach dem Zweck des Zivilprozesses, AcP 168 (1968), S. 27; O. Jauernig, Materielles Recht und Prozeßrecht, JuS 1971, S. 329.
- ³⁰ Stein-Jonas-Pohle, Einleitung C, II—III.
- ³¹ Vgl. § 45 Abs. 2, § 77 S. 2, § 92 Abs. 1 S. 1 ArbGG; § 546 Abs. 2 S. 1 ZPO; § 137 GVG; § 43, § 150 Nr. 1; § 162 SozGG; § 11 Abs. 4, § 115 Abs. 2 FGO; § 11 Abs. 4, § 132 Abs. 2 S. 1 VwGO.
- ³² W. Henckel, Vom Gerechtigkeitswert verfahrensrechtlicher Normen, 1966.
- ³³ Zum Problem des Konflikts in der Verfassungsordnung der DDR vgl. H. Roggemann, Die Verfassung der DDR, 1970, S. 71 ff.; P.-Ch. Ludz, Parteilichkeit im Wandel, 3. Aufl. 1970, S. 3 ff.
- ³⁴ Vgl. dazu U.-J. Heuer, Demokratie und Recht, 1965, S. 116 ff.
- ³⁵ Vgl. die Zusammenstellung der Gesetze in Anm. 2. Die Landesgesetzgeber haben nur im Bereich der Landesverfassungsgerichtsbarkeit, der Disziplinargerichtsbarkeit über Landesbeamte und der Streitigkeiten aus dem Personalvertretungsrecht eigene Verfahrensgesetze erlassen.
- ³⁶ Vgl. dazu Übersicht 55 bis 58.
- ³⁷ So das Bundesverwaltungsgericht gem. § 50 VwGO, das Bundessozialgericht gem. § 39 Abs. 2 S. 1 SGG und der Bundesfinanzhof gem. § 37 FGO.
- ³⁸ Errichtet durch das Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968, BGBl., I, S. 661.
- ³⁹ Vgl. das Gesetz zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutzstrafsachen vom 8. Mai 1969, BGBl., I, S. 1582; Ber. BGBl., 1970, I, S. 1236.
- ⁴⁰ BVerfGE 18, S. 253 ff.
- ⁴¹ Vgl. dazu OG DDR vom 27. April 1967, NJ 1967, S. 392.
- ⁴² § 13 Ziff. 3, § 20, § 23; für die Bezirksgerichte vgl. § 33 Abs. 2 GVG DDR.
- ⁴³ Die Anleitung der Rechtsprechung hat das Oberste Gericht der DDR zum Gegenstand seiner 16. und 30. Plenartagung gemacht. Vgl. den Plenarbeschluß des Obersten Gerichts zur weiteren Vervollkommnung der Leitungstätigkeit der Gerichte vom 18. Oktober 1967, NJ 1967, S. 689; ferner den Bericht des Präsidiums des Obersten Gerichts zu Problemen der Erhöhung der gesellschaftlichen Wirksamkeit der Tätigkeit der Bezirks- und Kreisgerichte auf dem Gebiet des Zivil-, Familien-, Arbeits- und LPG-Rechts vom 24. März 1971, NJ 1971, S. 258.
- ⁴⁴ Urteil vom 3. Februar 1966, NJ 1966, S. 185 f.; vgl. ferner die Stellungnahme in NJ 1970, S. 131.
- ⁴⁵ Zur Zeit sind folgende Richtlinien des Obersten Gerichts in Kraft:
Nr. 8 über die Kostenerstattung im Güteverfahren (§ 495 a ZPO) vom 10. Juli 1957, GBl., II, S. 233;
Nr. 16 zu Fragen der malermäßigen Instandsetzung von Mietwohnungen vom 21. November 1962, GBl., II, S. 795;

Kapitel VI

- Nr. 18 über die Bemessung des Unterhalts für minderjährige Kinder vom 14. April 1965, GBl., II, S. 331;
 Nr. 19 zur Anwendung des § 44 AGO-Verfahren über die Vollstreckbarkeitserklärung von Beschlüssen der Konfliktkommissionen i. d. F. vom 19. Dezember 1968, GBl., II, 1969, S. 75;
 Nr. 21 zur Anwendung des § 38 Gesetzbuch der Arbeit — Verfahren bei Streitfällen über die Anfertigung und den Inhalt von Abschlußbeurteilungen der Werk-tätigen — vom 28. September 1966, GBl., II, S. 707;
 Nr. 23 zur Feststellung und Anfechtung der Vaterschaft vom 22. März 1967, GBl., II, S. 177;
 Nr. 24 zur Aufhebung der Eigentums- und Vermögensgemeinschaft der Ehegatten während und nach Beendigung der Ehe vom 22. März 1967, GBl., II, S. 100;
 Nr. 25 zu Erziehungsrechtsentscheidungen vom 25. Mai 1968, GBl., II, S. 847;
 Nr. 26 zum Zusammenwirken der Gerichte mit den Schiedskommissionen vom 19. März 1969, GBl., II, S. 179;
 Nr. 27 über den Erlaß von Haftbefehlen, die Haftbescherde und die Haftprüfung vom 2. Juli 1969, GBl., II, S. 393;
 Nr. 28 zum Zusammenwirken der Gerichte mit der Konfliktkommission vom 25. März 1970, GBl., II, S. 251;
 Nr. 29 zur Anwendung der §§ 112 ff. Gesetzbuch der Arbeit vom 25. März 1970, GBl., II, S. 267.
- ⁴⁶ NJ 1964, S. 121.
⁴⁷ Zur Tätigkeit der Inspektionsgruppen vgl. NJ 1965, S. 161; 1966, S. 307; G. Lehmann, Wissenschaftliche Leitung der Strafrechtsprechung, 1968, S. 203 ff.; H. Neumann-R. Biebl, Aufgaben und Arbeitsweise der Inspektionsgruppe des Obersten Gerichts und ihre Rolle bei der Leitung der Strafrechtsprechung, in: Grundfragen des Rechtspflegeerlasses, 1964, S. 48 ff.; dies., NJ 1964, S. 449.
⁴⁸ § 19 Abs. 1 Statut des Ministeriums der Justiz vom 18. Januar 1968.
⁴⁹ Zur Funktion der Parteigrundorganisationen in der Rechtspflege vgl. R. Hermann-R. Schüsseler, NJ 1963, S. 131; ferner G. Lehmann-H. Weber, Theoretische Grundfragen der sozialistischen Rechtspflege, NJ 1969, S. 606 ff.; K. Naumann, Die nächsten Aufgaben der Parteiorganisationen in den Rechtspflegeorganen der Hauptstadt der DDR, NJ 1970, S. 129 ff.
⁵⁰ § 22 b, § 63, § 117 und § 131 GVG; § 30, § 39, § 44 ArbGG; § 7 Abs. 2, § 9 Abs. 4 i. V. m. § 7 Abs. 2, § 10 Abs. 4 i. V. m. § 7 Abs. 2 VwGO; § 7 Abs. 2, § 10 Abs. 4 i. V. m. § 7 Abs. 2 FGO; § 25 Abs. 1, § 36 S. 2 i. V. m. § 25 Abs. 2, § 48 SGG.
⁵¹ Geschäftsordnungen haben erlassen: Bundesgerichtshof, Bundesanzeiger 1971, Nr. 114; Bundesarbeitsgericht, Bundesanzeiger 1960, Nr. 76; Bundesfinanzhof, Bundesanzeiger 1971, Nr. 87. Beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundessozialgericht sind entsprechende Geschäftsordnungen in Vorbereitung.
⁵² Diese sowie die Geschäftsordnung des Präsidiums des Obersten Gerichts sind nicht zugänglich.
⁵³ Dabei muß es sich um Normen handeln, die auf Grund der Verträge von Gemeinschaftsorganen erlassen wurden (Artikel 177 Abs. 1 b EWGV; Artikel 150 Abs. 1 b EAGV), oder um Gemeinschaftssatzungen, sofern dort die Vorlage geregelt ist (Artikel 177 Abs. 1 c EWGV) bzw. sofern die Satzung die Vorlage nicht ausschließt (Artikel 150 Abs. 1 c EAGV).
⁵⁴ Artikel 41 MV statuiert eine Vorlagepflicht nur, wenn die Gültigkeit von Beschlüssen der Hohen Behörde und des Rates verneint wird.
⁵⁵ Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a und 4 b GG sowie §§ 90 ff. BVerfGG; es besteht aus zwei Senaten mit je acht

Richtern; vgl. Kapitel Verfassung und Staatsrecht, Textziffer 132.

- ⁵⁶ Über Artikel 2 Abs. 1 GG ist auch die allgemeine Verfassungsmäßigkeit der Rechtsordnung garantiert; vgl. BVerfGE 6, S. 38.
⁵⁷ In Berlin heißt das Oberlandesgericht „Kammergericht“. In Bayern besteht neben den drei Oberlandesgerichten das Bayerische Oberste Landesgericht (BayObLG); vgl. §§ 8 ff. EGGVG.
⁵⁸ Dabei handelt es sich um die Landesverfassungsgerichte bei Normenkontrollverfahren gegen landesrechtliche Normen und um die Obergerverwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtshöfe), soweit die Landesgesetzgeber von der Möglichkeit nach § 47 VwGO Gebrauch gemacht haben.
⁵⁹ VO zur Errichtung des Patentgerichts vom 21. Mai 1951, GBl., S. 483, i. d. F. der AngleichungsVO vom 4. Oktober 1952, GBl., S. 988.
⁶⁰ § 1 Abs. 1, §§ 20 ff. MilitärgerichtsO; § 14 GVG DDR.
⁶¹ VO über Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19. Februar 1969, GBl., II, S. 163; §§ 58 ff. GVG DDR.
⁶² Vgl. dazu P.-B. Schulz, Gruppensoziologische und psychologische Elemente der Tätigkeit der Konfliktkommissionen, StuR 1967, S. 40 ff.
⁶³ §§ 8 f. GGG; §§ 31 ff. KonfliktkommissionsO; § 23, § 29 f. SchiedskommissionsO.
⁶⁴ Wenn der Antragsgegner auch der zweiten Beratung der Konfliktkommission unbegründet fernbleibt, der Sachverhalt geklärt ist und der Antragsteller Entscheidung beantragt (§ 30 KKO).
⁶⁵ R. Winkler, NJ 1967, S. 301; H. Reinwarth, NJ 1968, S. 43.
⁶⁶ Zu den folgenden Angaben über die Tätigkeit der Gesellschaftlichen Gerichte vgl. R. Kranke-W. Hantsche, Erfahrungen und Aspekte aus den Konfliktkommissionswahlen 1970, AuA 1971, S. 35 ff.; NJ 1970, S. 744; R. Winkler-K. Görner, Erfahrungen aus der Tätigkeit der Schiedskommissionen, NJ 1967, S. 300 ff.; NJ 1970, S. 491; R. Kranke-W. Hantsche, Die Tätigkeit der Konfliktkommissionen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts aus der Sicht der Gewerkschaften, NJ 1968, S. 275 ff.; Der Schöffe 1971, S. 227; Statistisches Jahrbuch der DDR 1971, S. 481 f.; K. Probst, Gesellschaftliche Gerichte und Gesetzlichkeit, Der Schöffe 1971, S. 190 ff.; H. Benjamin, Konfliktkommissionen — Strafrecht — Demokratie, 1968, S. 185; Leitfaden für Schiedskommissionen, 1971; H. Reinwarth, Die Aufgaben der Gerichte bei der Anleitung der Konfliktkommissionen auf dem Gebiete des Arbeitsrechts, NJ 1968, S. 267 ff.; Leitung der Arbeitsrechtsprechung und Durchsetzung des sozialistischen Arbeitsrechts, NJ 1969, S. 327; I. Hovenbitzer, Zur Arbeit der Konfliktkommissionen mit Empfehlungen, AuA 1970, S. 57 ff.
⁶⁷ Vgl. die VO über Aufgaben und Arbeitsweise des Staatlichen Vertragsgerichts vom 18. April 1963; i. d. F. der Bekanntmachung vom 12. März 1969, GBl., II, S. 209.
⁶⁸ Vgl. dazu F. Niethammer-G. A. Lübben, Das schiedsgerichtliche Verfahren, NJ 1970, S. 187 ff. Nur im Bereich des Außenhandels kann ein Schiedsgericht bei der Kammer für Außenhandel der DDR vereinbart werden; vgl. H. Schellhauer-H. Strohbach, Handbuch der internationalen Handelsschiedsgerichtsbarkeit, Bd. II, 1969, S. 165 ff.
⁶⁹ E. Kern, § 13 B I 2; ders., Das neue Richtergesetz, JZ 1961, S. 617 f.; G. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 1962, Einleitung IV vor § 1, S. 38.
⁷⁰ Allerdings sind bis zum 1. Juli 1962 im Bereich der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit Berufsrichter ernannt worden, die keine Juristen waren. Ein Teil der Berufsrichter am Bundespatentgericht besteht aus

- Nichtjuristen (die sogenannten „technischen Mitglieder“: § 36 b Abs. 2 S. 2 PatG).
- ⁷¹ Referendarexamen (am Ende der Universitätsausbildung) und Assessorenexamen (als Abschluß der Referendarausbildung).
- ⁷² § 3 Abs. 1 BVerfGG; § 125 Abs. 2 GVG; § 15 Abs. 3 VwGO; § 14 Abs. 2 FGO; § 47 S. 1 Halbs. 1 SGG; § 42 Abs. 2 ArbGG.
- ⁷³ BVerfGE 4, S. 345; 14, S. 162.
- ⁷⁴ Allerdings gibt § 50 Abs. 1 GVG DDR die Möglichkeit, als Hilfsrichter am Obersten Gericht bis zur Dauer von einem Jahr neben Richtern auch andere geeignete Persönlichkeiten zu berufen.
- ⁷⁵ Die Einzelheiten ergeben sich aus dem Richterwahlgesetz vom 28. August 1950, BGBl., III, Nr. 301.
- ⁷⁶ § 55, § 75 DRiG.
- ⁷⁷ Verf. Komm., II, S. 455. Zur Durchführung der jüngsten Richterwahlen in der DDR vgl. den Beschluß des Staatsrates der DDR über die Wahl der Direktoren, Richter und Schöffen der Kreisgerichte und der Mitglieder der Schiedskommissionen im Jahre 1970 vom 18. Dezember 1969, GBl., 1970, I, S. 7; Anordnung über die Wahl der Direktoren, Richter und Schöffen der Kreisgerichte und der Mitglieder der Schiedskommissionen im Jahre 1970 — Wahlordnung — vom 19. Dezember 1969, GBl., 1970, II, S. 1; Beschluß des Staatsrates über die Wahl der Direktoren, Richter und Schöffen der Bezirksgerichte im Jahre 1971, vom 30. Juni 1971, GBl., I, S. 56; Anordnung über die Wahl der Direktoren, Richter und Schöffen der Bezirksgerichte im Jahre 1971 — Wahlordnung — vom 23. Juli 1971, GBl., II, S. 532. Vgl. ferner K. Wünsche, Zur Wahl der Richter und Schöffen der Kreisgerichte sowie der Mitglieder der Schiedskommissionen, NJ 1970, S. 33 ff.; W. Schostock, Zu den Wahlen der Schöffen der Kreisgerichte und der Mitglieder der Schiedskommissionen, Der Schöffe 1970, S. 1 ff.; G. Kalwert, Vor den vierten Militärschöffenwahlen, Der Schöffe 1970, S. 6 ff.
- ⁷⁸ § 26 Abs. 3 DRiG, § 62 Abs. 1 Ziff. 4 lit. e, § 78 Ziff. 4 lit. e DRiG.
- ⁷⁹ § 10 Abs. 1 Bundeslaufbahnverordnung vom 27. April 1970, BGBl., III, Nr. 2030 — 7.
- ⁸⁰ § 34 Abs. 1 S. 1 Bundeslaufbahnverordnung.
- ⁸¹ Statut des Ministeriums der Justiz von 1968, § 3, § 4; § 52 GVG DDR.
- ⁸² § 19 Statut des Ministeriums der Justiz.
- ⁸³ BVerfG, Urteil vom 15. November 1971, 2 BvF 1/70, S. 20, S. 22.
- ⁸⁴ BVerfGE 26, S. 92 ff.
- ⁸⁵ BVerfGE 26, S. 154 ff.
- ⁸⁶ Offengelassen vom BVerfG, Urteil vom 15. November 1971, 2 BvF 1/70, S. 19.
- ⁸⁷ Artikel 74 a GG i. d. F. des 28. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971, BGBl., I, S. 206.
- ⁸⁸ Diese Gefahr erscheint an den kleineren Amtsgerichten besonders groß, da die allgemeine Dienstaufsicht vom Präsidenten des instanzial übergeordneten Landgerichts ausgeübt werden kann (§ 22 Abs. 3 S. 1 GVG).
- ⁸⁹ Da die genauen Gehälter der Richter in der DDR nicht veröffentlicht werden, können die folgenden nur als Näherungswerte gelten, die möglicherweise geringfügig hinter den gegenwärtig gezahlten Gehältern zurückbleiben. Die Jahresvergütung in den Vergütungsgruppen I A und I B sind anhand der „Hinweise zur Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne in staatlichen Organen und staatlichen Einrichtungen“ für 1970 errechnet worden; auf die Eingruppierung der Richter und die Leistungszuschläge kann anhand des Tarifvertrages sowie der zugehörigen Vereinbarungen zum Tarifvertrag für die Beschäftigten der Regierung in der Deutschen Demokratischen Republik sowie den angeschlossenen Verwaltungen, Instituten und Betrieben von 1957 und der hierzu von der Gewerkschaft Verwaltungen, Banken, Versicherungen herausgegebenen Erläuterungen geschlossen werden. Das Grundgehalt beträgt danach in der Besoldungsgruppe I B (Ortsklasse S) rund 822 Mark und in der Besoldungsgruppe I A rund 929 Mark, die Leistungszuschläge betragen, soweit bekannt, rund 250 bzw. 350 Mark monatlich.
- ⁹⁰ Vgl. §§ 49 bis 60 DRiG, die nur auf Bundesrichter Anwendung finden, und §§ 72 bis 75 DRiG, die Rahmenvorschriften für die Länder enthalten. Die Bundesländer haben in ihren Richtergesetzen ausfüllende Normen erlassen.
- ⁹¹ § 36 Nr. 2 DRiG i. V. m. dem Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes vom 4. August 1953 i. d. F. vom 21. August 1961, BGBl., I, S. 1557.
- ⁹² Gem. § 71 DRiG i. V. m. § 33 Abs. 1 BRRG.
- ⁹³ Vgl. § 46 Abs. 1 GVG DDR; Toeplitz (Anm. 17), S. 33; Bericht NJ 1969, S. 42.
- ⁹⁴ Die Zahl der Richter betrug am 1. Januar 1971 im Bundesgebiet insgesamt 12 954. Davon waren 964 (rd. 7,4 %) Frauen. 1959 betrug der Anteil erst 2,5 %; vgl. Statistisches Jahrbuch der BRD, 1971, S. 99; W. Richter, Zur soziologischen Struktur der deutschen Richterschaft, 1968, S. 5.
- ⁹⁵ Von 492 Bundesrichtern waren am 1. Januar 1971 nur 18 Richter (rd. 3,6 %) Frauen; vgl. Statistisches Jahrbuch, a. a. O.
- ⁹⁶ X. Berra, Im Paragaphenturm, 1967, S. 23 ff.; R. Dahrendorf, Bemerkungen zur sozialen Herkunft der Richter an Oberlandesgerichten. Ein Beitrag zur Soziologie der deutschen Oberschicht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1960, S. 260; W. Kaupen, Die Hüter von Recht und Ordnung. Soziale Herkunft, Erziehung und Ausbildung der deutschen Juristen, 1969; W. Richter, Die Richter der Oberlandesgerichte der Bundesrepublik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1960, S. 241; Richter, Zur soziologischen Struktur..., a. a. O.; W. Richter - Th. Rasehorn, Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie. Ein empirischer Beitrag zur Soziologie der deutschen Justizbehörden, 1971.
- ⁹⁷ R. Steiner, StuR 1966, Nr. 11; ders., Soziale Herkunft und Struktur der Richter in der DDR, NJ 1966, S. 619. R. Baumgart - B. Redlich - W. Weise, Die Lebens-, Arbeits- und Entwicklungsbedingungen der Frauen in der Justiz, NJ 1967, S. 591.
- ⁹⁸ Vgl. Steiner, ebda.; Verf. Komm., II, S. 454.
- ⁹⁹ Vgl. J. Rüggeberg, Zur Funktion der ehrenamtlichen Richter in der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, in: VerwArch 61 (1970), S. 205 ff.
- ¹⁰⁰ Arbeitsgerichtsbarkeit: In allen Instanzen: § 6 ArbGG; vgl. auch §§ 20 ff., §§ 37 f. und § 43 ArbGG. — Verwaltungsgerichtsbarkeit: gem. § 4 Abs. 3 VwGO; bei den Obergerichtsgerichten (Verwaltungsgerichtshöfen) nur, sofern der Landesgesetzgeber sich dafür entschieden hat (§ 9 Abs. 3 VwGO); vgl. auch §§ 19 ff. VwGO. — Sozialgerichtsbarkeit: In allen Instanzen: § 12 Abs. 1, § 33, § 40 SGG; vgl. auch §§ 13 ff. SGG. — Finanzgerichtsbarkeit: § 4 Abs. 3 S. 1 und §§ 16 ff. FGO. — Dienst- und Disziplinargerichte: § 49 Bundesdisziplinarordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 20. Juli 1967, BGBl., III, S. 2031 — 1; § 61 Abs. 2 DRiG. — Staats- und Verfassungsgerichtshöfe: z. B. Artikel 68 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung.
- ¹⁰¹ § 56, § 84 i. V. m. § 56 GVG; § 28, § 37 Abs. 2 i. V. m. § 28, § 43 Abs. 3 i. V. m. § 28 ArbGG; § 33 Abs. 1

Kapitel VI

VwGO; § 21 auch i. V. m. § 35 Abs. 1 S. 2 und § 47 S. 2 SGG; § 30 FGO.

¹⁰² M. Baumann - K. Görner - H. Keil, Leitfaden für Schöffen, 1966; H. Keil - R. Winkler, Eine neue Wahlperiode für Schöffen hat begonnen, Der Schöffe 1970, S. 217; J. Schlegel, Die Mitwirkung der Schöffen bei der Erhöhung der Wirksamkeit der Strafverfahren durch die Gestaltung einer effektiven Öffentlichkeitsarbeit, Der Schöffe 1970, S. 287; H. Weirich, Erzieherische Wirkung eines Schöffengerichtskollektivs bei der Durchsetzung des Familien- und Arbeitsrechts, NJ 1971, S. 271; C. Lehmann, Erfahrungen und Probleme bei der Kriminalitätsverbeugung und -bekämpfung, Der Schöffe 1970, S. 85. Vgl. K. Barwinsky, Zur Mitwirkung der Schöffen bei der Verwirklichung von Urteilen auf Bewährung, Der Schöffe 1969, S. 230; S. 266.

¹⁰³ Zum Schöffengericht vgl. Baumann - Görner - Keil, a. a. O., S. 227 ff.

¹⁰⁴ H. Keil - R. Winkler (Anm. 102), S. 217; Verf. Komm., II, S. 454. Zur Schöffenschulung vgl. K. Ziemann, Qualifizierung der Schöffen und der Mitglieder der Schiedskommissionen im Jahre 1971, Der Schöffe 1971, S. 10. Vgl. Gemeinsame Anweisung (Anm. 27).

¹⁰⁵ Nach § 5 a DRiG, eingefügt durch das im Text genannte Gesetz, ist im Rahmen der Referendarausbildung jetzt zu unterscheiden zwischen Pflicht- und Wahlstationen. Pflichtstationen sind: Der Dienst bei

- einem ordentlichen Gericht in Zivilsachen,
- einem Gericht in Strafsachen oder einer Staatsanwaltschaft,
- einer Verwaltungsbehörde,
- einem Rechtsanwalt.

Darüber hinaus muß der Referendar die Ausbildungszeit nach seiner Wahl zum Dienst bei einer der Wahlstationen verwenden:

- zusätzlich bei den Pflichtstationen,
- bei einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes,
- bei einem Gericht der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- oder der Sozialgerichtsbarkeit,
- bei einem Notar,
- bei einer Gewerkschaft, einem Arbeitgeberverband oder einer Körperschaft wirtschaftlicher, sozialer oder beruflicher Selbstverwaltung,
- bei einem Wirtschaftsunternehmen,
- bei einer überstaatlichen, zwischenstaatlichen oder ausländischen Stelle oder bei einem ausländischen Rechtsanwalt,
- bei einer sonstigen Stelle, bei der eine sachgerechte Ausbildung gewährleistet ist.

¹⁰⁶ Vgl. dazu Prinzipien zur weiteren Entwicklung der Lehre und Forschung an den Hochschulen der DDR. Willenserklärung der IV. Hochschulkonferenz an den VII. Parteitag der SED. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen im Zusammenhang mit der Juristenausbildung sind:

- Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem vom 25. Februar 1965, GBl., I, S. 83; Beschluß des Staatsrates über die Weiterführung der 3. Hochschulreform und die Entwicklung des Hochschulwesens bis 1975 vom 3. April 1969, GBl., I, S. 5;
- Beschluß des Präsidiums des Ministerrats über das System der Aus- und Weiterbildung der juristischen Kader in den Rechtspflegeorganen vom 28. Mai 1969 (Verfügungen und Mitteilungen des Ministeriums der Justiz 1969, Heft 9, S. 34) nach H. Seidelmann - K. Ziemann, Das System der Aus- und Weiterbildung der Juristen in den Rechtspflegeorganen, NJ 1970, S. 629 ff.; S. 694 ff.;
- Verordnung über die Aufgaben der Universitäten, wissenschaftlichen Hochschulen und wissenschaft-

lichen Einrichtungen mit Hochschulcharakter vom 25. Februar 1970, GBl., II, S. 189;

- Verordnung über die Vorbereitung und Durchführung des Einsatzes der Hoch- und Fachschulabsolventen des Direktstudiums und die Förderung der Absolventen beim Übergang vom Studium zur beruflichen Tätigkeit — Absolventenordnung — vom 3. Februar 1971, GBl., II, S. 297;
 - AO über die Assistentenzeit für Hochschulabsolventen bei den Gerichten der DDR — Assistentenordnung — vom 20. Mai 1970, GBl., II, S. 447; entsprechend für die Staatsanwaltschaft vom 5. Juni 1970, Mitteilungen des Generalstaatsanwalts 1970, Heft 5, nach Seidelmann-Ziemann, a. a. O.
 - Gemeinsame Anweisung über die Gewinnung, Auswahl, Zulassung und Betreuung sowie Einsatzlenkung juristischer Kader für die Tätigkeit in den Rechtspflegeorganen vom 13. April 1970, Verfügungen und Mitteilungen des Ministeriums der Justiz 1970, Heft 7/8, S. 19, nach Seidelmann-Ziemann, a. a. O.
 - Verordnung über die Berufsberatung vom 15. April 1970, GBl., II, S. 311;
 - Anordnung über die Bewerbung, die Auswahl und Zulassung zum Direktstudium an den Universitäten und Hochschulen vom 1. Juli 1971, GBl., II, S. 486. Dazu ferner D. Huhn, Über die Ausbildung der Juristen in der DDR, Recht und Politik 1971, S. 66;
 - Bildung und Aufgaben der Seminargruppen, Anweisung Nr. 26 des Staatssekretariats für das Hochschulwesen vom 6. September 1952.
- ¹⁰⁷ Zur Juristenausbildung vgl. K. Wünsche, Zur rechtswissenschaftlichen Forschung und zur Ausbildung der Juristen in der Rechtspflege, NJ 1968, S. 679 f.; vgl. ferner Büchner-Uhder, Die Hochschulreform an den juristischen Bildungsstätten der DDR, StuR 1969, S. 249 f.; A. Wolff - K. Unger - G. Jahn - H. Schröder - G. Tomowiak, Hochschulreform und Ausbildung von Juristen für die Rechtspflege, NJ 1968, S. 518; 1969, S. 132. Zur Entwicklung vgl. C. Pleyer, Aspekte der Juristenausbildung in beiden Teilen Deutschlands, in: Festschrift für Felgentraeger, 1969, S. 157 ff.
- ¹⁰⁸ Wünsche, ebda. Zum Berufsbild der Wirtschaftsjuristen in der DDR vgl. Lassak, Probleme der Rechtsanwendung und der juristischen Betreuung in der sozialistischen Wirtschaft, Vertragssystem 1968, S. 138; Dötsch-Schwenk, Aufgaben bei der ökonomischen Weiterbildung von Wirtschaftsjuristen, Wirtschaftsrecht 1970, S. 103 mit Hinweis auf das von der Arbeitsgruppe Staats- und Wirtschaftsrecht beim Ministerrat erarbeitete Berufsbild für Wirtschaftsjuristen.
- ¹⁰⁹ Zum Weiterbildungssystem vgl. Seidelmann-Ziemann (Anm. 106); ferner K. Wünsche, Das postgraduale Studium — Kernstück der Weiterbildung für juristische Kader der Rechtspflegeorgane, NJ 1970, S. 721 ff.
- ¹¹⁰ Vgl. dazu das Statut der DASR vom 27. Februar 1967, GBl., II, S. 137.
- ¹¹¹ Gem. § 4 Abs. 2 Ziff. 4 DRiG darf ein Richter auch in Prüfungsangelegenheiten tätig werden; da er in diesem Bereich justizverwaltend tätig wird, ist er insoweit weisungsgebunden.
- ¹¹² Ziffer 6 und Ziffer 7 des Organisationserlasses vom 15. November 1969, Bulletin 1969, S. 1199.
- ¹¹³ Dabei handelt es sich im wesentlichen um die Landesjustizministerien und die Präsidenten und leitenden Direktoren der einzelnen Gerichte.
- ¹¹⁴ Vgl. § 4 Statut des Ministeriums der Justiz vom 18. Januar 1968. K. Wünsche (Minister der Justiz der DDR), Die Aufgaben des Ministeriums der Justiz auf dem Gebiet der sozialistischen Rechtspflege, NJ 1969, S. 65 ff.
- ¹¹⁵ Rechtspflegeerlaß, Zweiter Teil, Vierter Abschnitt, II C.

- ¹¹⁶ Dadurch wird aber die Stellung des Vertreters des öffentlichen Interesses gem. §§ 35 ff. VwGO nicht beschränkt. Vertreter des besonderen öffentlichen Interesses sind:
- der Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds (§ 316 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. August 1952, BGBl., I, S. 446);
 - der Vertreter des Bundes- oder des Finanzinteresses (§ 45 des Besatzungsschädenabgeltungsgesetzes vom 1. Dezember 1955, BGBl., I, S. 734; § 56 des Bundesleistungsgesetzes vom 19. Oktober 1956, BGBl., I, S. 815; § 18 Abs. 2 S. 2 des Schutzbereichsgesetzes vom 7. Dezember 1956, BGBl., I, S. 899; § 56 des Allgemeinen Kriegsfolgenrechts vom 5. November 1957, BGBl., I, S. 1747);
 - der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten (§ 35 des Ausländergesetzes vom 28. April 1965, BGBl., I, S. 353).
- ¹¹⁷ §§ 4 ff. des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922 i. d. F. vom 6. August 1970, BGBl., I, S. 1197.
- ¹¹⁸ Artikel 97 Verf.; § 1 Abs. 2 StaatsanwaltschaftsG. Zur Staatsanwaltschaft vgl. Kapitel Öffentliches Recht.
- ¹¹⁹ Vgl. § 22 Abs. 1 c StaatsanwaltschaftsG. Zur Rechtsstellung und Funktion des Staatsanwalts vgl. J. Streit, Entwicklung und Verfassungsauftrag der Staatsanwaltschaft, NJ 1969, S. 590 ff.; ders., Zur Geschichte der Staatsanwaltschaft der DDR, StUR 1969, S. 1264 ff.; F. Müller, Konferenz über Aufgaben und Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft, NJ 1969, S. 673 ff.
- ¹²⁰ Bundestagsdrucksache V/4341.
- ¹²¹ Gemäß § 46 BRAO darf der Syndikusrechtsanwalt das Unternehmen zwar beraten, nicht aber rechtsanwaltschaftlich vor Gerichten oder Schiedsgerichten vertreten.
- ¹²² Rechtspflegeerlaß, Zweiter Teil, Sechster Abschnitt, 1.
- ¹²³ Vgl. die VO über die Bildung von Kollegien der Rechtsanwälte vom 15. Mai 1953, GBl., S. 725.
- ¹²⁴ Vgl. § 3 der VO über die Kollegien der Rechtsanwälte.
- ¹²⁵ Vgl. die VO über die Errichtung und Tätigkeit des Staatlichen Notariats von 1952 sowie die NotariatsverfahrensO von 1956 (Anm. 12).
- ¹²⁶ Verf. Komm., II, S. 484.
- ¹²⁷ H.-H. Rupp, Einige wichtige Entscheidungen in der Rechtsprechung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 bis 1971, 1971, S. 157; vgl. auch Maunz in: Maunz-Dürig - Herzog, Artikel 103 Abs. 1 RdNr. 45.
- ¹²⁸ BVerfGE 8, S. 214 ff.
- ¹²⁹ BVerfGE 8, S. 340.
- ¹³⁰ BVerfGE 16, S. 202; 17, S. 117; 19, S. 348 f.; 20, S. 186 f.; 27, S. 219 f.
- ¹³¹ BGHSt 5, S. 332 ff.
- ¹³² BVerfGE 16, S. 201 ff.
- ¹³³ BGHSt 14, S. 358; 19, S. 325.
- ¹³⁴ Löwe-Rosenberg-Schäfer, Einleitung Kapitel 12 IV; Kleinknecht, Einleitung 1 Je.
- ¹³⁵ Vgl. Artikel 30 Abs. 2 Verf.; Artikel 4 Abs. 4 StGB DDR; § 3 StPO DDR.
- ¹³⁶ Lehrkommentar zum StGB DDR, I, S. 51.
- ¹³⁷ Verf. Komm., II, S. 122.
- ¹³⁸ E. Böttcher, Die Gleichheit vor dem Richter, 1961.
- ¹³⁹ Nach der für das neue Eheverfahrensgesetz geplanten Kostenregelung sollen allerdings bei erfolgreichem Scheidungsbegehren die Kosten des Verfahrens grundsätzlich gegeneinander aufgehoben werden (vgl. unten Übersicht Rechtspflegereform).
- ¹⁴⁰ Vgl. Zivilrecht der DDR, Heft 21, Zivilprozeßrecht (Teil 4), S. 98.
- ¹⁴¹ A. a. O., S. 81; S. 85; H. Latka - F. Thomas, Kostenentscheidungen und Gebührenberechnungen in Familiensachen, NJ 1967, S. 250 ff.
- ¹⁴² § 188 S. 2 VwGO; § 118 Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 i. d. F. vom 18. September 1969, BGBl., III, Nr. 2170 — 1.
- ¹⁴³ § 183 SGG. Ausnahmen: § 93 SGG (Kosten für Abschriften) und § 192 SGG (Mutwillenskosten).
- ¹⁴⁴ § 207 Abs. 1 des Bundesentschädigungsgesetzes vom 29. Juni 1956, BGBl., III, 251 — 1.
- ¹⁴⁵ §§ 114 ff. ZPO; § 11 a ArbGG; § 142 FGO; § 167 SGG; § 166 VwGO; § 14 FGG; § 172 Abs. 3 S. 2, § 379 Abs. 3 StPO; § 29 Abs. 3 EGGVG.
- ¹⁴⁶ Vgl. das Zivilprozeßrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Red. H. Nathan, II, S. 319; ferner die Vorbem. zu §§ 114 ff. ZPO der vom Ministerium der Justiz der DDR herausgegebenen Textausgabe.
- ¹⁴⁷ Vgl. § 3 in der Verordnung über die Bildung von Kollegien der Rechtsanwälte.
- ¹⁴⁸ § 23 a UWG; § 53 PatG; § 17 a GebrMG; § 31 a WZG; § 247 AktG.
- ¹⁴⁹ Vgl. § 61 PatG der DDR, § 43 Abs. 1 FamVerfO DDR.
- ¹⁵⁰ Diese Gebührenordnung wurde inzwischen ersetzt durch die Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte vom 26. Juli 1957, BGBl., III, Nr. 368 — 1.
- ¹⁵¹ Abgeordneter Dr. Bähr, 30. Sitzung der XI. Reichstagskommission, Protokoll abgedr. bei C. Hahn - E. Steglmann, Die gesammelten Materialien zur Civilprozeßordnung, 2. Aufl. 1881, S. 820.
- ¹⁵² Zur Kostenregelung in Zivilsachen vgl. Zivilrecht der DDR, Heft 21, Zivilprozeßrecht (Teil 4), S. 81 ff. Zur Kostenregelung in Strafsachen vgl. Strafprozeßrecht der DDR, Lehrkommentar, 1968, S. 397 ff.
- ¹⁵³ § 1025 a S. 1 ZPO für Mietstreitigkeiten; § 101 Abs. 3 für arbeitsgerichtliche Streitigkeiten.
- ¹⁵⁴ Stein - Jonas - Schumann/Leipold, § 308 a ZPO Anm. I 2.
- ¹⁵⁵ Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte vom 16. Mai 1894, RGBL., S. 450, geändert durch Gesetz vom 1. September 1969, BGBl., I, S. 1541.
- ¹⁵⁶ Vgl. Das Zivilprozeßrecht der Deutschen Demokratischen Republik (Anm. 146), I, S. 30.
- ¹⁵⁷ Vgl. W. Hurlbeck, Die Bestätigung von Vergleichen und Einigungen sowie von Klage- und Rechtsmittelrücknahmen im Zivilprozeß — ein Mittel zur Erhöhung der Wirksamkeit des sozialistischen Rechts, in: Oberstes Gericht der DDR, Höchstes Organ wahrhaft demokratischer Rechtsprechung, Sammelband, hrsg. vom Obersten Gericht der DDR, 1970, S. 272 f.
- ¹⁵⁸ § 170, § 171, § 171 a GVG; § 48 Abs. 1 und § 104 Abs. 1 S. 2 JGG.
- ¹⁵⁹ Vgl. O. Schlegel, Die Hauptverhandlung vor erweiterter Öffentlichkeit, NJ 1968, S. 172.
- ¹⁶⁰ Vgl. OG, NJ 1955, S. 686.
- ¹⁶¹ Strafprozeßrecht der DDR, Lehrkommentar, S. 249.
- ¹⁶² G. Baumgärtel, Eine Rechtsstatsachenuntersuchung über die Ursachen der zu langen Prozeßdauer, JZ 1971, S. 441 sowie ders. unter d) in der Übersicht Rechtspflegereform.
- ¹⁶³ H. Kellner, Die mündliche Verhandlung, NJ 1970, S. 171. Zur Verfahrensbeschleunigung vgl. ferner W. Schostock - W. Peller, Merseburger Initiative und Rationalisierung in der Arbeit der Gerichte und Staatlichen Notariate, NJ 1969, S. 358 ff.
- ¹⁶⁴ Vgl. § 224 Abs. 2; § 225 Abs. 1 und 3 StPO DDR; ferner A. Hartmann - R. Schindler, Zur Unmittelbarkeit der gerichtlichen Beweisaufnahme im Strafverfahren erster Instanz, NJ 1971, S. 354 ff.; Lischke, Vorbehalt und Verlesung in der gerichtlichen Beweisaufnahme, NJ 1970, S. 642.
- ¹⁶⁵ Vgl. K. Zweigert, Gutachten D zum 47. Deutschen Juristentag.
- ¹⁶⁶ Vgl. Strafprozeßrecht der DDR, Lehrkommentar, S. 221.
- ¹⁶⁷ Dazu Hurlbeck (Anm. 157); ders., Die Bestätigung von Einigung in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtsverfahren, NJ 1971, S. 577 ff.

Kapitel VI

- ¹⁶⁸ Vgl. M. Mühlmann, Die Einleitung des Verfahrens, NJ 1970, S. 167 ff.
- ¹⁶⁹ O. Jauernig, Verhandlungsmaxime, Inquisitionsmaxime und Streitgegenstand, 1967, S. 10 ff.; Rosenberg - Schwab, § 78; Stein - Jonas - Pohle vor § 128 VIII (S. 651).
- ¹⁷⁰ Vgl. Zivilrecht der DDR, Heft 20; Zivilprozeßrecht (Teil 3), 1967, S. 23.
- ¹⁷¹ Stein - Jonas - Schumann/Leipold, § 293 ZPO Anm. I; Baumbach - Lauterbach, § 293 ZPO Anm. 1 B.
- ¹⁷² Rosenberg - Schwab, § 124.
- ¹⁷³ Vgl. F. Etzold, Die Senate des Obersten Gerichts als Organe der Leitung der Rechtsprechung, in: Oberstes Gericht (Anm. 157), S. 104 ff.; S. 111 ff.
- ¹⁷⁴ Für das Strafverfahren vgl. §§ 311 ff. StPO DDR, für das Zivilverfahren vgl. §§ 9 ff. des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung strafrechtlicher und verfahrensrechtlicher Bestimmungen vom 17. April 1963, GBl., I, S. 65.
- ¹⁷⁵ Vgl. dazu Zivilrecht der DDR, Heft 21, Zivilprozeßrecht (Teil 4), S. 43 ff.; Strafprozeßrecht der DDR, Lehrkommentar, S. 347 ff.
- ¹⁷⁶ § 2 Abs. 1 Rechtshilfegesetz. Gegen die Entscheidung des Generalstaatsanwalts ist der Rechtsweg zu den Oberlandesgerichten gegeben (§§ 5 bis 9 Rechtshilfegesetz).
- ¹⁷⁷ § 5 der Rundverfügung 21/65 des MdJ der DDR über den zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehr der Gerichte und Staatlichen Notariate der DDR, in: Der internationale Rechtsverkehr der Deutschen Demokratischen Republik in Zivil-, Familien- und Strafsachen, hrsg. vom MdJ der DDR, 1969, S. 349.
- ¹⁷⁸ § 2 des Gesetzes über die Vollstreckung von Entscheidungen auswärtiger Gerichte vom 31. Mai 1950 i. d. F. vom 26. Februar 1953, VOBl., S. 151.
- ¹⁷⁹ Maßgeblich ist das Rechtshilfegesetz (Textziffer 679).
- ¹⁸⁰ § 26 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Familiengesetzbuch der DDR vom 20. Dezember 1965, GBl., I, 1966, S. 19; dazu: Das Familienrecht der DDR, Kommentar, hrsg. vom MdJ der DDR, 3. Aufl. 1970, S. 477.
- ¹⁸¹ B. Wiczorek, Zivilprozeßordnung und Nebengesetze, 1957, § 415 ZPO Anm. C I b 8.
- ¹⁸² E. Gerner - F. Decker - H. Kaufmann, Bayerisches Richtergesetz, 1963, § 113 Anm. 3.
- ¹⁸³ Vgl. dazu die AngleichungsVO von 1952, s. o. Anm. 12.

Rechtspflegereform

Die Reform der Rechtspflege ist neben den Reformen des Straf-, (Strafprozeß-) und Ehescheidungsrechts ein Schwerpunkt der von der Bundesregierung geplanten rechtspolitischen Reformen (vgl. Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts vom 28. Oktober 1969 unter VI). Die Reformvorhaben werden vor allem in zwei Bereichen wichtig: Einerseits sollen die Reformen die gerichtlichen Verfahren verbessern; dies wird durch eine Beschleunigung des einzelnen Prozesses, eine Verbesserung der Wahrheitsfindung und durch eine Vereinheitlichung der Verfahrensgesetze angestrebt. Zum anderen soll die Organisation der Gerichte leistungsfähiger und übersichtlicher gestaltet sowie die richterliche Unabhängigkeit gestärkt werden (vgl. G. Jahn Bulletin, 1971, 685 ff.).

a) Planung

Im einzelnen sind folgende grundsätzliche Reformen geplant:

- Vereinheitlichung des Verfahrensrechts und des Gerichtsverfassungsrechts (vgl. z. B. G. Jahn Bulletin, 1970, 218 ff.). Bei der Amtsbezeichnung der

Berufs- und ehrenamtlichen Richter ist durch das vom Bundestag am 15. Dezember 1971 beschlossene Gesetz schon eine Vereinheitlichung eingeführt worden (siehe unten e).

- Beschleunigung des Verfahrens. Die z. T. sehr lange Dauer der Prozesse soll durch gesetzgeberische Maßnahmen bekämpft werden. Eine „Beschleunigungsnovelle“ für die Reform der ZPO liegt dem Bundestag bereits vor (Drucksache VI/790), siehe auch unten d) und e).
- Dreigliedriger Aufbau der Gerichtsbarkeit (vgl. z. B. Jahn Bulletin, 1970, 674). Die viergliederige ordentliche Gerichtsbarkeit soll dreistufig gegliedert werden. Der dreigliedrige Aufbau soll eventuell auch für die bis jetzt zweigliederige Finanzgerichtsbarkeit eingeführt werden (vgl. Jahn a. a. O. 221 f.). In Vorbereitung befindet sich hierzu ein Erstes Justizreformgesetz, in dem auch die Mindestgröße des Gerichts erster Instanz (Landgerichts) festgelegt werden soll (Jahn Bulletin, 1971, 1414).
- Änderung des Revisionsrechts. Es ist an eine Erschwerung der Revision gedacht, um die nach Meinung des Bundesjustizministers eigentlichen Funktionen der Obersten Gerichtshöfe des Bundes — nämlich die Wahrung der Rechtsprechungseinheit und die Fortbildung des Rechts — stärker in den Vordergrund treten zu lassen (vgl. Jahn a. a. O. 221 und — speziell für die Finanzgerichtsbarkeit — Bulletin, 1971, 1165). Es soll in allen Verfahren in Zukunft nur noch die Grundsatz- und Divergenzrevision statthaft sein.
- Übereinstimmende Ausgestaltung der Rechtsmittel aller Verfahren (vgl. Jahn a. a. O. 222).
- Einführung eines „Familiengerichts“ für alle Ehe-, Status-, Unterhalts-, Sorgerechtsachen und für die sonstigen Scheidungsfolgen (Jahn a. a. O. 222), siehe unten e) Entwurf 2. EheRG.
- Dissenting Opinion. Die bisher nur für das Bundesverfassungsgericht gegebene Möglichkeit der „dissenting opinion“ soll — falls sie sich beim BVerfG bewährt — auf alle Gerichte mit Kollegialverfassung übertragen werden (vgl. Jahn a. a. O. 220 und Bulletin, 1971, 53 [56]).
- Die Juristenausbildung soll verbessert werden (Jahn Bulletin 1971, 53). Fernziel ist, daß der Richter zunächst Erfahrungen in anderen juristischen Berufen sammelt, bevor er Richter wird. Eine stärkere Fortbildung der Richter wird angestrebt (Richterakademie in Trier), siehe unten d).
- Die Selbstverwaltung der Gerichte und die Unabhängigkeit der Richter soll gestärkt werden. Die am 15. Dezember 1971 vom Bundestag beschlossene Präsidialverfassung für alle Gerichte und die Mitwirkung aller Richter bei der Besetzung des Präsidiums sollen diesen Zielen dienen (vgl. unten e).
- Richterbesoldung: Angestrebt wird eine eigenständige Richterbesoldung (Brandt Bulletin, 1971, 307), um der Eigenart des Richteramtes gerecht zu werden (Art. 92, 98 GG), die Eigenständigkeit der Dritten Gewalt zu sichern und um die Attraktivität des Berufs zu fördern.

b) Kommissionen

Zur Verwirklichung dieser Ziele sind vor allem Kommissionen eingesetzt worden, die mit Sachverständigen aus den verschiedensten Gebieten besetzt sind:

- Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerecht
- Kommission für Zivilprozeßrecht
- Seit 1968 besteht der Interministerielle Koordinierungsausschuß zur Vereinheitlichung der Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit, der einmündete in den Ausschuß zur Vereinheitlichung des Verfahrensrecht auf den Gebieten der Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit. Die konstituierende Sitzung fand am 2. Februar 1971 statt (Bulletin, 1971, 200).
- Kommission für das Recht der Freiwilligen Gerichtsbarkeit einschließlich des Beurkundungsrechts.
- Ehrengerechtskommission (Bulletin, 1971, 781).
- Außerdem bestehen zu diesen Fragen Bund-Länder-Arbeitsgruppen (Jahn Bulletin, 1971, 685 [686]).

c) Kommissionsergebnisse des Jahres 1971

- Vorschläge der Ehrengerechtskommission zur Reform des Verfahrensrechts in Ehesachen (Bulletin, 1971, 781).
- Entwurf der Kommission für Zivilprozeßrecht zum Problembereich der weiteren Beschleunigung und Ausgleichung des Verfahrens (Jahn Bulletin, 1971, 953).
- Entwurf der Kommission für Zivilprozeßrecht (am 11. Juni 1971 noch in der Beratung) mit dem Ziel einer Änderung des Zustellungs-, Armen- und Beweisrechts (Jahn Bulletin, 1971, 953).
- Entwurf für ein Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren in familienrechtlichen Angelegenheiten (2. EheRG). Dabei handelt es sich um den Entwurf einer „gemischten“ Kommission, bestehend aus Mitgliedern der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht, Zivilprozeßrecht und Freiwillige Gerichtsbarkeit (Jahn Bulletin, 1971, 953).

d) Sonstige Maßnahmen außerhalb der unmittelbaren Vorbereitung von Gesetzentwürfen

- Der Zuständigkeitsbereich des Bundesjustizministeriums erstreckt sich seit dem Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 15. November 1969 (Bulletin, 1969, 1199) nicht nur auf die ordentliche Gerichtsbarkeit, sondern auch auf die allgemeine Verwaltungs- und die Finanzgerichtsbarkeit. Der Bundesjustizminister ist seither „Rechtspflegeminister“ (Jahn a. a. O. 1969, 1151 und 1970, 218). Auch für die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit ist er federführend.
- Im Bundesjustizministerium wurde eine Rechtspflegeabteilung gebildet. Ihre Zuständigkeit betrifft Gerichtsverfassung, Verfahrensordnungen, das Recht der Richter, Staatsanwälte, Amtsanwälte und Rechtspfleger sowie der Personalangelegenheiten der Bundesrichter (Jahn Bulletin, 1971, 685 [686]).
- Am 11. Februar 1971 wurde der Bundesregierung ein Bericht über die Reform der Rechtspflege vorgelegt (Bulletin, 1971, 334).
- Über die Dauer der Zivilprozesse wurde vom Bundesjustizminister eine Rechtstatsachenforschung veranlaßt, deren erster Bericht inzwischen schon vorliegt: G. Baumgärtel - P. Mes: Rechtstatsachen zur Dauer des Zivilprozesses (erste Instanz) 1971.

- Arbeitsbericht des Bundesministers Gerhard Jahn über die Rechtspolitik in der VI. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (Bulletin, 1971, 1412 ff.).
- Durch Beschluß der 35. Justizministerkonferenz in Köln (Oktober 1967) wurde eine Deutsche Richterakademie gegründet. Ihr Ziel: Die Richterfortbildung. Die erste Tagung fand am 5. August 1968 statt. In Trier wird unter maßgeblicher finanzieller Beteiligung des Bundes ein Neubau errichtet.
- Umstellung der veralteten Justizstatistik auf moderne Verfahren (Bulletin, 1971, 334).
- Einrichtung eines Öffentlichkeitsreferates, um die Gesetzgebung allgemein verständlich zu machen („Mietfibel“).
- Über die Vorarbeiten des Ministeriums für eine Bundesdatenbank und ein juristisches Informationssystem, siehe das Kapitel Kybernetik.

e) Gesetzentwürfe und -änderungen

Die wichtigsten Gesetzesänderungen und Gesetzentwürfe der letzten fünf Jahre:

- Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Dezember 1970, BGBl. I, 1765. Ziel (vgl. Jahn Bulletin, 1970, 358):
Einführung des Sondervotums (dissenting opinion), und Angleichung des Status aller Richter am Bundesverfassungsgericht.
- Schaffung eines Gesetzes zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der Obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968, BGBl. I, 661.
- Änderung der Zivilprozeßordnung
 - (a) Drittes Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 1967, BGBl. I, 1248.
Soziales Mietprozeßrecht (§ 29 a; § 1025 a).
 - (b) Gesetz zur Entlastung des BGH in Zivilsachen vom 15. August 1969, BGBl. I, 1141.
Erhöhte Revisionssumme, vereinfachte Zurückweisung unbegründeter Revisionen.
 - (c) Gesetz über die rechtliche Stellung der nichtehelichen Kinder vom 19. August 1969, BGBl. I, 1243.
Vor allem Einführung eines neuen Verfahrens in Kindschaftssachen.
 - (d) Gesetz zur Änderung des Rechtspflegergesetzes, des Beurkundungsgesetzes und zur Umwandlung des Offenbarungseides in eine eidesstattliche Versicherung vom 27. Juni 1970, BGBl. I, 911.
Abschaffung des Offenbarungseides.
- Beschleunigungsnovelle (siehe auch oben a) wird im Rechtsausschuß noch beraten.
- Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Revision in Zivilsachen und in Verfahren vor Gerichten der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit, vorgelegt vom Bundesjustizminister (siehe oben a).
- Referentenentwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung der ZPO Ziel: Reform der Gerichtsstände, Zuständigkeitsvereinbarungen, des Versäumnis- und des Mahnverfahrens, von Arrest und einstweiliger Verfügung sowie der Verweisung des Rechtsstreites.

Kapitel VI

- Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Reform des Ehe- und Familienrechts. — Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und des Verfahrens in familienrechtlichen Angelegenheiten. Einführung des Familiengerichts, Einheitlichkeit der Entscheidung über Scheidung und Scheidungsfolgen, Rechtsmittelverfahren wie in Kindschaftsachen, umfassender Anwaltszwang.
- Änderungen des Arbeitsgerichtsgesetzes
 - (a) Erstes Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 25. Juni 1969, BGBl. I, 645.
Anpassung des ArbGG an das geänderte Strafrecht.
 - (b) Gesetz zur Änderung des Kündigungsrechts und anderer arbeitsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 1969, BGBl. I, 1106.
Änderungen des Revisions- und Rechtsbeschwerdeverfahrens.
- Änderung des Sozialgerichtsgesetzes — Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (Bundestagsdrucksache VI/2006).
- Änderungen des Deutschen Richtergesetzes durch Gesetz vom 10. September 1971, BGBl. I, 1557.
Reform der Referendarausbildung und Neugestaltung des Zugangs zum Richteramt und der Ernennung zum Richter, vor allem: Verkürzung des Vorbereitungsdienstes auf 2 Jahre (§ 5 a DRiG); Einführung der Experimentierklausel in § 5 b DRiG; Anrechnungsmöglichkeit einer Ausbildung für den gehobenen Dienst auf die Referendarzeit (§ 5 c DRiG); Ermächtigung für Landesgesetzgeber, die Prüfungsmodalitäten der zweiten juristischen Staatsprüfung abzuändern (§ 5 d DRiG) — vgl. G. Jahn Bulletin, 1970, 990 und 1416.
- Verabschiedung eines neuen Rechtspflegergesetzes vom 5. November 1969, BGBl. I, 2065.
Entlastung des Richters von Massengeschäften und Übertragung von Entscheidungen in vorsorgenden Vermögensfragen.
- Gesetz zur Änderung der Amtsbezeichnungen der Richter und der Präsidialverfassung der Gerichte (Bundestagsdrucksache VI/2903) vom Bundestag am 15. Dezember 1971 verabschiedet.
Die Richter führen die einheitliche Amtsbezeichnung „Richter“. Bei allen Gerichten werden Präsidien gebildet; alle Präsidiumsmitglieder — mit Ausnahme des Präsidenten — werden gewählt. Die Bezeichnungen „Schöffe“ und „Geschworene“ und ähnliche Titel für Laienrichter wurden beseitigt und durch die einheitliche Bezeichnung „ehrenamtlicher Richter“ ersetzt.
- Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung durch Gesetz vom 13. Januar 1969, BGBl. I, 25.
Anpassung des ehrengerichtlichen Verfahrens an die kleine Strafprozeßreform vom 19. Dezember 1964; Anpassung an das Gesetz zur Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts vom 20. Juli 1967 (Bulletin, 1968, 228).
- Änderung der Patentanwaltsordnung.
Wie bei der Änderung der BRAO.
- Entwurf eines gemeinsamen Gerichtskostengesetzes für die ordentliche, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (vgl. Jahn a. a. O. 1970, 222).

Kapitel VII

EDV, Kybernetik und Recht

- ◆ In beiden deutschen Staaten nimmt im juristischen Bereich das Interesse an elektronischen Anlagen und kybernetischen Methoden zu.

In der Bundesrepublik Deutschland steht die elektronische Datenverarbeitung, in der DDR die Kybernetik im Mittelpunkt der Diskussion. Für die Entwicklung in der Bundesrepublik sind die Notwendigkeit umfassender Information und die erfolgreiche Verwendung elektronischer Anlagen in der öffentlichen Verwaltung maßgebend. In der DDR soll die Kybernetik als Instrument des allgemeinen Leitungssystems der gesellschaftlichen Entwicklung dienen. (684, 685, 687, 688)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland konzentrieren sich die Bemühungen auf die Errichtung von Datenbanken und deren späteren Verbund zu einem umfassenden Informationssystem. In der DDR ist die Kybernetik Bestandteil der marxistisch-leninistischen Organisationswissenschaft. Zunächst wird versucht, Informationssysteme auf den verschiedenen Ebenen der staatlichen Leitung zu entwickeln. (691, 692, 694, 695)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland haben sich Pläne für juristische Datenbanken bereits konkretisiert. Die Verhinderung von Informationsmanipulationen und die Sicherung des Informationsgleichgewichts stehen im Mittelpunkt der Diskussion. In der DDR beziehen sich die erkennbaren Vorhaben elektronischer Dokumentation nicht auf Rechtsnormen und Entscheidungen. Die geplanten Datenbanken sollen jedoch sozioökonomische Daten erfassen, die für den juristischen Entscheidungsprozeß bedeutsam sind. (700, 704, 706, 707, 710)

- ◆ In beiden deutschen Staaten wird eine automationsgerechte Fassung rechtlicher Regelungen angestrebt. (713, 715)

- ◆ Anders als in der DDR wurde in der Bundesrepublik Deutschland der Notwendigkeit, dem Mißbrauch personenbezogener Daten vorzubeugen, durch erste gesetzliche Regelungen entsprochen. (720)

1. Vorbemerkung

683. Gegenstand der folgenden Ausführungen ist die in beiden deutschen Staaten sich vollziehende Konfrontation der Rechtsordnung mit Verfahren, die mit dem traditionellen juristischen Instrumentarium nur wenig gemeinsam haben. Gleichviel, ob es um die auf den ersten Blick scheinbar einfache Frage der Nutzungsmöglichkeiten elektronischer Anlagen geht oder um das weitaus kompliziertere Problem der

Anpassung an die kybernetische Methodik: In beiden Fällen setzt das Verständnis der angesprochenen Problemkomplexe die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit Wissenschaftszweigen voraus, zu denen die Jurisprudenz bislang kaum jemals Kontakt hatte.

Unter diesen Umständen überraschen die skeptischen Reaktionen gegenüber der elektronischen Datenverarbeitung und der Kybernetik nicht ¹. Solche Skepsis ist jedoch nicht spezifisch für ein konkretes gesellschaftliches System oder eine bestimmte Rechtsord-

Kapitel VII

nung; sie dokumentiert vielmehr das weitverbreitete Unbehagen unter Juristen an ihnen fremden Instrumenten und Methoden überhaupt.

Diese durchaus verständliche Zurückhaltung ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß sich inzwischen ungeachtet der gesellschaftspolitischen und rechtlichen Unterschiede in beiden deutschen Staaten die Forderung, aus der Verwendung elektronischer Rechner und der Entwicklung der Kybernetik resultierende Erkenntnisse auf ihre Brauchbarkeit für die Rechtsordnung hin zu überprüfen, durchgesetzt hat. Die folgenden Ausführungen sind nicht dazu bestimmt, gleichzeitig auch in die allgemeine Problematik der elektronischen Datenverarbeitung und der Kybernetik einzuführen. Sie greifen nur Punkte auf, die aus der besonderen Perspektive der Rechtsordnung von Bedeutung sind.

2. Ausgangssituation

a) Bundesrepublik Deutschland

684. Zwei dominierende Ursachen bestimmen den Inhalt und den Verlauf der Diskussion über die Anwendung der EDV in der Rechtswissenschaft: zum einen die sich ständig verschärfende Informationskrise, zum anderen die mit der Verwendung elektronischer Anlagen verbundenen strukturellen Veränderungen der öffentlichen Verwaltung.

Informationskrise

Die Informationskrise ist oft und nachdrücklich beschrieben worden. Welcher Bereich spezifisch rechtlicher Information — Normen, Rechtsprechung oder literarische Äußerungen — auch immer betrachtet wird, fast überall wiederholt sich der Eindruck einer erdrückenden Materialflut. Die ohnehin beträchtliche Zahl der vorhandenen Gesetze steigt jährlich im Bund und in den Ländern um etwa 500². Hinzu kommen 1500 Verordnungen und 5000 in die bereinigten Sammlungen aufzunehmende Verwaltungsvorschriften. Unberücksichtigt bleiben dabei die sonstigen Verwaltungsvorschriften, Bekanntmachungen, Satzungen, Rechtsvorschriften der Kreise und Gemeinden sowie Tarifverträge. Gegenwärtig sind etwa 20 000 Tarifverträge in Kraft; bei den Satzungen rechnet man jährlich mit einigen tausend im Bereich der Kreise und Gemeinden. Nicht minder problematisch ist die Situation bei der Judikatur. Publiziert wird ohnehin nur eine Auswahl, trotzdem sind es immer noch 20 000 Entscheidungen im Jahr. Die Zahl der literarischen Beiträge bewegt sich schließlich bei etwa 25 000 jährlich.

Wer deshalb die Kenntnis des geltenden Rechts als ständige Auseinandersetzung mit seinen normativ oder judiziell fixierten und literarisch diskutierten Grundlagen versteht, sieht sich vor eine fast unüberwindliche Aufgabe gestellt. Symptomatisch für die gegenwärtige Situation des geltenden Rechts ist die kritische Lage, in die sämtliche Bemühungen um eine schnelle und exakte Rechtsbereinigung ge-

raten sind. Sie hinken hinter der anschwellenden Normenproduktion her. Das wirklich geltende Recht bleibt daher oft auch dem Gesetzgeber verborgen. Verweisungen auf überholte Normen in gerade verabschiedeten Gesetzen sind hierfür bezeichnende Beispiele.

Unübersichtlichkeit der Rechtsprechung

Aber auch die Unübersichtlichkeit der Rechtsprechung wiegt schwer. Die vom Gesetzgeber immer wieder betonte Notwendigkeit einer einheitlichen Judikatur³ läßt sich solange nicht verwirklichen, wie weitgehend unbemerkt bleibt, ob und in welchem Umfang die einzelnen Entscheidungen divergieren. Wenn es schon den einzelnen Bundesgerichten oft schwer fällt, die Judikatur der eigenen Senate genau zu kennen, überrascht es nicht, daß die Kommunikation auf der Ebene der Oberlandesgerichte noch weit weniger funktioniert.

685. Einige dieser Schwierigkeiten ließen sich mit den gegenwärtig vorhandenen organisatorischen Mitteln wenigstens teilweise beheben. Doch die Informationsflut ist keine Erscheinung, die beliebig eingedämmt oder abgestellt werden kann. Die zunehmend differenziertere und damit notwendigerweise umfangreichere normative Regelung ist ebenso wie die fortschreitende Verlagerung der Entscheidung bestimmter Probleme auf die Judikatur die zwangsläufige Konsequenz der Anforderungen einer hochtechnisierten Industriegesellschaft. Deshalb sind neue, der veränderten Situation angepaßte Informationsinstrumente auch für die Rechtsordnung unentbehrlich. Eines dieser Instrumente ist die elektronische Datenverarbeitung. Ihre Aufgabe hat von Anfang an darin bestanden, schwierige Informationssituationen zu meistern. So hat denn auch im juristischen Bereich die Forderung nach einer effizienten Informationsverarbeitung den Ruf nach den elektronischen Anlagen begründet. Damit rückt jedoch zugleich die Dokumentationsfrage in den Mittelpunkt aller juristischen Diskussionen über die möglichen Nutzenanwendungen elektronischer Datenverarbeitung für die Rechtsordnung.

EDV in der öffentlichen Verwaltung

Der Hinweis auf den engen Zusammenhang zwischen Informationsflut und elektronischen Anlagen reicht allerdings nicht aus, um die gegenwärtig der EDV im juristischen Bereich beigemessene Bedeutung überzeugend zu erklären. Als weiterer entscheidender Faktor kommt die Rolle der elektronischen Anlagen in der öffentlichen Verwaltung hinzu⁴.

Der Schwerpunkt liegt nach wie vor bei der Erledigung von Massen- und Routinearbeiten. Hier hat sich zum ersten Mal der Vorteil der Benutzung der EDV deutlich gezeigt. Ob es um die Berechnung von Bezügen, Renten oder Steuerschulden, die Aufarbeitung statistischer Unterlagen, die Wiederauffindung bestimmter Angaben im Einwohner- und Meldewesen geht, überall haben sich die Elektronenrechner als unentbehrliche Arbeitsinstrumente erwiesen. Hier wird aber zugleich offenkundig, daß die öffent-

liche Verwaltung ihre Aufgaben letztlich nur noch mit Hilfe der EDV erfüllen kann. Dynamische Renten etwa lassen sich unter Berücksichtigung der überaus komplizierten Anrechnungsvorschriften ohne den Computer kaum berechnen. An weiteren Beispielen fehlt es nicht. Jedes von ihnen unterstreicht von neuem den Zusammenhang effizienter, wirtschaftlicher Arbeit der Verwaltung und der EDV. Dem entspricht auch der wachsende Bestand an elektronischen Anlagen. Allein in dem relativ kurzen Zeitraum von 20 Monaten, der zwischen dem ersten und dem zweiten Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der EDV in der Bundesverwaltung liegt, ist eine Zunahme von 31 Anlagen festzustellen. Zudem ist in derselben Zeit eine ganze Reihe von Rechnern durch neuere und größere Modelle ersetzt worden⁵. Diese Tendenz hat sich seither sowohl im Bereich des Bundes als auch in dem der Länder und der Kommunen immer wieder bestätigt⁶.

Rechenanlagen in der Rechtsanwendung

686. Für die Rechtsordnung ist eine solche Entwicklung in zweifacher Richtung von zentraler Bedeutung. Zum einen hat die Verwendung elektronischer Rechner durch die öffentliche Verwaltung unterstrichen, wie sehr sich die EDV als der einzig erfolgversprechende Ausweg anbietet, um routinisierte Massenvorgänge, die die menschliche Leistungskraft überfordern, erfolgreich zu erledigen. Elektronischen Rechenanlagen auch im spezifisch juristischen Bereich ähnliche Aufgaben zu übertragen, ist deshalb folgerichtig. Von der Steuer- und Rentenberechnung bis zu der Automatisierung des Mahnverfahrens oder bestimmter routinierter Teile des Straßenverkehrsrechts ist der Weg nicht weit. Die Erfahrungen der öffentlichen Verwaltung führen deshalb zu der Frage nach den Möglichkeiten, die sich für die EDV im Rahmen der Rechtsanwendung bieten. Zum anderen konfrontiert die effizientere Informationsaufbereitung mit Hilfe elektronischer Anlagen die Rechtsordnung mit bestimmten spezifisch juristischen Problemen, die allein aus der Existenz derartiger Apparate resultieren; Informationsgleichgewicht und Datenschutz sind die wahrscheinlich wichtigsten.

Datenverarbeitung — Kybernetik

Gleichviel, welcher der beiden für die Situation in der Bundesrepublik entscheidenden Impulse — Informationskrise und öffentliche Verwaltung — auch immer berücksichtigt wird, das Ergebnis ändert sich nicht: Die Aufmerksamkeit konzentriert sich auf die Nutzungsmöglichkeiten elektronischer Anlagen. Gegenwärtig werden deshalb vor allem Vor- und Nachteile der EDV für die Lösung bestimmter, konkret umrissener Problemlagen erörtert. Anders formuliert: die Diskussion in der Bundesrepublik ist eindeutig pragmatisch ausgerichtet. Bisher wurde fast ausschließlich ein faßbarer Nutzen der Elektronenrechner für die jeweils aufgeworfene Frage und nicht eine allgemeine Theorie von Organisation und Funktion der Rechtsordnung sowie der Verwaltung angestrebt. Deshalb ist in der Bundesrepublik sehr viel von der elektronischen Datenverarbeitung die Rede,

kaum jedoch von der Kybernetik. Gewiß, kybernetische Probleme tauchen zunehmend in einzelnen Publikationen auf, doch bewegt sich die Auseinandersetzung mit ihnen nach wie vor auf der literarisch-theoretischen Ebene. Praktische Konsequenzen lassen sich einstweilen nicht nachweisen. Das für die gegenwärtige Lage in der Bundesrepublik entscheidende Stichwort ist elektronische Datenverarbeitung und nicht Kybernetik. Immerhin ist damit die Notwendigkeit einer grundsätzlichen theoretischen Aufarbeitung der Informationsproblematik offengelegt⁷.

b) DDR

Kritische Informationslage

687. Den Juristen der DDR sind die Probleme, die in der Bundesrepublik zur Auseinandersetzung mit den Nutzungsmöglichkeiten elektronischer Datenverarbeitung geführt haben, nicht fremd. Die Informationslage ist keineswegs weniger kritisch. Nach einer 1967 veröffentlichten Untersuchung⁸ umfaßten die in der Zeit von 1949 bis Ende 1966 allein für den volkswirtschaftlichen Bereich ergangenen rechtlichen Regelungen fast 66 000 Paragraphen. Hinzu kommt die steigende Zahl weiterer, aus den verschiedensten Bereichen stammender, für die Rechtsanwendung aber nicht minder wichtiger Daten, gleichviel, ob es um Fragen der Kriminalitätsbekämpfung, der Wohnungszuweisung oder der Betriebsleitung geht. Die Informationslawine wird deshalb ebenso oft wie in der Bundesrepublik beschworen⁹. Aber auch auf die Bedeutung, die der elektronischen Datenverarbeitung für die öffentliche Verwaltung zukommt, ist bereits in den 50er Jahren hingewiesen worden¹⁰.

Dennoch sind keine Wege beschritten worden, die mit den in der Bundesrepublik und in den meisten anderen Ländern verfolgten vergleichbar wären. So heißt es etwa in einer eingehenden Auseinandersetzung mit der sowjetischen Entwicklung, daß der Blickwinkel nicht auf die Verwendung „schnell arbeitender elektronischer Rechenmaschinen“ verengt werden dürfte. Vielmehr käme es darauf an, zunächst einmal Klarheit über die Bedeutung „kybernetischer Gesetze“ für die Rechtsordnung zu gewinnen¹¹. Die Diskussion wird damit von vornherein aus dem Bereich konkreter, auf die praktische Nutzanwendung elektronischer Anlagen beschränkter Fragen herausgeführt und auf die prinzipiellere Ebene der Auseinandersetzung mit den möglichen Implikationen der kybernetischen Methodik verlagert.

Die Kybernetik in der Diskussion

688. Deutlicher Ausdruck dieser Tendenz ist bereits der erste entscheidende Anstoß für die Beschäftigung mit Fragen der Kybernetik und der elektronischen Datenverarbeitung: die in der Zeitschrift „Staat und Recht“ 1963 publizierte Vorbemerkung der Redaktion zu einem Aufsatz über die „Anwendung kybernetischer Methoden und Mittel in der Kriminalistik“. Diese Vorbemerkung konfrontiert die Juristen deutlich mit der auf dem

Kapitel VII

12. und 14. Plenum des ZK der SED erfolgten Anerkennung der bislang stark umstrittenen Kybernetik. Zwar vermeidet es die Redaktion noch, in irgendeiner Form Stellung zu den Konsequenzen der Rezeption kybernetischer Methodik zu beziehen. Sie beschränkt sich vielmehr auf die Aussage, daß auch die Rechtswissenschaft diese wissenschaftlich neue Materie aufzunehmen habe. Doch wird zugleich das Ziel dieser Aufgabe formuliert: die intensive Beschäftigung mit der Kybernetik könne der Rechtswissenschaft möglicherweise dazu verhelfen, die „wissenschaftlichen Grundlagen der staatlichen Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung weiter auszubauen und zu vertiefen“.

In der DDR ging es also nicht darum, die eine oder andere staatliche Leistung in veränderter, zugleich aber auch effizienterer Form zu erbringen, sondern es kam entscheidend darauf an, die Funktionen der gesamten Rechtsordnung zu überdenken. Die Kybernetik bietet sich mithin nicht als Instrument punktueller Korrektur an. Sie wirft vielmehr die Frage nach Methode und Ablauf der Leitung staatlicher Tätigkeit auf und ordnet damit die Rechtsordnung in einen größeren Komplex ein.

Kybernetik und Recht

Im Jahr 1964 formulierte die Redaktion von „Staat und Recht“ ihren Standpunkt erneut, diesmal freilich sehr viel entschiedener. Das Verhältnis von Kybernetik und Recht wird unmißverständlich als Sonderproblem der wissenschaftlichen Führung ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklung angesprochen. Oder, wie es an anderer Stelle heißt: „Wissenschaftlichkeit auf dem Gebiet der Technik“ ist unvereinbar „mit Handwerkelei auf dem Gebiet der Gesellschaftsorganisation“¹². Die Einbeziehung der Rechtsordnung in die allgemeine Auseinandersetzung über die Anwendbarkeit kybernetischer Methodik erscheint damit letztlich nur als ein Sekundärphänomen.

Gesellschaftliche Entwicklung und Kybernetik

689. In erster Linie geht es um das Verhältnis von Kybernetik und gesellschaftlicher Entwicklung überhaupt; nur und soweit rechtliche Regelung in die Gesamtproblematik der Gesellschaftsorganisation hineinspielt, wird auch für sie die kybernetische Fragestellung relevant. Allgemeine politische und ökonomische Überlegungen beanspruchen deshalb den Vorrang. Die Auseinandersetzungen mit den Überlegungen von Heuer, der neben einer Neuinterpretation von Wirtschaft und Gesellschaft in der DDR Differenzierungs- und Pluralisierungstendenzen theoretisch zu verarbeiten sucht¹³, sind ein bezeichnendes Beispiel dafür. Die Konsequenzen der Kybernetik für die Struktur der staatlichen Tätigkeit drängen rechtliche Detailfragen in den Hintergrund. Der leitungswissenschaftliche Aspekt wird zum dominierenden Element aller Auseinandersetzungen mit kybernetischen Fragestellungen¹⁴.

Freilich, gerade eine solche Betrachtung verleitet leicht dazu, die Rechtsordnung als ein beliebig modi-

fizierbares, gesellschaftlich neutrales Instrument zu betrachten, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob nun die Gesamtheit der Normen oder nur einzelne Komplexe als in sich geschlossenes System im kybernetischen Sinn verstanden werden. Dieser Gefahr war sich die Rechtswissenschaft der DDR von Anfang an bewußt. Sie widmete deshalb trotz der Anerkennung der kybernetischen Methodik der Funktion des Rechts besondere Aufmerksamkeit¹⁵. Dabei kam es vor allem darauf an, den Verdacht zurückzuweisen, daß mit dem Übergang zur kybernetischen Analyse notgedrungen technokratische Abstinenz gegenüber gesellschaftspolitischen Problemen verbunden sei. Kybernetik erscheint für die Juristen der DDR solange unannehmbar, wie sie in eine Betrachtungsweise mündet, die der Herrschaft und den Eigengesetzlichkeiten von Maschinen den unbedingten Vorrang einräumt und damit den Klassencharakter der Rechtsordnung verschleiert. Das Rechtssystem kann seine inhaltliche Bestimmung nicht aus sich selbst heraus erhalten. Dem „Neutralismus“ kybernetischer Abstraktionen ist mithin durch den Hinweis auf „revisionistische“ Implikationen eine deutliche Grenze gesetzt¹⁶. Die Kybernetik beschränkt sich unter diesen Umständen darauf, die in ihrer gesellschaftlichen Bedingtheit einmal erkannten Normen in den Prozeß der staatlichen Leitung einzubeziehen und damit eine wirksamere Lenkung der wirtschaftlichen und der gesellschaftlichen Entwicklung zu erzielen. In diesem Rahmen bleibt in der DDR die Notwendigkeit kybernetischer Analyse jedoch unbestritten. Nur mit ihrer Hilfe meinte die SED-Führung der steigenden Komplexität der Gesellschaft ebenso wie der Aufgabe, mit Hilfe des Rechts wichtige Führungsgrößen für die weitere Entwicklung zu bestimmen, Rechnung tragen zu können¹⁷.

Integration der Rechtsordnung in ein kybernetisches System

690. Insofern besteht für die Diskussion in der DDR eine klare Rangfolge. Erst wenn das Problem der Integration der Rechtsordnung in ein kybernetisch konzipiertes System der gesellschaftlichen Entwicklung gelöst ist, gewinnen Fragen wie die der Verwendung elektronischer Anlagen an Bedeutung. Der Gebrauch der EDV ist gleichsam nur die zwangsläufige Konsequenz aus dem in seinen Einzelheiten festgelegten kybernetischen Zusammenhang. Unabhängig davon, ob es um elektronisch gesteuerte Informationsaufbereitung oder Entscheidungstätigkeit geht, überall wird der Apparat nur in dem Umfang und an den Punkten eingesetzt, die mit Hilfe der kybernetischen Analyse des staatlichen Leitungsmechanismus bestimmt worden sind.

Rechtsordnung als Teil des Leitungssystems

Damit erweist sich erneut, daß die Diskussion in der DDR aus einer ganz anderen Perspektive als in der Bundesrepublik geführt wird. Die schon bei einer flüchtigen Übersicht der Literatur auffälligen unterschiedlichen terminologischen Anknüpfungspunkte sind nicht zufällig. Daß im einen Fall nahezu ausschließlich von der elektronischen Datenverar-

beutung und im anderen immer wieder von der Kybernetik die Rede ist, beruht auf der prinzipiell verschiedenen Ausgangslage. Die Kybernetik, so wie sie in der DDR gesehen wird, bezieht die Rechtsordnung von vornherein in die Bemühungen ein, ein an den politischen und ökonomischen Grundlagen des Marxismus-Leninismus orientiertes Leitungssystem der gesellschaftlichen Entwicklung auszuarbeiten. Die strikte Priorität kybernetischer Analyse vor Sonderfragen der Nutzung elektronischer Datenverarbeitung ist mithin die unmittelbare Folge ihrer immer wieder hervorgehobenen engen Verbindung mit der Verwirklichung konkreter gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen.

3. Konsequenzen

a) Bundesrepublik Deutschland

Juristische Datenbank

691. Die in der Bundesrepublik der Dokumentationsfrage beigemessene Bedeutung führte sehr bald zu der Forderung, eine staatliche juristische Datenbank zu errichten. Mit der Vorplanung wurde bereits 1967 begonnen. Eine erste Skizze der Grundvoraussetzungen ihrer Tätigkeit findet sich in dem Anfang 1970 vorgelegten Bericht der Arbeitsgruppe für Datenverarbeitung im Bundesministerium der Justiz¹⁸. Kurz darauf wurde, um eine „schnellere und bessere Rechtspflege“ zu garantieren, eine Projektgruppe gegründet, an der sich neben dem Bundesministerium der Justiz die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung und die Frankfurter Beratungsgesellschaft C-E-I-R-GmbH beteiligten. Aufgabe dieser Gruppe ist es, ein „Systemkonzept für die Errichtung eines juristischen Informationssystems einschließlich detaillierter Alternativentwürfe“ zu erarbeiten. Inzwischen liegt ein erster Zwischenbericht vor¹⁹.

Der Ausdruck „Informationssystem“ erweckt leicht falsche Eindrücke. Er bedeutet nichts anderes als ein sehr umfangreiches Dokumentationssystem. Keineswegs geht es im gegenwärtigen Stadium also darum, die Voraussetzungen für eine wie auch immer geartete automatische Subsumtion zu schaffen oder auch nur Entscheidungshilfe auf dem Wege einer Entscheidungsvorbereitung zu leisten.

Modelle eines Dokumentationssystems

692. Die Projektgruppe legte in ihrem Bericht vier Modelle vor. Das erste bezieht nahezu sämtliche juristisch entscheidenden Dokumente ein. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Tarifverträge, Satzungen, allgemeine Versicherungsbedingungen wurden ebenso berücksichtigt wie Rechtsprechung und Literatur. Es wäre jedem Interessierten zugänglich. Obgleich aber an der technischen Realisierbarkeit keine Zweifel bestehen, werden die Verwirklichungschancen für gering gehalten. Hohe Kosten, urheberrechtliche Schwierigkeiten bei der Speicherung juristischer Literatur und kaum zu um-

gehende organisatorische Änderungen bei den Gerichten sind die wohl wichtigsten Hindernisse.

Die Projektgruppe optiert deshalb für das zweite Modell. Vorgesehen ist hier die Speicherung aller Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, soweit sie für eine bereinigte Sammlung in Betracht kommen. Die Rechtsprechung soll von einem bestimmten Stichtag aufgenommen werden, und zwar in dem Umfang, wie sie augenblicklich in amtlichen Sammlungen und Fachzeitschriften erscheint. Die weitreichendste Einschränkung betrifft die Literatur. Das Modell begnügt sich mit erweiterten bibliographischen Angaben. Man rechnet mit einem jährlichen Zugang von voraussichtlich 7 000 Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie 20 000 Entscheidungen. Das System soll 100 000 bis 200 000 Benutzern zur Verfügung stehen, darunter 70 000 bis 80 000 Juristen, und zwar über 30 000 Datenendstationen, die mit Fernschreibern oder Datensichtgeräten arbeiten könnten.

Das dritte Modell ist lediglich durch den Wunsch gekennzeichnet, die anfallenden Kosten so weit wie möglich zu reduzieren. Dazu dient die Einschränkung der Datenendstationen und der durch diese verursachten Betriebskosten. Als Benutzer sind deshalb im wesentlichen Parlamente, Gerichte, Ministerien und Universitäten vorgesehen. Wer darüber hinaus am System interessiert ist, müßte sich mit Hilfe der öffentlichen Endstationen der Gerichte informieren.

Ein viertes Modell schließlich zielt auf ein Dokumentationssystem ab, das nur den Bundesgerichten, den Bundesministerien und dem Bundestag zur Verfügung stehen soll. Für eine Speicherung kommen grundsätzlich nur Gesetze sowie die Rechtsprechung der Bundesgerichte in Betracht. Weitere Dokumente sollen nur auf Wunsch der Benutzer aufgenommen werden. Andere Interessenten hätten nur über einen Auskunfts- und Beratungsdienst Zugang. Der Umfang der Daten wird auf diese Weise gegenüber dem zweiten Modell auf weniger als die Hälfte reduziert, die Zahl der Datenendstationen liegt nur noch zwischen 50 und 100.

Ausschluß aller Sozialdaten

693. Diese Übersicht läßt erkennen, daß die unterschiedliche Ausgestaltung der einzelnen Modelle durch die Rücksicht auf den möglichen Kostenumfang motiviert ist. Sieht man aber einmal davon ab, ist die Tendenz des Zwischenberichts nicht zu übersehen, ein Dokumentationssystem zu schaffen, das in der Lage wäre, seinen Benutzern alle juristisch relevanten Dokumente zur Verfügung zu stellen. Der Zwischenbericht zieht in Wirklichkeit nur eine deutliche Grenze: von der Aufnahme bleiben unter allen Umständen Sozialdaten jeder Art ausgeschlossen, mögen sie rechtlich noch so interessant sein. Der Umfang der Dokumente zeigt aber ebenso wie die anvisierte hohe Benutzerzahl, daß die Dokumentationsfrage für die Bundesrepublik ein zentrales Problem darstellt. Das erklärt auch die im Zwischenbericht zum Ausdruck gekommene und vom Bundesjustizminister mehrfach bekräftigte Absicht, die Da-

Kapitel VII

tenbank so bald wie möglich zu realisieren. Das Jahr 1976 ist der zuletzt genannte Termin.

Nichtjuristische Datenbanken

694. Bedeutung und Tragweite der beabsichtigten juristischen Dokumentation lassen sich allerdings nur richtig abschätzen, wenn der Zusammenhang mit einer Reihe weiterer, auf Bundesebene geplanter Datenbanken berücksichtigt wird. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Dokumentation der Parlamentsmaterialien, der für das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung wichtigen politischen Daten, das „Allgemeine kriminalpolizeiliche Informations- und Auskunftssystem“ beim Bundeskriminalamt sowie die im Rahmen des Bundesarbeits-, des Bundesverkehrsministeriums und des Statistischen Bundesamtes projektierten speziellen Datenbanken zu nennen ²⁰.

Koordination der EDV

Die Notwendigkeit einer Koordination ergibt sich unter diesen Umständen fast von selbst; denn nur auf diese Weise kann von vornherein die mehrfache Speicherung und Aufbereitung des Materials vermieden werden. Überdies läßt sich mit Hilfe einer exakten Abstimmung der verschiedenen aufgenommenen Daten die Effizienz der vorhandenen Systeme beträchtlich erhöhen. Eine im Bundesministerium des Innern eingerichtete besondere Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für die elektronische Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung ist deshalb mit der Aufgabe betraut, die Voraussetzungen für ein integriertes Informationssystem zu klären ²¹.

Ähnliche Bestrebungen finden sich in zunehmendem Maße auch auf Landes- und Kommunalebene. Nahezu sämtliche Länder sind inzwischen dazu übergegangen, eigene Informationssysteme zu schaffen. Sie differieren im organisatorischen Bereich zwar oft erheblich; jedoch ändert sich am Ziel dadurch nichts, daß eine einheitliche Datenzentrale oder ein Netz von Gebietsrechenstellen vorgesehen ist ²². Mit Hilfe des Informationssystems sollen sämtliche für die Verwaltung des Landes wichtigen Daten erfaßt und aufeinander abgestimmt werden. Damit deckt sich auch die Aufgabenstellung der kommunalen Systeme. Die Vielzahl der für die Tätigkeit der Kommunen relevanten Daten soll aufgenommen, abrufbereit gehalten und problemgerecht verarbeitet werden ²³.

695. Ebenso wie die Informationssysteme der Länder bereits vorhandene Bemühungen der Kommunen mit einbeziehen, gilt es, für eine Koordination mit den Datenbanken des Bundes zu sorgen. In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit eines umfassenden arbeitsteiligen allgemeinen Informationssystems für die Bundesrepublik diskutiert. Es soll die verschiedenen bereits bestehenden Systeme in einem Verbund zusammenfassen und eine maximale Kommunikation zwischen den verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung einerseits und den möglicherweise relevanten privaten Informationssystemen

andererseits, wie z. B. den Datenbanken der Versicherungsgesellschaften, ermöglichen. Überdies könnte ein solches Informationssystem die Verbindung zu supra- und internationalen Datenbanken bei supra- und internationalen Organisationen herstellen. Die Verwirklichung solcher Pläne setzt freilich nicht nur Einigkeit über grundsätzliche methodische Fragen voraus. Vielmehr müssen die Zuständigkeiten für die einzelnen Teilbereiche abgegrenzt, die Eingabe genau geregelt und schließlich die Zugangsfrage geklärt werden.

Routinevorgänge in der EDV

696. Je mehr sich allerdings die Pläne für die verschiedenen Informationssysteme konkretisieren, desto deutlicher macht sich ein Wandel bei der Betrachtung der elektronischen Datenverarbeitung bemerkbar. Wenn es einstweilen auch bei den bereits erwähnten Schwerpunkten bleibt: zu den Dokumentationsbestrebungen kommt der Wunsch, möglichst viele routinisierte Massenvorgänge auf die EDV zu übertragen. Daran wird sich auch so bald nichts ändern; denn keine der beiden Aufgaben ist gegenwärtig auch nur annähernd gelöst. Das bestätigen auch die Untersuchungen über die voraussichtliche Weiterentwicklung des EDV-Marktes in der Bundesrepublik bis zum Jahr 1978. Massen- und Routinearbeiten stehen danach eindeutig im Vordergrund (86 %). Doch zeigt schon die Diskussion um die verschiedenen Informationssysteme, daß es bereits jetzt um mehr als reine Dokumentation oder Rationalisierung der Routine geht. Immer nachdrücklicher wird der Beitrag hervorgehoben, den elektronische Rechner bei der Planungs- und Entscheidungstätigkeit der öffentlichen Verwaltung zu leisten vermögen ²⁴. Die elektronische Datenverarbeitung wird nachgerade als das ideale Planungsinstrument angesprochen. Gerade weil jedoch ihr eigentlicher Schwerpunkt auf die Dauer in diesem Bereich zu liegen scheint, mehren sich die Hinweise auf die Notwendigkeit, die für die Verwaltung unumgänglichen organisatorischen Konsequenzen rechtzeitig aufzuzeigen ²⁵. Mit der Diskussion über die Implikationen der elektronischen Datenverarbeitung für Aufbau und Funktion der öffentlichen Verwaltung vollzieht sich jedoch in Wirklichkeit der allmähliche Übergang zu kybernetischen Überlegungen.

b) DDR

Marxistisch-leninistische Organisationswissenschaft

697. Die Verfassung der DDR von 1968 trägt der Forderung, kybernetische Methoden im Rahmen der staatlichen Planung und Leitung zu berücksichtigen, ausdrücklich Rechnung. Bereits in Artikel 2 Abs. 2 Verf. findet sich die Aussage, daß die Planung und Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung „nach den fortgeschrittensten Erkenntnissen der Wissenschaft“ zu den „unantastbaren Grundlagen“ der sozialistischen Gesellschaftsordnung zählt. Weitaus präziser heißt es dann in Artikel 79 Abs. 2 Verf.,

der Ministerrat müsse die ihm zugewiesenen Leitungs-, Koordinierungs- und Kontrollfunktionen „entsprechend den Erkenntnissen der Organisationswissenschaft“ ausüben. Daß es sich dabei nicht um eine auf bestimmte Staatsorgane beschränkte Aufgabe handelt, verdeutlicht der Beschluß des Staatsrates vom 16. April 1970²⁶: „Die Entwicklung eines modernen Systems der sozialistischen staatlichen Führungstätigkeit erfordert von den örtlichen Volksvertretungen und ihren Räten, den gesamten Ablauf des Leitungsprozesses von der wissenschaftlichen Analyse über die Prognose und die Entscheidung bis zur Durchführung als einheitlichen Prozeß zu gestalten. Dazu sind schrittweise die marxistisch-leninistische Organisationswissenschaft, insbesondere die ökonomische Kybernetik, die Operationsforschung sowie die elektronische Datenverarbeitung anzuwenden.“

Diese Feststellung unterstreicht, daß der Kybernetik jedenfalls ein fester Platz innerhalb der marxistisch-leninistischen Organisationswissenschaft zugewiesen worden ist. Als Bestandteil dieser Organisationswissenschaft ist die Kybernetik den Aufgaben des sozialistischen Staates untergeordnet; sie dient der „Verwirklichung der politischen Macht der Werktätigen unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer Partei“²⁷.

Die Folgen der Hinwendung zur Organisationswissenschaft für die Rechtsordnung bestehen vor allem darin, daß sie sich ständig mit deren Ergebnissen auseinandersetzen muß. Für die Rechtsordnung gilt insoweit nichts anderes als für jede andere Form staatlicher Tätigkeit. Die Organisationswissenschaft soll auch bei den Rechtsnormen ein höheres Maß an Präzision, eine bessere Koordination mit den übrigen Instrumenten staatlicher Leitung und Planung sowie eine exaktere Begründung aus den gesellschaftlichen Gesetzmäßigkeiten garantieren. Entstehung und Durchführung rechtlicher Regelungen sind infolgedessen an Verfahren auszurichten, die auf der Grundlage der marxistisch-leninistischen Organisationswissenschaft operieren²⁸.

698. Detaillierte Beschreibungen der Auswirkungen dieser immer wieder bestätigten generellen Überlegungen fehlen gegenwärtig noch. Das mag auf den ersten Blick überraschen. Es wird allerdings verständlich, wenn berücksichtigt wird, welche Richtung die wissenschaftlichen Untersuchungen in der DDR seit dem Übergang zur marxistisch-leninistischen Organisationswissenschaft eingeschlagen haben. Sie läßt sich schon aus dem bereits erwähnten Beschluß des Staatsrats ablesen. Im wesentlichen stehen organisationswissenschaftliche Fragen im Vordergrund. Dazu zählt vor allem die Entwicklung eines umfassenden Informationssystems, mit dessen Hilfe der zunehmenden Komplexität staatlicher Aufgaben begegnet werden soll²⁹. Ob die Informationen aus dem Bereich der Planung, der Wissenschaft und Technik, der Rechnungsführung, der Statistik oder aus der Leitungs- und Kontrolltätigkeit der einzelnen Organe stammen, es gilt sie miteinander zu verbinden, um im Interesse der staatlichen Leitung eine rationelle Aus-

wertung zu ermöglichen. Es kommt deshalb vor allem darauf an, den Informationsgang nachzuzeichnen, Informationsstockungen auszumachen und mit Hilfe geeigneter organisatorischer Vorkehrungen den Informationsverlust auf ein Minimum zu beschränken.

Zentralstelle für staats- und rechtswissenschaftliche Information und Dokumentation

Kennzeichnend hierfür sind die gegenwärtig in den verschiedensten Bereichen — von den örtlichen Volksvertretungen bis zur Rechtspflege — unternommenen Versuche, die Voraussetzungen einer integrierten Information vor allem mit Hilfe von Modellen zu prüfen. Innerhalb der Rechtspflege zielen solche Bestrebungen darauf ab, den Informationsfluß zu verbessern, und zwar sowohl unter den Gerichten selbst als auch im Verhältnis zu allen anderen Informationsträgern, deren Tätigkeit für den richterlichen Entscheidungsprozeß relevant ist³⁰. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Zentralstelle für staats- und rechtswissenschaftliche Information und Dokumentation bei der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ zu. Zwischen den zentralen Rechtspflegeorganen und der Zentralstelle soll, um den Informationsbedarf ermitteln und Informationspläne ausarbeiten zu können, eine Netzstruktur entstehen. Darüber hinaus werden an einzelnen Bezirksgerichten Informationssysteme ausgearbeitet. Mit ihrer Hilfe soll nicht zuletzt ein Informationsstrang zu den Betrieben im Interesse einer effizienten Kriminalitätsbekämpfung hergestellt werden.

Die genaue Kenntnis der betrieblichen Situation soll den Rechtspflegeorganen ermöglichen, die Auswirkungen der eigenen Entscheidungen ständig zu kontrollieren, und sie zugleich dazu anhalten, notwendige Korrekturen der Rechtsprechung rechtzeitig zu erkennen und vorzunehmen. Daß ein derart intensiver Informationsaustausch unter Umständen dazu führt, die Initiative der Gerichte zu lähmen, wird freilich durchaus gesehen. So könnten die unteren Instanzen davon abgehalten werden, wirklich selbst zu entscheiden und sich statt dessen mit einer Wiedergabe der zuvor ermittelten Ansicht des übergeordneten Gerichts begnügen. Ansichten wie diese verstoßen allerdings nach der in der Literatur in der DDR vertretenen Meinung gegen die Eigenständigkeit und die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit des Richters³¹. Das Informationssystem soll zwar die Integration der verschiedenen Bereiche in den Staatsapparat sichern, ohne jedoch die aktive Mitwirkung des einzelnen zu verhindern³².

Effektivität des sozialistischen Rechts

699. Die bewußte Konzentration auf organisationswissenschaftliche Probleme zeigt sich nicht zuletzt daran, daß eine im November 1970 von der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ veranstaltete internationale Tagung sich ausschließlich Fragen der staatlichen Führungstätigkeit widmete. Aus dieser Perspektive

Kapitel VII

wurde dabei auch die Forderung formuliert, die „theoretischen und methodischen Grundlagen für eine Lehre von der Effektivität des sozialistischen Rechts und zu deren Untersuchung zu schaffen und auszubauen“³³. In der mangelnden Kenntnis der Determinanten des Rechtsbewußtseins und der für die Wirkung von Rechtsnormen maßgebenden Zusammenhänge sieht die SED eines der wichtigsten Hindernisse einer wirksamen staatlichen Leitung. Einmal mehr geht es aber zunächst darum, die Relationen zwischen den einzelnen Bereichen der sozialistischen Gesellschaft offenzulegen und in ein ihre Stabilität und Entwicklung garantierendes Führungs- und Leitungssystem einzuordnen.

Zusammenfassend ist festzustellen: Die Diskussion über Anwendungsmöglichkeiten und Auswirkungen kybernetischer Methoden spielt sich in der DDR grundsätzlich nur innerhalb der Grenzen ab, die durch die spezifischen Anforderungen organisationswissenschaftlicher Probleme abgesteckt werden.

Allerdings hat die prinzipielle Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Konsequenzen kybernetischer Methodik nicht dazu geführt, die Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung zu vernachlässigen. Man ist im Gegenteil auf den verschiedensten Gebieten bemüht, die Verwendung der elektronischen Datenverarbeitung zu intensivieren. Die Anwendung reicht von der Wohnungsanalyse über die Steuerung der Getränkeversorgung, die Auswertung der Volkszählung bis zu der Ausarbeitung einer territorialen Koordinierung und einer effektiven Gewerberaumökonomie³⁴. Jedoch handelt es sich dabei immer wieder um Probleme, die eine rein organisationswissenschaftliche Ausrichtung bestätigen und insofern eine Parallelität zu einem großen Teil der in der Bundesrepublik erörterten Fragen bisher vermissen lassen.

4. Einzelfragen

a) Dokumentation in der Bundesrepublik Deutschland

Datenbank des Bundessozialgerichts

700. In der Bundesrepublik ist der bereits erwähnte Plan einer juristischen Datenbank des Bundes keineswegs das einzige Projekt einer auf die Rechtsordnung selbst bezogenen elektronischen Dokumentation. Vielmehr gibt es eine Reihe weiterer erwähnenswerter Initiativen, und zwar sowohl im staatlichen Bereich als auch auf privatwirtschaftlicher Ebene. Die Ausgangspunkte sind allerdings sehr verschieden. Beim Bundessozialgericht etwa ist der Übergang zur elektronisch gesteuerten Datenbank eine Konsequenz des Interesses, die schon vorhandene recht umfangreiche Dokumentation weiter auszubauen und gleichzeitig die technischen Grenzen der traditionellen Dokumentationsmittel zu überwinden³⁵. Das Projekt hebt sich in doppelter Hinsicht von allen anderen Plänen ab: zum einen benutzt die Datenbank vorhandenes Material, zum

anderen schränken die besonderen Interessen des Gerichts den Umfang der Dokumentation von vornherein auf bestimmte, für seine Entscheidungstätigkeit bedeutsame Rechtsgebiete ein. Der Schwerpunkt liegt eindeutig beim Sozial- und Arbeitsrecht. Allerdings enthält die bisherige Dokumentation Angaben, die auch andere, aus der Perspektive des Gerichts wichtige Fragen betreffen. Im Gegensatz zum universalen Charakter der Datenbank des Bundes handelt es sich hier jedoch um eine ausgesprochene Spezialdatenbank.

Nichtstaatliche Projekte

701. Ähnlich begrenzt sind die Ziele des von der „Documenta“ in Nürnberg verfolgten Projekts³⁶. Im Mittelpunkt der Arbeiten steht dabei ein anderes Gebiet. Die von verschiedenen Organisationen der Angehörigen steuerberatender Berufe und einer Reihe von Verlagen 1968 gegründete „Documenta“ konzentriert ihre Bemühungen auf das Steuerrecht. Die Arbeiten begannen Anfang 1970. Aufbereitet und gespeichert wurden die von 1951 bis 1969 publizierten Entscheidungen des Bundesfinanzhofs nur, soweit sie Fragen des Körperschaftsteuerrechts und der §§ 4 bis 7 EStG ebenfalls in den für Körperschaften relevanten Umfang betreffen. Seither ist es auch zu einer engen Kooperation zwischen der Finanzverwaltung und der „Documenta“ gekommen. Die bereits durchgeführten Experimente lassen erkennen, daß mit dem Tätigkeitsbeginn der Datenbank in absehbarer Zeit gerechnet werden kann.

702. Im Unterschied zu den beiden zuletzt erwähnten Projekten strebt die „JURADAT“-KG in Berlin eine Universal-Datenbank an³⁷. Zwar war Gegenstand des Mitte 1970 durchgeführten Versuchs nur ein begrenzter Ausschnitt der Rechtsordnung: Entscheidungen aus dem strafrechtlichen Bereich. Jedoch hat die Gesellschaft bisher mehrmals zu erkennen gegeben, daß sie nicht beabsichtigt, sich auf einzelne Rechtsgebiete zu beschränken. Den Benutzern dieser Datenbank soll vielmehr die Möglichkeit gegeben werden, sich über die gesamte Rechtsordnung zu informieren. Insofern ist bisher auch von einer Begrenzung der Dokumente abgesehen worden. Für die Speicherung sind Normen und Judikatur ebenso wie Angaben zur juristischen Literatur vorgesehen.

703. Bereits aus dieser Übersicht ergibt sich, wie unterschiedlich Ziele und Entwicklungsstand der einzelnen Projekte sind. Während die einen die Gesamtheit der juristischen Dokumentation anvisieren, begnügen sich die anderen mit einer von den Grenzen bestimmter Rechtsgebiete her bestimmten Auswahl. Zudem befindet sich die juristische Datenbank des Bundes noch im Stadium der Vorplanung; beim Bundessozialgericht und der „Documenta“ hingegen konnten schon die ersten Testversuche vorgenommen werden. Dennoch ist es bereits gegenwärtig möglich, bestimmte Konsequenzen auszumachen, die sowohl technisch-organisatorische Aspekte als auch die juristischen Implikationen aus der Existenz von Datenbanken betreffen.

Volltext- oder Indexierungsmethode

Einmal ist festzustellen, daß der Konflikt, ob bei der Eingabe von Dokumenten die Volltext- oder die Indexierungsmethode den Vorzug verdient, als endgültig beigelegt angesehen werden kann. Noch immer verfährt man zwar in sehr verschiedener Weise. Beim Bundessozialgericht steht die Indexierung im Vordergrund. Dies ist insofern verständlich, als die Grundlage der Dokumentation eine auf diesem Verfahren beruhende Kartei ist. Der Zwischenbericht der Projektgruppe beim Bundesjustizministerium optiert für die Speicherung des ungekürzten Textes. Inzwischen steht jedoch fest, daß von einem unüberwindlichen Gegensatz zwischen den beiden Methoden schon deshalb nicht gesprochen werden kann, weil bei bestimmten Dokumenten die Datenbank ihre Aufgabe nur erfüllt, wenn der volle Text bei der Informationssuche wiedergegeben wird. Dies gilt für sämtliche Normen.

Dabei ist daran zu erinnern, daß Datenbanken in erster Linie ein kaum noch zu übersehendes Normengefüge transparenter machen sollen, indem sie ständigen Zugang zu einer Vielzahl von Normen ermöglichen, die wegen ihres Spezialcharakters gegenwärtig nur mit größter Mühe aufzufinden sind. Darüber hinaus steht heute außer Zweifel, daß auch bei der Rechtsprechung der volle Text nicht entbehrt werden kann. Die verschiedenen Experimente haben deutlich gezeigt, wie sehr durch jede Form der Bearbeitung aus dem ursprünglichen Text ein interpretiertes Dokument wird. Der Benutzer benötigt jedoch nicht die aus der Perspektive des jeweiligen Bearbeiters verstandene Entscheidung, sondern die Stellungnahme des Gerichts. Bei der Literatur schließlich bestehen zwar unstreitig Grenzen für die Aufnahme, jedoch sind sie nicht auf die Speicherungsmethoden zurückzuführen. Sie hängen vielmehr mit den sich aus dem Urheberrecht ergebenden Schranken zusammen.

Allerdings ist es mit dem Übergang zur Volltextspeicherung allein noch nicht getan. Das zeigt sich besonders am Fall der Rechtsprechung. Um Bedeutung und Tragweite der einzelnen Entscheidung erkennen zu können, muß sie mit einer Reihe zusätzlicher Angaben versehen werden. Dazu gehören Leitsätze ebenso wie Stichworte, die den Zusammenhang zur bisherigen Entwicklung und zu den verschiedenen angesprochenen Problemen herstellen. Insoweit erweist sich eine Indexierung als notwendige Ergänzung der Aufnahme des vollen Textes.

Unter diesen Umständen überrascht es nicht, wenn sämtliche Projekte, selbst wenn sie gegenwärtig aus Kostengründen noch anders vorgehen, die Notwendigkeit anerkennen, zu einer Aufnahme des ungekürzten Textes überzugehen. Kompromisse sind freilich durchaus denkbar. Für einen bestimmten Teil der Rückwärtsdokumentation kann die Indexierung bevorzugt werden, bei der Vorwärtsdokumentation dagegen die ungekürzte Dokumentation.

Selektion der Informationen

704. Schon an der Diskussion über die Aufnahme voller oder nur indexierter Texte zeigt sich jedoch, daß es hier um mehr geht als um Kostenfragen

oder um die technisch bestimmbaren Speichergrenzen der Anlage. Die Kritik an der Indexierungsmethode ist nicht zuletzt durch die Sorge um eine exakte und vollständige Information begründet. Jede Bearbeitung, die den Zweck verfolgt, indikative Deskriptoren zu gewinnen, bringt die Gefahr einer einseitig subjektiven Interpretation mit sich. Der Bearbeitung beispielsweise einer Entscheidung liegen notgedrungen bestimmte Vorstellungen zugrunde, die es erst ermöglichen, Beziehungen zur Rechtsordnung herzustellen und den genauen Stellenwert der jeweils zur Diskussion stehenden richterlichen Stellungnahme anzugeben. Wissen und Einstellung des Bearbeiters spielen insofern eine ausschlaggebende Rolle. In der Option für die Volltextmethode aktualisiert sich damit die Forderung, jeder Informationsverfälschung durch die uneingeschränkte Aufnahme der Dokumente zu begegnen.

Die damit angesprochenen Probleme zeigen sich auch bei der für jede Datenbank unumgänglichen Frage nach der Auswahl der zu speichernden Dokumente. Technisch mögen gegenwärtig der Aufnahme kaum Schranken gezogen sein; es fragt sich aber, ob nicht gerade im Interesse des Benutzers eine Selektion angebracht erscheint. Kriterien zu finden, fällt jedoch schwer. Der Versuch, nach der Rechtsprechung einzelner Gerichte zu differenzieren, um etwa den Entscheidungen der Oberlandes- und Bundesgerichte den Vorrang einzuräumen, überzeugt nicht. Für eine erschöpfende Information des Benutzers kommt es auf den Sachverhalt der Entscheidung und nicht auf ihre Provenienz an. Wer beispielsweise zu Problemen des Personenstandsrechts Genaueres wissen möchte, wird gerade auf die Rechtsprechung der unteren Instanzen angewiesen sein. Deshalb gilt es, Maßstäbe zu erarbeiten, die sich an den Informationserwartungen der zukünftigen Benutzer orientieren. Unter diesen Umständen wird es auch nötig sein, Einschränkungen zu erwägen. Mangelnde Rechtskraft spricht gegen eine Speicherung, da statt der angestrebten exakten Information nur Verwirrung geschaffen würde.

Allerdings stellt sich die Auswahlfrage unterschiedlich, je nachdem, ob es um private oder öffentliche Datenbanken geht. Für private Unternehmen erhält die Selektionsfrage schon unter Rentabilitäts Gesichtspunkten eine besondere Bedeutung. Sie werden verständlicherweise den Umfang der Ausnahme an den ihnen möglichen Investitionen ausrichten. Zudem stehen für solche Datenbanken die Erwartungen der potentiellen Kunden im Mittelpunkt. Man wird deshalb bestrebt sein, Datenkombinationen anzubieten, die dem Informationsinteresse des jeweils angesprochenen Benutzerkreises entsprechen. Demgegenüber muß es Aufgabe der staatlichen Datenbanken sein, für eine Vollständigkeit der Information zu sorgen. Gerade von solchen Banken kann und muß der einzelne erwarten, genau zu erfahren, welches der exakte Stand des geltenden Rechts ist. Deshalb stellt sich hier mit Nachdruck die Frage nach dem Schutz vor Informationsmanipulation.

705. Zu der gegenwärtigen Situation läßt sich freilich nicht mehr sagen, als daß das Problem gesehen

Kapitel VII

wird. Überzeugende Lösungssätze fehlen noch. Jedenfalls hilft die verbreitete Feststellung, man müsse die Entscheidung über die Aufnahme dem „Urheber“ des jeweiligen Dokuments überlassen³⁸, nicht weiter. Eine wirkliche Kontrolle kann den „Autor“ nicht übergehen, sondern muß ihn deshalb einbeziehen, weil seine oft verkürzte Perspektive nicht den Ausschlag geben darf, sondern allein die denkbaren Informationserwartungen der Benutzer. Deshalb wird gegenwärtig vor allem die Ausarbeitung eines Kontrollsystems, das jegliche Verfälschung bei der Auswahl und Eingabe der Dokumente ausschließt, benötigt.

Erhaltung des Informationsgleichgewichts

706. Am Beispiel der juristischen Datenbank hat sich schließlich ein weiteres entscheidendes Problem bereits deutlich gezeigt: die Notwendigkeit, für eine Aufrechterhaltung des Informationsgleichgewichts zu sorgen. Von der Regelung der Zugangsfrage hängt es ab, wer in den Genuß der Vorteile einer elektronisch aufbereiteten Information kommt. Je nachdem also, wie der Benutzerkreis bestimmt wird, können Informationsvorsprünge entstehen oder auch unterbleiben. Je höher die politische Relevanz der gespeicherten Information ist, desto problematischer wird jede Tendenz zur Informationsmonopolisierung. Eine Exekutive, die sich den Zugang zu Datenbanken, die auch für die Entscheidungen und die Kontrolltätigkeit des Parlaments von Bedeutung sind, vorbehält, stärkt ihre Stellung einseitig. Gleichzeitig müssen deshalb mit der Errichtung von Datenbanken Regeln geschaffen werden, die Störungen des Informationsgleichgewichts vorbeugen. Dies ist wiederum hauptsächlich ein Problem der staatlichen Datenbanken. Bei privaten Unternehmen könnten sich solche Probleme grundsätzlich nur unter dem allgemeinen Aspekt einer Kontrolle monopolistischer Stellung auf dem Markt ergeben.

Zugriffsrecht

707. Für den Bereich der juristischen Datenbank sind noch keinerlei Vorkehrungen zu verzeichnen. Demgegenüber finden sich bereits in einigen Fällen Regelungen für die auf Länderebene errichteten Datenbanken der öffentlichen Verwaltung. So haben nach Artikel 1 Abs. 2 des Bayerischen Gesetzes über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung Landtag und Senat Zugriff auf gespeicherte Daten mit allgemeinem Informationsgehalt und planerischer Zielsetzung. Der Zugriff erfolgt allerdings nach Maßgabe einer noch fehlenden Rechtsverordnung. Zudem befinden sich die in Frage kommenden Informationssysteme im Entwicklungsstadium, so daß sich über Zugriffsrecht und Zugriffsverfahren noch kaum etwas aussagen läßt.

Demgegenüber räumt das Gesetz bei Einzelauskünften, die sich auf die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung beziehen, nur einen mittelbaren Zugriff ein (Artikel 1 Abs. 1 S. 3). Das Auskunftersuchen ist über den Präsidenten des Landtags oder des Senats an die Staatsregierung zu richten, die es „auf Grund

der gespeicherten Daten“ beantworten muß, und zwar „unverzüglich“.

708. Auch das hessische Gesetz über die Errichtung der Zentrale für Datenverarbeitung und kommunaler Gebietsrechenzentren³⁹ sieht ein Informationsrecht des Parlaments vor. Nach § 6 Abs. 1 sind die öffentlichen Datenbanken verpflichtet, „dem Landtag, dem Präsidenten des Landtags und den Fraktionen die von diesen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verlangten Auskünfte auf Grund der gespeicherten Daten zu geben“. Allerdings bezieht sich diese Verpflichtung nicht auf Einzelangaben über natürliche oder juristische Personen (§ 5 Abs. 3).

709. Ähnliche Tendenzen finden sich auch in den in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen den Parlamenten vorliegenden Entwürfen für Datenschutzgesetze⁴⁰. Das baden-württembergische Gesetz über die Datenzentrale⁴¹ beschränkt sich dagegen auf die allgemeine Aussage, daß sich auch das Parlament dieser Institution bedienen kann. Zugleich wird freilich die Mitteilung personenbezogener Daten von dem Datenaustausch ausgenommen (§ 13 Abs. 1).

Die Ländergesetze lassen also bei aller Unterschiedlichkeit das Bestreben erkennen, ein Informationsgleichgewicht zu garantieren. Es wird auch durch die im Zweiten Bericht der Bundesregierung über Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung enthaltenen Aussagen bestätigt⁴². Für die weitere Entwicklung sind insofern die Grundlagen einer Kontrolle von Monopolisierungstendenzen im öffentlichen Bereich geschaffen. Um mehr als erste Versuche kann es sich freilich nicht handeln. Die Wirksamkeit der vorgesehenen Instrumente läßt sich nur unter der Voraussetzung vollfunktionierender Datenbanken beurteilen. Erst die Konfrontation mit der noch weitgehend fehlenden Praxis der Datensammlung und Datenverwertung wird zeigen, ob und in welchem Umfang Korrekturen nötig sind.

b) Dokumentation in der DDR

710. In der DDR ist eine vergleichbare Entwicklung nicht zu verzeichnen. Allerdings finden sich Hinweise auf die Bedeutung der Dokumentation vor allem im Interesse der Gerichte immer wieder. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang die gemeinsame Anweisung des Präsidenten des obersten Gerichts und des Ministers der Justiz zur Information und Dokumentation vom 22. Dezember 1966. Danach haben die beim Obersten Gericht bestehende besondere Abteilung „Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit“ und die Informations- und Dokumentationsstelle des Ministeriums der Justiz die Funktion einer Leitstelle gegenüber den Bezirks- und Kreisgerichten und den staatlichen Notariaten. Im Rahmen dieser Tätigkeit bemüht man sich, die vorhandenen Dokumentationsmöglichkeiten ständig zu verbessern. Die Abteilung soll insbesondere das Oberste Gericht über dessen Recht-

sprechung exakt informieren, aber auch über die Judikatur der Bezirksgerichte und damit zur Einheitlichkeit der Rechtsprechung beitragen.

Rechtssatzkartei

Die Dokumentation erfolgte bisher mit Hilfe einer Rechtssatzkartei, die die Sachgebiete Strafrecht, Zivilrecht, Familienrecht und Arbeitsrecht umfaßt. Darüber hinaus sammelt die zuständige Abteilung Materialien zur Leitung der gerichtlichen Tätigkeit, zur Öffentlichkeitsarbeit, zu der Judikatur der sozialistischen Länder und zu der Rechtsprechung der Bundesrepublik ⁴³. Für die Dokumentationsarbeit werden ausschließlich traditionelle Mittel benutzt. Ein Übergang zur elektronischen Informationsaufbereitung ist, soweit ersichtlich, noch nicht eingeleitet worden.

711. Darüber hinaus sind in der DDR Dokumentationsabsichten festzustellen, die auf eine Aufnahme außerrechtlicher, für den juristischen Entscheidungsprozeß jedoch besonders wichtiger Daten abzielen. Das gilt vor allem für die Pläne, Angaben zur Kriminalität und Informationen, die für die Entscheidungen der Bezirksräte wichtig sind, zu speichern. Im Gegensatz zur Dokumentation beim Obersten Gericht möchte man sich hier von vornherein elektronischer Anlagen bedienen ⁴⁴.

Die Frage des Informationsgleichgewichts spielt für die Diskussion in der DDR keine Rolle. Freilich handelt es sich dabei um ein Problem, dessen Gewichtung eng mit den jeweiligen verfassungsrechtlichen Grundsätzen zusammenhängt. Eine parlamentarische Demokratie muß jeglicher Informationsmonopolisierung rechtzeitig und effizient begegnen, sollen Funktion und Aufgabe des Parlaments nicht gefährdet werden.

c) Optimierung der Dokumente und „Automationsgerechtigkeit“ in der Bundesrepublik Deutschland

712. Für eine wirksame Verwendung elektronischer Anlagen kommt es vor allem darauf an, den Besonderheiten der EDV schon beim Zustandekommen der einzelnen Dokumente Rechnung zu tragen. Die Konsequenzen sind verschieden. Bei den juristischen Datenbanken reicht die gegenwärtige Form der zur Diskussion stehenden Dokumente für eine überzeugende Informationsaufbereitung nicht aus. Dies zeigt sich schon am bereits erwähnten Beispiel der Speicherung von Entscheidungen. Der Text muß um eine Reihe von Angaben ergänzt werden, die seinen exakten Stellenwert verdeutlichen. Gewiß ist es heute bereits üblich, Leitsätze zu verfassen. Jedoch besteht dazu weder eine Verpflichtung, noch gibt es einheitliche Richtlinien. Die Folge ist eine außerordentlich unterschiedliche Praxis, die die Aussagekraft von Leitsätzen immer erneut in Frage stellt. Darin liegt eines der größten Hindernisse für eine elektronisch gesteuerte Aufbereitung der Judikatur. Die Dokumente müssen, um ihre

Wiederauffindung zu erleichtern, möglichst schematisiert werden. Deshalb müssen Grundsätze entwickelt werden, die bei jeder für eine Speicherung in Betracht kommenden Entscheidung zu beachten sind.

Optimierung der Dokumente

Ähnliche Überlegungen sind auch bei rechtlichen Regelungen und Angaben zur Literatur anzustellen. Solange es an einer Optimierung der Dokumente aus der Perspektive der elektronischen Datenverarbeitung fehlt, wird auch die Datenbank ihre Aufgabe nicht in zufriedenstellender Weise erfüllen können. Da sich die juristischen Datenbanken noch in einem sehr frühen Entwicklungsstadium befinden, überrascht es nicht, daß exakte Pläne für die an die einzelnen Dokumente zu stellenden Anforderungen fehlen. Der Zwischenbericht der Projektgruppe beim Bundesjustizministerium spricht dieses Problem offen an und macht überdies mit Recht darauf aufmerksam, daß sich möglicherweise Änderungen der augenblicklich geltenden gerichtsverfassungs- und prozeßrechtlichen Normen als erforderlich erweisen könnten ⁴⁵.

Automationsgerechte Gesetzgebung

713. Weitaus konkreter sind dagegen die Konsequenzen, die aus der Verwendung elektronischer Anlagen bei der Durchführung rechtlicher Regelungen gezogen worden sind. Sie werden üblicherweise in der Forderung nach „Automationsgerechtigkeit“ zusammengefaßt. Dazu zählen eine einheitliche Terminologie ebenso wie der Verzicht auf mehrdeutige Begriffe sowie klare und logisch einwandfreie Bemessungsgrundlagen. Darüber hinaus beanspruchen pauschalisierte und schematisierte Lösungen den Vorrang vor automationshinderlichen Differenzierungsbestrebungen. Schließlich hat sich immer wieder gezeigt, daß eine ganze Reihe von Formvorschriften, die für das geltende Recht selbstverständlich sind, dann Schwierigkeiten verursachen, wenn es zu der Benutzung elektronischer Anlagen kommt ⁴⁶.

Diesen Gesichtspunkten hat zuerst das Land Bayern in seinen vorläufigen Grundsätzen „für das automationsgerechte Abfassen von Vorschriften“ entsprochen ⁴⁷. Ähnliche Bemühungen finden sich auf Bundesebene. Im Bundesinnenministerium werden gegenwärtig Grundsätze für eine automationsgerechte Gesetzgebung erarbeitet ⁴⁸. Über diese allgemeinen Bestrebungen hinaus hat der Bund der durch die Verwendung von elektronischen Anlagen geänderten Situation Rechnung zu tragen. Der Bund hat deshalb eine Reihe von Einzelvorschriften erlassen. In diesem Zusammenhang ist zunächst der Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes zu nennen. Nach § 29 können bei schriftlichen Verwaltungsakten, die mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen werden, Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen ⁴⁹. Ähnlich bestimmt das Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts ⁵⁰, daß Mieterhöhungen dann keiner eigenhändigen Unterschrift bedürfen, wenn die Mitteilung mit Hilfe automatischer Einrichtungen erfolgt.

Kapitel VII

714. Es läßt sich nicht bestreiten, daß die zunehmende Verwendung elektronischer Anlagen nicht ohne Folgen für die Formulierung rechtlicher Vorschriften bleiben kann. Jedoch gilt es ebenso rechtzeitig die Gefahren der „Automationsgerechtigkeit“ zu sehen. Die Aufgabe des Gesetzgebers reduziert sich nicht darauf, die bestmögliche Nutzung der Apparate sicherzustellen. Er hat nach wie vor in erster Linie die Situation des Betroffenen zu bedenken⁵¹. Elektronische Anlagen existieren nicht um ihrer selbst willen. Sie sollen vielmehr die Effizienz einer den Interessen des Bürgers verpflichteten Verwaltung steigern.

Deshalb darf zum Beispiel die Verwendung elektronischer Anlagen nicht zu unlesbaren Bescheiden führen. Die Stellungnahme der Verwaltung muß inhaltlich verständlich und damit auch nachprüfbar sein. Dieser oft mißachteten Forderung trägt nunmehr der Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes Rechnung (§ 29). Schlüsselzahlen dürfen danach zur Inhaltsangabe nur dann verwendet werden, wenn derjenige, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, den Inhalt eindeutig auf Grund der gegebenen Erläuterungen erkennen kann. Solche gesetzlichen Vorkehrungen sind allerdings nur ein erster Schritt. Die unstreitig bestehende Tendenz, Anforderungen vorhandener oder noch zu installierender Anlagen den Vorrang einzuräumen, gilt es durch eine genaue Kontrolle der Schematisierungs- und Routinisierungskonsequenzen zu begegnen. Die Bundesregierung hat dies in ihrem Zweiten Bericht zur Anwendung der Datenverarbeitung ausdrücklich anerkannt. Die Automationsgerechtigkeit darf nach der dort verwendeten Formulierung die „materielle Gerechtigkeit im Einzelfall möglichst“ nicht beeinträchtigen.

d) „Datenverarbeitungsgerechte“ Gesetzessprache in der DDR

715. Diese in der Bundesrepublik erörterten Probleme werden auch in der DDR diskutiert, wenn auch weniger intensiv. Dies läßt sich vor allem aus der unterschiedlichen Gewichtung von Kybernetik und elektronischer Datenverarbeitung erklären. Allerdings begegnet man ebenso der Forderung nach einer einheitlichen Gesetzessprache, um Informationen und Programme „datenverarbeitungsgerecht“ formulieren zu können, wie dem Gedanken, die Speicherung mit Hilfe einer besonderen algorithmischen Rechtssprache zu erleichtern⁵².

Zugleich wird betont, daß solche Bestrebungen nicht auf Kosten der Verständlichkeit rechtlicher Regelungen gehen dürfen. Dies vor allem deshalb, weil für ein kybernetisch ausgerichtetes System staatlicher Leitung und Planung der gesellschaftlichen Entwicklung schon der Formulierung von Normen eine ganz entscheidende Bedeutung zukommt. Jede Unklarheit läuft auf einen Informationsverlust hinaus⁵³. Nur eine deutliche, auch dem Nichtfachmann zugängliche Sprache und ein klarer und logischer Aufbau können „Handeln und Denken“ des ein-

zelnen wirklich „initiiieren“⁵⁴. Auch die algorithmische Rechtssprache ist daher nur Hilfsmittel für bestimmte, von vornherein begrenzte Zwecke, keineswegs aber Ersatz der normalen Sprache⁵⁵. Die Effizienz der Norm wird nicht zuletzt als Kommunikationsproblem verstanden, so daß ein Höchstmaß an Verständlichkeit zu den Grundmaximen rechtlicher Regelung zählt.

e) Simulation

716. Für geplante neue Regelungen bieten elektronische Anlagen mindestens einen Vorteil: Die Speicherung der bereits geltenden Normen ermöglicht es, Kollisionen rechtzeitig aufzudecken. Widersprüche können auf diese Weise weitaus besser als bisher vermieden, damit aber auch die Kohärenz der Rechtsordnung in einem bislang nicht erreichbaren Maß garantiert werden. Für Wirksamkeit und Überzeugungskraft einer Norm kommt es nicht nur auf die exakte Abstimmung mit den vorhandenen Regeln an. Nicht minder wichtig ist die minutiöse Erkenntnis ihrer Folgen. Auch hier vermögen elektronische Anlagen zu helfen, und zwar auf dem Weg über die Simulation. Die Anregung dazu kommt ebenfalls aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung. Dort ist zum ersten Mal erwogen worden, Gesetze, Verordnungen und Satzungen, die komplizierte Ausführungsprobleme aufwerfen, durch Planspiele gleichsam zu testen. Es geht dabei nicht darum, die traditionelle und auch rechtlich fixierte Entstehungsprozedur von Gesetzen abzuändern. Vielmehr sollen durch ein zusätzliches Verfahren mögliche Fehlerquellen bereits im Vorstadium offengelegt und die Tragweite der geplanten Bestimmungen besser abgeschätzt werden. Erste Versuche in dieser Richtung wurden bereits bei der Einführung der Mehrwertsteuer, im Rahmen des Sozialhilfegesetzes und zuletzt bei der Rentenanpassung vorgenommen.

717. Vergleichbare Bestrebungen lassen sich in der DDR nicht feststellen. Dies dürfte jedoch einmal mehr auf die unterschiedlichen Ausgangspunkte zurückzuführen sein. Für die DDR steht gegenwärtig die Modellierung von Informationssystemen im Mittelpunkt des Interesses⁵⁶. Solche Systeme sind aber letztlich auch Datenlieferanten für mögliche Planspiele; sie können damit als eine ihrer zentralen Vorbedingungen angesehen werden.

f) Rechtsanwendung

Routineaufgaben

718. Im Rahmen der öffentlichen Verwaltung sind, in der Bundesrepublik, wie vor allem Steuerveranlagung und Rentenberechnung zeigen, elektronische Anlagen schon seit längerer Zeit Instrumente der Rechtsanwendung. Inzwischen finden sich allerdings immer mehr Anzeichen für vergleichbare Entwicklungen in anderen Bereichen. Überall dort, wo die Routinisierung das Feld beherrscht, setzt sich die

Absicht durch, elektronische Anlagen in den Rechtsanwendungsprozeß einzuschalten. Die geplante Automatisierung des Mahnverfahrens und des Grundbuchs sind beispielhaft dafür ⁵⁷. In beiden Fällen liegen bereits erste Untersuchungen vor. Sie bestätigen die Möglichkeit einer Automatisierung, lassen jedoch noch keine Prognose über das Ergebnis der Arbeiten zu, nicht zuletzt deshalb, weil eine uneingeschränkte Ausnutzung der durch die Anlagen eröffneten Möglichkeiten sich letztlich nicht ohne Änderungen des geltenden Rechts verwirklichen läßt. Immerhin zeigt sich spätestens hier, daß die öffentliche Verwaltung keineswegs, wie man so oft gemeint hat, das einzige Gebiet ist, innerhalb dessen elektronische Anlagen derartige Aufgaben erfüllen könnten. Insofern überrascht es nicht, wenn an elektronische Anlagen auch im Zusammenhang mit dem Straßenverkehrsrecht gedacht worden ist. Es handelt sich dabei ebenfalls um eine Situation, die durch Routine geprägt ist. Der Übergang zur elektronischen Anlage trägt lediglich der bereits in vollem Umfang vorhandenen Mechanisierung Rechnung.

Aber auch außerhalb dieser Grenzen ist ein wachsendes Interesse an der Verwendung elektronischer Anlagen zu verzeichnen, und zwar im Rahmen der richterlichen Entscheidungstätigkeit. Erste Versuche innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit haben gezeigt, daß der Apparat auf Grund des gespeicherten Normen- und Rechtsprechungsmaterials auch Entscheidungsmodelle zu liefern vermag ⁵⁸. Ob sich allerdings die hier gewonnenen Erfahrungen auf andere Rechtsgebiete übertragen lassen, kann jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht festgestellt werden. Es bedarf zunächst zusätzlicher experimenteller Arbeit, und zwar unter Berücksichtigung der spezifischen Entscheidungsbedingungen in weiteren Bereichen der Rechtsordnung. Wie jedoch die einzelnen Versuche auch immer ausgehen mögen, einen Richterautomaten wird es nicht geben. Der Computer bleibt Hilfsinstrument, das einerseits entlasten und andererseits zu einer überzeugenden Begründung verhelfen soll. Weder kann noch soll er die ureigenste Aufgabe des Richters — der Individualität des Falles ebenso wie der Notwendigkeit einer permanenten Rechtsfortbildung Rechnung zu tragen — übernehmen.

719. In der DDR sind vor allem Bestrebungen für eine Automatisierung der Liegenschaftsdokumentation festzustellen ⁵⁹, und zwar auf der Grundlage eines universellen Bodendokumentationssystems. Hauptaufgabe dieses Systems wird es sein, aussagekräftige Kriterien für die Planung und rationelle Gestaltung des Siedlungsnetzes, für die Leitung der landwirtschaftlichen Produktion und für den Ablauf des Grundstücksverkehrs zu liefern.

Die bisherige Diskussion läßt darüber hinaus die Bereitschaft erkennen, den elektronischen Anlagen im Rahmen der Rechtsprechung einen größeren Spielraum zuzugestehen. Maßgebend dafür ist die Überlegung, daß jede Entscheidung in den „objek-

tiven und subjektiven Umständen des zu entscheidenden Konflikts begründet sein muß“ und gleichermaßen den Grundsätzen sozialistischer Gesetzmäßigkeit und Gerechtigkeit zu entsprechen hat ⁶⁰. Der Entscheidungsprozeß erscheint infolgedessen als hinreichend objektivierbar, um in Algorithmen von allerdings großer Kompliziertheit und einer beliebigen (endlichen) Zahl von Bedingungen ausgedrückt zu werden. Der Weg zur elektronischen Datenverarbeitung wäre damit offen. Bislang ist aber aus den rein theoretischen Erörterungen noch keine praktische Konsequenz gezogen worden.

g) Datenschutz

720. Einen rechtlich besonders wichtigen Aspekt erhält die Datenspeicherung dann, wenn elektronische Anlagen dazu benutzt werden, um personenbezogene Informationen aufzuarbeiten. Beispiele dafür finden sich sowohl im staatlichen als auch im privatwirtschaftlichen Bereich.

Im Mittelpunkt der in der Bundesrepublik geführten Diskussion haben allerdings bislang ausschließlich die von der öffentlichen Verwaltung projektierten und zum Teil auch durchgeführten Datensammlungen gestanden. Ausschlaggebend für solche Bestrebungen ist ein ebenso leicht zu erkennender wie einleuchtender Wunsch gewesen. Immer wieder zeigt sich, daß die verschiedensten Behörden bei ihrer Tätigkeit einen Grundbestand an Daten zur Person der einzelnen Bürger brauchen, der allerdings bei der gegenwärtigen Organisation meistens mit Hilfe langwieriger Prozeduren stets von neuem erhoben wird — nicht zuletzt deshalb, weil der mangelnde Informationsfluß einen jederzeitigen Zugriff auf vorhandene Angaben ausschließt. Unter diesen Umständen liegt es nahe, sich elektronischer Anlagen zu bedienen. Eine möglichst zentralisierte Speicherung und eine mühelose Aufbereitung würde die Verwaltungsarbeit entscheidend erleichtern.

Personenkennzeichen

Das wohl sichtbarste Zeichen solcher Bestrebungen ist die Regierungsvorlage für ein Bundesmeldegesetz ⁶¹. Die Begründung bezieht sich ausdrücklich auf die Notwendigkeit, den Datenaustausch zu rationalisieren. Das wichtigste Mittel dafür ist das mit Rücksicht auf die sich aus der elektronischen Datenverarbeitung ergebenden Möglichkeiten einzuführende Personenkennzeichen. Es soll nicht nur der leichten Identifizierung des einzelnen dienen, sondern auch eine zuverlässig funktionierende Verknüpfung verschiedener Dateninhalte und Verwaltungsvorgänge gewährleisten. Bedenkt man, daß zugleich an ein weit verzweigtes System der Datenfernübertragung gedacht ist, so läßt sich die Bedeutung der beabsichtigten Reform unschwer abschätzen.

Bundeszentralregister

Wie weit die Auswirkungen der elektronischen Datenverarbeitung reichen, zeigt sich freilich nicht minder klar im Rahmen anderer Reformen. Zu denken

Kapitel VII

ist dabei besonders an das aus der Diskussion über die Mängel der Strafregister hervorgegangene „Bundeszentralregister“⁶². Bei den ursprünglichen Plänen, sich mit dem klassischen Bestand der Strafregister zu begnügen und lediglich die Nutzung neuer Möglichkeiten der Informationsverarbeitung sicherzustellen, ist es nicht geblieben. Registriert werden unter anderem auch sämtliche Entmündigungen. Begründet wurde dies mit dem Hinweis auf erhebliche öffentliche Interessen, aber auch mit der für Arbeitgeber bestehenden Notwendigkeit, die Geschäftsfähigkeit von Stellenbewerbern rechtzeitig zu überprüfen.

Dies führt zu einer für den einzelnen besonders prekären Situation. Der dank der elektronischen Anlagen störungsfreie Informationsfluß bedingt eine zunehmende Verbreitung möglichst detaillierter Daten zu seiner Person, ein Prozeß freilich, der sich seiner Kontrolle völlig entzieht. Die Situation ist dort nicht weniger problematisch, wo die Speicherung im privaten Bereich erfolgt. Auch hier sind die Motive leicht nachzuvollziehen. Großunternehmen haben ebenso ein verständliches Interesse an einer effizienten Aufbereitung von Daten, die ihre Mitarbeiter betreffen, wie beispielsweise Banken legitimerweise Genaues über die Kreditwürdigkeit ihrer Vertragspartner erfahren möchten. Wiederum bietet sich die elektronische Datenverarbeitung als Informationsinstrument an.

721. Der Gesetzgeber hat diese Gefahren durchaus gesehen. Die Reaktion hält sich allerdings bisher in einem relativ bescheidenen Rahmen. Sie ist durch zwei Merkmale gekennzeichnet: Gesetzliche Regelungen finden sich nur auf Länderebene und betreffen ausschließlich die Datensammlungen der öffentlichen Verwaltung.

Datenschutz in Hessen

Den Versuch einer wirklich eingehenden Regelung unternimmt bislang allerdings nur das hessische Gesetz. Der Datenschutz erstreckt sich auf das gesamte von der elektronischen Datenverarbeitung erfaßte Informationsmaterial und begründet die Verpflichtung, Eingriffe Unbefugter abzuwehren. Sie konkretisiert sich zunächst im Datengeheimnis (§ 3), das sich auf alle in der Verwaltung anfallenden Daten bezieht. Eine Datenweitergabe bedarf deshalb der Legitimation durch eine besondere Rechtsvorschrift oder der Zustimmung des Betroffenen. Im verwaltungsinternen Bereich schränkt das Gesetz jedoch diese strengen Erfordernisse ein. Verwaltungsmäßige oder technische Erfordernisse genügen, um die Weitergabe zu rechtfertigen. Für Datenbanken und Informationssysteme gilt überdies der Grundsatz, daß Informationen nur im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten übermittelt werden dürfen.

Gleichzeitig billigt das Gesetz dem Betroffenen einen Berichtigungsanspruch zu (§ 4). Es sieht jedoch davon ab, einen besonderen Auskunftsanspruch, der jederzeit einen Überblick über die ge-

speicherten Angaben verschaffen könnte, zu statuieren.

Datenschutzbeauftragter

Die wohl bedeutsamste Neuerung des hessischen Gesetzes ist die Einführung einer eigens dem Datenschutz gewidmeten Instanz. Einem vom Landtag für die Dauer einer Legislaturperiode gewählten, weisungsfreien und zur Verschwiegenheit verpflichteten Datenschutzbeauftragten obliegt es, für die strikte Einhaltung des Gesetzes zu sorgen (§ 7 ff.). Wer deshalb meint, in seinen Rechten verletzt worden zu sein, kann sich unmittelbar an den Datenschutzbeauftragten wenden (§ 11). Zu dessen Aufgaben gehört es auch, die Praxis der Datenbanken zu beobachten, um dem Parlament rechtzeitig Verbesserungsvorschläge unterbreiten zu können.

Diese knappe Aufzählung könnte leicht dazu verführen, die Möglichkeiten des Datenschutzbeauftragten zu überschätzen. In Wirklichkeit sind sie weitaus geringer, als es nach den grundsätzlichen Bekenntnissen des Gesetzgebers zu einem strengen Datenschutz erwartet werden kann. Gewiß, der Datenschutzbeauftragte hat ein umfassendes Auskunftsrecht, das ihm vor allem dazu verhelfen soll, Gefährdungen zu untersuchen (§ 9 Abs. 13). Die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sind jedoch beschränkt. Selbst bei eklatanten Verstößen steht ihm keine andere Möglichkeit zu, als die Aufsichtsbehörde zu informieren (§ 10 Abs. 1 S. 2). Im übrigen muß er sich mit dem einen oder anderen Hinweis in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht begnügen.

Der rheinland-pfälzische Entwurf weicht vom hessischen Gesetz insofern ab, als er zwar auch eine besondere Überwachungsinstanz vorsieht, diese Aufgabe jedoch einem Ausschuß überträgt, der aus drei Landtagsabgeordneten und dem Präsidenten des Landesrechnungshofes besteht (§ 6). Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht darin, daß bei automatischem Zugriff auf personenbezogene Daten jeder Abruf nach Empfänger, Inhalt und Zeit zu protokollieren ist (§ 2 Abs. 2).

Ähnliche Tendenzen kennzeichnen auch die in Nordrhein-Westfalen geplante Regelung. Demgegenüber haben sich Schleswig-Holstein und Niedersachsen auf verwaltungsinterne Vorschriften beschränkt, die grundsätzlich nur eine allgemeine Geheimhaltungspflicht statuieren⁶³.

Bundesgesetz zum Datenschutz

722. So begrüßenswert die Aktivität der Länder auch ist, ein wirklich wirksamer Datenschutz läßt sich auf diesem Wege nicht erreichen. Dies zeigt sich schon an der begrenzten Tragweite der erwähnten Regelungen. Datenschutz bleibt hier eine ausschließlich von der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung her konzipierte und auch allein an dieser orientierte Aufgabe. Ein Bundesgesetz ist deshalb unerläßlich, eine erste interfraktionelle Initiative liegt bereits vor⁶⁴. Auch die Bundesregierung hat erkennen lassen, daß sie ein solches Bundesgesetz anstrebt⁶⁵.

Überdies bietet die bereits erwähnte Vorlage für ein Bundesmeldegesetz erste Ansätze für einen Datenschutz auf Bundesebene. § 16 Abs. 1 bestimmt allgemein, daß die von den Meldebehörden gesammelten personenbezogenen Daten nur an solche Behörden weitergegeben werden dürfen, die auf die Kenntnis der Angaben angewiesen sind, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Bei einer Datenübermittlung durch selbsttätige Einrichtungen sind geeignete Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, daß Daten nur im zulässigen Umfang und nicht durch Unbefugte abgerufen werden. Mechanische Hilfen, programmierte Sperren und Kennwörter sind einige der dafür zur Verfügung stehenden Mittel. Die für den Datenschutz wahrscheinlich wichtigste Bestimmung ist aber die in § 16 Abs. 2 enthaltene Protokollierungspflicht bei jeder Datenübermittlung. Ausnahmen gelten nur für die Weitergabe von Personenkennzeichen, Name, Anschrift und Zeitpunkt des Bezugs oder der Aufgabe einer Wohnung. Das Protokoll soll die Wiederauffindung des Empfängers der Information und die Überprüfung der übermittelten Angaben jederzeit ermöglichen.

723. Die verschiedenen Länderregelungen bieten dem Bundesgesetzgeber ebenso wie die Spezialvorschriften der Vorlage zum Meldegesetz sicherlich wertvolle Anhaltspunkte. Die Schwierigkeiten jedoch, die sich bei einem Datenschutzgesetz stellen, sind nach wie vor beträchtlich. Schon die exakte Abgrenzung der in Frage kommenden Daten ist nicht einfach. Einstweilen steht nur fest, daß im Interesse der Betroffenen der Kreis möglichst weit gezogen werden muß und daß überhaupt die Frage gestellt werden sollte, ob es nicht Daten gibt, bei denen schon die bloße Speicherung ausscheidet.

Individuelle und institutionelle Kontrolle

Was die Adressaten der Regelung angeht, so dürfte es eine der Hauptaufgaben des Bundesgesetzes sein, die Barriere der öffentlichen Verwaltung zu überwinden und private Datenbanken mit einzubeziehen. Schon deshalb, weil der Verwaltung die Möglichkeit genommen werden muß, Datenschutzbestimmungen durch den Rückzug auf die Dienste privater Datenbanken zu umgehen. Darüber hinaus bedarf der einzelne gegenüber der privaten Initiative, Angaben zu seiner Person zu sammeln, genauso eines wirklichen Schutzes wie gegenüber dem Staat ⁶⁶.

Über das Instrumentarium besteht noch keine Einigkeit ⁶⁷. Technische Vorkehrungen sind zwar unentbehrlich, reichen aber nicht aus. Als Ergänzung bietet sich zunächst einmal die direkte Überwachung durch den Betroffenen selbst an. Voraussetzung dafür ist ein uneingeschränkter Informationsanspruch. Ein solcher Anspruch nützt allerdings solange wenig, wie der Betroffene von der Speicherung der auf seine Person bezogenen Daten nichts weiß. Zum Informationsanspruch muß deshalb die Verpflichtung der Datenbanken kommen, den durch ihre Tätigkeit tangierten Personen regelmäßig Abschriften der gesammelten Angaben zuzustellen.

Berichtigungs- und Unterlassungsansprüche sind die zwangsläufigen Korrekturmöglichkeiten. Sie können ihre volle Wirkung allerdings erst entfalten, wenn eine Protokollierungspflicht die Ermittlung der Informationsempfänger und die genaue Feststellung der jeweils weitergegebenen Angaben sicherstellt.

Neben dieser individuellen müßte auch eine institutionelle Überwachung vorgesehen werden. Der wahrscheinlich geeignetste Weg dazu wäre ein öffentliches Register aller Datenbanken, eine Vorkehrung, die zu den zentralen Punkten des bereits erwähnten interfraktionellen Gesetzentwurfs gehört ⁶⁸. Der auch und erst recht gegenüber der Verwaltung absolut unabhängigen Registerbehörde obläge es, die Einhaltung der für den Datenschutz erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen vor der Anmeldung zu überprüfen ⁶⁹. Darüber hinaus müßte sie die Möglichkeit haben, bei einem Datenmißbrauch sofort korrigierend einzugreifen.

Erwartungen wie die soeben formulierten spiegeln freilich nur den gegenwärtigen Diskussionsstand wider. Die Reaktion des Gesetzgebers läßt sich einstweilen noch nicht abschätzen.

Immerhin gilt es eines zu bedenken: die Aufgabe ist nicht zuletzt deshalb so schwer, weil sich der Gesetzgeber schon mit den bisherigen rudimentären Regeln in einen völlig neuen Bereich begeben hat. Gewiß ist die Sammlung personenbezogener Daten keine auf die Bundesrepublik beschränkte Erscheinung. Versorgungsrecht, Meldewesen, Wohnungsplanung, um nur diese Beispiele zu nennen, konfrontieren den Staat überall mit der Notwendigkeit einer elektronischen Informationsaufbereitung. Und auch auf privater Ebene wiederholen sich in einer Vielzahl von Ländern die Bestrebungen, elektronische Datenbanken einzurichten ⁷⁰. Dennoch ist es bislang, von wenigen, kaum ins Gewicht fallenden Ausnahmen abgesehen, nirgends gelungen, gesetzliche Regelungen vorzulegen. An der Dringlichkeit der Aufgabe ändert sich dadurch nichts. Der Datenschutz ist ein im Interesse des einzelnen unabdingbares Korrelat der Speicherung personenbezogener Angaben.

Anmerkungen zu Kapitel VII

- ¹ Dazu insbesondere Vorbemerkung der Redaktion, StUR 1964, S. 983; M. Benjamin, Zur Anwendung mathematischer Methoden in der staatlichen Leitung und Rechtspflege, StUR 1965, S. 917; G. Grundmann - H. Hutschenreuther - G. Woehe, Gedanken zur künftigen Entwicklung des sozialistischen Rechts unter den Bedingungen der wissenschaftlich-technischen Revolution, StUR 1967, S. 1440.
- ² Vgl. die Angaben im Ersten Zwischenbericht über die Arbeiten der Projektgruppe juristisches Informationssystem an den Bundesminister der Justiz, Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 62 vom 31. März 1971, S. 5.
- ³ Vgl. z. B. § 120 Abs. 3, § 121 Abs. 2 GVG, § 28 Abs. 2 FGG, § 131 Ziff. 2, § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO, § 79 Abs. 2 GWO, § 546 Abs. 2 ZPO.
- ⁴ Vgl. zuletzt E. Hölder, Die elektronische Datenverarbeitung und die öffentliche Verwaltung, Staats- und

Kapitel VII

- Kommunalverwaltung 17 (1971), S. 114 ff.; H. Auernhammer, Informationssysteme im öffentlichen Bereich, a. a. O., S. 119 ff.; W. Jähnig, Automatisierte Datenverarbeitung, 1971, S. 11 ff.
- ⁵ Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, Bundestagsdrucksache VI/648, S. 6.
- ⁶ Vgl. dazu die Angaben im Rundschreiben Nr. 1/1970 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- ⁷ Vgl. etwa N. Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft, 1966, S. 40 ff.; U. Klug, Juristische Logik, 3. Aufl. 1966, S. 163 ff.; D. Suhr, Ansätze zur kybernetischen Betrachtung von Recht und Staat, Staat 1967, S. 197 ff.; A. Podlech, Rechtskybernetik — eine juristische Disziplin der Zukunft, Juristen-Jahrbuch 10 (1969/70), S. 157 ff.; H. Fiedler, Automatisierung im Recht und juristische Informatik, JuS 1970, S. 432 ff.; Theorie und Praxis der Automation in der öffentlichen Verwaltung, DOV 1971, S. 92 ff.; W. Steinmüller, Rechtsinformatik, Elektronische Datenverarbeitung und Recht, Juristische Rundschau 1971, S. 1 ff.; EDV und Recht. Einführung in die Rechtsinformatik, hrsg. von W. Steinmüller, 1970.
- ⁸ Grundmann u. a. (Anm. 1), S. 1429.
- ⁹ Vgl. etwa H. Tröger, Zur Gestaltung von Leitungsinformationssystemen in örtlichen Staatsorganen, StuR 1968, S. 1695.
- ¹⁰ F. Selbmann - G. Ziller, Die neue Epoche der technischen Entwicklung, 1956; F. Selbmann, Ein Zeitalter stellt sich vor, 1957, insbesondere S. 13 ff.
- ¹¹ A. Forker - K. Kannegießer, Zur Anwendung kybernetischer Methoden und Mittel in der Kriminalistik, StuR 1963, S. 699; K. Kannegießer, Die Anwendung kybernetischer Methoden und Mittel in der Rechtswissenschaft, StuR 1963, S. 789.
- ¹² U.-J. Heuer, Wissenschaftliche Wirtschaftsführung und sozialistisches Recht, StuR 1964, S. 987.
- ¹³ Dazu statt aller P. Ch. Ludz, Parteilite im Wandel, 3. Aufl. 1970, S. 318 ff.
- ¹⁴ Vgl. etwa Benjamin, Zur Anwendung mathematischer Methoden (Anm. 1), S. 899; ders., Kybernetik und staatliche Führung, StuR 1967, S. 1230 ff.; K. Kannegießer, Leitungswissenschaftliche Probleme unter dem Gesichtspunkt der Kybernetik, StuR 1965, S. 1609 ff.
- ¹⁵ Vgl. etwa K. Kannegießer, G. Kelm, Das Vertragssystem unter dem Systemaspekt der Kybernetik, StuR 1965, S. 34; M. Benjamin - J. Groschwitz - H. Tröger, Marxistisch-leninistische Organisationswissenschaft und sozialistische staatliche Führung, StuR 1968, S. 1658; U. Dähn, Elektronische Datenverarbeitung und Recht, NJ 1969, S. 281, aber auch Forker - Kannegießer (Anm. 11), S. 598.
- ¹⁶ K. Wünsche, Zur rechtswissenschaftlichen Forschung und zur Ausbildung der Juristen in der Rechtspflege, NJ 1968, S. 681.
- ¹⁷ Benjamin, Kybernetik und staatliche Führung (Anm. 14), S. 1233 ff.
- ¹⁸ Beilage Nr. 8/70 zum Bundesanzeiger vom 28. Februar 1970.
- ¹⁹ Erster Zwischenbericht (Anm. 2), S. 4.
- ²⁰ Zweiter Bericht der Bundesregierung (Anm. 5), S. 10 ff.; Zweites Datenverarbeitungsprogramm der Bundesregierung, 1971, S. 53.
- ²¹ Auernhammer (Anm. 4), S. 120; vgl. auch Zweites Datenverarbeitungsprogramm, a. a. O., S. 51.
- ²² Vgl. Hessisches Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung und der kommunalen Gebietsrechenzentren vom 16. Dezember 1969, GVBl. I, S. 304; Bayerisches Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern vom 12. Oktober 1970, GVBl., S. 457.
- Vgl. im übrigen Jähnig, Automatisierte Datenverarbeitung (Anm. 4), S. 126 ff.
- ²³ Dazu insbesondere W. Jähnig, Automation in der öffentlichen Verwaltung, DOV 1970, S. 465 ff.; ders., Automatisierte Datenverarbeitung in der Kommunalverwaltung, DOV 1971, S. 13 ff.; ders., Automatisierte Datenverarbeitung, a. a. O., S. 22 ff.
- ²⁴ Zweiter Bericht (Anm. 5), S. 9.
- ²⁵ Hölder (Anm. 4), S. 116.
- ²⁶ GBl., I, S. 58, Abschnitt VI Ziff. 1.
- ²⁷ M. Benjamin, Zur Entwicklung wissenschaftlicher Leitungsmethoden der Volksvertretungen und ihrer Organe in der DDR, StuR 1971, S. 186.
- ²⁸ Benjamin u. a. (Anm. 15), S. 1654 ff.
- ²⁹ H. Tröger, Erfahrungen bei der Gestaltung moderner Informationssysteme für örtliche Volksvertretungen und ihre Organe, StuR 1971, S. 939 ff.
- ³⁰ H. Toeplitz, Grundsätzliche Aufgaben der Gerichte beim weiteren Ausbau der wissenschaftlichen Leitung der Rechtsprechung, NJ 1969, S. 584 ff.; jedoch auch schon H. Grieger - H.-H. Nehmer, Information und Dokumentation im Bereich der sozialistischen Rechtspflege, NJ 1967, S. 365 ff.
- ³¹ A. a. O., S. 585.
- ³² Benjamin (Anm. 27), S. 187.
- ³³ Vgl. den Diskussionsbeitrag von Stiller in der Internationalen Arbeitstagung, StuR 1971, S. 211 ff.
- ³⁴ Vgl. dazu etwa die Angaben bei Tröger (Anm. 29); I. Hansen, Territoriale Koordinierungsprobleme bei der Einsatzvorbereitung für EDVA im Bezirk Leipzig, Organisation 1968, S. 26 ff.; R. Broddack - I.-R. Pietzke - R. Rasmussen, Effektivere Gewerberaumökonomie mittels EDV, Organisation 1970, S. 29 ff.
- ³⁵ Vgl. zuletzt den Bericht von H. Heußner und R. Richter, Die Überführung der Rechtskartei des Bundessozialgerichts und die elektronische Datenverarbeitung, Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht 1971, S. 14 ff.
- ³⁶ Vgl. die „Gemeinsame Mitteilung der Documenta Steuer und Recht und des Bundesfinanzministeriums“, Deutsches Steuerrecht 1970, S. 711; Th. Kreppel, Die elektronische Steuerrechts-Datenbank, a. a. O., S. 712 ff.; J. Conradi, Documenta — Konzept einer elektronischen Steuerrechtsdatenbank, Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht 1971, S. 85 ff.; sowie die einzelnen Beiträge von W. L. Eckert und Th. Kreppel in: Steuer-Kongreß, Report 1971, S. 287 ff.
- ³⁷ Vgl. P. Schumann, Elektronische Datenbank und Jurisprudenz, das Projekt JURADAT, Juristische Arbeitsblätter 1971, S. 205 ff.
- ³⁸ So etwa der Erste Zwischenbericht (Anm. 2), S. 9.
- ³⁹ Datenschutzgesetz vom 7. Oktober 1970, GVBl., I, S. 625.
- ⁴⁰ Entwurf eines rheinland-pfälzischen Landesgesetzes zum Schutz der Privatsphäre vor mißbräuchlicher Datennutzung vom 7. Oktober 1970, Landtagsdrucksache VI/2003; Entwurf der Fraktion der CDU eines Gesetzes zum Schutze der Privatsphäre gegen mißbräuchliche Datennutzung, Landtagsdrucksache VII/835.
- ⁴¹ Gesetz über die Datenzentrale Baden-Württemberg vom 17. November 1970, GVBl., 1970, S. 492.
- ⁴² Zweiter Bericht (Anm. 5), S. 13.
- ⁴³ Vgl. dazu insbesondere E. Winkelbauer, Zur Arbeit der Gerichte mit der Rechtssatzkartei, NJ 1966, S. 323; Grieger-Nehmer (Anm. 30).
- ⁴⁴ Vgl. etwa H. Blüthner - W. Friebe - G. Paersch, Die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der kriminologischen Forschung, StuR 1970, S. 8 ff.; Tröger (Anm. 29).
- ⁴⁵ Vgl. S. Simitis, Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung, 1970, S. 116 ff.

- ⁴⁶ Allerdings sind auch bestimmte Fragen, die zeitweise die Diskussion beherrschten, inzwischen gegenstandslos geworden. Das gilt insbesondere für das Problem maschinell erstellter fehlerhafter Bescheide. Vgl. zuletzt T. Müller-Heidelberg, Rechtsfragen der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung, Recht im Amt 1970, S. 102; H.-J. Kerkau, Rechtliche Probleme maschinell erstellter Bescheide, DOV 1971, S. 107.
- ⁴⁷ Vom 5. September 1969, Staatsanzeiger Nr. 36.
- ⁴⁸ Zweiter Bericht (Anm. 5), S. 16.
- ⁴⁹ Bundestagsdrucksache VI/1173. Vgl. aber bereits dazu die Begründung zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, EVwVerfG 1963, 1964, S. 142 f.; sowie § 108 Abs. 3 S. 1 des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes.
- ⁵⁰ BGBl., I, S. 17.
- ⁵¹ Vgl. H. J. von Oertzen, Automationsgerechtigkeit von Gesetzen, Verhandlungen des 48. Deutschen Juristentages, Mainz 1970, II, Teil T, S. 29 ff.
- ⁵² Grundmann u. a. (Anm. 1), S. 1441; auch M. Benjamin, Zur Anwendung informationstheoretischer Begriffe und Methoden bei der Untersuchung der staatlichen Leitung, StuR 1965, S. 1292; M. Posch, Funktion und Struktur des Rechtssystems im gesellschaftlichen Regelprozeß, StuR 1967, S. 1700 ff. Zu dem Problem einer Maschinensprache vgl. auch Kannegießer (Anm. 11), S. 796 ff.; D. Maskow, StuR 1968, S. 1399.
- ⁵³ Posch, a. a. O., S. 1704; S. 1708 f.
- ⁵⁴ Grundmann u. a. (Anm. 1), S. 1442.
- ⁵⁵ Posch (Anm. 52), S. 1704.
- ⁵⁶ Statt aller Benjamin (Anm. 27), S. 188 ff. Allerdings hat bereits 1963 K. Kannegießer (Anm. 11, S. 798) darauf hingewiesen, daß die elektronische Datenverarbeitung durchaus dazu benützt werden könnte, um Planentwürfe im Zusammenhang mit Planungsgesetzen durchzuspielen. Zu der Möglichkeit strategischer Spiele in der Kriminalstatistik vgl. Forker - Kannegießer (Anm. 11), S. 607.
- ⁵⁷ Zweiter Bericht (Anm. 5), S. 19; P. Rattel - F. Göttlinger - H. Kobes - F. Müller, Rahmen-Soll-Konzept, Grundstücksdatenbank, 1971; Zweites Datenverarbeitungsprogramm (Anm. 20), S. 49. In diesem Zusammenhang muß auch auf die Bemühungen hingewiesen werden, ein Informationssystem beim Deutschen Patentamt zu entwickeln. Aufgabe dieses Systems ist es, nicht nur von Routinearbeiten zu entlasten, sondern zugleich Entscheidungshilfen durch verbesserte Informationsbereitstellung zu leisten; vgl. zuletzt Zweites Datenverarbeitungsprogramm, a. a. O., S. 54.
- ⁵⁸ Vgl. Gudohr, in: Die Angestelltenversicherung 1968, Heft 15, S. 6 ff.
- ⁵⁹ G. Rohde - G. Strauch, Die Liegenschaftsdokumentation als Leitungsinstrument, StuR 1969, S. 1259.
- ⁶⁰ Benjamin (Anm. 1), S. 919.
- ⁶¹ Bundestagsdrucksache VI/2654.
- ⁶² Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister vom 18. März 1971, BGBl., I, S. 243.
- ⁶³ Dienstanweisung über den Schutz der Daten und ihre Geheimhaltung in der Datenzentrale Schleswig-Holstein vom 3. Februar 1970; Runderlaß der Niedersächsischen Ministerien über die vorläufige Regelung des Datenschutzes in den Rechenzentren des Landes vom 9. November 1970, Nds. MBl. S. 1326.
- ⁶⁴ Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor unbefugter Verwendung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz) (Gesetzesentwurf der Abgeordneten Hirsch, Dichgans, Kirst und Genossen), Bundestagsdrucksache VI/2885.
- ⁶⁵ Zweiter Bericht (Anm. 5), S. 20.
- ⁶⁶ So vor allem der bereits erwähnte Entwurf (Anm. 64), §§ 12 ff.
- ⁶⁷ Vgl. S. Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 680 ff.; G. Horn, Datensicherung, DOV 1971, S. 99 ff.; Datenschutz und Datensicherung, hrsg. von J. Schneider, 1971, mit Beiträgen von W. Steinmüller und Ch. Mallmann.
- ⁶⁸ Entwurf (Anm. 64), § 5; § 6; § 13; § 14; § 19.
- ⁶⁹ Der Entwurf, a. a. O., sieht demgegenüber ein noch nicht näher bezeichnetes Bundesministerium als Aufsichtsbehörde vor.
- ⁷⁰ Vgl. Simitis, Informationskrise (Anm. 45), S. 135 ff.