



Fortsetzung der Studie Überlegungen zu Problemen und Perspektiven des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels

gesellschaftlichen Verhältnisse bestimmen, die nur durch Gesetz geregelt werden können. Dahinter steht generell das Bemühen, die Rolle der Volksvertretungen zu erhöhen, sie tatsächlich zu den machtvollsten Instanzen und obersten Staatsorganen, die sie auch nach der bisherigen Verfassungsordnung sein sollen, zu machen. Gegenwärtig leidet der Machtvollkommenheit unter der von der Partei praktizierten Macht- ausübung und der Dominanz der staatlichen Exekutivorgane gegenüber den Volksvertretungen. Die Erhöhung der Rolle der Volksvertretungen wird in allen Ländern angestrebt.

Folgende sehr unterschiedlich praktizierten Maßnahmen dienen dem:

- Veränderungen im Wahlrecht, die den Einfluß der Wähler auf die personelle Auswahl der Kandidaten und ihre inhaltliche Ausrichtung erhöhen. In der UdSSR wurde im Prozeß der Wahlen zum Obersten Sowjet eine größere unmittelbare Einbeziehung der Wähler in den Prozeß der Aufstellung von Kandidaten (Aufstellen von alternativen Kandidaten, keine zentralen Vorgaben zur sozialen Zusammensetzung u. a.) erreicht. Bei einer sich vertiefenden Krise sind Wahlen immer für die Regierenden nur mit Stimmenverlusten zu überleben. Zugleich aber bilden die Wahlen den eigentlichen Zugang zum staatlichen Entscheidungsprozeß. Die Einflußnahme politischer Organisationsformen auf den staatlichen Entscheidungsprozeß, ihre politische Legitimation, die Feststellung, ob sie mehrheitsfähig sind, kann nur über Wahlen erreicht werden. Das angestrebte Ziel, ein selbständig lernendes politisches System, ist eng mit der Installation funktionierender Wahlen verbunden. Die Aufnahme von Ideen, Meinungen, Widersprüchen durch das politische System von unten nach oben ist letztlich nur durch die Bindung der gewählten Funktionäre und Organe an den Willen der Mitglieder zu erreichen. Bis heute kennen wir keine anderen Mittel als Wahlen, Aberufung und Begrenzung der Dauer der Amtsperiode von Funktionsträgern, um dies zu gewährleisten.

Die Wahlen in Polen vom Juni 1989 haben nun zum ersten Mal eine kommunistische Partei abgewählt und in die Opposition gebracht. Ob damit in Polen der Sozialismus seine Perspektive verloren hat, wird die Geschichte zeigen. Erst dann kann man die Frage beantworten, ob Wahlen im Sozialismus einen Systemwechsel herbeiführen können. Die These, daß die Macht immer und unter allen Umständen zu halten ist, unabhängig von der Wahl der dazu nötigen Mittel, ist neu zu durchdenken angesichts der realen Abläufe politischer Krisen.

- Erweiterung ihrer rechtlich geregelten ausschließlichen Kompetenzen und ihrer Kompetenzen gegenüber den Exekutivorganen. Zu den wichtigsten ausschließlichen Kompetenzen gehört neben dem Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren das Budgetrecht. Seine Ausübung ist bisher kein souveräner Akt des Parlaments. Unter den Kompetenzen gegenüber den Exekutivorganen ist das bisher am meisten tabuisierte zweifellos die Frage nach parlamentarischen Kontrollrechten gegenüber Polizei- und Sicherheitsorganen. Im Verhältnis von Legislative und Exekutive ist das zugleich am kompliziertesten zu gestaltende Problem, zu sichern, daß die Volksvertretung alle zur Entscheidungsfindung benötigten Informationen erhält. Die Exekutive kann durch die Monopolisierung von Informationen den Entscheidungsprozeß der Volksvertretung vorbestimmen. Damit ist den Abgeordneten die Möglichkeit genommen, wirklich zwischen Handlungsalternativen auszuwählen.

- Übergang zu einem Berufsparlament (UdSSR, UR, Polen). Das findet gegenwärtig seinen Ausdruck in einer Verlängerung der Sitzungsperiode; damit verbunden ist die Möglichkeit der längeren Freistellung von der Arbeit und der Beginn von Lohnausgleichszahlungen aus dem Staatshaushalt.

Die Rolle der Volksvertretungen wird auch erhöht, indem die Verwaltungen in ihrem Umfang abgebaut werden und die gesellschaftliche Bedeutung der Justiz gestärkt wird. In einigen Ländern kam es zu einer Neustrukturierung, teilweise einer bedeutenden Reduzierung des staatlichen Verwaltungsapparates.

In der UdSSR ist die Zahl seiner Angehörigen von 2,39 Millionen auf 1,63 Millionen (Ende 1988) gesunken. Überall gibt es Schritte, das Verwaltungshandeln auf einheitliche rechtliche Grundlagen zu stellen und damit die Rechtmäßigkeit des Bürgers gegenüber den Verwaltungsorganen zu stärken sowie das Verwaltungshandeln rechtlich

zu legitimieren. In der DDR sind die Arbeiten an einer Verwaltungsverfahrensordnung im Gange.

Im Gefüge der staatlichen Macht- ausübung wird das Gerichtssystem ausgebaut. Generell wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit entwickelt. In der DDR ist festzustellen, daß der bisherige Umfang der Verwaltungsentscheidungen, die der gerichtlichen Nachprüfung unterliegen, erweitert werden muß. Es müssen konsequent Rechtsgründe geschaffen werden, die der richterlichen Entscheidung zugrunde gelegt werden können. Das Verfahren ist kontradiktorisch auszugestalten. Darüber hinaus gewinnen Elemente der gerichtlichen Verfassungskontrolle bzw. ähnliche Formen an Gewicht. Die UdSSR hat ein Komitee zur Verfassungsaufsicht eingeführt, die UR wird ein Verfassungsgericht schaffen und die CSSR hat angekündigt, daß ihr bereits 1988 geschaffenes Verfassungsgericht nunmehr aktiv werden wird. In Polen und der SPRJ gibt es funktionierende Verfassungsgerichte. Zur Erhöhung der Rolle der Gerichte ist auch der rechtliche Ausbau des Schutzes der Unabhängigkeit der Richter und der Rechtssprechung zu zählen. Die angekündigten Arbeiten am Gerichtsverfassungsgesetz dienen dem. Die DDR kann an einen vergleichsweise hohen Stand der Rechtskultur, wozu auch die Gerichtskultur zählt, anknüpfen. Dringender ist die Erhöhung des sozialen Ansehens der Richter, wozu nicht zuletzt ihre höhere Bezahlung gehört.

Fester Bestandteil der politischen Reformen ist auch weiterhin der Ausbau der Selbstständigkeit der örtlichen Organe der Staatsmacht mit dem Ziel, eine effektive Wahrnehmung der Verantwortung der Volksvertretung für die Befriedigung der Bedürfnisse und der territorialen Reproduktionsanforderungen zu ermöglichen. Die Kontrolle der örtlichen Volksvertretungen über ihre vollziehend-verfügenden Organe soll u. a. durch die Schaffung von Präsiden der örtlichen Volksvertretungen (UR, UdSSR) verstärkt werden. Die materiell- finanzielle Basis für ihre Tätigkeit wurde durch eine Reihe von Schritten gestärkt, so durch die Übergabe von Betrieben und Einrichtungen an die örtlichen Volksvertretungen (VRB, Polen u. a.) bzw. die Schaffung von Betrieben der örtlichen Wirtschaft (u. a. UR, Polen, CSSR). Vorgesehen ist in einigen Ländern die Abführung von Mitteln aus dem Gewinn der den Volksvertretungen nicht unterstellten Betriebe an den örtlichen Haushalt. In der VRB, UR, Polen und UdSSR wird über das kommunale Eigentum als eine Form des gesellschaftlichen Eigentums diskutiert. Weitere rechtliche Regelungen der Tätigkeit der örtlichen Volksvertretungen sind in der UdSSR beispielsweise für eine dritte Etappe der Reform des politischen Systems angekündigt worden. In der DDR wird seit langem die Stärkung der örtlichen Ebene anvisiert. Das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen vom 4. 7. 1985 hat diesbezüglich noch keinen Durchbruch gebracht. Über eine extensive Interpretation der Verfassungsartikel 41 ff ist u. E. eine Wende nicht zu erzielen. Die Überlegungen sollten die verfassungsrechtliche Regelung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung von 1949 zum Ausgangspunkt nehmen für eine weitere gesetzgebende Lösung. Damit wäre das bisherige Verständnis des Prinzips des demokratischen Zentralismus sehr stark verändert. Es würde auf der Ebene der Kommunen einen autonomen Entscheidungs- und Handlungsspielraum akzeptieren. Daß dies nicht ohne Folgen für die anderen örtlichen Ebenen des Staatsaufbaus (Bezirke, Kreise) bleiben kann, ist wahrscheinlich. Für die Kommunen ist dazu unbedingt eine materielle Basis, über die sie selbständig verfügen können, zu schaffen. Uns scheint eine Dreiteilung der Finanzquellen sinnvoll zu sein. Zum einen müssen normative Grundlagen für die jährliche Zuführung aus dem Staatshaushalt geschaffen werden. Zum zweiten müssen direkte Abgaben der nichtunterstellten Wirtschaftseinheiten an die Kommunen erfolgen. Die bisherige Praxis des Kommunalvertrages braucht deshalb nicht aufgegeben zu werden, sondern sollte weiter wie bisher ergänzt gehandhabt werden. Die selbständigen Einnahmen der Kommunen können natürlich nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn das bisherige Bilanzierungssystem geändert wird. Kommunales Eigentum und kommunale Wirtschaft scheinen deshalb notwendig zu sein. Zum dritten sollte auf Republikerebene jährlich ein Fonds zur Verteilung an die Kommunen gebildet werden. Ein Gremium (vielleicht der Städte- und Gemeindevorstand) sollte dazu jeweils einen Vorschlag an die Volkskammer unterbreiten, wie mit diesen Mitteln schwachen Regionen zusätzlich geholfen werden kann.

Innerhalb der politischen Reform-

strategie der Parteien der europäischen Länder gewinnt die Rechtsreform eine selbständige Bedeutung. Im Mittelpunkt steht die praktische Verwirklichung der von den Parteien erarbeiteten Konzeption der Entwicklung eines sozialistischen Rechtsstaates. Dabei geht es nicht um die Umkehrung des bisherigen Zustandes, sondern es geht um eine grundsätzliche Aufwertung der Rolle des Rechts im Leben der Gesellschaft. Rechtsstaatlichkeit bedeutet im klassischen Verständnis qualitativer, in den Grundrechten des einzelnen und ihres Schutzes den Sinn staatlicher Machtausübung zu sehen.

Für staatliches Handeln bedarf es deshalb generell der rechtlich geregelten Kompetenz. Die DDR-Diskussion hat Übereinstimmung darüber erbracht, daß ein neues qualitatives Verhältnis von Staat und Recht, von Politik und Recht herausgebildet werden muß. Recht soll Instrument und Maß der Politik sein. Im Kern geht es darum, daß keine politische Maßnahme dem Inhalt des von den Volksvertretungen gesetzten Rechts widersprechen darf. Bei der Änderung oder Aufhebung des bestehenden Rechtssystems müssen die dafür vorgesehenen staatlich-rechtlichen Verfahren von allen Rechtssubjekten eingehalten werden. Das hat Rückwirkungen auf die Neuordnung des Gesetzgebungsverfahrens und die Schaffung von Rechtsgrundlagen für den gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß. Dabei geht es in der internationalen Debatte auch um die juristische Regelung der Verteilung der Machtbefugnisse in Staat und Gesellschaft. Das klassische Gewaltenteilungsprinzip, welches die Rechtsbindung aller drei staatlichen Gewalten (Legislative, Exekutive, Jurisdiktion) an das vom Parlament beschlossene Gesetz verankert und mittels Recht die unterschiedlichen Kompetenzen der einzelnen Gewalten voneinander abgrenzt, soll zum Verfassungsprinzip erklärt werden. In der UdSSR und der VRB wird dies ergänzt um die Diskussion zur Gewaltenteilung von Partei und Staat. Generell werden dabei wie beschrieben die legislative Gewalt (Volksvertretungen) und die Jurisdiktion (Gerichte) zu Ungunsten der Exekutive (Räte) aufgewertet.

In besonderem Maße ist die Art und Weise der Menschenrechtsverwirklichung in den sozialistischen Ländern mit der Idee und der Realisierung des Rechtsstaates verbunden. Neben der bisher als dominant vertretene These von den Grundrechten als Gestaltungsrechte werden sie nun, in der DDR wie international, immer stärker auch als Schutzrechte des Individuums bzw. sogar als Abwehrrechte begriffen und ausgestaltet. Von daher wird ein wichtiger Schritt getan, um den Mitwirkungsmöglichkeiten, die durch das Verständnis als Gestaltungsrechte betont werden, die Selbstbestimmungsmöglichkeiten zur Seite zu stellen. Die für die Demokratieentwicklung notwendige Mitentscheidung setzt Selbstbestimmung voraus.

Das juristische Garantiesystem von Grundrechten ist in fast allen sozialistischen Ländern bei den wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten ungleich stärker als bei den politischen und persönlichen Grundrechten. Im Rechtsstaat dürfen Grundrechte nur mit Gesetzen ausgestaltet werden. Auch bei einer gesetzlichen Regelung der Grundrechte darf nur ihre staatliche Gewährleistung, nicht jedoch ihre Beschränkung Regelungsinhalt sein. So wichtige politische Grundrechte unserer Verfassung wie Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Demonstrationen sind bisher nicht gesetzlich, sondern in Verordnungen ausgestaltet. Das bedeutet, daß ihre Gewährleistung ausschließlich in die Kompetenz von Verwaltungsorganen fällt. Im Rahmen der Verfassungsgebung muß insbesondere in der UR, VRP und der UdSSR mit der Kodifizierung der dritten Grundrechtsgeneration gerechnet werden. Dies ist auch in der DDR eine ungelöste Aufgabe, bei der eine Grundrechtsgestaltung besonders für den Umwelt- und Informationskomplex gefunden werden muß.

Innerhalb der sozialistischen Rechtsstaatsentwicklung führen die UR, die VRB, die CSSR, die VRP, die UdSSR und die RSFR eine grundsätzliche Verfassungsreform durch. Eine Verfassung ist ein Eingriff in das politische Machtgefüge. Die Parteien sehen den Zusammenhang von Rechtsstaats- und Verfassungsentwicklung vor allem darin, daß die Verfassung zum Maßstab für jegliches politisches Handeln wird. In der sozialistischen Verfassungstheorie fehlen bislang die dafür notwendigen juristisch qualifizierten Maßstäbe des verfassungsgemäßen bzw. des verfassungsfeindlichen Handelns. Ebensovienig ist der Verfassungsbruch und seine

Abmüdung Gegenstand sozialistischer Verfassungstheorie.

Die Verfassungsdiskussionen in der UR und der VRP sind deutlich vom Bemühen der Parteien gekennzeichnet, die Verfassungsordnung als verbindlichen Rahmen für alle auseinanderstrebenden Kräfte durchzusetzen. Die Logik liegt darin, daß in einem gegebenen institutionellen Rahmen der Konsens über die Veränderungen des institutionellen Gefüges erreicht werden soll. Angesichts der bedeutenden Eingriffe des ungarischen Parlaments in die gültige Verfassung und auch der 1991 in Polen zu erwartenden Verfassungshänderungen stellt sich sehr scharf die Frage nach den unverzichtbaren sozialistischen Verfassungsinhalten. Grundrechte, Eigentumskonstruktionen, Wirtschaftsverfassung, verfassungsrechtliche Verankerungen des politischen Systems, Grundlagen des Staatsaufbaus, all dies ist angesichts der Modellwechsels bisher in den Grundkonturen noch nicht juristisch bestimmbar, sondern nur in den tendenziellen Bewegungen zu erfassen. In der UdSSR bewegt die Verfassungsdiskussion den Erneuerungsprozeß des Sozialismus.

Allerdings stößt die angekündigte zweite Etappe der Änderung, die die Beziehungen zwischen der Union und den Unionsrepubliken zum Inhalt hat, auf sehr schwierige Probleme. Der bisherige Verlauf der Verfassungsdiskussion in der VRB und der CSSR läßt es noch nicht zu, zu beurteilen, welche Impulse davon für den politischen Umgestaltungsprozeß ausgehen werden. In der SPRJ hingegen hat die letzte Novellierung der Verfassung im November 1988 gezeigt, daß die Verfassungsänderungen unvermeidlich zu grundsätzlichen gesellschaftlichen Diskussionen über die Ausformung des gesamten gesellschaftlichen Institutionsgefüges führen, die im Ergebnis immer politische Kräfteverhältnisse der gegebenen Gesellschaft widerspiegeln.

Die bisherigen Ankündigungen und die dabei gewonnenen Erfahrungen über den Verlauf der Verfassungsdiskussion lassen es wahrscheinlich erscheinen, daß sich zu Beginn der neunziger Jahre die gesellschaftstheoretischen Debatten über das neue Sozialismusmodell in besonderer Weise in den Verfassungsdiskussionen zusammenfassen wird. Die DDR wird, wenn sie sich konsequent dem gesellschaftlichen Erneuerungsprozeß, einschließlich der dazu notwendigen politischen Reformen, stellt, um eine Verfassungsänderung nicht herzukommen. Die im September 1989 durchgeführte Staats- und Rechtswissenschaftliche Konferenz der DDR, die sich mit den Grundfragen unserer Verfassungsentwicklung beschäftigte, bestätigte in den Arbeitskreisdiskussionen alle skizzierten Grundtendenzen der internationalen Verfassungsentwicklung als für die DDR notwendige Entwicklungen. Dies stand noch im Gegensatz zu dem in Referat vertretenen Auffassung, daß unsere Verfassung allen Entwicklungsansprüchen genügt. Unseres Erachtens ist es besonders der Mangel an institutionellen Verankerungen von Bewegungsformen des Widerspruchs und der Mangel an Konfliktregulierungsmechanismen, der die Veränderung und konzeptionelle Neugestaltung der Verfassung auf Dauer erforderlich machen wird. Bei der Änderung der Verfassung am 7. 10. 1974 wurde zwar das Wort von der sozialistischen Menschengemeinschaft gestrichen, der damit verbundene Geist einer sich harmonisch gleichsam widerspruchsfrei entwickelnden Gesellschaft blieb jedoch in ihr enthalten. Bei der begangenen Verfassungsdiskussion spielt die Rückbesinnung auf das Konzept der ersten DDR-Verfassung von 1949, die nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung von 1919 geformt war, eine große Rolle. Der rechtsstaatliche Grundsatz, daß dem Menschen alles erlaubt sein soll, was nicht ausdrücklich verboten ist und dem Staat nur das erlaubt ist, was ihm rechtlich gestattet wurde, ist in der DDR eine moderne Weisung umgesetzt gewesen. Eingangsdes in die internationale Strategiedebatte sollte sich die DDR konsequent zu allen aufgeworfenen Fragen konstruktiv verhalten und ihre im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern durchaus reichen Erfahrungen der Rechtskultur und -entwicklung konsequent nutzen.

5. Probleme des Übergangs
Eins der schwierigsten Probleme der Weiterentwicklung unserer Strategie ist der Übergang von den vorhandenen zu antizipierten neuen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen, Tendenzen, Regelungen und Mechanismen. Bei allen dabei zu vollziehenden Schritten müssen erstens die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und die politische Stabilität der Gesellschaft gesichert werden, und zweitens müssen Reformen ergebnisorientiert

sein, d. h. an den erreichten sozialen, politischen und ökonomischen Resultaten gemessen werden.

Die Reorganisation des politischen Systems und des Systems der Leitung, Planung und Regulation der Wirtschaft ist mit zu bedeutenden Unsicherheiten verbunden:

1. Die Veränderungen der sozialen Ausrichtung und der politischen und ökonomischen Regulation der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung werden Auswirkungen auf die soziale Lage, die Einkommen, die Arbeits- und Lebensbedingungen praktisch aller Werktätigen in der DDR haben. Schon die beabsichtigten Veränderungen, die in auf Veränderungen im Verhalten der Subjekte zielen, erfordern Umstellungen, für die eine breite Akzeptanz nicht von vornherein gegeben ist.

2. Die erforderlichen Veränderungen sind in einer Situation zu machen, in der fast kein Spielraum besteht. Es ist daher schwer, die soziale Progressivität der Veränderungen für alle relevanten sozialen Gruppen und Individuen sofort und spürbar zu gewährleisten. Es ist nicht möglich, sie mit bedeutenden Zuwendungen akzeptabel zu machen.

3. Soziale Instabilitäten sind unter den außenpolitischen und innenpolitischen Bedingungen der DDR mit der Gefahr der Formierung antisozialistischer Kräfte verbunden. Nur ein Teil der Politiker der BRD und anderer NATO-Staaten geht davon aus, daß eine Destabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Situation in Europa oder in der Welt heute die Lösung der anstehenden globalen Probleme weiter verzögert oder ganz unmöglich macht, nur ein Teil ist dabei wirklich an Entspannung, politischer Stabilität und progressiver Erneuerung des Sozialismus interessiert. Ein anderer, starker und temporär dominierender Teil geht nach wie vor davon aus, daß die beste Stärkung der eigenen Position die Schwächung der anderen ist, und bereitet von daher eine Politik der politischen und wirtschaftlichen Destabilisierung. Sie würden innerhalb von Reformprozessen auftretende Instabilitäten zur Schwächung des Sozialismus nutzen.

Diese Gefahr wird von Befürwortern schneller Reformen oft unterschätzt. Unter diesen Voraussetzungen bergen Reformprozesse die Gefahr des Aufbrechens nicht mehr beherrschbarer Interessenkonflikte, mit denen sich politische Bewegungen gegeneinander formieren, die Lösungen zum eigenen Vorteil auf Kosten anderer durchsetzen wollen und die sozialistischen Prinzipien des Reformprozesses ablehnen oder in Frage stellen. Derartige ist z. B. in nationalistischen Bewegungen oder in der Ausbreitung von Schattenwirtschaft und Schwarzmarkt in verschiedenen sozialistischen Ländern zu beobachten. Sie stellen ein ernsthaftes Hindernis erfolgreicher Umgestaltung in der UdSSR dar. Solche Tendenzen können politisch kaum kontrolliert oder gar verhindert werden.

Eine große Gefahr für den Reformprozeß sind die Nutzung des entstehenden ökonomischen und politischen Spielraums für die egoistische Interessendurchsetzung gegen andere, der Verlust solidarischen Verhaltens und des gesellschaftlichen Konsens sowie der damit verbundene Boden antisozialistischer Bewegungen. Erfolgreich kann eine Reformstrategie nur sein, wenn ein breites Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und die Perspektive der Umgestaltung besteht. Neue Regelungen, Spielräume und Selbstständigkeit werden nur zu einer positiven Entwicklung neuer, innovativer Verhaltensweisen führen, wenn die Subjekte, die handelnden Individuen, Kollektive und Wirtschaftseinheiten auf ihre Wirksamkeit vertrauen. Ansonsten werden diese Spielräume nutzen, um Regelungen zu unterlaufen und aus den gesellschaftlichen Bindungen auszubrechen. Statt innovativer Wirtschaftsentwicklung entstehen dann Schattenwirtschaft und Korruption, der egoistische Mißbrauch von Reformen. Analoges gilt für die Nutzung politischen Spielraums.

Eine Reorganisation des politischen und wirtschaftlichen Systems der sozialistischen Gesellschaft und der sozialen Ausrichtung der Wirtschaftsentwicklung erfordert unter diesen Voraussetzungen ein schrittweises und jeweils gut vorbereitetes Vorgehen. Einbett von Kontinuität und Erneuerung. Dabei darf aber aus den skizzierten Gefahren nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, daß im Zweifelsfall lieber alles unverändert bleiben soll. Ein Verzicht auf die Umgestaltung würde stagnante Tendenzen in der Entwicklung der Produktivkräfte und der sozialen Lage und im wirtschaftlichen Wachstum zur Folge haben.

Fortsetzung auf Seite 6