

B. Die einzelnen Themenbereiche

I. Strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit – Opfer der SED-Diktatur/Elitenwechsel im öffentlichen Dienst/justitielle Aufarbeitung

1. Situation der Opfer der SED-Diktatur und ihre Rehabilitierung
 - 1.1 Situation der Opfer der SED-Diktatur
 - 1.1.1 Vorbemerkung
 - 1.1.2 Politische Haft in der SBZ und DDR
 - 1.1.2.1 Quantitatives Ausmaß von Inhaftierungen aus politischen Gründen
 - 1.1.2.2 Die Todesstrafe in der DDR als Instrument politischer Strafjustiz
 - 1.1.2.3 Haftbedingungen für politische Gefangene
 - 1.1.2.4 Die subtilen Formen der Repression – Strategien der Zersetzung des MfS gegen „feindlich-negative“ Gruppen und Personen
 - 1.1.2.5 Nachwirkende gesundheitliche, psychische und soziale Folgeschäden politischer Verfolgung
 - 1.2 Rehabilitierung der Opfer der SED-Diktatur
 - 1.2.1 Maßnahmen des Gesetzgebers zur Verbesserung der Situation der Opfer in der 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages
 - 1.2.2 Auswirkungen der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze in der Praxis
 - 1.2.2.1 Rehabilitierung nach dem StrRehaG
 - 1.2.2.2 Rehabilitierung nach dem VwRehaG und dem BerRehaG
 - 1.2.3 Resümee
 - 1.2.4 Handlungsempfehlungen
Sondervotum der Mitglieder der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Burrichter, Faulenbach, Gutzeit und Weber
Stellungnahme der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. sowie der Sachverständigen Fricke, Huber, Jacobsen, Maser, Moreau und Wilke zu dem vorstehenden Sondervotum
2. Elitenwechsel – Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst
 - 2.1 Die Problematik des Elitenwechsels im Prozeß der deutschen Einheit – Ausgangssituation und Untersuchungsgegenstand
 - 2.2 Einführung des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern und Ausfüllung der dafür vom Einigungsvertrag vorgegebenen Rahmenregelungen
 - 2.2.1 Aufbau des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern
 - 2.2.2 Keine Neubestimmung des Funktionsvorbehalts
 - 2.3 Praxis der Entscheidungen über die Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst im Beitrittsgebiet während der Übergangsphase nach 1990

-
- 2.3.1 Auswirkungen der Instrumente des Einigungsvertrages auf die personelle Erneuerung der Verwaltungen und auf die Beschäftigten
 - 2.3.2 Praxis der Überprüfung des zu übernehmenden Personals auf Eignung und Befähigung in Bund und neuen Ländern
 - 2.4 Einfluß der Rechtsprechung auf den Prozeß der Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst
 - 2.5 Austausch der ehemaligen Eliten im öffentlichen Dienst – Verbleib und heutige soziale Stellung von für das System der SED-Diktatur Verantwortlichen
 - 2.5.1 Nomenklaturkader der SED
 - 2.5.2 Erkenntnisse zum Verbleib ehemaliger Nomenklaturkader, insbesondere in der Verwaltung der Länder
 - 2.5.3 Schlußfolgerungen
 - 2.6 Bilanz des personellen Transformationsprozesses
 - 2.7 Handlungsempfehlungen
 - 3. Leistungsfähigkeit der rechtsstaatlichen Ordnung bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur, rechtsvergleichende Betrachtungen und Schlußfolgerungen für den Aufarbeitungsprozeß in Deutschland
 - 3.1 Probleme verfassungsrechtlicher Aufarbeitung der SED-Diktatur und ihrer Folgen
 - 3.1.1 Justitielle Aufarbeitung durch das Bundesverfassungsgericht
 - 3.1.2 Justitielle Aufarbeitung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit
 - 3.1.3 Justitielle Aufarbeitung auf dem Gebiet des Zivilrechts
 - 3.1.4 Erfolge, Defizite und Möglichkeiten der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts in dogmatischer und empirischer Hinsicht
 - 3.2 Rechtsvergleichende Betrachtung der justitiellen Aufarbeitung von nationalsozialistischem Unrecht einerseits und dem Unrecht der SED-Diktatur andererseits
 - 3.2.1 Allgemeines
 - 3.2.2 Problem der personellen Kontinuität
 - 3.2.3 Umgang mit der Amnestie
 - 3.3 Rechtsvergleichende Betrachtung der justitiellen Aufarbeitung in Mittel- und Osteuropa unter verfassungsrechtlichen und rehabilitationsrechtlichen Gesichtspunkten
 - 3.3.1 Ebene der Verfassung
 - 3.3.2 Strafrechtliche Aufarbeitung, Zugang zu öffentlichen Ämtern
 - 3.3.3 Situation der Opfer in Mittel- und Osteuropa
 - 3.3.4 Fazit
 - Sondervotum der Mitglieder der Gruppe der PDS und des Sachverständigen Mocek
 - Stellungnahme der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. sowie der Sachverständigen Fricke, Huber, Jacobsen, Maser, Moreau und Wilke zu dem vorstehenden Sondervotum

- Stellungnahme der Mitglieder der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Burrichter, Faulenbach, Gutzeit, Kowalczuk und Weber zu dem vorstehenden Sondervotum
- 3.4 Zusammenfassung und Resümee
 - 3.4.1 Allgemeines
 - 3.4.2 Folgerungen
 - 3.4.3 Handlungsempfehlungen
 - 4. Zusammenfassende Bewertung des Prozesses der justitiellen Aufarbeitung

Die Enquete-Kommission hat die heutige Situation von Opfern der SED-Diktatur, den Elitenwechsel und die Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst in den neuen Ländern sowie die justitielle Aufarbeitung unter dem Gesichtspunkt der strukturellen Leistungsfähigkeit einer rechtsstaatlichen Ordnung bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur betrachtet und geprüft, ob und inwiefern es heute noch einen politischen Handlungsbedarf in der Frage gibt, wie mit den Verantwortlichen des Systems der SED-Diktatur und ihren Helfern umgegangen werden soll.

Die Enquete-Kommission hat sich mit dem Schicksal politisch Verfolgter in der DDR beschäftigt und den Stand der Rehabilitierung von Opfern der SED-Diktatur im achten Jahr der deutschen Einheit erörtert.

Gegenstand der Arbeit der Enquete-Kommission war der Elitenwechsel im öffentlichen Dienst in den neuen Ländern. Sie hat die Wirksamkeit der einigungsvertraglichen Vorgaben zur Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst, die Einführung des Beamtenrechts in den neuen Ländern sowie den Verbleib der ehemaligen Nomenklaturkader untersucht.

Die strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur stand im Mittelpunkt der Betrachtungen zur justitiellen Aufarbeitung. Deshalb hat die Enquete-Kommission sowohl den bereits durch die demokratisch gewählte Volkskammer der DDR eingeleiteten Aufarbeitungsprozeß als auch die Arbeit des bundesdeutschen Gesetzgebers sowie die Rolle der Justiz, denen die Erwartungshaltungen der Bevölkerung gegenüber standen, in ihre Untersuchungen einbezogen und ist der Frage nachgegangen, in welchem Maß Rechtsfrieden hergestellt werden konnte.

1. Situation der Opfer der SED-Diktatur und ihre Rehabilitierung

1.1 Situation der Opfer der SED-Diktatur

1.1.1 Vorbemerkung

Die Folgen von 44 Jahren politischer Repression in der ehemaligen SBZ und DDR sind für deren Opfer auch fast neun Jahre nach dem Zusammenbruch des

SED-Regimes noch spürbar. Der Deutsche Bundestag hat in seinem Beschluß über die Einsetzung dieser Enquete-Kommission festgestellt, daß „die persönliche Würde der von Unrecht und Leid Betroffenen (...) wiederhergestellt werden (muß). Dazu gehört sowohl die öffentliche Würdigung der Opfer wie die Notwendigkeit, ihnen, wo irgend möglich, nachträglich Gerechtigkeit widerfahren zu lassen“.

Die Enquete-Kommission hatte den Auftrag „zu prüfen, inwiefern heute in diesen Fragen aus der Sicht der Opfer Defizite bestehen, und wie dem durch die Gesetzgebung abgeholfen werden kann“. Die Enquete-Kommission hat Untersuchungen zu dem quantitativen Ausmaß von Inhaftierungen aus politischen Gründen in der DDR, zu Haftbedingungen und Haftfolgeschäden sowie zur Praxis der Todesstrafe in der DDR angestellt. Sie hat sich mit der Funktionsweise des Repressionsapparates der SED-Diktatur beschäftigt und ist der Frage nachgegangen, inwieweit repressives Handeln von Staatsorganen heute mit rechtlichen Mitteln sanktioniert werden kann. Schließlich hat die Enquete-Kommission eine Bilanz der Rehabilitierung von Opfern nach den SED-Unrechtsbereinigungsgesetzen aufgestellt und die Situation der Opfer bewertet.

1.1.2 Politische Haft in der SBZ und DDR

1.1.2.1 Quantitatives Ausmaß von Inhaftierungen aus politischen Gründen

Das Ausmaß der aus politischen Gründen erfolgten Inhaftierungen von Menschen in der DDR ist sowohl für die öffentliche Bewertung von und den Umgang mit politischer Repression und Verfolgung als auch zur Verdeutlichung des Unrechtscharakters des SED-Regimes von erheblicher Bedeutung. Die DDR hat sich bemüht, das Ausmaß politischer Strafverfahren und die Zahl der politischen Häftlinge nicht bekannt werden zu lassen, und hat alle diesbezüglichen Quellen dem Zugang der Öffentlichkeit entzogen. Der Begriff des „politischen Häftlings“ durfte im offiziellen Sprachgebrauch nicht verwendet werden. Heute sind die wichtigsten Quellen zur Ermittlung der Quantität politischer Verfolgung in der DDR die Kriminalitäts- und die Strafvollzugsstatistiken, die Gefangenenakten sowie die zentrale Häftlingskartei des ehemaligen Innenministeriums der DDR. Diese Bestände sind der Forschung zugänglich. Gleichwohl ist die exakte Anzahl der politischen Gefangenen in der DDR bislang noch nicht ermittelt worden. Eine quantitative Analyse steht daher noch aus und wird Gegenstand zukünftiger empirisch-sozialwissenschaftlicher Forschungen sein müssen. Der Gesetzgeber hat mit den Bestimmungen der Begriffe des „politischen Häftlings“ und der „politischen Straftat“ im Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG vom 29. 10. 1992, BGBl. I S. 1814 in der seit 5. 7. 1997 geltenden Fassung vom 1. 7. 1997, BGBl. I S. 1613) eine wichtige Vorarbeit geleistet. Die DDR-Geschichte läßt sich zudem in zeitliche Phasen unterteilen, in denen in unterschiedlichem Maße politische Inhaftierungen zur Durchsetzung und Sicherung der SED-Herrschaft vorgenommen wurden. Innerhalb dieser Phasen sind freilich durch tagespolitische Einflüsse er-

hebliche Schwankungen aufgetreten, so daß Durchschnittszahlen jeweils nur für sehr kurze Zeiträume eine Aussagekraft haben können.

In der Zeit zwischen Sommer 1945 und Herbst 1949 waren ca. 29.500 Deutsche in der SBZ von sowjetischen Militärtribunalen verurteilt worden, von denen ca. 12.700 in die Sowjetunion deportiert, ca. 5.500 Anfang 1950 aus den Lagern Bautzen und Sachsenhausen entlassen und ca. 10.500 zu weiterer Strafverbüßung dem Ministerium des Innern bzw. der Volkspolizei übergeben wurden. Der Rest war in den Lagern umgekommen oder hingerichtet worden. In den fünfziger Jahren war die Strafpolitik der SED durch den „bekennenden Justizterror“ bestimmt. Bis März 1953 wuchs die Zahl der politischen Gefangenen in der DDR, die von sowjetischen Militärtribunalen verurteilt wurden, auf 11.872 (s. auch B.VI.3.1.2.1.). Selbst nach sowjetischer Einschätzung betrug der Anteil der wirklichen oder angeblichen NS-Täter an diesen Häftlingen nur ca. 27 Prozent. Die übrigen Betroffenen hatten sich gegen die politische Ordnung in der SBZ gewandt. Bis zum 17. Juni 1953 waren in der DDR insgesamt 30.000–35.000 Bürger aus politischen Gründen inhaftiert. Während wegen der Beteiligung am Volksaufstand vom 17. Juni 1953 in den Folgemonaten 1.500 Personen verurteilt wurden, hatte der unter sowjetischer Einflußnahme am 9. Juni 1953 verkündete „Neue Kurs“ die vorzeitige Entlassung von 25.000 – nicht nur politischen – Häftlingen bis zum Jahresende zur Folge. Die Zahl der politischen Häftlinge, die danach noch 12.500 Personen umfaßte, stieg bis 1956 auf 15.000 an, sank dann während der „Tauwetterperiode“ auf 10.000 und stieg infolge der Wiederaufnahme der Praxis der Terrorjustiz nach dem Mauerbau im August 1961 erneut auf über 18.000 Personen. In diesen Zahlen enthalten sind auch die aus politischen Gründen nach wirtschaftsregulierenden Strafvorschriften (Wirtschaftsstrafverordnung, Gesetz zum Schutz des innerdeutschen Handels) Verurteilten, wenngleich deren empirisch gesicherte Abgrenzung von den Tätern wirklicher Wirtschaftsvergehen problematisch ist. Viele der ca. 6.000–7.000 in der Zeit von 1953 bis 1955 ergangenen Urteile dienten nicht der Strafverfolgung, sondern ausschließlich der Rechtfertigung von Enteignungen im Rahmen der von der SED betriebenen gesellschaftlichen Umwälzung.

Der Versuch, ohne staatliche Genehmigung die DDR zu verlassen, war das seit 1957 die politische Strafjustiz der DDR dominierende Delikt. In den sechziger Jahren wurden wegen Fluchtdelikten jährlich ca. 2.000–3.000 Menschen inhaftiert. Bereits der Versuch, eine Ausreisegenehmigung zu erhalten, konnte in den siebziger Jahren zu einer Haftstrafe führen. Diese völlig unberechenbare Praxis des Umgangs mit Ausreiseantragstellern wurde bis zum Jahr 1983 geübt. Auch diejenigen DDR-Bürger, die sich auf die unter dem im Zusammenhang mit der Entspannungspolitik und dem KSZE-Prozeß gewachsenen innen- und außenpolitischen Druck entstandene „Verordnung zur Regelung von Fragen der Familienzusammenführung und der Eheschließung zwischen Bürgern der DDR und Ausländern“ vom 15. Januar 1983 beriefen, sahen sich weiterhin der Gefahr einer Verfolgung durch das MfS und einer strafrechtlichen Verurteilung ausgesetzt. Das MfS hatte in seine „Dienstweisung Nr. 2/83“ zur

Abwehr von Ausreiseanträgen und zur Einschüchterung Ausreisewilliger folgende Delikte des Strafgesetzbuchs der DDR (DDR-StGB) aufgenommen:

- Landesverräterische Nachrichtenübermittlung (§ 99),
- Landesverräterische Agententätigkeit (§ 100),
- Staatsfeindliche Hetze (§ 106),
- Beeinträchtigung staatlicher oder gesellschaftlicher Tätigkeit (§ 214),
- Zusammenrottung (§ 217),
- Ungesetzliche Verbindungsaufnahme (§ 219),
- Öffentliche Herabwürdigung (§ 220) sowie
- Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch asoziales Verhalten (§ 249).

Gestützt auf diese Vorschriften wurden in der Zeit von 1979 bis 1989 ca. 55.000 Bürger verurteilt. Nach realistischen Schätzungen dürfte die Zahl der zwischen 1949 und 1989 insgesamt aus politischen Gründen Inhaftierten ca. 200.000–250.000 Personen umfassen.

1.1.2.2 Die Todesstrafe in der DDR als Instrument politischer Strafjustiz

Nach neuesten Erkenntnissen wurden in der SBZ/DDR von deutschen Gerichten in der Zeit von 1945 bis 1981 in erster Instanz 372 Todesurteile verkündet. Nicht alle erstinstanzlichen Urteile wurden vollstreckt – in einigen Fällen wurde im Rechtsmittel- und Gnadenweg die Strafe umgewandelt, in anderen Fällen verstarben die Verurteilten vor der Vollstreckung. Die Vollstreckung der Todesstrafe ist in 206 Fällen nachgewiesen.

Wegen des Tatvorwurfs von NS-Verbrechen wurde in 136 Fällen die Todesstrafe verhängt; in 88 Fällen wurde die Todesstrafe vollstreckt. Der Vorwurf der Begehung von Staatsverbrechen, Spionage und Wirtschaftsverbrechen lag 72 Todesurteilen zugrunde, von denen 52 vollstreckt wurden. In 164 Fällen wurde die Todesstrafe wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte verhängt, davon wurden 66 Urteile vollstreckt. Bei sechs verkündeten Todesurteilen ist die Strafvollstreckung nicht geklärt.

Der Schwerpunkt der Verhängung der Todesstrafe liegt in den Jahren 1945 bis 1955. Seit 1956 ging die Zahl der ausgeworfenen und vollzogenen Todesurteile signifikant zurück. Seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurden keine Todesurteile wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte mehr ausgesprochen. Mit Ausnahme des Falls eines im Jahr 1976 wegen des Vorwurfs der Begehung von NS-Verbrechen zum Tode Verurteilten wurde die Todesstrafe seit dieser Zeit nur noch gegen sogenannte „Verräter“ aus den bewaffneten Orga-

nen der DDR verhängt und vollstreckt, zuletzt im Jahr 1981. Die Todesstrafe wurde 1987 in der DDR abgeschafft.

Insbesondere die Fälle, in denen die Todesstrafe nicht als Sanktion für vorsätzliche Tötungsdelikte verhängt worden war, geben angesichts der Mißbrauchsmöglichkeiten zu Zwecken politisch motivierten Strafrechts Anlaß zu kritischer Prüfung. Dort wurde die Todesstrafe ganz überwiegend in Fällen verhängt, in denen den Angeklagten kein Tötungsdelikt vorgeworfen wurde. In den wenigen Fällen, in denen Gegenstand der Anklage ein Tötungsdelikt war, war der Tatvorwurf zumeist nicht zu belegen.

Differenziert zu betrachten sind die Strafverfahren wegen NS-Verbrechen, in denen die Todesstrafe ausgesprochen wurde. Während das Kammergericht West-Berlin bereits im Jahr 1954 die Waldheimer Scheinverfahren (1950), bei denen auch 34 Todesurteile verkündet worden waren, zutreffend als „unheilbar nichtig“ bewertet hatte, hat der ebenfalls im Jahr 1950 geführte Prozeß gegen Beteiligte an der sogenannten „Köpenicker Blutwoche“, der zu 15 Todesurteilen geführt hatte, einer im Rahmen eines Rehabilitierungsverfahrens im Jahr 1996 vorgenommenen Überprüfung standgehalten. Die in der DDR verkündeten Todesurteile wegen Beteiligung an NS-Verbrechen sind zum Teil bereits mangels eines bewiesenen Tatvorwurfes nicht haltbar, in einigen Verfahren ist hingegen der erhobene Tatvorwurf bewiesen worden.

Die hinsichtlich der Verhängung der Todesstrafe gängige Spruchpraxis der DDR-Justiz läßt den Einfluß der SED auf die Rechtsprechung aufscheinen. Ob ein Todesurteil beantragt, ausgesprochen und vollstreckt werden durfte, entschied die SED-Führung in Gestalt des Politbüros bzw. des Ersten Sekretärs des ZK der SED, mithin eine Instanz, die weder im Gerichtsverfassungsgesetz noch in der Verfassung der DDR Erwähnung findet. Entsprechende Nachweise solcher Einflußnahmen sind bis in das Jahr 1974 auffindbar. Der Fall des MfS-Offiziers Teske deutet darauf hin, daß diese Praxis noch bis 1981 fortgesetzt wurde.

Die Todesstrafe war für das SED-Regime ein Instrument der politischen Strafjustiz, dessen in der Regel von den DDR-Gesetzen nicht gedeckter Einsatz die SED-Führung im Einzelfall verantwortete; rechtsstaatliche Aspekte spielten in Fällen dieser denkbar signifikantesten Strafanwendung keine Rolle. Deshalb kann von der Anmaßung der SED-Führung, über Leben und Tod zu entscheiden, gesprochen werden.

1.1.2.3 Haftbedingungen für politische Gefangene

Für die Dokumentation der SED-Diktatur, vor allem aber um die Verfolgungsschicksale der ehemaligen politischen Gefangenen besser beurteilen und zur Wiederherstellung ihrer persönlichen Würde beitragen zu können, ist neben einem fundierteren Wissen über medizinisch-psychologische Haftfolgen auch eine umfassende Kenntnis des Haftregimes der SBZ/DDR erforderlich. Bisher

liegen gesicherte quellengestützte Aussagen zu Haft und Haftregime während der unterschiedlichen Phasen der SBZ/DDR nur ansatzweise vor. Das Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung hat im Jahr 1997 Forschungsergebnisse zu Kontinuitäten und den durch nationale und internationale Zusammenhänge beeinflussten Veränderungen der Haftbedingungen vorgelegt. Demnach traten seit den sechziger Jahren an die Stelle der anfänglichen Haftbedingungen, die vornehmlich durch körperliche Folter, Nahrungsentzug, lebensbedrohliche hygienische Zustände und ungenügende medizinische Versorgung gekennzeichnet waren, psychologische Foltermethoden. Der Kausalzusammenhang zu den physischen Haftfolgeschäden, die nach wie vor auftraten, war somit schwerer nachweisbar.

Die Haftbedingungen können für die Zeit bis zum Jahr 1950, als der Innenminister der DDR nach sowjetischem Vorbild selbst die Kontrolle über und die Verantwortung für den Justizvollzug im DDR-Hoheitsgebiet übernahm, als inhuman, die Behandlung der Häftlinge als brutal bezeichnet werden. Neben Folter und Hunger war für die Häftlinge zusätzlich belastend, daß ihre Hoffnung auf eine gerechtere Behandlung und Beurteilung ihrer „Verbrechen“ nach der Übergabe an „deutsche Organe“ enttäuscht wurde. Nach der Auflösung der meisten Speziallager (bis auf Buchenwald, Sachsenhausen und Bautzen) im Jahr 1948 wurde allmählich, bedingt durch das öffentliche Interesse im Westen, die medizinische Versorgung insoweit verbessert, als die hohe Sterblichkeitsrate der früheren Jahre gesenkt wurde (s. auch B.VI.3.1.2.1.). Mitte der fünfziger Jahre wurde durch den Arbeitszwang die Monotonie der Beschäftigungslosigkeit der Häftlinge überwunden. Die Arbeitsbedingungen, Normen und die Entlohnung waren jedoch unzulänglich, die hygienischen, gesundheitlichen und sozialen Lebensumstände änderten sich nur allmählich und blieben unzureichend. Mißhandlungen blieben, wenn auch in etwas geringerem Umfang als in der Zeit vor 1950, an der Tagesordnung. Die Gefangenen verfügten auch weiterhin über keine nennenswerten Rechte, der Kontakt zu Angehörigen blieb auf ein Minimum beschränkt, das Strafmaß in politischen Verfahren erreichte noch bis in die sechziger Jahre hinein oftmals sechs bis zwölf Jahre. In den siebziger Jahren verbesserte sich die Versorgung mit Medikamenten leicht, die zahn- und fachärztliche Versorgung blieb jedoch unzulänglich. Das Strafvollzugsgesetz (1968) brachte für die aus politischen Gründen einsitzenden Häftlinge keine wesentlichen Verbesserungen. Sie erlitten ihre Haft unter Bedingungen, die mit der Menschenwürde nicht zu vereinbaren waren. Zum Teil wurde sogar das eigene Strafvollzugsrecht mißachtet. Die innere Abschirmung und Sicherung der Strafanstalten war Sache des MfS, der neben den Gefangenen auch die Angehörigen des Strafvollzugsdienstes bespitzeln ließ. Im unmittelbaren Verantwortungsbereich des MfS befanden sich zwei Sonderhaftanstalten, das „Haftarbeitslager X“ in Berlin-Hohenschönhausen (1952–1974) sowie die Haftanstalt Bautzen II (1956–1989).

In der Zeit ab 1977 war Anlaß zur Inhaftierung aus politischen Gründen nahezu durchgängig der Vorwurf der Republikflucht oder anderer Delikte, die mit dem Stellen eines Ausreiseantrages in Zusammenhang standen. Das DDR-

Strafvollzugsgesetz 1977, das die Förderung der Reintegration von Häftlingen in die „sozialistische Gesellschaft“ der DDR zum Ziel hatte, barg deshalb erhebliche Nachteile für die Ausreisewilligen. Die in ihm gewährten Vergünstigungen, etwa Besuchsregelungen, wurden vom Haftregime nach wie vor beliebig gehandhabt. Zwar nahmen körperliche Angriffe des Vollzugspersonals auf Häftlinge, die sich unauffällig und angepaßt verhielten, ab. Zeigten sie ein widerständiges Verhalten, boten Einzelhaft und Arresthaft als Bestrafungsmaßnahmen aber auch noch in den achtziger Jahren die Möglichkeit zu Übergriffen des Wachpersonals oder von diesen beauftragten kriminellen Häftlingen. Besonders belastend war die oft mehr als sechs Monate andauernde Untersuchungshaft des MfS, die von einer umfassenden, zumeist unbemerkten Überwachung, von vollständiger Isolation, psychischem Druck, Dauer- und Nachtverhören sowie langen Wartezeiten zwischen den Verhören gekennzeichnet war. Durch die Zerstörung des Selbstbewußtseins der Häftlinge sollten deren Geständnisse erzwungen werden. Die Androhung von Repressalien gegenüber Angehörigen, zu denen in der Untersuchungshaft keinerlei Kontakt bestand, verstärkte den psychischen Druck auf die Betroffenen, ebenso die bewußt restriktive Handhabung des Kontaktes zum Verteidiger. Diese systematische Vorgehensweise hatte die psychische Zersetzung der Untersuchungsgefangenen zum Ziel.

1.1.2.4 Die subtilen Formen der Repression – Strategien der Zersetzung des MfS gegen „feindlich-negative“ Gruppen und Personen

Während in den fünfziger Jahren die politische Macht in der DDR mit offenem, auch physischem Terror durchgesetzt wurde, die Vorgehensweisen gegen politische Gegner auch noch in den sechziger Jahren sehr drastisch waren, bemühte sich die Partei- und Staatsführung der DDR unter Erich Honecker (1971 bis 1989) um den Anschein von Rechtsförmigkeit und Formalität. Das Ringen um die internationale Anerkennung, der Beitritt zur UNO und den Menschenrechtspakten sowie der KSZE-Prozeß spielten hierbei eine wichtige Rolle, insofern die DDR in diesem Kontext nach Renommee im Westen und um den Aufbau der Fassade einer Normalität im eigenen Lande strebte. Auch wenn seit 1970 noch jährlich 5.000 bis 6.000 Bürger in die Mühlen politischer Justiz gerieten, so ersetzten doch zunehmend verdeckte subtile Methoden von Repression die alte Praxis.

Das MfS bezeichnete diese gegen die innere Stabilität der Betroffenen gerichteten Repressionsmaßnahmen, die in Richtlinien und dienstinternen Anweisen eine Regelung erfahren hatten, als „Zersetzung“. Die Einstellungen und Überzeugungen der Repressionsopfer sollten durch Maßnahmen psychologischer Manipulation erschüttert und ihr widerständiges Verhalten allmählich gebrochen werden. Diese Maßnahmen waren nicht nur individuell, sondern auch gruppenspezifisch angelegt. Das „Wörterbuch der politisch-operativen Arbeit des MfS“ von 1984 definierte die Zersetzungsmaßnahmen als „Zersplitterung, Lähmung, Desorganisierung und Isolierung feindlich-negativer Kräfte, um da-

durch feindlich-negative Handlungen einschließlich deren Auswirkungen vorbeugend zu verhindern, wesentlich einzuschränken oder gänzlich zu unterbinden bzw. um eine differenzierte politisch-ideologische Rückgewinnung zu ermöglichen“. Bei der „Zersetzung“ als „spezifische politisch-operative Methode“ handelte es sich um eine strategisch-geplante sowie konspirativ und lautlos angewandte Kombination von Maßnahmen, die den Betroffenen über den ihm zugefügten Schaden und seine Verursacher desorientieren sollte. Sie war auf politische Umstände und Situationen zugeschnitten, in denen offene Formen der Repression wie auch eine strafrechtliche Verurteilung und Inhaftierung nicht möglich waren oder nach dem Kalkül des MfS den Interessen der SED mehr geschadet als genutzt hätten. So war sie zugleich ein Surrogat für die politische Strafjustiz.

Wegen des großen damit verbunden Aufwandes wurden Maßnahmen der „Zersetzung“ nicht allgemein, sondern nur gezielt gegen politisch unbequeme und aus Sicht der SED politisch-ideologisch feindliche oder anderweitig subversive Personen oder Personengruppen eingesetzt; insbesondere Personen, die Ausreiseanträge gestellt hatten, bestimmte Künstler- und Kirchenkreise, Gruppen von Jugendlichen (z. B. Skinheads oder Punker), waren Gegenstand solcher Maßnahmen; außerhalb der DDR waren dies: Fluchthelfer-Organisationen, Personen, die Oppositionsbestrebungen in der DDR unterstützten, vor allem ehemalige DDR-Bürger und schließlich auch Institutionen und Organisationen, die vom MfS als geheimdienstnah eingestuft wurden.

Die als „Zersetzung“ bezeichneten Maßnahmen waren vielfältig und individuell auf die Betroffenen abgestimmt. So ging das MfS davon aus, daß ein „Verdächtiger“, der über längere Zeit mit einer bestimmten Intensität berufliche und gesellschaftliche Mißerfolge erlebt, psychisch stark belastet wird, was schließlich zur Erschütterung oder zum Verlust seines Selbstvertrauens führen würde. Die Wirkung der angewendeten Maßnahmen ist in den Unterlagen zu den „Operativen Vorgängen“ dokumentiert. Dort ist niedergelegt, daß die „bearbeitete“ Person Resignationserscheinungen zeige und sich mehr und mehr zurückziehe, daß sie nachts nicht mehr ruhig schlafen könne oder nervlich angegriffen sei. Neben nervösen Angstzuständen und reaktiv-depressiven Verstimmungen sind als eine besonders gravierende Folge der im Zusammenhang mit „Zersetzungsmaßnahmen“ vom MfS geschaffenen Atmosphäre des Mißtrauens, der Verunsicherung menschlicher Verhaltensweisen und von persönlicher Isolation einzelner Menschen verstärkte suizidale Tendenzen anzutreffen, die offenbar bei massiv „operativ bearbeiteten“ Personen vom MfS billigend in Kauf genommen worden sind. Die Desorientierung über Schaden und Verursacher bei den Betroffenen war fester Bestandteil des Erfolgsrezeptes der „Zersetzung“; das erklärt die überwiegende Reaktion der Erleichterung bei den Betroffenen, nachdem sie Einsicht in die MfS-Akten nehmen und nachträglich die gegen sie gerichteten Pläne und Maßnahmen der Zersetzung erkennen konnten.

Die Dimensionen der „Zersetzung“ im Sinne der Richtlinie Nr. 1/76 des MfS sind nach dem heutigen Stand der Forschung einzuschätzen. Die Erläuterungen der Richtlinie 1/76 beziehen sich auf die „Vorgangsbearbeitung“ von „Operativen Vorgängen“ (OV), es finden sich aber auch Maßnahmen der „Zersetzung“ in Maßnahmeplänen von „Operativen Personenkontrollen“ (OPK) und „Ermittlungsvorgängen“ (EV). Im Jahr 1988 wurden vom MfS 4.543 „Operative Vorgänge“ bearbeitet, davon 1.660 neu angelegte und 1.750 in diesem Zeitraum abgeschlossene. Die Zahl der im Jahr 1988 in Bearbeitung befindlichen „Operativen Personenkontrollen“ belief sich auf 19.169, davon wurden 7.097 neu eingeleitet und 7.908 abgeschlossen. Da die „Operative Bearbeitung“ in OV und OPK in der Regel über mehrere Jahre hinweg erfolgte, läßt sich deren Gesamtzahl anhand der jährlichen Neuzugänge abschätzen. Freilich wurden nicht in jedem OV Maßnahmen zur „Zersetzung“ angeordnet. Bei zurückhaltender Einschätzung der in Betracht kommenden Personenkreise kommt eine Analyse zu dem Ergebnis, daß seit Anfang der siebziger Jahre insgesamt eine vier- bis fünfstellige Personenzahl in Gruppenzusammenhängen von staatsicherheitsdienstlicher „Zersetzung“ betroffen war, während die Zahl der Einzelpersonen, denen gegenüber regelrechte Strategien der intensiven und lange andauernden „Zersetzung“ angewendet wurden, höchstens dreistellig sein dürfte.

Zusammenfassend ist mit hinreichender Sicherheit festzustellen, daß es keine „Zersetzung“ ohne schriftliche Pläne und Ergebnisberichte des MfS gab. Daraus läßt sich unter Berücksichtigung der erläuterten Aktenlage im Umkehrschluß ableiten, daß Maßnahmen der „Zersetzung“ in der DDR retrospektiv mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden können, wenn es weder einen Untersuchungsvorgang, einen OV, eine OPK noch etwaige Hinweise auf diese Formen der „Bearbeitung“ in den Karteien und weiteren Findhilfsmitteln des MfS gibt.

Die Subsumtion von Erscheinungsformen der Zersetzung unter Straftatbestände des StGB bzw. des DDR-StGB bereitet erhebliche Schwierigkeiten und führte nur in wenigen Einzelfällen zu strafrechtlichen Verurteilungen. Die Einzelakte eines Repressionsvorganges waren nur zum Teil Straftaten (z. B. Hausfriedensbruch, Verleumdung, Nötigung, Bedrohung). Soweit überhaupt bestimmten Tätern die Begehung solcher Taten nachzuweisen war, war die Verjährung häufig bereits eingetreten. Die Bestrafung des Gesamtvorganges „Zersetzung“ ist nach den Normen des StGB nicht möglich, der ohnehin durch die Rechtsprechung eingeschränkte Begriff des Fortsetzungszusammenhangs ist darauf nicht anwendbar. Die fehlende Verfolgbarkeit der Täter, die durch gezielte Planungen das Leben der Opfer operativer Vorgänge erheblich beeinflußt und beeinträchtigt haben, wird zu Recht von diesen als unbefriedigend empfunden. Deshalb hat der Deutsche Bundestag im Jahr 1997 auf Anregung der Enquete-Kommission in das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz (VwRehaG) einen § 1a eingefügt, der denjenigen Opfern, die durch Verfolgung aus politischen Gründen schwer herabgewürdigt wurden, jedoch anderweitige Rehabilitierungsansprüche nicht begründen können, die Möglichkeit

einer staatlichen Feststellung der Rechtsstaatswidrigkeit von gegen sie angewendeten Maßnahmen gibt. Durch solche Benennung staatlichen Unrechts sollen diese Opfer eine Genugtuung erhalten.

1.1.2.5 Nachwirkende gesundheitliche, psychische und soziale Folgeschäden politischer Verfolgung

Die Bedingungen politischer Haft in der DDR konnten unmittelbar zu vielfältigen körperlichen Erkrankungen führen; das gilt insbesondere für die frühe Phase des Strafvollzuges der DDR, aber auch für die nachfolgenden Zeiträume. Als Folge körperlicher Mißhandlungen und von Folter konnten äußere und seltener innere Verletzungen auftreten, die mit vorübergehenden oder dauerhaften Beeinträchtigungen verbunden waren. Unter- und Fehlernährung bewirkte häufig eine schwere Schädigung durch Eiweißmangel (alimentäre Dystrophie). Eine über einen längeren Zeitraum bestehende Dystrophie ist mit einer Schwächung der allgemeinen Abwehrkraft sowie einer Schädigung der Organe verbunden und kann – auch begünstigt durch unzureichende hygienische Bedingungen – das Auftreten von Infektionskrankheiten begünstigen. Die Symptome von bei Haftantritt bereits bestehenden Erkrankungen wurden so oft verstärkt oder chronifiziert.

Gemessen an der UNO-Konvention über Folter von 1975 können die beschriebenen sowohl physisch wie psychisch stark belastenden Haftbedingungen, Verhörmethoden, Mißhandlungen, Schikanen und Diskriminierungen, denen politische Häftlinge in der DDR ausgesetzt waren, als psychische Folter bezeichnet werden. Unbeschadet der Änderung von Haftbedingungen in den zeitlichen Phasen bis 1989 gilt dies für die gesamte Zeit der Existenz der SBZ/DDR seit 1945.

Die durch diese Verhältnisse bedingten traumatischen Erlebnisse der Häftlinge können grundsätzlich auch bei sonst gesunden Personen zu zeitweiligen oder dauerhaften psychischen Beschwerden mit Krankheitswert führen. Die wissenschaftliche Erkenntnis, daß politische Inhaftierung und Folter zu schweren und lang anhaltenden psychischen Störungen führen können, wurde erstmals aus systematischen Untersuchungen an Überlebenden der nationalsozialistischen Konzentrationslager gewonnen. In vergleichbaren Studien zu politischen Häftlingen der DDR wurden typische Symptome solcher psychischen Störungen festgestellt. Ein Teil der ehemaligen politischen Häftlinge leidet an posttraumatischen Belastungsstörungen, einem typischen Symptom psychischer Folgestörungen nach traumatischen Erlebnissen. Charakteristische Merkmale dieser den Angststörungen zugeordneten Erkrankung sind das ungewollte Wiedererleben des traumatischen Ereignisses in Träumen und Gedanken, die Vermeidung von Lebenssituationen, die an das Ereignis erinnern, eine Einschränkung der emotionalen Ansprechbarkeit und anhaltende Symptome eines erhöhten Erregungsniveaus wie Schlafstörungen, Reizbarkeit oder Schreckreaktionen. Die Schwere solcher psychischen Erkrankungen der ehemaligen politisch In-

haftierten aus der DDR hängt von der Belastung durch die traumatischen Erfahrungen ab. Auch wenn die posttraumatische Belastungsstörung nicht die häufigste psychische Störung infolge politischer Inhaftierung in der DDR darstellt, so kommen doch einige ihrer Symptome bei den meisten Betroffenen in mehr oder minder ausgeprägter Form vor. Andere typische Folgeerkrankungen sind insbesondere depressive und andere Angsterscheinungen sowie psychische Störungen, die durch körperliche Beschwerden charakterisiert sind, ohne daß es dafür eine organische Ursache gibt. Diese Folgestörungen treten nicht immer unmittelbar in der politischen Verfolgungssituation auf, sondern stellen sich mitunter erst nach beschwerdefreien Monaten oder Jahren ein. Sogenannte Brückensymptome müssen in der Zwischenzeit nicht zwangsläufig auftreten. Bei ehemaligen politischen Häftlingen, die über lange Zeit hinweg in der Lage waren, ihr früheres traumatisches Erleben erfolgreich zu verdrängen bzw. zu bewältigen, können ein Wegfall bisheriger Kompensationsmöglichkeiten, zusätzliche Belastungen oder eine erneute Konfrontation mit Situationen, die direkt oder indirekt an die frühere Bedrohung erinnern, zum Zusammenbruch der Bewältigung und zum Auftreten charakteristischer psychischer Krankheits-symptome, d. h. zu einer Retraumatisierung führen.

In der Regel waren politische Häftlinge in der DDR nicht nur vor und während ihrer Inhaftierung Repressalien ausgesetzt gewesen, sondern hatten auch nach einer Haftentlassung in die DDR weitere Schikanen zu erleiden. Das verstärkte die Krankheitssymptome. Insbesondere die Personengruppe der Ausreiseantragsteller war ähnlich den politischen Häftlingen Repressalien ausgesetzt: Beobachtung und Kontrolle durch das MfS, Vorladungen, Verhöre, berufliche Einschränkungen, Berufsverbot, Kündigung, Belastungen der familiären Situation. Eine Untersuchung zu Ausreiseantragstellern ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die bei ihnen diagnostizierten Erkrankungen und die von ihnen geschilderten Beschwerden dem Bild glichen, das bei ehemaligen politisch Inhaftierten festgestellt worden war, wenngleich die Beschwerden bei den Ausreiseantragstellern regelmäßig weniger ausgeprägt waren. Daraus folgt, daß nicht nur die Inhaftierung, sondern auch andere repressionsbedingte Belastungssituationen, die mit einer Unsicherheit über die Zukunft und mit dem Gefühl des Ausgeliefertseins verbunden waren, zu andauernden psychischen Belastungen führen können, und daß Diskriminierungen, denen die meisten politischen Häftlinge vor der Haft und nach der Haftentlassung in die DDR ausgesetzt waren, für sich allein ausreichten, um psychische Erkrankungen hervorzurufen.

Die psychischen Folgeschäden ehemaliger politischer Inhaftierter haben nach der Haftentlassung zu sozialen Benachteiligungen geführt, die zum Teil bis heute andauern. Vor allem die krankheitsbedingte Beeinträchtigung der Arbeits- und Kontaktfähigkeit konnte ebenso wie die auch nach der Haftentlassung in die DDR fortdauernden Repressalien zu schwerwiegenden sozialen Problemen führen. Für viele ehemalige Häftlinge war es schwierig, an die familiären Bindungen und Freundschaften aus der Vorhaftzeit anzuknüpfen. Mißtrauen und Rückzug sowie typische Persönlichkeitsveränderungen nach

traumatischen Erlebnissen erschweren den Kontakt mit anderen. Auch die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit kann erheblich eingeschränkt sein. Gleichsam einem Kreislauf führt häufig die psychische Folgeerkrankung zu sozialer Isolierung, diese wiederum zu einer Verschlimmerung des Krankheitsbildes. Viele ehemalige Häftlinge werden durch ihr krankheitsbedingtes Mißtrauen daran gehindert, den Rat und die Hilfe von Ärzten und Therapeuten zu suchen. Zwar haben nach bisherigen Erkenntnissen weniger als drei Prozent der Ärzte in der DDR mit dem MfS zusammengearbeitet. Gleichwohl hat das Wissen der Betroffenen um diese Zusammenarbeit ihr Vertrauen in die Ärzte nachhaltig erschüttert. Das krankheitsbedingte Bestreben, alle Erinnerungen an das traumatische Erlebnis zu vermeiden, verhindert oftmals neben der Konsultation eines Therapeuten auch das Stellen von Entschädigungsanträgen. Die in der Haft erlebte Allmacht der Verfolger und das oft unter Androhung weiterer Repressalien auferlegte Schweigegebot, aber auch die Scham führten zu einem zwanghaften Schweigen der Betroffenen über das Geschehene. Viele ehemaligen Häftlinge fürchten noch heute Repressionen ihrer ehemaligen Verfolger.

1.2 Rehabilitierung der Opfer der SED-Diktatur

Bereits die Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages hatte in ihrem Abschlußbericht (Bundestagsdrucksache 12/7820, S. 229 ff. und S. 232 f.) eine umfängliche Darstellung zu den Opfern der SED-Diktatur sowie Handlungsempfehlungen erarbeitet. Der Deutsche Bundestag hat diese Empfehlungen aufgegriffen. Die Enquete-Kommission hat eine Bilanz der Bemühungen des Gesetzgebers um die Wiederherstellung der personellen Würde der Opfer der SED-Diktatur sowie ihrer praktischen Auswirkungen erstellt und ein Resümee daraus gezogen.

1.2.1 Maßnahmen des Gesetzgebers zur Verbesserung der Situation der Opfer in der 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat seit Beginn der 13. Wahlperiode im Herbst 1994 erhebliche Anstrengungen unternommen, um die gesetzlichen Voraussetzungen für den Umgang mit den Unterlagen des MfS/AfNS und die Rehabilitierung der Opfer der SED-Diktatur zu verbessern.

1.2.1.1 Der Deutsche Bundestag hat mit den Änderungen des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StUG vom 20. 12. 1991, BGBl. I S. 2272) den Umgang mit den Hinterlassenschaften des MfS/AfNS geregelt. Die Brisanz dieser Unterlagen ergibt sich aus der Stellung des MfS als eines der wesentlichen gegen die Bevölkerung gerichteten Repressionsinstrumente der Staats- und Parteiführung. Allgegenwärtig sammelte das MfS unzählige Aufzeichnungen über die von ihm bespitzelten Personen in umfangreichen Aktenbeständen. Nachdem bereits im Dezember 1991 das StUG die Erfassung, Erschließung und Ver-

waltung der MfS-Unterlagen, vor allem aber den Zugang der Opfer zu den über sie vorhandenen Unterlagen und deren Verwendbarkeit für die wissenschaftliche Forschung geregelt hatte, wurde das Gesetz mehrmals novelliert.

- Mit dem 1. StUG-Änderungsgesetz vom 22. Februar 1994 (BGBl. I S. 334) wurde dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen der Staatssicherheit der ehemaligen DDR (BStU) die Möglichkeit eröffnet, zur Erfüllung seiner Aufgaben nach dem StUG bestimmte Daten des Zentralen Einwohnerregisters der ehemaligen DDR zu nutzen.
- Mit dem 2. StUG-Änderungsgesetz vom 26. Juli 1994 (BGBl. I S. 1748) wurden insbesondere Vorschriften über Kosten anlässlich der Nutzung der Stasi-Unterlagen geändert.
- Mit dem 3. StUG-Änderungsgesetz vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2026) hat der Deutsche Bundestag die Nutzungsmöglichkeiten der Unterlagen des MfS einerseits erheblich erweitert. Nunmehr darf der BStU im Rahmen von Personalüberprüfungsverfahren auch Auskünfte über Mitarbeiter von Abgeordneten und über Fraktionsmitarbeiter geben. Die vom MfS gesammelten NS-Akten sind zur NS-Forschung freigegeben. Die Verlängerung der Nutzung der Identifizierungsdaten aus dem Zentralen Einwohnerregister der DDR bis zum Jahr 2005, die Verschiebung der vorgesehenen Anonymisierungs- und Löschungsmöglichkeit persönlicher Daten um zwei Jahre sowie die Möglichkeit der Begleitung des Antragstellers bei der Akteneinsicht durch eine Person seines Vertrauens sind gesetzlich geregelt. Andererseits wurde die Auskunftspflicht des BStU begrenzt; so erfolgen über bestimmte Personengruppen Auskünfte nicht mehr, wenn eine informelle Tätigkeit für das MfS vor dem 1. Januar 1976 beendet wurde oder die IM-Tätigkeit nur für die Dauer der Ableistung des Wehrdienstes in den Streitkräften der ehemaligen DDR ausgeübt und während dieser Zeit keine personenbezogenen Informationen geliefert sowie die Tätigkeit nach Ablauf des Dienstes beendet wurde. Eine Auskunft erfolgt ebenfalls nicht mehr, wenn nach dem Inhalt der erschlossenen Unterlagen feststeht, daß trotz einer Verpflichtung zur Mitarbeit keine Informationen geliefert worden sind. Im Gesetzgebungsverfahren war vor allem zur Stichtagsregelung (1. Januar 1976) seitens der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Skepsis geäußert worden. Der Bundesrat hat, auch unter dem Eindruck von weiterer Kritik, ein Inkrafttreten der Stichtagsregelung erst zum 1. August 1998 beschlossen.

1.2.1.2 Bereits in der 12. Wahlperiode hat der Deutsche Bundestag gemäß den Vorgaben in Artikel 17 des Einigungsvertrages mit dem Ersten und Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetz sowohl ein Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz (vom 29. 10. 1992, BGBl. I S. 1814) als auch ein Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz und ein Berufliches Rehabilitierungsgesetz (vom 23. 6. 1994, BGBl. I S. 1311 und 1314) verabschiedet. Über die Parteigrenzen hinweg bestand Einigkeit darüber, daß der Staat in bezug auf die Wiederherstellung von Rechten und der Würde des Einzelnen eine Bringschuld

gegenüber den Opfern hat. Meinungsunterschiede bestanden allerdings von Anfang an über den Umfang der Leistungen und den Kreis der Anspruchsberechtigten.

Der Gesetzgeber hat den SED-Unrechtsbereinigungsgesetzen auch im Lichte seines verfassungsrechtlichen Auftrages die Leitidee zugrunde gelegt, nach der Opfer elementar rechtsstaatswidrigen Verwaltungshandelns bzw. politischer Verfolgungsmaßnahmen rehabilitiert werden sollen. Einigkeit bestand zwischen allen Fraktionen des Deutschen Bundestages darüber, daß ein voller Ersatz des individuell erlittenen Schadens nicht erfolgen kann. Die Gesetze bezwecken die gesellschaftliche Anerkennung politischer Verfolgung und wollen die Menschen, denen Unrecht geschah, wieder ins Recht setzen. Sie gewähren soziale Ausgleichsleistungen, etwa den Ausgleich von Nachteilen in der Rentenversicherung. Die materielle Hilfe der Gesellschaft soll insbesondere denjenigen Opfern der SED-Diktatur zuteil werden, die noch heute durch Nachwirkungen politischer Verfolgung in der DDR in einer wirtschaftlich schwierigen Lage sind. Der Gesetzgeber hat seit Beginn der Wahlperiode – in einer Zeit, in der sämtliche sozialen Leistungen auf den Prüfstand gestellt werden mußten – die materielle Rehabilitation deutlich ausgebaut. Über deren notwendigen Umfang werden von den Fraktionen unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG) können ehemalige politische Häftlinge der SBZ/DDR rehabilitiert werden. Einerseits sieht das Gesetz die Aufhebung von zu Unrecht ergangenen Strafurteilen auf Antrag der Betroffenen vor, andererseits wird für die Zeit der unrechtmäßigen Inhaftierung eine Entschädigung (i. H. v. 300 DM pro Haftmonat für Betroffene in den alten Bundesländern und 550 DM für Betroffene in den neuen Bundesländern) gewährt.

Das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz (VwRehaG) enthält Rehabilitierungsmöglichkeiten für Opfer schwerwiegenden Verwaltungsunrechts. Es eröffnet Betroffenen, z. B. den Zwangsausgesiedelten aus dem Grenzgebiet, die Möglichkeit, sich vom Makel persönlicher Diskriminierung zu befreien und soziale Ausgleichsleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Rückübertragung enteigneten Eigentums ist für diese Personengruppe unter Anwendung der Vorschriften des Vermögensgesetzes möglich.

Das Berufliche Rehabilitierungsgesetz (BerRehaG) gewährt Ausgleichsleistungen an Personen, die durch politische Verfolgung Eingriffe in den Beruf oder in ein berufsbezogenes Ausbildungsverhältnis erlitten haben und dadurch benachteiligt wurden. Insbesondere im letztgenannten Bereich steht die Hilfe zur Selbsthilfe im Vordergrund. Der Bundesgesetzgeber hat nur sehr wenige Möglichkeiten, auf eine bevorzugte Einstellung von Opfern in den öffentlichen Dienst in den Ländern und die Regelung der entsprechenden Eignungsanforderungen hinzuwirken.

1.2.1.3 Die SED-Unrechtsbereinigungsgesetze erfaßten nicht alle zu regelnden Bereiche sofort. Das hatte zum Teil berechtigte Kritik aus den Reihen der Op-

fer zur Folge. Die Vorschläge der Enquete-Kommission der 12. Wahlperiode und die Anregungen und Kritiken der Verbände der Opfer der SED-Diktatur wie auch zahlreicher Betroffener wurden von Parlament und Regierung beraten. In der 13. Wahlperiode haben dem Deutschen Bundestag zahlreiche Anträge, Entschließungsanträge, Gesetzentwürfe, Beschlußempfehlungen, Berichte und Änderungsanträge, die eine Verbesserung der Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern der SED-Diktatur durch Änderungen der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze zum Gegenstand hatten, vorgelegen:

- ein Gesetzentwurf, ein Antrag, zwei Änderungsanträge sowie ein Entschließungsantrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksachen 13/3038 und 1619, 7553, 7655, 7656),
- ein Gesetzentwurf sowie ein Antrag der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksachen 13/4162 und 2445) sowie
- ein Gesetzentwurf sowie ein Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. (Bundestagsdrucksachen 13/6496 und 4568).

Der Stand der SED-Unrechtsbereinigung sowie die Rehabilitierung von Opfern sowjetischer Verfolgungsmaßnahmen bzw. die Vermögensrückgabe nach russischer Rehabilitierung waren zudem Gegenstand parlamentarischer Anfragen an die Bundesregierung (Bundestagsdrucksachen 13/2180, 2318, 6199, 7103, 7342 und 7353). Daneben haben sich parlamentarische Initiativen mit Einzelfragen aus dem Bereich der Opferentschädigung befaßt. Anhaltende Diskussionen hat es auch zu der Problematik der Enteignungen in der Zeit von 1945 bis 1949, die als „Bodenreform“ bezeichnet werden, und den Umgang mit ihren Folgen gegeben.

1.2.1.4 Der Deutsche Bundestag hat über die Möglichkeiten zur Verbesserung der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze eingehend beraten. Alle Fraktionen haben sich intensiv mit den Anregungen und Erfahrungen von Betroffenen und von Verbänden der Opfer der SED-Diktatur auseinandergesetzt.

- Nachdem mit dem Gesetz vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1782) die Fristen für Rehabilitierungsanträge und Anträge auf Leistungen nach den Rehabilitierungsgesetzen um zwei Jahre verlängert worden waren, sind mit dem Gesetz zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR vom 1. Juli 1997 (BGBl. I S. 1609) weitere Verbesserungen der Rehabilitierungssituation für die Opfer der SED-Diktatur erfolgt (Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 13/7491):
- Auf Anregung der Enquete-Kommission sind die Antragsfristen für das StrRehaG, das VwRehaG und das BerRehaG bis zum 31. Dezember 1999 verlängert worden; die Antragsfristen für Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Abschnitt des BerRehaG enden nunmehr am 31. Dezember 2000.
- Die Ausgleichsleistungen nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz (BerRehaG) für Verfolgungsoffer sind verbessert worden; der Monatsbe-

trag der Ausgleichsleistungen ist auf 300 DM verdoppelt worden; die für die Anspruchsberechtigung maßgebliche Einkommensgrenze wurde erhöht und die Zahl der Berechtigten wurde dadurch ausgeweitet; die zeitliche Begrenzung für Ausgleichsleistungen ist entfallen. Eine weitere Gruppe verfolgter Schüler wurde in das BerRehaG einbezogen. Die Kosten für diese Verbesserungen wurden mit rund 20 Millionen DM pro Jahr beziffert.

- Auf Anregung der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“ hat der Deutsche Bundestag im VwRehaG (§ 1a) die Möglichkeit einer moralischen Rehabilitation vorgesehen. Nunmehr kann die Rechtsstaatswidrigkeit gravierender Verfolgungsmaßnahmen auch in den Fällen festgestellt werden, in denen bislang eine verwaltungsrechtliche Rehabilitation nicht möglich war, weil die Verfolgungsmaßnahmen nicht zu einem Gesundheits- oder Vermögensschaden geführt haben und durch sie auch nicht in Ausbildung oder Beruf eingegriffen wurde. Die Enquete-Kommission hat dazu konkrete Vorstellungen entwickelt und durch intensive Gespräche auch mit den Fraktionen eine konsensuale Lösung in diesem Bereich ermöglicht.
- In den Entwurf des 19. BAföG-Änderungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 13/10241) ist in den Ausschlußberatungen auch die Harmonisierung der Fristen zur Inanspruchnahme von Leistungen für beruflich Verfolgte nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz („Meister-BAföG“) aufgenommen worden.
- Auf Empfehlung des Rechtsausschusses (Bundestagsdrucksache 13/7491) hat der Deutsche Bundestag mit dem Beschluß über den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für die Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR folgende Entschlie-ßung gefaßt:
 - „1. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Unterstützungsleistungen nach § 18 des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes in angemessener Weise auszubauen und insbesondere durch eine deutliche Anhebung der Einkommensgrenze den Kreis der Anspruchsberechtigten zu erweitern. Auf diese Weise sollen vor allem die Hinterbliebenen von ehemaligen politischen Häftlingen – in erster Linie die von deren Schicksal unmittelbar betroffenen Ehegatten – in einem größeren Umfang in die Regelung des § 18 des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes einbezogen werden.
 2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei den für die Durchführung des sozialen Entschädigungsrechts zuständigen Ländern noch einmal mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß bei der Anerkennung von Gesundheitsschäden infolge rechtsstaatswidrigen Freiheitsentzugs oder anderer rechtsstaatswidriger Verfolgungsmaßnahmen die im sozialen Entschädigungsrecht bestehenden Beweiserleichterungsmöglichkeiten konsequent und korrekt ausgeschöpft werden; darüber hinaus sollte die ärztliche Be-

gutachtung dieser Gesundheitsschäden grundsätzlich durch besonders geschulte Gutachter und nach Möglichkeit zentral erfolgen“.

Die Bundesregierung hat auf diese EntschlieÙung reagiert und (zu Ziffer 2) in verschiedenen Schreiben des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung an alle Rehabilitierungsbehörden in den Ländern auf die bestehenden Umsetzungsdefizite bei der ärztlichen Begutachtung hingewiesen und Wege zu deren Abstellung aufgezeigt.

1.2.1.5 Weitergehende Vorschläge der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD haben im Gesetzgebungsverfahren keine Mehrheit gefunden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte u. a. für eine Erhöhung der Haftentschädigung auf einheitlich 900 DM pro Haftmonat (Bundestagsdrucksache 13/3038), die Fraktion der SPD für eine Erhöhung auf einheitlich 600 DM pro Haftmonat (Bundestagsdrucksache 13/4162) plädiert. Beide Fraktionen setzten sich auch für die Vererbbarkeit der Kapitalentschädigung an unmittelbar mitbetroffene nächste Angehörige, für eine pauschale Entschädigung naher Hinterbliebener von aufgrund eines Todesurteils Hingerichteten, in Haft oder an den Folgen der Haft Verstorbenen sowie für nahe Hinterbliebene von Maueropfern ein und forderten eine Beweiserleichterung im Verfahren zur Anerkennung gesundheitlicher Haftschäden sowie die Einbeziehung von seinerzeit aus den Gebieten östlich von Oder und NeiÙe Verschleppten in das Häftlingshilfegesetz.

Den vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetzesänderungen waren Beratungen des Rechtsausschusses vorausgegangen, in denen die Fraktionen unterschiedliche Standpunkte vertreten hatten, die hier in zusammengefaßter Form wiedergegeben werden (vgl. Bundestagsdrucksache 13/7491, S. 24 ff.):

- Die Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P. vertraten die Auffassung, daß sich die SED-Unrechtsbereinigungsgesetze grundsätzlich bewährt hätten, jedoch den Opfern politischer Verfolgung in der ehemaligen DDR, die sich verfolgungsbedingt in einer wirtschaftlich schwierigen Lage befänden, durch die Gesetzesänderungen nun effektiver geholfen werde. Durch die mit der EntschlieÙung ergehende Aufforderung an die Bundesregierung solle ohne Gesetzesänderung eine Verbesserung der Unterstützungsleistungen nach § 18 StrRehaG erfolgen.
- Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprach sich nicht gegen die erfolgten Änderungen der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze aus, war jedoch der Ansicht, daß die Höhe der Kapitalentschädigung für Inhaftierte und andere Gruppen von Opfern, auch der Opfer von Zersetzungsmaßnahmen (operative Vorgänge), nicht ausreichend seien. Insbesondere die Ausgleichsleistungen nach dem BerRehaG sollten deutlich erhöht werden.
- Die Fraktion der SPD lehnte, wenngleich sie einige Regelungen und Ergänzungen billigte, das Gesetzesvorhaben insgesamt unter Hinweis auf den von

ihr vorgelegten weitergehenden Gesetzentwurf ab. Insbesondere die Regelungen zu den Entschädigungsleistungen im strafrechtlichen, berufsrechtlichen und vermögensrechtlichen Bereich griffen zu kurz.

Die unterschiedlichen Standpunkte zur Verbesserung der Situation der Opfer der SED-Diktatur sind in der Debatte über die Änderung der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze in der 175. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Mai 1997 dargelegt worden (Stenographischer Bericht 13. Wahlperiode, 175. Sitzung, S. 15803 [D] ff.).

1.2.1.6 Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. in zweiter und dritter Lesung mit den Stimmen der Koalition gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS in der vom Rechtsausschuß vorgeschlagenen Fassung (Bundestagsdrucksachen 13/6496 und 13/7491 Buchst. a) angenommen. Die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Entschließung wurde zu Ziffer 1 mit den Stimmen der Koalition bei Stimmenthaltung der Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS, zu Ziffer 2 mit den Stimmen der Koalition gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS angenommen.

1.2.1.7 Der Deutsche Bundestag hat sich eingehend mit der Rehabilitierungsproblematik beschäftigt und dabei in erheblichem Umfang externen Sachverständigen herangezogen. Die Enquete-Kommission hat sich während ihrer Arbeit mit Handlungsempfehlungen zurückgehalten, soweit diese bereits Gegenstand der Beratungen in den Fachausschüssen waren. Die Enquete-Kommission hat aber dort, wo sie die Möglichkeit der Einflußnahme auf politische Entscheidungen sah, zu der Verwirklichung parlamentarischer Vorstellungen wesentlich beigetragen. Sie geht davon aus, daß es die vom Grundgesetz dem Parlament zugewiesene Aufgabe ist, auf dem Feld der materiellen Opferentschädigung auch zukünftig nach einem Ausgleich der divergierenden Interessen zu suchen, die gefundenen Ergebnisse schließlich auch zu vertreten und immer wieder zu überprüfen.

Die Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“ sieht auch für die Zukunft noch einen erheblichen Bedarf an Unterstützung für die Opfer politischer Verfolgung in der SBZ/DDR. Einerseits bleibt auch zukünftig eine materielle Rehabilitation notwendig. Andererseits drohen mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur SED-Diktatur das Unrecht und das Leid, welches viele Menschen in der DDR durch politische Verfolgung erlitten haben, verharmlost und vergessen zu werden. Die zahlreichen mit dem Transformationsprozeß und einer zunehmenden wirtschaftlichen Globalisierung für den sozialen Rechtsstaat verbundenen Probleme überlagern die öffentliche Wahrnehmung der zum Teil noch immer unbefriedigenden Situation der Opfer. Deshalb erlangt die moralische Verpflichtung staatlichen Wirkens zugunsten der Opfer eine immer größer werdende Bedeutung. Es bleibt auch zukünftig die Aufgabe des Staates und der Gesell-

schaft, das vielfach erlittene Unrecht zu benennen und gerade in der Öffentlichkeit die personelle Würde der Opfer durch geeignete Maßnahmen wiederherzustellen.

Die Enquete-Kommission verwahrt sich in diesem Zusammenhang gegen alle gezielten Versuche, die Würde der Opfer zu beschädigen. Vor allem dem Bestreben ehemals privilegierter Systemträger, sich wegen heutiger Nachteile ebenfalls als Opfer aufzuspielen, muß entschieden entgegengetreten werden.

Zur Erleichterung zukünftiger parlamentarischer Arbeit kann eine Bilanz der Rehabilitierung dienen, die sowohl die Erfolge als auch die Defizite der bisher erfolgten Gesetzgebung aufzeigt.

1.2.2 Auswirkungen der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze in der Praxis

Der von der Enquete-Kommission erstellten Bilanz der Rehabilitierung nach dem Ersten und Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetz liegen Berichte der zuständigen Ministerien der neuen Bundesländer und Berlins sowie die Ergebnisse einer öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission mit Vorsitzenden von Petitionsausschüssen der neuen Länder und der Vorsitzenden des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages zugrunde. Basis der Berichte sind jedoch unterschiedliche statistische Erhebungsverfahren; sie beziehen sich ausschließlich auf Erfahrungen mit der Rechtslage vor den im Jahr 1997 erfolgten Verbesserungen der Unrechtsbereinigungsgesetze. Die Bilanz ist deshalb keinesfalls abschließend.

1.2.2.1 Rehabilitierung nach dem StrRehaG

In den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben die Antragsgänge zum Ende des Jahres 1996 entweder stagniert oder waren rückläufig.

Bis Ende 1996 sind in den neuen Ländern und in Berlin ca. 74.000, bis Ende der 13. Wahlperiode ca. 133.000 Anträge auf Kassation der aus politischen Gründen ergangenen Strafurteile oder eine strafrechtliche Rehabilitierung gestellt worden. Das entspricht ca. einem Drittel der geschätzten Gesamtzahl der politischen Häftlinge in der DDR.

Die Zahl der Anträge war bis zu diesem Zeitpunkt noch erheblich hinter den ursprünglich von den Behörden erwarteten Antragseingängen zurückgeblieben. Durch die Verlängerung der Antragsfristen einerseits, durch eine verbesserte Beratung der Berechtigten und die Zugänglichkeit der Unterlagen des BStU andererseits dürften aber auch 1997 noch zahlreiche Anträge gestellt worden sein. 1998 und 1999 ist ebenfalls noch mit etlichen Antragseingängen zu rechnen. Aus den Berichten der Länder ergeben sich jedoch keine Hinweise, die eine erneute Verlängerung der Antragsfristen im StrRehaG über den 31. Dezember 1999 hinaus geboten erscheinen lassen. Die relativ hohen Erledigungs-

quoten in den Ländern lassen vielmehr darauf schließen, daß die zum Teil noch recht hohe Verfahrensdauer der strafrechtlichen Rehabilitierung und auch des sich daran anschließenden Betragsverfahrens (Haftentschädigung) weiter verkürzt werden kann und die Arbeit in diesem Bereich insgesamt in den auf 1999 folgenden Jahren abgeschlossen werden kann.

Betrachtet man die Länder im einzelnen, so kann folgendes festgestellt werden:

Beim Landgericht Berlin wurden bis Mitte 1996 12.987 Anträge auf Kassation oder Rehabilitierung gestellt. Seit 1993 stagnierten die Anträge bei jährlich ca. 1.200 Eingängen. Entgegen der erwarteten 20.000 Anträge derjenigen, die ihren Anspruch mit einer Bescheinigung gem. § 10 Abs. 4 des Häftlingshilfegesetzes (HHG) begründen (§ 25 Abs. 2 StrRehaG), waren im Land Berlin bis zum 30. Oktober 1996 lediglich 7.932 Anträge eingegangen. Dies wird auch darauf zurückgeführt, daß in § 17 Abs. 3 StrRehaG der Stichtag 18. September 1990 für die Vererblichkeit der Ansprüche eingeführt worden ist.

Im Land Brandenburg wurden bis zum 31. Dezember 1996 insgesamt 23.104 Anträge auf strafrechtliche Rehabilitierung gestellt, von denen zu diesem Zeitpunkt 21.897 Anträge abschließend bearbeitet werden konnten. In 14.205 Fällen wurde den Anträgen ganz oder teilweise entsprochen. Die Eingangszahlen lagen im Jahr 1996 um rund 48 Prozent unter denen des Vorjahres. Im Betragsverfahren (Haftentschädigung) betrug zum 31. Dezember 1996 die Erledigungsquote 96 Prozent, es wurden insgesamt 77,5 Millionen DM ausgezahlt.

In Mecklenburg-Vorpommern hatten die zuständigen Landgerichte bis zum 31. Dezember 1996 insgesamt 9.136 Rehabilitierungsverfahren abgeschlossen. 1.448 Verfahren waren zu diesem Zeitpunkt noch offen. Beim Amt für Rehabilitierung und Wiedergutmachung wurden bis Ende Februar 1997 insgesamt 14.294 Anträge nach dem StrRehaG gestellt. Zu diesem Zeitpunkt wurde mit noch weiteren 2.500 bis 3.000 Anträgen gerechnet.

Im Freistaat Sachsen wurden bis zum 30. Juni 1996 insgesamt 37.621 Anträge auf Rehabilitierung nach dem StrRehaG bei den zuständigen Landgerichten gestellt, von denen zu diesem Zeitpunkt noch 1.321 Verfahren offen waren. Von 24.680 Entschädigungsverfahren mit 26.313 Entschädigungsanträgen waren zum Stichtag 30. Juni 1996 durch die Entschädigungsstelle noch 1.442 Anträge zu bearbeiten. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Entschädigungsleistungen in Höhe von 108,5 Millionen DM ausgezahlt.

Bei den Landgerichten des Landes Sachsen-Anhalt waren bis Ende 1996 insgesamt 24.880 Anträge auf Rehabilitierung nach dem StrRehaG eingegangen, davon waren 22.295 erledigt. Die Antragsgänge verminderten sich 1996 auf 761. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug zunächst ca. 20 Monate und sank im Jahr 1996 auf 17 Monate. Von den eingegangenen 13.003 Anträgen nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz waren Ende 1996 noch ca. 1.200 Anträge offen.

Im Land Thüringen gingen bei den Landgerichten bis zum 30. September 1996 einschließlich der am 31. Oktober 1992 übernommenen 1.274 noch anhängigen Kassationsverfahren 24.185 Anträge nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz ein. Seit 1993 war die Zahl der jährlichen Erledigungen konstant größer als die Eingangszahlen. Beim Landesamt für Rehabilitierung und Wiedergutmachung wurden bis zum Stichtag 31. August 1996 12.579 Anträge nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz gestellt. Von diesen Anträgen waren zum genannten Stichtag noch 888 unerledigt. Die Verfahrensdauer beim Landesamt lag bei ca. 5 Monaten.

Die Rehabilitierungsbehörden haben jedoch auf eine Reihe von Beschwerden der Antragsteller hingewiesen:

So wird berichtet, daß schon seit Inkrafttreten des StrRehaG im November 1992 die Höhe der Entschädigung von gegenwärtig maximal 550 DM pro angefangenem Haftmonat als zu gering beanstandet und eine Gleichbehandlung aller Antragsteller hinsichtlich der Höhe der Entschädigung gefordert werde.

Daneben werde von vielen Betroffenen kritisch angemerkt, daß eine Reihe von Personengruppen vom StrRehaG in nicht befriedigendem Umfang erfaßt sei:

- Dazu zählten sowohl nächste Angehörige vor dem 18. September 1990 verstorbener ehemaliger politischer Häftlinge, die in der Regel zur Sicherung des Lebensunterhalts der Familie harte Entbehrungen erleiden mußten.
- Auch für die Hinterbliebenen derjenigen, die aufgrund von Todesurteilen der DDR-Justiz hingerichtet wurden, sowie für die Angehörigen, die bei dem Versuch der Überwindung der Grenzanlagen der DDR getötet wurden (Maueropfer), bestehe bisher trotz der Regelung des § 18 StrRehaG (Unterstützungsleistungen durch die „Stiftung für ehemalige politische Häftlinge“) keine befriedigende Regelung, da diese Betroffenen keine Kapitalentschädigung erhalten bzw. eine wirtschaftliche Notlage gegeben sein muß.
- Nicht erfaßt sind Personen, die außerhalb des deutschen Staatsgebietes, zum Beispiel in Polen und in der Sowjetunion, inhaftiert wurden. Vor der deutschen Einheit konnten diejenigen, die in die Bundesrepublik kamen, Leistungen nach dem Häftlingshilfegesetz (HHG) in Anspruch nehmen. Diese Ansprüche wurden den vom selben Schicksal betroffenen Bürgern in den neuen Bundesländern von der Bundesregierung im Einigungsvertrag verwehrt. Sie erhalten keine Entschädigung nach dem StrRehaG und keine Eingliederungshilfe nach dem HHG. Die Einbeziehung dieser Personengruppe war im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zwar vielfach gefordert worden. Wegen des fehlenden Bezuges dieser Fallgruppe zu Unrechts-handlungen in der DDR war eine Einbeziehung in das StrRehaG jedoch bisher nicht möglich. Die Enquete-Kommission ist sich jedoch darüber im klaren, daß in diesem Punkt für die Betroffenen noch keine befriedigende Lösung gefunden werden konnte.

-
- Unbefriedigend sei auch die Situation vieler in die Sowjetunion verschleppter Frauen, die ein besonders schweres Schicksal erleiden mußten.
 - Personen, die eine Aufforderung zur stationären Behandlung in einer psychiatrischen Anstalt erhielten und zur Vermeidung einer Zwangseinweisung dieser freiwillig Folge geleistet haben, fallen in der Regel nicht unter § 2 StrRehaG. Diese Vorschrift enthält für diese Personen keine gerichtliche Rehabilitierung mit der Folge, daß auch die Voraussetzungen für eine berufliche Rehabilitierung nur in den seltensten Ausnahmefällen gegeben sein können.
 - Die Unterbringung von Jugendlichen in offenen und selbst in geschlossenen Jugendwerkhöfen wird entweder nicht als haftähnlich im Sinne des § 2 Abs. 2 StrRehaG oder nicht als mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtstaatlichen Ordnung unvereinbar durch die Gerichte anerkannt. Ohne die strafrechtliche Rehabilitierung ist die berufliche Rehabilitierung dieses Personenkreises zumindest erheblich erschwert. Eine Rehabilitierung ist jedoch zumindest für diejenigen angebracht, die im Jugendwerkhof Torgau untergebracht wurden. Zweck dieser Anstalt war es, die Persönlichkeit der dorthin eingewiesenen Jugendlichen zu brechen. Deshalb muß hier bereits die Einweisung selbst als rechtswidrig betrachtet werden. In Einweisungsfällen anderer Jugendwerkhöfe dürfte eine differenzierte Einzelfallbetrachtung nötig sein.
 - Bereits seit 1955 besteht durch das Häftlingshilfegesetz die Möglichkeit, die gesundheitlichen Störungen infolge einer politischen Haft in der DDR zu entschädigen. Dadurch, daß das Ausmaß der politischen Repression durch den SED-Staat und die daraus resultierenden anhaltenden seelischen Belastungen erst nach der Wiedervereinigung in vollem Umfang zutage traten, hat die Frage der Entschädigungspflicht neue Aktualität gewonnen.

Mit dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz, das hier auf die entsprechenden Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes verweist bzw. diese übernommen hat, hat der Gesetzgeber 1992 neue gesetzliche Grundlagen zur Anerkennung gesundheitlicher Beeinträchtigungen infolge der Inhaftierung geschaffen. Allerdings entstehen bei der Anwendung der dortigen Anerkennungsvorschriften insbesondere auf die ehemaligen politischen Häftlinge in den neuen Bundesländern immer wieder Probleme, weil es den Betroffenen nach z. T. über 50 Jahren oftmals unmöglich ist, die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs glaubhaft zu machen. Die tatsächliche Begutachtungspraxis zeigt, daß die Haftfolgeschäden ehemaliger politisch Inhaftierter aus der DDR trotz einer Tendenz zu deutlichen Verbesserungen nicht in allen Fällen in angemessener Weise anerkannt werden. Die Ursachen hierfür liegen zum einen im mangelnden Wissensstand der Gutachter über posttraumatische Erkrankungen. Zum anderen zeigen Mitarbeiter der zuständigen Behörden zum Teil Widerstände, auch bei ausreichendem Informationsstand die Begutachtungen den wissenschaftlichen Erkenntnissen gemäß durchzuführen oder Entschädigungsansprüche bei gutachterlich bestätigten Haftfolgeschäden

anzuerkennen. Die Enquete-Kommission begrüßt deshalb die wiederholten Anstrengungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für die Durchsetzung der bestehenden Beweiserleichterungen bei den Begutachtungsstellen vor Ort in der Praxis.

Unabhängig von der teilweise geäußerten Kritik an den materiellen Regelungen des StrRehaG und der Nichterfassung einzelner Opfergruppen durch das Gesetz kann zusammenfassend festgestellt werden, daß das Verfahren der strafrechtlichen Rehabilitierung (sowohl Kassations- als auch Betragsverfahren) in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle eine weitgehende Befriedigungswirkung im Sinne der Opfer hatte.

1.2.2.2 Rehabilitierung nach dem VwRehaG und dem BerRehaG

Nach Berichten der Länder mit dem Stand Mitte/Ende 1996 war die Zahl der Anträge auf verwaltungsrechtliche und berufliche Rehabilitierung rückläufig. Aufgrund der Bescheide nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG) wurde davon ausgegangen, daß weitere Anträge in erheblicher Zahl folgen werden. Auffällig war, daß die Anträge durchgängig hinter den Schätzungen zurückblieben. So lagen im Land Sachsen-Anhalt Ende 1996 statt der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des 2. SED-UnBerG geschätzten Antragszahl von mindestens 30.000 Anträgen nur 10.004 Anträge vor, im Freistaat Sachsen waren es bis September 1996 statt der erwarteten 60.000 nur ca. 24.000 Anträge und im Land Berlin statt der erwarteten ca. 90.000 nur 7.633 Anträge. Von diesen Anträgen waren zum 30. November 1996 im Land Berlin 2.742 abschließend bearbeitet. Davon wurden 1.019 Fälle positiv und 321 Fälle negativ entschieden. Bei 1.135 Fällen ergab sich eine sonstige Erledigung (z. B. Weiterleitung an zuständige Stellen). Aufgrund von oft recht umfangreichen Ermittlungen zu Lebensläufen, Arbeitsleben sowie der Bearbeitungsdauer von Anträgen beim BStU ergab sich, abgesehen von dringlicher Bearbeitung in Härtefällen oder bei hohem Alter, eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 1,5–2 Jahren, in Thüringen von 6–18 Monaten.

Die Verfahren gestalten sich für die Beteiligten häufig nicht unproblematisch. Bei weit zurückliegenden Vorgängen erweist sich die Sachaufklärung als schwierig, da auch in Kreis-, Staats- und sonstigen Archiven häufig keine Unterlagen mehr zu finden sind und Zeitzeugen entweder nicht mehr leben oder sich an die zurückliegenden Vorgänge nicht mehr erinnern können oder wollen. Die Mitarbeiter der Rehabilitierungsbehörden sind in vielen Fällen unabhängig von den von Amts wegen durchzuführenden Ermittlungen auf die Unterstützung der Antragsteller zur Erfassung des tatsächlichen Sachverhaltes angewiesen. Die mitunter durch „Zersetzungsmaßnahmen“ beeinträchtigten Opfer sind jedoch nicht immer in der Lage, die sie betreffenden Tatsachen zusammenhängend zu schildern.

Rechtliche Probleme traten insbesondere im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Vermögensgesetzes (VermG) zum Verwaltungsrechtlichen Rehabili-

tierungsgesetz (VwRehaG) auf. Gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 VwRehaG findet das verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsverfahren keine Anwendung bei Maßnahmen, die vom VermG erfaßt werden. Die Rehabilitierungsbehörde mußte daher prüfen, ob der von den Antragstellern vorgetragene Sachverhalt unter den Katalog der Schädigungstatbestände des § 1 VermG fällt. Hier waren z. T. sehr umstrittene und/oder ungeklärte Zweifelsfragen der Anwendbarkeit des VermG – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung, insbesondere der des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts – auszuwerten. Besonders kompliziert kann die Unterscheidung zwischen einer „unlauteren Machenschaft“ im Sinne des § 1 Abs. 3 VermG und einer elementar rechtsstaatswidrigen behördlichen Maßnahme im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 VwRehaG werden. Eine klare Grenzziehung erscheint kaum möglich, da Fälle des Machtmißbrauchs häufig politisch motiviert waren.

Auch gestaltet sich die Abgrenzung zwischen den vom BerRehaG erfaßten Eingriffen in den Beruf sowie den Aufstiegschäden, die keine Berücksichtigung finden, schwierig.

Die tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des VwRehaG und des BerRehaG liegen in der häufig zeitaufwendigen Ermittlungstätigkeit über lange zurückliegende Zeiträume. Als Problem ist festzuhalten, daß mitunter Behörden die erforderliche Sensibilität im Umgang mit infolge des Erlittens psychisch stark belasteten Antragstellern vermissen lassen. Ein Lösungsansatz kann jedoch, wie in Berlin gezeigt, die Einstellung besonders für diese Anforderungen geschulten Personals bzw. die entsprechende Ausbildung vorhandenen Personals sein.

Das erreichte Maß der Befriedigung der Antragsteller ist nach den Berichten der Rehabilitierungsbehörden vorsichtig positiv einzuschätzen. Maßgeblich dafür wären die durch die Folgeansprüche gewährten Leistungen, über die die Rehabilitierungsbehörden durch die zuständigen Leistungsbehörden nicht und durch die Antragsteller nur selten informiert werden, was als sehr unbefriedigend bezeichnet werden muß. Bei einer stichprobenartigen Untersuchung der BfA im Land Berlin wurde festgestellt, daß sich unter 101 Berechnungen 56mal eine Rentenerhöhung ergab. Ein Teil der Opfer ist mit den gewährten Leistungen, insbesondere denen nach dem 2. Abschnitt des BerRehaG, zufrieden. Die Personen, deren Rente sich nicht oder nur marginal erhöht hat, werden regelmäßig nicht zufrieden mit den Leistungen des BerRehaG sein. Unzufriedenheit wird häufig auch dahingehend geäußert, daß keine Entschädigungszahlungen für Verdienstaufschlag gewährt werden und eine mögliche bevorzugte Einstellung politisch Verfolgter in den öffentlichen Dienst nicht vorgesehen ist.

Über Unzufriedenheiten wird auch hinsichtlich der Erben zwangsausgesiedelter Eigentümer von Bodenreformgrundstücken, die nach dem Vermögensgesetz nach Erbfall von der Rückgabe ausgeschlossen werden, berichtet. Erhebliche Probleme und Ungerechtigkeiten gibt es bei der Durchsetzung der vermö-

gensrechtlichen Folgeansprüche rehabilitierter Zwangsausgesiedelter. So entstehen durch die Verpflichtung zur Rückzahlung einer erhaltenen Entschädigung Härten, da im Restitutionsfalle insbesondere beweglicher Sachen diese meist untergegangen sind und nicht zurückübertragen werden können (vgl. dazu § 2 Abs. 4 S. 3 VwRehaG).

1.2.3 Resümee

Die Enquete-Kommission stellt fest, daß die im Bericht der Vorgängerkommission enthaltenen Handlungsempfehlungen in die Beratungen des Deutschen Bundestages eingeflossen sind und zum Teil auch in den Gesetzesnovellierungen Berücksichtigung gefunden haben. Die Beratungen des Deutschen Bundestages haben die unterschiedlichen Auffassungen der Fraktionen hinsichtlich des Zwecks materieller Rehabilitierungsleistungen für die Opfer politischer Verfolgung in der ehemaligen DDR deutlich werden lassen. Während von den Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. die Auffassung vertreten wird, diese Leistungen sollten in erster Linie denjenigen zugute kommen, die durch noch nachwirkende Folgen der politischen Verfolgung heute in einer wirtschaftlich schwierigen Situation sind, herrscht bei den Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Auffassung vor, im Vordergrund der Rehabilitierung müsse die Anerkennung des Schicksals politischer Verfolgung auch durch materielle Leistungen stehen. Nicht zuletzt aus diesen unterschiedlichen Ansätzen erklärt sich die Verschiedenheit der Gesetzentwürfe, die dem Deutschen Bundestag vorgelegen haben.

Die Enquete-Kommission stellt fest, daß dort, wo die Situation der Opfer dies erfordert und wo neue Erkenntnisse über etwaige Lücken in der Gesetzgebung vorliegen, sich der Gesetzgeber auch in der kommenden Wahlperiode diesen Fragen stellen muß. Angesichts der Finanzlage von Bund und Ländern wird auch zukünftig der Handlungsspielraum des Gesetzgebers begrenzt sein. Die Enquete-Kommission weiß, daß deshalb – auch im Interesse der Opfer – keine vergeblichen Hoffnungen auf eine erhebliche Verbesserung materieller Rehabilitierungsleistungen geweckt werden dürfen. Punktuelle Verbesserungen erscheinen jedoch denkbar. Das oberste Ziel der Rehabilitierungsgesetze, nämlich die Befriedigung der Erwartungen und Ansprüche der Opfer zu erreichen und ihre individuelle Würde wiederherzustellen, hängt jedoch immer vom individuell und unmittelbar erlebten Schicksal des einzelnen ab, das nie verallgemeinert werden kann und dem der Gesetzgeber trotz allen Bemühens niemals vollständig gerecht werden kann.

1.2.4 Handlungsempfehlungen

- Die Enquete-Kommission empfiehlt Bund und Ländern, die Rehabilitierung der Opfer der SED-Diktatur in moralischer, ideeller und materieller Hinsicht auch in der nächsten Wahlperiode immer wieder kritischen Prüfungen

zu unterwerfen und weiterhin nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Rehabilitierungsmöglichkeiten der verschiedenen Opfergruppen zu suchen.

- Für die Arbeit des Bundesgesetzgebers der 14. Wahlperiode erscheinen der Enquete-Kommission insbesondere die folgenden Hinweise wichtig:
- Im Rahmen freiwerdender Haushaltsmittel für soziale Leistungen sollten zukünftig insbesondere auch der „Stiftung für ehemalige Politische Häftlinge“ zusätzliche Mittel zufließen, um gemäß den gesetzlichen Vorgaben nach § 18 HHG möglichst vielen Opfern Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen für die erlittenen Nachteile zu gewähren.
- Aufgrund immer wieder vorgebrachter Schicksale von Opfern müssen die folgenden Punkte auch in der 14. Wahlperiode auf der Tagesordnung der politischen Diskussion verbleiben:
- Die Prüfung von Möglichkeiten einer verbesserten Einbeziehung der aus dem östlichen Reichsgebiet jenseits von Oder und Neiße (in den Grenzen von 1937) in die Sowjetunion verschleppten Zivilisten (Zivildeportierten) in die Leistungsgewährungen des Häftlingshilfegesetzes.
- Die deutliche Anhebung der im StrRehaG vorgesehenen Kapitalentschädigung für alle ehemaligen politischen Häftlinge der SBZ/DDR in Anlehnung an das Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen, die von den Betroffenen als wesentlicher Mangel des StrRehaG bezeichnet wird.
- Die gesetzliche Regelung der Vererbbarkeit der Kapitalentschädigung an erheblich mitbetroffene nächste Angehörige sowie an Hinterbliebene von Hingerichteten und Maueropfern.
- Die dringlich gebotene Beseitigung von Vollzugsdefiziten bei der Erleichterung der ärztlichen Begutachtungsverfahren von Haftfolgeschäden, welche die Enquete-Kommission auch nach den Maßnahmen der Bundesregierung noch in nennenswertem Umfang sieht. Alle Beteiligten in Bund, Ländern und Gemeinden sind aufgerufen, Abhilfe zu schaffen.
- Die Verbesserung von gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die Rückzahlungsverpflichtung von Entschädigungsleistungen für Zwangsausgesiedelte.
- Eine Verbesserung der Rentenberechnung nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz für dort noch nicht hinreichend berücksichtigte Gruppen unter Berücksichtigung der sich zum Teil erst in jüngster Zeit abzeichnenden Erfahrungen mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen (z. B. im Hinblick auf verfolgte Schüler, die altersbedingt Leistungen nach dem 2. Abschnitt BerRehaG nicht in Anspruch nehmen).

Darüber hinaus appelliert die Enquete-Kommission nachdrücklich an alle Zuständigen im Bund, in den Ländern, den Kreisen und den Gemeinden, die vom

Gesetzgeber 1997 beschlossene „Moralische Rehabilitierung“ (§ 1 a VwRehaG) endlich mit Leben zu erfüllen. Die Zivilcourage und die individuellen Schicksale der Opfer verlangen danach, daß Staat und Gesellschaft ihrer moralischen Bringschuld zur Wiederherstellung der persönlichen Würde der Opfer entschlossen nachkommen.

Sondervotum der Mitglieder der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Burricher, Faulenbach, Gutzeit und Weber

Handlungsempfehlungen

Wie sich an den entsprechenden Zahlen ablesen läßt, hat sich insbesondere die strafrechtliche Rehabilitierung bewährt. Zur Akzeptanz dieser Regelung mögen auch die Entschädigungsleistungen des StrRehaG beigetragen haben. Dennoch blieben die genannten gravierendsten Lücken und Mängel gerade auch im StrRehaG nach wie vor bestehen, da die Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. in der 13. Wahlperiode die Behebung dieser Lücken und Mängel gegen entsprechende Vorschläge der SPD-Fraktion blockierten. Der Umstand, daß die Koalition nun nach dem Abschluß der parlamentarischen Beratungen ihre politischen Positionen, insbesondere zur Kapitalentschädigung, verlassen hat und auf die Positionen der SPD eingeschwenkt ist, muß Irritationen bei den Opfern hervorrufen. Für sie wäre es besser gewesen, wenn die Koalition ihnen nicht zugemutet hätte, in besonderer Weise die Lasten der angespannten Haushaltslage zu tragen, während die Bundesregierung gleichzeitig keine Kosten gescheut hat, um mit mehrstelligen Milliardenbeträgen den finanziellen Ansprüchen der ehemaligen Alteigentümer jetzt ostdeutscher Immobilien entgegenzukommen. Hätte hingegen die Koalition ihre heutigen Positionen zur Kapitalentschädigung bereits innerhalb der parlamentarischen Beratungen der zu Ende gehenden Legislaturperiode eingenommen, wäre es möglich gewesen, überparteilich einen Konsens über die notwendige, angemessene und deutliche Besserstellung der Opfer der SED-Diktatur zu finden.

Die an den Rehabilitierungszahlen ablesbare geringe Akzeptanz sowohl des VwRehaG als auch des BerRehaG mag auch mit den geringen Leistungen dieser Gesetze zusammenhängen. Verbesserungen sind deshalb auch hier unumgänglich.

Die Bundesregierung und die Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. müssen sich endlich von ihrer Vorstellung lösen, daß Rehabilitierung und Entschädigung der Opfer politischer Verfolgung in der SBZ/DDR eine Unterabteilung der Sozialhilfe darstellen. Notwendig zur Wiederherstellung von Recht und Würde des einzelnen ist vielmehr die Anerkennung eines zu Unrecht erlittenen individuellen Schicksals. Das ist auch eine Frage der Glaubwürdigkeit des demokratischen Rechtsstaats.

Im einzelnen werden folgende Verbesserungen vorgeschlagen:

- Zentraler Mangel des StrRehaG ist die Höhe der Kapitalentschädigung. Sie muß in Anlehnung an das Gesetz über die Entschädigung der Strafverfolgungsmaßnahmen auf einheitlich 600 DM pro Haftmonat für alle ehemaligen politischen Häftlinge der SBZ/DDR angehoben werden.
- Die Vererbbarkeit der Kapitalentschädigung an erheblich mitbetroffene nächste Angehörige sowie an Hinterbliebene von Hingerichteten und Maueroxfordern.
- Einbeziehung von Personen in das StrRehaG, die eine Aufforderung zur stationären Behandlung in einer psychiatrischen Anstalt erhielten und zur Vermeidung einer Zwangseinweisung dieser freiwillig Folge geleistet haben.
- Die volle Einbeziehung der aus Gebieten östlich von Oder und Neiße in die Sowjetunion Verschleppten in das Häftlingshilfegesetz.
- Die Verbesserung der Regelung zur Anerkennung gesundheitlicher Haftfolgeschäden durch einen Vermutungstatbestand analog dem Bundesentschädigungsgesetz sowie die Beseitigung von Vollzugsdefiziten bei der Erleichterung der ärztlichen Begutachtungsverfahren von Haftfolgeschäden.
- Eine Verbesserung der Rentenberechnung nach dem Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetz.
- Ein Rentenausgleich für verfolgte Schüler, die bereits von der Polytechnischen Oberschule relegiert wurden und denen entgegen der Schulpflicht die Erreichung eines Schulabschlusses verwehrt wurde oder die aus diesem Grunde die Erweiterte Oberschule nicht besuchen konnten.
- Die Verbesserung für Zwangsausgesiedelte im Hinblick auf die Rückzahlungsverpflichtung von erhaltenen Entschädigungsleistungen sowie bei den Ansprüchen auf entzogenes Bodenreformland.

Stellungnahme der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. sowie der Sachverständigen Fricke, Huber, Jacobsen, Maser, Moreau und Wilke zu dem vorstehenden Sondervotum

Es ist bedauerlich, daß die SPD, die diesen Berichtsteil zur Rehabilitierung der Opfer der SED-Diktatur und zur Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates im Konsens mit den anderen Fraktionen erarbeitet und gestaltet hat, aus vordergründigen wahltaktischen Überlegungen diesen Konsens aufgekündigt hat.

Das Sondervotum der SPD enthält unredliche Tatsachenverdrehungen. Insbesondere sind – entgegen den Behauptungen der SPD – die Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. im Hinblick auf weitere Verbesserungen der Rehabilitierungsleistungen für Opfer der SED-Diktatur keineswegs von den bereits während der parlamentarischen Beratungen über Entschädigungsleistungen vertretenen Positionen abgewichen, sondern haben bereits seinerzeit betont,

daß diese Fragen auf der Tagesordnung der parlamentarischen Beratung verbleiben müssen (Stenographischer Bericht 175. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Mai 1997, S. 15804 f. [Abg. Dr. Luther], S. 15808 [Abg. Prof. Dr. Ortleb]). Sie haben auch auf die haushaltsbedingten Grenzen materieller Rehabilitierungsleistungen des Staates hingewiesen, zu denen die SPD keine Alternative aufzeigen konnte.

Auch die Schlußfolgerungen der SPD zur Situation bei der Anerkennung gesundheitlicher Haftfolgeschäden sowie zur Akzeptanz insbesondere des VwRehaG und des BerRehaG seitens der Betroffenen sind unseriös, da noch keine praktischen Erfahrungen mit den im Bericht genannten erheblichen Änderungen beider Gesetze im Jahr 1997 vorliegen.

Es ist bedauernswert, daß die SPD den sensiblen Bereich der Rehabilitierung von Opfern der SED-Diktatur für wahltaktische Ziele instrumentalisiert.

Wir weisen das vorstehende Sondervotum der SPD zum Berichtsteil B.I.1.2. zurück.

2. Elitenwechsel – Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst

2.1 Die Problematik des Elitenwechsels im Prozeß der deutschen Einheit – Ausgangssituation und Untersuchungsgegenstand

Der Wechsel von einem diktatorischen System zu einem demokratischen Rechtsstaat erforderte den umgehenden Aufbau eines funktionsfähigen öffentlichen Dienstes in den neuen Ländern, dessen Personal das neue System trägt und den Bürgern Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit vermittelt. Der Staat wird durch sein Personal in Verwaltung und Justiz repräsentiert. Das Maß seiner Akzeptanz bei der Bevölkerung ist von dem Auftreten und dem Ansehen dieses Personals abhängig. Der Systemwechsel mußte den Bürgern in den neuen Ländern durch den Austausch der bisherigen Eliten in Verwaltung und Justiz und eine gewandelte Personalpolitik, die deren Mitwirken und den Zugang zu öffentlichen Ämtern ermöglicht, vermittelt werden. Von den Vorgaben des Gesetzgebers mußte also eine deutliche politische Signalwirkung für einen wirklichen Neuanfang ausgehen.

Die DDR beschäftigte im Jahr 1989 nach Schätzungen etwa 2,25 Millionen Staatsbedienstete einschließlich „bewaffneter Organe“, Reichsbahn und Post. Das entsprach bei einer Bevölkerung von 16 Millionen Menschen einem Anteil von ca. 14,5 Prozent. In der alten Bundesrepublik betrug dieser Anteil nur 7,9 Prozent. Mit diesen Strukturen konnte der Wandel zu einer rechtsstaatlichen Verwaltung nicht bewältigt werden. In der DDR fehlten ein föderaler Verwaltungsaufbau und eine leistungsfähige Kommunalverwaltung ebenso wie beispielsweise ein Vermessungs- und Katasterwesen oder Grundbuchämter. Umweltbehörden und eine funktionierende Arbeitsverwaltung waren nicht vorhanden. Vor allem gegenüber der Lehrerschaft und der Volkspolizei, die

über Jahrzehnte besondere Stützen des SED-Regimes gewesen waren, hegten viele Bürger Mißtrauen. Das Personal in Behörden, Staatsanwaltschaften und an den Gerichten der DDR war von den während der 40jährigen SED-Diktatur entwickelten Mechanismen der Elitenrekrutierung geprägt. Zur Durchsetzung ihres allumfassenden Herrschaftsanspruchs hatte die SED-Diktatur das Berufsbeamtenentum abgeschafft. Alle Beschäftigten, Staatsanwälte und Richter waren nach den Prinzipien der „Einheit der Staatsgewalt“, der „führenden Rolle der Partei der Arbeiterklasse“ und des „demokratischen Zentralismus“ ausgebildet worden. Die Kader hatten über lange Zeit verlässlich die von der Staats- und Parteiführung vorgegebenen gesellschaftlichen Ziele verwirklicht. Sie unterstanden in der DDR einer ständigen systemimmanenten Kontrolle, die ihr bedingungsloses Einfügen in den Staatsapparat sicherstellte.

Seit Anfang 1990 hatte es Hilfestellungen aus den westlichen Ländern gegeben, die in der Schlußphase der DDR den Aufbau erster kommunaler Verwaltungsstrukturen, die Vorbereitung des Aufbaus der Länderverwaltungen und die Umsetzung der Politik der demokratisch gewählten Volkskammer erleichtert haben. Eine Transformation des durch das Nomenklaturkadersystem und das Prinzip der Gewalteneinheit geprägten zentralistischen Staats- und Verwaltungsapparates der SED-Diktatur zu einer rechtsstaatlichen und von der Bevölkerung geachteten Behördenstruktur konnte bis zum Oktober 1990 nur begonnen werden. Die von der Modrow-Regierung erlassene Verordnung zur Arbeit mit Personalunterlagen vom 22. Februar 1990 (DDR-GBl. I S. 84) hatte einem großen Teil der Beschäftigten, den Richtern, Staatsanwälten und Soldaten die Möglichkeit zur eigenhändigen Tilgung belastender Personalunterlagen eröffnet. Das erregte nicht nur tiefes Mißtrauen in der Bevölkerung gegenüber den Repräsentanten von Gesetzgebung und Verwaltung, sondern verstärkte auch die in der Bundesrepublik bestehenden Vorbehalte gegen eine umfassende Personalübernahme nach der Einheit. In vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes der DDR war es unterdessen bis zum Herbst 1990 zu erheblichen Umstrukturierungen gekommen. In die aus den Ämtern für Arbeit und Löhne hervorgegangene DDR-Arbeitsverwaltung waren seit dem Frühjahr 1990 zahlreiche Funktionsträger aus Parteien und Massenorganisationen übernommen worden. Unter den rund 7.000 Angehörigen des seit März 1990 neu errichteten DDR-Grenzschutzes, deren Übernahme in den Bundesdienst der Einigungsvertrag vorsah (Artikel 13 Abs. 2 und Protokoll I Nr. 3), befanden sich über 1.000 Mitarbeiter der ehemaligen Paßkontrolleinheiten (PKE), die in vollem Umfang in die politisch-operative Tätigkeit des MfS eingebunden waren und sich konspirativ-geheimdienstlicher Methoden zu bedienen gehabt hatten. Zahlreiche MfS-Mitarbeiter und Angehörige der Kadernomenklatur wurden im Jahr 1990 in DDR-Behörden unter Verschleierung ihrer bisherigen beruflichen Laufbahn mit dem Ziel einer dauerhaften Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst „versteckt“.

Die nahtlose Übernahme der vorhandenen Verwaltungsstrukturen war daher ebenso ausgeschlossen wie eine Weiterbeschäftigung allen am 3. Oktober 1990 vorgefundenen Personals. Die Entlassung aller Beschäftigten und ein

allmählicher Neuaufbau von Verwaltung und Justiz hätte zu chaotischen Zuständen geführt und das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat irreparabel zerstört. Eine Ausfüllung aller Funktionen durch aus dem Westen kommende Beschäftigte wäre weder möglich noch sinnvoll gewesen.

Um einen unmittelbaren Übergang zu einer rechtsstaatlichen öffentlichen Verwaltung und einer unabhängigen Justiz zu erreichen, um den drohenden Stillstand der Rechtspflege zu vermeiden und um den Bürgern Vertrauen in den Rechtsstaat zu vermitteln, wurden in den Einigungsvertrag vor allem drei Vorgaben aufgenommen:

- die Übernahme der in der Bundesrepublik Deutschland bewährten Strukturen beim Aufbau der Verwaltung und der Justiz im Beitrittsgebiet,
- der Abbau des zu hohen personellen Bestandes sowie
- die Entlassung ungeeigneten Personals.

Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Transformation eines diktatorischen Systems in eine rechtsstaatliche Verwaltung und eine unabhängige Justiz hat die Enquete-Kommission näher untersucht, um auszuloten, ob es mit den Mitteln des Einigungsvertrages gelungen ist, die singuläre Situation des personellen Aufbaus einer demokratischen Verwaltung sowie einer unabhängigen Justiz auf sozialverträgliche und gerechte Weise zu bewältigen, und ob damit ein konsequenter Elitenwechsel sowie die Akzeptanz des Rechtsstaats durch die Bürger erreicht wurden. Sie hat sich für die Umsetzung der Vorgaben des Gesetzgebers, insbesondere für die Wirksamkeit des einigungsvertraglichen Sonderkündigungsrechts, sowie für den Einfluß der Rechtsprechung auf den Transformationsprozeß interessiert.

Ein besonderes Augenmerk hat die Kommission zudem auf den Verbleib früherer Funktionsebenen der DDR und deren heutige soziale Stellung gerichtet. Sie hat am Beispiel einer Landesverwaltung (Sachsen-Anhalt), einer kommunalen Gebietskörperschaft (Stadt Rostock) und der Polizei der Länder untersucht, ob ehemalige Nomenklaturkader auch heute noch entscheidenden Einfluß auf das Verwaltungshandeln haben.

2.2 Einführung des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern und Ausfüllung der dafür vom Einigungsvertrag vorgegebenen Rahmenregelungen

Der Einigungsvertrag hat im Beitrittsgebiet das Beamtenrecht für die auf Dauer erforderlichen Funktionen der öffentlichen Verwaltung eingeführt (Artikel 3 i.V. m. den Artikeln 8, 20 Absatz 2 und Anlage 1) und damit die grundlegende Systemwahl bei der Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes im Sinne der Übernahme des bundesdeutschen Modells getroffen. Mit der Einführung des Berufsbeamtentums sollte ein rechtsstaatlicher, dem Leistungsgrundsatz unterliegender und dem Gemeinwohl verpflichteter öffentlicher Dienst gewährleistet werden (Bundestagsdrucksache 11/7760 S. 364). Diese grundsätzliche ge-

setzgeberische Entscheidung, die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sobald als möglich Beamten zu übertragen, entsprach dem in Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz niedergelegten Funktionsvorbehalt und war deshalb ebenso konsequent wie zwingend. Entscheidungen und Regelungen, die gebietend oder verbietend die Rechte und Freiheiten des Einzelnen berühren, müssen kraft dieses Funktionsvorbehaltes durch die Amtsverantwortung eines Beamten getragen sein, der im besonderen Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn demokratischer Kontrolle unterliegt. Für die Praxis boten sich damit erhebliche Gestaltungsspielräume und Reformchancen bei der Umsetzung der einigungsvertraglichen Regelungen und zum Aufbau eines Berufsbeamtentums. Die Enquete-Kommission ist vornehmlich der Frage nachgegangen, inwieweit diese Spielräume und Chancen genutzt worden sind.

2.2.1 Aufbau des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern

Mit den Übergangsbestimmungen des Einigungsvertrages konnte den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR der Zugang zum Beamtenverhältnis grundsätzlich gewahrt bleiben, obwohl sie den nur in der Bundesrepublik Deutschland zu erwerbenden laufbahnrechtlichen Erfordernissen zumeist nicht entsprachen. In der Bundesverwaltung und in den Verwaltungen der neuen Länder wurden auf diesem Weg nach Überprüfung der persönlichen Eignung, Leistung und Befähigung zahlreiche aus den neuen Ländern stammende Beschäftigte verbeamtet. Durch diese praktische Teilhabe der Bürger der ehemaligen DDR an der Wahrnehmung öffentlicher Ämter ist eine für die Akzeptanz der Verwaltung wie des Rechtsstaats schlechthin unverzichtbare Voraussetzung erfüllt. Die besonderen Regelungen des Einigungsvertrages zur Beendigung des Beamtenverhältnisses auf Probe haben sich in der Praxis in Fällen bewährt, in denen sich erst nachträglich die mangelnde persönliche Eignung von bereits beamteten Bewerbern erwiesen hat.

Der Bundesverwaltung und den neuen Ländern ist die Umsetzung der einigungsvertraglichen Vorgaben zur Einführung eines Beamtenrechts nahezu reibungslos gelungen, zumal inzwischen bereits Bewerber verbeamtet werden konnten, die erst nach 1990 ihre Ausbildung in den neuen Ländern begonnen haben. Der Aufbau des Berufsbeamtentums ist ebenso wie die Integration von Beamten aus den neuen Ländern in bestehende Verwaltungen des Bundes, in den Bundesgrenzschutz und die Bundeswehrverwaltung abgeschlossen. Die Verankerung des Berufsbeamtentums ist in den Ländern weit fortgeschritten, auf kommunaler Ebene jedoch noch keineswegs erreicht. Die Rahmenregelungen des Einigungsvertrages zur Einführung des Berufsbeamtentums im Beitrittsgebiet konnten von Bund und neuen Ländern umgesetzt werden. Ein Bedarf für gesetzgeberische Maßnahmen besteht nicht, die kommunalen Gebietskörperschaften werden jedoch noch Defizite zu beseitigen haben.

2.2.2 Keine Neubestimmung des Funktionsvorbehalts

Ursprünglich war mit dem völligen Neuaufbau eines Berufsbeamtentums in den neuen Ländern auch die Hoffnung verbunden worden, die Praxis der Verbeamtung auf einen Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit beschränken und innerhalb des vorgegebenen Rahmens sinnvoll gestalten zu können. Trotz der einmaligen Chance zu einer überzeugenderen und stringenteren Legitimation des Berufsbeamtentums durch präzisere Bestimmung dieses Funktionsvorbehalts in Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz bei der Schaffung eines eigenen Landesbeamtenrechts wurden von den neuen Ländern jedoch keine neuen Wege beschritten. Lediglich in der Schulverwaltung wurde in einigen Ländern die Verbeamtung auf Schuldirektoren und ihre Stellvertreter beschränkt. Zum Teil ist dort erst im Jahr 1996 mit der Verbeamtung der Lehrer begonnen worden. In der übrigen Landesverwaltung wurden zumeist schematisch die in den westlichen Ländern vorhandenen Personalstrukturen übernommen. Deshalb sind – generalisierend betrachtet – bereits sieben Jahre nach dem Beitritt die Personalstrukturen in den neuen Ländern mit denen der alten Länder vergleichbar. Eine Rationalisierung des Funktionsvorbehalts ist im Rahmen eines vereinigungsspezifischen Sonderweges für die neuen Länder nicht erfolgt und bleibt daher mit der Reform des Berufsbeamtentums eine gesamtdeutsche Aufgabe.

2.3 Praxis der Entscheidungen über die Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst im Beitrittsgebiet während der Übergangsphase nach 1990

Die Umstrukturierung der Verwaltung und die personelle Erneuerung des öffentlichen Dienstes im Beitrittsgebiet konnte nicht allein mit den vorhandenen Mitteln des Arbeitsrechts bewältigt werden. Im Hinblick auf die Übernahme des im Beitrittsgebiets vorhandenen Verwaltungspersonals hatte der Einigungsvertrag mit der sogenannten Warteschleifenregelung den völligen personellen Neubeginn im öffentlichen Dienst der neuen Länder durch die Abwicklung von Einrichtungen ebenso zugelassen wie den Fortbestand der Arbeitsverhältnisse übernommener Einrichtungen mit der Möglichkeit von im Nachhinein ausgesprochenen Kündigungen (Anlage I, Kapitel XIX, Sachgebiet A, Abschnitt III). Beide Lösungsmöglichkeiten erlangten große praktische Bedeutung.

2.3.1 Auswirkungen der Instrumente des Einigungsvertrages auf die personelle Erneuerung der Verwaltungen und auf die Beschäftigten

Die personelle Erneuerung der Verwaltungen in den neuen Ländern ist heute im wesentlichen abgeschlossen. Derzeit bestehende Personalüberhänge in den Landesverwaltungen sind nicht mehr auf den Transformationsprozeß, sondern auf davon unabhängige personalwirtschaftliche Maßnahmen zurückzuführen.

Lediglich in den Kommunalverwaltungen, die nicht die Möglichkeit der Abwicklung von Einrichtungen hatten und deshalb auf die Sonderkündigungstatbestände des Einigungsvertrages mit ihren Prozeßrisiken zurückgreifen mußten, bestehen zum Teil noch Personalüberhänge und strukturelle Defizite.

Zu der vom Einigungsvertrag gewählten Warteschleifenlösung und den Kündigungen nicht mehr benötigter oder persönlich belasteter Beschäftigter hat es freilich bei rückblickender Betrachtung keine Alternative gegeben. Ohne die konsequente Abwicklung nicht mehr benötigter Einrichtungen und die zwangsläufigen Entlassungen wäre eine funktionierende Verwaltung in Bund und Ländern nicht entstanden. Gerade in der Übergangsphase nach 1990 haben auch zahlreiche Verwaltungsfachleute aus den westlichen Ländern am Aufbau der Verwaltungen in den neuen Ländern mitgearbeitet. Deren Erfahrungen und das Engagement vieler Berufsanfänger, die auf Dauer in den Verwaltungs- und Justizdienst der neuen Länder eintraten, haben wesentlich zum Gelingen des schnellen Aufbaus einer funktionierenden Verwaltung beigetragen. Zugleich konnte so in vielen Behörden ein sehr ausgewogenes Verhältnis zwischen in den alten Ländern ausgebildeten und aus den neuen Ländern stammenden Mitarbeitern erreicht werden. Vor allem im höheren und gehobenen Dienst rekrutiert sich das Personal derzeit gleichermaßen aus den neuen und alten Ländern. Das Verhältnis dürfte sich in den kommenden Jahren in den Landesverwaltungen weiter zugunsten der „Landeskinder“ verschieben.

Die zahlreichen Entlassungen aufgrund der Sonderkündigungstatbestände und auch die Warteschleifenregelung des Einigungsvertrages haben zu erheblichen Einschnitten in das Leben der Betroffenen geführt. Gerade in der Anfangsphase der personellen Erneuerung des öffentlichen Dienstes waren angesichts des drohenden Makels einer Kündigung zahlreiche Beschäftigte bereit, ihr Arbeitsverhältnis im Wege des Auflösungsvertrages zu beenden. Dazu hat beigetragen, daß viele Betroffene ihre Beschäftigungschancen zu optimistisch eingeschätzt haben. Die durch die Warteschleifenregelung und die erleichterten Kündigungsmöglichkeiten des Einigungsvertrages entstandene persönliche Lebenssituation wurden von vielen Beschäftigten als belastend empfunden. Allerdings war gerade in der Anfangsphase die Bereitschaft, sich intensiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen und gegebenenfalls auch einen Ortswechsel in Kauf zu nehmen, bei vielen Betroffenen sehr gering. Die Einstellung auf einen Arbeitsmarkt, der die Beschäftigung nicht mehr garantierte, und eine persönliche berufliche Neuorientierung erfolgten erst allmählich. Auf die in der Aufbauphase 1990/91 ausgeschriebenen Stellen in neu errichteten Behörden bewarben sich deshalb zunächst nur sehr wenige Beschäftigte, die nicht bereits zuvor am selben Ort in der Verwaltung tätig waren. Wegen der Vorgaben des Einigungsvertrages, die Mitarbeiter nicht abgewickelter Einrichtungen weitgehend in den öffentlichen Dienst der Bundesrepublik übernehmen wollten, soweit keine persönlichen Eignungsmängel vorlagen, und mangels von außen kommender Nachfrage hat sich dort der Personalaustausch häufig zunächst auf die Ablösung der im gehobenen und höheren Verwaltungsdienst

angesiedelten alten Eliten beschränkt. Er konnte erst in den Folgejahren durch normale Zu- und Abgänge fortgesetzt werden.

2.3.2 Praxis der Überprüfung des zu übernehmenden Personals auf Eignung und Befähigung in Bund und neuen Ländern

Bei der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst im Rahmen der Errichtung neuer Behörden, der Übernahme von Personal aus fortgeführten Behörden und der Behördenverschmelzung bei Bund, neuen Ländern und Kommunen stand neben der fachlichen Qualifikation der Bewerber deren persönliche Eignung im Vordergrund. Die in großer Eile geschaffenen Sonderkündigungstatbestände des Einigungsvertrages haben kein von Anfang an für die Verwaltungen einheitlich zu praktizierendes System der Personalauswahl und des Personalabbaus geschaffen.

Die außerordentliche Kündigung der durch Tätigkeiten für das MfS belasteten Personen und auch die ordentliche Kündigung ehemaliger Systemträger haben zunächst Probleme aufgeworfen. Für die außerordentliche Kündigung hat der Einigungsvertrag das Tatbestandsmerkmal der Unzumutbarkeit des Festhaltens am Arbeitsverhältnis für den Arbeitgeber normiert. Während die Voraussetzungen (Abs. 5 Nr. 1 – Verstoß gegen die Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit – bzw. Abs. 5 Nr. 2 – Tätigkeit für das MfS/AfNS) durch Unterlagen des BStU nachweisbar bzw. durch § 6 Stasi-Unterlagengesetz (StUG) in der Praxis handhabbar waren, wurde die Feststellung der Unzumutbarkeit unterschiedlich gehandhabt. Dazu dürfte beigetragen haben, daß bei den Vorberatungen zum Einigungsvertrag die Unzumutbarkeit zunächst als absoluter Kündigungsgrund verstanden worden war, was jedoch in den Einigungsvertrag keinen Eingang fand. Bis zu einer Klärung durch die Rechtsprechung im Jahr 1993 hatte über den Rechtscharakter des Tatbestandsmerkmals der Unzumutbarkeit Unklarheit geherrscht. Die Kasuistik des relativen Kündigungsgrundes der Unzumutbarkeit konnte sich dann erst allmählich herausbilden. Die ordentliche Kündigung systemnaher Personen (Abs. 4 Nr. 1) konnte sich im wesentlichen nur auf das Fehlen der persönlichen Eignung stützen. Hier spielten die Gesichtspunkte der Verfassungstreue des Arbeitnehmers und des Vertrauens der Bevölkerung in die einzelnen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes die entscheidende Rolle. Die Indizwirkung der ausgeübten systemdienenden Vortätigkeit, etwa als Nomenklaturkader, in die eignungsprognostische Entscheidung wurde in unterschiedlicher Weise interpretiert, zumal der Einigungsvertrag eine „Funktionärstheorie“, nach der alle Funktionsträger ab einer bestimmten Ebene ungeeignet wären, nicht normiert hatte. Der Gedanke einer objektiven Kompromittierung, die ohne Ansehen des persönlichen schuldhaften Verhaltens nur die Nachwirkungen aus der objektiven Rolle des ehemaligen Systemträgers in die Prognoseentscheidung einbezieht (vgl. Abg. Eppelmann 163. Sitzung BT 12. Wahlperiode, Stenogr. Berichte 12/163, S. 13921; vgl. auch Materialien, Band VIII, S. 646 ff.), hat im Einigungsvertrag keine Stütze gefunden, anfangs in der Praxis aber wohl eine Rolle gespielt. Die an-

fängliche Handhabung von Kündigungen entweder im Sinne eines „kurzen Prozesses“ ohne Bewertung des Einzelfalls oder der Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses trotz belastender Momente dürfte auch von der Mentalität der jeweiligen politischen Entscheidungsträger abhängig gewesen sein. Die Durchführung der Kündigungsverfahren hat zeitweise erhebliche Verwaltungskräfte gebunden.

Untersuchungen der Übernahmepraxis der Arbeitsverwaltung des Bundes, der Übernahme von Personal in den Bundesgrenzschutz, der Übernahme von zivilen und militärischen Bediensteten in die Bundeswehr sowie der Übernahme von Personal in die Bereiche der Polizei, der Lehrerschaft und der Justiz in den neuen Ländern haben gezeigt, daß die Vorgaben des Einigungsvertrages unterschiedlich gehandhabt wurden. Tätigkeiten für das MfS und Funktionen in Parteien und Massenorganisationen wurden teils als absolute Gründe für die Ablehnung oder Entlassung Beschäftigter gesehen, teils wurden sie differenziert bewertet. Die in allen neuen Ländern und beim Bund eingesetzten Überprüfungskommissionen haben unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zur Einzelfallprüfung entwickelt. Deren Kenntnisse über Strukturen und Verästelungen des Staatsapparates, der Kadernomenklatur und vor allem des MfS waren anfangs oft noch lückenhaft. Die Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) konnte Auskünfte in größerem Umfang erst seit Januar 1992 erteilen. Der größte Teil der Personalentscheidungen wurde jedoch in der davorliegenden Zeit auf Grundlage der Selbstauskünfte der Bewerber und deren – zum Teil bereinigten – Personalunterlagen getroffen. Erst in einer späteren Phase des Verwaltungsaufbaus wurden unter Heranziehung von Auskünften des BStU in einigen Behörden alle, in anderen Bereichen nur die mit bestimmten Aufgaben betrauten Beschäftigten erneut überprüft. Auf der Grundlage falscher Selbstauskünfte über eine frühere Zusammenarbeit mit dem MfS begründete Arbeitsverhältnisse konnten zwar später mittels außerordentlicher Kündigung wieder beendet werden. Der Arbeitgeber hatte dann jedoch neben der Beweislast das Prozeßrisiko zu tragen und mußte die Unzumutbarkeit des Festhaltens am Arbeitsverhältnis darlegen. Eine nachträgliche fristlose Kündigung in Fällen falscher Selbstauskunft über herausgehobene Funktionen in Parteien und Massenorganisationen sieht der Einigungsvertrag nicht vor, eine darauf gestützte ordentliche Kündigung kam erst nach umfassender Einzelfallprüfung in Betracht. Die Beweisführung in diesen Einzelfallprüfungen gestaltete sich schwierig und hat einige Behörden sichtlich überfordert.

Im Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums ist, begünstigt durch besondere rechtliche Rahmenbedingungen, die personelle Zuführung von NVA und Bundeswehr wie auch der jeweiligen Wehrverwaltungen innerhalb weniger Jahre gelungen. Für persönliche Unzufriedenheit sorgt nach wie vor die unterschiedliche Besoldung von Zeit- und Berufssoldaten, die mehr als in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes augenfällig wird, da sie für die aus den neuen Ländern stammenden Soldaten allein vom Ort der Aushändigung der Ernennungsurkunde abhängt. Davon betroffen waren Ende

1997 noch ca. 13.000 Zeit- und Berufssoldaten in den neuen Ländern (68 Prozent). Im Falle einer Versetzung an einen Standort in den alten Ländern gleicht sich die Besoldung an; bei einer Rückversetzung in die neuen Länder vermindert sie sich nicht erneut. In zahlreichen Einzelfällen wird so am selben Standort ein Untergebener höher besoldet als sein Vorgesetzter; das betrifft auch Kommandierungen an ausländische Standorte. Der eigentlich gebotenen besoldungsrechtlichen Gleichbehandlung der Soldaten steht die Absicht des Gesetzgebers entgegen, die Besoldung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den neuen Ländern erst allmählich an diejenige in den westlichen Ländern anzupassen. Dieser Konflikt wird auf absehbare Zeit für Unruhe sorgen, zumal die Gründe für die besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung die Betroffenen in vielen Einzelfällen nicht (mehr) überzeugen. Die konsequente Überprüfungspraxis der Bundeswehr wird durch die seit dem 3. Oktober 1990 erfolgte Entlassung von 1.500 Soldaten, die ursprünglich falsche Angaben zu ihrer Stasi-Mitarbeit gemacht hatten, belegt.

Das Bundesinnenministerium hat zahlreiche ehemalige Angehörige der Paßkontrolleinheiten (PKE) in den Bundesgrenzschutz übernommen. Seine Bemühungen, diese Beschäftigten zu entlassen, waren erfolglos. Deren daraufhin vorgenommene Verbeamtung demonstriert eine Überprüfungspraxis, die auf Mängel in der Kommunikation innerhalb des Bundesinnenministeriums und zu anderen Ressorts schließen läßt.

Erhebliche Defizite läßt die Übernahmepraxis im Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung erkennen. Dort wurden im Zuge der Behördenverschmelzung rund 10.600 Mitarbeiter aus der Arbeitsverwaltung der DDR in die Bundesarbeitsverwaltung übernommen. Dieses Personal stammte zu einem nicht unerheblichen Teil aus aufgelösten oder abgebauten Teilen des DDR-Staatsbereichs, der NVA sowie des FDGB und der FDJ. Überprüfungen anhand von Auskünften des BStU sind nur teilweise und erst sehr spät erfolgt. Bereits die Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages hatte sich mit den zahlreichen Beschwerden über Mißstände in diesem Bereich der Bundesverwaltung auseinandergesetzt (Materialien, Band VII, S. 662 ff.). Bis heute wird noch immer von vielen Bürgern beklagt, daß in Arbeitsämtern in den neuen Ländern zahlreiche Positionen mit früheren Trägern des SED-Regimes besetzt seien, die arbeitssuchende Bürger und Opfer der SED-Diktatur benachteiligten und Arbeitsplätze bevorzugt an frühere Kader, MfS-Mitarbeiter und deren Angehörige vermittelten. Vorsitzende der Petitionsausschüsse aus den neuen Ländern haben diesen Eindruck der Enquete-Kommission bestätigt (Prot. Nr. 11.; Einsle und Nickels). Bestrebungen der Bundesanstalt für Arbeit, offensichtlichen Mißständen mit personalrechtlichen Mitteln oder im Wege der Dienstaufsicht abzuwehren, erscheinen der Enquete-Kommission nicht ausreichend.

In dem besonders sensiblen Bereich der Polizei der neuen Länder, in dem als Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit eine zügige Übernahme und Verbeamtung

des Personals der ehemaligen Deutschen Volkspolizei (DVP) erfolgen mußte, sind bei den Überprüfungen der Bewerber aufgrund der Verzahnung zwischen DVP und MfS/AfNS, aber auch, weil in der Zeit vor der Wiedervereinigung eine nicht geringe Zahl von Mitarbeitern des MfS/AfNS in den Polizeidienst gewechselt war, hinsichtlich deren persönlicher Eignung häufig falsche Beurteilungen abgegeben worden. Den Überprüfungsstellen waren anfangs die Strukturen des Polizei- und Sicherheitsapparates der DDR, etwa die Bedeutung bestimmter Dienstposten oder die Zuordnung des Arbeitsgebietes K1 der Kriminalpolizei zum Staatssicherheitsdienst, nicht hinreichend bekannt. Folglich wurde zunächst die persönliche Eignung vor allem relativ vieler Bewerber, die zuvor Leitungsfunktionen innehatten, unzutreffend beurteilt. Ein für die Bürger nachvollziehbarer Neuanfang im Bereich der Polizei in den neuen Ländern wurde so erschwert. Darunter leidet das Ansehen aller Polizeibeamten.

Bei der Übernahme von Lehrern aus dem DDR-Schuldienst (s. auch B.III.3.3.4.) war in den neuen Ländern neben der Verstrickung mit dem MfS/AfNS vor allem die Leistung und Befähigung der Bewerber ein wichtiges Kriterium. Die Kündigungsquoten in den Ländern weichen kaum voneinander ab. Insgesamt hatten von den im Jahr 1996 dort beschäftigten Lehrern ca. 95 Prozent bereits in der DDR unterrichtet. Die Länder haben sich mit unterschiedlichem Erfolg darum bemüht, ideologisch besonders belastete Fachlehrer (Staatsbürgerkunde, Wehrkunde etc.) sowie solches Personal, das ohne die erforderliche Ausbildung erst durch die Modrow-Regierung in den Schuldienst versetzt worden war (z. B. hauptamtliche Freundschaftspionierleiter und FDJ-Sekretäre) von einer Weiterbeschäftigung fernzuhalten. Die Rekrutierung der Lehrerschaft aus dem vorhandenen Personal ohne den ständigen Erfahrungsaustausch mit in den alten Ländern ausgebildeten Pädagogen sowie die geringe Quote neu eingestellter Lehrkräfte haben den Aufbau eines unbelasteten Lehrkörpers als Voraussetzung für ein funktionierendes Schulwesen zunächst erheblich erschwert. Die nach wie vor fehlende Auffrischung der Kollegien mit Jüngeren, die andere Lebenserfahrungen mitbringen, leistet an manchen Schulen zudem der Erstarrung alter Strukturen Vorschub.

Der Systemwechsel mit seinen Anforderungen, die neuen Lerninhalte und die Neuorientierung im Bereich der politischen Bildung (insbesondere die Fächer Gemeinschaftskunde und Geschichte) stellt die Lehrer vor große persönliche Herausforderungen, die in individueller Weise bewältigt werden. Das wird vor allem an ihrer unterschiedlich ausgeprägten Bereitschaft zur Fortbildung, zur Neuorientierung im Bereich der politischen Bildung und zur unbefangenen Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit deutlich. Freilich spielt dabei auch die Unterstützung durch die Schulleitungen und Aufsichtsbehörden eine ausschlaggebende Rolle. Der für den Schulunterricht besonders wichtige Prozeß einer kritischen Auseinandersetzung der jungen Menschen mit der SED-Diktatur und ihren unmittelbar nachwirkenden Folgen, etwa im eigenen Heimatort, findet in den Klassenzimmern der neuen Länder noch immer zu wenig statt. Zum Teil scheint den Lehrern wie den Schülern der Mut zu fehlen, das frühere Verhalten der Systemträger vor Ort in Frage zu stellen und Vorbe-

halten gegenüber solchen Nachfragen mit der nötigen Zivilcourage zu begegnen. Dieses Hindernis im Einigungsprozeß ist oftmals eine Folge der fehlenden Unterstützung durch die Schulleitung und der mangelnden Fachaufsicht durch die Landesbehörden. Die Politik hat dazu häufig auch keine hinreichende Orientierung gegeben.

Die Übernahme von Personal in den Justizdienst der neuen Länder ist abgeschlossen. Zu den von der demokratisch gewählten Volkskammer der DDR seit Juli 1990 angestrebten Überprüfungen der DDR-Richter kam es zwar vor dem 3. Oktober 1990 nicht mehr. Eine Reihe belasteter Richter und Staatsanwälte hatte jedoch vor diesem Zeitpunkt den Justizdienst bereits von sich aus verlassen. Die in den neuen Ländern sogleich eingesetzten Richterwahlausschüsse überprüften die persönliche Eignung derjenigen, die sich für eine Neueinstellung beworben hatten, vornehmlich anhand der Auskünfte des BStU, anhand ihrer durch Gerichtsakten nachweisbaren Verfahrenspraxis und mittels der – zum Teil „gesäuberten“ – Personal- und Kaderakten. Bei den sich bewerbenden Staatsanwälten wurde entsprechend verfahren. Die Quoten der auf diesem Wege erneut berufenen Richter differieren in den einzelnen Ländern erheblich (Berlin: 11,1 Prozent, Brandenburg: 44,9 Prozent, im Beitrittsgebiet durchschnittlich 38,3 Prozent), die der erneut eingestellten Staatsanwälte ebenso (Berlin: 4,0 Prozent, Brandenburg: 55,4 Prozent, im Beitrittsgebiet durchschnittlich 32,2 Prozent). Durchschnittlich 48,2 Prozent der sich bewerbenden Richter und 44,3 Prozent der Staatsanwälte wurden erneut berufen bzw. eingestellt. So sind inzwischen von den 1.780 Richtern und 1.238 Staatsanwälten, die Ende Dezember 1989 noch ihren Dienst für das DDR-System versehen hatten, insgesamt 633 Richter und 378 Staatsanwälte auf Lebenszeit ernannt. Bezogen auf die Gesamtzahl von Staatsanwälten und Richtern ist das übernommene Personal gegenüber dem in der westdeutschen Justiz ausgebildeten in der Minderheit (ca. 18 Prozent der Richterschaft, ca. 33 Prozent der Staatsanwälte). An diesen Zahlen wird deutlich, wie unterschiedlich vor allem die berufsbedingte Verstrickung mit dem System, die in der Regel bereits vor dem Beginn des Studiums begonnen hatte, und die frühere Bereitschaft zur systemkonformen Rechtsprechung bei der Besetzung wichtiger und empfindlicher Positionen in der Jurisdiktion durch die neuen Länder bewertet wurde. In Berlin, wo sehr wenige Richter und Staatsanwälte übernommen wurden, ist ein völliger Neuaufbau einer Justizverwaltung im Ostteil der Stadt in kurzer Zeit mit unbelastetem Personal aus den westlichen Ländern möglich gewesen. Er war freilich wegen des großen Bedarfs an erfahrenen und mit bundesdeutschem Recht vertrauten Richtern und Staatsanwälten in den Flächenländern nicht ebenso konsequent zu bewältigen. Die Gerichte mußten zur Vermeidung eines Stillstands der Rechtspflege schon in der Anfangsphase hinreichend besetzt werden. Die richterliche Unabhängigkeit mancher Übernommenen könnte aber leiden, wenn sie sich mit der Vergangenheit und ihrem eigenen Handeln vor 1989 auseinandersetzen und dafür rechtfertigen müssen. Die Enquete-Kommission ist der Ansicht, daß die persönliche Verstrickung derer, die als Richter und Staatsanwälte in der DDR tätig waren, nicht nur durch Urteile,

sondern bereits durch ihre ehemals bekundete unbedingte Bereitschaft zur Einordnung in das System und zur Durchsetzung des Parteiwillens ihrer Unabhängigkeit und dem Ansehen der Justiz schaden muß. Die breite öffentliche Auseinandersetzung mit der Rolle der DDR-Juristen in der damaligen Gesellschaft hat gerade erst begonnen. Die insgesamt recht hohe Zahl übernommener Richter, die aufgrund ihrer Vergangenheit belastet sind, dürfte ein uneingeschränktes Vertrauen in deren Unbefangenheit erst nach einer längeren Zeit der Bewährung entstehen lassen. Besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Berufung exponierter systemnaher Personen als Richter an Verfassungsgerichten der neuen Länder.

2.4 Einfluß der Rechtsprechung auf den Prozeß der Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst

Nachdem in der ersten zeitlichen Phase nach der Wiedervereinigung die Verwaltungen und die erstinstanzlichen Gerichte gleichsam freihändig mit dem neuen Kündigungsrecht umgegangen waren und eine Vielzahl von Kündigungen bzw. Auflösungsverträge die Gerichte nicht erreicht hatte, wurde in einer zweiten Phase seit 1992 die Kündigungspraxis durch die obergerichtliche Rechtsprechung vereinheitlicht und der ursprüngliche Charakter des Sonderkündigungsrechts als Ausnahmebestimmung im Hinblick auf die Einzelfallabwägung in Fällen großer Systemnähe und MfS-Tätigkeiten abgeschwächt. Dadurch näherte die Rechtsprechung die Bestimmungen des Einigungsvertrages dem Inhalt von § 1 Abs. 2 Kündigungsschutzgesetz praktisch an. Den verschiedenen verfassungsgerichtlichen Überprüfungen haben die Kündigungsbestimmungen sowie die Warteschleifenregelung des Einigungsvertrages standgehalten. Der personalwirtschaftliche Zielsetzung des Einigungsvertrages wurde seitens der Rechtsprechung die entscheidende Bedeutung beigemessen, die der Gesetzgeber ihr verliehen hatte. Die justitielle Praxis der Arbeitsgerichte hat sich somit an die Vorgaben des Gesetzgebers gehalten und hat keinen die Zielrichtung des Gesetzgebers wesentlich verändernden oder erheblich korrigierenden Einfluß auf den personellen Transformationsprozeß im öffentlichen Dienst genommen. Sie hat lediglich eine divergierende Praxis allmählich vereinheitlicht.

Eine den spezifischen Gegebenheiten des Einzelfalls Rechnung tragende Beurteilungspraxis hat sich unter dem Einfluß der Rechtsprechung erst allmählich durchgesetzt. Die Prognose über die zukünftige persönliche Eignung, die die Rechtsprechung verlangte, fiel in der Regel nach Jahren der Bewährung besser aus als dies unmittelbar nach der Wiedervereinigung möglich gewesen wäre. Die daraus erwachsenen Folgen für die Betroffenen sind heute jedoch wirtschaftlicher, nicht rechtlicher Natur.

Rechtssicherheit, die der Rechtsstaat durch die Vorhersehbarkeit gerichtlicher Entscheidungen vermitteln muß, und Rechtsklarheit wurden gerade in der Anfangsphase vermißt. Das zeigt der zunächst uneinheitliche Umgang mit den

Tatbeständen der inoffiziellen Arbeit für das MfS oder der Ausübung von Parteiämtern auf unterer Ebene. Ein darauf bezogener Vorwurf an die Justiz oder an den Gesetzgeber kann jedoch in der singulären Situation des Umbruchs im Jahr 1990 und der Folgezeit nicht erhoben werden, da zumindest in der Phase der Entstehung des Einigungsvertrages weder Zeit für eine sorgfältigere Arbeit des Gesetzgebers noch anschließend für die naturgemäß erst allmähliche Entwicklung einer Rechtssicherheit und Rechtsklarheit war.

2.5 Austausch der ehemaligen Eliten im öffentlichen Dienst – Verbleib und heutige soziale Stellung von für das System der SED-Diktatur Verantwortlichen

Mit dem Ende der DDR verschwanden allmählich große Teile der Führungselite der SED aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit. In das Rampenlicht der Aufklärungsarbeit über die Geschichte geriet vornehmlich das MfS, im Vordergrund justitieller Bewältigung der SED-Diktatur stand die Spitze von Partei und Staat. Diejenigen, die das Regime maßgeblich gestützt und die Tätigkeit des MfS ermöglicht und in Anspruch genommen hatten, haben keinen Dialog mit den Opfern gesucht. Sie haben bisher nicht in nennenswertem Maße Rechenschaft für ihr Tun ablegen oder sich mit ihrer früheren Rolle auseinandersetzen müssen.

Die Diskussion um das Gelingen und die Folgen des Elitenwechsels in den neuen Ländern wird zwischen den früheren Systemträgern und den Teilnehmern der friedlichen Revolution des Jahres 1989 Kontrovers geführt. Einerseits wird behauptet, die Angehörigen der ehemaligen Führungselite seien wirtschaftlich und sozial die Verlierer der Einheit, andererseits wird konstatiert, sie bekleideten heute erneut verantwortliche Positionen im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft und ihre persönlichen Lebensverhältnisse hätten sich deutlich verbessert – sie seien deshalb die eigentlichen Gewinner der deutschen Vereinigung.

Die Enquete-Kommission hat die Schlüssigkeit dieser Behauptungen überprüft, hat sich mit den Strukturen der früheren Elite der SED-Diktatur befaßt und den Verbleib ehemaliger Nomenklaturkader in der öffentlichen Verwaltung untersucht. Sie ist am Beispiel der Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt der Frage nachgegangen, in welchem Umfang ehemals hauptamtliche wichtige Nomenklaturkader noch heute verantwortliche Positionen mit Entscheidungsbefugnis in Landesbehörden bekleiden und hat sich mit dem Verbleib früherer Nomenklaturkader am Beispiel des früheren Rates der Stadt Rostock sowie der Übernahme von Nomenklaturkader im Bereich der Polizei der Länder beschäftigt. Eine Untersuchung aller neuen Länder, der Kreise und der Gemeinden kam wegen des sehr großen Umfangs eines solchen Vorhabens ebensowenig in Betracht wie Fallstudien über den Verbleib einzelner Personen außerhalb des öffentlichen Dienstes, denen persönlichkeitsrechtliche und datenschutzrechtliche Bestimmungen entgegengestanden hätten.

2.5.1 Nomenklaturkader der SED

Im staatlichen System der ehemaligen DDR, das alle relevanten Lebensbereiche mit Ausnahme der Kirchen unmittelbar umfaßte, waren alle wichtigen und verantwortlichen Positionen mit Angehörigen der Kadernomenklatur besetzt. Das betraf den Sicherheitsbereich, den Verwaltungsapparat, die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Bildung, die Kultur, die Medien sowie die Massenorganisationen. Nach dem Muster des Kadersystems der Sowjetunion wurde seit 1950 auch in der DDR ein Nomenklaturkadersystem eingerichtet, die Kaderpolitik wurde 1977 mittels ZK-Beschlusses zur „erstrangigen politischen Aufgabe“ erklärt. Sowohl auf zentraler staatliche Ebene (Staatsapparat, Volkskammer, Ministerien und zentrale Institutionen, Zentralräte der Massenorganisationen und Verbände) als auch auf zentraler Parteiebene (ZK der SED) gab es Kadernomenklaturen; entsprechende Strukturen bestanden sowohl auf der Ebene der Bezirke als auch auf darunter liegenden Ebenen, wo sie sich bis in Räte der Kreise, Städte und Gemeinden, in die Betriebe und Grundorganisationen bzw. in die entsprechenden Partei- und Organisationsebene fortsetzten. Diese Kadernomenklaturen wurden in bestimmten Zeitabständen bedarfsgerecht überarbeitet; sie unterlagen der Geheimhaltung, waren in öffentlich zugänglicher Literatur nicht erwähnt und bildeten ein nach den Prinzipien des „demokratischen Zentralismus“ geordnetes hierarchisches System.

Die Nomenklaturkader bildeten das Rückgrat des SED-Staates. Sie waren als langfristig über Kaderprogramme aufgebaute Führungskräfte verantwortlich für die Umsetzung der Beschlüsse des Nationalen Verteidigungsrates, des ZK der SED, des Politbüros und des Ministerrates. Die Kontrollnomenklaturkader sicherten ebenfalls die Herrschaft des Staates über die Stellvertreterebene in allen Bereichen des Staates. Während beispielsweise die Direktoren der Stadtbezirksgerichte in Berlin Nomenklaturkader des Sekretariats der SED-Kreisleitung Berlin-Mitte und zugleich Kontrollnomenklaturkader der Abteilung für Staats- und Rechtsfragen des Sekretariats der SED-Bezirksleitung Berlin waren, waren alle Richter der Stadtbezirksgerichte Kontrollnomenklaturkader der SED-Kreisleitung in Berlin-Mitte. Freilich waren auch die Volkskammerabgeordneten und Reservekandidaten, auch diejenigen der Blockparteien und Massenorganisationen, Nomenklaturkader. Vorsitzender oder Volkskammerabgeordneter einer Blockpartei konnte daher nur werden, wer zuvor auf Vorschlag der Abteilung „Befreundete Parteien“ des ZK der SED mit Einverständnis des Sekretärs für Agitation und Propaganda (zuletzt Politbüromitglied Joachim Herrmann) vom Politbüro bestätigt worden war. Entsprechendes galt für die Bezirks- und Kreisebene.

Die Karriere der Nomenklaturkader stand unter ständiger Kontrolle der SED und war systematisch geplant. Jeder Aufstieg in höhere, leitende und verantwortliche Positionen in der DDR war an politisch-ideologische, fachliche und sicherheitspolitische Anforderungen gebunden. In deren Mittelpunkt standen die unbedingte Treue zur „Partei der Arbeiterklasse“, der Stolz auf die Errungenschaften des Sozialismus, die Förderung der sozialistischen Bewußtseins-

bildung der Massen sowie politische und fachliche Kenntnisse. Die Kaderlaufbahn wurde mit den systematisch ausgewählten Nachwuchskadern im Alter von i. d. R. bis zu 30 Jahren gemeinsam geplant und in einer Nachwuchskadervereinbarung niedergelegt; die Schulung und Ausbildung führte systematisch über Parteischulen bzw. -hochschulen an die Leitungsaufgaben heran. Dadurch war es möglich, zukünftige Führungskräfte über einen langen Zeitraum zu beobachten und zu beurteilen. Zugleich war sichergestellt, daß die Kader in allen Funktionen stets die Interessen der SED und des Staates durchsetzten (s. auch B.III.1.2.2.). Für Fehler und Versäumnisse, die in diesem System nicht unentdeckt bleiben konnten, hatten sie sich zu rechtfertigen. Kaderfragen wurden als Klassen- und Machtfragen angesehen; das schloß die unbedingte Bereitschaft der Nomenklaturkader zur Zusammenarbeit mit dem MfS ein. Das MfS überprüfte zur Vorbereitung kaderpolitischer Entscheidungen seinerseits die Verlässlichkeit der Nomenklaturkader ständig. Diese Erfordernisse und Verfahrensweisen waren jedem, der in der DDR eine Nomenklaturkaderposition innehatte, im einzelnen bekannt. Deren unbedingte Akzeptanz war die durch Staat und Parteiorgane ständig überprüfte Voraussetzung der eingeschlagenen Kaderlaufbahn. Im Gegenzug wurden den Nomenklaturkadern Privilegien u. a. bei der medizinischen Versorgung und der Versorgung mit Wohnraum zuteil.

Zu der Anzahl von Nomenklaturkadern in der DDR liegen inzwischen seriöse Schätzungen vor, die auf aufgefundenen Kadernomenklaturordnungen unter Berücksichtigung von Doppel- und Mehrfachfunktionen sowie den Zahlen über Kader-Weiterbildungsmaßnahmen beruhen. Demnach hat es Ende der achtziger Jahre ca. 339.000 Nomenklaturkader gegeben. Das entspricht dem Verhältnis von einem Nomenklaturkader zu 50 Einwohnern der DDR. Diese erhebliche Dimension läßt den alles beherrschenden Einfluß der SED-Diktatur auf die Gesellschaft der DDR deutlich werden und legt neben einer Neubewertung der Machtinstrumente der SED-Diktatur zukünftige breit angelegte Forschungen zum Verbleib der Nomenklaturkader nahe.

2.5.2 Erkenntnisse zum Verbleib ehemaliger Nomenklaturkader, insbesondere in der Verwaltung der Länder

Über den Verbleib der ca. 339.000 ehemaligen Nomenklaturkader und ihre heutige soziale Stellung liegen bislang noch keine umfassenden wissenschaftlichen Untersuchungen vor. Zwar ist ansatzweise die Frage des Elitenwechsels in den neuen Ländern behandelt worden. Empirisches Material fehlt jedoch vielfach noch. Eine breite wissenschaftliche Auswertung des vorhandenen Grundlagenwissens über das Kadersystem steht noch aus.

Die Enquete-Kommission ist der Frage nachgegangen, ob und in welchem Maße heute ehemalige Nomenklaturkader in der öffentlichen Verwaltung verantwortliche Positionen bekleiden und ob es Anlaß zu der Befürchtung gibt, die Aufgaben des Staates gegenüber den Bürgern würden deshalb nicht un-

parteiisch wahrgenommen. In diesem Zusammenhang sind annähernd alle Landesbehörden Sachsen-Anhalts darauf untersucht worden, ob im Dezember 1997 dort noch frühere hauptamtliche Nomenklaturkader (beschränkt auf 75 bedeutsame Nomenklaturkaderpositionen aus dem Partei- und Staatsapparat einschließlich der Bereiche Wirtschaft, Polizei, Bildung und Justiz) in mit Entscheidungskompetenz versehenen Positionen (Sachbearbeiter/Referent/ Referatsleiter bzw. Dezernent/Dezernatsleiter, Abteilungsleiter o. ä. sowie Lehrer-Gehaltsgruppen ab BAT IV-O/A 11 BBesO-O aufwärts) beschäftigt waren. Von 7.750 Beschäftigten in der Landesverwaltung (ohne nachgeordneten Kultusbereich und Polizei) stammen 5.417 aus der ehemaligen DDR (69,89 Prozent), von den 25.500 Beschäftigten im nachgeordneten Kultusbereich (davon 25.000 Lehrer) stammen 20.400 aus der ehemaligen DDR (ca. 80 Prozent). Deren Personalakten wurden unter Berücksichtigung der Datenschutzbestimmungen durch die Landesregierung auf die o. g. Fragestellung hin durchgesehen.

Es hat sich herausgestellt, daß von den 888 in Frage kommenden Bediensteten der obersten Landesbehörden 4,7 Prozent ehemals Nomenklaturkaderfunktionen bekleidet hatten, in den nachgeordneten Behörden (ohne die Kultusverwaltung) von 4.529 Bediensteten weniger als 2,5 Prozent. Der Anteil ehemaliger Nomenklaturkader im nachgeordneten Bereich des Kultusministeriums (einschließlich Lehrerschaft 20.200 Bedienstete) ist kleiner als 0,1 Prozent. In der Landespolizei befinden sich unter 1.199 in Frage kommenden Beschäftigten 42 ehemalige Nomenklaturkader (3,5 Prozent).

Auffällig ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis der Untersuchung der drei Regierungspräsidien (Mittelbehörden): Während die Regierungspräsidien Magdeburg und Halle in der Aufbauphase 1990/91 ihr Personal im wesentlichen aus den an beiden Orten in Abwicklung befindlichen Räten der Bezirke rekrutierten, konnte das Regierungspräsidium Dessau, an dessen Sitz sich keine abzuwickelnde DDR-Bezirksverwaltung befand, sein Personal in hohem Maße durch öffentliche Ausschreibungen werben: Trotz dieser unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen finden sich heute sowohl in Dessau als auch in Halle keine ehemaligen Nomenklaturkader in den untersuchten Positionen, das Ergebnis für Magdeburg (bei 48 in Betracht kommenden Bediensteten) lautet < 5. Daran zeigt sich die Wirksamkeit einer konsequenten Überprüfungspraxis bei der Einstellung von Personal. Zugleich wird deutlich, daß die zahlreichen Nomenklaturkader, die bis 1989 in Magdeburg und Halle tätig waren, sich entweder außerhalb des öffentlichen Dienstes berufliche Wege in die gesamtdeutsche Zukunft gesucht oder von der mit dem Einigungsvertrag eingeräumten Möglichkeit des vorgezogenen Ruhestandes Gebrauch gemacht haben.

Aufschlußreich ist auch die Herkunft der heute noch in den obersten Landesbehörden beschäftigten ehemaligen Kader: Von ihnen waren 10,8 Prozent vormals im Parteiapparat tätig, während 86,5 Prozent im Staatsapparat, also in Wirtschaft, Bildung, Justiz, Polizei o. ä. Leitungsfunktionen innehatten. 60–80 Prozent waren zuvor Nomenklaturkader der Bezirksleitung, 20–40 Prozent wa-

ren Nomenklaturkader des ZK. Heute arbeiten 27 Prozent von ihnen als Sachbearbeiter, 37,8 Prozent als Referenten, 29,7 Prozent als Referatsleiter und 5,4 Prozent als Abteilungsleiter. In den nachgeordneten Behörden (ohne den Kultusbereich) stammen 85,4 Prozent der noch beschäftigten ehemaligen Nomenklaturkader aus dem früheren Staatsapparat, heute sind 40 Prozent von ihnen als Sachbearbeiter, 22 Prozent als Dezernenten, jeweils 8,2 Prozent als Dezernatsleiter oder Leiter von Polizeibehörden und 5,5 Prozent als Abteilungsleiter eingesetzt. Weniger als 18 Prozent dieser Kader ist heute ein Richteramt übertragen.

Zahlreiche Hinweise von Bürgern und die öffentliche Berichterstattung der Medien über Einzelfälle legen die Vermutung nahe, daß in den Kommunalverwaltungen noch heute zahlreiche ehemalige Nomenklaturkader in verantwortlichen Positionen tätig sind. Nicht selten wird behauptet, deren Entscheidungen begünstigten alte Seilschaften und benachteiligten erneut und gezielt die Opfer des SED-Regimes.

Die Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz) über eine eigene Personalhoheit. Abhängig von der Zusammensetzung der Räte und Kreistage ist gerade in der Anfangsphase im Jahr 1990 die Übernahme von Personal – eine Abwicklung der kommunalen Verwaltungen kam nicht in Betracht – sehr unterschiedlich gehandhabt worden. Auch dort haben zunächst nur wenige auswärtige Bewerbungen vorgelegen. Deshalb mag ein Rückgriff auf vorhandenes Personal oft naheliegend gewesen sein.

Die der Enquete-Kommission vorliegenden Erkenntnisse über den Verbleib ehemaliger Nomenklaturkader des Rates der Stadt Rostock bestätigen dies. Dort gab es im Jahr 1989 allein 250 Nomenklaturkaderpositionen. Noch heute sind dort ehemalige Nomenklaturkader in der Verwaltung beschäftigt und bekleiden auch verschiedene mit Entscheidungsbefugnissen verbundene Positionen, etwa solche des Abteilungsleiters oder Amtsleiters. Sie versehen ihren Dienst u. a. auch im Umwelt-, Sozial-, Jugend- und Schulbereich.

Die Enquete-Kommission begegnet dem Einsatz ehemaliger Nomenklaturkader in verantwortlichen Positionen der kommunalen Verwaltung mit Skepsis, denn dort werden zahlreiche Landesaufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen; beispielsweise in den Ämtern für offene Vermögensfragen und für Rehabilitation und Wiedergutmachung. Die Bürger begegnen, wenn sie die Verwaltung aufsuchen, um etwa eine Baugenehmigung oder Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz zu beantragen oder um Unterstützung bei der Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu erhalten, den Verwaltungsmitarbeitern und erkennen in Einzelfällen solche wieder, die ihnen bereits früher als Regimeträger bekannt waren. Wenn diese in Vermögens-, Rehabilitierungs- oder Sozialhilfeangelegenheiten die Bürger beraten und – ggf. ablehnende – Bescheide fertigen, ist das Ressentiment und ein Mißtrauen mancher Bürger gegenüber der Verwaltung verständlich. In Einzelfällen kann es sogar begründet sein.

Neuere Erkenntnisse weisen auf eine erhebliche Verstrickung der DVP mit dem MfS hin, die sich in den DVP-Nomenklaturkadern personifiziert. Die DVP hat sowohl bei der Verhinderung ungesetzlicher Grenzübertritte als auch bei der Überwachung der Transitwege und den Vorbereitungen zur Zerschlagung von Demonstrationen sowie einer Internierung von Systemgegnern im Herbst 1989 einen unterschätzten Anteil an dem staatlichen Wirken, das bislang nur dem MfS zugerechnet wurde. Ihr Einfluß auf den staatlichen Machtapparat war erheblich. In einigen Ländern sind zahlreiche Nomenklaturkader der DVP in den Polizeidienst übernommen worden und nehmen heute zum Teil wieder solche Aufgaben wahr, die ihnen bereits vor 1990 übertragen waren. Der erneute Einsatz früher im Arbeitsgebiet K I tätiger Offiziere in sicherheitsempfindlichen kriminalpolizeilichen Bereichen wie dem des Staatsschutzes, aber auch die Übertragung von Leitungsfunktionen bei der Schutzpolizei oder im Verkehrsdienst, muß daher im Hinblick auf die Wiedergewinnung des Vertrauens der Bevölkerung in die Landespolizeien Bedenken begeben und wird nach Einschätzung der Enquete-Kommission einen nachvollziehbaren Elitenwechsel in dem Bereich staatlicher Eingriffsverwaltung, der für alle Bürger sichtbar ist, erschweren.

2.5.3 Schlußfolgerungen

Die von früheren Systemträgern und ehemaligen Nomenklaturkadern immer wieder behauptete Diskriminierung hat in bezug auf den öffentlichen Dienst nicht stattgefunden. Der Zugang zu öffentlichen Ämtern war ihnen nicht grundsätzlich verwehrt. Zu beachten ist, daß sich die eigentliche Elite der DDR-Bevölkerung nicht nur aus Nomenklaturkadern zusammensetzte; auch zahlreiche befähigte Personen, denen durch die SED-Diktatur der berufliche Aufstieg verwehrt worden war, müssen dazu gezählt werden. Wenn heute die verantwortlichen Positionen in der öffentlichen Verwaltung gleichermaßen mit aus den alten und aus den neuen Bundesländern stammenden Personen besetzt sind, so wird daran auch deutlich, daß in den neuen Ländern ein Elitentausch stattgefunden hat.

Die insgesamt kleine Zahl ehemaliger Nomenklaturkader im öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt erklärt sich vornehmlich dadurch, daß ein großer Teil ehemaliger Regimeträger sich gar nicht um eine Übernahme beworben hat. Zahlreiche hauptamtliche Nomenklaturkader hatten bereits im Herbst 1989 ihr Tätigkeitsfeld gewechselt. Einige bemühten sich im Jahr 1990 um eine erneute Einstellung in die Landesbehörden, waren jedoch mangels Befähigung oder persönlicher Eignung für eine Übernahme in den öffentlichen Dienst ungeeignet. Auch in diesem Zusammenhang hat sich die „Warteschleifenlösung“ des Einigungsvertrages als ein geeignetes Mittel zur sachgerechten Personalauswahl erwiesen. Eine nicht geringe Zahl derjenigen Nomenklaturkader, die in Staatsbehörden der DDR vorgefunden wurden, machte schließlich von der Möglichkeit eines vorgezogenen Eintritts in den Ruhestand Gebrauch.

Mit den ehemaligen leitenden Funktionären ist – angesichts ihrer Rolle in dem menschenfeindlichen SED-Regime – fair umgegangen worden. Sie werden, soweit sie Rentempfänger sind, nach dem Anwartschafts- und Anspruchsüberführungsgesetz (AAÜG und AAÜG-ÄndG in der Fassung vom 14. 11. 1996, BGBl. I S. 1674) durch die Solidargemeinschaft der Rentenversicherten angemessen versorgt. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Begrenzung des für die Rentenberechnung maßgeblichen Einkommens für hauptamtliche Mitarbeiter des MfS und die im System der DDR besonders privilegierten Systemträger ist berechtigt, weil die damals unrechtmäßig angemaßte Führungstätigkeit heute nicht uneingeschränkt als grundrechtlich geschützte Position reklamiert werden kann.

Die pauschale Behauptung, die ehemaligen Nomenklaturkader seien heute die „Gewinner der Einheit“, läßt sich zumindest im Hinblick auf die Erlangung verantwortlicher Positionen im Landesdienst Sachsen-Anhalts keineswegs aufrecht erhalten. Ihr Anteil in den untersuchten Landesbehörden ist vielmehr bemerkenswert gering. Die Praxis der Übernahme von Personal in den Landesdienst war trotz sehr ähnlicher Vorgaben – wie dargelegt – in den neuen Ländern uneinheitlich. Deshalb können aus dem Ergebnis der Untersuchung der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Situation in den Verwaltungen der anderen neuen Länder gezogen werden. Allerdings gibt es auch keine Indizien, die den Schluß auf eine sehr viel weitgehendere Übernahme ehemaliger Kader in Landesbehörden anderer Länder nahelegen. Dies bedingt weitere Untersuchungen, die seitens der Länder vorgenommen werden sollten.

Der Elitenwechsel im öffentlichen Dienst im Hinblick auf den Austausch von Nomenklaturkadern gegen unbelastetes und verfassungstreues Personal, das ein Vertrauen der Bevölkerung rechtfertigt, scheint in den Länderverwaltungen gelungen zu sein. Die Verleihung herausgehobener Ämter an ehemalige Nomenklaturkader in Einzelfällen, insbesondere im Bereich der Landespolizeien, sollte jedoch Anlaß zu sorgfältiger Dienstaufsicht sein.

Die Erkenntnisse über den Verbleib der Nomenklaturkader des Rates der Stadt Rostock können auf empirisch gesicherter Grundlage nicht mit Geltung für alle Kommunen verallgemeinert werden; dazu waren die Vorgaben der Räte und Kreistage zu unterschiedlich. Zusammen mit den der Enquete-Kommission und ihren Mitgliedern bekannten Beschwerden von Bürgern muß aber davon ausgegangen werden, daß die Übernahmequote früherer Nomenklaturkader der Räte der Kreise und der Städte in die heutigen Kommunalverwaltungen mancherorts ungleich höher waren als im Landesdienst, obgleich dem kommunalen Amtsleiter in der Regel umfänglichere Entscheidungskompetenzen zugestanden und weniger Kontrolle auferlegt ist als einem Sachbearbeiter oder Referenten in einer obersten Landesbehörde. Allein die Übertragung exponierter Positionen in der Kommunalverwaltung kann den Bürgern gegenüber den bösen Schein der Fortsetzung alter Machtstrukturen erwecken. Insoweit ist der Elitenwechsel im kommunalen Bereich in unterschiedlicher Weise bewältigt

worden, insgesamt jedoch noch keineswegs abgeschlossen. Sein Fortgang unterliegt jedoch im Rahmen der Selbstverwaltung in hohem Maße der Mitbestimmung der Bürger.

Generalisierende Aussagen zum Verbleib der früheren Führungselite des SED-Staates können allein auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung des öffentlichen Dienstes nur eines Landes nicht getroffen werden. Hinweise (insbesondere die Statistik der Berliner StA II zur vereinigungsbedingten Wirtschaftskriminalität zum 31. Januar 1998: 1234 Eingänge/147 Anklagen) legen zwar den Schluß nahe, daß es seit der Währungsunion im Jahr 1990 zu zahlreichen Firmenneugründungen unter Beteiligung auch von ehemaligen Nomenklaturkadern gekommen ist, daß „Ost-West-Seilschaften“ unter Ausnutzung von Kenntnissen und „guten Beziehungen“, aber auch bestehender Gesetzeslücken, die Überbleibsel der Kadernomenklatur gewinnbringend eingesetzt haben. Vieles liegt hier noch im Dunkelfeld einer sich verstärkenden organisierten Kriminalität und Wirtschaftskriminalität. Auch in institutionell geförderten Einrichtungen können ehemalige Nomenklaturkader verblieben sein. Dies ist jedoch bislang für konkrete Einzelfälle nicht hinreichend belegt. Einzelne frühere Nomenklaturkader des Rates der Stadt Rostock sind heute unternehmerisch oder freiberuflich tätig. Eine rechtmäßig ausgeübte Tätigkeit dieses Personenkreises wird unbeschadet früherer Systemträgerschaft durch Artikel 12 Abs. 1 und ggf. auch durch Artikel 14 des Grundgesetzes (Schutz der Berufsfreiheit bzw. des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes) geschützt und kann bzw. soll seitens des Staates auch früheren Funktionären nicht verwehrt werden. Im Zuge des gesamtgesellschaftlichen Aufarbeitungsprozesses wäre eine zeitgeschichtlich-sozialwissenschaftliche Untersuchung des Verbleibs der immens großen Gruppe ehemaliger Nomenklaturkader gleichwohl angebracht.

2.6 Bilanz des personellen Transformationsprozesses

Die Regelungen des Einigungsvertrages zur Abwicklung von Einrichtungen und zur Kündigung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Beitrittsgebiet haben trotz einiger Unbestimmtheiten und Unvollständigkeiten die strukturelle und personelle Erneuerung der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.

2.6.1 Die Schaffung eines echten Sonderrechts durch den Einigungsvertrag für den öffentlichen Dienst hat sich rückblickend als nicht erforderlich erwiesen, vielmehr war das um die Tatbestände des Einigungsvertrages ergänzte Bundesrecht zur Regelung der zukünftigen Rechts- und Arbeitsverhältnisse ausreichend. Insbesondere hätte die vollständig andere Regelung des arbeitsrechtlichen Komplexes im Einigungsvertrag keinesfalls schneller zu einer einheitlichen Handhabung durch die Verwaltungen und zur raschen Herausbildung einer Rechtssicherheit geführt.

2.6.2 Die Übernahme vorhandenen Personals im Wege der Einzelfallprüfung war die einzig mögliche Lösung. Die bundeseinheitlichen Kriterien dazu sind durch obergerichtliche Entscheidungen geklärt. Eine Gesetzgebung, die allen Einzelfällen in dem komplizierten gesellschaftlichen Spannungsfeld zwischen Opfern und Tätern gerecht wird, ist nicht denkbar. Eine ausdrückliche Aufnahme auch der herausgehobenen Nomenklaturkader-Positionen der SED-Diktatur in die Tatbestandsmerkmale der außerordentlichen Kündigung des Einigungsvertrages wäre rückblickend betrachtet ebenso hilfreich gewesen wie die gesetzgeberische Klarstellung, daß diese Tatbestandsmerkmale absolute Kündigungsgründe sind.

2.6.3 Anlaß zu Zweifeln an der Überprüfungspraxis im Hinblick auf eine weitgehende Gleichbehandlung der Betroffenen und die Herstellung eines Rechtsfriedens gibt die höchst unterschiedliche Vorgehensweise verschiedener Ressorts und Behörden. Unbefriedigend bleibt aus heutiger Sicht, daß nicht durchgängig Auskünfte des BStU eingeholt wurden und die Bewertungsmaßstäbe im Laufe der Zeit aufweichten. Das ist mit dem vom Gesetzgeber vorgegeben Ziel der Erneuerung des öffentlichen Dienstes auch fast acht Jahre nach dem Ende der SED-Diktatur nicht vereinbar. Die Umsetzung der grundsätzlichen Entscheidung des Gesetzgebers, mit dem MfS verstrickten oder ehemals systemtragenden Personen einen Zugang zum öffentlichen Dienst des demokratischen Rechtsstaats zu verwehren, wurde nicht immer konsequent vollzogen. Das Ansehen des Rechtsstaats wird durch den Fortbestand mancher Seilschaften in Behörden geschwächt. Unter dem noch nicht gänzlich überzeugend vollzogenen Wandel der Lehrerschaft in den neuen Ländern müssen kollektiv nicht nur deren Angehörige, sondern alle Repräsentanten in der öffentlichen Verwaltung leiden. Das wäre vermeidbar gewesen, denn die erforderlichen Kenntnisse der Strukturen des Staats- und Parteiapparates der SED-Diktatur waren schon 1990 in einem Maße vorhanden, das manche Übernahme, Einstellung oder Verbeamtung hätte verhindern können. Sie wurden lediglich nicht genutzt. Heute noch könnten eine konsequente Dienstaufsicht und der vermehrte Einsatz unbelasteten Personals Abhilfe schaffen. In den kommunalen Gebietskörperschaften können die Bürger darauf über ihre Vertretungskörperschaften selbst Einfluß nehmen und den Prozeß beschleunigen. Das bürgerschaftliche Engagement und die Zivilcourage, die sich in der Wahrnehmung eigener Rechte ausdrückt, sind in den neuen Ländern noch nicht hinreichend ausgeprägt, die zum Teil sehr lange Verfahrensdauer bei Behörden und Gerichten läßt viele Bürger an der tatsächlichen Möglichkeit zur Durchsetzung eigener Rechte zweifeln. Diese Hindernisse erscheinen allerdings keineswegs unüberwindlich. Die Folgen solcher Versäumnisse werden noch heute von vielen Bürgern insbesondere in den neuen Ländern als Gerechtigkeitslücken wahrgenommen. Ein Rechtsfrieden konnte daher noch nicht eintreten.

2.6.4 Demnach ist angesichts der historisch-singulären Situation und des enormen Umfangs der Aufgabe personeller Erneuerung – bilanzierend betrachtet – die Umwandlung des Apparates der SED-Diktatur in eine demokratische Verwaltung in den neuen Ländern, die zunächst auf keinerlei eingefah-

rene Verwaltungsstrukturen und Infrastrukturen zurückgreifen konnten, erstaunlich gut gelungen. Auch das Sonderkündigungsrecht und die Warteschleifenregelung des Einigungsvertrages haben – generalisierend betrachtet – schon nach kurzer Zeit die Ergebnisse geliefert, die der Gesetzgeber gewünscht hatte:

- der Aufbau von Verwaltung und Justiz in den neuen Ländern ist strukturell und personell abgeschlossen,
- das Berufsbeamtentum ist in den neuen Ländern verankert,
- der zu hohe Personalbestand in den Behörden ist beseitigt,
- zahlreiche ungeeignete Beschäftigte sind entlassen worden.

Das Ziel einer Akzeptanz des Rechtsstaats und seiner Repräsentanten in Verwaltung und Justiz durch die Bürger konnte freilich noch nicht vollständig erreicht werden.

2.6.5 Der Rechtsstaat hat mit den Mitteln der Gesetzgebung, der Exekutive und der Rechtsprechung in wenigen Jahren einen Systemwechsel bewältigt, ohne dabei die von der Verfassung garantierten Rechte seiner Bürger zu verletzen. Allein mit den Mitteln der Gesetzgebung und dem Korrektiv der rechtssprechenden Gewalt ist ein funktionierendes Staatswesen jedoch nicht zu erreichen. Etwaige Defizite gesamtgesellschaftlicher Aufarbeitung kann und darf die justitielle Aufarbeitung weder ersetzen noch nachholen. Es bleibt daher Aufgabe der gesamten Gesellschaft, sich mit den festgestellten Defiziten dieses Prozesses auseinanderzusetzen und Verpflichtung des Staates, die Akzeptanz der Verwaltung in der Zukunft zu sichern.

2.7 Handlungsempfehlungen

- Es ist geboten, auch in den kommenden Jahren im Rahmen der Dienstaufsicht Bitten und Beschwerden der Bevölkerung über Seilschaften und Benachteiligungen von Antragstellern nachzugehen und innerbehördlich die personalrechtlichen Handlungsspielräume auszuschöpfen, um den Bürgern mit Repräsentanten gegenüberzutreten, die rechtsstaatliches Handeln glaubwürdig vermitteln.
- Die Verfahrensdauer bei Behörden und Gerichten muß spürbar verkürzt werden, um die tatsächliche Durchsetzbarkeit von Ansprüchen glaubhaft zu vermitteln. Nur so läßt sich das Selbstbewußtsein der Menschen stärken, das ein funktionierendes Staatswesen garantiert.
- Die unterschiedliche Besoldung von Zeit- und Berufssoldaten der Bundeswehr ist – anders als die Besoldungspraxis hinsichtlich anderer Beschäftigter des öffentlichen Dienstes – weder den Betroffenen vermittelbar noch leuchtet diese Praxis der Enquete-Kommission ein. Von Soldaten wird eine hohe Mobilität erwartet, häufige Versetzungen und Abordnungen sind die Regel und prägen deren Berufsbild ebenso wie Auslandsverwendungen und

- einsätze, so daß eine Zuordnung zu den neuen oder alten Bundesländern im Besoldungsrecht für die Zeit- und Berufssoldaten zukünftig entfallen sollte.
- Im Bereich der Elitenforschung liegen empirisch gesicherte Erkenntnisse zum Verbleib von ca. 339.000 ehemaligen Nomenklaturkadern bislang kaum vor. Es empfiehlt sich, sowohl Forschungsprojekte über die Entstehung der Verwaltungen in den neuen Ländern und die Praxis der Übernahme dieses Personenkreises zu initiieren und zu unterstützen als auch nach dem Verbleib und der heutigen sozialen Stellung derjenigen Funktionäre zu fragen, die sich um eine Übernahme in den öffentlichen Dienst nicht bemüht haben. Der Deutsche Bundestag und die Landtage der neuen Länder sollten darüber hinaus den an sie gerichteten Hinweisen und Beschwerden aus der Bevölkerung auf neu entstandene Beziehungsgeflechte und „Seilschaften“ ehemaliger Nomenklaturkader zum Nachteil der Allgemeinheit oder einzelner intensiv nachgehen.

3. Leistungsfähigkeit der rechtsstaatlichen Ordnung bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur, rechtsvergleichende Betrachtungen und Schlußfolgerungen für den Aufarbeitungsprozeß in Deutschland

Der Wandel von einer Diktatur zur rechtsstaatlichen Ordnung, der mit der deutschen Vereinigung einherging, wurde von den Bürgern der neuen Länder mit großen Hoffnungen und weitreichenden Gerechtigkeitserwartungen begleitet. Der Gesetzgeber hatte die Aufgabe, mit der grundgesetzlichen Ordnung und dem vom Einigungsvertrag vorgegebenen Instrumentarium eine sozialistische Gesellschafts- und Rechtsordnung in rechtsstaatliche Strukturen zu transformieren. Die Menschen in den neuen Ländern mußten aber auch die für sie neue Rechtsordnung und das Rechtsleben verinnerlichen, Vertrauen gewinnen und sich darin zurechtfinden. Von der im Aufbau befindlichen Justiz wurden schnelle Entscheidungen und die zügige Herstellung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit verlangt. Die Arbeit des Gesetzgebers und die Entscheidungsfindung der Gerichte ist von vielfältigen Erwartungen, gegenläufigen Belangen und kontroversen Debatten begleitet worden.

Die Enquete-Kommission ist der Frage nachgegangen, inwieweit ein Rechtsfrieden hergestellt werden konnte und hat dazu das Verfassungsrecht, das Verwaltungsrecht, das Zivilrecht und das Arbeitsrecht als die wesentlichen Arbeitsfelder der justitiellen Aufarbeitung untersucht. In einem Vergleich der Aufarbeitung der NS-Diktatur in der Bundesrepublik Deutschland und derjenigen der SED-Diktatur sowie mit rechtsvergleichenden Betrachtungen der Aufarbeitung von Diktaturen in den Staaten Mittel- und Osteuropas hat sie zukünftige Aspekte justitieller Aufarbeitung erörtert.

3.1 Probleme verfassungsrechtlicher Aufarbeitung der SED-Diktatur und ihrer Folgen

Die schwierige Aufgabe einer juristischen Bewältigung der SED-Diktatur mußte weitgehend ohne verfassungsrechtliche Sondernormen geleistet werden. Ausnahmen bildeten insoweit lediglich die Artikel 135a Abs. 2 und Artikel 143 GG. Im übrigen war jedoch auf das normale Instrumentarium des demokratischen und sozialen Rechtsstaates zurückzugreifen.

3.1.1 Justitielle Aufarbeitung durch das Bundesverfassungsgericht

3.1.1.1 Entsprechend der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Dritten Gewalt war auch die justitielle Aufarbeitung der SED-Diktatur zunächst eine Aufgabe der einzelnen Fachgerichtsbarkeiten, die in erster Linie über die Einhaltung des vom Einigungsvertrag aufgestellten, durch den Gesetzgeber später wiederholt ergänzten Transformationsprogramms zu wachen hatten. Vor allem in den Bereichen des Vermögensrechts (Bodenreform), des Dienst- und Arbeitsrechts (Abwicklung, MfS-Mitarbeit, Systemnähe), des Zivilrechts (Altschulden) und des Strafrechts (Mauerschützen, Spionage) fiel dem Bundesverfassungsgericht dabei die Aufgabe zu, die gegenläufigen Belange letztverbindlich zu einem verfassungsrechtlichen Ausgleich zu bringen.

Die strafrechtliche Aufarbeitung durch das Bundesverfassungsgericht wird dabei durch den Umstand geprägt, daß es, von wenigen Ausnahmen abgesehen, vorwiegend aufgrund von Verfassungsbeschwerden Verurteilter tätig geworden ist. Insoweit lag ihm nur ein spezifischer Ausschnitt aus der Gesamtproblematik vor, was eine gewisse – prozessual zwangsläufige und insoweit auch systembedingte – Einseitigkeit des Gesamtbildes zur Folge hat. Denn das Gericht konnte stets nur prüfen, ob die Verurteilungen am Maßstab der Verfassung Bestand hatten, nicht dagegen, ob eine Strafverfolgung bestimmter Täter verfassungsrechtlich geboten war. Viele Rechtsfragen, wie etwa die Abgrenzung zwischen Täterschaft und Teilnahme oder die Anforderungen an den Verbotsirrtum, waren zudem solche des (einfachen) Strafrechts und verfassungsgerichtlicher Überprüfung somit entzogen.

Das Beispiel des öffentlichen Dienstes zeigt hingegen, daß das verfassungsrechtliche Instrumentarium des Grundgesetzes, insbesondere die Grundrechte aus Artikel 3 Abs. 1 (allgemeiner Gleichheitssatz), Artikel 12 Abs. 1 (Berufsfreiheit) – im Bereich der Hochschulen auch Artikel 5 Abs. 3 –, sowie Artikel 33 Abs. 2 (Gewährleistung des gleichen Zugangs zu jedem öffentlichen Amt) durchaus ausreichend ist, um die notwendige Balance zwischen der Sicherung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die untadelige Ausübung öffentlicher Gewalt einerseits und der Wahrung individueller Lebenschancen andererseits herzustellen.

3.1.1.2 In seiner aufarbeitungsspezifischen Judikatur hat das Bundesverfassungsgericht häufig auf die Argumentationsfigur der „historischen Einmalig-

keit“ zurückgegriffen. Diese diente sowohl dazu, besonders intensive Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen (Bodenreform), als auch vorbehaltlos gewährleistete Verfassungsgrundsätze zu relativieren (Rückwirkungsverbot). Mitunter wurde unter Rückgriff auf diesen Topos sogar ein eigenständiges „Transformationsinstitut“ geschaffen, etwa der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Strafverfolgungshindernis. Dies alles bedeutete allerdings keinen Ausbruch aus dem Verfassungssystem, sondern war eine geradezu zwangsläufige Folge der Offenheit der Verfassung für sich ändernde politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Rahmenbedingungen. Im Gegenteil, in der Gesamtschau läßt sich, von Ausnahmen abgesehen, tendenziell sogar ein gewisser „judicial restraint“ (gerichtliche Zurückhaltung gegenüber politischen Entscheidungen) in der transformationsbedingten Rechtsprechung des Gerichts ausmachen. Daher wurde die Bewältigung der SED-Diktatur primär Parlament und Regierung überlassen.

3.1.1.3 Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben, von Ausnahmen wiederum abgesehen, im wesentlichen Zustimmung gefunden. Gestützt auf seine außerordentliche Autorität hat es auf diese Weise einen unbezweifelbaren Beitrag zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens in ganz Deutschland geleistet. Die zur Verfügung stehenden Verfahrenswege haben sich dabei als ausreichend erwiesen, um dem Bundesverfassungsgericht alle verfassungsrechtlich klärungsbedürftigen Fragen zu unterbreiten. Die teilweise erhebliche Länge der Verfahrensdauer ist hingegen ein strukturelles Problem der bundesdeutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, das sich zwangsläufig auch bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur bemerkbar gemacht hat.

3.1.2 Justitielle Aufarbeitung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die auf die Schaffung „sozialistischer Eigentumsverhältnisse“ ausgerichtete Rechtspolitik der SED-Diktatur hatte auch nach der Durchführung der sogenannten Bodenreform in der DDR zu zahlreichen Enteignungen und zu etlichen weiteren Beeinträchtigungen des Eigentumsrechts geführt. Sie hat – zum Teil zusammen mit nicht bereinigten Kriegsfolgelasten – ein Geflecht von Ansprüchen und Forderungen hinterlassen, das die Diskussion um den Prozeß der inneren Einigung sehr früh bestimmt hat und mit unterschiedlicher Akzentuierung immer wieder die öffentliche Diskussion beschäftigt. Für den wirtschaftlichen Transformationsprozeß und öffentliche wie private Investitionen in den neuen Ländern war eine schnelle Regelung durch den Gesetzgeber, aber auch eine funktionierende Justiz unverzichtbar. Dies bereitete große praktische Schwierigkeiten. Auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts hat der Bundesgesetzgeber deshalb die Bereiche der Entschädigung, der offenen Vermögensfragen und der Rehabilitierung durch eine große Zahl gesetzlicher Vorschriften geregelt. Die Kompliziertheit der Materie, aber auch der stetige Prozeß politischer Diskussion hat immer wieder zu Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen geführt. Das betrifft zum Beispiel

-
- das Vermögensgesetz (VermG i.d.F. der Bekanntmachung vom 4.8.1997, BGBl. I S. 1974),
 - die Unternehmensrückgabeverordnung (vom 13. Juli 1991, BGBl. I S. 1942, zuletzt geändert am 4. 7. 1995, BGBl. I S. 895),
 - die Hypothekenablöseverordnung (vom 10. 6. 1994, BGBl. I S. 1253, zuletzt geändert durch VO vom 25. 9. 1995, BGBl. I S. 1238),
 - das Entschädigungsgesetz (vom 27. 9. 1994, BGBl. I S. 2624, 2628, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 7. 1997, BGBl. I S. 1823),
 - das Ausgleichsleistungsgesetz (vom 27. 9. 1994, BGBl. I S. 2624),
 - die Flächenerwerbsverordnung (vom 20. 12. 1995, BGBl. I S. 2072),
 - das NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz (vom 27. 9. 1994, BGBl. I S. 2624, 2632, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 7. 1997, BGBl. I S. 1823),
 - das Investitionsvorranggesetz (in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. 8. 1997, BGBl. I S. 1996),
 - das Vermögenszuordnungsgesetz (vom 23. 3. 1991, BGBl. I S. 766 in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. 3. 1994, BGBl. I S. 709, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 7. 1997, BGBl. I S. 1823)
 - das Bergrecht, welches zuletzt mit Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen (vom 15. 4. 1996, BGBl. I S. 602) Regelungen erfahren hat,

sowie zahlreiche weitere Gesetze und Verordnungen.

Zur Rehabilitierung von Opfern hat der Gesetzgeber das Erste und das Zweite Gesetz zur Bereinigung von SED-Unrecht (vom 29.10.1992, BGBl. I S. 1814 sowie vom 23.6.1994, BGBl. I S. 1311 – jeweils in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.7.1997, BGBl. I S. 1620) erarbeitet.

Die justitielle Aufarbeitung der SED-Diktatur durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit fand ihren Schwerpunkt im Bereich des Vermögensrechts. Neben diesem spielten die Abwicklung von Einrichtungen, das öffentliche Dienstrecht und – in jüngerer Zeit zunehmend – das Zweite SED-Unrechtsbereinigungsgesetz eine Rolle.

3.1.2.1 Was die vermögensrechtliche Aufarbeitung anlangt, so hatte der Gesetzgeber schon mit dem Einigungsvertrag (Artikel 4 Nr. 4 und 5, Artikel 41, Anl. II, Kap. III Sachgeb. B, Abschn. I Nr. 5) differenzierte Grundlinien der Wiedergutmachung beschlossen, die in der Zeit nach 1990 mehrfach abgeändert, in ihren Grundzügen jedoch nicht mehr in Frage gestellt wurden. Sie haben, ungeachtet fortdauernder politischer Differenzen, wiederholt die Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden. Daran war die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung gebunden.

Für das Vermögensrecht läßt sich zunächst feststellen, daß sich die Rechtsprechung strikt um eine wortlautgetreue Auslegung des Vermögensgesetzes bemüht hat. In der Sache hat dabei vor allem das Bundesverwaltungsgericht die ihm zu Gebote stehenden Möglichkeiten genutzt, den Anwendungsbereich des Rückabwicklungsprogramms im Rahmen der der richterlichen Rechtsbildung aufgegebenen Schranken zu begrenzen. Das läßt sich an Hand der Begriffe „entschädigungslose Enteignung“ (§ 1 Abs. 1 lit. a VermG) und „unlautere Machenschaften“ (§ 1 Abs. 3 VermG) ebenso nachweisen wie für den Ausschlußtatbestand des § 1 Abs. 8 VermG, dessen extensives Verständnis etwa den Ausschluß der „Liste 3“ – Fälle von der Rückgabe ermöglichte. Vergleichbares läßt sich auch für den Ausschlußtatbestand des „redlichen Erwerbes“ (§ 4 Abs. 2 VermG) bzw. der „Unredlichkeit“ (§ 4 Abs. 3 VermG) feststellen; hier zeichnet sich die Entscheidungspraxis dadurch aus, daß sie die Anforderungen an den „redlichen Erwerb“ eher niedrig, die an die „Unredlichkeit“ hingegen eher hoch gehängt hat. So schloß etwa die Kenntnis des Erwerbers von der „Republikflucht“ des Eigentümers dessen Redlichkeit nicht aus.

Sowohl die enge Auslegung der Schädigungstatbestände als auch das extensive Verständnis des Ausschlußtatbestandes stehen freilich sowohl mit dem Gesetzeswortlaut als auch mit Sinn und Zweck des VermG in Einklang. In Übereinstimmung mit der in Artikel 19 des Einigungsvertrages enthaltenen Wertung bezweckt dieses nur die Wiedergutmachung besonders diskriminierender Vermögensverluste, und auch nur solcher, die von der SED-Diktatur zu verantworten sind (Artikel 41 Einigungsvertrag).

Die sich im Rahmen vermögensrechtlicher Rückübertragungsansprüche ergebenden Streitigkeiten sind in ihren Grundzügen geklärt. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zum Vermögensrecht ist durch Konsequenz und Kontinuität gekennzeichnet. Sie ist, wenn auch nicht alternativlos, doch in sich geschlossen, nachvollziehbar und war für den Bürger verhältnismäßig bald vorhersehbar. Auf diese Weise hat sie nicht nur Rechtssicherheit geschaffen, sondern auch den Rechtsfrieden maßgeblich befördert.

Für die Fälle, in denen eine Rückübertragung ausscheiden mußte, hat der Gesetzgeber mit dem Erlaß des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (EALG) vom 27. 9. 1994 (BGBl. I S. 2624, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 7. 1997, BGBl. I S. 1823) die Möglichkeit eines finanziellen Ausgleichs geschaffen. In diesem Artikelgesetz finden sich zusammengefaßt das Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Artikel 1), das Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (Artikel 2) und das NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz (Artikel 3). Damit ist dieser Bereich der Aufarbeitung ebenfalls grundsätzlich einer Lösung zugeführt worden, auch wenn es in Einzelfragen – z. B. die Bemessungsgrundlage der Entschädigung betreffend – noch ungeklärte Punkte gibt. Auch hier hält sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bislang strikt an die Vorgaben des Gesetzgebers.

Die Möglichkeit des Rückerwerbs enteigneter, nach dem Vermögensgesetz nicht rückzuübertragender Vermögenswerte hat sich als dritte Wiedergutmachungsalternative herausgebildet. Der Gesetzgeber sieht sie insbesondere für den Fall der sog. „Mauergrundstücke“ vor (BGBl. I 1996, 980). Speziell die Verwaltungsgerichte beschäftigende Probleme sind insoweit bisher nicht aufgetreten.

3.1.2.2 Im Hinblick auf die Abwicklung von Einrichtungen hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 1991 maßgeblich zur Klärung der Vorgaben des Einigungsvertrages beigetragen. Allerdings konnte die Aussage des Gerichts, daß die Nichtregelung von Verfahrensfragen im Einigungsvertrag deshalb unproblematisch sei, weil das Verwaltungsverfahrensgesetz mit dem 3. Oktober 1990 im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzt worden sei, keine einheitliche Praxis der Verwaltungsgerichte im Hinblick auf die Frage herbeiführen, ob es sich bei einer Abwicklungsentscheidung um einen Verwaltungsakt handelt. Dementsprechend liegen zu dieser Frage eine Reihe divergierender Entscheidungen verschiedener Verwaltungsgerichte vor, wobei sich das Bundesverwaltungsgericht gegen das Vorliegen eines Verwaltungsaktes ausgesprochen hat. Auch die Voraussetzungen für die Abwicklung von Hochschuleinrichtungen konnten im Ergebnis keiner einheitlichen Antwort zugeführt werden. Da die Abwicklungen aber zwischenzeitlich abgeschlossen sind, hat sich ein eventuelles Klarstellungsbedürfnis durch Zeitablauf erledigt.

3.1.2.3 Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zum Beamtenrecht ist – im Gegensatz zum Arbeitsrecht – dürftig. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderkündigungstatbeständen des Einigungsvertrages hat jedoch auch für das öffentliche Dienstrecht insoweit Klarheit gebracht, als die Tragbarkeit eines Beschäftigten nicht allein nach seiner Stellung in der Hierarchie der DDR und seiner früheren Identifikation mit dem SED-Regime pauschal beurteilt werden darf. Verhalten und Einstellung vor dem Beitritt der DDR sind gleichwohl als (mit Zeitablauf an Bedeutung verlierende) Erkenntnisquellen für die vom Dienstherrn anzustellende Prognose bedeutsam.

3.1.2.4 Zum Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetz liegen bislang nur sehr wenige Gerichtsentscheidungen vor. Sie betonen jedoch insbesondere die Grenzen von gesetzgeberischer Wiedergutmachung, die vor allem im Falle der „verfolgten Schüler“ eine auch in der Rechtsprechung vereinzelt zum Ausdruck gelangende Unzufriedenheit bei den Betroffenen zur Folge haben.

Eine eher technische Problematik des Gesetzes besteht in der Verwendung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln, so daß insoweit nach wie vor noch ein gewisser Klärungs- und Konkretisierungsbedarf vorhanden ist; das gilt nicht zuletzt auch für den auf Initiative der Enquete-Kommission eingefügten § 1a VerwRehaG (moralische Rehabilitierung). Es ist allerdings zu erwarten, daß die Verwaltungsgerichte diese Aufgabe, wie im Falle des Vermögensrechts auch, bewältigen werden. Wegen der Vielfalt der Tatbestände, die vom Gesetz erfaßt werden sollen, schiene eine weitergehende tatbestandliche Präzisierung auch kaum möglich. Im Gegenteil, angesichts der

Vielgestaltigkeit der in Frage kommenden Sachverhalte und Lebensschicksale läßt sich vielmehr konstatieren, daß das Gesetz zur Wiedergutmachung des SED-Unrechts grundsätzlich geeignet ist.

Die von der Enquete-Kommission unterstützte Verlängerung der Antragsfristen (bis 31.12.1999) gibt den Opfern der SED-Diktatur die Möglichkeit, nach Einsicht in ihre Stasi-Unterlagen und ggf. behördlicher Beratung noch bis zum 31. Dezember 2000 Ansprüche nach den Unrechtsbereinigungsgesetzen anzumelden. Diese Frist ist zugleich ein angemessener Schlußpunkt für die materielle Opferentschädigung. Die zahlreichen Änderungen und Ergänzungen, die der Gesetzgeber an dem Ersten und Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetz vorgenommen hat, zeigen die Komplexität der zu regelnden Materie wie auch das Bestreben des Gesetzgebers nach möglichst umfassender Gerechtigkeitsgewährung. Dabei nimmt er den Vorwurf der „Kurzatmigkeit“ ebenso in Kauf wie Defizite bei der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit; die Rechtsprechung wird sich erst allmählich festigen können. Generell läßt sich festhalten, daß das Gesetz in der Öffentlichkeit – anders etwa als das Vermögensgesetz – anfangs nicht die gewünschte Aufmerksamkeit gefunden hat, was zunächst dazu führte, daß die Zahl der Anträge deutlich hinter den Erwartungen zurück blieb. In jüngerer Zeit ist insoweit jedoch eine Trendwende erkennbar.

3.1.3 Justitielle Aufarbeitung auf dem Gebiet des Zivilrechts

Nach der Reform des Familienrechts im Jahr 1965, mit der die Familie als persönliche Lebensgemeinschaft und als Mittel zur Erziehung zur sozialistischen Persönlichkeit verstanden wurde, waren mit der Zivilrechtsreform vom 19. Juni 1975 das Bürgerliche Gesetzbuch von 1896 und die Zivilprozeßordnung von 1877 durch „sozialistische“ Kodifikationen ersetzt worden. Mit dem neuen ZGB (DDR-GVBl. I 1975, 464) kappte die DDR die letzten mit der Bundesrepublik Deutschland gemeinsamen Rechtstraditionen. Die Folgen wirken im Einigungsprozeß vor allem auf dem Gebiet des Immobiliarsachenrechts nach. Das Abstraktionsprinzip des BGB (§§ 873, 925, 929 ff.) – und damit das Auseinanderfallen von auf die Verschaffung von Rechten abzielenden Rechtsgeschäften in ein Verpflichtungs- und ein Verfügungsgeschäft – galt in der DDR nicht mehr. Privates Grundeigentum konnte nur mit staatlicher Genehmigung übertragen werden. Das ZGB sah eine Vielzahl von Eigentumsformen vor. Große Probleme in Restitutionsfällen bereitet neben den unvollständigen und unrichtigen Grundbüchern und Beweisfragen vor allem das Auseinanderfallen von Grundeigentum und dinglichen Nutzungsrechten (Gebäudeeigentum und sonstigen Nutzungsrechten). Zur Lösung so entstandener Konfliktsituationen hat der Gesetzgeber mit dem Schuldrechtsänderungsgesetz (SchuldRändG vom 21. 9. 1994, BGBI. I S. 2538) und dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz (SachenRBerG vom 21. 9. 1994, BGBI. I S. 2457) die Einschränkungen der Geltung des BGB, die der Einigungsvertrag auf dem Gebiet des Bodenrechtes vorsieht, ergänzt. Auf diese Weise werden bestimmte Fragestellungen geregelt, während in nicht geregelten Fällen unter Anwendung des allgemeinen Zivil-

rechts durch die Gerichtsbarkeit Korrekturen vorgenommen werden müssen. Ziel des Gesetzgebers war es, den Gerichten ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, mit dem unter Fortgeltung auch in der DDR bekannter Grundsätze auf der Grundlage des traditionell gemeinsamen Zivilrechts der Bundesrepublik alsbald Rechtsklarheit in den Bereichen des täglichen Lebens der Bürger, aber auch auf dem Gebiet des Bodenrechts für Investoren hergestellt werden konnte. Die vom SED-Regime geschaffenen Probleme haben sich bislang nicht in allen Rechtsbereichen lösen lassen.

Die Zivilgerichtsbarkeit hatte bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur nur eine komplementäre Funktion. Soweit sich der Bundesgesetzgeber der durch die Vereinigung entstandenen Transformationsprobleme und Gerechtigkeitserwartungen angenommen hat, blieb für eine eigenständige Kontrolle und Korrektur von DDR-Recht durch die Zivilgerichtsbarkeit kein Raum.

3.1.3.1 Ein von den Opfern der SED-Diktatur mit Skepsis betrachteter Gegenstand zivilrechtlicher Entscheidungen sind Prozesse um den Widerruf von Zulassungen zum Anwaltsberuf in Fällen der früheren Zusammenarbeit mit dem MfS, der praktisch nur in wenigen Fällen ausgesprochen wird. Der Einigungsvertrag (Anl. II Kap. III Abschn. III Nr. 1, Art. 19) hat die Zulassung von DDR-Anwälten vor bundesdeutschen Gerichten geregelt. Der Bundesgerichtshof hat in einigen Entscheidungen zu den Voraussetzungen des Widerrufs der Zulassung von Rechtsanwälten, die in der DDR inoffizielle Mitarbeiter des MfS gewesen waren, Stellung genommen und hat die Unwürdigkeitsvoraussetzungen weit ausgelegt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit des zugrundeliegenden Gesetzes (§ 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Prüfung von Rechtsanwaltszulassungen, Notarbestellungen und Berufungen ehrenamtlicher Richter, RNPG vom 24. 7. 1992, BGBl. I S. 1386) bestätigt, jedoch den Bundesgerichtshof insoweit korrigiert, als nicht jede Form der inoffiziellen Mitarbeit Grundlage für einen Eingriff in die Berufsfreiheit sein kann, sondern der Anwalt als inoffizieller Mitarbeiter fundamentale Schutzgüter verletzt haben muß. Die revolutionären Gerechtigkeitserwartungen der Opfer im Hinblick auf die Entfernung früherer „Stasi-Anwälte“ sowie die Nichtzulassung ehemaliger hauptamtlicher MfS-Mitarbeiter und Spitzenfunktionäre der SED aus dem Anwaltsberuf haben sich nicht erfüllen können. Dem steht die Garantie der Berufsfreiheit des Artikels 12 Grundgesetz entgegen. Nicht nur die verständlichen Gefühle derjenigen Opfer, die heute als Zeugen bzw. als Verletzte vor Gerichten auftreten und sich dort den Fragen von Anwälten ausgesetzt sehen, die früher auf der Seite ihrer Peiniger beschäftigt waren, sondern auch die Rolle der Anwälte als Organe der Rechtspflege lassen Unzufriedenheiten mit dieser Situation als verständlich erscheinen.

3.1.3.2 Dort, wo die Zivilgerichte gefordert waren, bedienten sie sich der allgemeinen Regeln des Privatrechts, um den Transformationsproblemen gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang wurde, soweit es im einzelnen Fall einschlägig war, in den vom 1. Staatsvertrag sowie dem Einigungsvertrag gezogenen Grenzen auf das einschlägige DDR-Recht zurückgegriffen. Die Gerichte

respektierten dabei grundsätzlich auch die Wertungen der DDR, und zwar auch dann, wenn sie von parallelen Wertungen des bundesdeutschen Gesetzgebers abwichen. Bundesdeutsches Recht wurde in diesem Zusammenhang nur lückenfüllend angewandt, und auch nur insoweit, als die von der DDR-Norm vorgegebene Wertung dadurch nicht verfälscht wurde.

Erst vor diesem Hintergrund haben die Zivilgerichte in bestimmten Fällen eine vorsichtige Korrektur der kollisionsrechtlich maßgeblichen Normen des DDR-Rechts vorgenommen. So werden Normen, deren Anwendung zu mit dem Grundgesetz unvereinbaren oder unbilligen Ergebnissen führen würde, nur modifiziert angewendet. Auch finden DDR-Gesetze, in denen eine spezifische sozialistische Wertung ihren Niederschlag gefunden hat, nur nach einer entsprechenden Korrektur Anwendung.

Für die Zivilgerichtsbarkeit stellte sich die Herstellung von Rechtsfrieden vor allem als Suche nach einem Kompromiß zwischen den Anforderungen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auf der einen und rechtsstaatlichen Berichtigungsansprüchen auf der anderen Seite dar. Mit Hilfe der allgemeinen zivilrechtlichen Instrumente waren sie jedoch durchaus in der Lage, nach einer ausführlichen Abwägung zu einem angemessenen und interessengerechten Ergebnis zu gelangen.

Die Judikatur enthält insoweit keine Hinweise auf eventuelle Defizite in der zivilrechtlichen Aufarbeitung durch den Gesetzgeber. Anderslautende Feststellungen aus den Jahren nach 1990 haben sich durch das Tätigwerden des Gesetzgebers mittlerweile erledigt.

3.1.3.3 Im Bereich des Arbeitsrechts ging es, allerdings auf den öffentlichen Dienst beschränkt, vor allem um eine Auswechslung der politisch stark belasteten Führungseliten und insoweit auch um eine personelle Erneuerung der öffentlichen Verwaltung. Dabei wurden die wichtigsten Problemfelder durch den Einigungsvertrag und seine Sonderkündigungstatbestände geregelt. Deren verhältnismäßig offene Formulierung bot der richterlichen Rechtsbildung freilich Gelegenheit, das vom Gesetzgeber vorgegebene Programm zu modifizieren und gleichzeitig auch zu relativieren. Während die Sonderkündigungstatbestände in den Jahren nach 1990 zunächst tatsächlich als echtes Sonderrecht begriffen wurden, erfolgte mit der Rechtsprechung von Bundesarbeitsgericht und Bundesverfassungsgericht in den Jahren ab 1993 eine zunehmende Einordnung der Sonderkündigungsgründe in das normale Kündigungsrecht, das eine Einzelfallprüfung bedingt. Deren Anwendungsbereich wurde dadurch merklich reduziert. So ist wohl vor allem der Faktor Zeit dafür verantwortlich, daß die mit den Sonderkündigungstatbeständen angestrebten Ziele des Einigungsvertrages insgesamt doch weitgehend erreicht wurden.

3.1.4 Erfolge, Defizite und Möglichkeiten der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts in dogmatischer und empirischer Hinsicht

In den neuen Ländern waren im Frühjahr 1997 insgesamt 52.110 einschlägige staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren eingeleitet worden. Durchschnittlich 24 Prozent dieser Verfahren waren noch unerledigt. Insgesamt 381 Anklagen waren erhoben worden.

Bei der Staatsanwaltschaft II bei dem Landgericht Berlin, die zentral die Ermittlungen in zahlreichen Verfahren wegen SED-Unrechts führt, waren zum 31. Januar 1998 insgesamt 22.191 Eingänge registriert. 20.974 Verfahren waren zu diesem Zeitpunkt erledigt (vornehmlich durch Verfahrenseinstellungen), in 471 Fällen war Anklage erhoben. Offen waren zu diesem Zeitpunkt noch 1.217 Verfahren.

Im Bereich der Regierungskriminalität waren zum 31. Januar 1998 insgesamt 7.314 Eingänge registriert, denen 6.820 Erledigungen gegenüberstanden (davon 261 Anklagen und 6.559 sonstige Erledigungen, 494 Verfahren waren noch offen). Insgesamt 101 Anklagen waren wegen Gewalttaten an der Grenze erhoben worden, in Fällen von Justizunrecht wurden 63, in Fällen von Wirtschaftsstraftaten 47 und wegen Straftaten des MfS (u. a. Entführungen und Auftragsstötungen) 34 Anklagen, wegen Vermögensstraftaten im Zusammenhang mit Ausreisefällen 10 Anklagen und in sonstigen Fällen (Wahlfälschung, Doping) 6 Anklagen erhoben.

13.643 Ermittlungsverfahren hatten sogenanntes Justizunrecht (Rechtsbeugung im Bereich Berlin Ost und andere Straftaten) zum Gegenstand (13.018 Erledigungen, davon 63 Anklagen, 625 offene Verfahren).

Wegen vereinigungsbedingter Wirtschaftskriminalität waren 1.234 Ermittlungsverfahren eingeleitet. 989 Einstellungen standen 98 offene Verfahren und 147 Anklagen bzw. Strafbefehlen gegenüber, vornehmlich in Währungsumstellungs- (89) und Treuhandverfahren (43).

Die Anklagen der StA II führten bis zum 31. Januar 1998 zur Verurteilung von 193 Personen. Insgesamt ist es in Berlin und den neuen Bundesländern bereits bis zum Frühjahr 1997 zu über 450 Verurteilungen gekommen.

Sowohl die Staatsanwaltschaft II bei dem Landgericht Berlin und die Zentrale Ermittlungsstelle für Regierungs- und Vereinigungskriminalität beim Polizeipräsidenten von Berlin als auch die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) gehen davon aus, daß neben Eingängen auf dem Gebiet der Regierungskriminalität noch zahlreiche Ermittlungsverfahren in vereinigungsbedingten Wirtschaftsstrafsachen zu erwarten sind, da gerade dort zahlreiche Vorgänge, die einen Anfangsverdacht begründen können, bislang noch unentdeckt geblieben sind. Ursache hierfür sind die Möglichkeiten der Verdeckung und der Verschleierung von Straftaten gegen Eigentum und Vermögen sowie die in der Regel professionelle Vorgehensweise der Täter. Die von

der Enquete-Kommission unterstützte erneute Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen für gerade solche Delikte trägt dieser Situation Rechnung.

Vor dem Hintergrund der Statistik, zu der die Ermittlungsverfahren bei den übrigen Staatsanwaltschaften der neuen Länder hinzutreten, kann von einer „Siegerjustiz“ nicht gesprochen werden. Die Staatsanwaltschaften haben die Pflicht, bei Vorliegen eines Anfangsverdachts ein Ermittlungsverfahren einzuleiten. Die Einstellungsquote, die auch auf die teilweise weit in der Vergangenheit liegenden Tatvorgänge zurückzuführen ist, belegt den strikt rechtsstaatlichen und gerechten Umgang mit den Beschuldigten. Zugleich wird deutlich, daß diejenigen Ermittlungsverfahren, in denen sich der Anfangsverdacht zu einem hinreichenden Tatverdacht verdichtet hat, konsequent mit der Anklageerhebung abgeschlossen werden. Hier müssen sich die Angeschuldigten dem Tatvorwurf und der Prüfung ihrer individuellen Verantwortlichkeit und Schuld stellen.

Die Debatte um die Legitimität strafrechtlicher Verfolgung von Systemunrecht der SED-Diktatur ist zumindest in juristischer Hinsicht seit einiger Zeit beendet. Ein Verzicht auf Strafverfolgung hätte dem Rechtsfrieden nach Überzeugung der Enquete-Kommission nicht gedient. Dort, wo individuelles Unrecht nachweisbar ist, müssen sich die Täter für ihre Taten und die Folgen ihres Handelns verantworten. Den Nachweis strafbaren Handelns zu führen bleibt Aufgabe des Rechtsstaates. Die Anwendung des jeweils milderen Gesetzes zugunsten des Täters, also entweder des Rechts der DDR oder der Bundesrepublik Deutschland, sowie die bereits eingetretene Verjährung für leichtere Delikte, tragen dem Vertrauensschutz, den der Rechtsstaat auch dem Täter zu gewähren hat, hinreichend Rechnung. Einen Grund, staatlich veranlaßten Machtmißbrauch gegen in der Regel unterlegene Bürger strafrechtlich zu privilegieren, kann die Enquete-Kommission auch bei finaler Betrachtungsweise nicht feststellen.

Die strafrechtliche Aufarbeitung der sogenannten Regierungskriminalität in der ehemaligen DDR durch die Strafgerichte der Bundesrepublik Deutschland und – gleichsam in letzter Instanz – durch das Bundesverfassungsgericht bildet das juristisch schwierigste Kapitel bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur. Da vor allem diese Seite der Aufarbeitung des SED-Unrechts in einem schwer auflösbaren Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis nach materialer Gerechtigkeit, und damit auch nach Sühne des schweren Unrechts auf der einen und den rechtsstaatlichen Verbürgungen des Grundgesetzes auf der anderen Seite steht, kann es nicht verwundern, daß ein allgemeiner Konsens über Bedingungen und Kriterien dieser Aufarbeitung bislang nicht erreicht worden ist. Exemplarisch sei insoweit zum einen nur auf die Kritik an der „Mauerschützen-Rechtsprechung“ hingewiesen, die eine unzureichende Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien zu Lasten der Angeklagten bemängelt, zum anderen aber auf die strafrechtliche Würdigung der Rechtsbeugungsfälle, bei der den bundesdeutschen Gerichten eine zu nachsichtsvolle Haltung gegenüber den DDR-Richtern vorgeworfen wird und der viele Opfer mit Unverständnis begegnen.

Dessenungeachtet hat die Praxis nach und nach doch wichtige Orientierungspunkte herausgearbeitet und dem weiteren Umgang mit dem SED-Unrecht so eine tragfähige Grundlage verschafft.

Bei der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts stehen vor allem fünf Deliktgruppen im Mittelpunkt: die Tötungsdelikte an der ehemaligen innerdeutschen Grenze, die Rechtsbeugungsdelikte der DDR-Justiz, die Verschleppungen politischer Gegner in das Gebiet der DDR, die Spionagedelikte des MfS gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und die Wahlfälschungsdelikte. Ihre Untersuchung ergibt ein heterogenes Bild.

Zu allseits befriedigenden und rechtlich überzeugenden Lösungen gelangt die Rechtsprechung dort, wo den Belangen materialer Strafgerechtigkeit ohne Verletzung formal-rechtsstaatlicher Erfordernisse Rechnung getragen werden kann (Mauerschützen, Wahlfälschung). Wo dagegen Gerechtigkeitserwartungen und Strafbedürfnisse mit formal-rechtsstaatlichen Postulaten in Konflikt geraten, ist die Justiz sachlich nicht in der Lage, letztere zugunsten der ersten zu opfern. Das mag namentlich bei den Rechtsbeugungsdelikten auch psychologische Ursachen haben (zum Vergleich mit der Zeit nach 1945 s. u. 3.2.). Wo eine Bestrafung schließlich mit dem Billigkeitsempfinden kollidieren kann, ist die Rechtsprechung offenkundig auch bereit, die Anforderungen an die Überzeugungskraft der Begründung nicht zu überspannen (Spionage).

3.1.4.1 Der Einsatz des Strafrechts zur Aufarbeitung der SED-Diktatur verstößt grundsätzlich nicht gegen rechtsstaatliche Grundsätze. Gleichwohl ist es jedoch nur in engen Grenzen möglich, das SED-Unrecht strafrechtlich aufzuarbeiten. Wesentliche Dimensionen dieses Unrechts entziehen sich strafrechtlicher Erfassung. In den gezogenen Grenzen ist die strafrechtliche Aufarbeitung, wenn nicht rechtsstaatlich geboten, so doch rechtspolitisch sinnvoll.

Die aufgrund des Einigungsvertrags getroffene Regelung zur strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts in Artikel 315 EGStGB und ihre Handhabung durch die Rechtsprechung genügt deshalb rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere dem Artikel 103 Abs. 2 GG (Gesetzlichkeitsprinzip, Rückwirkungsverbot – vgl. die neueste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Beschluß vom 7. 4. 1998 – 2 BvR 2560/95).

Vor diesem Hintergrund bereitet die Bestrafung wegen in der DDR begangener Wahlfälschungen keine grundsätzlichen Probleme. Aufgrund gewisser demokratischer Elemente, die den Wahlen auch in der DDR noch eigneten und vom dortigen Wahlfälschungstatbestand strafrechtlich geschützt waren, hat die Rechtsprechung eine „Kontinuität des Unrechtstyps“ überzeugend bejaht, die es erlaubte, insbesondere die Wahlfälschungen anläßlich der Kommunalwahl von 1989 auch nach der Wiedervereinigung noch strafrechtlich zu ahnden.

Vor allem aber hat die intensive Auseinandersetzung von Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht mit dem strafrechtlichen Rückwirkungsverbot (Artikel 103 Abs. 2 GG) dazu beigetragen, die im Gefolge der NS-Herrschaft und der Nürnberger Prozesse verbliebene Unsicherheit über die Zulässigkeit

eines Rückgriffs auf das Naturrecht zu beseitigen und einer am geltenden Recht ausgerichteten, wertgebundenen Betrachtungsweise Platz zu machen. Dank der Rechtsprechung zur Mauerschützen-Problematik steht heute fest, daß sich ein Staat und seine Organe nicht (mehr) beliebig von allen strafrechtlichen Konsequenzen ihres Tuns freizeichnen können, und daß sich das in Artikel 103 Abs. 2 GG enthaltene Rückwirkungsverbot nicht als eine absolut unüberwindbare Hürde bei der Ahndung vorrechtsstaatlichen Regimeunrechts erweist.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem im Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 3 GG) verkörperten Gedanken materialer (Strafrechts-) Gerechtigkeit und dem letztlich auch rechtsstaatlich fundierten Rückwirkungsverbot des Artikel 103 Abs. 2 GG ist zumindest in den Fällen schwerer Verstöße gegen den (von den deutschen Gerichten universell verstandenen) internationalen Menschenrechtsstandard heute zugunsten der materialen Gerechtigkeit aufgelöst. Die gegen dieses Ergebnis schon früher vorgetragenen Einwände, die eine strafrechtliche Aufarbeitung des SED-Unrechts, und insbesondere eine Bestrafung der Mauerschützen und ihrer Hintermänner unter Rückgriff auf naturrechtliche Prinzipien ebenso wenig zulassen wollten wie unter Zugrundelegung der sog. Radbruchschen Formel, dürften damit überholt sein. Denn nach heutigem Erkenntnisstand sind für die strafrechtliche Ahndung durch die Bundesrepublik Deutschland nicht für ewig gehaltene Prinzipien des Naturrechts der insoweit entscheidende Maßstab für die Relativierung positivistischer Gestaltungsfreiheit von Diktaturen, sondern der gesicherte Bestand des Völkerrechts. Vor diesem Hintergrund erweist sich die noch in den Jahren nach 1990 vielfach für erforderlich erachtete Einschränkung des Artikel 103 Abs. 2 Grundgesetz als gegenstandslos.

Die Mauerschützen-Problematik konnte auf diese Weise überzeugend gelöst werden, und zwar im Hinblick auf die Grenzsoldaten ebenso wie hinsichtlich ihrer Befehlshaber im Nationalen Verteidigungsrat der DDR und im Politbüro der SED. Zwar waren zwischen materieller (Strafrechts) Gerechtigkeit und Rechtssicherheit auch andere Wege vorgeschlagen worden. Ob sie aus rechtssystematischen und -methodischen Aspekten heraus jedoch vorzugswürdig gewesen wären, ist fraglich. Jedenfalls trug die Milde der gegen die unmittelbar handelnden Mauerschützen verhängten Strafen der Tatsache Rechnung, daß diese ihrerseits Opfer eines sie indoktrinierenden und korrumpierenden Systems waren.

Im übrigen ist die begrenzte Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates, manifestiert insbesondere im Rückwirkungsverbot von Artikel 103 Abs. 2 GG, eines der größten Probleme bei der strafrechtlichen Aufarbeitung der SED-Diktatur. Dieses steht zwar einem durch das Strafrecht gewährleisteten Menschenrechtsschutz nicht entgegen, und erlaubt deshalb zumindest die Verfolgung und Aburteilung der gravierenden Unrechtsformen des überwundenen Systems. Im übrigen ist es jedoch ausschlaggebend dafür, daß bestimmte Beeinträchtigungen der persönlichen Lebenssphäre, wie z. B. die Zerstörung von Vertrauensbeziehungen und von beruflichen Karrieren, straflos geblieben sind.

Nicht jeder Fehlschlag bei der strafrechtlichen Aufarbeitung findet seine Ursache freilich in der mangelnden Ausrichtung rechtsstaatlicher Instrumentarien auf die Bewältigung einer vorrechtsstaatlichen Vergangenheit. So will insbesondere die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete Straffreiheit für die vom MfS vom Boden der DDR aus betriebene Spionage nicht als alternativloses Produkt ordnungsgemäßer Verfassungsauslegung erscheinen, sondern, wie auch das Sondervotum dieser Entscheidung deutlich macht, nur als eine mögliche Verfassungskonkretisierung. Ob ein anderes Ergebnis vorzugswürdig gewesen wäre, ist hier aus Gründen der Funktionentrennung und der Verfassungsorgantreue zum Bundesverfassungsgericht nicht weiter zu untersuchen. Festgestellt werden kann jedoch, daß die Wirkungen dieser Entscheidung einer Amnestie nahe kommen.

3.1.4.2 Ungewohnte rechtliche Schwierigkeiten bereitete im Bereich der strafrechtlichen Aufarbeitung eine gewisse Zurückhaltung des Gesetzgebers, die es der Justiz überließ, im wesentlichen unter Anwendung der allgemeinen strafrechtlichen Prinzipien ein eigenes Verarbeitungskonzept zu entwickeln. Die letztlich nur politisch zu entscheidende Frage, ob die Verletzung von „Gemeinwohlbelangen“ der DDR oder die Orientierung an ihrer Rechtsordnung (z. B. dem Grenzgesetz) im Einzelfall strafwürdiges Unrecht darstellten, ist vom Gesetzgeber nicht beantwortet worden. Dies trug dazu bei, der strafrechtlichen Aufarbeitung stellenweise experimentelle Züge zu verleihen. Andererseits war so eine fallbezogene Annäherung an die grundlegenden (verfassungsrechtlichen) Probleme der strafrechtlichen Aufarbeitung sichergestellt, die deren schrittweise Bewältigung ermöglichte und auch für eine Korrektur von Fehlentwicklungen Raum gab. Letztlich war wohl nur so das Risiko zu vermeiden, daß ein ehrgeizigeres und detaillierteres normatives Aufarbeitungskonzept pauschal an den Hürden der Verfassung gescheitert wäre.

3.1.4.3 Eine (vorläufige) Bilanz strafrechtlicher Aufarbeitung ist möglich, da diese in eine abschließende Phase eingetreten ist.

Im wesentlichen sind die Bemühungen der Strafjustiz (unter Einschluß des Bundesverfassungsgerichts) erfolgreich verlaufen. Der Rechtsprechung ist es gelungen, in einem wenig vorstrukturierten Bereich ein im wesentlichen schlüssiges Konzept zu entwickeln, das auf eine Bestrafung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen und auf die Wahrung einer Verfolgungskontinuität angelegt ist. Generelle Zweifel an diesem Ansatz bestehen nicht. Soweit aus funktionell-rechtlichem Blickwinkel Einwände formuliert worden sind – etwa eine stärkere Rücksichtnahme auf die unterbliebene Änderung des Artikel 103 Abs. 2 GG gefordert wurde – sind sie zumindest faktisch überholt.

In tatsächlicher Hinsicht stellte der Umfang des kriminellen SED-Unrechts die deutsche Strafjustiz vor erhebliche Kapazitätsprobleme. Strukturelle Probleme verursachte dabei vor allem, daß eine föderal gegliederte Justiz das Unrecht eines zentralistischen Staates aufzuarbeiten hatte. In der nur halbherzigen personellen Unterstützung der Länder für die beim Kammergericht in Berlin er-

richtete Generalstaatsanwaltschaft II ist dies immer wieder augenfällig geworden.

Negativ schlägt für die unmittelbar Betroffenen die lange Dauer der einzelnen Verfahren ebenso zu Buche wie die Dauer des Gesamtvorgangs. Beides ist dem Rechtsstaat nicht zuträglich. Die Öffentlichkeit mußte sich über ein knappes Jahrzehnt hinweg kontinuierlich mit der justitiellen Aufarbeitung der SED-Diktatur und der Überwindung ihrer Folgen auseinandersetzen. Auf diese Weise leistet gerade die strafrechtliche Aufarbeitung durch die Feststellung zeithistorisch wichtiger Sachverhalte faktisch auch einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Bewußtseinsbildung, ohne daß es dabei entscheidend auf die Anzahl der rechtskräftigen Verurteilungen oder die Höhe der jeweils ausgeworfenen Strafen ankäme.

3.2 Rechtsvergleichende Betrachtung der justitiellen Aufarbeitung von nationalsozialistischem Unrecht einerseits und dem Unrecht der SED-Diktatur andererseits

3.2.1 Allgemeines

3.2.1.1 Zwischen der Aufarbeitung der NS-Diktatur und der SED-Diktatur durch die Bundesrepublik Deutschland und ihre Organe bestehen grundlegende historische und soziologische Unterschiede, die auch für den rechtlichen Umgang mit der je vorrechtsstaatlichen Vergangenheit von entscheidender Bedeutung sind. Während die Deutschen sich von der NS-Diktatur nicht aus eigener Kraft befreien konnten und mit allen ihren Eliten mehr oder weniger stark in das zwischen 1933 und 1945 etablierte Regime verstrickt waren, erfolgte die Befreiung von der SED-Diktatur nicht zuletzt durch den Mut und die Entschlossenheit der Deutschen in der DDR. Ihre friedliche Revolution, von der weitaus überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung getragen, gipfelte im Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland. Für die Bereitschaft zur umfassenden Aufarbeitung der SED-Diktatur ist dies von entscheidender Bedeutung, zumal die Verantwortlichen für das regimegestützte Unrecht in der DDR im vereinten Deutschland eine abgrenzbare Gruppe sind. Mit den Trägern der friedlichen Revolution sowie den politischen, administrativen und wirtschaftlichen Fachleuten aus Westdeutschland stand nach 1990, anders als nach 1945, eine unbelastete Elite zur Verfügung, die eine seriöse Aufarbeitung der SED-Diktatur ermöglichte, ohne daß der institutionelle oder wirtschaftliche Aufbau in den neuen Ländern dadurch beeinträchtigt worden wäre.

Anders als nach 1945 war die Aufarbeitung der SED-Diktatur auch nicht von außen oktroyiert. Die Oppositionsgruppen und die neuen Parteien haben sehr früh über die Machenschaften und die Strukturen des MfS informiert und aufgeklärt. Der Druck und die öffentlich erhobenen Forderungen nach einer Strafverfolgung Verantwortlicher des SED-Regimes wurde so groß, daß selbst die Träger des alten Regimes sich veranlaßt sahen, bereits im Jahr 1989 mit der

strafrechtlichen Verfolgung zu beginnen. Der „zeitweilige Ausschuß der Volkskammer zur Überprüfung von Fällen des Amtsmißbrauchs, der persönlichen Bereicherungen und anderen Verdachts der Gesetzesverletzung“, der sich am 22. November 1989 unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Obersten Gerichts der DDR, Heinrich Toeplitz, konstituiert hatte, konnte nicht zuletzt wegen Verstrickungen seiner Mitglieder mit dem Systemunrecht den erhobenen Forderungen nicht genügen. Zwar wurden 1990 wegen Wahlfälschungsdelikten die ersten Anklagen erhoben. Während jedoch die im Oktober begonnene Strafverfolgung zunächst nur auf die Präsentation von „Bauernopfern“ zur Sicherung der Stellung der SED abzielte, wurde im Frühjahr 1990 durch die demokratisch gewählte Volkskammer der DDR und die Strafverfolgungsbehörden der DDR eine systematische justitielle Aufarbeitung eingeleitet. Obgleich es vor dem 3. Oktober 1990 nur zu sehr wenigen Verurteilungen kommen konnte, ist die intensive Strafverfolgung durch DDR-Staatsanwaltschaften im Jahr 1990 mit den Schwerpunkten der Wirtschaftsdelikte und der Wahlfälschung beachtlich, bedenkt man dabei deren problematische personelle Besetzung und die wegen der unsicheren Berufsaussichten allmähliche schwindende Motivation der Ermittler.

3.2.1.2 Auch die anders geartete weltpolitische Lage dürfte bis zu einem gewissen Grad mit dafür verantwortlich sein, daß die Aufarbeitung der SED-Diktatur durch den deutschen Rechtsstaat insgesamt behertzer und erfolgreicher in Angriff genommen werden konnte, als dies nach 1945 hinsichtlich der NS-Diktatur der Fall war. Bei der juristischen Vergangenheitsbewältigung nach dem II. Weltkrieg überlagerte der sich schnell verschärfende Ost-West-Konflikt schon bald die rechtlichen, moralischen und ethischen Fragen zum Umgang mit dem NS-Unrecht. Im Unterschied zu damals findet die juristische Aufarbeitung des SED-Unrechts in einer Zeit ohne äußere Bedrohung Deutschlands statt. Es gibt funktionierende rechtsstaatliche Strukturen und eine funktionierendes Gerichtswesen, das sich auf die anstehenden Rechtsfragen konzentrieren kann, ohne zu tagespolitischer Folgenberücksichtigung gezwungen zu sein.

3.2.2 Problem der personellen Kontinuität

Während die personelle Kontinuität des Justizpersonals in den westlichen Besetzungszonen nach 1945 weitestgehende Verständigungsmöglichkeiten zwischen Richtern und Angeklagten sicherte, fehlt es an solchen bei der Bewältigung der SED-Diktatur. Die Richter, die über diese zu befinden haben bzw. hatten, kommen i. d. R. aus einer anderen Gesellschaftsordnung; ihnen ist die persönliche wie gesellschaftliche Situation, in der sich die Angeklagten oder Beklagten befanden, mehr oder weniger fremd. Während nach 1945 das aus persönlicher Erfahrung gespeiste Wissen um den Druck, die Verführungen und die Ängste dieser Zeit eine grundlegende Verständnisbereitschaft förderte, und es den Richtern leicht fiel, die Rollen zu tauschen, kennzeichneten i. d. R. emotionale Distanz und Nüchternheit die Situation nach 1990.

Das ist nicht unbedingt ein Nachteil, wie selbst der Blick auf die heute als problematisch empfundenen Fälle der Ahndung von Justizunrecht zeigt. Während nach 1945 im Ergebnis kein einziger Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit wegen eines unrechtmäßigen Todesurteils rechtskräftig verurteilt wurde, läßt sich mit Blick auf die SED-Diktatur doch eine Reihe von strafrechtlichen Verurteilungen wegen Rechtsbeugung u. a. ausmachen. Insgesamt fand unter anderem dadurch eine personelle Erneuerung statt.

3.2.3 Umgang mit der Amnestie

Was den Umgang der Bundesrepublik Deutschland mit der Frage einer Amnestie für regimegestütztes Unrecht anlangt, so lassen sich ebenfalls grundlegende Unterschiede zwischen der Zeit nach 1945 und der Zeit nach 1990 feststellen. Während bereits fünf Jahre nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur eine umfassende Amnestiebewegung einsetzte, in deren Verlauf die zivil- wie die strafrechtlichen Sanktionen zurückgenommen oder überhaupt nicht mehr verhängt wurden, ist die Strafverfolgung des von der SED-Diktatur gestützten Unrechts auch neun Jahre nach ihrem Zusammenbruch noch in vollem Gange. Das gilt – mit deutlich abnehmender Tendenz freilich – auch für die dienst- und arbeitsrechtliche Aufarbeitung.

3.3 Rechtsvergleichende Betrachtung der justitiellen Aufarbeitung in Mittel- und Osteuropa unter verfassungsrechtlichen und rehabilitationsrechtlichen Gesichtspunkten

In nahezu allen Staaten des früheren kommunistischen Machtbereichs lassen sich mehr oder weniger umfassende Ansätze zur Aufarbeitung der diktatorischen Vergangenheit ausmachen. Dabei ist die Bandbreite der Aufarbeitungsbemühungen freilich weit gespannt.

3.3.1 Ebene der Verfassung

Auf der ranghöchsten Ebene der Verfassungsgebung enthalten sich alle Länder Mittel- und Osteuropas einer ausdrücklichen Stellungnahme zur kommunistischen Vergangenheit. Häufiger sind dagegen punktuelle Verurteilungen einzelner Unrechtskomplexe in besonderen parlamentarischen Gesetzen und Entschliefungen anzutreffen. Zu einer radikalen Globalabrechnung mit der kommunistischen Diktatur hat sich nur das tschechische Parlament mit dem sog. Kommunistengesetz vom 9. Juli 1993 durchgerungen, welchem sich das slowakische Parlament im März 1996 verbal angeschlossen hat. Auch in der Verfassungsjudikatur hat das tschechische Verfassungsgericht die deutlichsten Worte gefunden, um vom wertenden Standpunkt materieller Rechtsstaatlichkeit aus die Illegitimität des totalitären kommunistischen Regimes zu verurteilen. Demgegenüber hat sich das ungarische Verfassungsgericht, das die Lega-

lität des formellen Rechtsstaats stärker betont, mit Wertungen zurückgehalten, ohne allerdings einen Zweifel daran zu lassen, daß der kommunistische Staat kein Rechtsstaat war.

3.3.2 Strafrechtliche Aufarbeitung, Zugang zu öffentlichen Ämtern

3.3.2.1 Der Umgang mit den Tätern ist bisher fast überall durch Zurückhaltung gekennzeichnet. Nicht die Rache, sondern das Bestreben nach nationaler Versöhnung prägt das Bild. So wirken die Exkommunisten überall weiter, wenn auch in bezug auf ihre demokratische Erneuerung und ihr politisches Gewicht erhebliche Unterschiede festzustellen sind. In Rußland und der Ukraine, wo sie nach dem August-Putsch 1991 verboten wurden, sind die kommunistischen Parteien wiedererstanden und nehmen im Parteiensystem eine maßgebende Stellung ein.

3.3.2.2 Über die strafrechtliche Verfolgung der kommunistischen Unrechtstaten ist hauptsächlich in den mitteleuropäischen Ländern längere Zeit heftig diskutiert worden; in der Praxis ist aber selbst dort wenig geschehen, wo die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafbarkeit geklärt worden sind. In dieser Hinsicht bestehen in Tschechien die klarsten Verhältnisse, da die gesetzliche Regelung, nach der die Verfolgungsverjährung bis Ende 1989 ruhte und einer Strafverfolgung mithin nicht im Wege steht, vom Verfassungsgericht bestätigt worden ist. Eine Klarheit im entgegengesetzten Sinne besteht in Ungarn, wo verschiedentliche parlamentarische Vorstöße zur Beseitigung des Verjährungshindernisses am Widerstand des Verfassungsgerichts gescheitert sind. Hier ist die Unverjährbarkeit auf die schweren Verbrechen beschränkt, die auch nach Völkerrecht strafbar und unverjährbar sind. Praktische Auswirkungen hat diese Rechtslage im Hinblick auf die 1956 begangenen Massenerschießungen, deren strafrechtliche Verfolgung nunmehr im Gange ist. Der polnische Sejm hat erst im Juli 1995 die Verjährungsfrage im tschechischen Sinne geregelt, zu einem späten Zeitpunkt, zu dem die Frage in der Öffentlichkeit kaum mehr eine Rolle spielte.

Die für die strafrechtliche Aufarbeitung in Deutschland wichtigste Frage, ob die nach kommunistischem Rechtsverständnis nicht strafbaren Unrechtstaten infolge des demokratisch-rechtsstaatlichen Wandels des Rechtsverständnisses nachträglich strafbar geworden sind oder ob ihrer Strafbarkeit das Rückwirkungsverbot entgegensteht, wird dagegen in keinem anderen Land gestellt oder auch nur diskutiert.

3.3.2.3 Die Täter kommunistischer Unrechtstaten werden in Mitteleuropa nur vereinzelt und in Rußland sowie der Ukraine überhaupt nicht zur Verantwortung gezogen. Hingegen ist ihnen der Zugang zu den höheren Ämtern in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten in etwas stärkerem Maße verwehrt worden. Am entschlossensten ist dies mit dem tschechoslowakischen „Lustrationsgesetz“ vom 4. Oktober 1991 geschehen, das in der Folgezeit allerdings nur in der Tschechischen Republik konsequent durchgeführt worden ist, wäh-

rend es in der Slowakei praktisch unbeachtet blieb. Im Gegensatz zum Verbotprinzip, das den tschechischen sowie den weit weniger effektiven estnischen und bulgarischen Regelungen zugrundeliegt, hat der ungarische Gesetzgeber im Sommer 1994 ein Überprüfungsverfahren nach dem Transparenzprinzip eingeführt. Hiernach hat die Feststellung einer politischen Belastung im Umkreis des früheren Staatssicherheitsdienstes die Folge, daß der betroffene Amtsinhaber sich entscheiden muß, ob er das Amt freiwillig und unauffällig räumt oder die Offenlegung seiner Vergangenheit und damit die Reaktion der Öffentlichkeit in Kauf nimmt. In Rußland und der Ukraine ist die Lustration kein Thema.

In Tschechien, Rumänien und Polen sind Gesetze geschaffen worden, die den Zugang zu noch vorhandenen Akten der Geheimdienste regeln sollen und den Willen zur Ermöglichung einer Aufarbeitung der Vergangenheit ausdrücken.

3.3.2.4 Völlig aus diesem Rahmen fällt in diesem Zusammenhang Albanien, wo die früheren kommunistischen Machthaber aus machtpolitischem Kalkül strafrechtlich verfolgt und aus den öffentlichen Ämtern entfernt wurden. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel, ob insoweit überhaupt von einer „rechtsstaatlichen“ Aufarbeitung der Vergangenheit gesprochen werden kann. In Albanien kam es zwar 1992 zur Entmachtung der Kommunisten, die Methoden politischer Repression existierten aber auch unter der bis 1997 regierenden demokratischen Partei unverändert weiter.

3.3.3 Situation der Opfer in Mittel- und Osteuropa

Im Gegensatz zu der Zurückhaltung gegenüber den Tätern ist die Bereitschaft, den Opfern der kommunistischen Gewaltherrschaft (materiale) Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, in den Staaten Mittel- und Osteuropas wesentlich größer.

Die Opfer rechtsstaatswidriger Verurteilungen sind überall strafrechtlich rehabilitiert worden, mag man sich für eine gesetzliche Pauschalrehabilitierung (Bulgarien, Albanien, Estland, Ungarn 1945/63) oder für die individuelle Rehabilitation im Einzelverfahren (Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn 1963/89, Polen, Rußland, Ukraine) entschieden haben. Auch eine verwaltungsrechtliche Rehabilitation der Opfer politischer Verfolgungsmaßnahmen ist überall erfolgt. Die Rehabilitation löst überall Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche aus, deren Umfang zwar unterschiedlich, aber durch die knappen Staatsfinanzen generell stark begrenzt ist. Eine russische Besonderheit stellt die kollektive Rehabilitation der unter Stalin verfolgten Völker dar, der aber praktisch nur eine moralische Bedeutung zukommt.

3.3.4 Fazit

Fast alle Länder Mittel- und Osteuropas stehen auf dem Boden der Rechtskontinuität mit dem altem Regime. Dies findet seine Erklärung in der Prozeßhaftigkeit des politischen Umbruchs. Innerhalb dieser Gemeinsamkeit, die generell einen behutsamen Weg der juristischen Vergangenheitsbewältigung bedingt, gibt es aber deutliche regionale Unterschiede. Am konsequentesten ist die Abrechnung mit dem kommunistischen Regime in der Tschechoslowakei eingeleitet und ab 1993 in der Tschechischen Republik vollzogen worden. Die größere Zurückhaltung in den beiden anderen mitteleuropäischen Ländern, Ungarn und Polen, ist darauf zurückzuführen, daß sich hier bereits vor der demokratisch-rechtsstaatlichen Wende von 1989/90 ein Systemwandel von der totalitären zur autoritären Einparteiendiktatur vollzogen hatte. Da sich hier bereits in kommunistischer Zeit rechtsstaatliche Ansätze entwickelt hatten, war das Bedürfnis nach einer radikalen Distanzierung von der Vergangenheit naturgemäß nicht so groß wie in der bis 1989 totalitär regierten Tschechoslowakei. Dieses Bedürfnis hat nur in Tschechien, nicht aber in der Slowakei zu greifbaren Ergebnissen geführt. Die Entschiedenheit der Ablehnung der kommunistischen Vergangenheit ist auch für Estland bemerkenswert, wo diese mit einer Fremdherrschaft gleichgesetzt wird. Die gemäßigte Umsetzung der Aufarbeitungsgrundsätze in der Praxis erscheint dagegen eher als Ausdruck realpolitischer Klugheit, die die Existenz einer großen russischen Minderheit und die Nähe Rußlands ebenso in Rechnung stellen muß wie mangelnde Verlässlichkeit des Westens in Krisensituationen. Südosteuropa bietet ein diffuses Bild. Die gemeinsame Ausgangsbasis ist gewiß die historisch bedingte Schwäche der rechtsstaatlich-demokratischen politischen Kultur. Auf dieser Basis haben unterschiedliche Machtverhältnisse unterschiedliche Ergebnisse gezeitigt. In Bulgarien wurde die juristische Bewältigung der kommunistischen Vergangenheit nur 1990/92 ernsthaft in Angriff genommen, aber die Rückkehr der postkommunistischen Sozialisten zur Macht hat den eingeleiteten Prozeß – jedenfalls bis zum Frühjahr 1997 – zum Stillstand gebracht. In Bezug auf Rußland und die Ukraine kann schließlich nur auf der Opferseite von Ansätzen einer Aufarbeitung gesprochen werden. Die Täter haben nichts zu befürchten, und den Funktionsträgern des überwundenen kommunistischen Regimes stehen die Türen zu den Ämtern der neuen Staatsordnung offen, die sich in einem pluralistisch-autoritären Übergangsstadium zu einer ungewissen Zukunft befindet.

Sondervotum der Mitglieder der Gruppe der PDS und des Sachverständigen Mocek

Im Mittelpunkt des Berichts steht die „strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit.“ Der Bericht läuft auf eine unkritische Legitimation des Wechsels des Rechtssystems sowie seiner juristischen Durchsetzungsmecha-

nismen hinaus. Kritik wird nicht an der Verletzung rechtsstaatlicher Standards während des Transformationsprozesses geübt, sondern allenfalls an der mangelnden Radikalität bei der Durchsetzung bestimmter Vorgaben. Mängel des Einigungsprozesses, soweit sie den Staat und die Justiz betreffen, werden auf subjektive Wahrnehmungsfehler der Ostdeutschen reduziert oder auf das Wirken von „Seilschaften“ zurückgeführt, die das Ansehen des Rechtsstaates schwächen würden. Die grundlegende Annahme, auf der diese Rechtfertigung beruht, ist die vom „menschenfeindlichen SED Regime“ bzw. von der „SED-Diktatur“, letztlich eine andere Fassung der unwissenschaftlichen Verdrängungsvokabel vom „Unrechtsstaat DDR.“ Generell wird dem Rechtsstaat eine Leistungsfähigkeit bei der „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur“ attestiert. Versteht man das Rechtsstaatsprinzip jedoch vor allem als Willkürverbot, als Limitierung der Staatsgewalt im Interesse der Bürger, dem wiederum die Verfassungsdirektiven Gesetzlichkeitsprinzip, Gleichheitsgebot oder Übermaßverbot dienen, so ergibt sich ein anderes Urteil. Das Hauptaugenmerk des Votums richtet sich auf das umstrittenste juristische Thema, auf die sogenannte strafrechtliche Vergangenheitsbewältigung.

Die Mehrheit der Enquete-Kommission kommt zu dem Ergebnis, daß der Einsatz des Strafrechts bei der Aufarbeitung des sogenannten DDR-Unrechts nicht gegen rechtsstaatliche Grundsätze verstoße. Die Handhabung der entsprechenden Regelung im Einigungsvertrag (Art. 315 EGStGB) durch die Rechtsprechung genüge rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere dem im Art. 103 Abs. 2 des Grundgesetzes geregelten Gesetzlichkeitsprinzip, aus welchem sich wiederum das Rückwirkungs- und Analogieverbot ableiten. Demgegenüber ist zu konstatieren: Art. 315 EGStGB legt den Rechtsanwender bei der Verfolgung von Straftaten, die noch in der DDR begangen worden sind, eindeutig auf das zur Tatzeit am Tatort geltende Strafrecht, also auf das Strafrecht der DDR (wenn die bundesdeutschen Regelungen nicht milder sind) fest. Dies entspricht der Regelung des Art. 103 Abs. 2 Grundgesetz. Sofern das Strafrecht der BRD (Alt) für bestimmte in der DDR verübte Straftaten (z. B. Spionage gegen die BRD) schon vor dem 3. Oktober 1990 galt, regelt der Einigungsvertrag, daß es dabei verbleibt.

In der Praxis wurde jedoch vor allem in Strafprozessen gegen Grenzsoldaten der DDR, aber auch in Verfahren gegen Mitglieder des Nationalen Verteidigungsrates der DDR, Offiziere der Grenztruppen, Angehörige des Politbüros der SED und zum Teil in Rechtsbeugungsverfahren gegen frühere Justizfunktionäre der DDR das Gesetzlichkeitsprinzip vielfach unterlaufen. In den Grenzerprozessen wurden entweder durch die Anwendung der „Radbruchschen Formel“ oder durch die Berufung auf im Völkerrecht statuierte Menschenrechte die Rechtfertigungsgründe des Grenzgesetzes für unbeachtlich bzw. nichtig erklärt und damit Verurteilungen herbeigeführt. Auf einer dritten Argumentationsebene wurde das DDR-Recht menschenrechtsfreundlich ausgelegt. Zwangsläufig folgte die Bestrafung der sogenannten Täter hinter den Tätern, also der politisch Verantwortlichen. Das BVerfG hat dieses Vorgehen mit seinem Beschluß vom 24. Oktober 1996, nach dem das Rückwirkungsverbot

unter einem Systemvorbehalt stehe, untermauert. Uneingeschränkt gelte es in einem demokratischen Rechtsstaat, doch zumindest in den Grenzerprozessen habe das strikte, absolute Rückwirkungsverbot zurückzutreten. Das BVerfG bedient sich dabei indirekt der „Radbruchschen Formel“. Unabhängig davon, ob man dies rechtspolitisch für sinnvoll oder nicht sinnvoll hält, ist dieses praktizierte „Naturrecht im Gewande der Auslegung“, diese „verdeckte Rückwirkung“ eine klare Verletzung des Einigungsvertrages mit seiner Festlegung auf das DDR-Strafrecht! Bei Beachtung der systemimmanenten Auslegung, die vom DDR-Rechtsbegriff umfaßt war, sind ausschließlich die Verstöße gegen das DDR-Recht verfolgbar, die davon nicht gedeckt waren. Solche Fälle sind Exzeßtaten an der Grenze, Mißhandlungen in den Gefängnissen, Sachverhaltsverfälschungen in Gerichtsverfahren, Auftragstötungen oder Entführungsfälle. Ein anderes Ergebnis hätte unter Wahrung des Rechtsstaatsprinzips nur erzielt werden können, wenn nach 1990 Art. 103 Abs. 2 des Grundgesetzes mit verfassungsändernder Mehrheit eingeschränkt worden wäre. Dieser Weg wurde aber nicht beschritten. Die äußerst dürftigen rechtsvergleichenden Betrachtungen stellen u. a. die Relativierung des Gesetzlichkeitsprinzips bei der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit der DDR als eine Erfahrung aus dem Versagen der bundesdeutschen Justiz gegenüber den NS-Verbrechen dar. Dabei tendiert der Bericht zu einer Gleichsetzung der beiden Systeme, die als vorrechtsstaatliche Vergangenheit charakterisiert werden. Die veränderte weltpolitische Lage, die fehlende personelle Kontinuität sowie die andere Qualität des Umbruchs werden als Gründe angeführt, daß der „deutsche Rechtsstaat“ die Verfolgung „beherzter und erfolgreicher in Angriff“ nehmen konnte. Dagegen ist zunächst auf die völlig unterschiedlichen Dimensionen des hier in Rede stehenden Unrechts zu verweisen. An dieser Stelle sei nur ein Beispiel aus dem Bereich der Justiz genannt: Die Todesurteile der NS-Justiz werden heute auf etwa 50.000 beziffert. Der Bericht führt demgegenüber 372 Todesurteile in der DDR, von denen 206 vollstreckt wurden, an. Dafür kam es vor westlichen Gerichten insgesamt nur zu zwei Verurteilungen von Berufsrichtern (1948 und 1950), die als Vorsitzende von Standgerichten noch im April 1945 Todesurteile verhängt hatten. Festzuhalten bleibt, daß die Strafverfolgung wegen Gewalttaten und insbesondere wegen Justizstraftaten des Nationalsozialismus in Deutschland nach 1945 und des Staatssozialismus in der DDR nach 1990 sich umgekehrt proportional zur Schwere der begangenen Straftaten verhält. Das gleiche Ergebnis ergibt sich bei der Betrachtung der Amnestiegesetzgebung und bei arbeitsrechtlichen, dienst- und rentenrechtlichen Konsequenzen. Es ist auch historisch falsch, wenn unterstellt wird, die Justiz habe erst jetzt Maßstäbe entwickelt, um staatliches Unrecht zu ahnden. Schon 1960 verurteilte der BGH einen DDR-Richter, der in der DDR an der unsäglichen Verurteilung der Zeugen Jehovas nach Art. 6 der Verfassung von 1949 beteiligt war, mit folgender Begründung: „Der Angeklagte ist Volljurist, von dem erwartet werden kann, daß er ein Gefühl dafür hat, ob eine Strafe in unerträglichem Mißverhältnis zur Schwere der Tat und zur Schuld des Täters steht“. Anders liest es sich im Freispruch für Rehse, Beisitzer am Volksgerichtshof und beteiligt an der massenhaften Verhängung von Todesurteilen, keine 10

Jahre später: „In einer Zeit, in der der Bevölkerung pausenlos eingetrichtert wurde, Recht ist, was der Führer befiehlt, können auch Richter und Staatsanwälte dem damaligen Rechtsdenken erlegen sein“. Deutlich wird, daß der Einsatz oder Nicht Einsatz des Strafrechts durch eine außerrechtliche Logik dominiert wird. Es hängt nicht unwesentlich von der Qualität des Umbruchs, von Kontinuitäten oder Diskontinuitäten ab, wie intensiv die Verfolgung ist. Dort, wo ein radikaler Elitenwechsel, wo nicht Integration, sondern Ausgrenzung auf der Tagesordnung steht, wird diese durch ausgedehnte Ermittlungen unabhängig von der Qualität des Unrechts begleitet und legitimiert. Das Strafrecht eignet sich auch, um zu demonstrieren, wie verwerflich das Alte und folglich redlich das Neue ist. Es ist im ostdeutschen Transformationsprozeß eingebunden in umfassendere Delegitimierungsprozesse. Die außergewöhnliche Verfolgungsintensität und die politischen Prozesse sowie die sich um sie rankenden Unwerturteile („SED-Unrecht“, „Unrechtsstaat“ usw.) können auch als Fortsetzung des Historikerstreits mit strafrechtlichen Mitteln gewertet werden. Insofern läßt sich die Justiz in dem Bestreben nach Überkompensation des notorischen Versagens gegenüber den NS-Verbrechen nun bewußt oder unbewußt erneut politisch instrumentalisieren, wobei rechtsstaatliche Grundsätze wie das Gesetzlichkeitsprinzip, aber auch Verjährungsfristen zur Disposition gestellt werden. Aber man kann nicht den neuen Bundesbürgerinnen und bürgern den Wert von Rechtsstaatlichkeit, die Selbständigkeit des Normativen demonstrieren wollen und zugleich zeigen, wie leicht das Normative zur politischen Disposition steht.

Ein Verlierer jener „strafrechtlichen Vergangenheitsbewältigung“ ist das rechtsstaatliche Strafrecht. Entformalisierungsprozesse haben in Deutschland (Nürnberg ausgenommen) immer antidemokratischen Entwicklungen Vorschub geleistet. Dem wird die geringe Zahl von Verurteilungen vorgehalten. Doch einmal erfolgte Dambrüche sind schwerlich wieder zu beheben. Zudem ordnet sich die Relativierung des Gesetzlichkeitsprinzips in übergreifende Entwicklungen im Strafrecht ein, das immer mehr auf Effizienzsteigerung ausgerichtet ist. Das Strafrecht wird zunehmend zu einem flexiblen Interventionsrecht, das für die Lösung aller möglichen Probleme herhalten muß. Aber den Widerspruch zwischen Machtbegrenzung und Effektivitätssteigerung bzw. Machtsteigerung hält das rechtsstaatliche Strafrecht nicht aus. Es verliert seine Eigenständigkeit gegenüber der Macht, seine freiheitssichernde Funktion im Zugriff einer populistischen Politik. Der Einwand, daß mit einer Position, die die Unverbrüchlichkeit des Gesetzlichkeitsprinzips betont, die Frage nach der Verantwortlichkeit der Politiker für eine gescheiterte Politik, die durchaus Bürgern Leben, Freiheit und Gesundheit gekostet habe, offen bleibt, ist jedoch ernst zu nehmen. Sie ist in einer auf die Zukunft gerichteten Diskussion, die aber nicht – wie im Bericht vorgeschlagen – auf „vorrechtsstaatliche Vergangenheiten“ eingegrenzt werden darf, zu lösen und kann auch in strafrechtliche Reformüberlegungen münden. Dabei sind weiterführende Fragestellungen einzubeziehen: Muß das klassische rechtsstaatliche Strafrecht mit seiner auf individuelle Rechtsgutverletzung ausgerichteten Zurechnung, seiner Einzeltat-

schuld nicht automatisch einen Kollaps erleiden, wenn es antritt, weltgeschichtliche Vorgänge zu bewerten? Ähnlich verhält es sich bei der Reaktion auf Gefahren, die von der Wirtschaft oder anderen Machtapparaten ausgehen. Auch hier versagt das klassische strafrechtliche Zurechnungsmodell. Brauchen wir ein neues Strafrechtsverständnis, eine neue Strafrechtsdogmatik, um statt Individuen Menschen, die in Kollektiven handeln, auf sicherem Boden aburteilen zu können? Oder sollte man sich lieber von der landläufigen Auffassung, daß das staatliche Strafrecht ein „Unwertbeurteilungsmonopol“ besitzt, lösen? Denn der Glaube und das Vertrauen in den Staat (erst recht mit einer Osterfahrung) ist nicht grundlos abhanden gekommen. Aber daß die Justiz der BRD unter den gegebenen Umständen es nun im Osten nachholt, die für die „Kriminalität der Mächtigen“ notwendige Strafrechtsdogmatik zu entwickeln, ist in der strafrechtlichen Terminologie ein untauglicher Versuch mit untauglichen Mitteln. Auch wenn man gerade höheren DDR-Funktionären ins Stammbuch schreiben muß: Der Verzicht auf Freiheitsrechte der Beschuldigten wird immer erst beklagt, wenn man sich selbst in der strafprozessualen Objektkontrolle wiederfindet. Denn wohlgemerkt: Die Kritik an der praktizierten Strafverfolgung bedeutet nicht eine gleichzeitige Verklärung der Herrschafts- und Machtstrukturen in der DDR. Vielmehr ist der staatliche Mißbrauch der Macht mit dem Recht, ohne das Recht und gegen das Recht weiter zu thematisieren und in eine systemstrukturelle Analyse einzubinden. Dafür haben im übrigen die Strafverfahren im Gegensatz zur Feststellung im Bericht nicht viel gebracht. Der binäre Rechts-/Unrechtscode des Strafrechts eignet sich nämlich nicht zur Rekonstruktion komplexer gesellschaftlicher Systeme. Strukturprobleme werden im Strafverfahren auf Momentaufnahmen der kriminellen Tat eingegrenzt, ihnen wird ihre Entstehungsgeschichte und ihr Bedingungszusammenhang genommen. Politische Widersprüche werden personalisiert und entpolitisiert.

Auch für andere Rechtsgebiete kommt der Bericht zu dem Schluß, daß der Rechtsstaat einen Systemwechsel bewältigt habe, ohne dabei die von der Verfassung garantierten Rechte seiner Bürgerinnen und Bürger zu verletzen. Realistischer sind jedoch flächendeckende Verletzungen des grundgesetzlichen Gleichheitsgebots (Art. 3, 33 GG) in Ostdeutschland zu konstatieren: Das Sozialrecht wurde zum Strafrecht umfunktioniert. Bei der Abwicklung öffentlicher Einrichtungen geschah dies ohne Besitzstandswahrung und unter gemindertem oder aufgelöstem Kündigungsschutz, was zumindest zu einem halbiereten Rechtsstaat für Deutschland führte. Die Orientierung auf eine weitere „konsequente Dienstaufsicht“ und einen „vermehrten Einsatz unbelasteten Personals“ bezüglich der Lehrerschaft läßt darauf schließen, daß dieser Prozeß erst dann als abgeschlossen gilt, wenn die Einebnung des Gleichheitsgebots diesen Berufsstand sozusagen gänzlich getroffen hat. Es stellt sich immer mehr heraus, daß diese Praxis eine Art Probierfeld für die gegenwärtige Rückentwicklung des Arbeitsrechts als Schutzrecht der abhängig Beschäftigten war. In den zivilrechtlichen Auseinandersetzungen um den ostdeutschen Grund und Boden stößt man auf Interpretationen des noch geltenden Zivilrechts der DDR (in der Regel zuungunsten der Osteigentümer!), die absolut im Widerspruch

stehen zu dem, was in der DDR jemals zur Anwendung der Gesetze gedacht oder geschrieben worden ist. Die Beispiele ließen sich fortführen. In gewisser Weise legitimiert der Bericht die Ungleichbehandlung großer ostdeutscher Bevölkerungsgruppen und der „Rechtsstaat“ wird als das So-Sein-Sollende verklärt. Keineswegs dokumentiert der Einigungsprozeß die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates. Richtig ist vielmehr: Wenn die „Einheit“ so vollzogen werden sollte, wie sie vollzogen worden ist – nämlich als machtpolitisch von oben dominierte Rückabwicklung der einen Gesellschaftsordnung durch die andere –, mußte der Rechtsstaat auf vielen Feldern suspendiert werden. Die praktische wie (rechts-) theoretische Rechtfertigung dessen stellt letztlich die wertorientierende Wirkung des Rechtsstaatsprinzips für die Gesellschaftsgestaltung insgesamt und für die im Rahmen gesellschaftlicher Umbrüche insbesondere in Frage.

Wenn suggeriert wird, daß der Einigungsprozeß „erfolgreich“ nur unter beachtlichen Abstrichen von Rechtsstaatlichkeit realisiert werden konnte, anstatt seine Normen und Prinzipien strikt anzuwenden, dann bedeutet das eine Relativierung seiner Leistungsfähigkeit, die auf Dauer eine zweifelnde, wenn nicht gar ablehnende Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zu diesem zur Folge haben kann. Rechtsstaatliches Denken der Bürgerinnen und Bürger wird in hohem Maße durch rechtsstaatliches Denken und Handeln der Vertreterinnen und Vertreter der Parteien und des Staates befördert. Vielleicht liegt in diesem Problem auch die bereits mangelnde Akzeptanz im Osten begründet!?

Stellungnahme der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. sowie der Sachverständigen Fricke, Huber, Jacobsen, Maser, Moreau und Wilke zu dem vorstehenden Sondervotum

Das Sondervotum der PDS ist aufschlußreich. Es disqualifiziert sich insbesondere aus zwei Gründen: In ihrer Argumentation zur „Willkürjustiz“ und zum Rückwirkungsverbot verharrt die PDS auf längst überholten rechtspolitischen Positionen.

Sie ignoriert bewußt, daß die Frage der strafrechtlichen Ahndung von Regimeunrecht schon seit der Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht mehr mit rein innerstaatlichen Maßnahmen bewältigt werden kann. Die PDS nimmt auch nicht zur Kenntnis, daß die internationale Dimension des Menschenrechtsschutzes im Gefolge der Tribunale der Vereinten Nationen zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda besondere Aktualität und Überzeugungskraft gewonnen hat.

Der Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland hat diese Entwicklung gefördert; er befindet sich insofern nicht nur auf der Höhe der Zeit, sondern auch im Einklang mit den internationalen Standards des Menschenrechtsschutzes.

Daß die PDS ihre vorgeblich rechtsstaatlichen Bedenken zudem politischem Zweckmäßigkeitkalkül unterordnet, zeigt ihre in sich widersprüchliche Hal-

tion zur Aufarbeitung der NS-Diktatur einerseits und der SED-Diktatur andererseits.

Besonders bedrückend aber ist es, daß sich das PDS-Sondervotum mit keiner Silbe zur Situation der Opfer der SED-Diktatur äußert. Sie spielen im Denken der PDS offensichtlich keine Rolle. Das unterstreicht in beklemmender Weise eine weitgehend ungebrochene Kontinuität zwischen SED und PDS.

Stellungnahme der Mitglieder der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Burchrichter, Faulenbach, Gutzeit, Kowalczyk und Weber zu dem vorstehenden Sondervotum

Das Sondervotum der PDS ist aufschlußreich. Es disqualifiziert sich insbesondere wegen seiner Argumentation zur „Willkürjustiz“. Beschämend wie unkritisch ist die für die heutige Geisteshaltung der PDS bezeichnende Fragestellung, ob denn „jede in der DDR straffällig gewordene Person heute als ‚Opfer‘ beurteilt und geehrt werden“ muß. Besonders bedrückend ist dabei die Tendenz, die politischen Opfer zu bagatellisieren und zu relativieren, um auf diese Weise die Unrechtsdimension des SED-Systems zu verharmlosen.

3.4 Zusammenfassung und Resümee

3.4.1 Allgemeines

Die begrenzte Wirkkraft juristischer Aufarbeitung einer diktatorischen Vergangenheit ist kein deutsches Phänomen. Das hat insbesondere der Vergleich mit den Aufarbeitungsbemühungen ergeben, die die Staaten Mittel- und Osteuropas nach dem Sturz der kommunistischen Herrschaft unternommen haben.

Das zentrale rechtliche Problem der Aufarbeitung der Vergangenheit scheint darin zu liegen, daß der Rechtsstaat über kein umfassendes Instrumentarium zum Umgang mit der ihm vorausliegenden Diktatur verfügt und revolutionären Gerechtigkeitserwartungen bis zu einem gewissen Grade hilflos gegenübersteht.

Das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, die jede staatliche Aufgabenerfüllung nur mit dem rechtsstaatlichen Instrumentarium betreiben kann, auch die Aufarbeitung einer Diktatur. Insoweit sind alle an der Aufarbeitung beteiligten Staatsorgane ausnahmslos an die Grundrechte, die gerichtlichen Verfahrensgarantien, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes gebunden, gilt die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung u. a. m.

Die begrenzte Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates macht aber deutlich, daß die juristische Aufarbeitung der SED-Diktatur nur ein Aspekt ihrer Bewältigung ist, der durch politische, historische, bildungsbezogene und mediale Aufarbeitungsbemühungen ergänzt werden muß.

3.4.2 *Folgerungen*

Vor diesem Hintergrund hat sich der Rechtsstaat des Grundgesetzes im wesentlichen als geeignete Basis erwiesen, um die Folgen der SED-Diktatur zu bewältigen. Dabei kam ihm zugute, daß die Bestimmung von Recht und Unrecht nicht mehr ausschließlich in der Kompetenz des einzelnen Staates liegt, sondern sich an den vom Völkerrecht entwickelten Maßstäben messen lassen muß.

Die deutsche Justiz hat sich der von Grundgesetz und Einigungsvertrag vorgegebenen Aufgabe, die SED-Diktatur aufzuarbeiten, gestellt, und sich dabei durchaus als leistungsfähig erwiesen. Gewohnt, mit finalen Normprogrammen und unbestimmten Rechtsbegriffen zu operieren, war sie insbesondere in der Lage, gewollte oder zwangsläufige Defizite in der normativen Durchdringung des Transformationsprogramms aufzufangen und abzumildern. Daß sie nicht in allen Fällen den Erwartungen der Beteiligten wie der Öffentlichkeit gerecht geworden ist, und daß auf der Grundlage des geltenden Rechts im Einzelfall auch andere Ergebnisse denkbar gewesen wären, liegt im Wesen der Rechtsprechung begründet und stellt die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates insgesamt nicht in Frage.

Zu einem Kurswechsel bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur besteht kein Anlaß. Auf zahlreichen Gebieten – der Abwicklung von Behörden und Einrichtungen, des Dienst- und des Arbeitsrechts – haben sich die mit der Aufarbeitung verbundenen Probleme durch Zeitablauf erledigt. Gesetzliche Maßnahmen kämen hier nicht nur zu spät, sie wären auch sachlich nicht angemessen.

Wo die Ergebnisse der Aufarbeitung vor allem die Opfer der SED-Diktatur nicht zufriedenstellen (Höhe der Entschädigung nach Erstem und Zweitem SED-UnBerG, EALG), beruht dies im übrigen zumeist weniger auf einer strukturellen Leistungsunfähigkeit des Rechtsstaats als vielmehr darauf, daß vor allem die (vermögensrelevanten) Interessen der Opfer der SED-Diktatur von der Allgemeinheit befriedigt werden müssen und insoweit dem politisch-parlamentarischen Ausgleich unterliegen. An rechtsstaatlichen Hürden scheitert die Erfüllung dieser Gerechtigkeitserwartungen grundsätzlich nicht.

Im übrigen gilt es zu berücksichtigen, daß mit zunehmendem Zeitabstand zur Wiedervereinigung dem Gebot der Rechtssicherheit wachsendes Gewicht auch gegenüber an sich berechtigten Erwartungen bei den Opfergruppen zukommt, und die durch die Rechtsprechung zum Teil mühsam geleistete Befriedung nur bei Vorliegen unabweisbarer Gründe zur Disposition gestellt werden sollte.

3.4.3 *Handlungsempfehlungen*

- Angezeigt ist eine Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 7 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), den

die Bundesrepublik Deutschland bei der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention im Jahre 1951 mit Blick auf das Rückwirkungsverbot des Grundgesetzes angebracht hat. Dadurch würde der in den Verfahren zur Bewältigung des SED-Unrechts erreichte Stand der Rechtsentwicklung dokumentiert. Überdies würde damit der Widerspruch beseitigt, der in dem Umstand liegt, daß die Bundesrepublik Deutschland die mit Artikel 7 Abs. 2 EMRK weitgehend identische Regelung des Artikels 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) im Jahre 1966 ohne einen entsprechenden Vorbehalt ratifiziert hat.

- Für die Zukunft erscheint dagegen die Intensivierung des internationalen Menschenrechtsschutzes als einziger juristischer Ausweg aus dem Dilemma begrenzter rechtsstaatlicher Aufarbeitungsinstrumentarien. Über den von Artikel 7 Abs. 2 EMRK und Artikel 15 Abs. 2 IPbPR (1966) bereits gesicherten Standard rechtsstaatlicher Aufarbeitungsmöglichkeiten hinaus muß es nicht nur in Europa darum gehen, eine strafrechtliche Freizeichnung diktatorischer Regime in größerem Umfang zu verhindern als bisher.

Dabei gilt es freilich zu beachten, daß auch das Rückwirkungsverbot selbst ausweislich des Artikels 7 Abs. 1 EMRK bzw. des Artikels 15 IPbPR zum gesicherten Bestand internationalen Menschenrechtsschutzes zählt. Es kann lediglich im Hinblick auf Handlungen oder Unterlassungen durchbrochen werden, die „im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar waren“.

Vor diesem Hintergrund muß jede Reformüberlegung zu einer Verbesserung der rechtsstaatlichen Instrumentarien zur Bewältigung einer vorrechtsstaatlichen Vergangenheit bei der Intensivierung und Ausdifferenzierung jener allgemeinen Rechtsgrundsätze ansetzen und sie so weit wie möglich in völkerrechtlich verbindliche Regelungen zu gießen suchen. Damit kann einerseits ein Signal an noch vorhandene Diktaturen gesetzt werden, daß eine binnenstaatliche Freizeichnung für staatlich legitimes oder veranlaßtes Unrecht keinen Bestand haben wird, andererseits jedoch auch ein Instrument geschaffen werden, um ein zukünftiges „Umkippen“ des Rechtsstaates in totalitäre Verhältnisse zusätzlich zu erschweren. Ein solcher internationaler Strafrechtsstandard würde, auf Deutschland bezogen, die in den Artikeln 9 Abs. 2, 18, 20 Abs. 4, 21 Abs. 2 und 79 Abs. 3 des Grundgesetzes enthaltenen Sicherungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wirkungsvoll ergänzen.

Bei diesem Vorhaben gilt es freilich zu beachten, daß es entgegen landläufiger – zum Teil auch von der Rechtsprechung geteilter – Überzeugungen ein wirklich universales Verständnis der Menschenrechte nicht gibt, sondern daß deren Verständnis und Funktion von der politischen Situation, der Kultur, den religiösen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft abhängt.

Ein effektiver Strafrechtsschutz auf der Basis des abendländischen Menschenrechtsverständnisses kann daher nur durch eine Institutionalisierung der internationalen Strafrechtspflege erreicht werden, die dem entsprechenden Gerichtshof nach dem Muster des Europäischen Gerichtshofes auch die Befugnis zur verbindlichen Auslegung und Konkretisierung dieses Menschenrechtsstandards zuweisen müßte.

Die Konsequenzen, die die Bundesrepublik Deutschland aus den Erfahrungen mit der Aufarbeitung von zwei Diktaturen ziehen sollte, müßten daher insbesondere in einer Institutionalisierung der internationalen Strafrechtspflege zum Schutz der Menschenrechte liegen und auf die Schaffung eines entsprechenden Gerichtshofes als zwischenstaatlicher Einrichtung im Sinne von Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes gerichtet sein. Der Internationale Strafgerichtshof für die Aburteilung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, errichtet aufgrund von Kapitel VII der VN-Charta, kann insoweit nicht mehr als eine Etappe sein.

Die Schaffung einer zwischenstaatlichen Einrichtung zur strafrechtlichen Gewährleistung eines Mindeststandards an strafrechtbewährtem Menschenrechtsschutz würde für die Einwohner Deutschlands unmittelbar wirksame Verpflichtungen begründen können. Das ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nur zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland an der Errichtung und Besetzung dieses Gerichtshofes wie alle anderen Staaten der Erde gleichberechtigt mitwirken kann. Da dies bei Maßnahmen im Rahmen von Kapitel VII der VN-Charta angesichts der Zuständigkeiten des Sicherheitsrates nicht der Fall ist, müssen sich die Bestrebungen der Bundesrepublik Deutschland darauf richten, den Gerichtshof aufgrund eines separaten VN-Abkommens zu bilden.

Entsprechende Bestrebungen der Bundesregierung im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft werden von der Enquete-Kommission begrüßt und unterstützt.

4. Zusammenfassende Bewertung des Prozesses der justitiellen Aufarbeitung

Die Enquete-Kommission hat, aufbauend auf die Ergebnisse der Arbeit in der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, zahlreiche Erkenntnisse über Erfolge und Defizite rechtsstaatlicher Bewältigung von Systemunrecht gewonnen. Die Enquete-Kommission hat Stellung genommen zum Stand der justitiellen Aufarbeitung, der an sich überwiegend befriedigt. Er bestätigt die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates, auch wenn die justitielle Aufarbeitung die Erwartungen der Opfer nicht in allen Bereichen befriedigen konnte. Es ist anzuerkennen, daß sich die Justiz den Herausforderungen gestellt hat und Antworten gegeben hat, die ein wesentlicher Beitrag zum Rechtsfrieden waren. Besonders ist anzumerken, daß bei der justitiellen Aufarbeitung im Bereich des Justizunrechts im Vergleich zur Bewältigung des NS-Unrechts Fortschritte erreicht wurden. Durch die justitielle Aufarbeitung wurde Unrecht benannt, und

es ist deutlich geworden, daß personifizierbare Systemträger Verantwortung für das Geschehene tragen.

Der Gesetzgeber hat – entsprechend den Vorgaben des Einigungsvertrages – ein handhabbares Instrumentarium für die Rehabilitation der Opfer der SED-Diktatur geschaffen. Seine Befriedigungswirkung muß jedoch schon deshalb beschränkt bleiben, weil nicht jedes individuelle Unrecht mittels finanzieller Leistungen des Staates ausgeglichen werden kann. In der Zukunft werden – neben Vorschlägen zur Verbesserung staatlicher Leistungen – auch die immateriellen Aspekte der Rehabilitation von Opfern des SED-Regimes die Diskussion bestimmen müssen.

Die Transformation des Rechtssystems der DDR hat mit den Vorgaben des Einigungsvertrages erstaunlich schnell gelingen können. Die Rechtsprechung hat sich in ihren Entscheidungen an die Vorgaben des Gesetzgebers gehalten und hat insoweit bereits zu einem frühen Zeitpunkt Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die Bürger entstehen lassen. Die Enquete-Kommission sieht aber auch, daß sich das Rechtssystem des demokratischen Rechtsstaates der Bundesrepublik noch durch weitere Erfahrungen vermitteln muß, um bestehende Defizite auszugleichen.

Durch die strafjustitielle Aufarbeitung von Regierungskriminalität des SED-Regimes werden neben der im Mittelpunkt stehenden Feststellung von individueller Schuld der Täter und der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs wichtige zeitgeschichtliche Erkenntnisse gewonnen. Eine nachhaltige Aufarbeitung von in der Vergangenheit liegenden Ereignissen kann aber nicht allein mit justitiellen Mitteln bewerkstelligt werden, ebensowenig ist ein öffentlicher politisch-moralischer Diskurs ohne eine justitielle Aufarbeitung denkbar. Gerechtigkeit hat rechtsstaatliche Verfahren zur Voraussetzung. Der Umgang mit den Ergebnissen der justitiellen Aufarbeitung bleibt deshalb Gegenstand des öffentlichen Diskussionsprozesses, der von den Bürgern getragen und bestimmt wird. Sie werden letztlich über den Umgang mit den Trägern der SED-Diktatur entscheiden. Ein Dialog oder gar eine Versöhnung zwischen Opfern und Tätern kann nicht vom Staat erzwungen werden, sondern wäre allenfalls Gegenstand individuellen Handelns.

Allein mit dem Aufbau von Verwaltung und Justiz in den neuen Ländern kann eine Akzeptanz des Rechtsstaats nicht erreicht werden. Mit dem weitgehenden und differenzierten Elitenwechsel ist allerdings eine wichtige Voraussetzung bereits erreicht: Das staatsbürgerliche Bewußtsein der Menschen in den neuen Ländern, die zuvor den bundesdeutschen demokratischen Rechtsstaat nur als Zuschauer erleben konnten, wird bei dem jetzigen Stand nicht verharren. Es wäre zu wünschen, daß die spezifischen Erfahrungen, die die Menschen in den neuen Ländern mit dem Rechtsstaat und seinen Leistungsgrenzen gemacht haben, in ein gesamtdeutsches Bewußtsein einfließen, dessen Eckwerte die Prinzipien Eigenverantwortlichkeit, Zivilcourage und staatsbürgerliches Selbstbewußtsein sind.

Gutachten bzw. Expertisen zu diesem Themenbereich: Teil D 1.; Nrn.: 1, 14, 15, 19, 22, 43, 52, 56, 58, 72, 84, 86, 87, 89, 91, 95, 96, 97, 99, 105, 114

Berichte zu diesem Themenbereich: Teil D 2.; Nrn.: 24, 25, 26, 27, 37, 38, 39, 40, 41, 42

Öffentliche Kommissionssitzungen speziell zu diesem Themenbereich: Teil D 3.; Nrn.: 11, 40