

- 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 Hochschulinrichtungen 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 Auftragstötungen) 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 Wirtschaftsstraftatsachen 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 ersteren 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 Entschlüssen 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 Dammbüche 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-

tung 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 legitimierte 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 strafrechtlich bewährtem 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