

## **Protokoll der 40. Sitzung**

der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“ am Donnerstag, dem 9. Oktober 1997; Beginn: 17.30 Uhr; Bonn, Bundeshaus, NHA Ladenzeile, Raum L 103/104; Vorsitz: Abg. Rainer Eppelmann

Öffentliche Anhörung zu dem Thema

## **Die justitielle Aufarbeitung der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit – Bilanz und Perspektiven**

### **Inhalt**

#### **Eröffnung**

Rainer Eppelmann ..... 28

#### **Kurzvorträge**

Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten

Eckart Klein ..... 33

Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts

Michael Brenner ..... 37

Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur auf dem Gebiet des Arbeitsrechts

Monika Schlachter ..... 39

Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur auf dem Gebiet des Strafrechts

Klaus Marxen ..... 42

#### **Vorträge**

Bilanz der justitiellen Aufarbeitung der SED-Diktatur nach sieben Jahren deutscher Einheit

Steffen Heitmann ..... 45

Lore-Maria Peschel-Gutzeit ..... 49

Edzard Schmidt-Jortzig ..... 62

**Diskussion** ..... 65

**Anlage:** Thesenpapier Prof. Dr. Eckart Klein ..... 98

**Vorsitzender Rainer Eppelmann:** Meine sehr verehrten Damen und Herren, lassen Sie mich vor Eintritt in die Tagesordnung noch zwei Sätze organisatori-

scher Unhöflichkeit sagen, die sich leider nicht verhindern lassen: Zwei Drittel der Mitglieder in der Enquete-Kommission sind Abgeordnete des Deutschen Bundestages und müssen nach gegenwärtigem Stand um 18.35 Uhr an einer namentlichen Abstimmung teilnehmen. Wir werden kurzfristig Bescheid bekommen, so daß die dann notwendige Unterbrechung nach Möglichkeit nur eine halbe Stunde dauern wird. Ich bitte Sie schon jetzt dafür um Verständnis. Ich hoffe, daß wir zuvor vielleicht sogar den gesamten ersten Block der Tagesordnung bewältigen können. Im Augenblick fehlen zwei Referenten: Der Bundesminister der Justiz hat angekündigt, daß er gleich nach der namentlichen Abstimmung zu uns kommt. Warum der Justizminister aus dem Freistaat Sachsen noch nicht hier ist, entzieht sich im Augenblick meiner Kenntnis. Nach dieser Vorrede möchte ich Sie alle noch einmal ganz herzlich begrüßen. Wie schon erwähnt, findet heute die 40. Sitzung unserer Enquete-Kommission statt. Es geht um ein Thema, das wohl zu den interessantesten im Prozeß der deutschen Einigung gehört.

Wir wollen eine Bilanz der justitiellen Aufarbeitung der SED-Diktatur ziehen und die Leistungsfähigkeit unseres Rechtsstaates – ja – ein Stück bewerten. Vor allem aber wollen wir Perspektiven für die Zukunft herausarbeiten.

Dazu haben wir eine Reihe von Gästen eingeladen, Sie haben sie schon gesehen, auf deren Meinungen und Erfahrungen wir auch heute Abend großen Wert legen. Ich begrüße sehr herzlich Frau Professor Dr. Schlachter und Herrn Professor Dr. Brenner, die an der Friedrich-Schiller-Universität in Jena Rechtswissenschaften lehren. Herzlich willkommen. Ich begrüße weiter Herrn Professor Dr. Klein von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und Herrn Professor Dr. Marxen, der das Kriminalwissenschaftliche Institut der Humboldt-Universität zu Berlin leitet. Herzlich willkommen.

Sie alle haben für die Enquete-Kommission sehr umfängliche und beeindruckende Gutachten angefertigt. Dazu möchte ich Ihnen von dieser Stelle aus herzlich danken. Heute abend werden wir einige der darin angesprochenen Aspekte vertiefen können.

Besonders der eine der Beiden, von denen ich gesagt habe, ihr Hiersein steht noch aus, ist inzwischen eingetroffen. Ich begrüße den Justizminister des Freistaates Sachsen, Herrn Heitmann. Wir werden heute Abend, und darüber freuen wir uns, Gelegenheit haben, die Bilanz justitieller Aufarbeitung auch aus der Sicht von Justizpolitikern diskutieren zu können, die mit der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen an herausragender Stelle befaßt sind. Ich begrüße darum sehr herzlich Frau Senatorin Dr. Peschel-Gutzeit sowie Herrn Heitmann. Sie haben beide in den vergangenen Jahren die politische Verantwortung für den justitiellen Aufarbeitungsprozeß in ihren Ländern getragen und können uns ihre Erfahrungen, ihre Eindrücke und Einschätzungen vermitteln. Aus bundespolitischer Sicht wird dies nachher auch Herr Professor Dr. Schmidt-Jortzig tun können.

Im Mittelpunkt unserer Sitzung steht die Frage, wie leistungsfähig der Rechtsstaat bei der Überwindung einer Diktatur und ihren Folgen ist. Darauf Antworten zu finden wird nicht leicht sein, denn die Einzigartigkeit des Einigungsprozesses erfordert wohl auch für Juristen die Anwendung neuer Maßstäbe. Wir sind gespannt darauf, wie die Wissenschaftler dies aus verfassungsrechtlicher Sicht, auf den Gebieten des Strafrechts, des Arbeitsrechts und des Verwaltungsrechts beurteilen.

Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates mißt sich vor allem an dem, was vor sieben Jahren, am 3. Oktober 1990, vorhanden war. Wir dürfen daher nicht aus den Augen verlieren, welche Rahmenbedingungen die Gesetzgebung und auch die Rechtsprechung im Zeitpunkt der Deutschen Vereinigung vor nunmehr sieben Jahren und in der Folgezeit geprägt haben und wie die Befindlichkeiten und die Empfindungen der Menschen gewesen sind, die unseren Staat ausmachen:

- Die Strukturen der Stasi, ihre unglaubliche Verästelung in alle öffentlichen und privaten Bereiche hinein, die Komplexität des Spitzelsystems mit seinen subtilen Methoden waren im Zeitpunkt der Vereinigung noch genauso verschleiert wie das Nomenklaturkadersystem, das als Rückgrat des Regimes jeden Richter und jeden Schuldirektor unter das Kuratel der Parteidisziplin gestellt hatte oder zumindest stellen konnte. Erst nach und nach begreifen wir die Dimensionen dieses Herrschaftsapparates der SED-Diktatur. Die Verarbeitung dieses Wissens wird noch lange Zeit in Anspruch nehmen. Die Strafgerichte können der Gesellschaft die Klärung, wie mit den Tätern von damals umzugehen ist, nicht abnehmen.
- Die Gerichte und Staatsanwaltschaften hatten über 40 Jahre lang die Entwicklung von Menschen zur „sozialistischen Persönlichkeit“ sicherzustellen, sie waren dem direkten Zugriff des SED-Regimes ausgeliefert: Etliche Richter und Staatsanwälte waren zu willigen Helfern eines Unrechtsstaates geworden und gehörten dessen Nomenklatura an. Viele von ihnen hofften dann auf eine Weiterbeschäftigung in einem demokratisch organisierten Justizbetrieb. Längst nicht alle diese Hoffnungen haben sich erfüllt. Die Erwartungen der Opfer, denen diese Justiz schweres Leid zugefügt hat, an die Gerichte haben sich oftmals nicht erfüllt – das ist in einer Vielzahl von Rechtsbeugungsverfahren deutlich geworden. Auch hier bleibt der Rechtsstaat gerecht, aber er ist für viele von uns auch erklärungsbedürftig geblieben.
- Die Verwaltungen in der DDR waren zentralistisch organisiert. Ihre Strukturen zielten bis zum Schluß auf einen Durchgriff der Staatsführung bis auf den Schreibtisch des einzelnen Sachbearbeiters. Ihre Organisation war nach den Bedürfnissen des Regimes und nicht nach denjenigen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet. Ein modernes Verwaltungsrecht, die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz, war nicht existent – vor allen Dingen nicht in den Köpfen und Herzen vieler bislang Verantwortlicher. Mit den Rechten und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger wurde über Jahrzehnte

---

willkürlich verfahren – bis hin zum sogenannten Eingabewesen. Ein Vertrauen der Menschen in staatliche Institutionen hatte sich deshalb in all den Jahrzehnten nicht so richtig entwickeln können.

- Das sozialistische Recht der DDR hat aber auch im Alltagsbereich großen Schaden angerichtet. Die DDR hatte das Ziel verfolgt, die letzten mit der Bundesrepublik verbliebenen gemeinsamen Rechtstraditionen zu kappen und ein „sozialistisches Zivilrecht“ zu schaffen. Dadurch und durch die zahlreichen schon zuvor erfolgten Eingriffe in das Sachenrecht ist die Rechtsfigur des „sozialistischen Eigentums“ entstanden. Sie hat ebenso wie die Trennung des Eigentums an Grundstücken von dem Eigentum an darauf befindlichen Gebäuden zu oftmals chaotischen Verhältnissen geführt. In den Gemeinden existierten keine Grundbücher. Das kaam zu entwirrende Beziehungsgeflecht zwischen Nutzern, ehemaligen und neuen Eigentümern hat anfangs die Diskussion um die justitielle Aufarbeitung noch mehr geprägt als es heute manches Strafurteil vermag. Die fatalen Folgen dieser Hinterlassenschaften spüren wir noch heute, wenn es darum geht, bei ungeklärten Eigentumsverhältnisse private Investoren zu gewinnen, oder wenn einfach nur privatrechtliche Beziehungen geklärt werden sollen. Gerade hier haben die Bürger zu Recht die Erwartung an den Rechtsstaat, daß er für nachvollziehbare und klare Regelungen und vor allem für deren schnelle Durchsetzbarkeit vor den Gerichten sorgt.
- Die Gesetzgebung der SED-Diktatur richtete sich am sozialistischen Menschenbild aus. Es gab keine effektiven Schutzmöglichkeiten und Abwehrrechte der Bürger gegen den Staat. Aber gerade das Bewußtsein, gegen den Staat geschützt zu sein, ist für das Vertrauen der Menschen in die staatlichen Institutionen und in die Politik von wesentlicher Bedeutung. Auch in der kurzen Zeit der Gesetzgebung durch die demokratisch gewählte Volkskammer bis Oktober 1990 hat sich ein solches Vertrauen der Menschen in die staatlichen Organisationen und ein Bewußtsein, als Staatsbürger zwar Pflichten, aber auch Rechte zu haben, nicht so rasch entwickeln können. Daran wird deutlich, was die deutsche Vereinigung nicht nur den staatlichen Strukturen, der öffentlichen Gewalt und der Justiz abverlangt hat, sondern was sie vor allem für diejenigen bedeutete, die sich nach einem Leben in der DDR auf den Rechtsstaat freuten. Die DDR wollte ja nie ein Rechtsstaat sein. Ein linker Staat wollte sie sein. So ist es.

Besonders deutlich wird der erhebliche Einschnitt für die Menschen durch die Wiedervereinigung im Arbeitsrecht, das in der DDR das Leben bestimmte und für viele plötzlich eine ganz andere Rolle spielte, als sie sich als Arbeitnehmer einem Arbeitgeber gegenüber sahen, der sich in der Marktwirtschaft durchsetzen sollte.

In was für einer Wirklichkeit haben wir in der DDR-Arbeitswelt so lange gelebt?

Die Verfassung der DDR hatte in Artikel 24 die gesellschaftlich nützliche Tätigkeit als eine „ehrenvolle Pflicht für jeden arbeitsfähigen Bürger“ bezeichnet. Und so bildeten das Recht auf und die Pflicht zur Arbeit eine Einheit. Die Arbeitswelt hatte sich über viele Jahre am Ziel der „sozialistischen Persönlichkeit“ auszurichten gehabt, also am Bild eines Menschen nach den Wünschen des Staates. Jedem Bürger der DDR war dieser ausgeprägte Wunsch des Staatsapparates, den Menschen nach seinem Willen zu erziehen, im Laufe seines Arbeitslebens fast ständig vor Augen geführt worden. Kaum jemand hat sich dem entziehen können. Der Einzelne war nicht etwa Arbeitnehmer, sondern „Werk­tätiger“, der staatlicher Macht im Betrieb oft schutzlos ausgeliefert war. Das Arbeitsgesetzbuch der DDR sah nämlich gegen die „Werk­tätigen“ betriebliche Disziplinarverfahren vor, mit denen auf die Menschen erzieherischer Einfluß zu nehmen war. Die Verletzung staatsbürgerlicher Pflichten, und dafür reichte bereits das Stellen eines Ausreiseantrages, hatte für den Werk­tätigen einschneidende Folgen in allen Bereichen seines Lebens, oft über viele Jahre. Zumindest in den letzten Jahren konnte das nicht mehr durchgehalten werden, weil es dann zu viele waren, die einen Ausreiseantrag stellten, verbunden mit dem Verlust der Arbeit. Der Verlust des Arbeitsplatzes diente in der DDR der gesellschaftlichen Disziplinierung und wurde gleichgestellt mit dem Verlust des gesellschaftlichen Ansehens.

Der begriffliche Wandel des Werk­tätigen zum Arbeitnehmer und des Betriebes zum Arbeitgeber hat erst Mitte 1990 begonnen. Zu diesem Zeitpunkt war in den Köpfen der Menschen noch tief verwurzelt, daß nur derjenige die Arbeit verliert, der Schuld auf sich geladen hat. Auch deshalb sind anfangs viele Betroffene mit einer Kündigung nur sehr schwer fertig geworden, weil es eine Schuldfrage zu sein schien.

Ein Betriebsverfassungsrecht hatte es in der DDR nicht gegeben. Gewerkschaften und Arbeitgeber mußten ihr Verhältnis zueinander im Prozeß der Einigung erst finden. Auch die hier Beteiligten konnten sich vom alten Denken nicht immer gleich frei machen. Auf diese Weise hat das Erbe der DDR-Vergangenheit noch länger nachgewirkt, als es heute auf den ersten Blick scheinen mag.

Man könnte noch zahlreiche Beispiele nennen, um die Schwierigkeiten der Menschen mit dem Rechtsstaat und untereinander im Rechtsstaat zu beschreiben. Sicherlich gehört auch der inzwischen oft strapazierte Satz von Bärbel Bohley in diesen Zusammenhang. Wir dürfen aber nicht vergessen: Der Rechtsstaat ist nicht abstrakt – wir alle bilden ihn und bestimmen unser Zusammenleben in ihm selbst.

Das „Wörterbuch zum sozialistischen Staat“ kennt übrigens den Begriff „Rechtsstaat“ nicht. Es erwähnt aber, daß „die Sicherheit und Festigkeit der sozialistischen Rechtsordnung eine ständige, sich an den Beschlüssen der marxistisch-leninistischen Partei orientierende politisch-ideologische Erziehungsarbeit voraussetzt, die von allen staatlichen Organen und gesellschaftlichen Organisationen zu leisten ist“.

Heute bedeutet der Rechtsstaat für uns das Primat des Rechts über die gesamte staatliche Tätigkeit. Seine wichtigsten Merkmale sind in Artikel 20 Absatz 3 unseres Grundgesetzes unabänderlich festgeschrieben:

- die Gewaltenteilung,
- die Rechtssicherheit,
- die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- und der Gerichtsschutz.

Daran ist alle staatliche Gewalt gebunden. Der Anspruch auf die Verwirklichung dieses Rechtsstaates ist für uns alle garantiert und vor Gericht durchsetzbar. Wir müssen den Rechtsstaat aber akzeptieren – das setzt ein Kennenlernen und ein Vertrauen voraus. Aber daran wird deutlich, welche gewaltige inneren Umstellungen für die Menschen in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung mit diesem Komplex verbunden waren und sind.

Das Ziel des Rechtsstaates ist die Verwirklichung von Gerechtigkeit. Ob das gelungen ist, gilt es heute Abend – ein Stück weit zumindestens – zu bilanzieren. Wir wollen uns bei unseren Referenten nach den Leistungen und den Defiziten bei der Überwindung der zweiten Diktatur in Deutschland und ihrer Folgen erkundigen und so erfahren, wie leistungsfähig der Rechtsstaat bei dieser großen und einzigartigen Aufgabe ist. Wir müssen aber auch danach fragen, was eigentlich von dem Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland und den Menschen, die in ihm leben, erwartet werden durfte. Welche Möglichkeiten und Grenzen bestehen in unserem Rechtsstaat bei der Überwindung einer Diktatur?

Vielleicht können uns ja gerade die Vertreter der Wissenschaft heute Abend auch berichten, wie ihre Studenten in Berlin, in Potsdam und in Jena darüber denken und welche Rolle diese Fragen in ihren Lehrveranstaltungen spielen. Ich bin sicher, daß wir am Ende dieses Abends wichtige neue Erkenntnisse gewonnen haben und danke Ihnen allen für Ihre Aufmerksamkeit. Danke.

Ich möchte nun, wie das aus dem uns allen vorliegenden Ablaufprogramm deutlich ist, Herrn Professor Huber das Wort geben. Bitte schön.

**Gesprächsleiter Sv. Prof. Dr. Peter M. Huber:** Vielen Dank Herr Vorsitzender. Wir werden, wie Herr Eppelmann gesagt hat, zunächst die Referate der Wissenschaftler anhören, und zwar mit dem Verfassungsrecht beginnend. Herr Klein, Sie haben das Wort.

**Prof. Dr. Eckart Klein:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, Ihnen liegen hoffentlich die zehn Thesen vor, die ich für den heutigen Abend vorbereitet habe. Aus Zeitgründen muß ich mich zum Teil auf diese Thesen beschränken, zum Teil kann ich auch nur gleichfalls eher thesenartige Ausführungen dazu machen (siehe Anlage).

1. Die schwierige Aufgabe einer juristischen Bewältigung der Folgen der SED-Diktatur mußte nahezu vollständig ohne für diesen Zweck geschaffene verfassungsrechtliche Sondernormen geleistet werden. Zurückzugrei-