Prof. Dr. Michael Brenner: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, dem Verfassungsrechtler bereitet es ja gemeinhin eine gewisse Freude und Genugtuung, dem Gesetzgeber Versagen oder gar Unfähigkeit und den Verwaltungsgerichten eine Überschreitung ihrer richterlichen Befugnisse und damit ja auch einen Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip zu attestieren. Genau dies ist jedoch im Bereich der justitiellen Aufarbeitung der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit für das Gebiet des Verwaltungsrechts kaum möglich. Gesetzgeber und namentlich die Verwaltungsgerichte sind nämlich ihrer Verantwortung und den ihnen von der Verfassung und vom Einigungsvertrag gestellten Aufgaben insgesamt gerecht geworden. Eine vorläufige Bilanz der justitiellen Aufarbeitung der SED-Diktatur im Jahre 7 nach der deutschen Wiedervereinigung fällt daher für den Bereich des Verwaltungsrechts positiv aus. Diese Bilanz beschränkt sich jedoch auf die gewissermaßen handwerkliche Qualität der Arbeit des Gesetzgebers und auf die Umsetzung der legislativen Vorgaben durch die Verwaltungsgerichte. Eine rechtspolitische Bewertung ist damit nicht verbunden.

Ausgangspunkt dieses insgesamt positiven Befundes ist zunächst die Arbeit des Gesetzgebers, die ja Grundlage, Maßstab und Grenze für die justitielle Aufarbeitung durch die Verwaltungsgerichte darstellt. Während auf der Ebene des Politischen seinerzeit manches kontrovers diskutiert wurde und nach wie vor kontrovers diskutiert wird, kann aufgrund der stabileren Bewertungsgrundlage und Beurteilungsgrundlage der zu Gesetzesrecht geronnenen Politik konstatiert werden, daß der Gesetzgeber insgesamt gute Arbeit geleistet hat. Greift man etwa den gewichtigen Bereich des Vermögensrechts, aber auch den Bereich des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes heraus, so ist festzuhalten, daß der Gesetzgeber hier klare, vollständige und, soweit dies durch ein Gesetz möglich ist, das ja als abstrakt-generelle Regelung auf eine Vielzahl von nicht immer klar vorhersehbaren Fällen Anwendung finden soll, eindeutige Regelungen geschaffen hat, die den Gerichten praktikable und handhabbare Entscheidungsvorgaben an die Hand gegeben haben. Legislative Defizite lassen sich hier weder in inhaltlicher Hinsicht, also etwa im Hinblick auf Auslassungen oder Wertungswidersprüche, noch in handwerklicher Hinsicht konstatieren. Insbesondere hat der Gesetzgeber keine politischen Leerformeln in das Gesetz aufgenommen und sich damit seiner legislativen Verantwortung nicht entzogen, wie dies in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts ja durchaus häufiger festzustellen ist. Hervorzuheben ist auch, daß dann, wenn sich im Verlauf der justitiellen Aufarbeitung gelegentlich Ergebnisse gezeigt haben, die als politisch unbefriedigend und damit als korrekturbedürftig erschienen, der Gesetzgeber solche, allerdings nur vordergründig legislativen, im Kern hingegen politischen Defizite schnell gelöst hat, indem er das jeweilige Gesetz nachgebessert hat. Dies gilt etwa im Hinblick auf den Erlaß des Gesetzes über den Verkauf von Mauer- und Grenzgrundstücken an die früheren Eigentümer. In diesem Zusammenhang kann auch der neu in das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz eingefügte § 1a genannt werden, der die Möglichkeit eröffnet, die Rechtsstaatswidrigkeit von Verwaltungsentscheidungen über die

bislang im Gesetz genannten Fälle hinaus festzustellen. Hieran wird deutlich, daß der Gesetzgeber seiner Aufgabe, das SED-Unrecht legislativ zu bewältigen, verantwortungsbewußt nachgekommen ist. Zusammenfassend kann also im Hinblick auf den Gesetzgeber, der die Vorgaben für die justitielle Aufarbeitung durch die Verwaltungsgerichte gesetzt hat, festgehalten werden, daß er zur Bewältigung der Folgen der SED-Diktatur im Bereich des Verwaltungsrechts Gesetze geschaffen hat, die sich durch die Detailliertheit ihrer Regelungen und Normen auszeichnen. Namentlich das Vermögensgesetz diente damit der Verwirklichung von Rechtssicherheit.

Auf dieser Basis nun will ich im Hinblick auf die justitielle Aufarbeitung durch die Verwaltungsgerichte drei Punkte besonders hervorheben:

1. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat sich durchweg im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gehalten. Soweit die vom Gesetzgeber erlassenen Vorschriften konkret und bestimmt ausgestaltet waren, haben sich die Verwaltungsgerichte auf deren wortgetreue Anwendung beschränkt. Soweit sie hingegen auslegungs- und konkretisierungsbedürftig waren, haben die Gerichte anhand klar formulierter Auslegungskriterien eine konsequente Entscheidungspraxis entwickelt. Dies gilt etwa für die Rechtsbegriffe der Überführung und der Abwicklung. Damit waren die Verwaltungsgerichte um eine am gesetzgeberischen Willen ausgerichtete Auslegung der im Gesetz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe bemüht, sie haben sich nicht zum Ersatzgesetzgeber emporgeschwungen, was Irritationen zweifelsohne vermieden hat. Lückenfüllend sind die Verwaltungsgerichte nur ausnahmsweise tätig geworden, etwa im Fall einer fehlenden gesetzlichen Regelung der sachlichen Zuständigkeit von Behörden. Schweigt jedoch das Gesetz, dann ist es die legitime und notwendige Aufgabe der Verwaltungsgerichte, diese Lücke im Gesetz durch Auslegung des Gesetzes zu füllen.

2. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat zur Konkretisierung auslegungsbedürftiger Tatbestände klare Konzeptionen entwickelt und diese konsequent angewendet. Dies hat auch auf der Ebene der Rechtsprechung in weitem Maße zur Rechtssicherheit und Berechenbarkeit des Rechts und damit zur Entstehung bzw. zur Vertiefung von Vertrauen in die Fähigkeit des Rechtsstaates geführt, durch die deutsche Wiedervereinigung entstandenen Handlungsbedarf judikativ zu bewältigen. Der Vorwurf einer von Brüchen gekennzeichneten Rechtsprechung kann nicht erhoben werden – im Gegenteil: Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ist durch bemerkenswerte Kontinuität und Konsequenz gekennzeichnet.

3. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat den eklatant rechtsstaatswidrigen Kern der Enteignungspraxis der DDR, der sogar nach deren eigenem Selbstverständnis diskriminierend war, herausgeschält. Die Verwaltungsgerichte haben gewissermaßen die Fälle des qualifizierten Einzelunrechts, das einer Wiedergutmachung bedarf, aus der Fülle der in der DDR getroffenen rechtswidrigen Verwaltungsmaßnahmen herausdestilliert, was gerade angesichts der oft lange Zeit zurückliegenden Gegebenheiten beson-

ders zu würdigen ist. Damit mag zwar insgesamt der Eindruck entstehen, daß die Rechtsprechung bemüht war, die Anzahl der Rückabwicklungsfälle gering zu halten, doch entspricht dies durchaus der gesetzgeberischen Intention.

Versucht man eine vorläufige Bilanz der justitiellen Aufarbeitung der SED-Diktatur durch den Gesetzgeber und durch die Verwaltungsgerichte zu ziehen, so kann konstatiert werden, daß es trotz unvermeidbarer Verzögerungen im Bereich des Verwaltungsrecht insgesamt gelungen ist, einen differenzierten, gerechten und verfassungskonformen Ausgleich divergierender Interessen nicht nur generell-abstrakt zu verwirklichen, sondern auch individuell-konkret umzusetzen. Dies wurde nicht zuletzt durch das den Vorgaben des Grundgesetzes in besonderem Maße gerecht werdende gewaltengeteilte Zusammenspiel von Legislative und Judikative ermöglicht. Es ist dem Gesetzgeber gelungen, praktikable Lösungen zu finden, vor allem aber ist es den Verwaltungsgerichten und insbesondere dem Bundesverwaltungsgericht gelungen, den gesetzlichen Regelungen scharfe Konturen zu vermitteln und dadurch für Rechtsklarheit und Berechenbarkeit des Rechts zu sorgen. Legislative und Judikative haben gewissermaßen an einem Strang gezogen, als es darum ging, eine klare Grenzlinie zu ziehen zwischen dem nach den Maßstäben der früheren DDR Üblichen, das ja nach Art. 19 des Einigungsvertrages Bestand haben sollte, und konkretem individuellem Unrecht, das auch von der Rechtsordnung der DDR nicht mehr gedeckt war. Es ist damit gelungen, den Kern sozialistischen Unrechts aus der Vielzahl der seinerzeit in der DDR getroffenen Verwaltungsentscheidungen herauszudestillieren. Gesetzgeber und Verwaltungsgerichte haben damit einen wesentlichen Beitrag zur rechtsstaatlichen Aufarbeitung sozialistischen Unrechts geleistet. Im Bereich des Verwaltungsrechts hat sich nach meiner Auffassung der Rechtsstaat bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur bewährt. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Gesprächsleiter Sv. Prof. Dr. Peter M. Huber: Herr Brenner, vielen Dank für Ihren Vortrag. Wir kommen nun nach den verfassungsrechtlichen und den verwaltungsrechtlichen Würdigungen zum Aspekt des Zivilrechts und hier insbesondere des Arbeitsrechts, den uns Frau Schlachter vortragen wird.

Prof. Dr. Monika Schlachter: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, die Folgen der SED-Diktatur im Regelungsbereich des Arbeitsrechts lagen einerseits auf wirtschaftlichem Gebiet, politisch aber auch auf Fragen der Auswechslung von Funktionseliten. Von den im Einigungsvertrag enthaltenen Sonderbestimmungen waren somit gerade diejenigen zum Kündigungsrecht die praktisch Bedeutsamsten, da sie diese beiden Aspekte bewältigen sollten. Zu den prägenden Elementen des SED-Staates gehörte die bewußt personalintensiv gestaltete Wirtschaft. Das verfassungsmäßige Recht auf Arbeit sollte auch dort verwirklicht werden, wo an sich nicht genügend Personalbedarf bestand. Dadurch wurde eine wirtschaftlich nicht konkurrenzfähige Personalstruktur der Betriebe und öffentlichen Verwaltungen geschaffen. Nach der Wiedervereinigung und unter dem Druck sprunghaft ansteigender Lohnkosten