



DEUTSCHE STIFTUNG FÜR
INTERNATIONALE RECHTLICHE
ZUSAMMENARBEIT E.V.



Internationale rechtspolitische Konferenz

„Das Rechtsverhältnis von Bürger und Staat im demokratischen Rechtsstaat“

**8. Oktober 2009
im Hotel „Holiday Inn“, Skopje**



Stabilitätspakt für Südosteuropa
Gefördert durch Deutschland
Stability Pact for South Eastern Europe
Sponsored by Germany

Die Erstellung des vorliegenden Dokuments wurde von der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. (IRZ-Stiftung) und Friedrich-Ebert-Stiftung, Makedonien (FES) unterstützt. Für den Inhalt des Dokuments ist allein den Autoren verantwortlich. Die vertretenen Standpunkte spiegeln nicht die Meinung der IRZ-Stiftung und FES wider.

Dr. Ana Pavlovska-Daneva

Prof. an der Fakultät für Rechtswissenschaften „Justinian I.“
Universität „Hil. Kyrill und Methodius“ Skopje
Republik Mazedonien

DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN DEM STAAT UND DEN BÜRGERN UNTER DEM ASPEKT DER VERWALTUNGSGESETZGEBUNG IN DER REPUBLIK MAZEDONIEN

Wenn man über das Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgern spricht, muss man vor allem das Verhältnis zwischen der Verwaltung und den Bürgern im Sinn haben. Deshalb stellen die Reformen der öffentlichen Verwaltung eine ständige Quelle von Diskussionsthemen, Ideen, Maßnahmen und Aktivitäten dar, die von den staatlichen Behörden eingeleitet werden, in den Ländern mit entwickelter Bürgergesellschaft werden sie oft von den Bürgern initiiert.

Die Rechtsakte in der Republik Mazedonien aus dem Bereich des Verwaltungsrechts, mit denen das Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgern geregelt wird, kann man grundsätzlich in zwei Bereiche teilen:

1. Die materiellen Gesetze, unter denen das Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung und das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung den größten Stellenwert einnehmen. Zu dieser Gruppe gehört eine Reihe von Gesetzen, mit denen das Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgern geregelt wird, zum Beispiel das Gesetz über die Einrichtungen, die Gesetze über die Primarschul-, die Mittelschul- und die Hochschulausbildung, das Gesetz über den Krankenschutz u.ä. Aus zeitlichen Gründen werde ich hier jedoch nur auf die ersten zwei eingehen.
2. Die Verfahrensgesetze oder Gesetze prozessrechtlicher Natur: das Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren und das Gesetz über die Verwaltungsstreitigkeiten.

Ich werde auf die wichtigsten Merkmale der geschichtlichen Entwicklung der Verwaltung in der Republik Mazedonien seit den 90-er Jahren eingehen. Von 1991 bis 2000 war die vollziehende Gewalt in unserem Staat rechtlich nicht mit eigenen mazedonischen Gesetzen geregelt. In Bezug auf Fragen zur Organisation und zur Zuständigkeit der mazedonischen Verwaltung wurden jene rechtliche Vorschriften sowie im Bereich der zentralen als auch im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung aus den Zeiten des SFR Jugoslawien angewandt. 1992 verabschiedete die Regierung der Republik Makedonien einen Erlass, mit dem das verlassene kommunale System zentralisiert wurde, anstelle es in ein

System der kommunalen Selbstverwaltung umzuwandeln; die Organe der Gemeinden wurden zu regionalen Einheiten der Ministerien umbenannt.

Das erste Gesetz über die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in der Republik Mazedonien wurde 1996 verabschiedet; darin werden die vorher gebildeten regionalen Einheiten der Ministerien jedoch nicht erwähnt, und es wurden Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung gebildet, in denen als Organe der Bürgermeister und eine Gemeinderat vorgesehen waren, die jedoch faktisch keine Zuständigkeiten hatten. Eine tatsächliche Dezentralisierung fand in der Republik Mazedonien 2002 statt, nachdem das neue Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung verabschiedet wurde. Auf Grund dieses Gesetzes haben die Gemeinde und die Stadt Skopje zwei Formen von Zuständigkeiten: eigene und übertragene.

Die zentrale Verwaltung wurde in unserem Staat zu ersten Mal erst 2000 mit der Verabschiedung des Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung geregelt. Bis zu diesem Jahr gab es in der Republik Mazedonien weder ein Gesetz über die Regierung noch ein Gesetz über die Beamten. Nach der Verabschiedung des Gesetzes über die Regierung (2000) schöpfte die Regierung ihre Zuständigkeiten direkt über die Verfassung. Dieses Gesetzespaket folgte nach der Regierungsstrategie über die Reform der staatlichen und öffentlichen Verwaltung, die die Grundlage für das Erlassen aller folgenden Gesetzesakte darstellte.

Fast zehn Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung ist heute die Situation hinsichtlich der Organisation und der Zuständigkeiten der staatlichen Verwaltung immer noch nicht gänzlich geregelt. Es handelt sich um ein Systemgesetz, das mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament verabschiedet wird. Wahrscheinlich war dies eines der wichtigste Hindernisse oder gar das Haupthindernis für seine ernsthafte und tief greifende Änderung und Ergänzung. Gemäß dieses Gesetzes und des erwähnten Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung von 1996 wurde und blieb die staatliche Verwaltung in der Republik Mazedonien in einer Instanz. Das rief zahlreiche Probleme bei der Regulierung der Beziehungen zwischen den Bürgern und der Verwaltung hervor, insbesondere bei der Durchführung der zweinstanzlichen Verwaltungsverfahren in den Fällen, wenn die Verwaltungsakte (Beschlüsse) von den höchsten zentralen Behörden - Ministerien und ihren regionalen Einheiten erlassen werden. Gerade wegen einer solchen Organisation der zentralen Verwaltung in der Republik Mazedonien besteht für die Bürger ein rechtliches aber auch ein faktisches Vakuum, da es keine höhere bzw. zweinstanzliche Behörde für die Kontrolle der erstinstanzlichen Akte gibt.

Dies steht in einem Zusammenhang mit der Verabschiedung der prozeduralen Gesetze, wie zum Beispiel das Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren und das Gesetz über die Verwaltungsstreitigkeiten, mit denen das Verfahren zur Geltendmachung der Rechte der Bürger vor den

staatlichen Behörden geregelt wird. Das Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren wurde als mazedonische Vorschrift 2005 verabschiedet, davor wurde die alte jugoslawische Vorschrift angewandt, die aus den 50-Jahren stammt. Bei dieser Gelegenheit möchte ich hervorheben, dass das Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren von 1956, obwohl es unter den Bedingungen einer ganz anderen gesellschaftlich-politischen Ordnung erlassen wurde, sich in einem großen Maße von den Gesetzen jener Länder unterschied, mit denen das Verwaltungsverfahren mit ähnlichen gesellschaftlich-politischen Systemen (UDSSR und die anderen Länder des Ostblocks) geregelt wurde. Die Grundrechte und der Rechtsschutz waren vor ihrer Verletzung durch den Staat in diesem Gesetz von 1956 tief verankert. So enthielt dieses Gesetz zum Beispiel alle Grundprinzipien des Verwaltungsverfahrens, die in den entwickelten Ländern allgemein anerkannt sind: das Prinzip der Gesetzmäßigkeit, das Prinzip des Zweinstanzenzugs, das Prinzip der Rechtskräftigkeit, das Prinzip der Wirksamkeit, das Prinzip der Anhörung der Partei, das Prinzip der Hilfe der unmündigen Partei u.ä. Gerade aus diesen Gründen enthielt das neue Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren der Republik Mazedonien von 2005 weiterhin das Konzept des alten jugoslawischen Gesetzes aber auch Neuheiten in Einklang mit den Bedürfnissen der Gegenwart. So enthält das neue Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren einige neue und moderne Grundsätze – den Grundsatz der Serviceorientierung der Verwaltung, den Eilgrundsatz und den Grundsatz der Verantwortung. Einige Probleme, die das effiziente Funktionieren der Verwaltung erschwerten, wurden durch das Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren von 2005 geregelt. Hier meine ich vor allem das Problem der Zustellung (die Zustellung von Unterlagen) an die Bürger, das jetzt ausführlich und genau geregelt ist.

Da das Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung mehrere Lücken enthält, verursachen die Fragen, die mit diesem Gesetz nicht regelt werden, Probleme, die sich wiederum auf die Umsetzung des Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung reflektieren. Einerseits stellt der Widerspruch gemäß des Gesetzes über das allgemeine Verwaltungsverfahren ein ordentliches Rechtsmittel im Verwaltungsverfahren dar, andererseits ist er bei einer großen Anzahl von Fällen nicht anwendbar für die Bürger, weil es keine höhere Behörde in zweiter Instanz gibt, die über den Widerspruch entscheiden könnte. Da diese Frage im Gesetz über die Organisation und die Tätigkeit der staatlichen Behörden nicht gänzlich geregelt ist, hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, sie im Jahr 2000 über die Bestimmungen des Gesetzes über die Regierung der Republik Mazedonien zu regeln, in denen die Bildung von Regierungskommissionen in zweiter Instanz festgelegt wird, die für die Entscheidung von Widersprüchen der Bürger gegen erstinstanzliche Akte der höchsten Verwaltungsorgane – der Ministerien zuständig sind. Solche Aspekte im Gesetz ermöglichen eine Situation des Aufbaus eines Hauses ohne stabiles Fundament oder den Bau eines Hauses in Richtung top-down: vom Dach zum Fundament. Die Bürger irren in einem prozeduralen Labyrinth umher und die

Verwirklichung der in der Verfassung und im Gesetz gewährleisteten Rechte im Verwaltungsverfahren nennt man im Volksmund "Der Kadi klagt dich an und verurteilt dich auch". Die selben Beamten, die den erstinstanzlichen Akt erlassen haben, nehmen an der Arbeit der sogenannten zweitinstanzlichen Regierungskommission gemeinsam mit hohen Politikern teil (Minister und ihre Stellvertreter sowie Regierungsmitglieder). Das Prinzip der Fachkompetenz wird gänzlich verletzt, wenn Politiker über fachliche Fragen, Verwaltungsangelegenheiten und Fragen, die mit der Verwirklichung konkreter Fragen und rechtlicher Interessen der Bürger verbunden sind, entscheiden.

Die zweite Frage, die von großem Interesse für die Regelung der Verhältnisse zwischen den Bürgern und dem Staat ist, bezieht sich auf die Frage der "Untätigkeit der Behörden". Die in unserem System des verwaltungsrechtlichen Schutzes der Bürger anerkannte Grundregel lautete, wenn die Behörde auf den Antrag des Bürgers innerhalb einer gesetzlich festgelegten nicht Frist antwortet, bedeutet dies eine Ablehnung des Antrags. In solchen Fällen haben die Bürger Widerspruchsrecht bei der höheren Behörde bzw. das Recht auf die Erhebung einer Klage zur Einleitung eines Verwaltungsstreitigkeit. Da die Reform der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren in der Republik Mazedonien neben der Notwendigkeit auch Mode wurde, wurde 2008 das Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren geändert, was von der aktuellen Regierung als große Reform präsentiert und sogar als "Regulierungsguillotine" benannt wurde. Das Novum besteht darin, dass in den Änderungen von 2008 gesagt wird, dass die Untätigkeit der Behörden eine Genehmigung des Antrags bedeutet, jedoch nur nach der Erfüllung zahlreicher und in der Praxis unerfüllbarer Bedingungen. Seit diesem Zeitpunkt hat kein einziger Bürger in der Praxis bzw. in der Realität nicht ein einziges in der Verfassung oder im Gesetz gewährleistetes Recht auf der Grundlage der Untätigkeit der Behörden verwirklicht. Obwohl es sehr schön klingt, ist es klar, dass kein einziger Bürger in keinem einzigen Land ein Haus bauen, ein Reisedokument erhalten, ein Gewerbe aufnehmen, eine Waffe kaufen, Leistungen oder ein Stipendium erhalten kann, ohne dafür die entsprechende Genehmigung, Lizenz oder mit anderen Worten einen schriftlichen durch die zuständige Behörde erlassenen Beschluss zu besitzen.

Das Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren wurde in der Republik Mazedonien zum ersten Mal 2006 verabschiedet. Dieses Gesetz enthält genauso wie das Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung das Konzept des Verfahrens über das Führen der Verwaltungsstreitigkeiten, die im ehemaligen Bundesgesetz über die Verwaltungsverfahren aus den Zeiten des SFR Jugoslawien, das in den 70-er Jahren verabschiedet wurde. Das Gesetz von 2006 enthält jedoch ein wichtiges Novum für das mazedonische Gerichtssystem, da das erste Verwaltungsgericht gegründet wurde, das für die Behandlung von Streitigkeiten über die von den staatlichen Organen erlassenen Akten zuständig ist. Bei der Umsetzung des Gesetzes gibt es jedoch zahlreiche Probleme. Erstens ist die Frage des Widerspruchsrechts gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts

problematisch. Ein Teil der Rechtsexperten im Land sehen sie als erstinstanzliche Entscheidungen an, und ein anderer Teil sieht sie als dritte Stufe des Schutzes, da sie die zwei Verfahren mitberücksichtigen, die dem Verwaltungsstreit innerhalb der Behörde vorausgehen. Diese Frage wurde mit dem Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren nicht gelöst, andererseits besteht aber großer Bedarf sowohl bei den Bürgern als auch bei den staatlichen Behörden, deren konkrete Verwaltungsakte Gegenstand des Streites sind, aber auch beim Verwaltungsgericht, um diese Frage so bald wie möglich zu lösen. Die Organisation des Verwaltungsgerichts und seine erweiterten Zuständigkeiten, die die bestehende Zusammensetzung des Gerichts stark belasten und in einem großen Maße seine Effizienz beeinflussen, stellen auch ein Problem dar, dem wir täglich begegnen.

Um die ewige Kluft zwischen dem Staat und den Bürgern zu überwinden, wurden in den letzten Jahren mehrere Versuche unternommen, die Institutionen den Bürgern anzunähern, damit sie dort tatsächlich als Kunden oder Bezieher von Dienstleistungen der staatlichen Institutionen angesehen werden. In diesem Sinne wurden mehrere bedeutende Gesetze verabschiedet: das Gesetz über den freien Zugang zu Informationen öffentlicher Art, das Gesetz über den Schutz der persönlichen Daten, das Gesetz über die Behandlung von Beschwerden und Vorschläge u.a. Es handelt sich hierbei um neue Gesetzestexte, deren Inhalt vollständig die EU-Standards erfüllen und sie haben alle ihre rechtliche Grundlage in der Verfassung der Republik Mazedonien. Die vollständige Umsetzung dieser Gesetze wird jedoch wegen der Defizite im Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung unmöglich oder erschwert. So gibt es beispielsweise zahlreiche Regeln, mit denen das gesamte Verfahren der Verwirklichung des Rechts auf den freien Zugang zu Informationen öffentlicher Art geregelt wird, dieses gesamte Prozedere könnte jedoch ganz einfach mit dem Zugang zum Internet ersetzt werden, wenn im Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung eine gesetzliche Pflicht vorgesehen wäre, alle Verordnungen, Berichte, Systematisierung der Arbeitsstellen, Pläne, Programme oder sogar die von den staatlichen Behörden erlassenen Akte auf ihren Websites zu veröffentlichen. Darüber hinaus bestehen vielzählige staatliche Behörden, Agenturen, Directorate u.ä., die durch Gesetze oder materielle Vorschriften gegründet wurden und deren Anzahl sogar die bedeutendsten Juristen nicht kennen, geschweige denn der einfache Bürger, anstatt dass all diese Behörden ihren Platz in einem einzigen Systemgesetz finden – im Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung.

Die Zuständigkeit und der Tätigkeitsbereich der Minister und der Ressortleiter und insbesondere die Zuständigkeit und der Tätigkeitsbereich der Kategorie von Funktionären, die ausschließlich für den mazedonischen Bedarf erfunden wurde, bzw. die „stellvertretenden Minister“ sind nur teilweise und manchmal überhaupt nicht im Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung geregelt. Die Überschneidung von Zuständigkeiten

zwischen zwei, drei oder mehreren Ressorts ist auch ein Phänomen, das die wirksame Arbeit der Verwaltung erschwert und gerade im Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung geregelt sein sollte. Darüber hinaus wird die Übertragung von Funktionen des Ministers auf die führenden Beamten in diesem Gesetz weder erwähnt noch geregelt. So werden die Bürger in eine Situation versetzt, dass über jedes ihrer Probleme oder über Fragen die von ihrem Interesse sind, die Minister in der Regierung entscheiden. Die funktionale Dezentralisierung bzw. die Übertragung der Zuständigkeiten der Ministerien als staatliche Behörden auf Fachagenturen und ihre Organe sind eine weitere Schlüsselfrage, die mit dem Gesetz über die Organisation und die Tätigkeiten der Behörden der staatlichen Verwaltung geregelt werden muss.

Aus meinem Beitrag kann nun der Schluss gezogen werden, dass in der Republik Mazedonien eine solide rechtliche Grundlage für die Durchführung einer tief greifenden Reform der staatlichen und öffentlichen Verwaltung in Richtung ihrer Annäherung an den Bürger besteht. Sie muss jedoch vom grundlegenden Gesetzestext ausgehen, damit die Änderungen auch tatsächlich umgesetzt werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, sind vor allem eine starker politischer Wille, aber auch Wissen und Know-how erforderlich. Deshalb stellen die Weiterbildung der Beamten und der gesamten staatlichen Verwaltung eine Frage von außerordentlichen Bedeutung für die Verbesserung der Qualität der Leistungen dar, die der Staat seinen Bürgern bietet, und denen die zuständigen mazedonischen Behörden derzeit nicht genügend Aufmerksamkeit und Mittel widmen.

Dr. Gerd-Heinrich Kemper

Präsident des Obergerverwaltungsgerichts Magdeburg i.R. (im Ruhestand)
Präsident des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt i.R. (im Ruhestand)
Berlin

ERFAHRUNGEN UND LEHREN BEZÜGLICH DER ÄNDERUNG DES VERHÄLTNISSSES ZWISCHEN BÜRGER UND STAAT AUS 20 JAHREN TRANSFORMATIONSGESCHICHTE

Der Wechsel von der östlichen zur westlichen Rechtsordnung vor 20 Jahren erfolgte in Ostdeutschland anders als in den übrigen vormals sozialistischen Staaten in Europa. Während dort die Grundsätze des Rechtsstaates in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung ausführlich diskutiert und mit den Rechtstraditionen des jeweiligen Landes in Einklang gebracht wurden, orientierte sich Ostdeutschland an der Bundesrepublik Deutschland, mit der es möglichst rasch wieder vereinigt werden wollte. Überlegungen, einen zweiten freiheitlichen deutschen Staat neben der Bundesrepublik zu konstituieren, wurden nur von einer kleinen Minderheit vertreten. Sie erschienen damals wie heute gekünstelt, da es nur eine deutsche Nation gab und gibt.

In der DDR wurde die Transformation von der einen zur anderen Rechtsordnung zwar schon Anfang 1990 durch die erstmals demokratisch legitimierte Volkskammer eingeleitet, aber letztlich durch die Wiedervereinigung Deutschlands, genauer durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik vollzogen. Damit übernahm Ostdeutschland die Rechtsordnung Westdeutschlands, insbesondere die Verfassung. Es gab sicher Diskussionen zu Übergangsbestimmungen, wie der umfangreiche Einigungsvertrag zwischen beiden deutschen Staaten belegt, Aber über Grundsatzfragen konnte nicht mehr diskutiert werden, weil die DDR in der Bundesrepublik aufging, in deren Rechtsordnung transformiert wurde.

Ich habe diese Transformation praktisch erlebt in meiner 11 jährigen Tätigkeit beim Obergerverwaltungsgericht und beim Landesverfassungsgericht in Sachsen-Anhalt. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang etwas über die Rekrutierung der Richter, den Aufbau der Gerichtsbarkeit und die mir aufgefallenen Besonderheiten in der Rechtsprechung sagen.

1. Die Rekrutierung der Richter

Der Umstand, dass die DDR der Bundesrepublik mit einem voll funktionierenden Justizapparat beitrug, wirkte sich dahin gehend aus, dass die dort tätigen Richter auf ihre Verwendbarkeit von mit Richtern und Parlamentariern besetzten Ausschüssen überprüft wurden. Auffällig ist nach meiner Erfahrung, dass in den Gremien, die über die weitere Verwendung von Ostrichtern zu entscheiden hatten, die mehr links orientierten Mitglieder – vielleicht in Erinnerung an die laxe Überprüfung der Richterschaft aus der NS-Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg – eher rigoros, die konservativen Mitglieder eher konservativ votierten. Als Ersatz für die ausgeschiedenen Ostrichter wurden zahlreiche Richter von West- nach Ostdeutschland abgeordnet. Der Anteil der Richter westlicher Herkunft war nach Bundesland und Gerichtsbarkeit sehr verschieden. In Sachsen-Anhalt war und ist der Anteil der „West-Richter“ mit Rücksicht auf die Nähe des westlichen Bundeslandes Niedersachsen relativ hoch. In der Straf- und Ziviljustiz waren es etwa 60 Prozent, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sogar 95 Prozent. Das liegt daran, dass eine Verwaltungsgerichtsbarkeit in der DDR bis zur Wende kaum existierte.

In der Folgezeit spielte die Ost/Westquote bei der Rekrutierung keine Rolle mehr, die Unterschiede haben sich mehr und mehr nivelliert. Die jungen Richterandidaten haben das Recht an west- oder ostdeutschen Universitäten studiert, sie kommen aus Sachsen-Anhalt oder anderen Bundesländern. Immerhin hatte ich Ende der 90er Jahre wiederholt mit Bewerbern zu tun, die lange vor der Wende mit entsprechender politischer Zuverlässigkeit zum Jura-Studium zugelassen worden waren, sich für vier Jahre in der ostdeutschen Volksarmee als Berufsoffizier verpflichten mussten und dann nach der Wende westliches Recht studierten. Ihre politische Vergangenheit spielte für die Einstellung keine Rolle.

2. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die vom Westen im Jahre 1990 noch vor der Wiedervereinigung entsandte Arbeitsgruppe zum Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Sachsen-Anhalt war versucht, bei der erstmaligen Einrichtung der bis dahin nicht existierenden Verwaltungsgerichtsbarkeit neue Wege zu gehen. Die Chance einer völligen Neugestaltung war aber in Wirklichkeit nur theoretisch. Abgesehen von begrenzten technischen und räumlichen Möglichkeiten gab es rechtliche Rahmenbedingungen, die nur wenig Raum für eine Neugestaltung ließen. Mit dem Einigungsvertrag wurden Gerichtsverfassungsgesetz und Verwaltungsgerichtsordnung auch in Ostdeutschland verbindliches Recht. Damit war grundsätzlich eine dreistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgegeben. Überlegungen, in der ersten Instanz nur ein Verwaltungsgericht einzurichten, wurden mit Rücksicht auf die

flächenmäßige Ausdehnung des Landes aufgegeben. Auch den Plan, das Oberverwaltungsgericht mit dem eines anderen Bundeslandes zusammenzulegen, wie dies später zwischen Berlin und Brandenburg realisiert wurde, ließ man mit Rücksicht auf das „Selbstwertgefühl des neuen Landes Sachsen-Anhalt“ fallen.

3. Besonderheiten der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte lief nur langsam an. Das lag weniger an einer Staatshörigkeit der Bürger, sondern daran, dass diesen die Möglichkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit weitgehend unbekannt waren und geeignete Anwälte zur Vertretung der Belange der Bürger fehlten.

Schwerpunkte der Rechtsprechung waren Geldforderungen der Gemeinden, z.B. für die Abwasserbeseitigung oder Beiträge für die Straßenerschließung. Derartige Kosten gab es vorher für die Bürger in der DDR nicht. Es war daher für sie unvorstellbar, für derartige öffentliche Einrichtungen zahlen zu müssen. Da die Gebührensatzungen der Gemeinden häufig Rechtsfehler aufwiesen, hatten derartige Klagen zunächst häufig Erfolg, ohne dass dem Bürger auf lange Sicht die Bezahlung erspart blieb.

Ein anderer wichtiger Grund war das Vermögensrecht, die Restitution des von der DDR enteigneten Vermögens auf seine ursprünglichen Besitzer. Zur Beschleunigung gab es dazu einen Instanzenweg direkt vom Verwaltungsgericht zum Bundesverwaltungsgericht, so dass wir beim Oberverwaltungsgericht mit diesen Fragen wenig zu tun hatten. Wohl aber waren wir intensiv beschäftigt mit der Rückgabe des in landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG –Kolchosen-) eingebrachten Grundeigentums an deren frühere Eigentümer. Das war besonders schwierig, wenn LPG-Mitglieder sich auf diesem Grundeigentum ein Haus gebaut hatten, das in ihrem Eigentum stand. Da Hauseigentum und Grundstückseigentum nach westlichen Rechtsvorstellungen in einer Hand sein müssen, bedurfte es hier einer Entflechtung, die nicht nur juristischen Sachverstand erforderte.

Welches Ansehen die Justiz nach der Wende 1989 genießt, ist nicht leicht zu beantworten. Der Westimport von Richtern brachte zwar sachkundige und eingearbeitete Juristen vor Ort. Aber die Bevölkerung bewertete diesen Westimport genauso als Fremdkörper wie die auf eine bestimmte Ideologie festgelegten Richter zuvor. Dazu kommt, dass die sehr hohen Erwartungen an die Justiz nicht oder nicht in vollem Maße erfüllt werden konnten, was die ostdeutsche Bürgerrechtlerin Bärbel Bohley zu der Bemerkung veranlasste: „Wir wollten Gerechtigkeit und bekamen den Rechtsstaat“. Dieser Satz drückt Enttäuschung aus, zeigt aber auch Unverständnis für eine gesetzlich und damit demokratisch legitimierte Rechtsordnung und deren allein durch Gerichte verbindliche Kontrolle, Unverständnis auch für den unentbehrlichen Grundsatz

der Rechtssicherheit, darüber hinaus vielleicht auch ein wenig subjektiven Hochmut in dem Sinne: Gerechtigkeit ist nur das, was wir dafür halten. Gefördert wird die Akzeptanz der Justiz durch eine gründliche Anhörung der Betroffenen, ausgewogene und Rechtsfrieden stiftende Vergleichsangebote, eine verständnisvollen Rechtsprechung und nicht zuletzt die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter, die in den Gemeinden und Landkreisen gewählt werden und gleiches Stimmrecht haben. Sie berichten häufig vor Ort, wie gerichtliche Entscheidungen zustande kommen, welchen Aufwand sie erfordern und wie schwierig Sachaufklärung und Rechtsfindung sein können. Insgesamt meine ich, dass die Transformation der Rechtsordnung nach Ostdeutschland im Verhältnis des Bürgers zum Staat in den letzten 20 Jahren gelungen ist.

Doc. Dr. Vojtech Šimiček Ph.D.

Richter am Obersten Verwaltungsgerichtshof der Tschechischen Republik
Prag - Brno

ÄNDERUNG DES RECHTSVERHÄLTNISSSES ZWISCHEN BÜRGER UND STAAT – TSCHECHISCHE ERFAHRUNGEN

1. Im Unterschied zu den deutschen Kollegen war es in der Tschechoslowakei nicht möglich, auf „importierte“ Juristen (insb. Richtern) zurückzugreifen. Der gesamten Transformationsprozess lag daher ausschließlich in den Händen derjenigen, die noch zu Zeiten des Kommunismus aufgewachsen waren. Das halte ich aus einer Reihe von Gründen für vorteilhaft und nachteilig zugleich: Nachteilig war es aus fachlicher Sicht, da aus Unwissenheit und Unerfahrenheit eine Reihe von Fehlern gemacht wurden, Von Vorteil war es jedoch im Hinblick auf die Authentizität und Legitimität bei der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit.

2. Gleich zu Beginn der neunziger Jahren ist in der Justiz ein großer Fehler aufgetreten, mit dem wir uns immer noch auseinandersetzen: der Gesetzgeber erhöhte zunächst erheblich die Honorare im privaten Bereich (insbesondere den Rechtsanwaltstarif) und erst anschließend erhöhte er auch die Gehälter der Richter. Das hatte zur Folge, dass gleich im Jahre 1990 und 1991 viele gute und insbesondere junge Richter die Justiz verliessen. Ersetzt wurden sie nicht nur durch Absolventen der juristischen Fakultäten, die nicht gerade zu den besten zählten, sondern insbesondere auch durch sehr unscheinbare und fachlich sowie professionell schwache Beamte und Betriebsanwälte der mittleren und ältesten Generation. Später, als sich die Arbeit in der Justiz gesellschaftlich und finanziell an Ansehen und Anerkennung gewann, waren leider schon praktisch alle Stellen in der Justiz besetzt und der Generationswechsel wurde dadurch erheblich gebremst.

3. Eine überaus positive Rolle spielte in Tschechien das Verfassungsgericht, das der damalige Präsident Václav Havel im Jahre 1993 auf eine außerordentlich glückliche Art und Weise ernannt hatte. Dieses fünfzehnköpfige Gericht wurde aus einigen ehemaligen politischen Gefangenen, Emigranten sowie sehr guten, beruflich erfolgreichen Richtern und Rechtsanwälten mit beachtlichen praktischen Erfahrungen zusammengesetzt. Diese ausgewogene Zusammensetzung war sowohl aus der Sicht seiner Legitimität als auch insbesondere aus der Überzeugungskraft der Beschlüsse sehr wichtig. Diese Richter konnten nämlich vor der Öffentlichkeit nicht einfach als Personen mit kommunistischer Vergangenheit kompromittiert werden. Es ist mit Sicherheit kein

Zufall, dass unter allen staatlichen Organen gerade das Verfassungsgericht in den gesamten neunziger Jahren souverän das größte Vertrauen der Öffentlichkeit genossen hat.

4. Gleichzeitig galt jedoch noch Mitte der neunziger Jahre, dass dieses Gericht paradoxerweise bei den übrigen Gerichten auf große Probleme gestoßen ist, obwohl die Beschlüsse des Verfassungsgerichtes in der Öffentlichkeit durchwegs positiv bewertet wurden. In einigen Fällen hatten die Gerichte die Beschlüsse des Verfassungsgerichtes öffentlich nicht respektiert und die Journalisten schrieben mit Hyperbel von „Krieg der Gerichten“. Aus heutiger Sicht kann ich sagen, dass dieser Krieg bereits definitiv ausgekämpft ist, und zwar mit einem absoluten Sieg für das Verfassungsgericht. Seine Beschlüsse werden heute von den Gerichten voll und ganz respektiert, diese Gerichte arbeiten damit und verweisen darauf. In dieser Richtung besteht eher ein anderes Problem: die Uneinigkeit in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, bei der die Gerichte häufig nicht wissen, welches der widersprüchlichen Meinungen des Verfassungsgerichts von Relevanz sind. Das ist aber ein Thema für sich, dem wir uns hier heute nicht widmen können.

5. Zur Akzeptanz des Verfassungsgerichts bei den übrigen Gerichte trug insbesondere der Umstand bei, dass alle Entscheidungen der Gerichte beim Verfassungsgericht durch eine Verfassungsbeschwerde überprüfbar sind. Das ist deshalb von praktischer Bedeutung, da kein Richter wesentlich entgegen der Rechtsmeinung des Verfassungsgerichts entscheidet. Schließlich weiß er, dass gegen seine Entscheidung eine Verfassungsbeschwerde eingereicht werden kann, auf die hin das Verfassungsgericht mit aller Wahrscheinlichkeit diese Entscheidung aufhebt. Dem Richtern entsteht somit nicht nur zusätzliche Arbeit, sondern damit geht auch ein gewisser Prestigeverlust unter dem Fachpublikum einher.

6. Den größten Verdienst des Verfassungsgerichts in Tschechien sehe ich darin, dass es ganz eindeutig und als erstes den Gedanken des Kollektivismus verworfen hat. Dieser Gedanke lag der gesamten kommunistischen Rechtsordnung zugrunde. Das tschechische Verfassungsgericht distanzierte sich von der Theorie des gemeinschaftlichen Wohles und des allgemeinen Willens von J. J. Rousseau. Als Gegenteil davon revitalisierte es die Theorie des Gesellschaftsvertrags im Sinne einer eindeutigen Vorrangstellung des Einzelnen vor dem Staat. Gerade dieser Gedanke der Vorrangstellung (Primat) des Einzelnen vor dem Staat stellte ein leitendes Prinzip dar, mit dessen dessen das Verfassungsgericht konkrete unterschiedliche Fälle entschied – von Restitutionsprozessen über Mietregulierungen für Wohnungen hin zu Rückverleihung der im Kommunismus entzogenen Staatsbürgerschaft sowie zu Straffällen oder auch steuerrechtliche Sachen.

7. Damit schaffte das Verfassungsgericht auch die Bedingungen für die Entstehung für einer vollwertigen Verwaltungsjustiz. Dazu kam es jedoch erst

zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung, d. h. erst zum 1. Januar 2003. Gerade in der Verwaltungsjustiz sehe ich jedoch einen weiteren wesentlichen Schritt zur Stärkung des Einzelnen vor dem Staat. Derzeit nimmt die Zahl der Handlungen von Organen der öffentlichen Gewalt, die von den Verwaltungsgerichten überprüfbar sind, außerordentlich zu. Nun ist es nicht nur möglich, sich praktisch gegen alle Entscheidungen, die geeignet sind, in die Rechtssphäre des Klägers zu eingreifen, gerichtlich vorzugehen. Jetzt kann man sich auch gerichtlich gegen die Untätigkeit der Verwaltungsämter wehren und gegen ihre anderen Eingriffe, d. h. gegen unformalisierte, faktische Handlungen. In der Rechtsprechung finden wir auch Fälle, in denen die Verwaltungsgerichte beispielsweise auch den Beschluss des Präsidenten, der Regierung oder des Parlaments aufhoben. Es ist beachtlich, dass die Verwaltungsgerichte praktisch die absolute verwaltungsrechtliche Überlegenheit der Verwaltungsämter ausschlossen und wiederholt entscheiden, dass bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt in den Bedingungen eines Rechtsstaats die Willkür unzulässig ist. Zu den Details verweise ich auf mein Referat von Oktober vergangenen Jahres hier in Skopje.

8. Als aktuellen und bestimmt auch überzeugendsten praktischen Beweis dafür, wie sich in den letzten 20 Jahren die Position der Justiz in Tschechien gewandelt hat, möchte ich gern daran erinnern, dass das Verfassungsgericht vor nicht ganz einem Monat das Verfassungsgesetz aufgehoben hat, in dem die Legislaturperiode des Parlaments um acht Monate verkürzt wurde (die Wahlen sollten ursprünglich morgen und übermorgen – am 9. und 10. Oktober) stattfinden. Trotzdem das Verfassungsgericht dies nicht ganz einen Monat vor dem geplanten Wahltermin tat und so selbstverständlich einen riesigen Widerwillen auf der politischen Szene weckte, wurde dieser Beschluss akzeptiert und die Parlamentswahlen finden somit erst im ordentlichen Termin statt (Juni 2010). Die Argumente des Verfassungsgerichts stützen sich auch in diesem Falle in ihrer Idee auf die Unterscheidung der konstituierenden und der konstituierten Macht. Daraus resultiert, dass nicht einmal die Verfassungsmehrheit der Abgeordneten und Senatoren den sog. Materiellen Kern der Verfassung brechen kann. Ehrlich gesagt wäre so etwas noch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre völlig unvorstellbar gewesen.

Die Aufarbeitung von staatlichen Unrecht an seinen Bürgern während der sozialistischen Herrschaft aus 20 Jahren Transformationsgeschichte – Beispiel Tschechien

1. Ende des Jahres 1989 und zu Beginn des Jahres 1990 wurde die Frage der rechtlichen Kontinuität mit dem kommunistischen Recht aufgetischt (diskutiert). Die politische Elite folgte dem Konzept der Kontinuität der Rechtsordnung. Dieses Konzept definierte das Verfassungsgericht sehr präzise (Urteil Pl. ÚS 19/1993, in www.nalus.usoud.cz) so, dass unsere neue Verfassung nicht auf der Werteneutralität fußt. Sie anerkennt also das Prinzip der Legalität als Bestandteil des Gesamtkonzepts eines Rechtsstaats an, das nicht nur das positive Recht an

die formale Legalität bindet, sondern auch die Erläuterung und Anwendung der Rechtsnormen ihrem inhaltlich-materiellen Sinn unterordnet. Das bedeutet auch bei einer Kontinuität mit dem „alten Recht“ die Wertdiskontinuität mit dem „alten Regime“. Das Verfassungsgericht verwendete den Vergleich, man würde „neuen Wein in alte Bälge schütten“.

2. Das Prinzip der formellen Kontinuität mit dem kommunistischen Recht rief selbstverständlich eine Reihe ganz öffentlicher Ungerechtigkeiten hervor. Als ein Beispiel von vielen kann ich den Vergleich zwischen ehemaligen politischen Gefangenen und Angehörigen der Staatssicherheit als heutige Rentnern erwähnen. Die Angehörigen der Staatssicherheit folterten manchmal politische Gefangene. Da sich jedoch die Höhe der Rente prinzipiell nach den Einkünften des Empfängers richtet, haben die ehemaligen Polizisten häufig auch die doppelte an Rente im Vergleich zu ihren Opfern, weil sie vor der Wende die bestbezahlten Funktionen hatten. Hier müssen wir uns jedoch bewusst sein, dass die Rechtsordnung nicht alle Ungerechtigkeit bekämpfen kann, die in der Gesellschaft existiert. Der Gesetzgeber ist daher zumindest bemüht, das Unrecht mit verschiedenen finanziellen Zuschlägen auszugleichen, die den politisch verfolgten Personen gewährt werden.

3. Es ist ein trauriger Fakt, dass eine tatsächliche Bestrafung der Personen, die in den Jahren 1948–1989 auch gemäß den damals gültigen Strafnormen Straftaten begangen haben, in der Tschechischen Republik niemals erfolgt ist. Der Gesetzgeber äußerte zwar im Jahre 1993 den Willen, diese Straftaten zu ahnden (Gesetz Nr. 198/1993 Slg. über die Gesetzwidrigkeit des kommunistischen Regimes und über den Widerstand dagegen), da er festlegte, dass „die Zeit vom 25. Februar 1948 bis 29. Dezember 1989 nicht der Verjährungsfrist angerechnet wird, wenn aus politischen Gründen, die nicht mit den Grundprinzipien der Rechtsordnung eines demokratischen Staates zu vereinbaren sind, keine rechtskräftige Verurteilung oder Freisprechung erfolgt ist.“ Er minimiert damit zwar die Zahl der eingereichten Widersprüche zur Verjährung in Strafsachen (und das Verfassungsgericht kam zum Schluss, dass diese Regelung nicht retroaktiv ist). Nichtsdestotrotz zeigte die Praxis, dass die Polizisten, Staatsanwälte und auch die Richter nicht bereit sind, diese Fälle zu bestrafen. Zur strafrechtlichen Verurteilung kam es daher in Tschechien nur in ganz vereinzelten Fällen.

4. Der beschränkte Zugang von Personen, die mit dem kommunistischen Regime kooperierten Staatsdienst hat zwei Bedeutungen: (1.) eine bestrafende und (2.) eine schützende. Es geht zum einen um eine bestimmte Form der Bestrafung der Prominenz aus dem vergangenen Regime. Ferner geht es um die Äußerung der „wehrhaften Demokratie“, bei der sich der demokratische Staat vor der Selbstgefährdung seitens kompromittierter und erpressbarer Personen schützt, die häufig auch sehr gefährliche Kontakte im Ausland haben.

5. Es ist Tatsache, dass in der Tschechischen Republik niemals (und auch nicht in der Tschechoslowakei) rechtliche Barrieren für den Zutritt der mit dem

kommunistischen Regime verbundenen Personen in den privaten Sektor geschaffen wurden. Die Praxis zeigte, dass sich gerade diese Personen bedeutend am Diebstahl in den staatlichen Betrieben und insbesondere an der Untergrabung der Banken beteiligten. [Leider ist der Begriff „Untergrabung“ seit dem Wort „Roboter“ des Schriftstellers Karl Čapek das zweitbedeutendste Wort, das die Tschechen in die Welt gebracht haben. In der Praxis bedeutet dies das Ausleiten von fremdem Vermögen auf eigene Kosten unter Anwendung sehr mannigfacher Methoden.]

6. Der Prozess, die mit dem kommunistischen Regime verbundenen Personen am Zugang zu den staatlichen Diensten zu hindern, muss in mehrere Modellmethoden aufgeteilt werden: (1.) der faktische, rechtlich ungeregelte Abgang dieser Personen aus den staatlichen Diensten – hier denke ich insbesondere an das Jahr 1990, als die meisten kompromittierten Lehrer unter dem Druck der Studenten freiwillig die Fakultäten verließen, neu ernannte Minister die kommunistische Führung der Ministerien entließen, eine Reihe von Richtern und Rechtsanwälten unter dem Druck der Öffentlichkeit in den privaten Sektor wechselten usw. (2.) Das wichtigste Grundinstrument, auf dessen Grundlage die kommunistische Prominenz daran gehindert wurde, ihre Aktivitäten im öffentlichen Dienst fortzusetzen, ist das Lustrationsgesetz (Ges. Nr. 451/1991 Slg.).

7. Die Logik des Lustrationsgesetzes basiert darauf, dass für eine bestimmte Gruppe öffentlicher Funktionen (Verwaltungsämter, Richter, öffentliche Vertreter, öffentlichrechtliche Medien, das Militär, die Polizei) ein negatives Lustrationszeugnis als Bedingung für die Ausübung dieser Befugnisse festgelegt wurde. Wir können daher von einer Gruppe der „Schutzfunktionen“ sprechen. Dazu ist zu sagen, dass es sich ausschließlich um führende Funktionen handelt, d. h., es gilt nicht für die Funktionen regulärer Referenten. Daher sind auch viele Fälle bekannt, in denen das Lustrationsgesetz umgangen wurde, indem zum Beispiel eine Person, die die Bedingungen des Lustrationsgesetzes nicht erfüllt, zwar für die Funktion eines Abteilungsleiters nicht ernannt wurde, aber diese Funktion sogar einige Jahre aufgrund einer einfachen Ermächtigung ausübte. Ganz im Gegensatz dazu ist interessant, dass das Gesetz zu den „geschützten Funktionen“ keine gewählten Funktionen in den Vertretungsbehörden gezählt wurden, auch nicht auf ganzstaatlicher Ebene (im Unterschied zu Polen und Litauen). Ein negatives Lustrationszeugnis darf als demjenigen nicht ausgestellt werden, der vor dem Jahre 1990 eine „verdächtige Funktion“ ausgeübt hatte, d. h., er arbeitete als:

- Angehöriger der Staatssicherheit,
- wurde in den Unterlagen der Staatssicherheit als Mitarbeiter erfasst,
- war ein höherer Funktionär der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei,
- war Angehöriger der Volksmiliz, d. h. der bewaffneten Organe der kommunistischen Partei.

8. Dieses Gesetz war zuerst auf fünf Jahre befristet (bis Ende 1996). Später wurde die Gültigkeit bis Ende 2000 festgelegt und derzeit ist die zeitliche Gültigkeit überhaupt nicht mehr befristet.

9. Bereits zweimal befasste sich das Verfassungsgericht mit der Verfassungsgemäßheit des Lustrationsgesetzes (beim ersten Mal war dieses Gesetz noch ein föderales Gesetz, das heißt ein Gesetz der Tschechoslowakei, später war es dann ein tschechisches). In beiden Fällen kam es zum Schluss, dass dieses Gesetz nicht verfassungswidrig ist. Es ist jedoch Tatsache, dass die Argumentation des Verfassungsgerichts in diesen Entscheidungen an mehreren Stellen sehr problematisch ist: Eines der entscheidenden Argumente des föderalen Verfassungsgerichts im Jahre 1992 war z. B. die zeitliche Beschränkung des Lustrationsgesetzes, während das tschechische Verfassungsgesetz im Jahre 2000 diese zeitliche Beschränkung nicht als entscheidenden Faktor betrachtete.

10. Die größten Probleme bei der Bewertung des Lustrationsgesetzes sind :

- die heute nicht mehr vorhandene zeitliche Beschränkung,
- die Pauschalität (kollektive Schuld) des Gesetz, die nicht die konkreten Umstände des Falles in Betracht zieht,
- die in diesem Gesetz angewandte Schuldvermutung anstelle der üblichen Unschuldsvermutung,
- die Anwendung des Gesetzes stützt sich auf ungläubwürdige Grundlagen – insbesondere auf die Archive der Staatssicherheit. Das hat zur Auswirkung, dass betroffene Person praktisch in allen Fällen erfolgreich waren, wenn sie das positive Lustrationszeugnis bei Gericht angezweifelt hat. Zu ihren Gunsten sagen ehemalige Angehörige der Staatssicherheit aus und die meisten Archivakten wurden von der Staatssicherheit noch im November 1989 zerstört (Skartation). Darunter leidet natürlich die Legitimität und Glaubwürdigkeit des gesamten Lustrationsprozesses.

11. Schluss:

- Ein tatsächlicher Prozess der Bestrafung der während der kommunistischen Zeit begangenen Straftaten hat in der Tschechischen Republik nicht stattgefunden. Andererseits hat jedoch die Veröffentlichung der Straftaten des Kommunismus, die in der Öffentlichkeit einen erheblichen Anklang gefunden hat, einen großen praktischen Effekt.
- Das Lustrationsgesetz werte ich im Endergebnis als eine positive Maßnahme, die wenigstens ein wenig zur Legitimität und Effizienz des Transformationsprozesses beiträgt.
- Für diese positive Wertung empfehle ich jedoch (im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichts für Menschenrechte) die folgenden Schritte einzuhalten:
 - das Lustrationsgesetz soll ausschließlich die Funktionen im öffentlichen Dienst betreffen, nicht jedoch die Funktionen im privaten Sektor,

- das Lustrationsgesetz sollte sofort nach dem Sturz der kommunistischen Totalität in Kraft treten. Seine Legitimität ergibt sich nämlich im wesentlichen Maße daraus, dass es um eine sofortige und effiziente Lösung geht. Je später das Lustrationsgesetz angewandt wird, desto mehr vermindert sich die Legitimität und im Gegensatz dazu steigt die Gefahr, dass es in den Verdacht gerät, seitens der neuen politischen Eliten gegenüber bestimmten Personengruppen missbraucht zu werden.
 - die gerichtliche Untersuchung der konkreten Anwendung des Lustrationsgesetzes muss unbedingt garantiert sein. Nur so kann die pauschale Anwendung auch auf die Fälle ausgeschlossen werden, bei denen diese Anwendung offensichtlich ungerecht wäre (Beseitigung der unangemessenen Härte des Gesetzes).
- Das Lustrationsgesetz als temporäre Maßnahme sollte durch ein Standardgesetz über den öffentlichen Dienst ersetzt werden. Dieses existiert in Tschechien bereits seit 2002, nichts desto trotz wurde das Inkrafttreten auf das Jahr 2012 verschoben, und zwar aufgrund der erheblichen Ansprüche an den Staatshaushalt. Gemäß diesem Gesetz gilt, dass eine natürliche Person nicht in den öffentlichen Dienst berufen werden kann, bei der nicht nachweislich vorzuzusetzen ist, dass sie im Dienst die demokratischen Prinzipien der Verfassungsordnung der Tschechischen Republik einhalten und den Dienst ordentlich ausüben wird. Diesen Loyalitätsanspruch in Bezug auf den Staat halte ich für vollkommen üblich und legitim und ich bin der Auffassung, dass es ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes keinen vernünftigen Grund für die Existenz des Lustrationsgesetzes mehr geben wird. Sollte in einem konkreten Fall bei der entsprechenden Person aufgrund ihrer Aktivitäten vor dem Jahre 1989 das ernste Risiko bestehen, dass sie für den Staat eine Gefährdung darstellt, sollte sie auch nach der Aufhebung des Lustrationsgesetzes nicht in den öffentlichen Dienst berufen werden. Selbstverständlich wissen wir jedoch heute noch nicht, wie dieses Gesetz in der Praxis tatsächlich eingehalten wird.

Suad Misini

Forschungszentrum für Bürgergesellschaft,, NGO Skopje

DIE UNGERECHTIGKEIT DES STAATES GEGENÜBER DEN BÜRGERN ZU ZEITEN DES SOZIALISTISCHEN REGIMES IN MAKEDONIEN

- Der rechtlich-politische Kontext in der Republik Mazedonien bis 1990
 - * Der verfassungsmäßige Kontext in der Sozialistischen Republik Mazedonien
 - * Dilemmata der Rechtstordnung in Mazedonien seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Rahmen der SFRJ

- Erkenntnisse über nichtdemokratische Praktiken in der SR Mazedonien als Indikatoren gesellschaftlicher Traumata, die bis heute noch bestehen
 - * Die Partei ala Alfa und Omega im Lebens des Bürgers
 - * Austreibung, Folter und Diskriminierung

- Verpasste Möglichkeiten für eine neue mazedonsiche Demokratie
 - * Ist die Berliner Mauer in Mazedonien wirklich gefallen?
 - * Gesetzgebungsrechtliche Bravouren vom alten System

- Der Zusammenstoß der Konzepte des ethnischen Mazedoniers und des Bürgers von Mazedonien
 - * Integration versus Trennung

- Das Prinzip des aktiven Bürgers versus Parteimitgliedschaft
 - * Worauf basiert die Staatsordnung und die Verfassungsordnung?

- Aufarbeitung der sozialistischen Vergangenheit
 - * Kapazitäten zum Fall der eigenen Mauern

Dr. Jens Hüttmann

Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Berlin

DIE AUFARBEITUNG DER SED-DIKTATUR NACH 1990: WISSENSCHAFT, POLITISCHE MORAL UND RECHT

Nach 1990 gab es in der Bundesrepublik einen breiten politisch-gesellschaftlichen Konsens darüber, dass die Auseinandersetzung mit der SED-Diktatur wesentlich intensiver geführt werden müsste, als dies in den 50er Jahren in bezug auf die Verbrechen des Nationalsozialismus der Fall gewesen war. Gleichzeitig sind bis heute Konflikte im Umgang mit der doppelten diktatorischen Vergangenheit Deutschlands zu beobachten. Nicht selten werden die Erinnerungskultur in Bezug auf den Nationalsozialismus und die SED-Diktatur als in Konkurrenz zueinander stehend wahrgenommen. Einen vielzitierten Kompromiß hat der Historiker Bernd Faulenbach vorgeschlagen: „NS-Verbrechen dürfen nicht durch die Auseinandersetzung mit dem Geschehen der Nachkriegszeit relativiert werden, das Unrecht der Nachkriegszeit darf aber nicht mit dem Hinweis auf die NS-Verbrechen bagatellisiert werden.“

Insgesamt jedenfalls lässt sich der gesamtgesellschaftliche Wille zur SED-Aufarbeitung bis in die Gegenwart – am 20. Jahrestag der friedlichen Revolution und Selbstdemokratisierung in der DDR – in so unterschiedlichen und dennoch stark miteinander vernetzten Feldern wie Wissenschaft, Moral und Recht beobachten. So kam es etwa nicht nur an den Universitäten zu einem Forschungsboom. Eine Vielzahl von Akteuren und Institutionen waren daran beteiligt. Rund 2000 wissenschaftliche Vorhaben seit 1990 sind hierfür ein eindrucksvoller Beleg. 19 Jahre nach dem Mauerfall wurden weitaus mehr Forschungen über die DDR durchgeführt, als dies 1964 nach 19 Jahren NS-Forschung der Fall war. Die DDR wurde, wie es der Bonner Historiker Hans-Peter Schwarz formulierte, zur „Bonanza historiographischer Zeitgeschichtsforschung“.

Die SED-Aufarbeitung beschränkte sich aber keineswegs auf die Wissenschaft, wenn diese auch zweifellos wichtige Impulse für moralische Fragen der Aufarbeitung setzte. So endete mit der Revolution das „(Be)Schweigen der Opfer des sowjetischen Besatzungsregimes und der SED-Diktatur in Deutschland, das im Osten strikt verordnet worden war.“ Politisch rehabilitiert und partiell entschädigt wurde jene, die nach 1945 von den Sowjets oder der SED aus politischen, sozialen oder ökonomischen Gründen verfolgt worden waren. Voraussetzung dafür war die Öffnung der Akten. Insbesondere die Stasi-Akten, die ab Januar 1992 zugänglich wurden, machten es möglich, durch

Stasimitarbeit belastete Personen zu identifizieren. Opfer der Staatssicherheit erlangten Klarheit über ihr persönliches Schicksal, die Durchherrschaft der DDR-Gesellschaft durch die Staatssicherheit wurde dokumentiert. Jedoch verlief die Debatte insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu MfS-zentriert. Die Folge war, dass die strukturelle Verantwortung der SED für die Entwicklung in der DDR in der öffentlichen Debatte oft in den Hintergrund trat.

Gleichzeitig trat 1992 das SED-Unrechtsbereinigungsgesetz in Kraft, das seitdem mehrfach novelliert wurde. Aber erst im Juni 2007 beschloss der Deutsche Bundestag die Einführung einer Sonderrente für Opfer der SED-Diktatur, die länger als sechs Monate inhaftiert waren und eine bestimmte Einkommensgrenze unterschreiten. Kritiker der Entstehung und Praxis jener Unrechtsbereinigung machen geltend, dass diese ein Beispiel dafür sei, dass im öffentlichen Gedenken des vereinigten Deutschland SED-Opfer als „Opfer zweiter Klasse“ behandelt werden.

Die Anerkennung und Entschädigung von Leid und Unrecht ist die eine, Fragen der politischen Strafverfolgung die andere Seite der juristischen Auseinandersetzung mit der SED-Diktatur. Das Wort der prominenten Bürgerrechtlerin Bärbel Bohley, „Wir wollten Gerechtigkeit und bekamen den Rechtsstaat“, verdeutlicht das Unverständnis, das einstige Gegner oder Leidtragende des SED-Regimes den oft schleppenden Prozessverläufen angeklagter Mitglieder des Politbüros und gegen die Todesschützen der DDR-Grenztruppen entgegenbrachten. Jedenfalls gab es in der Bundesrepublik Deutschland nach 1990 keine „Siegerjustiz“, wie von ehemaligen SED-Funktionsträgern so oft behauptet wird. Gerade das Verfahren gegen den einstigen Minister für Staatssicherheit, Erich Mielke, zeigt die Grenzen von Möglichkeiten, Verbrechen in der Diktatur strafrechtlich zu ahnden. Der bundesrepublikanische Rechtsstaat hat allen menschlich nachvollziehbaren Versuchungen widerstanden, offensichtliches Unrecht auch ohne gesetzliche Grundlage zu ahnden.