

Diemut Majer

Ein halbiertes Rechtsstaat für Ostdeutschland?

Unterschiedliche Kriterien bei der Überprüfung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR*

Vorbemerkung

Der Einigungsvertrag vom 31. 8. 1990 (BGBl. II 1990, 885) hat sich hinsichtlich des öffentlichen Dienstes für die *Funktionsfortsetzung* entschieden. Das öffentliche Leben soll – mit Hilfe zahlreicher Übergangsbestimmungen – möglichst reibungslos fortgeführt werden. Hinsichtlich des Personals ist ebenfalls Kontinuität vorgesehen: Aus sozialstaatlichen Gründen bleiben die bisherigen Bediensteten der öffentlichen Verwaltung vorläufig im Amt mit Ausnahme der Richter und Staatsanwälte im ehemaligen Ost-Berlin. *Verwaltungspolitisch* gesehen hat der Einigungsvertrag zum Ziel, den weitgehend überbesetzten Verwaltungsapparat in den Behörden, Schulen und Hochschulen abzubauen.¹ In *politischer* Hinsicht schließlich hat der Einigungsvertrag *das Ziel*, neue demokratisch-rechtsstaatliche Strukturen in der ehemaligen DDR aufzubauen, die wiederum Rechtsbewußtsein und Akzeptanz des Grundgesetzes voraussetzen. Die Schaffung eines »gemeinsamen Rechtsbewußtseins«² ist eine der wichtigsten Aufgaben des Einigungsvertrags. Dieses muß aber nicht nur in der Bevölkerung, sondern vor allem und zuerst bei den rechtssetzenden und -anwendenden Gewalten, d. h. in Verwaltung und Justiz vorhanden sein.

Ob das letztgenannte Ziel bei vorläufig prinzipieller Fortführung der Verwaltung mit dem *alten* Personal erreicht werden kann, ist zweifelhaft. Denn der Einigungsvertrag sieht zwar eine *Überprüfung* des gesamten Verwaltungspersonals vor, ist aber einerseits zu eng, andererseits zu unbestimmt gefaßt. Die Überprüfungspraxis, z. B. hinsichtlich der Richter und Staatsanwälte der ehemaligen DDR,³ aber auch anderer

* Stand: 15. 2. 1992.

1 Zu diesem Zweck sieht der Einigungsvertrag zwei Möglichkeiten vor: einmal Übergang der jeweiligen Einrichtungen auf den Bund oder die Länder. Ist dies nicht der Fall, wird das Ruhen der Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten für maximal 6 Monate, beginnend mit dem 3. 10. 1990, angeordnet (Art. 13 Abs. 2 Einigungsvertrag, Anl. I Kap. XIX, Sachgebiet A, Abschnitt III, Ziff. 1 Abs. 2 und 3). Dem Abbau dient auch die sog. Bedarfskündigung, wonach einem Arbeitnehmer ordentlich gekündigt werden kann, wenn er wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbar ist oder seine bisherige Beschäftigungsstelle ersatzlos aufgelöst wird oder bei Eingliederung in eine andere Dienststelle eine Verwendung nicht mehr möglich ist (a. a. O. Abs. 4).

2 So der sächsische Justizminister Heitmann auf einer Veranstaltung der Justizministerkonferenz am 27. 1. 1991 in Karlsruhe.

3 Vgl. D. Majer, Die Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten in der ehemaligen DDR, ZRP 1991, S. 171 m. w. Nachw.; dies., Verfassungstreue und Schuldenfreiheit, DRiZ 10/1991, S. 349 ff.; vgl. zu dem Thema ferner: Volker Busse, Herausforderungen für den Rechtsstaat nach Schaffung der deutschen Einheit, ZRP 1991, S. 332–336; Timm Starke, Überprüfung von Rechtsanwälten auf »Stasi-Vergangenheit«, ZRP 1991, S. 366–370; Klaus-Martin Groth, Das Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kritische Justiz 1991, S. 168–184; Wolfgang Behlert, Organisation und sozialer Status der Richter und Rechtsanwälte in der DDR, Kritische Justiz 1991, S. 184–197; »Die Scharfmacher sind längst nicht mehr in der Justiz«, Interview mit Rolf Henrich, DRiZ 1991, S. 299–304; Peter Marqua, Zusammenarbeit – Vergangenheitsbewältigung, DRiZ, 1991, S. 414; Rudolf Wassermann, DDR-Richter als Instrument des SED-Regimes, DRiZ 1991, S. 438–445; Michael Bohlander, Hexenjagd – oder: Rechtsbeugung durch Verletzung überpositiven

Angehöriger des öffentlichen Dienstes, zeigt zudem, daß eine einheitliche Auslegungs- bzw. Prüfungspraxis weder auf Bundes-, noch auf Landesebene besteht. Diese unterschiedliche Praxis soll im folgenden erläutert werden.

I. Die Bestimmungen des Einigungsvertrags

1. Die Bestimmungen über die politische Überprüfung der Justiz- und Verwaltungsangehörigen der ehemaligen DDR (soweit deren Beschäftigungsstellen auf die Bundes- bzw. Landesbehörden übergegangen sind), sind nicht als »Überprüfungsbestimmungen« formuliert, sondern in die Begriffe des allgemeinen Arbeits- bzw. öffentlichen Dienstrechts gekleidet. Zunächst sieht der Einigungsvertrag ordentliche Kündigungen von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst vor, falls diese den *Anforderungen* des Art. 33 Abs. 2 GG (Eignung, fachliche Qualifikation) nicht entsprechen.⁴ Der Tatbestand der politischen Säuberung beschränkt sich auf ein *außerordentliches Kündigungsrecht* für diejenigen, die »für« das ehemalige Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit »tätig waren« oder »gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit, insbesondere gegen die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 gewährleisteten Menschenrechte« oder »die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 enthaltenen Grundsätze« verstoßen haben. Zugleich enthält diese Bestimmung das rechtsstaatliche Prinzip der Einzelfallprüfung. Ein Festhalten am Arbeitsverhältnis muß aus den genannten Gründen als eindeutig »unzumutbar« erscheinen.^{4a} Die Mitgliedschaft in der SED und/oder in von ihr abhängigen Organisationen und/oder die Wahrnehmung hervorgehobener Funktionen in ihnen sind im Einigungsvertrag selbst *nicht als belastend* genannt.

2. Diese Bestimmungen sind weitaus schwächer, aber auch differenzierter als die Bestimmungen der Entnazifizierung gefaßt. Diese gingen auf der Grundlage der US-Direktive JCS 1067 vom 10. 5. 1945 zwar auch von der prinzipiellen Fortführung der öffentlichen Dienste aus, jedoch nur hinsichtlich der *Einrichtungen* selbst, nicht hinsichtlich des *Personals*. Dieses sollte vielmehr, von den unteren Ebenen abgesehen, ausgetauscht und durch demokratische Kräfte aus dem Kreis unbelasteter Personen und von Widerstandskämpfern ersetzt werden. Nicht behelligt wurden die Bereiche Bürokratie, Militär, Wirtschaft, die den Nationalsozialismus gestützt hatten. Es sollten nur die *unmittelbaren NS-Täter* ausgeschaltet werden. Die (westlichen) Alliierten glaubten, ausgehend von ihrer eigenen Tradition, mit allen Kräften, die *nicht* ausgesprochen NS-treu waren, die Demokratie aufbauen zu können, eine Auffassung, an der die Entnazifizierung im ursprünglich geplanten Sinne (einer demokratischen Erneuerung) später scheitern sollte. Als belastet, d. h. als zu entlassende Personen wurden in allen Besatzungszonen alle NSDAP-Funktionäre, Mitglieder der Führungskorps der Gestapo, der SS und des SD (die im Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozeß zu verbrecherischen Organisationen erklärt worden waren), sowie alle Personen, die auf sonstige Weise das NS-Regime gestützt hatten,

Rechts?, DRiZ 1991, S. 445–448; Helmut Schulze-Fielitz, Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vorrechtsstaatlichen Vergangenheit, DVBl. 1991, S. 893–906, jeweils m. w. N. Thilo Weichert, Überprüfung der öffentlichen Bediensteten in Ostdeutschland, KJ 4/1991, S. 457 ff. mit umfass. Nachweisen.

⁴ Einigungsvertrag a. a. O. Abs. 4. Der Begriff Befähigung, der in Art. 33 Abs. 2 GG ebenfalls genannt ist, ist im Einigungsvertrag nicht enthalten.

^{4a} a. a. O. Abs. 5.

bezeichnet.⁵ Da hiervon in den gehobenen Positionen der Verwaltung und Justiz 80–90% betroffen waren, kam dies einem fast völligen Abbau⁶ in Justiz und Verwaltung gleich. Von diesen *Intentionen* der Alliierten ist die *spätere* Entwicklung der Entnazifizierung zu unterscheiden. Diese führte dazu, daß die genannten Bestimmungen durch die alliierte Gesetzgebung durch eine Aufsplitterung des Kreises der Belasteten in Hauptschuldige, Belastete, Minderbelastete und Mitläufer erheblich verwässert wurden. Dem folgte auch die auf Drängen der Alliierten (Kontrollratsdirektive Nr. 24 vom Januar 1946) seit 1946 praktizierte deutsche Gesetzgebung (Gesetz zur Befreiung vom Nationalsozialismus vom 5. 3. 1946), die dazu führte, daß (mit Ausnahme der damaligen SBZ) wieder bis zu 80–90% des ehemaligen Personals im NS-Staat übernommen wurde. Dies entsprach exakt dem Prozentsatz der NSDAP-Mitglieder im NS-Staat.⁷

Festzuhalten ist jedenfalls, daß die Bestimmungen ziemlich »grobe Raster« darstellten, aber doch einigermaßen klar gefaßt waren. Spitzeldienst für die Gestapo, insofern vergleichbar mit der »Stasi«-Bestimmung des Einigungsvertrags, wurden in der Entnazifizierung nicht als Belastungsgrund genannt. Dies hatte faktische, aber auch politische Gründe. Es war bekannt, daß ein Heer von Spitzeln in der Verwaltung selbst, aber vor allem in der Bevölkerung, von Hausfrauen über Rentner, Angestellte, damalige »Blockwarte«-Spitzel bis hinein in die Familien für die Gestapo gearbeitet hatten. Nur wenige Denunzianten sind nach dem Krieg vor Gericht gestellt worden, doch wollten die Alliierten eine Aufspürung der Spitzel offensichtlich nicht, sei es, weil dies ihre Kräfte überstiegen hätte, sei es, weil sie sich den »Abgrund« an Spitzeldiensten in der Bevölkerung für die Gestapo nicht vorstellen konnten; nur wenige sind vor Gericht gestellt worden, z. B. die Frau, die den Oberbürgermeister von Leipzig, Carl Goerdeler, nach dem Scheitern des Attentats auf Hitler am 20. 7. 1944 verraten hatte, als er auf der Flucht war. Die Gestapo-Karteien waren zudem auch zum großen Teil vernichtet. Soweit sie erhalten waren, wurden sie von den Alliierten unter Verschuß genommen und sind *bis heute* nicht zugänglich, weil, wie die wenigen Veröffentlichungen zeigen, sich unter den Denunzianten zahlreiche Personen befanden, die später im öffentlichen Leben eine wichtige Rolle (sic!) spielen sollten.⁸ Anders der Einigungsvertrag, der einerseits »Tätigkeit für« die Stasi als außerordentlichen Kündigungsgrund aufführt, weil diese von den vertragsschließenden Parteien als (besonders) menschenverachtende und rechtsstaatswidrige Organisation betrachtet wurde, andererseits die zahlreichen Verstrickungen von Funktionsträgern in den SED-Staat nicht ausdrücklich benennt. Sie sind in den o. a. Vorschriften zur *ordentlichen* Kündigung wegen mangelnder persönlicher Eignung »versteckt«, somit normativ nicht festgelegt, sondern dem Beurteilungsspielraum der Beschäftigungsbehörden unterworfen, die in verschiedenen internen Richtlinien ih-

5 Nach dem Ergebnis der Bearbeitung der entsprechenden Fragebogen in der Westzone waren bis 1946 folgende Ergebnisse festgehalten:

19% waren zwingend zu entlassen, bei 7% wurde die Entlassung empfohlen, bei 25% die Entlassung anheimgestellt, bei 49% keine Anzeichen für NS-Aktivitäten und 0,4% konnten Widerstand nachweisen. Insgesamt waren also 50% der Bewerber mehr oder weniger durch den NS-Staat belastet. Die Durchführung der Bearbeitung erfolgte nicht allein durch alliierte Dienststellen, sondern durch sog. Personalkommissionen, die aus nicht Belasteten, aus Emigranten und Widerstandskämpfern bestanden und unter alliierter Aufsicht arbeiteten.

6 Die höheren Funktionsträger waren zudem (in der US-Besatzungszone sowie in der damaligen SBZ) schon vor Erlass der alliierten Bestimmungen 1946 aufgrund der Direktive JCS 1067 beim Einrücken der Alliierten aus dem Amt entfernt und in Lagern interniert worden.

7 Vgl. im einzelnen B. Diestelkamp, Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, JuS 1981, S. 488 ff. [489].

8 Vgl. Walter Otto Weyrauch, Gestapo-V-Leute. Tatsachen und Theorie des Geheimdienstes. Untersuchungen zur Geheimen Staatspolizei während der Nationalsozialistischen Herrschaft, Frankfurt/Main 1989.

ren Niederschlag gefunden haben. Die Tatsache, daß der Einigungsvertrag »nur« Stasi-Tätigkeit, nicht aber (analog der Entnazifizierungsgesetzgebung) Mitgliedschaft und Funktionen in der SED und vergleichbaren Organisationen/Blockparteien als Belastung nennt, ist an sich inkonsequent, weil, wie die tatsächlichen Verhältnisse in der ehemaligen DDR und die Aussagen von Betroffenen zeigen, die SED und ihre Funktionäre (vor allem auf Kreis- und Bezirksebene) die »eentlichen« Machthaber und die Stasi-Stellen mehr oder weniger von ihr abhängig waren. Dies steht im Gegensatz zu der die Medien derzeit beherrschenden Ansicht, die Stasi-Verstrickungen seien die »eentlichen« Belastungen. Die unterschiedliche Gewichtung hängt damit zusammen, daß die bisher aufgedeckten Verbrechen der Staatssicherheitsstellen die damaligen Vertragsparteien bewogen haben dürften, *diese* Tatbestände und nicht die allgemeinen Funktionen im Machtapparat der SED im Einigungsvertrag als ausdrücklichen Kündigungsgrund zu benennen.

II. Normative Maßstäbe für die Überprüfungen

1. Die Auslegung der Bestimmungen des Einigungsvertrags im Hinblick auf Verstrickungen im SED-Apparat unterliegt, wie ausgeführt, mangels normativer Regelung der Auslegung der Behörden, und zwar sowohl im Hinblick auf den (ordentlichen) Kündigungsgrund (mangelnde »persönliche Eignung«) wie hinsichtlich des außerordentlichen Kündigungsgrundes, »Tätigkeit für« das ehemalige Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit.

Eine scheinbare Ausnahme bildet das nach dem Einigungsvertrag in Teilen direkt fortgeltende⁹ Richtergesetz der DDR vom 5. 7. 1990 (GBl. I, S. 637) und die auf *seiner Grundlage* am 22. 7. 1990 von der DDR-Volkskammer erlassene »Ordnung über die Bildung und Arbeitsweise der Richterwahlausschüsse« (GBl. I, S. 904)¹⁰ Danach amtieren die Richter der ehemaligen DDR (mit Ausnahme der Richter im ehemaligen Ost-Berlin) vorläufig als »ermächtigte« Richter weiter (für Staatsanwälte gilt Entsprechendes), müssen sich jedoch für die endgültige Übernahme in den Justizdienst wie jeder westdeutsche Bewerber einem Auswahlverfahren unterziehen. Nach § 5 der »Ordnung ...« vom 22. 7. 1990 waren Kriterien für die Neueinstellung die »Treue zum freiheitlichen, demokratischen, föderativen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaat«, die »moralische und politische Integrität«, die »fachliche Eignung und Fortbildungsbereitschaft« sowie »berufsethische Eigenschaften«. In jedem Fall sollte eine Einzelfallprüfung erfolgen; davon gehen auch die internen Länderrichtlinien zur Ausführung dieser Bestimmungen aus.

Es zeigt sich jedoch, daß diese – normativen – Kriterien von ihrer Anlage und der Praxis her zur Überprüfung, die inzwischen (seit Ende 1991) fast abgeschlossen ist, unbrauchbar oder nur wenig geeignet sind. Auf den erstgenannten Gesichtspunkt ist vielfach hingewiesen worden,¹¹ jüngst wieder vom Vizepräsidenten des BVerfG, E. G. Mahrenholz, auf dem Deutschen Richtertag 1991.¹² Für in rechtsstaatlichen Verhältnissen aufgewachsene Richter seien diese Voraussetzungen selbstverständlich,

⁹ Anl. I, Kap. III, Sachg. A., Abschnitt III, Ziff. 8 Maßgabe o.

¹⁰ Deren Rechtscharakter ist umstritten. Jedenfalls stellt sie kein formliches Gesetz dar.

¹¹ Vgl. z. B. H. Roggemann, Richterwahl und Rechtspflege in den neuen Ländern, NJW 1991, 456 ff.; Majer, Die Überprüfung von Richtern ..., ZRP 1991, S. 163 ff. mit zahlr. Nachw.; SPIEGEL 14. 4. 1991 m. N.

¹² Justiz – Eine unabhängige Gewalt? Festvortrag zum 15. Deutschen Richtertag, DRiZ 12/1991, S. 432 ff., 437.

für Richter aus der ehemaligen DDR taugten sie nicht, denn wie hätten »Treue zum freiheitlichen ... Rechtsstaat«, »moralische und politische Integrität« und »berufsethische Eigenschaften« im DDR-System entwickelt und bewährt werden können? Mahrenholz fordert »klare« und »gesetzliche« Kategorien, hält also den § 5 somit keineswegs für ausreichend.

Hinzu kommt, daß, selbst wenn solche Begriffe verwendbar wären, es an einer einheitlichen Auslegungspraxis fehlt. Die Landesjustizverwaltungen, die für die Überprüfung der Richter zuständig sind, haben sich auf solche gemeinsame Auslegungskriterien nicht geeinigt; dem Bundesjustizministerium sind mangels Zuständigkeit die Hände gebunden. Jedes Land kann somit seine eigenen Auslegungsmaßstäbe entwickeln. Erst anlässlich des »Falles Junge«, einer Ostberliner Richterin, die Mitglied der PDS ist, kündigten die Justizminister – zu spät – ein »einheitliches Vorgehen« an (Januar 1992)¹³. Die Richterin war vom Richterwahlausschuß und der Senatorin für Justiz vorgeschlagen, vom Berliner Senat aber wegen ihrer Mitgliedschaft nicht ernannt worden. Die Ablehnung der Ernennung ist rechtlich zweifelhaft, da die PDS keine verbotene Partei ist. (Ein gerichtliches Verfahren ist anhängig.) Daß es hier zu Konflikten kommen würde, war absehbar; schon früh wurde, auch im Schrifttum¹⁴, auf die Problematik hingewiesen. Wie sich das »einheitliche« Vorgehen der Justizminister gestalten soll, ist unklar, da nur die Fragebögen von Berlin und Brandenburg die Frage nach der PDS-Mitgliedschaft enthalten, was rechtlich schon früh auf Zweifel stieß^{14a}.

Die Praxis der Auslegung des § 5 der o. g. »Ordnung ...«, die sich in den Richterfragebögen der einzelnen Länder niederschlägt, ist bisher denn auch durchaus unterschiedlich.¹⁵

¹³ Vgl. FAZ vom 11. 2. 1992.

¹⁴ Roggemann, (Fn. 11).

^{14a} a. a. O.

¹⁵ Die Unterschiede liegen, abgesehen von anderen Unzulänglichkeiten wie datenschutzrechtlich bedenklichen Auskunftsverlangen, dem Fehlen weiblicher Bezeichnungen oder der veralteten Zuordnung der ehemaligen »Ostblockländer« zu den Ländern mit »besonderem Sicherheitsrisiko«, hierbei weniger in der Formulierung (mit der Ausnahme von Brandenburg) als in dem *Umfang* der Fragen und in der *Gewichtung* der einzelnen Faktoren (Antworten), die ebenfalls nirgends normativ festgelegt ist. Es gibt Fragebogen, die sich mit wenigen Fragen begnügen, wie Berlin und Brandenburg, aber auch solche wie Sachsen-Anhalt und Thüringen, die das *gesamte* politische, auch *wirtschaftliche Vorleben* der Bewerber und *zusätzlich* das des Ehegatten/Lebenspartners erforschen – davon viele Fragen, die unter dem Gesichtspunkt des auch hier geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht ohne Bedenken sind. Hinsichtlich der materiellen Kriterien Verfassungstreue und »fachliche Eignung« begnügen sich die Fragebogen mit dem Versprechen zur Fortbildungsbereitschaft und Erklärungen zur Verfassungstreue. Die »berufsethischen« Eigenschaften werden nicht abgefragt, weil der Streit nach wie vor offen ist, ob bei grundsätzlicher Affiliation der DDR-Justiz zum Staat (dazu R. Wassermann, DDR-Richter als Instrument des DDR-Regimes, DRiZ 12/1991, S. 438 m. w. N.) die Richter doch so etwas wie Unabhängigkeitsgefühl entwickelt haben, jedenfalls in der Reformphase seit etwa 1974.

Nur bei dem Kriterium »moralische und politische Integrität« werden die Fragebogen konkreter und enthalten Fragen zur Stasi-Mitarbeit und SED-Mitgliedschaft und ggf. Funktion in der SED und/oder in den von ihr abhängigen Institutionen (z. B. FDGB, FDJ, GST) sowie Mitgliedschaft und Funktionen in den damaligen Blockparteien. Es zeigt sich aber, daß diese Fragen oft noch zu wenig präzise sind, um die o. g. Richterqualifikationen richtig zu erfassen.

Abdruck der Richterfragebogen bei Mayer, Verfassungstreue und Schuldenfreiheit, DRiZ 10/1991, S. 349 ff. Der Richterfragebogen von Mecklenburg-Vorpommern ist dort noch nicht enthalten. Er lautet in den hier wesentlichen Passagen:

»1. Haben Sie jemals offiziell oder informell, hauptamtlich oder auf *andere Art und Weise* (Hervorheb. d. Verf.) mit dem Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zusammengearbeitet? Wenn ja, in welcher Weise, wann und wo? 2. Haben Sie sich gegenüber dem Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit oder einer anderen Behörde der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik verpflichtet, Sonderaufträge auszuführen? Wenn ja: In welcher Weise, wann und wo? 3. Hatten sie vor dem 9. November Mandate oder Funktionen in politischen Parteien (SED oder Blockparteien) oder Massenorganisationen (z. B. FDGB, FDJ, GST, DFD, DSF) oder für sie inne? Wenn ja, welche Funktionen, Mandate oder Stellungen? Wann, wo? Erstellen Sie eine Übersicht. (Gegebenenfalls gesondertes Blatt verwenden). 4. Welche Tätigkeiten haben

Der weitere Gang der Praxis, wie sie in der Auswertung der Fragebögen zutage tritt, zeigt eine im Gegensatz zu den Beteuerungen der politisch Verantwortlichen als recht pauschal empfundene Durchführung der Prüfungsverfahren,¹⁶ die auch hierzulande auf Kritik stößt.¹⁷

Wie in der Praxis die Auswertung erfolgt und zur Ablehnung führen kann, zeigt eine Vorladung eines Justizministeriums zur Anhörung vom August 1991 an den Direktor eines ehemaligen Kreisgerichts, in der verschiedene Vorwürfe aus der Beantwortung des Fragebogens zusammengestellt und dem Bewerber vorgehalten werden: So werden ihm u. a. das Fehlen von Personalakten, eine Teilnahme an »Führungskaderlehrgängen« 1970–1974 sowie ein Fernstudium 1979/80 an der Bezirksparteischule Neubrandenburg und das Nichtaufbewahren von Personalakten zum Vorwurf gemacht sowie Zweifel geäußert, ob der Bewerber *künftig* als Richter geeignet ist.¹⁸

Die Nichteignung des Bewerbers wird in diesem Schreiben anhand der Angaben des Bewerbers *vermutet*. Damit wird die Beweislast »umgekehrt«: Die vom Einigungsvertrag geforderte Einzelfallprüfung führt in der Praxis anscheinend dazu, daß bei Zweifeln nicht die Einstellungsbehörde die Nichteignung des Bewerbers, sondern dieser seine Eignung beweisen muß. Dieser Beweis umfaßt zwei Stufen: Einmal muß der Bewerber etwaiges *früheres Engagement* für den SED-Staat entkräften (was angesichts der Funktion der Justiz, aber auch der aktiven Mitwirkung vieler Richter in SED-Organisationen oft gar nicht möglich sein wird), ferner seine *künftige Verfassungstreue* als Richter unter der Geltung des GG dartun. Beides gehört untrennbar

Sie im Bereich der Justiz ausgeübt? ... 5. Waren Sie als Richter oder Staatsanwalt im politischen Strafrecht tätig? Wenn ja, in welcher Weise, wann und wo?»

¹⁶ Vgl.: Betrifft Justiz 1991, S. 27 ff., 30.

¹⁷ Mahrenholz, (Fn. 12), S. 437.

¹⁸ Es heißt in dem Schreiben des Justizministeriums u. a.:

»Sehr geehrter Herr ...»

Sie haben bei mir einen Antrag auf Übernahme als Richter auf Probe nach Anlage I, Kapitel III, Sachgebiet A, Abschnitt III, Nr. 8, Maßgabe o) des Einigungsvertrages in Verbindung mit der Ordnung über die Bildung und Arbeitsweise der Richterwahlausschüsse vom 22. 7. 1990 (GBl. DDR I, S. 904) sowie dem Richtergesetz der DDR vom 5. 7. 1990 (GBl. DDR I, S. 637) gestellt ...

Nach meiner bisherigen Beurteilung kann ich Ihnen eine Übernahme als Richter auf Probe nicht in Aussicht stellen.

Die an Ihrer Eignung bestehenden Zweifel sind derzeit nicht ausgeräumt. Daher ist eine positive Prognose, daß Sie den an einen Richter zu stellenden Anforderungen genügen werden, nicht möglich.

Sie sind seit 1966 Richter, und wurden im Jahr 1966 zum Direktor des Kreisgerichtes ... ernannt. Im Jahre 1975 wurden Sie Obergerichter am Bezirksgericht ... Dort waren Sie Vorsitzender des 2. Strafsenates und Vizepräsident/Stellvertreter des Direktors für Strafrecht. Im Jahre 1983 wurden Sie für ein halbes Jahr mit der Leitung der Abt. Inspektion am Bezirksgericht beauftragt.

Neben Ihrer richterlichen Tätigkeit haben Sie in den Jahren 1970 sowie 1974 an Führungskaderlehrgängen teilgenommen und 1979/80 ein Fernstudium an der Bezirksparteischule Neubrandenburg absolviert.

Aufgrund des darin zum Ausdruck kommenden Engagements für das seinerzeit herrschende System habe ich Zweifel, ob Sie unter der Geltung des Grundgesetzes als Richter geeignet sind.

Bei der Prüfung der persönlichen – aber auch fachlichen – Eignung sowie der Ausräumung bestehender Zweifel bin ich wesentlich auf die Personalakte und die darin enthaltenen Unterlagen angewiesen. Die Personalakte gibt Aufschluß über den Werdegang und die dienstlichen Leistungen. Ohne diese Unterlagen ist eine sachgerechte Beurteilung in aller Regel nicht möglich.

In Ihrem Fall ist die Personalakte zwar umfangreich, aber dennoch unvollständig. Sie enthält aus der Zeit vor der Wende bis auf eine Beurteilung als Richterpraktikant aus dem Jahre 1960 sowie einer Leistungseinschätzung aus dem Jahre 1988, die im wesentlichen Bezug auf das Vorjahr nimmt, keinerlei Beurteilungen, die einen Aufschluß über Ihr berufliches, politisches oder gesellschaftliches Engagement vermitteln könnten. Auch fehlen alte Lebensläufe und Personalbogen. Ihre seit 1960 währende Berufstätigkeit läßt sich insoweit nicht nachvollziehen. Ihnen sind im Zuge der durchgeführten Personalaktenbereinigung Anfang 1990 die entnommenen Unterlagen ausgehändigt worden. Daß Sie sie nach Ihren eigenen Angaben nicht aufbewahrt haben und damit die notwendigen Feststellungen nicht mehr möglich sind, konnte zu Ihren Lasten gehen.

Im Rahmen einer persönlichen Anhörung gebe ich Ihnen Gelegenheit, zu Ihrem Antrag und den für die Entscheidung in Betracht kommenden Gesichtspunkten Stellung zu nehmen.

zusammen: Denn wenn die erste Hürde nicht genommen wird, stellen die Behörden in der Regel i. S. einer prima-facie-Vermutung eine negative Prognose. Frühere »Sünden« können somit offenbar nicht kompensiert werden, eine Änderung der Einstellung des Bewerbers wird dem Bewerber nicht zugetraut bzw. nicht akzeptiert/geglaubt. Dies ist höchst widersprüchlich, da die erste Hürde oftmals, wie ausgeführt, nicht zu nehmen ist, und damit erst recht die zweite Hürde nicht überwunden werden kann. Entspricht dies der erforderlichen Einzelfallprüfung, die, wie auch von politischer Seite immer wieder beteuert wird, Berücksichtigung der damaligen DDR-Verhältnisse fordert?¹⁹ Selbst Fachleute, die mit den Überprüfungen befaßt sind, räumen ein, daß hier viele Ähnlichkeiten mit den früheren sog. Extremistenüberprüfungen bestehen.

2. Formalrechtlich gesehen, handelt es sich sowohl bei dem Begriff »mangelnde persönliche Eignung« wie dem der »Tätigkeit für« das ehemalige MfS im Einigungsvertrag um sog. unbestimmte Rechtsbegriffe, bei deren Auslegung die Verwaltung einen sog. Beurteilungs- und Ermessensspielraum hat, der prinzipiell gerichtlicher Kontrolle, zumindest auf Ermessensmißbrauch, unterliegt. Konkret bedeutet dies, daß auch die von den Behörden herangezogenen *Kriterien* für die Auslegung dieser Begriffe der Kontrolle der Gerichte zugänglich sind. Zuständig sind allerdings – mangels vergleichbarer Beamtenverhältnisse in der ehemaligen DDR – nicht die Verwaltungs-, sondern die Arbeitsgerichte. Letztlich wird einmal das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen.

Die Kriterien und Maßstäbe für die Überprüfung sind sehr unterschiedlich. Einigkeit scheint bei den Einstellungsbehörden insofern zu bestehen, als nicht die Maßstäbe der Betroffenen oder der damaligen DDR-Stellen, sondern eine »objektivierte« Betrachtung aus heutiger Sicht, freilich unter Einbeziehung der DDR-Verhältnisse, ausschlaggebend sein muß. Die Auffindung »objektiver« Kriterien begegnet freilich Schwierigkeiten, weil es hierfür keinerlei Vorbilder oder Anlehnung in anderen Bestimmungen gibt. Maßgeblich sind demnach nicht eigentlich rechtliche Kriterien, sondern historische Erfahrung, die Beurteilung der SED insgesamt, freilich auch die Tatsache, daß die Menschen in diesem Staat leben und sich in ihm einrichten mußten. Infolgedessen soll, ähnlich wie in der Entnazifizierung, die »einfache« Mitgliedschaft in der Staatspartei (SED) noch nicht zum Mangel der »persönlichen Eignung« (und damit zur Kündigung) führen können, sondern bestimmte herausgehobene Funktionen und Einzelfallprüfung müssen hinzutreten. Einen *Kriterienkatalog* für solche »herausgehobenen« Funktionen gibt es jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, nicht. Wichtig ist aber, darauf hinzuweisen, daß nach dem Einigungsvertrag eine ordentliche Kündigung auch bei Erfüllung der Kriterien nicht zwingend, sondern nur »zulässig« ist, d. h. bei Abwägung aller Umstände auch unterbleiben kann; auch insofern gibt es keinerlei Abstimmung zwischen Bund oder Ländern.

Noch schwieriger ist die Frage nach dem Kriterium des Merkmals »Tätigkeit für« den Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR. Schon der Begriff »Tätigkeit« ist schillernd: Heißt dies »Zusammenarbeit« (intensiv und/oder über längere Zeit)? Ist dies gleichbedeutend mit »Mitarbeit«? Oder zählen dazu auch schon bloße »Kontakte« (einmaliger/mehrmaliger Art)? Was sind »Kontakte«? (Telefongespräche? persönliche Gespräche? schriftliche Kontakte?). Wo liegt der Unterschied zur Zusammenarbeit/Mitarbeit?

Schwierig ist vor allem die Festlegung des *Maßstabs*: Legt man objektive, an den

¹⁹ So wäre zu klären, für wen solche »Führungskaderlehrgänge« veranstaltet wurden, ob Teilnahme obligatorisch war, was Inhalt und Ziel der Lehrgänge war, etc. Viele der SED-Aktivitäten standen, wie Zeitzeugen von Schulungen berichten, mehr oder weniger auf dem Papier, vieles »schliff sich ab«.

damaligen Verhältnissen orientierte Kriterien an (d. h. nicht das subjektive Empfinden ehemaliger Stasi-Zuträger), mußte davon ausgegangen werden, daß *jede Auskunft* im Einzelfall, jedes Gespräch, jeder Bericht irgendwie im Interesse der Stasi war. In einem totalitären, nach außen weithin abgeschotteten Staat, dessen Geheimdienst selbst weitgehend abgeschottet war,²⁰ mußte jeder Bericht von der »Außenwelt« nützlich sein. Daß dies nicht richtig sein kann, liegt auf der Hand, weil es dann, wie der stellvertretende Vorsitzende der SPD, Wolfgang Thierse, jüngst feststellte, 18 Millionen Stasi-Zuträger geben müßte, weil in Staaten dieser Art alle Personen dem (potentiellen) Zugriff oder Informationsbedürfnis der Staatssicherheit in welchem Bereich auch immer – sozialer, kommunaler, betrieblicher, kirchlicher, staatlicher Art – unterlagen.

Schließlich bereitet auch die Beurteilung der *Intensität* der »Tätigkeit für« die Staatssicherheit Schwierigkeiten. Eine längere Zusammenarbeit kann, formal gesehen, »nichtssagend« gewesen sein, ein kurzer Kontakt sehr intensiv. Das Nächstliegende war für die Verwaltungspraxis, zunächst von der formellen Zugehörigkeit zum Stasi-Apparat auszugehen und diese zu sanktionieren – und somit, wie seinerzeit die Entnazifizierung, auf die Organisationszugehörigkeit abzustellen.²¹ Das eigentliche Problem bildet jedoch die Definition des Begriffs »Tätigkeit für...« *außerhalb formeller Zugehörigkeit* zum Stasi-Apparat. Hier zeigt es sich, daß, noch mehr als bei dem Begriff: SED-Mitgliedschaft und herausgehobene Funktionen im SED-Staat, bei den Einstellungsbehörden z. T. ganz unterschiedliche Vorstellungen bestehen, die mit dem ursprünglichen Sinn und Zweck der Kündigungsklausel des Einigungsvertrags oft nicht mehr viel zu tun haben.

Einigkeit besteht in der Praxis zunächst nur darin, daß auch »Tätigkeit für« die Staatssicherheitsstellen *außerhalb* des MfS-Apparates als Indiz für eine Belastung wirken kann. Das wird mit der Bezeichnung »nebenamtliche« (im westdeutschen Sprachgebrauch), bzw. »informelle« (inoffizielle) Mitarbeit umschrieben. Bei letzterer handelt es sich hier um eine Kategorie, die die Staatssicherheit selbst verwendet hat. Grundlage war die »Richtlinie 1/79 für die Arbeit mit inoffiziellen Mitarbeitern (IM) und Gesellschaftlichen Mitarbeitern für Sicherheit (GMS) (GVS MfS 0008-1/79)« sowie die »Richtlinie 2/79 für die Arbeit mit inoffiziellen Mitarbeitern im Operationsgebiet (= Gebiet der alten Bundesrepublik, Amn. d. Verf.) (GVS MfS 0008-2/79)«, die über 100 Seiten umfassen²². Man könnte nun leicht den Vorwurf erheben, hier würden Kategorien des ehemaligen politischen Gegners übernommen, die in eine rechtsstaatliche Verwaltung »nicht paßten«. Dieser Vorwurf trifft bei der hier gebotenen objektiven Betrachtungsweise jedoch nicht zu. Denn nach den bisher bekannten Tatsachen aus der Gauck-Behörde, die alle Stasi-Akten zentral verwaltet, handelt es sich hier in der Regel um aktive Mitarbeit von einer bestimmten *Substantialität*. Merkmale dieser Tätigkeit waren: a) »Anwerbung« durch die Stasi selbst, b) Ausführung von ganz bestimmten Aufträgen (z. B. Ausspähung von Personen), c) eine gewisse *Intensität* und d) *Dauer* der Mitarbeit, e) geheime (konspirative) Tätigkeit. f) Ein weiteres Merkmal dieser (»informellen Mitarbeiter«) (IM) ist, daß, wie die Akten zeigen, in der Regel eine handschriftliche *Verpflichtungserklärung* abge-

20 Abgeschottet bis hin zu dem Maße, daß in einem früheren Stasi-Gebäude in Gosen bei Berlin, das jetzt ein Gasthaus der Humboldt-Universität ist, Filme aus dem Alltag der sog. kapitalistischen Staaten vorgeführt wurden, um die Stasi-Agenten auf das Leben im Ausland vorzubereiten.

21 Die Tatsache, daß es auch im Stasi-Apparat Reformkräfte gegeben hat, bleibt nach dieser Praxis unberücksichtigt, weil der Stasi-Apparat insgesamt als rechtsstaatswidrige Organisation betrachtet wird.

22 Das Kriterium »Tätigkeit für« gilt auch bei Personen, die nur formell auf den Beschäftigungslisten der Stasi standen, jedoch in anderen Bereichen (Hochschulen, Betrieben) tätig waren (sog. Offiziere im besonderen Einsatz) (OibE).

22a Abgedr. in Gill/Schroter, Das Ministerium für Staatssicherheit, Berlin 1991, S. 414 ff., 480 ff.

geben wurde (Fall Anderson). Hingegen ist das weitere Kriterium, das vielfach gefordert wird, Schädigung Dritter (durch Stasi-Mitarbeit),²³ sehr umstritten. Es würde wohl eine erhebliche Einschränkung des Begriffs »Tätigkeit für« die Stasi bedeuten und auch zu erheblichen Beweisschwierigkeiten (Begriff der Schädigung, Auffinden der Geschädigten, Art, Dauer, Ausmaß der Schädigung etc.) führen. Die Verwaltungspraxis fragt diese Momente denn auch nicht ab, mit Ausnahme der Bundesinnenverwaltung und der Hochschulverwaltungen.²⁴ Daß die Tätigkeit als sog. IM nicht Kontakte untergeordneter Art umfaßte, sondern nur Informanten von einer gewissen Bedeutung für die Stasi-Stellen betrafen, zeigt die Tatsache, daß diese Personen unter Decknamen geführt und Anfang 1990 (sechs Wochen nach der »Wende«) viele dieser Akten im Rahmen der »Aktion Reißwolf« (d. h. der planmäßigen Vernichtung der MfS-Akten, die nur durch die Bürgerkomitees gestoppt wurde) vernichtet wurden oder verschwunden sind, als sich der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik abzeichnete.

Es gibt jedoch offenbar eine weitere Kategorie von IM-Karteien, die zunehmend die Öffentlichkeit beunruhigt und zur Amtsenthebung zahlreicher prominenter Persönlichkeiten (z. B. des Rektors der Humboldt-Universität, Heiner Fink²⁵) geführt hat. Unter dieser Kategorie sammelten, soweit bekannt, die Stasi-Stellen auch Informationen, die ohne persönliche Erklärung und Unterschrift geliefert wurden, so daß die Betroffenen aus ihrer Sicht mit einigem Recht sagen können, daß sie ohne ihr Wissen in die IM-Kartei gekommen seien, und lediglich von »Verhören« oder »Gesprächen« mit der Stasi sprechen. Es handelt sich hier offenbar um Personen von für die Stasi-Stellen hervorgehobener Bedeutung, denen schriftliche Verpflichtungserklärungen nicht zugemutet wurden, z. B. im Bereich der Hochschulen, der Presse, der Kirchen usf. Nach den bisher bekannten Tatsachen setzte jedoch auch diese Aufnahme in die Stasi-Kartei dreierlei voraus: Einmal »konspirative« Tätigkeit (d. h. Geheimhaltung der Kontakte gegenüber Dritten), Initiative der Stasi, ferner Tätigkeit von einer gewissen Dauer und Intensität. Wenn z. B. der betreffende Stasi-Offizier zu einem Informanten, etwa einem Journalisten (auch der Westpresse), sagte, »die Sache bleibt unter uns, Sie wollen doch auch, daß die und die Informationen (politischer, persönlicher Art) an die richtige Stelle kommen« und »wir wollen uns regelmäßig treffen« und dies auch praktiziert wurde, waren die »Aufnahmekriterien« für eine Informationstätigkeit (auch ohne Verpflichtungserklärung) in die IM-Kartei erfüllt. Man kann davon ausgehen, daß die Betroffenen auf diesem Wege oft weit eher zur Mitarbeit bereit waren (Appell an Pflicht- und Verantwortungsgefühl, Vermittlung des Gefühls eigener Wichtigkeit etc.) als mit dem Verlangen persönlicher Verpflichtungserklärungen. Sobald aber die Geheimhaltungsabsprachen verletzt wurden, brach die Stasi die Kontakte von sich aus ab. So sind Fälle und Stasi-Berichte bekannt, in denen Pfarrer ihrer Kirchenleitung von entsprechenden Stasi-Angeboten Kenntnis gegeben hatten, dies der Stasi auch mitteilten, die dann die Kontakte jeweils sofort beendete, eine Praxis, die von Kirchenleitungen selbst (so z. B. vom früheren Bischof der thüringischen evangelischen Landeskirche, Leich²⁶) bestätigt wurde. Es ist eine offene Frage, ob dieser Personenkreis ohne Unterschrift dem Kreis der

23 So die Forderung des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt, Munch, für Abgeordnete, Süddeutsche Zeitung 17. 7. 1991, S. 6.

24 Die Fragen an das wissenschaftliche Personal der Hochschulen enthalten zahlreiche solche, den Begriff Stasi-Mitarbeit differenzierende Fragen.

25 Die Amtsenthebung Finks in seiner Eigenschaft als Rektor hat das Berliner Verwaltungsgericht in einer Eilentscheidung vom 28. 1. 92 im Ergebnis als nicht erfolgt, d. h. für rechtswidrig erklärt (vgl. FAZ-Meldung vom 29. 1. 92).

26 Vgl. FAZ-Meldung vom 4. 2. 92.

informellen Mitarbeiter *mit* Verpflichtungserklärung *gleichgestellt* werden soll. Es geht hier um Fragen der beruflichen Existenz, die für die Betroffenen von entscheidender Bedeutung sind, zumal im fortgeschrittenen Berufsalter. Sind diese Fälle denen der üblichen IM vergleichbar? Oder sind es andere, »minder schwere« Fälle? Welche Sichtweise ist maßgeblich? Die der Stasi-Stellen? Die Kenntnis oder Selbsteinschätzung der Betroffenen? Eine »objektive« – die wiederum die Verhältnisse der Stasi-Praxis berücksichtigen müsste? Die Unsicherheit in den jeweiligen Beschäftigungsbehörden ist groß, da sie *selbständig* entscheiden müssen und die Gauck-Behörde nur die *Informationen* liefert. Gerichtliche Verfahren sind anhängig; rechtskräftige Entscheidungen liegen aber noch nicht vor.

Wendet man die oben unter a)–f) genannten Kriterien der sog. informellen Mitarbeiter für die Auslegung des Merkmals »Tätigkeit für« die Stasi-Stellen i. S. des Einigungsvertrags an, ergeben sich hieraus auch die *Abgrenzungen* zu »sonstigen« Kontakten zu Stasi-Stellen.

Dies betrifft vor allem eine Gruppe, die in den letzten Wochen zunehmend in die Schlagzeilen geraten ist, nämlich Angehörige gehobener Positionen, die gewissermaßen berufsbedingt Kontakte zur Stasi haben mußten, z. B. kommunale Amtsträger, Vertreter der Kirchen, Rechtsanwälte, Hochschul- oder Verwaltungsbedienstete, Betriebsleiter, Vertreter »gesellschaftlicher Gruppen« etc., um diese Funktionen wahrnehmen zu können. Im Stasi-Jargon wurde diese Gruppe teilweise »gesellschaftliche Mitarbeiter« genannt. Ihre Informationen wurden nicht aufgrund persönlicher Verpflichtungen gegeben, oft wurden sie auch nicht schriftlich festgehalten. Es waren gewissermaßen »berufsbedingte« Kontakte, wie sie im SED-Staat für die betreffende Funktion *selbstverständlich* waren, weil ohne solche Kontakte, wie immer wieder versichert wird, »nichts lief«. Für die Abgrenzung mußten hier die Kriterien berufsbedingt oder berufsnotwendig maßgeblich sein. Ein weiteres »entlastendes« Merkmal wäre gegeben, wenn solche Kontakte dazu dienen sollten, Bedrängten zu helfen. Das Merkmal »Anwerbung« entfällt hier. Oft suchten diese Personen (wie insbesondere Rechtsanwälte) solche Kontakte aus eigener Initiative (oder mußten sie suchen), wenn es Konflikte oder Schwierigkeiten hinsichtlich ihrer Klienten (z. B. Ausreiseprobleme), vor allem aber, wenn es Schwierigkeiten mit anderen Dienststellen, im Betrieb o. ä., gab. Nicht zur Stasi gerechnet werden dürfen Kontakte kirchlicher Amtsträger zur Stasi, die gewissermaßen »von Amts« wegen notwendig waren, um ein einigermaßen erträgliches Verhältnis zum Staat zu sichern (»Fall« Stolpe).

Die genannten Kriterien könnten ferner eine vernünftige Abgrenzung zu den Kontakten *unterhalb* der IM-Ebene, die nur einmalig oder von Fall zu Fall erfolgten und denen jeder DDR-Bürger potentiell ausgeliefert war (z. B. Anforderung von Sachberichten, Berichte über Tagungen, Auslandsreisen, Auskünfte im Einzelfall) erleichtern, um den Kreis der Betroffenen nicht uferlos weit zu ziehen.²⁷

Es gibt neben den IM-Karteien ca. ein Dutzend weiterer Kategorien oder Karteien, in denen sonstige Informationen gesammelt wurden. Hier müssen unbedingt Abgrenzungen geschaffen werden, um Rechtssicherheit herzustellen.

27 Vgl. z. B. den Fall der Ehrenvorsitzenden der Ost-SPD, Kathe Wolgenast, die als Rentnerin von der Stasi über ihre Westreisen in den 60er und 70er Jahren befragt wurde und nach entsprechenden Vorwürfen im Januar 1992 ihr Amt niederlegte (vgl. FAZ-Meldung vom 28. 1. 92).

Bei der Untersuchung von Fragebögen der Verwaltungsbehörden, die das gesamte Verwaltungs- und Justizpersonal, soweit es sich um Übernahme in den öffentlichen Dienst bewirbt, überprüfen,²⁸ zeigt sich, daß die Einigung über die Beschränkung auf »informelle« Mitarbeit²⁹ für die Stasi auf *politischer Ebene* bestehen mag, daß aber in praxi weder eine *einheitliche Definition* noch eine *Eingrenzung* der Untersuchungen auf den sog. IM erfolgt. Wie im Bereich der Richterprüfung werden prinzipiell *alle Stasi-Kontakte* (unabhängig von ihrer Intensität) abgefragt. Die Prüfungspraxis, die z. T. (Sachsen) sogar auf *Rechtsanwälte* ausgedehnt wird,³⁰ ist in der Tat sehr unterschiedlich, wie auch Berater von Prüfungskommissionen bestätigen.³¹ Gerade das Beispiel aus Sachsen zeigt darüber hinaus eine ausufernde Praxis, die definitorisch nirgends festgelegt ist. Denn nicht nur »Mitarbeit« im engeren Sinne, sondern schon jede *Informationstätigkeit* (d. h. wohl auch *unterhalb* der Ebene der *Mitarbeit*) soll erfaßt werden und wohl als potentielle Belastung gelten. Dieses »Ausfransen« der Praxis zeigt sich insbesondere bei den Richterüberprüfungen, in denen ähnlich verfahren wird.³²

28 Da es sich um die Fortführung, nicht die Neubegründung eines Arbeitsverhältnisses handelt, entstand mit dem Beitritt der DDR ab 3. 10. 1990 für die Arbeitnehmer die *zusätzliche* arbeitsrechtliche Verpflichtung, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zu achten (Verfassungstreue). Dasselbe gilt für die Übernahme in ein Beamtenverhältnis. Da Beamtenverhältnisse in der früheren DDR nicht bestanden, handelt es sich hier formell um (Neu-)Einstellungen, deren Voraussetzungen in den beamtenrechtlichen Regelungen (des Bundes und der Länder) bzw. im BAT-Vertrag niedergelegt sind.

29 Den Begriff »inoffizieller Mitarbeiter«, der häufig verwendet wird, ist ungenau. In den Stasi-Unterlagen gibt es nur den Begriff »informeller« Mitarbeiter.

30 So lautet der Fragebogen in den wesentlichen Passagen:

»Sehr geehrter Herr Rechtsanwalt,

beigefügt erhalten Sie

(X) 3 Personalbogenvordrucke, mit der Bitte, sie möglichst umgehend

() mit Paßfoto versehen

ausgefüllt und unterschrieben an mich zurückzusenden.

(X) Ferner bitte ich eine Erklärung über eine evtl. Mitarbeit für das ehemalige Ministerium für Staatssicherheit *gemäß anliegendem Vordruck* (Hervorh. d. Verf.) 3fach vorzulegen.

Mit freundlichen Grüßen

1.-9. (Betrifft Fragen zur Person, Erwerb der Anwaltsbefähigung u. a.)

10. Berufslaufbahn:

11. Nebenamt und Nebenbeschäftigungen, insbesondere auch Tätigkeit als Syndikusanwalt

12. Bemerkungen (Sprechtag, Ruhen der Zulassung etc.)

Erklärung

Ich versichere hiermit nach bestem Wissen und Gewissen, daß ich kein Mitarbeiter oder Informant des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit bzw. der Nachfolgeeinrichtung Amt für Nationale Sicherheit gewesen bin, keinerlei Gelder von diesen Institutionen erhielt und bewußt auch keine Informationen denunzierenden Charakters zur Verwendung durch das Ministerium für Staatssicherheit bzw. dem Amt für Nationale Sicherheit gegeben habe.

Für eine Überprüfung meiner Angaben gebe ich meine Zustimmung.

Datum

Unterschrift

31 Vgl. z. B. ZEIT Nr. 45 vom 1. 11. 1991, S. 23 (»Kein Pardon für Stasi-Mitarbeiter«).

32 Nicht nur hauptamtliche (offizielle) und nebenamtliche bzw. informelle Stasi-Mitarbeit, sondern darüber hinaus *alle* weiteren Stasi-Kontakte und z. T. auch Zusammenarbeit mit *anderen Behörden* der ehemaligen DDR werden abgefragt, also Tätigkeiten, die, ohne bestimmt zu sein, »alles« zu erfassen trachten – der Verhältnismaßigkeitsgrundsatz dürfte spätestens hier überschritten sein.

1. Aus den Fragebögen der Justizverwaltungen:

Sachsen-Anhalt: »... Selbstauskunft:

1. Haben Sie offiziell oder informell, hauptamtlich oder auf *andere Art und Weise* (Hervorheb. d. Verf.) mit dem Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zusammengearbeitet? Wenn ja, in welcher Weise, wann und wo?»

Sachsen:

»1. Haben Sie jemals offiziell oder informell, hauptamtlich oder auf *andere Art und Weise* (Hervorheb. d. Verf.) mit dem Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zusammengearbeitet? Wenn ja, in welcher Weise, wann und wo?»

Noch weiter gefaßt ist der Fragebogen, den die Professoren der ostdeutschen Hochschulen zwecks fachlicher und persönlicher Überprüfung ausfüllen müssen.³³ Die Fragen zur persönlichen Evaluierung bemühen sich jedoch, sowohl belastende wie auch entlastende Momente (z. B. Benachteiligung durch staatliche Stellen aus politischen Gründen, Widerstandshandlungen u. a.) zu erforschen. Sie sind sehr viel *umfanglicher* als die Fragen zur Überprüfung der Richter; man merkt, sie sind von Experten in der Hochschule erstellt, die sehr genau differenzieren. Hinsichtlich ihrer

Mecklenburg-Vorpommern:

1. (Wie Sachsen Ziff. 1.)

»2. Haben Sie sich gegenüber dem Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit oder einer anderen Behörde der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Hervorheb. d. Verf.) verpflichtet, Sonderaufträge auszuführen? Wenn ja, in welcher Weise, wann und wo?«

Thüringen:

... »5. Haben Sie in der früheren DDR offiziell oder informell, hauptamtlich oder auf andere Art und Weise (Hervorheb. d. V.) gegen/ohne Vergütung mit dem Ministerium für Staatssicherheit oder dem Amt für Nationale Sicherheit zusammengearbeitet? Wenn ja, welcher Art war diese Tätigkeit und von welcher Dauer war sie? Wenn ja, haben Sie von einem der o. g. Dienste Bezüge oder sonstige Zuwendungen erhalten?

5a. Sind Sie, Ihr Ehegatte oder Ihre Verlobte bzw. Ihr Verlobter oder die Person, mit der Sie in eheähnlicher Gemeinschaft leben, von einem der in Nr. 5 genannten Dienste zur Mitarbeit angesprochen worden? Wenn ja, von wem, wann und mit welchem Ergebnis? ...

6. Sind Sie oder die mit Ihnen in häuslicher Gemeinschaft lebenden nahen Angehörigen (Ehegatte, Kinder – auch Stief- und Pflegekinder – auch Halb- und Stiefgeschwister – und deren Ehegatten, Schwiegereltern, Geschwister des Ehegatten – auch Halb- und Stiefgeschwister –, Verlobte) in irgendeiner Form angesprochen oder angeschrieben worden, die den Versuch einer Anknüpfung von gegen die Bundesrepublik Deutschland oder ihre Verbündeten gerichteten nachrichtendienstlichen oder verfassungsfeindlichen Beziehungen vermuten läßt? Wenn ja, in welcher Form und wann?«

Brandenburg:

... »1. Haben Sie mit dem Ministerium für Staatssicherheit (MfS) bzw. dem Amt für Nationale Sicherheit (AfNS) hauptamtlich oder nebenamtlich gegen Vergütung oder ohne Vergütung zusammengearbeitet? (Wenn ja, in welcher Funktion und bei welchen Gelegenheiten?)

2. Sind Sie von einem Mitarbeiter der in Nr. 1 genannten Dienste zur Mitarbeit aufgefordert oder aus anderen Gründen angesprochen worden? (Wenn ja, wann, mit welcher Begründung und mit welchem Ergebnis?)

3. ...

4. Haben Sie neben Ihren Dienstbezügen von dritter Seite (Hervorheb. d. Verf.) sonstige einmalige oder wiederholte Bezüge oder Zuwendungen erhalten? (Wenn ja, von welcher Stelle, wann und in welcher Höhe?)« ...

Berlin:

... »

19. Sind Sie für das frühere Ministerium für Staatssicherheit / für das Amt für Nationale Sicherheit oder für eine der Untergliederungen dieser Ämter oder vergleichbarer Institutionen (Hervorheb. d. Verf.) tätig gewesen?

ja

Nein

Falls ja, in welcher Weise / Funktion

.....

.....

vom bis zum

Haben Sie finanzielle Zuwendung von einer der genannten Stelle erhalten?

ja

Nein

Haben Sie eine Verpflichtungserklärung zur Zusammenarbeit mit einer der genannten Stellen unterschrieben?

ja

Nein

Falls ja, nähere Angaben:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

33 Soweit sie nicht im Zuge der Auflösung ihrer Fachbereiche »abgewickelt« sind, steht ihnen ein langer Gang durch von westdeutschen Professoren dominierte Instanzen bevor. Zunächst wird die wissenschaftliche Tauglichkeit durch von westdeutschen Gelehrten besetzte Kommissionen nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats geprüft (evaluiert) (anhand von Veröffentlichungen; Unterdrückung/Verhinderung von Veröffentlichungen durch Partei- oder Universitätsgremien u. a.). Ein positives Ergebnis gewährleistet noch keine Weiterbeschäftigung, weil sich daran die Überprüfung durch sog. *Ehrenkom-*

verfassungsrechtlichen Zulässigkeit sind sie jedoch umstritten.³⁴ Als Beispiele seien die Fragebögen für die Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern³⁵ und in Sachsen-Anhalt genannt.³⁶

Die Fragebögen der *Verwaltungsbehörden*, jedenfalls die der Bundesinnenverwaltung, sind anders als die Fragebögen der Justizverwaltungen und Hochschulverwaltungen weniger umfangreich, weil sie sich auf Fragen zur haupt- und nebenamtlichen Tätigkeit für das ehemalige MfS/Amt für nationale Sicherheit beschränken, aller-

- missionen* der Universitäten anschließt, in der das politische Verhalten in der Vergangenheit überprüft werden soll. Über die Strukturen und Lehr-Schwerpunkte der Institute, soweit sie nicht abgewickelt sind oder neu gegründet werden sollen, entscheiden Grundungskommissionen, die zu je einem Viertel mit Studenten, Mittelbau, West- und Ostprofessoren besetzt sind. Positive Evaluierung in beiden Bereichen hilft somit nur weiter, wenn Bedarf für die Lehrinhalte besteht. Besteht kein Bedarf, greifen die o. a. Vorschriften des Einigungsvertrags über die sog. bedarfs- oder betriebsbedingte Kündigung Platz.
- 34 Nach den Angaben in FR vom 13. 6. 1991, S. 17 sei der Fragebogen von Mecklenburg-Vorpommern nach Ansicht westlicher Experten verfassungswidrig; gerichtliche Klagen seien jedoch nicht erhoben worden.
- 35 Zit. nach Frankfurter Rundschau 13. 6. 1991, S. 17. Es heißt dort u. a.:
- übten Sie vor November 1989 Funktionen in folgenden Verantwortungsbereichen aus:
(Zutreffendes unterstreichen und Zeitraum angeben)
- Rektor, Prorektor, Direktor, Zeitraum;
Dekan, Prodekan, Zeitraum;
Bereichsdirektor, Bereichsleiter, Zeitraum;
Instituts- bzw. Klinikdirektor, Zeitraum;
Verwaltungsdirektor, Zeitraum; 2. Funktionen in einer Partei
- Partei:
Funktion:
insbesondere:
- ParteiSekretär, Kreisleitungsmitglied, Bezirksleitungsmitglied
zentrales Leitungsmitglied; 3. Übten Sie Parteifunktionen in der Hochschule aus? ja/nein, welche; 4. Waren Sie in staatlichen oder gesellschaftlichen Funktionsebenen tätig? (insbesondere: Ministerrat der DDR oder nachgeordnete Funktionsebenen)
- ja/nein, von bis
der Stadtverordnetenversammlung/Kreistage, ja/nein,
von bis
der Bezirksverordnetenversammlung/Bezirkstage, ja/nein,
von bis
6. Leitungsfunktionen in anderen Organisationen, insbesondere FDJ, FDGB und anderen Massenorganisationen;
welche von bis
7. Waren Sie Nomenklaturkader? ja/nein, von bis
8. Waren Sie an der Militärausbildung von Studenten beteiligt? ja/nein, auf welche Weise?
9. Hatten Sie eine Kommandeursfunktion in einer Betriebskampftruppe inne?
10. Bekleideten Sie in den bewaffneten Organen der DDR einen Offiziersrang? Welchen?
11. Waren Sie ziviler Waffenträger? Welche Auslandsreisen, einschließlich Reisen in die BRD, unternahmen Sie? 13. Auszeichnungen, Preise und Titel in Staat, Partei, Gewerkschaft und Wissenschaft (außer »Kollektiv der sozialistischen Arbeit«) 14. Waren Sie Absolvent oder Mitglied der Militärmedizinischen Sektion? 15. Welche Institutionen gaben eine besondere Empfehlung für Ihre Berufung als Hochschullehrer? 16. Waren Sie Mitglied in internationalen wissenschaftlichen Gremien? 17. Waren Sie ein berufenes Mitglied in zentralen wissenschaftlichen Räten der DDR, wissenschaftlichen Beiräten des MHF, zentraler Fachkommissionen/ZFK, wissenschaftlicher Problemräte oder wissenschaftspolitischer Arbeits- und Beratungsgruppen des ZK bzw. der BL der SED oder entsprechender Gremien anderer Parteien? 18. Haben Sie personenbezogene Sonderversorgungen (Wohnraum, Kfz, Urlaubsreisen, Erholungsgrundstücke, Bauleistungen usw.) über entsprechende Entscheidungsgremien des Ministerrates der DDR, des Magistrats bzw. der Hochschule in Anspruch genommen? 19. Waren Sie an vorfristigen Exmatrikulationsverfahren oder Disziplinarverfahren beteiligt, die aus politischen Gründen durchgeführt wurden? Erläuterungen 20. Waren Sie an der Kündigung eines Universitätsmitgliedes aus politischen Gründen beteiligt? Erläuterungen
22. Haben Sie über Personen an das Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit berichtet, in welcher Funktion und über wen? Erläuterungen
23. Haben Sie Studenten zu Reserveoffiziersbewerbern geworben? 24. Haben Sie Studenten politisch verteidigt? 25. Haben Sie Nachteile wegen Ihrer politischen Haltung erlitten, insbesondere Ablehnung von Reiseanträgen? Wann? Warum? berufliche Schwierigkeiten von Familienangehörigen, besonders beim Ehepartner, Schwierigkeiten Ihrer Kinder bei der Zulassung zur Oberschule und zum Studium, sonstige Schwierigkeiten mit amtlichen Stellen aus politischen Gründen,

dings wiederum ohne den Begriff »nebenamtlich« zu definieren. Schon unter dem 10. 9. 1990, also noch vor dem Beitritt der DDR, hatte der BMI in einem internen Rundschreiben an die Obersten Bundesbehörden, das nachrichtlich an nicht näher bestimmte »Vereinigungen und Verbände« ging, empfohlen, dieser Beschränkung zu folgen³⁷. Diese Empfehlung, deren früher Zeitpunkt zu parlamentarischen Irritatio-

welche? Schwierigkeiten im eigenen beruflichen Fortkommen, insbesondere bei Promotion A/Promotion B/Berufung, welche? 26. Ihr Beitrag zur »Wende«? Waren Sie insbesondere Mitglied im Neuen Forum, Demokratischen Aufbruch, Bündnis 90, oder Ihr Engagement in der Kirche in einer verbotenen Partei oder Vereinigung 27. Sehen Sie aufgrund einer persönlichen Mitverantwortung für vergangene Entwicklungsprozesse an der Hochschule bzw. auf Ihrem Fachgebiet die Notwendigkeit, auf eine direkte Mitwirkung in den neuen demokratischen Selbstverwaltungsorganen der Hochschule zu verzichten? ja/nein.
Ich versichere, daß ich alle Fragen wahrheitsgemäß beantwortet habe.

Erklärung

Hiermit erkläre ich (Name, Geburtsname, Vorname, PKZ, Anschrift),

daß ich zu keiner Zeit Angehöriger des Ministeriums für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit war und keine Verpflichtung zu inoffizieller Mitarbeit mit einer der genannten Dienststellen eingegangen bin.

Mir ist bekannt, daß Falschaussagen zur Beendigung meiner Tätigkeit im öffentlichen Dienst führen. Ich bin mit einer Überprüfung meiner personenbezogenen Daten einverstanden.

Unterschrift

- 36 In Sachsen-Anhalt werden aufgrund §§ 64, 67 Hochschulerneuerungsgesetz (HEG) für (Eignungs-) Überprüfung für das wissenschaftliche Personal der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg ähnliche Kriterien verwendet (zit. nach M. Luckner, Universitätszeitung Halle 14. 11. 1991, S. 3).

- 37 In diesem Rundschreiben (AZ D III 1-220 000/43) heißt es u. a.:

»Vorläufige Hinweise zu den Übergangsregelungen für die Rechtsverhältnisse der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes im Beitrittsgebiet

II. Personal im Beitrittsgebiet

...

III Beschäftigte, die von den jeweiligen Bundesbehörden übernommen und weiterhin im Beitrittsgebiet beschäftigt werden

a) Soweit Verwaltungseinrichtungen ganz oder teilweise durch Organisationsentscheidung nach Artikel 13 Abs. 2 Satz 2 auf den Bund überführt werden, bestehen die Arbeitsverhältnisse der dort Beschäftigten aufgrund der in Absatz 1 der Anlage zu Artikel 20 Abs. 1 getroffenen Regelung fort. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte dies jedem betroffenen Arbeitnehmer mitgeteilt werden. Das es sich um die Fortführung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses handelt, wird kein neuer Arbeitsvertrag abgeschlossen.

b) Da es sich um ein Arbeitsverhältnis zur Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes handelt, entsteht mit dem Beitritt die zusätzliche arbeitsrechtliche Verpflichtung, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sowie die Gesetze zu wahren. Der Arbeitnehmer ist in geeigneter Form hierauf hinzuweisen.

Erhebliche Zweifel an der Verfassungstreue bestehen insbesondere bei solchen Personen, die an der Verletzung der Menschenrechte, die zum Kernbestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehören (BVerfGE 2, 1), beteiligt waren. Davon ist vor allem auszugehen bei (haupt- und nebenamtlichen) Mitarbeitern des Ministeriums für Staatssicherheit und des Amtes für nationale Sicherheit.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, daß in der Zeit der Regierung Modrow (November 1989 bis April 1990) ehemalige Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit und Funktionäre der SED in größerer Zahl in die Verwaltung eingestellt worden sein sollen.

Demgemäß sind im Personalbogen folgende Fragen erforderlich:

– »Waren Sie jemals Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit oder beim Amt für nationale Sicherheit? Wenn ja, welcher Art war diese Tätigkeit (auch nebenamtlich) und von welcher Dauer war sie?»

– »Haben Sie vor dem 9. November 1989 eine Funktion in der SED, in Massenorganisationen/gesellschaftlichen Organisationen oder eine sonstige herausgehobene Funktion im System der DDR innegehabt? Wenn ja, welcher Art war diese Funktion und von welcher Dauer?»

Diese Kriterien sind auf die Übernahme in ein Beamtenverhältnis mit folgenden Maßgaben übertragbar:

– Kann ein bestehendes Arbeitsverhältnis aufgrund der besonderen Vorschriften im Einigungsvertrag gekündigt werden, darf erst recht keine Berufung in ein Beamtenverhältnis erfolgen.

– Während eine Kündigung voraussetzt, daß die persönliche Eignung verneint wird, darf die Berufung in ein Beamtenverhältnis bereits dann nicht erfolgen, wenn lediglich Zweifel (Herv. d. V.) an der persönlichen Eignung bestehen.

Im übrigen darf auch im Zusammenhang mit der Übernahme in ein Beamtenverhältnis keine pauscha-

nen führte³⁸, hatte das BMI in einem weiteren Rundschreiben vom 26. 2. 1991 präzisiert³⁹ in dem Sinne, daß im Falle von Stasi-Mitarbeit nur in Ausnahmefällen ein Festhalten am Arbeitsverhältnis in Betracht kommen könne. Die Länderverwaltungen sind an diese Empfehlungen nicht gebunden. Sie bestimmen ihre Kriterien zur politischen Überprüfung nach eigenem Ermessen, weil es keine normativ verbindliche Regelung gibt.

Weitere Präzisierungen erfolgten in einer Vorlage des Bundesinnenministeriums vom 6. 8. 1991 für eine Besprechung mit den Ministerpräsidenten der Länder. Sie hatten zum Ziel, ein einheitliches Vorgehen mit den Ländern zu erreichen, ferner, die Ausnahmefälle, in denen Stasi-Angehörige in den öffentlichen Dienst des Bundes über-

führende Eignungsbeurteilung vorgenommen werden; vielmehr muß auch hier eine Einzelfallprüfung stattfinden (vgl. »Denkschrift« zu Artikel 20 des Einigungsvertrages). . .

e) Die Regelung in Absatz 5 für die außerordentliche Kündigung trägt den besonderen Umständen Rechnung. Sie ist so ausgestaltet, daß stets eine Einzelfallprüfung erfolgen muß. Grund für eine außerordentliche Kündigung ist danach u. a. ein Verstoß gegen elementare Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit. Durch den Hinweis auf Normen des internationalen Rechts soll verdeutlicht werden, daß es um die Beurteilung von Verhaltensweisen nach allgemein anerkannten Maßstäben geht. Die Regelung soll nicht dazu dienen, die in einem freiheitlichen Rechtsstaat gültigen Kriterien uneingeschränkt auf das Leben in einem anderen System zu übertragen. Allein die Tätigkeit für das frühere Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit rechtfertigt nicht automatisch die Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Es muß hinzukommen, daß hierdurch ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint. In aller Regel wird jedoch davon auszugehen sein, daß dies der Fall ist. Wenn die Voraussetzungen des Absatzes 5 Nr. 1 oder 2 vorliegen, wird nur in seltenen Fällen und bei Vorliegen ganz besonderer Umstände von einer Kündigung abgesehen werden können. Der Personalrat ist bei einer außerordentlichen Kündigung anzuhören.«

- 38 Sie veranlaßte die Abgeordnete Ulla Jelpke und die Gruppe PDS/Linke Liste unter dem 3. 6. 1991 zu folgender Kleiner Anfrage an die Bundesregierung (Drucksache 12/679): »In der Antwort auf unsere Kleine Anfrage zu den »Überprüfungsbögen für Lehrer und Lehrerinnen in den neuen Bundesländern« (Drucksache 12/559) erklärt die Bundesregierung, daß die Ausgabe von Überprüfungsbögen »weder mit der Bundesregierung noch mit einem Bundesministerium koordiniert oder abgesprochen worden ist.«

Indes gibt es aber Hinweise, daß das Bundesministerium des Innern bereits mit Richtlinien vom 10. September 1990 – also noch vor dem Anschluß der ehemaligen DDR – eine dezidierte Überprüfung der Lehrer/innen in den neuen Bundesländern angeordnet hat. Ebenfalls vor dem Anschluß der DDR, schon am 30. August 1990, muß es eine Ressortbesprechung im Bundesministerium des Innern gegeben haben, auf die Überprüfung von Bediensteten im öffentlichen Dienst in den neuen Ländern erörtert worden ist.

Dieses krasse Mißverhältnis von Wirklichkeit und Auskunft der Bundesregierung veranlaßt uns zu folgenden Fragen:

1. Wer hat an der Ressortbesprechung des Bundesministeriums des Innern vom 30. August 1990 teilgenommen, und was wurde auf dieser Besprechung erörtert und beschlossen?
2. An wen, welche Behörde, in welchem Bundesland sind die nichtveröffentlichten Richtlinien des Bundesministeriums des Innern vom 10. September 1990 verschickt worden?

...

4. Wieso wurde diese Richtlinie nicht veröffentlicht?

5.–8. ...»

- 39 D I 3–216 100/40: Es heißt dort u. a.:

»...«

3. Nach Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs. 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 885, 1140) ist ein wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung insbesondere dann gegeben, »wenn der Arbeitnehmer

1. ...

für das frühere Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit tätig war und deshalb ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint.«

Die Regelung der außerordentlichen Kündigung ist so ausgestaltet, daß stets eine Einzelfallprüfung erfolgen muß.

Bei der Einzelfallprüfung sind folgende Gesichtspunkte zu beachten:

...

– Bei einer offiziellen oder inoffiziellen Taugkeit für das MfS bzw. dessen Nachfolgeeinrichtung ist ein Festhalten am Arbeitsverhältnis grundsätzlich unzumutbar. Hierbei erscheint es jedoch im Hinblick auf die unterschiedlichen Fallgestaltungen im Einzelfall denkbar, daß bei Vorliegen besonderer Gründe am Arbeitsverhältnis festgehalten wird. Dabei sind alle Umstände des Einzelfalles abzuwägen, insbesondere die Art der Tätigkeit – wobei der Dienstrang allein nicht maßgeblich ist –, der Umfang der Tätigkeit sowie das Ausmaß der Schaden für Dritte. ...»

nommen wurden, zu erläutern. Hintergrund war, daß in der Zwischenzeit aus »personalwirtschaftlichen« Gründen (d. h. wegen dringenden Bedarfs) ehemaliges MfS-Personal in den Personen- und Objektschutz (POS) des Bundeskriminalamtes sowie Angehörige der ehemaligen sog. Paßkontrolleinheiten (PKE) in den Bundesgrenzschutz übernommen worden waren. Vor diesem Hintergrund schlug das BMI folgende Fallgruppen vor, bei denen ausnahmsweise die Weiterbeschäftigung von ehemaligem MfS-Personal zulässig sein sollte: »Unwesentlicher Beitrag zum Repressionsapparat«, »Randdienste«, erzwungene Mitarbeit⁴⁰ und Beendigung der Mitarbeit vor 1980. Die erstgenannten Begriffe sind aber ebenfalls nicht ausreichend oder nicht abschließend vom BMI definiert worden, so daß auch hier ganz unterschiedliche Auslegungen möglich sind. An einer Konkretisierung waren »weder die Bundesressorts noch die neuen Länder interessiert«, d. h. jedes Ressort behielt sich seine eigene Interpretation vor.⁴¹

Die verhältnismäßig enge Auslegung des BMI zur Stasi-Mitarbeit (Beschränkung auf informelle Tätigkeit), aber auch die Ausnahmen, haben somit nur Empfehlungsscharakter i. S. einer »Entscheidungshilfe« für die übrigen Ressorts, da diese bei der Übernahme des DDR-Personals selbständig entscheiden. Es besteht somit keine

40 Dieser Punkt ist besonders wichtig. Seine Nichtbeachtung kann tragische Folgen haben, wie der Selbstmord eines Professors der Universität Halle, der zur Stasi-Mitarbeit gezwungen worden war, im Januar 1992 zeigt. Die Stasi-Mitarbeit wurde in die Öffentlichkeit gebracht, nicht aber die Tatsache der Erzwingung.

41 Es heißt in der o. a. Vorlage u. a.:

»...«

III. 1. Mitarbeiter des MfS

1.1 Nach dem Einigungsvertrag (Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs. 5 Nr. 2) rechtfertigt nicht jede Tätigkeit für das MfS eine außerordentliche Kündigung. Weitere Voraussetzung ist, daß deshalb ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint. Dies gilt sowohl für offizielle (hauptamtliche) als auch für inoffizielle Mitarbeiter des MfS.

1.2 Bei der Einzelfallprüfung ist nicht nur auf die konkrete Tätigkeit für das MfS, sondern auch auf die Art der Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst abzustellen. ...

1.3 Der Maßstab für die Einzelfallprüfung ergibt sich aus Sinn und Zweck der Kündigungsregelung. Der öffentliche Dienst bedarf des Vertrauens der Bevölkerung. ... Da das MfS als Unterdrückungsapparat eines Unrechtssystems in diametralem Gegensatz zu einer rechtsstaatlichen Verwaltung stand, sind dessen Mitarbeiter nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen im öffentlichen Dienst tragbar.

In diesem Sinne hat sich der BMI bereits mit Rundschreiben vom 26. Februar 1991 (Anlage 1) geäußert. Auf eine Konkretisierung der Ausnahmefälle ist seinerzeit insbesondere mit Rücksicht auf die aus personalwirtschaftlichen Gründen erfolgte Weiterbeschäftigung von ehemaligen Mitarbeitern des MfS im Geschäftsbereich des BMI (POS beim BKA, PKE beim BGS, Rentenberechner beim BfA) verzichtet worden, *zumal weder die übrigen Bundesressorts noch die neuen Länder an einer Konkretisierung interessiert waren.* (Hervorheb. d. V.)

1.4 Ausgehend von diesem Maßstab sind – wegen der vorgeschriebenen Einzelfallprüfung nicht als starres Raster, sondern nur als *Entscheidungshilfe* (Hervorheb. d. V.) – folgende Ausnahmefälle denkbar:

1.4.1 Unwesentlicher Beitrag zum Repressionsapparat MfS, z. B. als Pfortner, Bote, Schreibkraft, Putzfrau (»kleines Rad«)

1.4.2 Ausschließliche Tätigkeit in einem untypischen Bereich des MfS, der keine repressive und/oder operative Aufgabenstellung hatte (»Randdienste«)

1.4.3 Keine freiwillige Mitarbeit im MfS

– bei offiziellen Mitarbeitern Ableistung der Wehrpflicht in Einheiten des MfS

– bei inoffiziellen Mitarbeitern Erpressung zur Mitarbeit

(mehr Opfer als Täter)

1.4.4 Beendigung der Mitarbeit vor 1980 (»Verjährung«).

1.4.5 Weiterbeschäftigung in einer untergeordneten Funktion,

z. B. als Pfortner, Bote, Schreibkraft, Putzfrau.

1.5 Zu Nr. 1.4.2 und 1.4.3 (2. Anstrich) der Entscheidungshilfe empfiehlt sich eine weitergehende Konkretisierung.

Bei inoffiziellen Mitarbeitern ist dies bereits insofern der Fall, als die Dienststelle Gauck nicht nur die bekannten Fakten mitteilt, sondern auch eine (vorsichtige) Bewertung vornimmt. Auch für die Definition der »Randbereiche« bietet sich die Dienststelle Gauck an. ...

1.6 Auf dieser Basis ist eine *Verständigung* mit den übrigen Bundesressorts und den neuen Ländern *nicht ausgeschlossen.* (Hervorheb. d. V.) Voraussetzung ist, daß auch der BMI in seinem Geschäftsbereich entsprechend verfährt. Ein erster Schritt in diese Richtung ist getan, indem ... alle PKE-Angehörigen im BGS durch die Dienststelle Gauck überprüft werden.«

einheitliche Praxis bei der politischen Überprüfung. Die Bundesressorts folgen mittlerweile in etwa den BMI-Empfehlungen, jedoch »freiwillig«. Insbesondere waren die Länder nicht bereit, sich auf einheitliche Maßstäbe i. S. der BMI-Empfehlungen zu einigen, weil ein »Bedürfnis zur Vereinheitlichung« nicht bestehe. Konkret bedeutet dies, daß die Länder nicht gewillt waren, die Ausnahmetatbestände des BMI, die zudem auch nur wenig konkretisiert waren, zu übernehmen – dies vor allem wegen der negativen Reaktionen aus der Bevölkerung im Hinblick auf das in BKA und BGS übernommene Personal ehemaliger MfS-Angehöriger.⁴²

Diese unterschiedliche Praxis hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz schon Mitte 1991 im Deutschen Bundestag (Drucksache 12/553) neben zahlreichen Bedenken gegen die Zulässigkeit bestimmter Fragen in den Fragebögen bemängelt:

»Anders ist die Lage nach dem Eindruck, den ich aus zahlreichen Eingaben gewonnen habe, bei den Verwaltungen der neuen Länder, die in ihren Fragen teilweise erheblich weitergehen und auch keine einheitliche Praxis verfolgen. Welche Fragen darüber hinaus zulässig sind, ist letztlich davon abhängig, welche Sachverhalte für die Begründung eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses von Bedeutung sind. Hierzu fehlt es – soweit ich sehe – an *klaren rechtlichen Vorgaben* oder *verbindlichen Richtlinien*. (Hervorheb. d. Verf.) Ich habe deshalb vorgeschlagen, das Problem in der Innenministerkonferenz zu erörtern, materielle Regelungen für die an Bewerber für den öffentlichen Dienst zu stellenden Anforderungen möglichst konkret festzulegen und auf eine möglichst einheitliche, die Grenzen des Fragerechts des Dienstherren/Arbeitgebers berücksichtigende Regelung für die Gestaltung der Personalfragebogen hinzuwirken ...«⁴³

Die Länderinnenminister hatten schon zuvor auf ihrer Konferenz am 3. 5. 1991 eine solche Vereinheitlichung der Fragestellung ins Auge gefaßt; von einer solchen ist bisher jedoch noch nichts bekannt. Hiervon abgesehen, wären die übrigen Länderressorts von einer solchen Vereinheitlichung nicht berührt, da ihnen selbständige Dienstherrenfähigkeit zukommt. Besonders gravierende Unterschiede bestehen in den Ländern im Bereich der Lehrerüberprüfungen, die seit September/Okttober 1991 angelaufen sind.⁴⁴

IV. Sonstige Unterstützung für das Repressionssystem

Vergleicht man die Praxis der politischen Überprüfungen, die nach den Fragebögen fast ausschließlich auf eine »Tätigkeit für« den ehemaligen Staatssicherheitsdienst

42 Der Standpunkt der Länder ist in der o. a. Vorlage vom 16. 8. 1991 wie folgt zusammengefaßt:

»... 1. Alle neuen Länder (einschließlich Berlin) und die vertretenen personalstarken Bundesressorts verfahren bei ehemaligen Mitarbeitern des MfS – sowohl offiziellen (hauptamtlichen) als auch inoffiziellen – restriktiv. Ausgehend von dem Grundsatz, daß ein Mitarbeiter des MfS für den öffentlichen Dienst nicht tragbar ist, wird zwar eine Einzelfallprüfung in Form einer Anhörung durchgeführt, praktisch aber kein Mitarbeiter des MfS weiterbeschäftigt.

Die Besprechungsteilnehmer sahen unter Hinweis auf die Reaktion der Bevölkerung, z. B. auf die Weiterbeschäftigung von Angehörigen der Paßkontrollseinheiten im BGS, und der übrigen Mitarbeiter *keine Veranlassung zu einer Änderung ihrer Praxis* (Hervorheb. d. V.) und appellierten an den BMI, entsprechend zu verfahren.

2. Die Anregung des BMI, durch die Dienststelle Gauck einen Katalog von Funktionen im MfS (offizielle Mitarbeiter) erstellen zu lassen, die im allgemeinen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht entgegenstehen, wurde begrüßt; er soll aber *nicht als verbindliche Vorgabe, sondern nur als Entscheidungshilfe dienen. Ein weitergehendes Bedürfnis zur Vereinheitlichung wurde verneint* ...« Hervorheb. d. V.)

43 Drucksache 12/553.

44 So sind z. B. im Bereich der Lehrerüberprüfung nach Meldungen des SPIEGEL politisch belastet im Sinne von mangelnder Eignung in Sachsen die Bezirks- und Kreisschulräte, Schulinspektoren, Kaderleiter (d. h. Personalchefs), hauptamtliche Funktionäre der Blockparteien, Mitglieder des alten Zentralrats der FDJ und der Volkskammerfraktion, während in Sachsen-Anhalt eine Lehrerüberprüfung nur auf Stasi-Mitarbeit erfolgen soll (SPIEGEL vom 30. 9. 91).

festgelegt ist, mit dem politischen Ziel der Überprüfung derjenigen, die das Repressionssystem des SED-Staats substantiell unterstützt haben, fragt es sich, ob nicht (neben der zu unbestimmten Formulierung »Tätigkeit für ...«) der Einigungsvertrag zu eng gefaßt ist. Denn wenn die *informellen* Stasi-Zuträger mit fristloser Kündigung rechnen müssen und erst recht nicht in den öffentlichen Dienst übernommen werden können, müßten unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung auch für solche Personen, die auf *sonstige Weise repressiv* im DDR-System tätig waren, die gleichen Konsequenzen gezogen werden. Weite Bereiche der Polizei, insbesondere die Kriminalpolizei (K1), die dem DDR-Innenministerium unterstand, hatten immer eng und kontinuierlich mit dem Staatssicherheitsapparat zusammengearbeitet. Aus diesen Personenkreisen sind viele in den Polizeidienst der Länder übernommen worden; in der Öffentlichkeit stößt dies auf Unverständnis, da die formale Zugehörigkeit zu einer anderen Dienststelle die Stasi-Belastung keinesfalls ausschließe. Soll hier ein milder⁴⁵ oder strenger Maßstab angelegt werden? Soll dies davon abhängig sein, ob diese Kräfte gebraucht werden oder nicht?⁴⁶ Die teilweise Übernahme von Angehörigen der Paßkontrollen (PKE) und des Personen- und Objektschutzes (POS) in den Bundesgrenzschutz bzw. in das Bundeskriminalamt, die in der Öffentlichkeit auf scharfe Kritik stieß, ist allerdings inzwischen zum großen Teil rückgängig gemacht worden. Ca. 1/3 der ca. 900 Beschäftigten sind Ende Januar 1992 nach Pressemeldungen *fristlos* entlassen worden, darunter auch solche Beschäftigte, denen die Übernahme in das Beamtenverhältnis in Aussicht gestellt worden war.⁴⁷ Weitere Kündigungen im ordentlichen Verfahren sind nach Pressemeldungen in Vorbereitung. Viele der Betroffenen haben Klage beim Arbeitsgericht erhoben. Die Lage ist hier besonders widersprüchlich, da die ehemaligen PKE-Einheiten ohnehin *organisatorisch* dem MfS unterstanden, sie also *hauptamtliche* Mitarbeiter des MfS waren (was der Einstellungsbehörde bekannt sein mußte), für die eine Weiterbeschäftigung grundsätzlich nicht in Betracht kommt – es sei denn, es hätte sich um »unwesentliche« oder »Randbereiche« i. S. der Interpretation der Bundes(-innen)verwaltung gehandelt, was angesichts der Bedeutung der Paßkontrolle insoweit zweifellos nicht zutrifft. Wenn all dies bekannt war, erhebt sich die Frage des Vertrauensschutzes für die Betroffenen: Warum erfolgten zuerst die Übernahmen, z. T. In-Aussicht-Stellungen der Übernahme ins Beamtenverhältnis und dann die Kündigungen, zumal fristlos?

V. Uneinheitliche Beurteilungspraxis

Faßt man die Rechtslage zusammen, bleibt das Bild einer Praxis, die man gelinde gesagt als uneinheitlich oder verwirrend bezeichnen muß, sowohl im Hinblick auf das Merkmal Mitgliedschaft und hervorgehobene Funktionen in der SED oder vergleichbarer Institutionen, vor allem aber hinsichtlich des Begriffs »Tätigkeit für« das ehemalige MfS. Obwohl man sich auf Bundesebene auf die Eingrenzung: »Offizielle« und »Inoffizielle« bzw. informelle Mitarbeiter geeinigt hat, ist letztere Definition z. T. zu ungenau, zu weit, aber auch, wenn man an sonstige repressive Tätig-

45 Vgl. SPIEGEL 51/1991, S. 53 ff.

46 Der sächsische Innenminister Heinz Eggert will »die Leute nehmen, wie sie sind« (SPIEGEL 51/1991, S. 55 ff.), weil sie dringend gebraucht wurden, also einen milden Maßstab anlegen, andererseits alle Polizeibediensteten entfernen, die »der Stasi« angehörten oder »andere drangsaliert haben« (a. a. O. S. 57).

47 FAZ-Meldung 30. 1. 1992.

keiten im Machtapparat der SED (s. o. IV.) denkt, zu eng gefaßt. Auf Länderebene ist weder *zwischen* den Ländern noch *innerhalb* der Länder eine einheitliche Praxis erkennbar. Ein einheitliches Vorgehen im Zusammenwirken mit dem Bund wird, wie ausgeführt, von diesen abgelehnt, da »kein Bedarf« bestehe. Daß dieser »Bedarf« bei der Bevölkerung und bei den Betroffenen dringend ist, die durch die unterschiedliche Praxis in ihrem Vertrauen an die Verbindlichkeit des Rechts erschüttert sind, scheint keine Berücksichtigung zu finden. Eine weitverbreitete Unsicherheit ist die Folge. Die Kriterien der Begriffe, die Bedeutung und Gewichtung der Fragen ist den Betroffenen, die überprüft werden, meist nicht bekannt. Auch die Auswertung und Gewichtung der Antworten kennen sie nicht. Jede Verwaltung behält sich die »Eingruppierung« und Auswertung der Antworten vor. Jede unrichtige Antwort kann nach den Bestimmungen des Beamten- bzw. des einschlägigen Arbeitsrechts zum Widerruf der Ernennung führen, auch dann, wenn sie Komplexe betreffen, die für die Entscheidung nicht relevant sind. Angesichts dieser Praxis stellen sich zahlreiche Fragen, insbesondere ob hier an den Datenschutz gedacht wurde, ob bei den Fragen und den ihnen zugrunde liegenden Maßstäben der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit gewahrt ist und ob das Prinzip des Einzelfalls beachtet wird. Rechtssicherheit bedeutet Vorausschbarkeit belastender Eingriffe und ihrer Voraussetzungen. Diese sind aber, wie ausgeführt, weder im Einigungsvertrag noch aus den Verwaltungsrichtlinien und Fragebögen ausreichend erkennbar.

Eine gesetzliche Regelung wäre daher aus rechtsstaatlichen Gründen dringend geboten. Das Recht kann die Gesellschaft nicht »moralisch erneuern«; es muß aber aus Gründen der Rechtssicherheit Klarheit schaffen,⁴⁸ sowohl im Interesse der Bevölkerung, die durch ständig neue Stasi-Enthüllungen aufgeschreckt wird, wie auch der Betroffenen selbst, die nicht jeder Schwankung durch die Verwaltungspraxis unterliegen dürfen. Konkret: Es müßte ein verbindlicher Rahmenkatalog erstellt werden, was unter herausgehobener Position im SED-Staat, was unter »Tätigkeit für« die Stasi i. S. des Einigungsvertrages zu verstehen ist. Der Bund könnte aufgrund seiner Rahmenkompetenz für den öffentlichen Dienst (Art. 75 Ziff. 1 GG) die entscheidenden Vorgaben setzen.

VI. Wahrheit der Akten?

Bei der Auswertung der Stasi-Akten der ehemaligen DDR stellen sich schließlich gewisse ideologische und sprachliche Probleme, die zwar allen Akten aus autoritären/totalitären Regimen gemeinsam sind, hier aber besonders deutlich werden.

Der Sprachgebrauch des totalitären Staates, insbesondere der der Polizei und der Geheimdienste, ist ideologisch abgeschottet, deformiert. Er ist rechtsstaatlich Denkenden nicht (ohne weiteres) zugänglich und muß erst »übersetzt« werden. Es gab zwar Formeln, die jeder kannte, wie »ewige« oder »unverbrüchliche Freundschaft« (zur Sowjetunion), »sozialistische Gesinnung« usw., die aber leer liefen und meist nicht ernst genommen wurden. Was bedeuten aber Begriffe wie »operativ«, »zersetzen«, »beeinflussen«, »konspirativ«? Welche *konkreten Handlungen* sind damit gemeint? Nur die Betroffenen oder sonstige Zeitzeugen, die in dieser Sprache groß geworden sind, könnten Auskunft geben – notwendig wäre ein Wörterbuch der Partei(en)- und Polizeisprache im SED-Staat. Selbst beim Gebrauch der *gleichen Worte* (z. B. »aktiv«, »wertvoll«, »wichtig«, »zuverlässig«) gibt es *Mißverständnisse ohne*

⁴⁸ Mahrenholz, (Fn. 12).

Zahl, da sie die Erfahrungswerte und -welten der *Verfasser* (d. h. der Stasi-Stellen), *nicht* die des Lesers (also der heutigen Einstellungsbehörden) widerspiegeln. Schon bei den Akten der NS-Zeit, z. B. den Gestapo-Akten, zeigte sich, nachdem die Nachkriegsbehörden jahrzehntelang ungeprüft deren Begriffe übernommen hatten, daß die Gestapo geläufige Begriffe in ganz anderem Sinne verwandte: so zum Beispiel den Begriff der »Asozialen«, unter dem nicht nur arbeitsunwillige Personen, sondern auch »rassisch« fremde Personen, Oppositionelle, Mißliebige jeder Art verstanden wurden, was für die Betroffenen nach 1945 tragische Folgen hatte.⁴⁹ Bei den Stasi-Akten kommt hinzu, daß, wie etwa aus den Berichten des Schriftstellers Jürgen Fuchs, die im Herbst 1991 im SPIEGEL veröffentlicht wurden, diese Berichte in einem teilweise unverständlichen Bürokratendeutsch oder Undeutsch verfaßt sind, so daß diese Formulierungen (z. B. »operativer Einsatz« zwecks »Zersetzung« »von innen« etc.) weiterer *spezieller Entschlüsselung* bedürfen (Beobachtung einer Person durch eigene Kräfte? durch Dritte? ständig? gelegentlich?). Diese Entschlüsselungen sind zwar z. T. in den Stasi-Akten enthalten, wie die Auszüge aus den Unterlagen über Wolf Biermann zeigen, in denen u. a. genau erläutert wird, was unter »Maßnahmen zur Schaffung psychischer Belastungen« oder »Maßnahmen zur Verhinderung und Eindämmung der feindlichen, politisch-ideologischen Wirksamkeit/Verbreitung« zu verstehen ist, Maßnahmen, die zudem die schier unerschöpfliche Phantasie ihrer Verfasser zeigen, die zahllosen »Einfälle«, um prominente Regimegegner politisch wie auch *psychisch* zu zerstören.⁵⁰ In anderen Akten hingegen finden sich solche Entschlüsselungen nicht. Was ist z. B. unter folgendem Auszug aus Operativplänen zu »Operativvorgängen« der Staatssicherheit zu verstehen: »Zur Zurückdrängung weiterer Aktivitäten, der Einschränkung der Öffentlichkeitswirksamkeit und Verhinderung des politischen Mißbrauchs kirchlicher Einrichtungen durch feindlich-negative Kräfte ... werden 4 IM ... zum Einsatz gebracht. Die in Schlüsselpositionen befindlichen IM sind so zu instruieren, daß sie zur Disziplinierung und Verunsicherung der Organisatoren und Inspiratoren auf die zuständigen leitenden Amtsträger Einfluß nehmen sowie die einzuleitenden offensiven Zersetzungsmaßnahmen unterstützen.«⁵¹ Das ist eine Sprache, die mit der Wirklichkeit nur wenig gemein hat und gerade der *Auslegung* fast uferlosen Spielraum eröffnet. Bei der Auswertung der Stasi-Akten kommen schließlich weitere Elemente des fast undurchschaubaren Stasi-Geflechts und der Mentalität seiner »Betreiber« hinzu. Der Wortlaut der Akten, auch wenn sie im »Bürokratendeutsch« verfaßt sind, ist nicht verlässlich, weil nicht sicher ist, daß die Informationen Dritter in den Berichten auch *richtig* oder *vollständig* wiedergegeben wurden. Von Fall zu Fall wurden einzelne Informationen in ihren Schwerpunkt *verschoben*, *aufgebauscht*, z. T. auch »erfunden«, weil die Stasi »Erfolgsmeldungen« »nach oben« weitergeben wollte, so wie sie auch im Wirtschaftsleben der ehemaligen DDR bei der Planerfüllung üblich waren.⁵² Es soll aus diesem Grunde auch Karteien von IM gegeben haben, die »frei erfunden« waren; die Anzahl dürfte indessen beschränkt sein, da die Stasi-Stellen sich auch gegenseitig überwachten – durch stichprobenweise Kontrolle, auch der Kontaktpersonen – so daß solche fingierte Karteien Gefahr liefen »aufzufliegen«.

49 Die Betroffenen, z. B. Sinti und Roma, Homosexuelle etc. erhielten über viele Jahre keine Wiedergutmachung, da keine Verfolgung »aus politischen Gründen« vorliege. (Eine Entschädigung wurde seit den 70er Jahren nur über speziell errichtete Hartefonds gewährt, da inzwischen die Fristen für die Wiedergutmachungsansprüche längst verstrichen waren.)

50 Vgl. SPIEGEL 5/1992, S. 182.

51 Aus den Staatssicherheitsakten August 1983 gegen den Bürgerrechtler Ralf Hirsch, vgl. FAZ-Bericht vom 12. 2. 1992, S. 4.

52 Vgl. dazu die Äußerungen des Magdeburger Bischofs Nowak, zit. nach FAZ vom 28. 1. 92, S. 4.

Die Akten sind somit ein wichtiges Indiz, aber nicht die volle Wahrheit. Sie enthalten die Kategorien, Denkweisen und die Sprache des Geheimdienstes eines totalitären Staates, die nicht ungeprüft übernommen werden können, d. h. sorgfältiger »Übersetzung« hinsichtlich des *Sinngehalts* ihrer Wortwahl und Aufschlüsselung hinsichtlich des *Bedeutungsgehalts* der Informationen bedürfen. Diese erfordert die Beiziehung weiterer Indizien, wie Zeugenaussagen, Urkunden etc., Verhalten der Betroffenen vor und nach der »Wende«. Da diese Prüfung im Einzelfall potentiell uferlos ist und die Nachprüfung vor unüberwindliche Schwierigkeiten stellen würde, ist es auch aus diesem Grunde dringend nötig, die Kriterien des »informellen Mitarbeiters« auf eine normative Ebene zu stellen und von ihnen alle Kontakte *unterhalb* der Ebene der sog. informellen Mitarbeiter für die Stasi abzugrenzen, um nicht weite Teile der Bevölkerung zu verunsichern. Das Recht kann weder »Hygiene« für die Gesellschaft sein noch umfassend Gerechtigkeit schaffen. Es ist vor allem Rechtsstaat. Der Rechtsstaat hat zwei Seiten: Einmal die Einzelfallprüfung, aber auch die Rechtssicherheit. Die Einzelfallprüfung wird an ihrer Undurchführbarkeit scheitern, wenn nicht aus Gründen der Rechtssicherheit durch gesetzliche Regelungen Klarheit geschaffen wird.

Das Unbehagen, auch bei westlichen Beobachtern,⁵³ insbesondere bei Juristen, an der Handhabung der Bewältigung der DDR-Vergangenheit in den Medien und in der Praxis, wächst. Auch ausländische Beobachter finden die Entwicklung mehr und mehr befremdlich. Auch dies zeigt, daß normative Regelungen dringlich sind. Ob der Bundestag den politischen Willen und die Kraft dazu aufbringt?

53 Vgl. z. B. die Äußerungen des Münchner Historikers Christian Meier, der »Westen solle sich in Zurückhaltung üben« (FAZ vom 28. 1. 92).