

Beamtenrechtliche Kontinuität vs. Personalwechsel nach einer politischen Wende

Von Alice Bertram und Solomiia Volynets¹

Alice Bertram

Studentin der Juristischen Fakultät
der Humboldt Universität Berlin, 8. Semester
Deutschland

Solomiia Volynets

Studentin der Juristischen Fakultät
der Taras-Shevchenko-Universität Kiew, 8. Semester
Ukraine

„Politik vergeht, Verwaltung besteht“ – doch sollte Verwaltung auch über eine politische Wende hinaus bestehen? Kommt es zu einem Umbruch, ist das neue System mit der Frage konfrontiert, wie es mit den Beamten des alten Systems verfährt. Ein Personalwechsel gefährdet die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsapparats. Kontinuität steht im Wege jeder Aufarbeitung vorangegangener Unrechts und stellt das neue System in die Tradition des vorherigen. In Deutschland wurden beide Wege beschritten, der erste zu Beginn der ersten deutschen Demokratie in der Weimarer Republik; der zweite nach Ende des Nationalsozialismus. Zur Wiedervereinigung wurde versucht, die Nachteile von Kontinuität und vollständigem Wechsel zu vermeiden. Im Rahmen der „Lustration“ wird die Verwaltung übernommen, aber von belasteten Beamten bereinigt. Anlässlich der politischen Wende in der Ukraine im Februar 2014 werden in diesem Beitrag die Vor- und Nachteile der drei regulativen Modelle unter Berücksichtigung beamtenrechtlicher Prinzipien untersucht und die Lustrationsgesetzgebung in der Ukraine, mit der dem Umbruch begegnet wird, ausgewertet.

¹ Dieser Beitrag ist im Rahmen des Austauschseminars Netzwerk Ost-West 2014 zwischen HU Berlin und Taras-Schewchenko-Universität Kiew entstanden und berücksichtigt Entwicklungen bis Ende Oktober 2014. Er ist mit anderen Seminarbeiträgen auch im folgenden Sammelband abgedruckt: Dimitri Kessler / Ilya Levin (Hrsg.): Staats- und Rechtsschutz im demokratischen Strafrecht in Deutschland und der Ukraine – Beiträge aus dem Kiew-Berlin-Austauschseminar 2013 des studentischen Netzwerks Ost-West (Schriftenreihe zum internationalen Einheitsrecht und zur Rechtsvergleichung, Band 52, Hamburg 2015, 292 Seiten, Verlag Dr. Kovac, ISBN 978-3-8300-8417-4).

A. Rechtliche Grundlagen

In der Ukraine ist das Beamtenrecht in einer Flut von Gesetzen reguliert – dennoch oder deshalb sind die grundlegenden Funktionen des Beamtentums und damit die Grundlagen des Beamtenrechts unklar. In Deutschland ist die Normendichte erheblich geringer: Wesentliche Prinzipien des Beamtenrechts finden sich eher versteckt an wenig prominenten Stellen. Dennoch besteht Einigkeit über wesentliche Elemente des Beamtenrechts, die im Folgenden auch mit Blick auf politische Wenden vorgestellt werden.

I. Deutschland

Eine funktionsfähige Beamtenschaft als wesentlicher Teil der Exekutive ist *conditio sine qua non* der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.² Erst durch sie wird den Beschlüssen der Legislative Wirkung verliehen und die Funktion eines gesetzesbasierten gesellschaftlichen Systems gesichert. Aus diesem Grund werden die Beamten auch als Grundlage menschenwürdigen Lebens von Gruppen, Minderheiten und Einzelnen bezeichnet.³ Unterstellt man eine andere Gesetzeslage, können die Beamten aber auch Mittel des Staates für menschenunwürdiges Leben werden. Hier wird deutlich: In einem Rechtsstaat dürfen die Beamten nicht bloßes Instrument zur Durchsetzung staatlichen Willens sein sondern müssen die Möglichkeit haben, (grund-)rechtswidrige Weisungen

² Battis, BBG, § 60 Rn. 8; Laundau/Steinkühler, DVBl. 2007, 133, 135.

³ Laundau/Steinkühler, DVBl. 2007, 133, 135; BVerfG 39, 344, 347.

nicht zu befolgen. Die Gesetzestreue des Beamten muss im Rechtsstaat die Gehorsamspflicht übertrumpfen und ist Beispiel für das, was von Stein⁴ in seiner Denkschrift „Die Verwaltungslehre“, als „individuelle Rechte [mit dem] Charakter von Standesrechten“ beschreibt. Gemeint sind nicht besondere Privilegien für den Stand der Beamten, vielmehr geht es um die Rechte, die den Beamten spiegelbildlich zu ihrer Funktion eingeräumt werden müssen, um die Funktion, die die Beamten im Staat übernehmen, zu sichern.⁵ Eine Gefährdung der Rechte eines einzelnen Beamten komme einer Gefährdung dieser Rechte aller Beamten gleich und damit einer Erschütterung „des Prinzips der Verwaltung des staatsbürgerlichen Gesellschaft überhaupt“.⁶

1. Lebenszeitprinzip, Treue- und Gehorsamspflicht

Das grundlegendste Beamtenrecht ist das Lebenszeitprinzip – die Sicherheit einer lebenslangen Anstellung stellt den Beamten davon frei, sonstige Abhängigkeiten wirtschaftlicher oder ideeller Art eingehen zu müssen. Dazu im Austauschverhältnis steht die Treue- und Gehorsamspflicht.⁷

Der **Treueid** markiert den Übergang des Beamten in den Staatsdienst. Sein Inhalt variierte in der Geschichte; heute als Verfassungseid ausgestaltet⁸, war der Treueid

⁴ Heinrich Friedrich Karl von und zum Stein, 25.10.1757 - 29.06.1813, bedeutender Reformier der Verwaltung in Preußen.

⁵ vgl. Gedanke in Gerber, VVDStRL 7 (1931), 2, 6 ff.

⁶ v. Stein, „Die Verwaltungslehre“ I T. 1. Abt. 2. Aufl. 1869, S. 226; zitiert in Gerber, VVDStRL 7 (1931), 2, 5.

⁷ Badura, in: Maunz/Dürig, Art. 33 GG, Rn. 60.

⁸ Badura, in: Maunz/Dürig, Art. 33 GG, Rn. 30.

in der Monarchie sowie im Dritten Reich⁹ auf das Staatsoberhaupt zu leisten und in der DDR auf die Volkspartei¹⁰. Verlangt wird und wurde in jedem Fall eine staatstragende Gesinnung, die auf unumstößlicher innerer Überzeugung beruht. Obwohl Treue eine vorwiegend moralische Pflicht ist, die weder festgestellt, noch erzwungen werden kann, waren stets an einen Treubruch schwerwiegende Rechtsfolgen geknüpft.¹¹

Kommt es zu einer **politischen Wende**, ist die Treuepflicht Wurzel von Problemen, weil die Treuepflicht ihrem Inhalt nach gerade überdauern *soll*. Diesem Konflikt wird versucht mit Neuvereidigungen zu begegnen, wenn auch ein solcher zweiter, dem ersten widersprechender Eid, wenig glaubhaft ist und zeigt, wie wenig die Treuepflicht mit Mitteln des bloß von außen wirkenden Rechts ge-griffen werden kann.

Daneben steht die **Gehorsamspflicht**. Gesetze und Rechtsverordnungen können das Verhalten der Beamten nicht vollständig determinieren, sodass der verbleibende Ermessensspielraum durch eine vorgesetzte Verwaltungseinheit gebunden werden muss.¹² Dies geschieht durch die Gehorsamspflicht. Diese ist in Deutschland gegenüber der Gesetzestreue nachrangig, was sich z.B. in der Remonstrationspflicht des Beamten niederschlägt.¹³

Bei politischen Wenden wechselt bei der Gehorsamspflicht, wie auch bei der Gesetzestreue „nur“ der Bezugspunkt, zum –

möglicherweise neuen – Vorgesetzten bzw. den neuen Gesetzen. Ein sanfter Wechsel ist hier insbesondere dann zu erwarten, wenn die Gesetzestreue die Gehorsamspflicht überwog, d.h. Strukturen nicht im Rahmen ausgeprägter Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten der Vorgesetzten personal aufgeladen waren. War das nicht so, so sind diese Strukturen und ohne einen Personalwechsel kaum zu beeinflussen.

Solche personal aufgeladenen Strukturen finden sich z.B. im Königreich Preußen, wie auch im Dritten Reich und in der DDR¹⁴. Dort überwog die Gehorsamspflicht die Gesetzestreue. Gedanklich fügt sich diese Unterordnung mit dem staatlichen Selbstverständnis, dass eine so wichtige Person wie der Monarch oder der „Führer“ bzw. die Gruppe der Volkspartei sich nicht Gesetzen unterzuordnen hat.

2. *Gewährleistung wirtschaftlicher Unabhängigkeit*

Um gesetztestreues Handeln der Beamten zu befördern, gilt es andere Abhängigkeiten der Beamten als die gegenüber dem Staat auszuschließen. Nebentätigkeiten sind daher nur sehr eingeschränkt möglich, um finanziellen Abhängigkeiten vorzubeugen.¹⁵ Des Weiteren ist ein Beamter mit Dienst- und Versorgungsbezügen auszustatten, die einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten (sog. Alimentationspflicht des Staates).¹⁶ Sorgen um die Zukunft sind durch das Lebenszeitprinzip bzw. gesetzlich festgelegte

⁹ Naumann, VVDStRL 13, 88, 110; BVerfGE 3, 89; „besonderes persönliches Treueverhältnis zu Hitler selbst und [ein] Abhängigkeitsverhältnis zu der den Staat beherrschenden Partei“, vgl. § 1 Deutsches Beamten Gesetz vom 26. Januar 1937, vollständig aufgehoben am 14. Juli 1953.

¹⁰ Starck, VVDStRL 52, 34.

¹¹ Merkl, VVDStRL 7 (1931), 53, 90.

¹² Merkl, VVDStRL 7 (1931), 53, 88.

¹³ vgl. § 63 BBG.

¹⁴ mit Ausnahme des Strafgesetzbuchs; Pieroth, VVDStRL 51, 90, 96.

¹⁵ Laundau/Steinkühler, DVBl. 2007, 133, 137.

¹⁶ Badura, in: Maunz/Dürig, Art. 33 GG Rn. 60; Laundau/Steinkühler, DVBl. 2007, 133, 137.

Altersvorsorge¹⁷ ausgeschlossen. Diese finanziellen Sicherheiten bestehen im Moment einer politischen Wende allerdings nicht mehr – der Beamte kann nicht auf Fortzahlung seiner Bezüge vertrauen; es entsteht Korruptions-anfälligkeit.

3. Gewährleistung politischer Unabhängigkeit

Die politische Unabhängigkeit, die zu den Pflichten des Beamten zählt, lässt sich unterteilen in ihre Bezugspunkte, den Staat und den Bürger.

Gegenüber dem Bürger ist der Beamte verpflichtet, unparteiisch und gerecht zu handeln.¹⁸ Gerade in der Beziehung zum Bürger, ist das *gros* der täglichen Aufgaben des Verwaltungsgeschäfts parteipolitisch neutral.¹⁹

Erst auf der Ebene leitender Beamter, **gegenüber dem Staat**, muss Bereitschaft bestehen, parteipolitisch Relevantes umzusetzen.²⁰ Dass das gesetzlich gewollt ist, zeigt das Institut des politischen Beamten, § 31 BRRG, § 36 BBG, das eine Grundübereinstimmung mit den Ansichten und Zielen der Regierung fordert.²¹ Politische Neutralität bedeutet hier, den Wechsel der politischen Staatsführung stützen.

War das Beamtentum vor einer Wende politische neutral, gegenüber der politischen Leitung flexibel und gegenüber den Bürgern unparteiisch und gerecht, so „funktioniert“ der Staat auch nach einer Wende mit den gleichen Beamten. Der Beamtenapparat ist dann, abwertend formuliert, nichts, „als eine bestimmte Organisationstechnik der

¹⁷ vgl. Beamtenversorgungsgesetz vom 24. August 1976.

¹⁸ *Battis*, BBG, § 60 Rn. 10.

¹⁹ *Bull*, DÖV 2007, 1029, 1034.

²⁰ *Bull*, DÖV 2007, 1029, 1034.

²¹ *Bull*, DÖV 2007, 1029, 1034.

Vollziehung“.²² An der Unterscheidung des Schwerpunkts der politischen Unabhängigkeit nach Position wird auch deutlich, dass bei einer politischen Wende, für bürgernäheres Beamtentum etwas anderes gelten muss als für Politiknahes. Politiknäheren Beamten kommt ein erheblich größerer Handlungsspielraum zu – die Gesetze sind hier wesentlich dünner gestreut. Entsprechend ist die ideologische Einstellung politiknaher Beamten und, eng damit verbunden, die Auswahl nach Leistung wesentlich entscheidender als bei bürgernahen Beamten in der Fortführung einer Verwaltung.

4. Voraussetzungen für eine leistungsfähige Beamtenschaft

Das **Leistungsprinzip** hat primär die grundrechtliche Komponente der Chancengleichheit und die staatsorganisatorische zur Bestenauslese.²³ Chancengleichheit bedeutet aber gleichzeitig einen Schutz der negativen politischen Unabhängigkeit des Beamten: Er ist nicht gehalten, sich politisch auszuzeichnen, etwa durch ein Parteibuch, sondern wird uneingeschränkt und ausnahmslos nach Leistung beurteilt²⁴, eben „ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauung, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität.“²⁵

Das **Laufbahnprinzip** „kanalisiert“ das Leistungsprinzip. Ämter sind bestimmten

²² *Merkel*, VVDStRL 7, 53, 57; *Naumann*, VVDStRL 13, 88, 108.

²³ *Battis*, BBG, § 9 Rn. 2.

²⁴ *Badura*, in: Maunz/Dürig, Art. 33 GG Rn. 26.

²⁵ § 9 BeamtStG.

Laufbahnen gesetzlich zugeordnet²⁶ und die jeweils fähigsten Beamten werden den eindeutigen Laufbahnen nach befördert, sodass das Leistungsprinzip nicht durch unklare Karrieregänge beeinträchtigt wird.²⁷

II. Ukraine

1. *Umfassende Regulierung des Staatsdienstes*

Seit dem ersten Gesetz „Über den Staatsdienst“ vom 16. Dezember 1993 ergingen mehr als 300 weitere Gesetze, die den Bereich des Staatsdienstes regeln. Die große Anzahl an Vorschriften deutet an, dass sich die Beamten in der Ukraine in einem sehr engmaschigen Netz von Rechten und Pflichten bewegen – zumindest auf dem Papier. Denn ukrainische Juristen werden nicht müde daran zu erinnern, dass die Gesetzgebung in der Ukraine häufig sehr progressiv und umfassend ist. Weil es aber an der Umsetzung fehlt, bleibt es „Papier“.

Die Aufnahme in den öffentlichen Dienst ist gleichsam umfassend reguliert, vor allem mit dem in den Gesetzen benannten Ziel, vakante Positionen korruptionsfrei zu besetzen. Zugangskriterium ist die Unabhängigkeit von Unternehmensinteressen und Einzelpersonen. Der gleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern ist verfassungsrechtlich garantiert²⁸ und erfolgt unabhängig von Geschlecht, Rasse, Nationalität, Sprache, Eigentum, offiziellen Positionen, Religion u.a. Es werden *soft skills* wie Ehrlichkeit, Verantwortungsbewusstsein und Engagement für Innovationen als Einstellungskriterien benannt. Ferner enthält

²⁶ Ziekow, DÖV 2008, 569, 570; Battis, BBG, § 15 Rn. 2.

²⁷ Badura, in: Maunz/Dürig, Art. 33 GG Rn. 69.

²⁸ Art. 38 der Verfassung der Ukraine.

das ukrainische Recht Vorschriften, die dem deutschen Leistungs- und Laufbahnprinzip entsprechen, ohne sie einem solchen Oberbegriff zu unterstellen.

2. *Dopplungen der Verantwortlichkeit von Beamten*

Im Dienstverhältnis tragen Beamten auf mehreren Ebenen Verantwortung; bei Vergehen können sie disziplinarrechtlich, zivilrechtlich, administrativ und strafrechtlich belangt werden. **Disziplinarrechtliche** Sanktionen finden sich in mehreren Gesetzen²⁹ und reichen von Verwarnungen mit „moralischem“ Charakter über das Hinauszögern (bis zu einem Jahr) von Beförderungen oder die Minderung des Zusatzlohns für gute Leistungen oder anderen Zusatzlöhnen bis zur Entlassung aus dem Staatsdienst.

Zivilrechtliche Sanktionen können, sofern die Verfehlung in der Ausübung des Amtes begangen wurde, gegenüber der Behörde, für die der Beamte oder die Beamtin tätig ist, durchgesetzt werden, ähnlich dem deutschen Verständnis von Staatshaftung. Gibt es keinen ausreichenden Zusammenhang zur Amtsausübung, wird der Beamte oder die Beamtin selbst in die Pflicht genommen. Allerdings kann die Behörde auch im ersten Fall weder Regress beim Amtsträger nach Vorschriften des Arbeitskodex der Ukraine nehmen, noch über vergleichbare Grenzen wie beim richterrechtlichen innerbetrieblichen Schadensausgleich im deutschen Privatrecht hinaus. Die zivilrechtliche Verantwortung steht neben der disziplinarrechtlichen, strafrechtlichen und administrativen.

²⁹ Arbeitskodex der Ukraine, Gesetz „Über den Staatsdienst“, Statuten über die Disziplin.

Die **administrativen** Sanktionen greifen beim Verstoß gegen bestimmte Vorschriften aus dem Wirtschafts-, Sozial-, oder Verwaltungsrecht. Ziel dieser Sanktionsart ist, vor allem auch diejenigen Schuldigen, die außerhalb des Staatsapparates agieren, zu treffen. Aber auch die Beamten werden - neben disziplinarrechtlichen Sanktionen - belangt; mit Warnung, Geldstrafen, Aberkennung von Privilegien, Zwangsarbeit oder Haftstrafen. In der Regel fallen diese Strafen wesentlich höher aus als die auf Grund des selben Delikts gegenüber den einfachen Bürgern verhängten Strafen. Geregelt sind die Sanktionen im Wesentlichen in den Gesetzen „Über Rechtsbruch in der Verwaltung“ und „Über die Grundlagen zur Vorbeugung von und zum Widerstand gegen Korruption“.

Diese Doppelung von Verantwortungsebenen, die so im deutschen Recht nur in Extremfällen gilt, zwingt Beamte in der Ukraine in Ausübung ihrer Tätigkeit in ein wesentlich engeres Korsett, als es deutsche Beamten kennen. Zudem birgt eine so weit gefächerte Verantwortlichkeit - gerade vor Hintergrund des großen Themas der Korruption in der Ukraine³⁰ - Angriffsfläche, die Beamten durch Drohung mit Sanktionen unter Druck zu setzen. Leider führt es eher zu einer politischen Abhängigkeit aufgrund der Verantwortungsdopplung, als zur wünschenswerten politischen Unabhängigkeit.

³⁰<http://www.transparency.org/country#UKR>
(Stand: 21.10.2014).

B. Erfahrungen mit politischen Wenden in der deutschen Geschichte

I. Das „Labor“ Deutschland - Drei Vorbilder oder Schreckensbilder für die Ukraine

Für die Ukraine sind die Erfahrungen in Deutschland mit unterschiedlichen regulativen Modelle zur Neugestaltung des Beamtentums bei politischen Wenden von großem Interesse. Die Funktion des Beamtentums im demokratischen Rechtsstaat ist die Gewährleistung einer funktionstüchtigen Verwaltung und damit des Rechtsstaats selbst,³¹ wobei die Art des Staates auch durch jede andere Ideologie ersetzt werden könnte.

Letztlich entsteht bei einer politischen Wende das folgende Dilemma: nur die Beamten des letzten Staates zusammen oder zumindest der größere Teil von ihnen kann, mangels ausreichend ausgebildeter „neuer“ Beamten, die Funktionsfähigkeit des nachfolgenden Systems gewährleisten. Während die ideologische Stütze, die Beamtentreue, nur schwerlich mit denjenigen Beamten gewährleistet werden kann, die ihre Treue dem vorherigen System ausgesprochen hatten. Mit diesen Beamten ist auch eine rechtliche Aufarbeitung des alten Systems verunmöglicht.

Im Umgang mit diesen Problematiken gibt es drei mögliche Wege. So kann erstens die Beamtenschaft des „alten Staates“ übernommen werden, um größtmögliche organisatorische Stabilität des neuen Staates zu gewährleisten. Im krassen Gegensatz dazu kann zweitens eine vollständige personelle Neubesetzung vorgenommen werden, um den

³¹ *Laundau/Steinkühler*, DVBl. 2007, 133, 136 f.

größtmöglichen Abstand zum vorherigen System zu schaffen. Drittens kann ein Mittelweg zwischen den beiden Extremen beschritten werden, bei dem nur besonders belastete Beamten – möglicherweise auch nur temporär – aus dem Dienst entfernt werden (sog. Lustration). Das Beamtentum in Deutschland hat die denkbar grundlegendsten politischen Wenden erlebt – hier finden sich alle drei möglichen Wege, deren Vor- und Nachteile im Folgenden kurz betrachtet werden sollen, um die möglichen zukünftigen Wege in der Ukraine besser bewerten zu können.

II. Kontinuität – vollständige Übernahme der Beamten aus dem alten Regime

1. Der Übergang vom Kaiserreich in die Weimarer Republik – positive Vorzeichen

Die Regierungsmacht war den Oppositionellen des Kaiserreichs, den Demokraten, eher über Nacht zugefallen als errungen worden.³² Nachdem während der letzten Kriegstage des Ersten Weltkriegs die Abdankung Kaiser *Wilhelms II* am 9. November verkündet worden war, hing der politische Fortbestand Deutschlands in der Schwebe.³³ Dennoch blieben die Beamten aus „traditioneller Dienstethik und praktischem Sinn“ im Amt, vor allem auch, um ihre eigene Zukunft zu sichern.³⁴ Im Grunde bestand die Staatsstruktur des deutschen Kaiserreichs so – „geköpft“ um den Kaiser – fort.

Trotz dieser Abruptheit konnte der Übergang vom Kaiserreich in die Weimarer Republik auf einige günstige Umstände zurückgreifen. Parteipolitische Neutralität bestand sowohl im Verhältnis zum Bürger in Form eines unparteiischen und gerechten Umgangs mit den Bürgern, als auch gegenüber dem Reichstag – nur eben nicht gegenüber dem Kaiser selbst. Von Zeitgenossen wurde sie als Grund für die weitgehend problemlose Überführung des monarchischen Personals in die Weimarer Republik benannt.³⁵ Ferner war schon im Kaiserreich das Beamtentum bei gleichem Zugang nach Leistung besetzt worden und mit einem standesgemäßen, vergleichsweise hohen Einkommen versehen.³⁶ So konnte auf ein funktionsfähiges Beamtentum, das für Korruption verhältnismäßig wenig anfällig war, zurückgegriffen werden. Jedoch waren die Beamten des Kaiserreichs nicht zuletzt auf Grund ihrer Treue zum Monarchen in den Staatsdienst berufen worden, die sie mit der Entbindung von ihrem Eid durch einen Brief des Kaisers, den dieser aus dem Exil sandte, nicht automatisch ablegten. Auch galt die personale Bindung an die Gehorsamspflicht noch mehr als die Gesetzestreue: Dem Disziplinarrecht war zu entnehmen, dass im Falle eines Konflikts von Gesetz und Weisung, die Weisung zu befolgen sei.³⁷ Sorgen der Beamten um Gehaltskürzungen und Entlassungen wurden von Seiten des eingesetzten Reichspräsidenten Friedrich Ebert beschwichtigt, obwohl die Reparationszahlungen auf Grundlage des Versailler Vertrags den Staat schwer

³² Grimm, NJW 1997, 2719.

³³ Balzer, Republikprinzip und Berufsbeamtentum, S. 84.

³⁴ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 300.

³⁵ Merkl, VVDStRL 7, 53, 56; Naumann, VVDStRL 13, 88, 108.

³⁶ Reichsbeamtengesetz von 1873, vgl. Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 247 f.

³⁷ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 248.

belasteten.³⁸ Eine rechtliche Grundlage der Beamtenverhältnisse fand sich nach wie vor im Reichsbeamtengesetz³⁹, was durch eine anschließende Verordnung über Besoldung und Zwangsruhestand, die ausdrücklich an das Gesetz anschloss, deutlich wurde.

2. *Das Beamtentum in der Weimarer Republik – Gründe für ihr Scheitern?*

Durch die Verordnung über Besoldung und Zwangsruhestand wurde die finanziell auf Grund der Inflation bereits prekäre Lage der Beamten weiter verschlechtert. Die Sehnsucht nach dem Kaiserreich wurde besonders durch die immer schlechtere finanzielle Lage befeuert; eine angemessene Bezahlung i.S.d. Alimentationsprinzips konnte wegen Inflation und Reparationszahlungen nicht mehr gewährleistet werden, sodass das Vertrauen zwischen Staat und Beamtenschaft schwand. Ein Gegenmodell zur beamtenrechtlichen Kontinuität hätte diese Entwicklung, die mit der globalen Finanzentwicklung gekoppelt war, aber ebenfalls nicht vermeiden können. Folge der Kontinuität war, dass bis zum Kapp-Putsch jeder Ansatz fehlte, Beamte, die sich nicht zum Staat bekannten, zu entfernen. Dadurch fehlte eine Korrektur der Beamtentreue, die der Monarchie galt, hin zur Demokratie, in die der Staat unvermittelt gerutscht war. Seiner Aufgabe, „für den Staat und die geltende verfassungsmäßige Ordnung einzutreten und den Staat in Krisen und Loyalitätskonflikten zu verteidigen durch pflichtbewusste Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben“⁴⁰, war das

³⁸ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 305.

³⁹ „Verordnung, betreffend die einstweilige Versetzung der unmittelbaren Staatsbeamten in den Ruhestand“ vom 1. August 1919.

⁴⁰ Laundau/Steinkühler, DVBl. 2007, 133; BVerfGE 39, 334, 358.

Beamtentum nicht gewachsen. Der Wunsch nach dem alten System ließ die Beamtenschaft in nicht unerheblichen Teilen, wenn auch nicht annähernd geschlossen, zu Wählern der NSDAP werden. So wählte das Beamtentum seinen eigenen Staat zusammen mit anderen Bürgern ab, obwohl es bis auf die Treuepflicht der Beamten und ihre spätere Bezahlung im Grunde gute Vorzeichen für einen unproblematischen Übergang gegeben hatte.

III. *Der vollständige Personalwechsels nach der „Stunde Null“*

Die nächste politische Wende, die hier betrachtet werden soll, ist die nach dem Zweiten Weltkrieg hin zur BRD bzw. DDR.

1. *Marodes Beamtensystem während des Dritten Reichs*

Während des Dritten Reichs gab es im Beamtentum weder politische Neutralität noch Gesetzestreue. Letztere war durch den unbedingten Gehorsam ersetzt.⁴¹ Den Beamten war es verwehrt sich auf Gesetze oder Recht zu berufen. Sie waren rein ausführenden Apparat des Willens „des von der NSDAP getragenen Staates“ geworden. Es bestand eine ineinander verzahnte Krise des Beamtentums und der Staatsidee.⁴² Beamtenrechte waren mit dem „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7. April 1933 abgeschafft worden. Beamte, die nicht innerhalb von 14 Tagen einen „Ariernachweis“ über die insbesondere nicht-jüdische Abstammung in mindestens 3. Generation bebringen konnten, sollten gem. § 3 Abs. 1 des Gesetzes entlassen werden. Das

⁴¹ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 407.

⁴² Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 77, zitiert in: Naumann, VVDStRL 13, 88, 107.

Gesetz löste eine Welle der Parteibeitritte in die NSDAP unter den verunsicherten Beamten aus.⁴³ Zusätzlich war das

Kategorie	Rechtsfolgen/Strafe
Hauptschuldige = hochrangige Beamte und Richter	- 2 - 10 Jahre Arbeitslager - dürfen nie (wieder) Beamten werden - verlieren das aktive und passive Wahlrecht - verlieren alle Zeugnisse, Approbationen und Konzessionen - dürfen nicht Mitglied einer Partei werden
Belastete = Aktivisten, Militaristen, Nutznießer	- dürfen nie (wieder) Beamte werden - weitere individuelle Sanktionen; dürfen aber Wahlrecht behalten
Minderbelastete	- temporär aus dem Dienst enthoben
Mitläufer	- durften Beamte bleiben bei Gehaltskürzungen und frühzeitigem Ruhestand
Entlastete = Opfer, Widerstandskämpfer	-

Leistungsprinzip abgeschafft worden, sodass auch die Leistungsfähigkeit der Verwaltung hinter dem Parteibuch zurückgetreten war. Die Nationalsozialisten wussten zu kritisieren, dass Stellen teils stärker nach Wissen als nach

⁴³ Kremer, DÖD 1993, 204 ff.; Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 377.

Charakter besetzt würden.⁴⁴ Den Treueeid hatten die Beamten auf den Führer geschworen⁴⁵, wenn auch dieser Eid vor dem Hintergrund des zu dem Zeitpunkt noch nicht überwundenen Wechsels in die Demokratie und den Zwängen während des Übergangs zum Dritten Reich wenig überzeugend wirken mag. Vor dem Hintergrund dieser miserablen Ausgangslage war der vollständige Austausch der personellen Besetzung nicht nur Strategie der Siegermächte zur Einsetzung eines ihnen gewogenen Apparates, sondern auch für die Funktionsfähigkeit des Beamtenapparats ratsam.

2. Entnazifizierung – der vollständige Wechsel

Der Personalwechsel in der Trizone, spätere BRD, war wohl vorerst als lustrationsähnlicher Prozess gedacht, durch den die Bevölkerung von ihrer Nazi-Vergangenheit gereinigt werden sollten. Der Prozess der Entnazifizierung war im „Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus“ vom 5. März 1946 geregelt. Durch ausführliche Fragebögen, die jeder Einzelne – nicht nur Beamte – zu beantworten hatte, sollte der Grad der Verstrickung in das Naziregime durch Einteilung in fünf Kategorien bestimmt werden, mit entsprechenden Rechtsfolgen:⁴⁶

Die Zahl der Belasteten war allerdings so groß, dass dieses Verfahren, das anfangs eine generelle Anklage war, bald zu einer generellen Ausnahme und schließlich zu einem Generalamnestie wurde.⁴⁷ Die mit Verfahren zu entsprechender Einstufung und Urteilen

⁴⁴ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 389.

⁴⁵ Balzer, Republikprinzip und Berufsbeamtentum, 84; Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 407.

⁴⁶ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 436 ff.

⁴⁷ David, Lustration, S. 33.

heillos überlasteten Spruchkammern handelten sich bald den Ruf von „Mitläuferfabriken“ ein.⁴⁸ Im Dritten Reich hatten sich die – schon in der Weimarer Republik nicht zahlreichen – Demokraten zum Schutz meist ein Parteibuch verschafft und waren so von Mitläufern oder wahren Parteigängern, die sich umgekehrt nach Ende des Dritten Reichs einen demokratischen Anstrich gaben, kaum zu unterscheiden. Zudem boten „Persilscheine“, für die sich Personen füreinander verbürgten, auch für Schuldige einen von den überlasteten Kammern gerne gewährten Ausweg aus der Überprüfung.

Die dennoch zahlreichen Entlassungen im Zuge der Entnazifizierung stellten den Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung in Frage, die nun an Fachkräftemangel litt. Durch anschließende Neubesetzungen fanden viele in der Verwaltung Unerfahrene und auch undemokratisch eingestellte Personen Zugang zum öffentlichen Dienst.⁴⁹ Im Zuge des sog. „131er-Gesetzes“ wurden ab Ende 1951 viele der Entfernungen aus dem Amt während der Entnazifizierung wieder rückgängig gemacht.⁵⁰ Problematischerweise wurde bezüglich der Entscheidungen während der Entnazifizierung dennoch nach dem *ne bis in idem* Grundsatz ein weiterer Prozess abgelehnt, selbst wenn es zu neuen Erkenntnissen gekommen war.⁵¹ Damit blockierten die inmitten von Überlastung hastig getroffenen Entscheidungen der Spruchkammern spätere Rechtsprechung. Schließlich blieb auch die gewünschte psychologische Wirkung auf die Überprüften

⁴⁸ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 439.

⁴⁹ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 438.

⁵⁰ Werle, NJW 1992, 2529, 2530.

⁵¹ Werle, NJW 1992, 2529, 2531.

aus. Das quasi-strafrechtliche Vorgehen der Kammern durch die schablonenhaften Urteile konnte den Einzelnen nicht mehr persönlich erreichen, denn durch eine Strafe, die alle trifft, ist schwerlich ein Schuldempfinden oder Besserung des Einzelnen zu erreichen.⁵² Auf Grund der Schwere der Strafen im Rahmen der generellen Entnazifizierung entstand für die Betroffenen rasch der Eindruck, nur ein weiteres, vom Krieg verursachtes Übel durchstehen zu müssen. Dass diese Überprüfung gerecht sei, wurde weder von den Betroffenen wahrgenommen noch entsprach es den Tatsachen.

3. Der lange Schatten der NS-Justiz

Die Reinigung der Justiz opferten die Alliierten dem Wunsch nach einer möglichst raschen Etablierung einer funktionsfähigen Justiz. So kehrten 81 % der Richter, die als Mitglieder der NSDAP unter dem Nazi-Regime gerichtet hatten und entfeuert wurden, ins Amt zurück.⁵³ Um 1950 gab es zunächst einige Verurteilungen von Straftaten aus der NS-Zeit, die auf Anklagen Einzelner zurückgingen und weniger dem Legalitätsprinzip zu verdanken waren.⁵⁴ Die 1950er Jahre waren dann vor allem von dem Wunsch geprägt, die „Vergangenheit ruhen“ zu lassen. So war es mehr Zufall, dass es 1958 dennoch zum ersten Fall kam, in dem der Holocaust zur Sprache kam – ein ehemaliger Beamte, der bei der Tötung von über 500 Juden beteiligt war, versuchte seine Wiedereinsetzung in den Staatsdienst prozessual durchzusetzen.⁵⁵ Dies markierte den Auftakt zur rechtlichen Aufarbeitung des

⁵² Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 438.

⁵³ von Miquel, Westdeutsche Justiz in den 60ern, S. 23 f.

⁵⁴ Werle, NJW 1992, 2529, 2530.

⁵⁵ Werle, NJW 1992, 2529, 2529.

Holocaust, insbesondere der Ausschwitzprozesse ab 1963, an die sich mit der Verzögerung zweier Dekaden schließlich auch die Auseinandersetzung mit der Justiz anschloss, deren NS-Vergangenheit bisher ignoriert worden war. Die Vehemenz der Ignoranz zeigt die heftige Ablehnung durch alle Gesellschaftsschichten hindurch, auf die eine mit einfachsten Mitteln gemachte Ausstellung „Ungesühnte Nazijustiz – Dokumente zur NS-Justiz“, die Namen und Vergehen der in ihren Ämtern befindlichen Richtern listete und in zehn unterschiedlichen Universitäten in Westdeutschland zugänglich machte.⁵⁶ Fritz Bauer, der wegen seiner jüdischen Herkunft auf Grundlage des „Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ 1933 aus seiner Position als Staatsanwalt entfernt worden war, bereitete den in Frankfurt gebündelten Prozess im Klima dieser Widerstände gegen die Aufarbeitung vor – ein Anliegen, das letztlich vom BGH zu Bauers Gunsten entschieden wurde.⁵⁷ Dass die Ausschwitzprozesse so sehr erkämpft werden mussten, zeigt, dass die Schonung der Justiz jede Aufarbeitung von Unrecht, die sich die Richter selbst aufgeladen haben, lähmt – das gemeinsam verschuldete Unrecht wird kollektiv verdrängt. Eine Entscheidung für eine solche Amnesie der Justiz mag einen Apparat aufrechterhalten, der alltägliche Rechtsstreitigkeiten befriedigt – allerdings zum Preis der ständigen Bürde des Unrechts der Vergangenheit von der es unmöglich ist, sich zu lösen.

⁵⁶ Glienke, Ungesühnte Nazijustiz, S. 51.

⁵⁷ Pendas, in: Gross/Renz, Frankfurter Ausschwitz-Prozess, S. 61 f.

4. Personalwechsel nach Kriegsende in der DDR

Im Russischen Besatzungsgebiet wurde ein beispielloser Personalwechsel vollzogen.⁵⁸ Richter wurden vollständig entfernt und durch „Personen beiderlei Geschlechts aus der Zahl der aktiven Antifaschisten, die mindestens die Volksschulbildung besitzen und über 25 Jahre alt sind“⁵⁹ ersetzt, die die Juristerei zu Beginn der DDR im sechsmonatigen Schnellverfahren erlernten.⁶⁰ Die Entscheidung zulasten der juristischen Qualifikation und zugunsten eines klaren Abschlusses mit der Vergangenheit ist das Gegenteil der in West-Deutschland. Von wahrscheinlich größerer Bedeutung war, dass die Auswahl der Neubesetzungen meist auf Vorschlag der SED erfolgte, die zudem unter ihren Mitgliedern für die Ausbildung warb, sodass bald etwa 80 % der Richter SED-Mitglieder waren.⁶¹

Die Verwaltung sollte ebenfalls erneuert werden: Der „seelenlose, mechanische Apparat der preußischen Verwaltung“ sei Geschichte – stattdessen würden wahre Diener des Volkes den Staat tragen und „die Bedürfnisse der Bevölkerung [...] feinführend und aufmerksam“ aufnehmen.⁶² Um dieses Ziel zu erreichen, wurden führende Positionen durch SED-Mitglieder ersetzt; niedere Ränge wurden beibehalten, um die Verwaltung nicht

⁵⁸ Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 429.

⁵⁹ Anordnung der SMAD vom 14.12.1945, zitiert in: Haferkamp/Wudtke, Richterausbildung in der DDR, Rn. 11.

⁶⁰ von Miquel, Westdeutsche Justiz in den 60ern, S. 25; Haferkamp/Wudtke, Richterausbildung in der DDR, Rn. 8.

⁶¹ Haferkamp/Wudtke, Richterausbildung in der DDR, Rn. 11.

⁶² In der Täglichen Rundschau von der Militärregierung publiziert am 24. Mai 1946, vgl. Hattenhauer, Geschichte des Beamtenrechts, S. 429.

zu lähmen. Dieser pragmatische Ansatz vermied Ungerechtigkeiten, wie sie durch die Überforderung der Spruchkammern in West-Deutschland entstanden, machte aber auch gar nicht erst den Versuch eine größere Gerechtigkeit herzustellen.

Strukturell wurde die Verwaltung ideologiefreundlich umgestaltet, Sonderrechte der Beamten, also alle Rechte jenseits von den Rechten der Arbeitnehmer, wurden abgeschafft.⁶³ Ob der Reformen blieben nur noch marxistisch-leninistisch instruierte⁶⁴ „Minimalbeamten“. Es galt, streng den Anweisungen der SED zu folgen⁶⁵, wodurch die Mitglieder des öffentlichen Dienstes Instrument des vom Staat verübten Unrechts wurden.⁶⁶

IV. Lustration – „Reinwaschen“ des Beamtenapparates

1. Begriff der Lustration

Lustration kommt vom lateinischen Begriff *lustratio*, des rituellen bzw. opferbringenden Reinigens, und meint im heutigen Sprachgebrauch die Reinigung von Staatsapparaten von belasteten Personen, vor allem Geheimdienstmitarbeiter oder Mitglieder der staatstragenden Partei, die in Folge vom Staatsdienst ausgeschlossen werden. Das geschieht nicht als Sanktion, die sich gegen die belasteten Personen wendet, sondern als Aktion zur Wiederherstellung der

⁶³ So spricht Präambel der „Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter der Staatsorgane“ von „Mitarbeitern von Staatsorganen“, nicht mehr von Beamten; *Hattenhauer*, Geschichte des Beamtenrechts, S. 429.

⁶⁴ *Pieroth*, VVDStRL 51, 90, 97; *Starck*, VVDStRL 52, 7, 34.

⁶⁵ Vgl. § 2 der „Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter der Staatsorgane“.

⁶⁶ *Starck*, VVDStRL 51, 7, 34.

Funktionsfähigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung. Der Begriff der Lustration wird vor allem im Bezug auf die Prozesse in postkommunistischen Staaten ab Ende der 1980er Jahre verwendet. Die Lustration ist der Mittelweg zwischen Kontinuität und Personalwechsel; durch den Wechsel der als rechtswidrig erkannten Personen wird die Kontinuität des restlichen Systems legitimiert.

2. Die Lustration nach der Wiedervereinigung

Die Entscheidung für eine Lustration nach der Wiedervereinigung ist eine Entscheidung gegen die beiden in Deutschland zuvor gewählten Wege. Sie ist zudem Ausdruck des Wunsches, eher wieder zu vereinigen als zu vergessen oder zu annektieren. Zwar bestand zur Wende die – im Vergleich zur Ukraine heute luxuriöse – Situation, dass ein Teil des Landes bereits auf funktionsfähige demokratische Strukturen zugreifen konnte. D.h. es wäre auch möglich gewesen, einen vollständigen Personalwechsel durchzuführen ohne die Funktionsunfähigkeit der Verwaltung zu gefährden. Ausreichend ausgebildetes, demokratisches gesinntes Personal hätte sich in der BRD finden lassen. Ein solcher Weg hätte aus dem Bild der Wiedervereinigung das einer Annexion gemacht – vor allem auf Grund seines Symbolgehaltes war dieser Weg also versperrt.

Die Lustration musste nun aus dem öffentlichen Dienst der DDR, der auch Einrichtungen umfasste, die nach liberalerem Staatsverständnis nicht Teil der Verwaltung sind, sondern privat oder den Religionsgemeinschaften zugehörig, starke Überbeschäftigung aufwies⁶⁷ und sich von

⁶⁷ *Bath*, NVwZ-Beil. 2001, 27, 28.

den Prinzipien des Berufsbeamtentums verabschiedet hatte⁶⁸, einen Staatsapparat bilden, der die Demokratie auch in den neuen Ländern tragen konnte.

Dem Exekutivföderalismus folgend lag die genauere Ausgestaltung bei den Ländern. Diese nutzten ihre Spielräume unterschiedlich, sodass in Berlin (was zum Teil dem Zentralismus und der großen Anzahl höherer Beamte geschuldet war), Thüringen und Sachsen eher von einem Bruch, hingegen in Brandenburg eher von Kontinuität im Beamtentum gesprochen werden kann.⁶⁹ Grundsätzlich bestanden die Arbeitsverhältnisse im Verhältnis zum neuen Träger fort, soweit die Einrichtungen ganz oder teilweise überführt wurden.⁷⁰ Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes verblieben „im Interesse der Verwaltungskontinuität und der Beschäftigten“⁷¹ in ihren Beschäftigungsverhältnissen.⁷² Ansonsten ruhten die Arbeitsverhältnisse und endeten nach sechs Monaten (sog. Warteschleifenregelung).⁷³

Neben dieser Reduktion auf die wesentlichen Behörden wurden die Beamten selbst überprüft. Dazu wurden für den begrenzten Zeitraum von zwei Jahren besondere zusätzliche Kündigungsgründe eingeführt.⁷⁴ Der Grund „mangelnde Qualifikation und Eignung“ wirkte dem Umstand entgegen, dass das Parteibuch in der DDR das

Leistungsprinzip überwogen hatte.⁷⁵ Zudem ist unbefristet die außerordentliche Kündigung aus wichtigem Grund vorgesehen.⁷⁶ Ein wichtiger Grund liegt vor, wenn ein Angehöriger des öffentlichen Dienstes gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat, d.h. gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, z.B. bei früherer Tätigkeit für das Ministerium für Staatssicherheit.⁷⁷ Die Stasi-Akten in der „Gauck-Behörde“⁷⁸ spielten für die Überprüfung der Beamten eine wesentliche Rolle: Es mussten Fragebögen zur eigenen Vergangenheit ausgefüllt werden, die anhand der gesicherten Unterlagen überprüft werden konnten. Waren die Angaben unwahr, wurde der Betroffene vom Dienst suspendiert; waren sie wahr und hatten ein Vergehen zum Gegenstand, schloss sich eine einzelfallabhängige Überprüfung an, ob die betreffende Person trotzdem im Dienst belassen werden konnte.⁷⁹

Eine vergleichbare Behörde für den Abgleich des Wahrheitsgehalts der Aussagen von Beamten in der Ukraine kann allerdings nicht eingerichtet werden, ohne den bisherigen Geheimdienst abzuschaffen und einen neuen einzurichten.

⁶⁸ *Battis/Lühmann*, LKV 1994, 197.

⁶⁹ *David*, Lustration, S. 34.

⁷⁰ Art. 20 Abs. 1 Einigungsvertrag i.V.m. Anl. I Kap XIX Sachgeb. A Abschn. III Nr. 1. Problematisch war, dass der Einigungsvertrag nicht die Voraussetzungen für den Fortbestand einer Einrichtung nannte; vgl. BVerfGE 81, 133, 149.

⁷¹ BT-Drucksache 11/7817, S. 179.

⁷² *Pieroth*, VVDStRL 51, 90, 107.

⁷³ *Bath*, NVwZ-Beil. 2001, 27, 28 f.; *Pieroth*, VVDStRL 51, 90, 108.

⁷⁴ *Bath*, NVwZ-Beil. 2001, 27, 28.

⁷⁵ *Starck*, VVDStRL 52, 34.

⁷⁶ Einigungsvertrag Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs. 4 und 5, vgl. *Starck*, VVDStRL 52, 7, 35.

⁷⁷ *Starck*, VVDStRL 52, 7, 35.

⁷⁸ Behörde des Beauftragten für Stasiunterlagen.

⁷⁹ *David*, Lustration, 33 f.

C. Perspektiven für die Ukraine nach dem aktuellen Machtwechsel

I. Die Forderung nach Lustration

Der Lustrationsbedarf in der Ukraine ist seit den 1990er Jahren, d.h. seit Unabhängigkeit der Ukraine, wiederholt Thema öffentlicher Diskussionen. 2004 kam es im Zuge der Orangen Revolution zu zwei konkreten Gesetzesentwürfen, die die Entfernung ehemaliger KGB Agenten aus Verwaltung, Justiz und Medien vorsah. Die Entwürfe fanden jedoch keine Unterstützung. Im Zuge der Ereignisse des Euromaidans im Winter 2013/14 ist die Lustration als Forderung der Euromaidanteilnehmer wieder aktuell geworden als Mittel gegen die korrupten Strukturen, die sich insbesondere unter Viktor Janukowytsch gefomt haben, sowie auch als Mittel gegen die geringe Leistungsfähigkeit der ukrainischen Verwaltung, die noch immer an Überbesetzungen leidet, wie es auch in der DDR der Fall war.

II. Aktuelle Gesetzentwürfe

1. Gesetz № 4378-2 „Über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Gerichtsmacht in der Ukraine“

a) Inhalt des Gesetzes

Das erste Lustrationsgesetz in der Ukraine⁸⁰ wurde am 8. April 2014 vom Werchowna Rada⁸¹, dem Parlament der Ukraine, angenommen und trat zum 12. Mai 2014 in Kraft. Es sieht vor, dass zur Überprüfung der Justiz zunächst eine Spezialkommission

⁸⁰ Beschreibung des Gesetzes auf der Parlamentswebsite (engl.), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/en/1188-18> (Stand: 31.10.14).

⁸¹ wört. „hoher Rat“.

innerhalb eines Jahres formiert werden soll.⁸² Ob ein Richter überprüft wird, entscheidet sich dann danach, ob er zwischen dem 21. November 2013 und 21. Februar 2014, d.h. während der Proteste des sog. Euromaidans, Entscheidungen angenommen hat und dabei gegen Menschenrechte verstoßen hat.⁸³ Entscheidungen der Spezialkommission von Richtern müssen im Internet auf der Seite des Justizoberrates veröffentlicht werden, der zudem innerhalb von drei Monaten der Entscheidung zustimmen muss.⁸⁴ Liegt ein strafrechtlich relevantes Handeln vor, wird dies dem Generalstaatsanwalt gemeldet.

b) Kritik am Gesetz

Das Gesetz kann als Schritt in die richtige Richtung betrachtet werden, weist allerdings einige Schwachstellen auf: Weder Spezialkommission noch Justizoberrat können *a priori* als korruptionsfrei betrachtet werden. Die Spezialkommission, die aus fünf Richtern, fünf Parlamentariern und fünf Vertretern der Öffentlichkeit bestehen soll, ist bisher weder eingerichtet worden, noch scheint sie es in nächster Zeit zu werden. Die Vorgehensweise gegenüber den Richtern ist unklar. Ein Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Kommission ist nicht vorgesehen. Sind die Richter einmal entfernt, fehlt es zudem an einem wirksamen Mechanismus für eine korruptionsfreie Neubesetzung.

Auch die Begrenzung auf den Zeitraum der Proteste ist fraglich. Zwar ist das „Vertrauen in die Gerichtsmacht der Ukraine“ durch die

⁸² Art. 6 des Gesetzes „Über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Gerichtsmacht in der Ukraine“.

⁸³ Art. 3 des Gesetzes „Über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Gerichtsmacht in der Ukraine“.

⁸⁴ Art. 7 des Gesetzes „Über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Gerichtsmacht in der Ukraine“.

Flut anscheinend identischer Urteile gegen Aktivisten, die zudem mit unverhältnismäßig hohen Haftstrafen von 15 Jahren bedroht wurden, zusätzlich geschädigt worden. Solche Urteile konnten nicht von unabhängigen Richtern stammen, sondern waren politisch motiviert. An ein intaktes Rechtssystem hatten aber auch zuvor die wenigsten geglaubt. So ist unter Jura-Studenten beispielsweise bekannt, dass es bis zu einer Millionen Euro kostet, Richter in Kiew zu werden. Um als ernsthafter Versuch, das Vertrauen in das Rechtssystem wiederherzustellen, anerkannt zu werden, müsste daher die Überprüfung auch auf Richter ausgedehnt werden, die nicht mit der Verurteilung von Euromaidan-Teilnehmern zu tun hatten.

2. Gesetz № 1682-VII "Über die Säuberung des Regierungsapparats"

a) Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz wurde am 16. September 2014 vom Parlament beschlossen und trat am 15. Oktober 2014 in Kraft.⁸⁵ Das Gesetz legt ein rechtliches und organisatorisches Fundament zur Überprüfung von Personen im Staatsdienst. Erklärtes Ziel ist es, das Vertrauen in den Staatsapparat wiederherzustellen und das Regierungssystem europäischen Standards anzugleichen.⁸⁶ Gem. Art. 12 werden die Personen, die auf Grund des Gesetzes aus ihren Ämtern entfernt werden, auf 10 Jahre vom Staatsdienst ausgeschlossen. Ausgenommen sind

Personen, die in der „antiterroristischen Aktion“ in der Ostukraine gekämpft haben.⁸⁷

Das Gesetz benennt zunächst Personen, die überprüft werden sollen.⁸⁸ Es fährt dann fort, Personen zu benennen, die bereits auf Grund der Position, die sie im Zeitraum zwischen 25. Februar 2010 und 22. Februar 2014 (d.h. während der Präsidentschaft Viktor Janukowitschs) für die Mindestdauer von einem Jahr innehatten, entlassen werden.⁸⁹ Dazu zählt der Präsident selbst, seine Regierung und Beamte in leitenden Positionen, in der Verwaltung, aber auch bei der Nationalbank, dem Rechnungshof, dem Antimonopolkomitee und dem Büro für Antikorruptionspolitik. Auch Staatsanwälte sind betroffen, die nach ihrem Zuständigkeitsort bestimmt werden: Der Staatsanwalt von Kiew, Sewastopol und der Krim, daneben Generalstaatsanwälte und ihre Vertreter.

Ebenfalls entfernt werden Personen, die während des Euromaidans, d.h. zwischen dem 1. Dezember 2013 und 22. Februar 2014 bestimmte Ämter, vor allem in Vertretung des Präsidenten und in den Städten Kiew und Sewastopol inne hatten.⁹⁰

Des Weiteren werden Tatbestände benannt, die zur Entlassung führen. Personen, die an der Umsetzung von Gesetzen beteiligt waren, z.B. von „Über die Beseitigung der negativen Folgen und die Verhinderung von Verfolgung und Bestrafung von Personen im Bezug auf die Ereignisse, die bei friedlichen Versammlungen aufgetreten sind“⁹¹.⁹² Das

⁸⁷ Vgl. Art. 12 a.E. des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁸⁸ Vgl. Art. 3 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁸⁹ Aufgelistet in Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹⁰ Aufgelistet in Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹¹ Gesetz № 737-VII vom 29. Januar 2014.

⁸⁵ Gesetzestext auf der Parlamentswebsite (ukr.), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (Stand: 31.10.14).

⁸⁶ Vgl. Präambel des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

betrifft vor allem Vollzugsbeamte und Staatsanwälte. Daneben werden aber auch Bürger belangt, die z.B. öffentlich zu Separatismus aufgerufen haben⁹³ oder sich öffentlich rassistisch gegen ukrainische Bürger geäußert bzw. deren Handlungen zu Menschenrechtsverletzungen geführt haben⁹⁴. Nicht nur Janukowytschs Amtszeit wird aufgearbeitet, auch die Zeit vor der Unabhängigkeit der Ukraine wird erstmalig adressiert. So ist ein weiteres Tatbestandsmerkmal, das zur Entlassung führt, unter Sowjetherrschaft in leitenden Positionen gearbeitet zu haben oder Geheimdienstmitarbeiter im KGB gewesen zu sein.⁹⁵

Abschließend werden auch Ausländer⁹⁶ und Personen, die ihrer Überprüfung nicht zustimmen⁹⁷ oder falsche Angaben machen⁹⁸ von ihren Posten entfernt. Die Zahl der Betroffenen wird auf mindestens eine halbe Millionen Beamte geschätzt.⁹⁹

Betrault mit der Umsetzung des Gesetzes ist in erster Linie das Ukrainische Justizministerium¹⁰⁰, das in Kooperation mit den Dienststellen der betreffenden Beamten die Überprüfung durchführt. Kontrolle über den Durchführungsprozess gibt die

⁹² Aufgleistet in Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹³ Art. 4 Abs. 3 lit. g) des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹⁴ Art. 4 Abs. 3 lit. i) des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹⁵ Art. 4 Abs. 4 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹⁶ Art. 4 Abs. 7 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹⁷ Art. 4 Abs. 9 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹⁸ Art. 4 Abs. 8 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

⁹⁹ Zakharov, Reasons on vetoing the Law 'On Cleaning up the Authorities'.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 12 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

Werchowna Rada sich selbst.¹⁰¹ Ein Anknüpfungspunkt der Überprüfung der Beamten sind Immobilien, die die Beamten in ihrer Amtszeit erworben haben. Die Rechtmäßigkeit der Herkunft der Mittel wird überprüft. Dazu sind die Beamten verpflichtet¹⁰², die Herkunft ihrer Einnahmen sowie ihre Ausgaben und finanzielle Verpflichtungen gegenüber „nahestehenden“ Personen bis hin zu Urgroßeltern oder Uerenkeln offen zu legen. Die Überprüfung soll nicht mehr als 30 Werkzeuge und darf nicht mehr als 45 Werkzeuge dauern.¹⁰³

Rechtsmittel gegen die Lustration sind auf dem Verwaltungsrechtsweg vorgesehen.¹⁰⁴

Spätestens einen Monat nach Inkrafttreten des Gesetzes soll ein öffentliches Beratungsgremium für Lustration, dem Vertreter von Medien und Öffentlichkeit angehören sollen, zusammentreten um über die Fortschritte der Lustration zu berichten.

b) Kritik am Gesetz

Bereits der Erlass des Gesetzes war problematisch – den Parlamentariern lag der Text zur Abstimmung noch gar nicht vor. Er erschien erstmalig am 26. September 2014.¹⁰⁵

Die Parlamentarier wurden zudem unter Druck gesetzt, dass ihre Namen, sofern sie das Gesetz ablehnen, veröffentlicht werden und es durfte für nicht anwesende Parlamentarier abgestimmt werden – eine Methode, die unter Janukowytsch Eingang ins

¹⁰¹ Art. 20 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

¹⁰² Art. 6 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

¹⁰³ Art. 7 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

¹⁰⁴ Art. 15 des Gesetzes "Über die Säuberung des Regierungsapparats".

¹⁰⁵ Zakharov, Reasons on vetoing the Law 'On Cleaning up the Authorities'.

Parlament gefunden hatte.¹⁰⁶ Diese internen Spannungen sind extern motiviert: Die Forderung nach Lustration und Wandel aus den Euromaidanprotesten ist bisher kaum vom Parlament nachgekommen worden. An die Entscheidung für dieses Gesetz schlossen sich Jubel und Rauchbomben vor dem ukrainischen Parlament an.¹⁰⁷

Inhaltlich fallen vier Aspekte besonders auf: Der **extrem große Adressatenkreis** und die damit verbundene hohe Zahl voraussichtlicher Entlassungen, das **Fehlen einer unabhängigen Behörde**, die stark **nationalistischen Tendenzen** im Gesetz und die **Hast**, mit der die Lustration vorangetrieben wird.

Letzteres ist wohl am leichtesten mit den kurz nach Gesetzverabschiedung folgenden Parlamentswahlen und dem immensen Druck aus der Bevölkerung zu erklären. Die Vermutung wird durch das öffentliche Auftreten des Parlaments im Zusammenhang mit dem Gesetz bestätigt. Eine Liste von 36 Betroffenen, hochrangigen Personen, einschließlich derer, die freiwillig zurückgetreten sind, um der Entlassung zuvorzukommen, wurde auf der Website der Regierung veröffentlicht.¹⁰⁸ Die Veröffentlichung solcher Namen ist der Lustration selbst nicht zuträglich – es geht nicht um die Bestrafung der Betroffenen, sondern um die Wiederherstellung einer rechtmäßigen und funktionsfähigen Verwaltung. Eine solche öffentliche

Anprangerung hat mehr mit der erzielten Öffentlichkeitswirkung als mit der Lustration zu tun.

Die **rechten Tendenzen** des Gesetzes liegen im Besonderen in der Entlassung von Ausländern und Ausnahmeregelung zu Gunsten von denen, die im Osten der Ukraine in der antiterroristischen Aktion gekämpft haben. Vor allem letztere Ausnahme ist auch regulativ problematisch: Sie bietet ein einfaches Entkommen aus der Lustration durch das Einholen oder Fälschen eines Belegs über den Kampf im Osten des Landes.¹⁰⁹ Eine gleichlautende Ausnahmeregelung hatte es im „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7. April 1933 für die Veteranen des ersten Weltkriegs gegeben. Wollten hier die Sozialdemokraten durch ihren Änderungsvorschlag des Gesetzes, die mit den Wertmaßstäben der Nationalsozialisten übereinstimmte, betroffene Nicht-„Arier“ schützen fehlt im ukrainischen Gesetz das Motiv, weshalb vor der Überprüfung geschützt werden sollte. Das einzig denkbare Motiv ist die übermäßige Anerkennung von „Taten für das Vaterland“.

Am problematischsten ist an dem zweiten Lustrationsgesetz jedoch der **Kreis der Betroffenen**. Der Gesetzgeber leistet sich hier einen Rundumschlag; die Zeit der Sowjetunion ist genauso betroffen, wie die Regierungszeit Janukowytschs, hochrangige wie niederrangige Beamte und sogar Bürger. Geschätzt werden bis zu einer Millionen Entlassungen, die auf Grund dieses Gesetzes erfolgen müssten. Es besteht die Gefahr, die ohnehin schon geringe Leistungsfähigkeit des ukrainischen Verwaltungsapparats weiter

¹⁰⁶ Böll-Stiftung, Ukrainische „Lustration“, <http://www.boell.de/de/2014/10/21/ukrainische-lustration> (Stand: 31.10.14).

¹⁰⁷ Böll-Stiftung, Ukrainische „Lustration“, <http://www.boell.de/de/2014/10/21/ukrainische-lustration> (Stand 31.10.14).

¹⁰⁸ Web Portal der Ukrainischen Regierung, http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=247684272&cat_id=244276429 (Stand: 30.10.14).

¹⁰⁹ Böll-Stiftung, Ukrainische „Lustration“, <http://www.boell.de/de/2014/10/21/ukrainische-lustration> (Stand: 31.10.14).

herabzusetzen oder sogar zur Funktionsunfähigkeit zu führen. Die Frage der Neubesetzungen ist vollständig ungeklärt. Die Wahrscheinlichkeit, dass durch Entlassung und Neubesetzung die Korruption in der Verwaltung bekämpft wird, ist eher gering. Die Chance, sinnvolle Neubesetzungen zu organisieren *bevor* Entlassungen vorgenommen werden wurde im hastigen Erlass des Gesetzes verpasst. Entlassungen hätten zudem sinnvollerweise mit einer Verschlankung der Verwaltung auf die notwendigen Behörden und Positionen zusammengelegt werden können, wie es nach der Wende in Deutschland gemacht wurde. Schließlich ist der Personenkreis auch insofern problematisch, als dass er sich mit dem ersten Lustrationsgesetz überschneidet. Das Gesetz „Über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Gerichtsmacht in der Ukraine“ ist damit bis auf seine gesonderte Prozedur (Spezialkommission) überflüssig. Fraglich ist auch, weshalb das Gesetz **Entlassungen ob Postionen** vorsieht. Es wird die simple Gleichung aufgestellt, dass alles, was zum „Apparat“ Janukowytschs gehört hat, rechtswidrig sei. Ob die betreffenden Personen rechtswidrig gehandelt haben, bleibt unberücksichtigt. Ein besonders krasses Beispiel für diese „Kausalität“ ist die Strafe, die für Personen vorgesehen ist, die das Gesetz „Über die Beseitigung der negativen Folgen und die Verhinderung von Verfolgung und Bestrafung von Personen im Bezug auf die Ereignisse, die bei friedlichen Versammlungen aufgetreten sind“ und andere Gesetze ausgeführt haben. Tatbestandmerkmal ist nicht die Verletzung von z.B. Menschenrechten bei der Ausführung, sondern der Auftrag das Gesetz auszuführen – gegen den sich kein Beamter erwehren kann – wird mit Strafe belegt.

Es wird durch die Annahme, dass jede Tätigkeit, die für Janukowytsch erfolgte, rechtswidrig war, bewusst Ungerechtigkeit kreiert. Das Gesetz ist **kein Lustrationsgesetz** mehr, sondern zielt auf einen **Personalwechsel**.

Besonders kontraproduktiv ist auch, dass das ukrainische Justizministerium beauftragt ist, in Kooperation mit den Dienststellen der betreffenden Beamten die Überprüfung durchzuführen. Um gleiche Behandlung der Beamten bei der Überprüfung zu sichern und damit Gerechtigkeit herzustellen, ist es notwendig, eine **unabhängige Behörde** einzuführen. Die jetzige Aufgabenverteilung öffnet dem Justizministerium einen großen Spielraum, beispielsweise dazu, Regierungstreue in illegitimer Weise bei der Überprüfung zu berücksichtigen. Die Kooperation mit den Behörden führt zudem dazu, dass führende Beamte dieser Behörden die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen, gewinnen. Damit wendet sich die Lustration gegen die in der Hierarchie nachgeordneten Beamten – gerade die, bei denen die Vernachlässigung von Leistungsprinzip und Einstellungen nach Parteibuch sich wesentlich weniger auswirken können und der Lustrationsbedarf *a priori* viel geringer ist. In Summe scheint das Gesetz ein Wahlversprechen zu sein; das Versprechen, dass es nun mit dem Staatsapparat in der Ukraine aufwärts geht. Erfüllen wird sich dieses Versprechen aller Voraussicht nach nicht.

D. Ausblick auf die Entwicklungsmöglichkeiten in der Ukraine

Kern einer Lustration, wie sich aus den Erfahrungen in Deutschland lesen lässt, sollte

das Gerichtssystem sein, um der Aufarbeitung vergangenen Unrechts einen ordentlichen Gerichtsweg zu öffnen. Das erste ukrainische Lustrationsgesetz zielte in diese Richtung.

Mit dem zweiten Lustrationsgesetz in der Ukraine ist die Möglichkeit einer erfolgreichen Lustration in weite Ferne gerückt. Zwar passt die Entscheidung für einen Personalwechsel zur außerordentlich schlechten, weil korrupten Ausgangssituation der ukrainischen Verwaltung. Den Gefahren eines so umfassenden Wechsels kann aber nur dann begegnet werden, wenn zuvor über einen langen Zeitraum Personal zur Neubesetzung ausgebildet wird, um einen Kollaps der Verwaltung zu vermeiden. Auf Grund des Fehlens einer unabhängigen Behörde, die die Lustration durchführt, ist im Rahmen der Neubesetzungen kein Ende der Korruption zu erwarten – eher ein Wechsel von Loyalitäten zu Gunsten des Parlamentes und der Regierung.

Eine „Rettung“ der Situation könnte womöglich durch ein drittes Gesetz erreicht werden, das die knapp bemessenen Zeiträume zur Überprüfung ausweitet und unabhängig überprüft. So kann zwar nicht mehr die Ungerechtigkeit bei der Entlassung aufgearbeitet werden, aber die Neubesetzungen können in eine positivere Richtung gelenkt werden. *„Politik vergeht, Verwaltung besteht“* – Im Falle der Ukraine vergeht Politik und Verwaltung gleich mit, sogar die Justiz wird mitgerissen. Die drei Gewalten entstehen und vergehen gemeinsam – eine hinreichende Trennung fehlt und mit ihr die Aussicht auf Abnahme der Korruption.