

Deutsche Erfahrungen bei der Wiedervereinigung: Neue Kapazitäten für internationale Friedenseinsätze?

Steffen Eckhard und Corinna Kuhl

Im Zuge der Wiedervereinigung hat Deutschland Erfahrungen bei der Reform und dem Aufbau staatlicher Institutionen und Strukturen gesammelt, die wertvolle Erkenntnisse für moderne demokratische Transformationsprozesse liefern. Diese Erfahrungen werden aber bisher kaum für die Schaffung einer besonderen Expertise im Bereich der Friedenseinsätze genutzt. Der Bedarf an einer solchen Expertise zeigt sich in den Empfehlungen der *Civilian Capacities Initiative* (CIVCAP) der Vereinten Nationen, die u. a. nationale Erfahrungen mit Transformationsprozessen für Friedenseinsätze mobilisieren will. Auch in der Diskussion über neue Wege in der deutschen Außenpolitik gewinnen nationale Kompetenzen bei der zivilen Krisenprävention an Bedeutung.¹ Können die Erfahrungen bei der Wiedervereinigung Ansatzpunkte für einen innovativen Beitrag Deutschlands zur internationalen Friedenssicherung liefern?

Die Wiedervereinigung ist das zentrale politische Ereignis der deutschen Nachkriegszeit. Sie erfassete alle rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche und Strukturen eines modernen Staatswesens. Durch Reformen und die Transformation des existierenden Staatsapparates entstand so für die Bürger² der ehemaligen DDR innerhalb weniger Jahre eine neue gesellschaftliche Grundordnung. In den praktischen Bemühungen um diesen Um- und Aufbau von Staatsinstitutionen liegen möglicherweise *lessons learned* für ähnliche Anstrengungen in fragilen Staaten und Krisengebieten.

Um dieser Fragestellung nachzugehen, hat das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) eine Studie konzipiert und vom Global

Public Policy Institute (GPPi) durchführen lassen. Die Studie konzentrierte sich exemplarisch auf drei Themenfelder, die bei der Wiedervereinigung eine prominente Rolle spielten und von CIVCAP als Kapazitätsengpässe bei der internationalen Friedenssicherung identifiziert wurden: *Public Administration Reform*; *Judicial Reform*; und *Transitional Justice*. Selbst die im Rahmen dieser Studie nur oberflächliche Betrachtung der Abläufe zeigt mehrere Anhaltspunkte für inhaltliche Lehren auf, die einen Mehrwert für die externe Unterstützung bei Konfliktbewältigung und Stabilisierungsprozessen schaffen könnten. Ziel der Studie war es, erste Potentiale hierfür zu identifizieren sowie Anschlussbereiche und Herausforderungen aufzuzeigen.

¹ „[...] Welche Rolle wollen wir in den Krisen ferner Weltregionen spielen? Engagieren wir uns schon ausreichend dort, wo die Bundesrepublik eigene und eigens Kompetenz entwickelt hat – nämlich bei der Prävention von Konflikten? Ich meine: Die Bundesrepublik sollte sich als guter Partner früher, entschiedener und substantieller einbringen.“ Bundespräsident J. Gauck, 31. Januar 2014 (siehe <http://www.bundespraesident.de>).

² Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

Erfahrungen der Wiedervereinigung: Institutionenaufbau mit Hilfe von „außen“

Die deutsche Wiedervereinigung war kein von langer Hand geplanter Prozess. Ähnlich wie dies auch bei Friedenseinsätzen in Konfliktländern der Fall ist, standen Kompromisse, Improvisation und Flexibilität im Vordergrund. Nach dem überwältigenden Erfolg der „Allianz für Deutschland“ bei den Volkskammerwahlen im März 1990 und einem nahezu plebiszitären Votum für den Beitritt zur Bundesrepublik, wurde innerhalb weniger Monate der gesamte politisch-rechtliche Rahmen für die Ausdehnung der westdeutschen Gesellschaftsordnung auf das Territorium der ehemaligen DDR geschaffen. Diese ersetzte ein Institutionengefüge, das durch die „Einheitlichkeit der sozialistischen Staatsmacht“ geprägt war. In der DDR gab es keine horizontale Gewaltenteilung, und die Strukturen von Partei, öffentlicher Verwaltung, Justiz und Staatssicherheit waren miteinander verschmolzen. Die Aufgabenstellung war damit ein nahezu vollständiger Neuaufbau von staatlichen Strukturen auf und unterhalb der Landesebene. Dies wurde bewusst dezentral im Rahmen von Länder- und Behördenpartnerschaften umgesetzt.

Partnerschaften der Bundesländer	
Ostdeutschland	Westdeutschland
Mecklenburg-Vorpommern	Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg
Brandenburg	Nordrhein-Westfalen, Saarland
Sachsen-Anhalt	Niedersachsen
Thüringen	Rheinland-Pfalz, Hessen
Sachsen	Bayern, Baden-Württemberg

Beim **Aufbau der öffentlichen Verwaltung** lag der Schwerpunkt der Aktivitäten auf einem flächendeckenden Netzwerk von 2.000 Verwaltungspartnerschaften auf der Ebene der Landkreise und Kommunen. Hier liegt im deutschen Staatssystem die Hauptlast bei der Erbringung staatlicher Dienstleistungen, beispielsweise zur Daseinsvorsorge, Wasser- und Energieversorgung, kommunales Meldewesen, und Stadtentwicklung

(Kommunalebene) sowie Abfallbeseitigung und Katastrophenschutz (Landkreisebene). Direkt nach der Wiedervereinigung war die Nachfrage nach diesen neuen Verwaltungsdienstleistungen sehr hoch und überforderte die Kommunen. Die Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen können grob in drei Stränge untergliedert werden.

Der bedeutendste Strang betraf die Entsendung von Personal. Um ostdeutsche Bedienstete zu unterstützen, wurden Schätzungen zufolge nahezu 35.000 westdeutsche Verwaltungshelfer in den neuen Bundesländern aktiv, entweder indem sie selbst exekutive Funktionen übernahmen oder ihre ostdeutschen Kollegen unterstützten oder trainierten. Weiterbildung war das zweite große Standbein der Reformen. Es galt, etwa 1,2 Millionen ostdeutsche Verwaltungsangehörige entsprechend der westdeutschen Rechts- und Verfahrensordnung fortzubilden. Dafür wurden unterschiedliche Instrumente eingesetzt, wobei die Mobilisierung lokaler, kostengünstiger Ressourcen im Vordergrund stand. Und drittens wurde eine zentrale Unterstützungsfunktion von den drei kommunalen Spitzenverbänden übernommen (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag). Unter anderem organisierten sie die Vermittlung der Verwaltungshelfer durch einen gemeinsam getragenen Personalpool und stellten dringend benötigte zentrale Lösungen zur Verfügung, wie beispielsweise Organisationspläne oder Handbücher zu Verwaltungsverfahren. Für alle strategischen oder Querschnittsfragen zum Verwaltungsaufbau während der Wiedervereinigung liegt daher in den Verbänden die meiste Expertise.

Im **Bereich des Justizwesens**, mehr noch als bei der öffentlichen Verwaltung, war das größte Problem die enge Verwobenheit des gesamten Justizapparats der DDR mit den Parteistrukturen. Die Justiz als unabhängige dritte Gewalt existierte faktisch nicht. Bei der Reform stellten sich zwei große Herausforderungen: Zum einen war neben dem Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafrecht) auch die komplette Neuschaffung von Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits-, und Finanzgerichten sowie von Institutionen der

freiwilligen Gerichtsbarkeit erforderlich, etwa der Rechtspflege und dem Grundbuchwesen. Wie im Verwaltungssektor spielten die Länderpartnerschaften eine wichtige Rolle, auch bei der Entsendung westdeutscher Richter in die neuen Länder, um dort Gerichtskammern zu leiten und bei Aufbau und Weiterbildung zu helfen. Die zweite Herausforderung war die Übertragung der bundesrepublikanischen Rechtsprechung auf die DDR. Dies war insbesondere deshalb schwierig, weil Richter und Staatsanwälte häufig selbst der Elite der SED zuzurechnen waren oder in der DDR grund- und menschenrechtlich problematische Verfahren eingeleitet bzw. Urteile gefällt hatten. Jeder Richter und Staatsanwalt musste sich daher einem Untersuchungsausschuss stellen, und letztlich konnte lediglich ein knappes Drittel der etwa 2.700 ehemaligen Richter und Staatsanwälte der DDR ihr Amt auch in der Bundesrepublik ausüben, vor allem jüngere Personen.

Erfahrungen der Wiedervereinigung: Aufarbeitung der Folgen der Diktatur

In den 1990er Jahren gab es zwei Schwerpunkte der Aufarbeitung. Die erste war die strafrechtliche Aufarbeitung und die Verfolgung der in der DDR im Namen der Diktatur begangenen Verbrechen. Hierbei zeigte sich schnell, dass das deutsche Strafrechtssystem nicht in der Lage war, systematische Verbrechen des Staates und seiner Vertreter gegenüber der Bevölkerung zu ahnden. Daher konnten nur ein Teil der gravierendsten Menschenrechtsverletzungen gerichtlich aufgearbeitet werden („Mauerschützenprozesse“). Aus diesem Grund kam dem zweiten Schwerpunkt eine gewichtige Rolle zu: der Rehabilitation von Opfern. Etwa 250.000 Personen haben bis heute Anträge zur strafrechtlichen, beruflichen oder verwaltungsrechtlichen Rehabilitation gestellt, was vielfach mit finanziellen Kompensationszahlungen durch die Bundesregierung einherging.

Daneben liegt vor allem seit Mitte der 1990er Jahre ein dritter Schwerpunkt der Aufarbeitung auf einem breiten Bündel von politischen und gesellschaftlichen Aktivitäten. Hierzu gehören beispielsweise die Öffnung des Archivs der

Staatssicherheit sowie die Tätigkeiten einer Reihe von Stiftungen und Vereinen in der Bildungs- und Gedenkstättenarbeit.

Kompetenzen aus der Wiedervereinigung: Expertenwissen und inhaltliche Lehren

Die groben Umrisse, mit der einige wenige Prozesse der Wiedervereinigung in der Studie zusammengefasst wurden, geben einen ersten Einblick in die Fülle der spontanen Maßnahmen und täglichen Entscheidungen vor Ort, die den Um- und Aufbau eines Staatswesens begleiten. Genau darin liegt der Mehrwert einer nationalen Erfahrung dieser Art, denn es gibt eine signifikante Zahl von Experten in Deutschland, die entweder selbst an diesen Prozessen mitgewirkt oder die Erfahrungen von Kollegen in ihrer Arbeit als *lessons learned* absorbiert haben.

Stellvertretend für das Potential dieser Lehren sollen drei Beispiele genannt werden:

- Die Vorbereitung von Verwaltungs- und Justizpersonal auf neue Aufgaben ist eine universelle Herausforderung im Staatsaufbau. Bei der Wiedervereinigung spielte das etwa 100 Jahre alte System der Wirtschafts- und Verwaltungsakademien (VWA) eine zentrale Rolle, denn es arbeitet mit geringen finanziellen Mitteln und lokalen Ressourcen. Generell besteht internationales Interesse am deutschen System der dualen beruflichen Bildung, worunter auch das VWA-System zählt. Dieser Ansatz könnte möglicherweise an die Situation in fragilen Staaten angepasst und nutzbar gemacht werden.
- Ein weiteres Beispiel liegt im Bereich des Aufbaus von Strukturen in der kommunalen Selbstverwaltung. Hier besteht nach Auskunft von Experten eine hohe Nachfrage nach deutscher Fachkompetenz, vor allem da Deutschland im globalen Vergleich über eines der dezentralsten Verwaltungssysteme verfügt. Unter die breite Masse der staatlichen Dienstleistungen auf der Landkreis- und Kommunalebene fallen zahlreiche technische Verwaltungsprozesse und die Erfahrungen

aus der Wiedervereinigung können zu innovativen und dem lokalen Kontext angemessenen Lösungen beitragen.

- Die gesellschaftliche Aufarbeitung der Folgen der Diktatur umfasste eine öffentliche Auseinandersetzung um fundamentale Fragen von Rechenschaft, Gerechtigkeit und Deutungshoheit in Deutschland. Die diskutierten Lösungen, Rückschläge und Erfolge haben in vielen Ländern ein Interesse geweckt, das bis heute unvermindert für Anfragen bei deutschen Behörden und Instituten sorgt. Der Schwerpunkt liegt dabei deutlich auf pragmatischen Fragen und dem Austausch von Erlebnisberichten, einschließlich zu vermeidender Fehler (z.B. Vernichtung von Akten, Zerstörung potentieller Orte für Gedenkstätten), die Länder inmitten von Demokratisierungsprozessen nützen können.

Dass die bei der Wiedervereinigung gemachten Erfahrungen für andere Länder von Relevanz sein können, zeigte sich in Deutschland noch in den 1990er Jahren. Angesichts ihrer eigenen Transformationsprozesse interessierten sich zunehmend die Staaten des ehemals kommunistischen Ostblocks für deutsche Erfahrungen und Expertise aus der Wiedervereinigung. Ähnliches gilt für geteilte Länder wie Korea und heute für die Länder des arabischen Frühlings. Verschiedene Organisationen griffen diesen Bedarf damals auf und rekrutierten die für ihre Projekte notwendige Fachexpertise primär aus aktiven Beamten und Angestellten an deutschen Gerichten, der öffentlichen Verwaltung oder Gedenkstätten und Stiftungen. In vielen Fällen waren dies Experten mit Erfahrungen aus der Wiedervereinigung, entweder als Verwaltungshelfer oder als Bedienstete der ehemaligen DDR. Während die individuellen Erfahrungswerte aus der Wiedervereinigung anfangs hilfreich waren, sind die Lehren seit langem als Teil des Arbeitsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit integriert.

Neue Kapazitäten für Friedenseinsätze

Die deutsche Wiedervereinigung genießt international höchste Bekanntheit und könnte als Kristallisationspunkt dienen für die Entwicklung einer besonderen Kernkompetenz Deutschlands und damit eines sichtbaren deutschen Beitrags zur internationalen Friedenssicherung und der Stabilisierung fragiler Staaten. Hierbei könnte die Überprüfung ganz unterschiedlicher Bereiche relevant sein, wie zum Beispiel die Reform von Sicherheitsinstitutionen und die Erfahrungen bei Privatisierung und wirtschaftlichem Aufbau.

Um die Fülle kollektiver Erfahrungen sinnvoll einzubringen, bedarf es der sorgfältigen Erarbeitung von *good practices* und deren Prüfung auf Übertragbarkeit unter den Bedingungen von Kriegseinwirkung, geringer Ressourcen und fragiler Staatlichkeit. Hierfür ist eine systematische Analyse der Lehren aus der Wiedervereinigung notwendig, im Dialog zwischen Wissenschaftlern, Fachkräften mit persönlicher Erfahrung aus den damaligen Reformprozessen und Experten aus dem Bereich internationaler Friedenseinsätze und aus der Entwicklungszusammenarbeit. Zu dieser Analyse gehört auch die Auseinandersetzung mit den Kontroversen, Fehlentwicklungen und Problemen der westdeutschen Vorgehensweise, die ebenso wie die Erfolge Material für *lessons learned* liefern. Zuletzt bräuchte es aber auch die Institutionalisierung und kontinuierliche Weiterentwicklung dieser Expertise, um eine dauerhafte, breit aufgestellte internationale Beratungsleistung erbringen zu können. Eine Prüfung dieser Idee wäre sicherlich lohnend.

Steffen Eckhard ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Global Public Policy Institute (GPPI) in Berlin.

Corinna Kuhl ist Mitarbeiterin im Bereich Human Resources des ZIF.