

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

Steffen Eckhard



Steffen Eckhard¹ ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin und arbeitet zur globalen Friedens- und Sicherheitspolitik. Seine Schwerpunkte liegen in den Bereichen Konfliktbearbeitung und Sicherheitssektorreform in Krisen- und Transformationsländern und die Arbeit internationaler Organisationen wie der UNO, EU, NATO und OSZE. Steffen Eckhard promovierte zwischen 2011 und 2013 an der Universität Konstanz in Politik- und Verwaltungswissenschaften zur internationalen Unterstützung bei der Polizeireform in Afghanistan und Kosovo. Die vergleichende Studie untersuchte dabei die Auswirkungen unterschiedlicher Managementansätze, insbesondere von Deutschland, der EU und der OSZE.

Das **Global Public Policy Institute (GPPi)** ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think Tank in Berlin, der zu einer Reihe von relevanten Themenfeldern der globalen öffentlichen Politik forscht, berät und sich um Austausch zwischen öffentlichem Sektor, Zivilgesellschaft und der Wirtschaft bemüht. Das etwa 30-köpfige Team erhält Unterstützung durch einen internationalen Beirat. Finanziert wird die Arbeit des Instituts durch Forschungs- und Beratungsprojekte für deutsche und internationale Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen und öffentliche Stellen.

Das **Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)** wurde im Jahr 2002 von Bundesregierung und Bundestag gegründet. Kernmandat des ZIF ist die Qualifizierung und Bereitstellung von zivilen Experten für internationale Friedenseinsätze sowie die Erarbeitung von Analysen und Konzepten zu Peacebuilding und Peacekeeping. Das ZIF arbeitet eng mit dem Auswärtigen Amt zusammen und ist insbesondere für Einsätze von VN, EU und OSZE zuständig.

Der integrierte Ansatz des ZIF, welcher Training, Human Resources und Analyse unter einem Dach vereint, ist inzwischen weltweit als führendes Modell anerkannt. Das ZIF ist eine gemeinnützige GmbH, finanziert aus Bundesmitteln. Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Auswärtige Amt.

**Zentrum für Internationale
Friedenseinsätze (ZIF)**

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Phone: +49 30 – 520 05 65 - 0
Fax: +49 30 – 520 05 65 - 90

Human Resources: hr@zif-berlin.org
Training: training@zif-berlin.org
Analysis: research@zif-berlin.org
www.zif-berlin.org

Photos der Titelseite: © Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Uwe Rau, Klaus Lehnartz, Heiko Specht

¹ Die hier wiedergegebene Meinung ist die des Autors und spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des ZIF wider.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit der „*Civilian Capacities Initiative*“ versuchen die Vereinten Nationen seit 2011, kritische Kapazitätsengpässe bei der Bereitstellung von Personal und Expertise für internationale Friedenseinsätze zu reduzieren. Alle Mitgliedsstaaten sind aufgerufen, sich mit innovativen Beiträgen einzubringen, beispielsweise auf Basis eigener Erfahrungen mit Transformationsprozessen. Für Deutschland stellt sich die Frage, ob und in welcher Form die Erfahrungen der Wiedervereinigung aufgegriffen werden können. **Die vorliegende Studie untersucht deshalb, inwiefern in den deutschen Erfahrungen Potential für einen Beitrag zu internationalen Friedenseinsätzen und der Stabilisierung fragiler Staaten liegt.**

Die Studie untersucht die deutschen Erfahrungen bei der Wiedervereinigung und den Umfang der vorliegenden Expertise anhand von **drei exemplarischen Bereichen – dem Umbau der öffentlichen Verwaltung, der Reform des Justizapparats sowie der Aufarbeitung der Folgen der Diktatur**. Selbst die im Rahmen dieser Studie nur oberflächliche Betrachtung der Abläufe zeigt **mehrere Anhaltspunkte für inhaltliche Lehren** auf, die Mehrwert für die externe Unterstützung bei der Konfliktbewältigung und in Stabilisierungsprozessen schaffen könnten. Im Hinblick auf die Aufarbeitung der Folgen der kommunistischen Diktatur lässt sich aus der deutschen Erfahrung die Erkenntnis ableiten, **dass die Reichweite juristischer Maßnahmen zur Aufarbeitung begrenzt ist**. In dieser Hinsicht bietet Deutschland durch ausführliche Erlebnisberichte (beispielsweise über den richtigen Umgang mit potentiellen Gedenkstätten oder den Umgang mit Aktenmaterial repressiver Staatsorgane) alternative Modelle der Aufarbeitung, die für andere Länder von Nutzen sein können. Darüber hinaus besteht in Bezug auf den **Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung** internationales Interesse an den praktischen Erfahrungen der neuen Bundesländer, insbesondere zu technischen Lösungen im Bereich kommunaler Dienstleistungen und der Daseinsvorsorge. Außerdem bietet sich auch das in den neuen Bundesländern aufgebaute System von **Wirtschafts- und Verwaltungsakademien – als Mittel zur beruflichen Fort- und Weiterbildung mit kommunalen Ressourcen** – als Vorbild für den Einsatz in anderen Ländern an. Eine letzte wichtige Lehre ist außerdem die deutsche Erfahrung mit dem **Umgang von ideologisch belasteten Führungskräften**, gerade im öffentlichen Dienst und der Justiz.

Deutschland verfügt über einen breiten Fundus an relevanten Experten und Expertinnen zu den hier untersuchten Themen. Diese haben durch die Wiedervereinigung und in vielen Fällen durch ihr Mitwirken in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit Erfahrungen mit Transformationsprozessen. Die Anzahl der an der Wiedervereinigung direkt beteiligten und noch aktiven Experten nimmt altersbedingt zunehmend ab – eine praxisrelevante Aufarbeitung ihres Wissens findet nicht statt.

Die Übersetzung dieses Potentials in einen effektiven Beitrag zur internationalen Friedenssicherung bringt Herausforderungen mit sich. Dazu gehören (i) die kritische Prüfung der Übertragbarkeit aus dem deutschen Kontext in den einer Friedensmission, was erhebliche Investitionen in systematische Analysen voraussetzt; (ii) die Entwicklung von praxisrelevanten *good practices* für Aufbau-/Reformprozesse in fragilen Staaten; und (iii) die Institutionalisierung und kontinuierliche Weiterentwicklung dieser Expertise im Sinne einer deutschen außenpolitischen Kernkompetenz. Diese Studie leistet einen kleinen Beitrag zu der Diskussion über einen derartigen Ansatz.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	6
2. Die Umsetzung der Wiedervereinigung: Lehren aus der deutschen Transformation	8
2.1 Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung	9
2.2 Der Aufbau eines Justizsystems	12
2.3 Die Aufarbeitung der Folgen der SED-Diktatur	14
3. Die deutsche Expertise aus der Wiedervereinigung	17
3.1 Individuelle Expertise aus der Praxis der Wiedervereinigung	17
3.2 Institutionelle Expertise zu Transformationsprozessen	23
4. Deutsche Erfahrungen aus der Wiedervereinigung: Material für Lessons Learned und Erfolgsbeispiele?.....	26
4.1 Inhaltliche Erfahrungswerte	26
4.2 Personengebundene Expertise	27
4.3 Systematische Wissensgenese an der Schnittstelle von Praxis und Forschung	28
5. Ergebnis der Studie und zukünftige Arbeitsbereiche	30
6. Quellen und Literaturangaben.....	31

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1: Übersicht über die zentralen Daten der Wiedervereinigung.....	8
Abb. 2: Partnerschaften der Bundesländer	10
Abb. 3: Strafrechtliche Aufarbeitung.....	15
Abb. 4: Übersicht über Expertise im Sektor Verwaltungsaufbau.....	20
Abb. 5: Übersicht über Expertise im Sektor Justizaufbau	22
Abb. 6: Übersicht über Expertise im Sektor Aufarbeitung.....	24

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BStU	Behörde des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CIVCAP	Civilian Capacities Initiative der Vereinten Nationen
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
DLT	Deutscher Landkreistag
DNV	Deutscher Notarverein
DRB	Deutscher Richterbund
DS	Drucksache (offizielles Dokument des Deutschen Bundestags)
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (heute GIZ)
IRZ	Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit
ITS	International Tracking Service
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KSPW	Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern
MfS	Ministerium für Staatssicherheit der DDR
MPFPR	Max-Planck-Stiftung für internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit
NRW	Nordrhein-Westfalen
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SFB	Sonderforschungsbereich
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung
TU	Technische Universität
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Vereinte Nationen
VWA	Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie

1. EINLEITUNG²

Mit der „*Civilian Capacities Initiative*“ (CIVCAP) versuchen die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen seit 2011, wesentliche zivile Kapazitätsengpässe in internationalen Friedenseinsätzen zu verringern.³ Solche Engpässe bestehen vor allem innerhalb des „*window of opportunity*“ in den ersten zwei Jahren nach einem Konflikt, welches für die langfristige Entwicklung eines Landes besonders kritisch ist. Alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen sind aufgerufen, innovative Beiträge zu einer Reihe von Schwerpunktbereichen zu leisten, die von besonderer Relevanz für die erfolgreiche Umsetzung von Friedenseinsätzen sind. Eine Möglichkeit der Mobilisierung von neuen Kapazitäten bei Interventionen in Konfliktgebieten liegt dabei in der Auswertung nationaler Transformationserfahrungen.

Deutschland blickt mit dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft und der Wiedervereinigung auf zwei umfassende Transformationsprozesse in seiner jüngeren Geschichte zurück. Vor allem die „Wende“ nach dem Fall der Mauer 1989 ist vielen Deutschen noch in Erinnerung. Nach einer extrem kurzen Übergangsphase wurde im Osten innerhalb weniger Jahre das gesamte politische System nach dem Vorbild der westdeutschen Bundesländer neu aufgebaut. Dies betraf nicht nur den Umbau des kommunistischen Zentralstaats in ein demokratisch, föderales System. Auch alle Beamten⁴ und sonstigen Beschäftigten des Staates sahen sich mit vollkommen neuen administrativen und rechtlichen Bestimmungen konfrontiert. Außerdem begann – anders als nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft – unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) ein langfristiger Prozess, in dem sich die Gesellschaft mit den Verbrechen der kommunistischen Diktatur und der Verwicklung vieler Deutscher darin auseinandersetzte. Trotz der komplexen Herausforderung waren öffentliche Verwaltungen, Polizei und Gerichte in allen fünf neuen Bundesländern und dem vereinten Berlin bereits nach wenigen Jahren funktionsfähig. Entscheidend hierfür war neben dem hohen Engagement der ostdeutschen Verwaltungsmitarbeiter auch eine beispiellose, weitgehend dezentral organisierte Unterstützungswelle durch öffentliche und private Institutionen aus dem gesamten westdeutschen Bundesgebiet.

Zielsetzung und Reichweite der Studie

Die deutsche Wiedervereinigung gilt international als großer Erfolg, dem eine fühlbare Nachfrage nach Informationen über Ablauf und erfolgskritische Faktoren folgte. Der Rückgriff auf die Erfahrungen beim Transformationsprozess Wiedervereinigung im Sinne von CIVCAP ist insofern vielversprechend. Die vorliegende Studie untersucht daher, inwiefern in Deutschland noch wenig oder nicht genutzte Expertise und Erfahrungswerte zur Wiedervereinigung vorliegen und inwiefern darin Potential für einen innovativen deutschen Beitrag zu internationalen Friedenseinsätzen liegt. Deutschland ist allerdings weder historisch noch kulturell oder wirtschaftlich mit den heutigen Konfliktstaaten vergleichbar. Entscheidend ist daher, die deutsche Expertise so zu nutzen, dass sie einen Mehrwert für Friedenseinsätze in fragilen Staaten bietet, ohne dabei deutsche Lösungen unreflektiert in einen völlig unterschiedlichen Kontext zu exportieren. Die Studie leistet hierzu durch die Identifikation von Potentialen und Herausforderungen einen ersten Beitrag.

² Für die produktiven Diskussionen und inhaltlichen Anregungen zu dieser Studie danke ich Philipp Rotmann, Rahel Dette und Hendrik Schopmans. Die Ergebnisse beruht in weiten Teilen auf den Auskünften von 22 Experten und Expertinnen deutscher Forschungsinstitutionen, Verbände, Stiftungen und anderer öffentlicher Einrichtungen. Ihnen danke ich für ihre engagierte Bereitschaft zum offenen Austausch.

³ Ausgangspunkt von CIVCAP war ein Bericht des Generalsekretärs aus dem Jahre 2009 (A/63/881). Diesem folgend, erarbeitete ein Beraterteam einen Bericht mit Empfehlungen (A/65/747), die 2011 von der Generalversammlung angenommen wurden und sich seitdem in der Umsetzung befinden (A/66/311).

⁴ Aus Gründen der Lesbarkeit werden die Begriffe Beamte, Beschäftigter, Fachkraft und Experte im Folgenden synonym für die männliche und weibliche Form verwendet.

Grundbegriffe: Transformation und Expertise

Zwei Begriffe sind grundlegend für die vorliegende Studie. Erstens, der Begriff der Transformation bezieht sich auf Veränderungsprozesse in Staat und Gesellschaft. Bei der hier im Vordergrund stehenden Wiedervereinigung und der internationalen Unterstützung von Konfliktbewältigung, Wiederaufbau und Friedensprozessen handelt es sich um Transformation im Rahmen eines Regimewandels und/oder Demokratisierungsprozesses.⁵ Zweites ist es wichtig, zwischen individueller und institutioneller Expertise zu unterscheiden. Erstere impliziert reflektierte individuelle Erfahrungen mit einer Tätigkeit, beispielsweise durch eine Fachausbildung, Wiederholung oder Spezialisierung. Institutionelle Expertise bezieht sich dagegen auf das institutionell vorliegende und von der persönlichen Erfahrung unabhängige Wissen zu einer Tätigkeit, wie es beispielsweise durch wissenschaftliche Forschung gewonnen wird. Der Begriff der Expertise grenzt sich daher vom Begriff der Erfahrung durch das Vorliegen eines gewissen Grads an strukturierter Reflexion zu einer Tätigkeit ab.

Vorgehen

Die Studie geht in drei Schritten vor. Kapitel 2 stellt zunächst an mehreren Themenfeldern die Vorgehensweise und Erfahrungen bei der Wiedervereinigung dar. Deren Auswahl orientiert sich an den von CIVCAP identifizierten fünf Schwerpunktbereichen: dem Aufbau von Sicherheits- und Rechtsinstitutionen, der Unterstützung ganzheitlicher politischer Prozesse, der Wiederherstellung öffentlicher Dienstleistungen und staatlicher Kernfunktionen, sowie der Unterstützung bei wirtschaftlichen Aufbauprogrammen (A/65/747, S. 21). Innerhalb dieser Schwerpunktbereiche konzentriert sich diese Studie auf drei Themenfelder der Wiedervereinigung: den Aufbau von Verwaltungsfunktionen, die Reform von Justizinstitutionen und die Aufarbeitung der Folgen der kommunistischen Diktatur. Grundlage für die Analyse sind sowohl Experteninterviews (eine Übersicht findet sich im Anhang) als auch die umfangreichen Dokumentationen der Bundesregierung und verschiedene wissenschaftliche Arbeiten.

Kapitel 3 analysiert, in welcher Form die deutschen Erfahrungen der Wiedervereinigung bereits in anderen Kontexten aufgegriffen werden. Dies bezieht sich einerseits auf die Verwendung von individueller Expertise zur Wiedervereinigung durch die Entsendung von Fachexperten in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit. Andererseits meint dies die Frage, inwiefern institutionelle Expertise vorliegt, beispielsweise durch thematisch auf Wiedervereinigung oder Transformation ausgerichtete Forschungsinstitutionen.

Kapitel 4 führt die Ergebnisse der beiden vorhergehenden Teile zusammen, indem es (1) den Mehrwert von Lehren aus der Wiedervereinigung für Friedenseinsätze anhand einiger Beispiele verdeutlicht, (2) die bisherige Auslandsverwendung deutscher Fachkräfte mit Erfahrungen aus der Wiedervereinigung aufzeigt und (3) auf dieser Basis die bestehenden Lücken beim Rückgriff auf die Erfahrungswerte der Wiedervereinigung benennt.

Kapitel 5 fasst die Ergebnisse kurz zusammen und bietet, angesichts der beschränkten Reichweite dieser Studie, einen Ausblick auf bestehende Potentiale und Herausforderungen für zukünftige Aktivitäten, um die Lehren der Wiedervereinigung für einen innovativen deutschen Beitrag zu Friedenseinsätzen aufzubereiten.

⁵ Die politikwissenschaftliche Transformationsforschung beschäftigte sich eingehend mit diesen Veränderungsprozessen und ihren Auslösern. Einflussreich waren hier die Systemtheorie Pearsons und die Modernisierungstheorie Lipsets. Einen Überblick bietet Sandscheider (1995).

2. DIE UMSETZUNG DER WIEDERVEREINIGUNG: LEHREN AUS DER DEUTSCHEN TRANSFORMATION

Die Wiedervereinigung ist das zentrale politische Ereignis der deutschen Nachkriegszeit. Während der damit verbundene Systemwechsel aus heutiger Sicht vielfach als Zäsur dargestellt und wahrgenommen wird, betont die Systemtransformationsforschung das Phasenhafte der Wiedervereinigung. Dabei unterscheidet sie zwischen einer Transitions- und Transformationsphase (vgl. Best & Holtmann, 2012). Der Begriff „Transition“ lenkt das Augenmerk auf den abrupten Übergang vom alten zum neuen System, der durch spontane, improvisierte und unkoordinierte Handlungen und durch sich überstürzende Ereignisse gekennzeichnet ist. Als Transitionsphase lässt sich vor allem die Frühphase der Wiedervereinigung charakterisieren, insbesondere der Fall der Mauer am 9. November 1989 und die Konstitution der Runden Tische, bei denen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) der DDR die Macht „Stück für Stück abgerungen“ wurde (Holtmann, 2009, S. 5). Als politisch und rechtlich entscheidendes Ereignis erfolgte dann die Wahl zur Volkskammer im März 1990, die mit dem überwältigenden Sieg der „Allianz für Deutschland“ (Regierung de Maizière) ein nahezu plebiszitäres Votum für den Beitritt zur Bundesrepublik beinhaltete. Als sich auch im Westen abzeichnete, dass die Befürworter einer schnellen Wiedervereinigung die Oberhand gewonnen hatten, wurde in wenigen Monaten der gesamte politisch-rechtliche Rahmen geschaffen, der die nahezu vollständige Ausdehnung der westdeutschen Gesellschaftsordnung nach Ostdeutschland festlegte. Die Verträge zu Wirtschafts- und Währungsunion im Juni und Juli, der am 3. Oktober 1990 in Kraft tretende Einigungsvertrag und die ersten gesamtdeutschen Wahlen im Dezember desselben Jahres waren die Meilensteine dieser ersten Phase.

Abb. 1: Übersicht über die zentralen Daten der Wiedervereinigung

09.11.1989 | Fall der Mauer
07.12.1989 | Zentraler Runder Tisch
18.03.1990 | Volkskammerwahl (Regierung de Maizière)
06.05.1990 | Kommunalwahlen/neue Kommunalverfassungen
01.06.1990 | Währungsreform
03.10.1990 | Vollzug des Einigungsvertrag
14.10.1990 | Landtagswahlen in den neuen Ländern
02.12.1990 | Erste gesamtdeutsche Bundestagswahl

Der Begriff „Transformation“ betont dagegen den sukzessiven Übergang vom Sozialismus, der den gesamten ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Raum der DDR durchzogen hatte, zum demokratischen, rechtsstaatlichen System der Bundesrepublik Deutschland. Nicht nur die Aufarbeitung des vom SED-Regime begangenen Unrechts war und ist eine Herkulesaufgabe, sondern auch die Restrukturierung der staatlichen Institutionen, Normen und Praktiken nach westdeutschem Vorbild. Dieser Prozess setzte direkt nach dem Fall der Mauer ein und hatte bis Mitte der 1990er Jahre seine Hochphase.⁶ Die institutionelle Transformation war im Wesentlichen dezentral organisiert und nahm auf der Kommunalebene ihren Ausgangspunkt. Den Kern bildete ein Netzwerk von Partnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen, Landkreisen und Bundesländern, durch die der Großteil der notwendigen personellen Kapazitäten für den Aufbau des politischen, administrativen und rechtlichen Systems in den fünf neuen Bundesländern organisiert wurde. Trotz der Vorbildfunktion des westdeutschen Institutionengefüges wird der Institutionenaufbau gemeinhin nicht als „sklavisches

⁶ Um die Phase des Institutionenaufbaus von den heute noch andauernden Anpassungsprozessen begrifflich zu trennen, wird auch von einer dritten Phase, der Posttransformation, gesprochen (Best & Holtmann, 2012, S. 3).

Kopieren der westdeutschen Institutionen“ (Bogumil & Jann, 2005, S. 218) beschrieben. Stattdessen beschreibt ihn beispielsweise Wollmann (2001) mit dem Begriff der „schöpferischen Zerstörung“ als einen Prozess, der für die neuen Bundesländer durchaus zu eigenständigen institutionellen Lösungen in der Tradition der DDR führte. Dies lässt sich beispielsweise an der im Vergleich zu Westdeutschland weitaus breiter aufgestellten Ganztageskinderbetreuung in den neuen Bundesländern erkennen.

Die folgenden Kapitel geben einen Überblick über die mit der Wiedervereinigung in Zusammenhang stehenden Transformationsprozesse in drei Themenfeldern: dem Aufbau von Verwaltungsstrukturen, der Reform von Justizstrukturen und der Aufarbeitung des Unrechts der kommunistischen Diktatur.

2.1 Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung

Die ersten westdeutschen Verwaltungshelfer fanden in Ostdeutschland eine grundlegend durch den Sozialismus geprägte öffentliche Verwaltung vor. 40 Jahre DDR hatten die vom Nationalsozialismus hinterlassenen Reste der preußischen Verwaltungskultur weitgehend verdrängt. Entsprechend den Grundsätzen der marxistisch-leninistischen Gesellschafts- und Staatstheorie war sie durch die „Einheitlichkeit der sozialistischen Staatsmacht“ im Sinne des „demokratischen Zentralismus“ ersetzt worden (Wollmann, 1997a, S. 26). Es gab keine horizontale Gewaltenteilung mehr. Stattdessen hatte die SED ihre eigenen Strukturen durch eine gezielte Kaderpolitik eng mit denen der öffentlichen Verwaltung und Justiz verschmolzen. Auch vertikal hatte die SED eine weitgehende Neuordnung der Staatsstrukturen durchgesetzt: die kommunale Selbstverwaltung war abgeschafft und die fünf Bundesländer durch 14 regionale Bezirksverwaltungen ersetzt worden. Die einzelnen Kommunen waren im Vergleich zur Bundesrepublik sehr klein (zwei Drittel unter 500 Einwohnern), verfügten aber im Schnitt über etwa doppelt so viel Personal. Mit einer Vielzahl an „Durchführungsbestimmungen“ ähnelten die grundsätzlichen Standards im ostdeutschen Verwaltungsablauf dem westdeutschen Prinzip bürokratischer Regelgebundenheit. Aufgrund des verpassten technischen Fortschritts, vor allem bei elektronischer Datenverarbeitung, hinkten die ostdeutschen Verwaltungen den westdeutschen Standards aber weit hinterher.

Der Umfang der Aufgaben, die sich mit dem Fall der Mauer im Bereich des Verwaltungsaufbaus abzeichneten, war also enorm. Es ging um eine Neuordnung der gesamten strukturellen und verwaltungsrechtlichen Grundsätze der öffentlichen Verwaltung auf und unterhalb der Landesebene, von einer Gemeindegebietsreform bis hin zum Personalabbau und der Fort- und Weiterbildung von etwa 1,2 Millionen Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes.

Der Aufbau einer Verwaltungsstruktur erfolgte zunächst dezentral und unkoordiniert. Schon als sich die sowjetische Entspannungspolitik in den 1980er Jahren abzuzeichnen begann, hatten die westdeutschen kommunalen Spitzenverbände begonnen, Kontakte zu ostdeutschen Kommunen aufzubauen und Städtepartnerschaften zu gründen.⁷ Ihnen ging es in erster Linie um die Stärkung der kommunalen Position in der zentralistisch organisierten DDR. So waren beispielsweise Angehörige des Deutschen Städte und Gemeindebunds (DStGB) unter den ersten, die 1989 ein Gesamtverzeichnis aller ostdeutschen Kommunen und ihrer Postanschriften erstellten, um für die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland zu werben.⁸ Dieses Verzeichnis wurde dann zu einer zentralen Informationsquelle für den sich langsam organisierenden Verwaltungsaufbau in der ganzen DDR, spätestens nachdem die Regierung de Maizière nach den Volkskammerwahlen im März 1990 die Herstellung föderaler und zur Bundesrepublik kompatibler Verwaltungsstrukturen zu einem Primärziel erklärte (König, 1997, S. 226).

⁷ Zwischen Saarlouis und Eisenhüttenstadt kam 1986 die erste zwischendeutsche Städtepartnerschaft zustande.

⁸ Allen voran der DStGB, der sich seit Ende 1989 mit der Gemeinde Bad Heiligenstadt um den Aufbau einer „Musterkommune“ bemühte, als Brückenkopf für die Modernisierung weiterer Städte und Gemeinden.

Dreh- und Angelpunkt des Institutionenaufbaus in Ostdeutschland wurde ein System von Partnerschaften zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern, das zunächst im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz abgestimmt wurde (s. Abb. 1). Mittels dieser Partnerschaften übernahm jeweils eine westdeutsche Ministerialverwaltung oder nachgeordnete Behörde die Patenschaft für ihr in den neuen Bundesländern aufzubauendes Pendant. Dieser Prozess fand auf allen Verwaltungsebenen gleichzeitig statt. Auf der Ministerialebene der neuen Länder wurden spätestens nach den Landtagswahlen vom Oktober 1990 Aufbaustäbe gegründet, um welche sich die neuen Ministerien bildeten. Geführt wurden diese Behörden in den ersten Jahren überwiegend durch aus Westdeutschland abgeordnete Beamte (Leihbeamte). Insgesamt waren in den ersten Landesregierungen etwa ein Drittel der politischen Führungspositionen (Minister-präsidenten und Minister) durch westdeutsche Politiker und Beamte besetzt, und auf Ebene des Staatssekretärs und der Abteilungsleiter sogar um die zwei Drittel (Bogumil & Jann, 2005; Derlien, 2001, S. 69).

Abb. 2: Partnerschaften der Bundesländer

Ostdeutschland	Westdeutschland
Mecklenburg-Vorpommern	Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg
Brandenburg	NRW, Saarland
Sachsen-Anhalt	Niedersachsen
Thüringen	Rheinland-Pfalz, Hessen
Sachsen	Bayern, Baden-Württemberg

Auf Ebene der Kommunal- und Landkreisverwaltungen entstand seit den Kommunalwahlen im Mai 1990 ein flächendeckendes Netz von etwa 2.000 Verwaltungspartnerschaften (DS 12/6854, 8. Februar 1994, S. 6). Mit den nach den Wahlen eingeführten neuen Kommunalverfassungen hatten die ostdeutschen Kommunen umfangreiche neue Zuständigkeiten übertragen bekommen. Beispiele sind die Vermögensämter, Vermessungs- und Katasterwesen, Bauaufsicht, Pass- und Meldewesen, Sozialhilfe oder die Kfz-Zulassungen, die vormals in Ostdeutschland alle zentral vorgenommen wurden. Direkt nach der Wiedervereinigung war die Nachfrage nach eben diesen neuen Verwaltungsdienstleistungen sehr hoch, wobei die Kommunen der Erfüllung der damit verbundenen fachlichen Anforderungen in keiner Weise gewachsen waren (Wollmann, 1997b, S. 271). Zur Bewältigung des hohen Umfangs an neuen Aufgaben reichte die Entsendung von westdeutschen Leihbeamten nicht aus. Stattdessen wurde die Verwaltungshilfe auch auf der Arbeitsebene massiv durch den kurzfristigen Einsatz von westdeutschem Verwaltungspersonal in den ostdeutschen Partnerkommunen ausgeweitet. Berichte beschreiben ganze Busladungen von Sachbearbeitern, die für Freitag und Samstag in den Osten gefahren wurden, um bei der Bewältigung der Antragsflut, zum Beispiel zur Bearbeitung von Grundbucheinträgen, zu helfen (Kinkel, 2011).

Koordiniert wurden die Verwaltungspartnerschaften, zumindest in loser Form, durch einen am Bundesinnenministerium (BMI) eingerichteten Arbeitsstab „Neue Länder“ unter der Leitung von Walter Priesnitz⁹ sowie einer dazu gehörigen Bund-Länder-Clearingstelle. Die Clearingstelle stellte sicher, dass alle Kommunen und Behörden durch Partnerschaften erreicht wurden. Darüber hinaus verwaltete sie das finanzielle Unterstützungsprogramm des Bundes für die Verwaltungshilfe, den „Fonds zur Vergabe von Personal-, Ausbildungs-, und Fortbildungszuschüssen“. In erster Linie finanzierte der Fonds die sogenannte „Buschzulage“, ein Sonderprogramm zur steuerfreien Aufwandsentschädigung von permanent

⁹ Walter Priesnitz war zuvor Staatssekretär im 1991 aufgelösten Ministerium für innerdeutsche Beziehungen.

oder befristet in Ostdeutschland eingesetzten westdeutschen Leihbeamten.¹⁰ Schätzungen zufolge waren zwischen 1990 und 1994 insgesamt etwa 35.000 westdeutsche Experten für die Verwaltungshilfe in Ostdeutschland aktiv. Der Bund bezahlte in dieser Zeit etwa 570 Millionen DM für Personal- und Sachzuschüsse für ostdeutsche Kommunen (DS 13/8450, 11. September 1997, S. 32).

Im Auftrag der Clearingstelle waren zudem drei Institutionen als zentrale Dienstleister aktiv. Zunächst war dies die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die beim Deutschen Städtetag angegliedert war und den zentralen Personalpool von bis zu 1.000 westdeutschen Beamten verwaltete. Aus diesem rekrutierte sich die Mehrzahl der in ostdeutschen Kommunen eingesetzten Leihbeamten (Scheytt, 1993, S. 83f.). Außerdem stellte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) Musterorganisationspläne für die neuen Behörden zur Verfügung.¹¹ Und zuletzt baute das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU) einen kommunalen Informationsdienst auf, der den ostdeutschen Städten, Kreisen und Gemeinden die kostenfreie Nutzung kommunaler Fachinformationsleistungen ermöglichte (DS 12/6854, 8. Februar 1994, S. 63).¹²

Eine weitere entscheidende Aufgabe des Verwaltungsaufbaus war außerdem die Personalreduktion sowie die Fort- und Weiterbildung der verbleibenden Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Hierbei galt es zwei Herausforderungen zu bewältigen. Einerseits gab es im öffentlichen Dienst der DDR einen enormen Personalüberschuss, der abgebaut werden musste. Andererseits waren eine Vielzahl von Beamten durch ihre Nähe zur SED-Regierung ideologisch belastet: „Zahlreiche MfS-Mitarbeiter [Ministerium für Staatssicherheit] und Angehörige der Kadernomenklatur wurden im Jahr 1990 in DDR-Behörden unter Verschleierung ihrer bisherigen beruflichen Laufbahn mit dem Ziel einer dauerhaften Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst ‚versteckt‘“ (DS 13/11000, 10. Juni 1998, S. 32). Zwischen 1991 und 1994 erfolgte daher ein Personalabbau von etwa 20 Prozent der 1,2 Millionen Beschäftigten der Landes- und Kommunalverwaltungen, vornehmlich in den nicht mehr benötigten rund 1.000 zentralstaatlichen Verwaltungseinrichtungen der DDR. Überflüssiges Personal wurde in sogenannten „Warteschleifen“ geparkt und in vielen Fällen, bei Ausbleiben einer Weiterbeschäftigung auf anderen Verwaltungsebenen, gekündigt (Wollmann, 1997a, S. 39f.). Die dadurch entstehende, mitunter prekäre ökonomische Situation der Betroffenen federte der deutsche Sozialstaat nur teilweise ab. Der Personalabbau diente auch der Identifikation von ideologisch belastetem Personal, jedoch ohne dass hier ein zentral gesteuertes Überprüfungsprogramm zum Einsatz gekommen wäre.

Die verbleibenden Bediensteten waren dann aufgefordert, sich im Rahmen einer „gigantischen und historisch einmaligen Fortbildungswelle“ (Ehrhardt, 1993, S. 241) entsprechend der neuen Rechts- und Verfahrensordnungen weiterzubilden. Dies geschah sowohl im laufenden Verwaltungsbetrieb durch die westdeutschen Leihbeamten, als auch durch die Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Städte und Gemeinden. Dabei gab es einerseits die von Kommunen oder Ländern getragenen „Kommunalen Studieninstitute“ und die „Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung“ (ebd.) zur Ausbildung neuen Personals. Andererseits entstand ein Netz von Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien (VWA), die sich primär auf den Bereich der berufsbegleitenden Weiterbildung (*learning on the job*) spezialisierten. Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien sind eingetragene Vereine und als Verbund öffentlicher und privater Träger konstruiert. Da sie ihre Dozenten sowohl aus der Verwaltungspraxis als auch aus

¹⁰ Neben der steuerfreien Aufwandsentschädigung von anfänglich bis zu 2.500 DM (DS 12/347, 11. März 1991, S. 4) und 1.500 DM in 1993 (DS 12/6854, 8. Februar 1994, S. 349) wurden Reisekosten und Trennungsgelder gezahlt, sowie Anreize durch eine beschleunigte Beförderungen geboten.

¹¹ Diese Aktivität der KGSt ging bereits auf ein von der letzten Volkskammer in Auftrag gegebenes Gutachten zurück, das allen Behörden der neuen Bundesländer zur Verfügung gestellt wurde. Darin beschrieb die KGSt ein Organisationsmodell basierend auf der hierarchischen Unterstellung von Ämtern unter Dezernate und dem Nebeneinander von Querschnitts- (Personal, Organisation, Finanzen) und Fachämtern. Dieses Organisationsmodell fand in teilweise leicht abgeänderter Form nahezu in allen Behörden Verbreitung (Wollmann, 1997b, S. 278).

¹² Zwischen 1990 und 1994 erschien beispielsweise die auf die spezifischen Bedürfnisse der ostdeutschen Kommunen und Landkreise zugeschnittene Fachzeitschrift „Infodienst Kommunal“.

akademischen Einrichtungen beziehen, eigneten sie sich laut Auskunft der Geschäftsführerin hervorragend, um flexibel und bedarfsangepasst auf die hohe Nachfrage der 1990er Jahre zu reagieren.¹³

Der Verwaltungsaufbau in den fünf neuen Bundesländern und Berlin ging trotz der immensen Herausforderung schnell voran. Bis 1995 konnten deshalb die meisten der zentralen Förderungsprogramme eingestellt werden. Die Anzahl an Leihbeamten wurde massiv zurückgefahren und die Bund-Länder-Clearingstelle aufgelöst. Bereits einige Jahre nach der Wiedervereinigung stellten empirische Untersuchungen der Leistungsfähigkeit der neuen öffentlichen Verwaltung ein überraschend gutes Zeugnis aus. So schrieb Eisold (1994; zitiert in Wollmann, 2001, S. 48), sie sei „hervorragend entwickelt. Sie unterscheidet sich kaum noch von der Verwaltung in den alten Bundesländern.“ Auch in der öffentlichen Wahrnehmung zeigte sich seit 1993 eine zunehmende Zahl von Befragten zufrieden mit dem Handeln ihrer Verwaltungen (ebd.). Problematisch war allerdings, dass die in den neuen Bundesländern eingeführten Strukturen und Verfahren auf einem Bürokratiemodell beruhten, das zum Zeitpunkt ihrer Einführung bereits überkommen war. So mussten sich die ostdeutschen Verwaltungen bereits wenige Jahre nach der Wiedervereinigung einer erneuten Verwaltungsreform unterziehen. Diese zweite Überholung entsprach dem im Westen bereits seit Anfang der 1990er implementierten „Neuen Steuerungsmodell“, das aber zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung im Osten aufgrund der unerprobten Verfahren als impraktikabel angesehen worden war (Bogumil & Jann, 2005).

Eine große Rolle bei dieser insgesamt dennoch als erfolgreich zu bewertenden Verwaltungstransformation spielte die Bereitschaft der ostdeutschen Verwaltungsangehörigen, sich auf die neue Situation einzulassen und in neuen Verfahrensweisen fortzubilden. Doch auch die Verwaltungshilfen des Westens, insbesondere die personellen und finanziellen Investitionen, dürften eine entscheidende Rolle gespielt haben. In der Summe, so Bogumil und Jann (2005, S. 225), bewies die öffentliche Verwaltung „in der Organisation und kurzfristigen Umsetzung der Wiedervereinigung eine Leistungsfähigkeit die weit vom stereotypischen Image der behäbigen öffentlichen Verwaltung in Deutschland entfernt ist“.

2.2 Der Aufbau eines Justizsystems

Ähnlich wie die öffentliche Verwaltung war auch der gesamte Justizapparat der DDR nach dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ eng mit den Parteistrukturen verwoben. Die Justiz als unabhängige dritte Gewalt existierte faktisch nicht. Stattdessen wurde sie auf Basis eines informellen Systems der „kameradschaftlichen Aussprache“ zwischen Partei- und Justizangehörigen als Mittel zur Erreichung der sozialistisch-kommunistischen Gesellschaftsordnung angesehen (Weinke, 1999, S. 414). Die geringe gesellschaftliche Relevanz der Justiz zeigte sich auch in der personellen Ausgestaltung des Sektors. In der gesamten DDR waren zuletzt nur 1.580 Richter tätig, was einer Dichte von einem Richter je 10.000 Einwohner entsprach (in Westdeutschland waren dies etwa 2,8 Richter je 10.000 Einwohner). Die in Westdeutschland neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit bestehenden Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits-, und Finanzgerichte gab es in der DDR nicht. Ähnliches galt für den Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit, etwa der Rechtspflege¹⁴ und dem Grundbuchwesen (Wollmann, 1997a, S. 41f.).

Zu Beginn der deutschen Einheit wurde also die Notwendigkeit deutlich, den von Staat und Partei gelenkten, politisch korrupten und ineffektiven Justizapparat der DDR komplett zu ersetzen. Die zentrale Herausforderung bestand dabei in der Transformation der 220 Kreis- und 15 Bezirksgerichte in ein Justizsystem, das den Standards der Bundesrepublik entsprach. Insbesondere musste die praktizierte Rechtsstaatlichkeit, entsprechend des Grundgesetzes, durch den Aufbau einer integren Richter- und Staatsanwaltschaft übertragen werden. Aufgrund der engen Verbindungen der meisten ostdeutschen

¹³ Interview mit Dr. Diana Reuter, Geschäftsführerin des Bundesverbands der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, 21. August 2013.

¹⁴ Der Begriff der Rechtspflege umfasst in Deutschland neben der Judikative auch die gesamte Anwaltschaft, Notariat, Staatsanwaltschaft, Gerichtsvollzieher, Urkundenbeamte, Gemeindeverwaltungen im Bereich des Ordnungsrechts und die Justizverwaltung.

Juristen zur SED oder dem MfS war dabei frühzeitig klar, dass die Transformation des Justizsystems nur durch einen massiven Personaltransfer von „Leihjuristen“ zu bewältigen war.

Der Aufbau der neuen Justizverwaltung folgte im Wesentlichen dem Vorgehen beim Verwaltungsaufbau. Personelle und fachliche Unterstützung wurde im Rahmen der vereinbarten Länderpartnerschaften zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern geleistet (vgl. Abb. 2). Ziel war es, ein System von Erst- und Zweitinstanzen im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafrecht) aufzubauen. Da es in der DDR keine Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits-, und Finanzgerichte gegeben hatte und auch das westdeutsche System der Rechtspflege nicht vorhanden war, mussten diese Institutionen neu geschaffen werden. Hierfür beschlossen die westdeutschen Landesjustizminister im Mai 1990 die Entsendung von etwa 130 Richtern als Ergänzung zu den bestehenden Richtern oder für den Aufbau der neuen Gerichte (DS 12/6854, 8. Februar 1994, S. 55). Bereits bis 1991 konnten alle Institutionen der ordentlichen Gerichtsbarkeit in den neuen Ländern ihre Arbeit aufnehmen. Die Fachgerichte folgten dann in einer zweiten Welle 1992/93. Als besonders relevant stellte sich schnell der Aufbau von Rechtspflegefunktionen heraus, vor allem „weil das Grundbuch- und Registerwesen für den Aufbau der Wirtschaft besondere Bedeutung erlangte“ (ebd., S. 56). Auch hier wurde in großem Umfang auf den Einsatz von mehreren hundert Leihbeamten zurückgegriffen.

Neben dem Aufbau des Justizsystems bestand auch in der Übertragung der praktizierten bundesrepublikanischen Rechtsstaatlichkeit auf die bestehende DDR-Richterschaft eine zentrale Herausforderung. Dass unter dem SED-Regime ein hoher Grad an politischer Loyalität zwischen Richtern und Partei bestand, erschwerte diese Aufgabe zusätzlich. Vor der Volkskammerwahl im März 1990 folgten nur wenige Richter und Staatsanwälte einem Aufruf der Runden Tische, sich freiwillig von ihren Ämtern zurückzuziehen. Stattdessen ermöglichte die DDR-Justizverwaltung bis zuletzt umfangreiche Personalrohaden und die Bereinigung von Personalakten (Weinke, 1999, S. 422f.). Daher war das Ziel ab Mai 1990 die Identifikation und Ersetzung aller belasteten Staatsanwälte und Richter im Justizsystem. Mit dem durch die Volkskammer beschlossenen Richtergesetz vom Juli 1990 wurden zunächst die sogenannten „richterlichen Arbeitsverhältnisse“ in öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse umgewandelt. Dabei erfolgte die Übernahme in das Amt auf Lebenszeit nicht automatisch, sondern jeder Richter und Staatsanwalt musste von einem Richter- oder Staatsanwaltswahlausschuss neu berufen werden. Um einen Rechtsstillstand zu vermeiden, konnten die Amtsträger ihre Funktion bis zu ihrer Überprüfung allerdings weiter ausüben.¹⁵ Dabei wurden sie in einem einjährigen Fortbildungsprogramm an den Bezirksgerichten (jeweils eine Woche im Monat) in den neuen Vorschriften geschult (DS 12/347, 11. März 1991, S. 6).

Die Überprüfungsausschüsse bestanden aus mehreren Juristen der alten Bundesländer und aus Mitgliedern der Rechtsausschüsse der Landtage der neuen Bundesländer. Die Kriterien für die Ablehnung einer Übernahme waren Tätigkeiten für das Ministerium für Staatssicherheit, überharte Urteile im Einzelfall, sowie eine tiefgehende Verstrickung in das SED-System („objektive Kompromittierung“), die zukünftiges rechtsstaatliches Entscheidungsverhalten als unwahrscheinlich erschienen ließ (Wollmann, 1997a, S. 43). Nicht alle Richter der ehemaligen DDR unterzogen sich dem Überprüfungsverfahren – viele scheuten eine öffentliche Bloßstellung und zogen ihre Anträge zurück, sobald sich eine Ablehnung andeutete. Auch wenn die genauen Zahlen je nach Quelle variieren, lässt sich festhalten, dass lediglich ein Drittel der etwa 1.500 ehemaligen Richter und ein Viertel der ehemals 1.300 Staatsanwälte der DDR in das neue Justizsystem übernommen wurden. Zumeist handelte es sich dabei um junge Juristen. 1993 stellten diese ein Drittel des Personalkörpers von knapp 3.000 Personen. Die verbleibenden 2.000 waren aus dem Westen rekrutierte Neueinstellungen und Leihjuristen (DS 12/6854, 8. Februar 1994, Anhang 8 und 27).

¹⁵ Dieses von den Angehörigen der DDR-Justiz ausgearbeitete Überprüfungsmodell fand dann auch in den Einigungsvertrag nahezu unverändert Eingang.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Aufbau von Justizinstitutionen eine zentrale Rolle bei der Wiedervereinigung einnahm und relativ zügig voran schritt. Ähnlich wie auch beim Verwaltungsaufbau waren alle Institutionen bis etwa 1995 aufgebaut und funktionsfähig. Die Bundesregierung bewertete den Stand des Aufbaus 1997 als positiv: „Die Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern insgesamt sind weitaus geringer als die Unterschiede zwischen den alten Bundesländern untereinander oder innerhalb eines Bundeslandes“ (DS 13/8450, 11. September 1997, S. 28). Der schnelle Fortschritt hatte zwei wesentliche Gründe. Erstens hatte der traditionell niedrige Geschäftsanfall in der ostdeutschen Gerichtsbarkeit zunächst dramatisch abgenommen, da die Bekanntmachung der Zusammenarbeit von Staatssicherheit und Justiz in einem Vertrauensverlust gegenüber dem Rechtssystem resultierte. (DS 12/6854, 8. Februar 1994, S. 54f.). Erst als die wesentlichen Aufbaumaßnahmen bereits getroffen waren und sich die Unabhängigkeit der Justiz im Bewusstsein der Menschen zunehmend verankerte, näherte sich die Auslastung der Gerichte allmählich dem Westniveau an. Zweitens musste in der DDR kein vollständig neues Justizsystem aufgebaut werden. Stattdessen wurde ein in sich geschlossenes Rechtsnormensystem auf das Territorium der DDR ausgeweitet und gegebenenfalls angepasst. Durch den Einsatz von einer Vielzahl an westdeutschen Leihjuristen war gleichzeitig ein hoher Grad an Übereinstimmung in der Rechtsauslegung gewährleistet. Darin liegt allerdings auch ein wesentlicher Kritikpunkt am Justizaufbau. Da die Entsendungen von Leihjuristen in vielen Fällen in permanente Positionen umgewandelt wurden und bei Neueinstellungen primär westdeutsche Berufsanfänger eingestellt wurden, lag beim Erreichen des Einstellungsstopps in 1995 der Anteil der durch westdeutsche Juristen besetzen Planstellen bei zwei Drittel (Wollmann, 1997a, S. 45f.). Während sich in der Wiedervereinigung für viele westdeutsche Nachwuchsjuristen eine einmalige Karrierechance bot, bleibt der Zugang zum Justizsystem für ostdeutsche Nachwuchsjuristen dagegen bis heute stark begrenzt.

2.3 Die Aufarbeitung der Folgen der SED-Diktatur

40 Jahre kommunistische Diktatur in Ostdeutschland hatten eine tiefe Kluft zwischen Staat und weite Teile der Bevölkerung getrieben. Von politischer Verfolgung und wirtschaftlichem Verfall abgeschreckt, flüchteten bis 1989 rund drei Millionen Menschen nach Westdeutschland. Zum Machterhalt hatte die SED einen gigantischen Sicherheitsapparat aufgebaut, allem voran das Ministerium für Staatssicherheit. Zwischen 1945 und 1989 wurden über 250.000 Menschen in der sowjetischen Besatzungszone und der DDR aus politischen Gründen verhaftet. 136 Menschen verloren an der Berliner Mauer ihr Leben (BKM, 2013, S. 19). In diesem Zusammenhang umfasst der Begriff der „Aufarbeitung“ ein breites Bündel von juristischen und gesellschaftspolitischen Aktivitäten zur Auseinandersetzung mit der kommunistischen Diktatur, ihrer Ideologie und ihres Repressionssystem.¹⁶ Drei Dimensionen der Aufarbeitung werden gemeinhin unterschieden.

Abb. 3: Strafrechtliche Aufarbeitung

Bereich	Zahl der Anklagen
Gewalt an der Grenze	101
Justizunrecht	126
Wirtschaftsstrafaten	194
Straftaten des MfS (Entführungen, Auftragsmorde)	34
Vermögensstraftaten	10
Sonstiges (Doping, Wahlfälschung)	6

¹⁶ In der internationalen Fachliteratur gibt es keine passende Entsprechung zum breiten deutschen Begriff der „Aufarbeitung“. Am ehesten kommt der Begriff „transitional justice“ in Frage, der vielfach sehr breit definiert wird. Entsprechend der verbreiteten Definition von Bloomfeld et al. (2003) bezieht sich „transitional justice“ beispielsweise auf die vier Dimensionen der Gerichtsbarkeit, Wahrheitsfindung, nachhaltige Versöhnung und Wiedergutmachung.

Die erste und wichtigste Dimension der Aufarbeitung war der strafrechtliche Umgang mit den Tätern, die Verbrechen im Namen des SED-Staates begangen hatten. Schnell stellte sich heraus, dass das Strafrecht der Bundesrepublik, das sich vornehmlich mit der individuellen Auflehnung des Einzelnen gegen die herrschende Rechtsordnung befasste, nicht auf organisiertes staatliches Unrecht gegenüber der Bevölkerung zugeschnitten war. Zudem verbietet das deutsche Grundgesetz eine Verabschiedung neuer Rechtsnormen mit rückwirkendem Geltungsbezug. Es konnte also auch nachträglich kein „passendes“ Strafrecht geschaffen werden. Für die strafrechtliche Aufarbeitung galt demnach der Grundsatz, dass das zur Tatzeit geltende DDR-Recht angewandt werden sollte – oder aber das Recht der Bundesrepublik, wenn dieses im Einzelfall eine mildere Strafe vorsah. Täter konnten sich allerdings dann nicht auf Erlaubnissätze des DDR-Rechts berufen, wenn diese höherwertigen, naturrechtlichen Normen widersprachen, wie beispielsweise den Menschenrechten (DS 13/2280, 75f.). So blieb es auch den betroffenen Soldaten der Volksarmee in den „Mauerschützen-Prozessen“ verwehrt, sich auf eine entsprechende Erlaubnisregelung zu berufen. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich intensiv mit der Umgehung des Rückwirkungsverbotes durch den Rückgriff auf das Naturrecht auseinandergesetzt. Somit ist es dieser Rechtsprechung zu den Mauerschützen-Prozessen zu verdanken, dass „sich ein Staat und seine Organe nicht (mehr) beliebig von allen strafrechtlichen Konsequenzen ihres Tuns freizeichnen können“ (DS 13/11000, 10. Juni 1998, S. 49). Aufgrund der engen rechtlichen Grenzen kam es bis Anfang 1998 zwar zu einer großen Zahl von Ermittlungsverfahren (22.191), allerdings führten von denen nur die wenigsten zu Anklagen (471) oder gar Verurteilungen (193) (siehe Abb. 3).¹⁷ Wie die Zahlen andeuten, ließ sich das grundlegende Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis der Sühnung schweren Unrechts nach einer Diktatur und der rechtsstaatlichen Verbürgung des Grundgesetzes mit den Mitteln des Rechtsstaates nicht vollständig auflösen. Aus diesem Grund war es auch eine entscheidende Komponente der deutschen Aufarbeitung, dass sie sich weiterer Instrumente bediente.

Da die strafrechtliche Aufarbeitung in der Verfassungsrealität der Bundesrepublik ihre Grenzen fand, war die Kompensation und Rehabilitation der Opfer die zweite wichtige Dimension der Aufarbeitung. Hierbei handelte es sich nicht nur um die Opfer eines ideologisch agierenden Justiz- und Verwaltungsapparates im engeren Sinne, sondern um die große Gruppe politischer Gegner des SED-Regimes, die über Jahrzehnte aus politischen Gründen unterdrückt und in soziale Außenseiterrollen gedrängt worden waren. Der Deutsche Bundestag hatte in diesem Zusammenhang festgestellt: „Die personelle Würde der von Unrecht und Leid Betroffenen muß [sic] wiederhergestellt werden. Dazu gehört sowohl die öffentliche Würdigung der Opfer wie die Notwendigkeit, ihnen, wo irgend möglich, nachträglich Gerechtigkeit widerfahren zu lassen“ (DS 13/1535, 31. Mai 1995, S. 3). Noch vor der Wiedervereinigung hatten die letzten DDR-Regierungen (Modrow und de Maizière) Regelungen zum Umgang mit Staatsarchiven und der Rehabilitation von Justizopfern getroffen, die jedoch lückenhaft blieben (Weinke, 1999, S. 427). Als diese dann unter enormem Zeitdruck in den Einigungsvertrag übernommen wurden, kam es zunächst zu einem Wirrwarr von Verfahren und Spruchkörpern (DS 13/2280, 8. September 1995). Zur Beseitigung dieses Missstandes traten ab 1992 drei Gesetze zur Rehabilitierung in Kraft. (1) Das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz von 1992 sicherte ehemaligen politischen Gefangenen materielle Wiedergutmachung als Haftentschädigung zu (i.d.R. 550 DM pro Haftmonat). Insgesamt wurden bis Ende 2012 bundesweit 206.824 Anträge auf strafrechtliche Rehabilitierung gestellt, wobei Bund und Länder bis Ende 2002 insgesamt rund 617 Millionen Euro für Kapitalentschädigung- und Unterstützungsleistungen aufwandten.¹⁸ (2) Das Berufliche Rehabilitierungsgesetz von 1994 ermöglichte Ausgleichszahlungen für Personen, die durch politische Verfolgung Nachteile im Berufsleben erlitten hatten. Schwerpunkt waren

¹⁷ Statistische Erhebungen zur strafrechtlichen Aufarbeitung sind uneinheitlich. Die hier genannten Angaben beziehen sich nur auf die zentral für SED-Unrecht zuständige Staatsanwaltschaft II am Berliner Landgericht, detaillierte Angaben zu der Anzahl von Verurteilungen je Deliktgruppe sind nicht vorhanden. Auch an den anderen Landesgerichten der neuen Bundesländer waren einige Verfahren mit Bezug zu SED-Unrecht anhängig. Insgesamt kam es an allen Gerichten bis Frühjahr 1997 zu 450 Verurteilungen (DS 13/11000, 10. Juni 1998, S. 47).

¹⁸ Diese und die folgenden Angaben stammen von der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur: <http://www.bundesstiftung-aufarbeitung.de/strafrechtliche-rehabilitierung-1475.html> (zugegriffen am 01. April 2014).

Ausgleichsleistungen bei der Rente, aber auch eine bevorzugte Förderung von Fortbildung, Umschulung und Studium. Bis Ende 2002 wurde etwa 47.000 Anträgen stattgegeben und die Zahlungen in diesem Zeitraum beliefen sich auf rund 116 Millionen Euro. (3) Zuletzt konnten ehemals politisch Verfolgte auch Entschädigungsleistungen im Sinne des Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes geltend machen. Etwa 8.600 Personen nahmen diese Option in Anspruch.

Die dritte und breiteste Dimension war die politische und gesellschaftliche Aufarbeitung. Im Fokus der gesellschaftlichen Aufarbeitung stand der Versuch, Transparenz zu schaffen sowie Orte und Wege der Erinnerung einzurichten. Hierunter fällt ein ganzes Bündel von Aktivitäten, die sich bis in die Gegenwart fortsetzen und teilweise auch mit der Aufarbeitung der nationalsozialistischen Herrschaft vor 1945 in Zusammenhang stehen. Ein wesentliches Element hierbei war es zunächst, Transparenz durch die Öffnung des Archivs des Ministeriums für Staatssicherheit zu schaffen. Bereits durch die Regierung de Maizière auf den Weg gebracht, war die Stasi-Unterlagen-Behörde eines der kontroversesten aber auch erfolgreichsten Projekte der Aufarbeitung. Insgesamt gingen seit 1991 rund 6,7 Millionen Anträge ein, darunter 2,83 Millionen Anträge von Bürgern mit Ersuchen um Auskunft, Akteneinsicht oder Herausgabe (BKM, 2013, S. 22). Am 12. März 1992 setzte der Bundestag eine Enquete-Kommission "Zur Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland" (1992-1994) ein. Deren mit wissenschaftlicher Beteiligung untermauerte Aufklärungsarbeit regte die öffentliche Auseinandersetzung an und fand ihren Niederschlag in einer umfangreichen Dokumentation.¹⁹ Es folgte eine zweite Enquete-Kommission „Zur Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit“ (1994-1998), deren zentrales Ergebnis unter anderem ein Gedenkstättenkonzept zur Erinnerung an die SED-Diktatur war. Mit dem Ziel der Erinnerung und des Lernens aus der Vergangenheit werden seitdem eine ganze Reihe von permanenten Gedenkstätten und kurzfristigeren Projekten von Bund und Ländern gefördert (siehe Kapitel 3.1). 1998 gründete der Bundestag die Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, um die Arbeit der Enquete-Kommission fortzuführen. Mit einem Jahresetat von 5,5 Millionen Euro (2011) fördert die Stiftung bis heute Projekte, die einen Beitrag zu Erinnerung und politischer Bildung leisten. Außerdem fördert sie die internationale Zusammenarbeit beim Umgang mit Diktaturen und der Aufarbeitung der Folgen totalitärer Regime.

In der Aufarbeitung der kommunistischen Diktatur betrat die Bundesrepublik Neuland. Zwar hatte Deutschland Erfahrungen mit der Vergangenheitsbewältigung, jedoch beschränkte sich die Aufarbeitung nach dem Zweiten Weltkrieg primär auf die Kriegsverbrecherprozesse in Nürnberg. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem breit verwurzelten Nationalsozialismus blieb dagegen bis in die 80er Jahre hinein nicht ausreichend adressiert. Die breite Ausrichtung der Aufarbeitung der SED-Diktatur war also auch Ergebnis eines Lernprozesses. Eine wichtige Einsicht daraus sind die Grenzen der strafrechtlichen Aufarbeitung einer Diktatur durch einen Rechtsstaat – wobei die finanziellen Mittel der Bundesrepublik auch hier Möglichkeiten eröffneten, die viele andere Staaten so nicht haben. So konnten beispielsweise „grievances“ unter den Opfern der Diktatur, die durch die unzureichende Bestrafung der Täter entstanden, durch Rehabilitations- und Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen werden. Diese Option wurde voll ausgeschöpft, wie sich anhand der mehrmaligen Nachbesserungen am Verfahrensablauf und Kriterienkatalog zeigen lässt, die darauf abzielten, den Kreis der Anspruchsberechtigten zu erweitern (DS 13/8450, 11. September 1997, S. 37).

¹⁹ Vgl. Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland": (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages); neun Bände in 18 Teilbänden: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/08/08_10/08_10_14.html (zugegriffen am 01. April 2014).

3. DIE DEUTSCHE EXPERTISE AUS DER WIEDERVEREINIGUNG

Nach den vorangegangenen Ausführungen zum Ablauf der Wiedervereinigung wendet sich dieses Kapitel der deutschen Expertise im Bereich von Transformationsprozessen zu. Diese kann erstens in individueller Form vorliegen, etwa durch Experten, die aufgrund ihrer Beteiligung an Prozessen der Wiedervereinigung persönliche Erfahrungen sammeln konnten. In Kapitel 3.1 wird gezeigt, dass diese individuelle Expertise in begrenztem Maße vorliegt und heute überwiegend durch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aufgegriffen wird. Altersbedingt nimmt die Anzahl an Fachkräften aus der Wiedervereinigung schnell ab. Zweitens kann Expertise in institutioneller Form vorliegen, beispielsweise in Organisationen, die sich wissenschaftlich mit der Wiedervereinigung oder Transformation auseinandersetzen. Kapitel 3.2 zeigt, dass die Wiedervereinigung deskriptiv bestens aufgearbeitet ist, die Verallgemeinerung von Erfahrungswerten allerdings vornehmlich auf einer theoretisch-abstrakten Ebene erfolgt. Es gibt eine große Lücke bei der praxisrelevanten Forschung zur Wiedervereinigung. Eine solche Forschung hätte das Ziel, „good practices“ und Lehren der Wiedervereinigung zu identifizieren und für die Unterstützung von Transformationsprozessen in anderen Ländern aufzubereiten.

3.1 Individuelle Expertise aus der Praxis der Wiedervereinigung

Aufbau und Reform der öffentlichen Verwaltung²⁰

Letztlich erschließt sich der Zugang zu den Experten der Wiedervereinigung am besten über die damals zentral oder koordinierend agierenden Instanzen. Dies ist grundsätzlich zunächst problematisch, da der Institutionenaufbau dezentral organisiert wurde. Neben der Bund-Länder-Clearingstelle gab es aber die koordinierend agierenden kommunalen Spitzenverbände, bei denen auch heute noch an der Wiedervereinigung beteiligte Fachkräfte tätig sind. Die drei entscheidenden Verbände sind in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zusammengeschlossen: der Deutsche Städtetag (DST) als Vertreter von 3.400 kreisfreien und kreisangehörigen (zumeist größeren) Städten in Deutschland, der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) als Vertreter von etwa 11.000 mittleren und kleinen Städten und Gemeinden, und der Deutsche Landkreistag (DLT) als Vertreter der 295 deutschen Landkreise. Bei der Wiedervereinigung stimmten sich diese drei untereinander eng ab und kommunizierten zumeist direkt über die beim DST angesiedelte Bundesvereinigung.

Der eigentliche Institutionenaufbau erfolgte überwiegend dezentral innerhalb der rund 2.000 Verwaltungspartnerschaften. Für die Verbände verblieben dennoch drei wichtige Funktionen. Erstens, kümmerten sie sich um die Interessenvertretung der Kommunen und unterstützten bei kommunenübergreifenden Themen, wie beispielsweise der Ausarbeitung der Kommunalverfassungen. Zweitens, organisierte der DST im Auftrag der Clearingstelle am BMI den zentralen Personalpool für die Vermittlung von westdeutschen Verwaltungsexperten in ostdeutsche Kommunen, zumindest soweit sich diese nicht aus den Partnerschaften direkt rekrutierten. Als dritte Funktion stellten die Verbände durch ihre Forschungseinrichtungen, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und das Deutsche Institut für Urbanistik (DifU), zentrale Lösungen wie Organisationspläne und Verfahrenslösungen bereit. Für alle strategischen oder Querschnittsfragen zur Wiedervereinigung liegt daher in den Verbänden die meiste Expertise.

Daneben kristallisierte sich schnell eine weitere Schlüsselfunktion der Verbände heraus: ihre Multiplikatorenrolle bei der Vermittlung von Fachexperten der Verwaltungspraxis. In den 1990er Jahren

²⁰ Wo nicht anders gekennzeichnet beziehen sich die Informationen auf vorhergehende Textstellen oder die folgenden Experteninterviews: Franz-Reinhard Happel, DStGB, 23. August 2013; Kay Rugge, DLT, 14. August 2013; Manfred Willhöft, DLT, 14. August 2013; Sabine Drees, DST, 15. August 2013; Paul Hunold, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, 15. August 2013; Norbert Ottersbach, KGSt, 15. August 2013; Anne Klein-Hitpaß, DifU, 21. August 2013; Annette Turmann, Engagement Global, 19. August 2013; und Diana Reuter, Bund der VWAen, 21. August 2013.

entwickelte sich in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion, die alle mit ihren eigenen Transformationsprozessen konfrontiert waren, eine enorme Nachfrage nach deutscher Verwaltungsexpertise aus der Wiedervereinigung. Gerade auf der Kommunalebene war und ist hier das Interesse hoch, da der Grad an kommunaler Selbstverwaltung in deutschen Kommunen im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Daher liegt in Deutschland die Expertise zu den wichtigsten staatlichen Dienstleistungen auf der Kommunalebene: Beispielsweise zur Daseinsvorsorge, Abwasser, Energie, und Stadtentwicklung (Kommunalebene) sowie Abfall, Katastrophenvorsorge, Rettungswesen und Tourismus (Landkreisebene).

Initiiert wurden einzelne Projekte in der Verwaltungshilfe durch verschiedene Kanäle. Oftmals fanden Anfragen interessierter Länder ihren Weg nach Deutschland über Botschaften oder politische Kontakte des Bundestages. Das Auswärtige Amt (oder ein Fachministerium) stellte in solchen Fällen eine Finanzierung bereit und kontaktierte die Kommunalverbände, die wiederum die passenden Experten aus dem Kreise ihrer Mitglieder rekrutierten.²¹ Ein anderer Weg fand sich in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Gerade in den 1990er Jahren hatte das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) verstärkt Mittel für die Fortentwicklung der öffentlichen Institutionen in Osteuropa bereitgestellt. In deren Rahmen implementierte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)²² in größerem Umfang Projekte zur Verwaltungshilfe in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Die hierfür benötigten Fachexperten rekrutierte sie über die Kommunalverbände aus den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Während die individuellen Erfahrungswerte aus der Wiedervereinigung anfangs hilfreich waren, entwickelte sich die internationale Verwaltungshilfe in der EZ schnell zu einem separaten Bereich.

Zuletzt initiieren einzelne Landkreise, Städte und Kommunen selbst Aktivitäten bei der internationalen Verwaltungshilfe. Um ihr internationales Profil zu stärken und sich in der Völkerverständigung zu engagieren, hatten erste französische und deutsche Städte in den 1950er Jahren den Rat der Gemeinden und Regionen Europas gegründet (RGRE), der das seitdem schnell wachsende Netzwerk von Städte- und Kommunalpartnerschaften verwaltet. Verwaltungshilfe wurde in vielen Fällen im Rahmen dieser Partnerschaften direkt zwischen den Kommunen vereinbart und umgesetzt. Seit 2009 engagiert sich der RGRE auch selbst bei der Umsetzung von staatlich finanzierten Projekten in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit.²³

Bei den in der Verwaltungshilfe tätigen Experten handelt es sich in erster Linie um aktive Verwaltungsbeamte. Aufgrund ihrer Erfahrung und ihrem Überblick sind einerseits Fachkräfte auf Dezernats-, Amts- oder Abteilungsleitersebene besonders begehrt. Andererseits werden auch hoch spezialisierte technische Experten nachgefragt, beispielsweise mit Erfahrungen bei der kommunalen Energie- oder Wasserversorgung aus den Stadtwerken. Nach Auskunft der Kommunalverbände sehen viele Städte und Kommunen in der internationalen Tätigkeit ihrer Bediensteten durchaus Vorteile, beispielsweise durch Weiterqualifikationen sprachlicher Art. In den meisten Fällen ist es außerdem möglich, den durch Abwesenheit eines Mitarbeiters entstehenden Arbeitsausfall zu kompensieren, selbst wenn es sich um eine Leitungsfunktion handelt.

Während sich also Kommunen und Verbände weiterhin aktiv in der internationalen Verwaltungshilfe und der EZ engagieren, verstetigte sich die Verwaltungshilfe der beiden kommunalen Forschungsinstitute

²¹ Beispiele für diese Art der Verwaltungshilfe finden sich auch gegenwärtig. Der Parlamentarische Staatssekretär bei der Bundesministerin für Soziales, Hans-Joachim Fuchtel, betätigte sich zum Beispiel in der vergangenen Legislaturperiode aktiv in der Griechenlandhilfe und vermittelte über die kommunalen Spitzenverbände Verwaltungsexperten nach Athen (Interview mit Kay Rugge, DLT, 14. August 2013).

²² Damals noch die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

²³ Ein Beispiel hier ist das vom Auswärtigen Amt geförderte und von der deutschen Sektion des RGRE umgesetzte Projekt „*City Diplomacy*“ bei dem deutsche Kommunen Dialogprojekte mit palästinensischen und israelischen Kommunen durchführen. Für eine Übersicht über Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit siehe Statz und Wohlfahrt (2010).

KGSt und DIfU nicht. Diese bieten international keine Dienstleistungen an, sondern sind ausschließlich für ihre deutschen Mitglieder tätig. Gleiches gilt für den Bereich der Fortbildung durch Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien. Das Modell ist aber aufgrund seines kosteneffizienten und dezentralen Charakters auch für Entwicklungs- und Schwellenländer nützlich.

Abb. 4: Übersicht über Expertise im Sektor Verwaltungsaufbau

Organisation	Rolle bei der Wiedervereinigung	Art der potentiellen Expertise für Friedenseinsätze
Deutscher Städte- und Gemeindebund (DSTGB)	Interessenvertretung, Bereitstellung von Fachinformationen	Querschnittsexpertise zu kommunalen Verwaltungsstrukturen (kleine Städte und Gemeinden), Vermittlung von Fachexpertise
Deutscher Städtetag (DST)	Interessenvertretung, Organisation eines Personalpools	Querschnittsexpertise zu kommunalen Verwaltungsstrukturen (große Städte), Vermittlung von Fachexpertise
Deutscher Landkreistag (DLT)	Interessenvertretung, Bereitstellung von Fachinformationen	Querschnittsexpertise zu kommunalen Verwaltungsstrukturen (Landkreise), Vermittlung von Fachexpertise
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)	Bereitstellung von Fachinformationen, v.a. Musterorganisationspläne	Vermittlung von Fachexperten (gering), ansonsten keine internationalen Aktivitäten
Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU)	Bereitstellung von Fachinformationen, v.a. Verfahrensmodelle	Keine internationalen Aktivitäten
Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)	Organisation von internationalen Städtepartnerschaften, geringe Rolle bei Wiedervereinigung	Vermittlung von Fachexperten, bestehender Personalpool von etwa 150 registrierten Experten
Bundesakademie für den öffentlichen Dienst	Fortbildung von Personal/ Ebene des höheren Dienstes	Begrenzte Kapazitäten für die Entsendung von Experten zum Fortbildungswesen
Bund der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien	Fortbildung von Personal/ Ebene des gehobenen Dienstes	Ausreichend Kapazitäten für die Entsendung von Experten zum Aufbau von VWAs oder zur Durchführung von Fortbildungen
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	N/A	Setzt EZ-Projekte im Bereich des Aufbaus von Verwaltungsstrukturen um, Querschnittsexpertise, Vermittlung von Fachexperten

Insgesamt gibt es in Deutschland umfangreiche Expertise zu und Engagement bei internationaler Verwaltungshilfe. Es bestehen hinreichende personelle Kapazitäten unter deutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen, um Fachkräfte im Rahmen von EZ-Projekten für eine begrenzte Zeit zu entsenden, entweder für Kurzzeiteinsätze (einzelne Tage oder wenige Wochen) oder sogar durch Beurlaubung für längere Zeit.²⁴ Die GIZ greift seit vielen Jahren bewährt auf diese Ressourcen zurück – individuelle Erfahrungen mit der Wiedervereinigung spielen hier allerdings mittlerweile keine entscheidende Rolle mehr. Die kommunalen Spitzenverbände nehmen eine doppelte Schlüsselposition ein. Durch ihre zentrale Funktion bei der Wiedervereinigung liegt hier die Hauptexpertise für alle strukturellen und prozessualen Querschnittsfragen zur Organisation des Institutionenaufbaus. Gleichzeitig agieren diese Verbände

²⁴ Ein Beispiel hier ist das vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) getragene Programm „integrierte Fachkräfte“ zur Entsendung deutscher Experten an Arbeitgeber in Entwicklungs- und Schwellenländer.

weiterhin als Multiplikatoren von Personenanfragen und sehen es als Teil ihres Auftrags, die Personalvermittlung für internationale Verwaltungshilfe zu unterstützen.

Aufbau und Reform eines Justizsystems²⁵

Wie auch beim Verwaltungsaufbau wurde der Aufbau von Justizinstitutionen durch die Länderpartnerschaften und die Entsendung von westdeutschen Richtern vorangetrieben. Auch hier spielten juristische Spitzenverbände neben der beim Bundesjustizministerium angesiedelten Arbeitsgruppe eine wichtige Rolle. Dies war in erster Linie der Deutsche Richterbund (DRB) als Spitzenverband für die Interessen von etwa 15.000 deutschen Richtern und Staatsanwälten. Aber auch die weitaus kleineren Verbände anderer juristischer Berufsgruppen wie der Deutsche Anwaltsverein und der Deutsche Notarverein beteiligten sich an Einzelaspekten zur Wiedervereinigung, jedoch auch aus Kapazitätsgründen in weitaus geringerem Maße als der DRB. Sie kümmerten sich vornehmlich um den Aufbau entsprechender Verbandsstrukturen in den neuen Bundesländern und kommentierten Gesetzesvorlagen.

Die Hauptaufgabe des Bundesjustizministeriums (BMJ), das für diesen Zweck eine Stabsstelle in Berlin einrichtete, bestand in der Rechtsvereinheitlichung zwischen den alten und neuen Bundesländern.²⁶ Obwohl die Justizhoheit in Deutschland bei den Ländern liegt, gilt grundsätzlich einheitliches materielles und Verfahrensrecht. Der Beitritt der neuen Bundesländer machte die Überarbeitung vieler Einzelvorschriften dennoch nötig. Daneben fiel den Richtern und Staatsanwälten der alten Bundesländer die Hauptaufgabe bei der Weitergabe ihrer Erfahrungen zur Rechtsanwendung und -auslegung zu. Der DRB nahm hierbei eine Schlüsselfunktion ein. Er vermittelte Personal bei der Besetzung von freien Stellen an ostdeutschen Gerichten durch aktive und ehemalige Richter und Staatsanwälte. Außerdem organisierte er die einjährigen, allgemeinen Richter- und Staatsanwaltsfortbildungen an den Bezirksgerichten und die fachspezifischen Fortbildungen, zum Beispiel an der neu gegründeten Außenstelle der Deutschen Richterakademie in Wustrow bei Berlin.

Wie auch im Verwaltungssektor kam es in den 1990er Jahren zu einer steigenden Nachfrage nach deutscher Justizexpertise aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Aufgrund der Wiedervereinigung sahen diese in Deutschland ein Vorreitermodell für die Transformation eines kommunistischen Justizapparats. Aufgrund dieser Nachfrage initiierte der damalige Justizminister Klaus Kinkel 1992 die Gründung der deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) als Projektdurchführungsorganisation für internationale Justizhilfe. In den Anfangsjahren war die deutsche Expertise aus der Wiedervereinigung ein wichtiges Element bei den Projekten der IRZ. Seitdem hat sich die Organisation durch zahlreiche Einsätze weltweit aber eine weitgehend eigenständige Expertise aufgebaut. Sie profitiert zudem eher vom guten Ruf des deutschen Rechtssystems als von den Erfahrungen aus der Wiedervereinigung. Die IRZ implementierte zunächst primär Projekte für das BMJ, dann zunehmend aber auch für das Auswärtige Amt und die EU-Kommission.

Neben dem IRZ ist seit 2002 auch das Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (seit 2013 die Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit - MPFPR) in der internationalen Rechtszusammenarbeit aktiv. Beide Institutionen arbeiten mit leicht unterschiedlichen Projektmodellen. Die MPFPR setzt primär langfristige Beratungsprojekte mit einem hohen Anteil lokaler Expertise um und hat auch die wechselseitige Befruchtung von akademischer Forschung und Projektarbeit im Blick. Beim IRZ sind die meisten bilateralen Projekte eher von kurzfristiger Natur (Lehrgänge, Workshops), längerfristige Entsendungen

²⁵ Wo nicht anders gekennzeichnet bezieht sich das Kapitel auf vorhergehende Textstellen oder Experteninterviews mit Rainer Voss, DRB, 15. August 2013; Ira Scheithauer, DRB, 15. August 2013; Tilmann Röder, MPFPR, 20. August 2013; Susanne Beck, CIM, 19. August 2013, Frau Fritzjoch, BMJ, 16. August 2013; Matthias Hellmann, BMJ, 21. August 2013; Jon Meyer, DNV, 05. September 2013; und Angela Schmeink, IRZ, 18. September 2013.

²⁶ Das BMJ beschäftigte sich auch mit anderen Fragen der Wiedervereinigung. So gibt es dort auch heute noch ein Referat zur Wiedervereinigung, das sich beispielsweise mit ungelösten Eigentumsfragen beschäftigt.

gibt es vor allem im Rahmen von EU-Twinning-Projekten. Neben IRZ und MPFPR implementiert außerdem die GIZ international Projekte im Justizbereich.

Alle drei Organisationen greifen bei ihrer Arbeit auf eine ähnliche Gruppe von Experten zurück. In der Regel sind dies in Deutschland aktive oder pensionierte Richter, Staatsanwälte, Notare oder Anwälte, die sich gegebenenfalls für die Dauer ihres Einsatzes beurlauben lassen. Zu einem (verschwindend) geringen Teil gibt es auch Rechtsexperten die sich hauptberuflich in der EZ engagieren. Neben aktiven Juristen oder solchen im Ruhestand beteiligen sich auch Ministerialbürokraten oder etablierte Akademiker an einzelnen Projekten. Als einzige Ausnahme von diesem Entsendungsmodell setzt die Max-Planck-Stiftung verstärkt auf Nachwuchsjuristen aus den Ländern, in denen die Justizhilfe umgesetzt wird. GIZ und IRZ greifen jeweils auf ein eigenes Netzwerk von Experten zurück; in Einzelfällen bitten sie den DRB um Vermittlung. Generell gibt es unter aktiven Richtern und Staatsanwälten eine recht große Bereitschaft, sich im Rahmen von Justizhilfe zu betätigen. Dies wird aber bei zunehmender Länge einer Entsendung problematisch. Oft erheben die Dienststellen Einspruch, da sich der Ausfall eines hochbezahlten Richters oder Staatsanwaltes im deutschen Rechtssystem nicht ohne weiteres kompensieren lässt.

Abb. 5: Übersicht über Expertise im Sektor Justizaufbau

Organisation	Rolle bei Wiedervereinigung	Art der potentiellen Expertise für Friedenseinsätze
Deutscher Richterbund	Interessenvertretung, Vermittlung von Richtern und Staatsanwälten, Fortbildungen	Vermittlung von Rechtsexperten, Personalpool von 200 registrierten Experten, Expertise zu Fortbildungswesen
Deutscher Anwaltsverein	Interessenvertretung	Vermittlung von Fachexperten (gering)
Deutscher Notarverein	Interessenvertretung	Vermittlung von Fachexperten (gering)
Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit	N/A	Querschnittsexpertise zu Rechtsreform, Vermittlung von Experten (gering)
Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit	N/A	Querschnittsexpertise zu Rechtsreform, Vermittlung von Experten (gering)
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	N/A	EZ-Projekte zum Aufbau von Justizstrukturen, Querschnittsexpertise, Vermittlung von Fachexperten

Insgesamt gibt es auch im Justizbereich in Deutschland umfangreiche fachliche Expertise aus der Wiedervereinigung. Auch hier griffen EZ-Organisationen nach der Wende auf diese Experten zurück. Im Gegensatz zum Verwaltungssektor etablierten sich mit der IRZ und der Max-Planck-Stiftung gleich zwei spezialisierte, nicht-kommerzielle Organisationen in diesem Bereich – neben den ohnehin bestehenden Strukturen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Aufgrund dieser Dichte von Organisationen kommt es zu einem gewissen Grad an Konkurrenz um das knappe Gut der geeigneten, heißt erfahrenen, Juristen als Fachexperten. Weil sich der langfristige Ausfall eines Richters oder Staatsanwaltes nur schwer ersetzen lässt, konzentrieren sich die aktiven Organisationen bei ihren Projekten primär auf zeitlich befristete Experteneinsätze von wenigen Wochen. Wiedervereinigungsexpertise gibt es in beiden Organisationen kaum noch; am ehesten sind solche Personen im Umfeld des DRB zu finden.

Aufarbeitung der Folgen gesellschaftlicher Gewalt und Diktaturen²⁷

Im Gegensatz zur Transformation von Rechts- und Verwaltungsinstitutionen waren die strafrechtlichen und rehabilitierenden Maßnahmen bei der Aufarbeitung zeitlich befristet. Die Umsetzung dieser Programme fand innerhalb des regulären Gerichtsapparats statt und konnte binnen weniger Jahre zum größten Teil abgeschlossen werden. Die wesentliche Expertise zu den damaligen Abläufen findet sich auch heute noch bei den Mitarbeitern der Landesgerichte in den fünf neuen Bundesländern und Berlin.

Der breite Komplex der gesellschaftlichen Aufarbeitung war dagegen von vornherein langfristig angelegt. Spätestens seit dem Auslaufen der zweiten Enquete-Kommission 1998 war klar, dass der deutsche Staat ein langfristiges Aufarbeitungskonzept finanzieren würde. Bei der deutschen Wiedervereinigungsexpertise zur Aufarbeitung handelt es sich daher um eine gelebte Expertise – bis hin zur Gegenwart gibt es eine Vielzahl von Organisationen, die sich direkt mit der Wiedervereinigung beschäftigen. Die wichtigsten hierbei sind die vergleichsweise breit aufgestellte Stasi-Unterlagen-Behörde und die Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur. Daneben gibt es eine ganze Reihe kleinerer Institutionen, die Museen, Gedenkstätten oder Archive unterhalten.²⁸

Ähnlich wie bei der Verwaltungs- und Justizhilfe, sind auch in der Aufarbeitung begriffene postkommunistische und andere Transformationsländer an den deutschen Erfahrungen interessiert, so dass Interviewpartner von Beratungsanfragen aus Ländern in der arabischen Welt oder Lateinamerika berichten. Gerade bei der Aufarbeitung traumatischer Erlebnisse einer Gesellschaft handelt es sich aber um Aktivitäten, die im hohen Maße vom jeweiligen kulturellen Kontext abhängig sind. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Übertragung der deutschen Erfahrungen zunächst problematisch. Nach Auskunft deutscher Institutionen in der Aufarbeitung gibt es aber eine ganze Reihe von relevanten Erfahrungen. Hierzu gehören der Umgang mit Akten und die Bewahrung potentiell symbolischer Orte der vormaligen Unterdrückung, insbesondere in der Frühphase nach einem gesellschaftlichen Umbruch. Das internationale Interesse an deutscher Erfahrung bei der Wiedervereinigung richtet sich also weniger nach dem spezifisch deutschen Ansatz der Aufarbeitung, als vielmehr nach praktisch-konkreten Problemen und einem authentischen Bericht über die Vielfalt an Ideen in diesem Bereich.

Einige der hier angesprochenen Organisationen sind auch heute noch international aktiv. Die Bundesstiftung Aufarbeitung fördert zwar nur in Ausnahmefällen internationale Projekte, stellt aber die Expertise ihrer Mitarbeiter für Workshops oder Konferenzen zur Verfügung. Die Stiftung Gedenkstätte Hohenschönhausen implementiert seit 2012 direkt ein vom Auswärtigen Amt finanziertes Projekt, dessen Ziel die Unterstützung der tunesischen Regierung bei der Erarbeitung eines Gedenkstättenkonzeptes ist. Darüber hinaus greifen auch andere Organisationen vor allem im Bereich der EZ zunehmend auf die Expertise deutscher Stiftungen zurück. In diesem Zusammenhang sind das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) und die GIZ besonders aktiv. Im Vergleich zur Verwaltungs- und Justizhilfe ist das Ausmaß von EZ-Aktivitäten bei der Aussöhnung oder Aufarbeitung aber noch gering.

²⁷ Wo nicht anders gekennzeichnet beziehen sich die Informationen auf vorhergehende Textstellen oder die folgenden Experteninterviews: Dunja Brede, GIZ, 4. September 2013; Hamza Chourabi, Gedenkstätte Hohenschönhausen, 16. September 2013; Angela Schmeink, IRZ, 18. September 2013; und Dr. Anna Kaminski, Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, 18. September 2013.

²⁸ Beispiele sind die Gedenkstätte Bautzen (Stiftung Sächsische Gedenkstätten), Stiftung Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen, Stiftung Berliner Mauer (Gedenkstätte Berliner Mauer und Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde), Stiftung Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora (sowjetisches Speziallager), Gedenkstätte Münchner Platz in Dresden (Stiftung Sächsische Gedenkstätten), Gedenkstätte Deutsche Teilung Marienborn (Stiftung Gedenkstätten Sachsen-Anhalt), Deutsch-Deutsches Museum Mödlareuth, Stiftung Gedenk- und Begegnungsstätte Leistikowstraße Potsdam, Gedenkstätte und Museum Sachsenhausen (Stiftung Brandenburgische Gedenkstätten, sowjetisches Speziallager), und das Dokumentations- und Informationszentrum (DIZ) Torgau (Stiftung Sächsische Gedenkstätten).

Abb. 6: Übersicht über Expertise im Sektor Aufarbeitung

Organisation	Rolle bei Wiedervereinigung	Art der potentiellen Expertise für Friedenseinsätze
Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur	Forschungsförderung, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit	Vermittlung von Expertise, Finanzierung kleinerer Projekte im Ausland
Stiftung Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen	Öffentlichkeitsarbeit, Betrieb einer Gedenkstätte	Vermittlung von Expertise, Anschauungsbeispiele
Behörde des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen	Verwaltung des Archivs des MfS, Forschung, Bearbeitung von Auskunftsanträgen	Vermittlung von Expertise, Anschauungsbeispiele
Stiftung Berliner Mauer	Öffentlichkeitsarbeit, Betrieb einer Gedenkstätte	Anschauungsbeispiele
Gedenkstätte Deutsche Teilung Marienborn	Öffentlichkeitsarbeit, Betrieb einer Gedenkstätte	Anschauungsbeispiele
Stiftung Sächsische Gedenkstätten	Erschließung, Förderung und Betreuung von Gedenkstätten	Anschauungsbeispiele
Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft	Entschädigung von Zwangsarbeitern (v.a. NS-Zeit), Projektfinanzierung Versöhnung	Anschauungsbeispiele
Internationaler Suchdienst (ITS)	Klärung des Schicksals von politisch Verfolgten (v.a. NS-Zeit)	Anschauungsbeispiele

Im Gegensatz zu Verwaltungs- und Justizhilfe ist die Aufarbeitung noch nicht abgeschlossen. Deutschland verfügt daher mit den an den bestehenden Organisationen der Aufarbeitung Beschäftigten über einen breiten Pool an Experten. Einige dieser Stiftungen und Vereine sind auch bereits international aktiv. Auf Basis der für diese Studie erfolgten Gespräche entstand jedoch der Eindruck, dass die Vernetzung noch nicht so weit fortgeschritten ist, wie dies bei der Justiz- und Verwaltungshilfe der Fall ist. Zudem kommt es in einzelnen Projekten durchaus zu Problemen bei der Adaption der deutschen Ansätze im lokalen Kontext. Hier fehlt es an analytischen Beiträgen, vor allem zur Frage, welche Aspekte der deutschen Aufarbeitung auch in anderen kulturellen und politischen Umfeldern hilfreich sein könnten.

3.2 Institutionelle Expertise zu Transformationsprozessen

Neben der individuellen Expertise, können die Erfahrungen der Wiedervereinigung auch institutionell vorliegen. Dies meint in erster Linie Organisationen wie Universitäten oder andere Forschungseinrichtungen, deren Ziel die Bewahrung von Wissen zur Wiedervereinigung ist. Ihnen geht es entweder um die zeithistorische und deskriptive Bewahrung des Wissens der Wiedervereinigung, oder um eine Übertragung von Wiedervereinigungserfahrung auf Transformationsprozesse im Allgemeinen.

Die einflussreichste Institution in der Frühphase der akademischen Auseinandersetzung mit der Wiedervereinigung war der Wissenschaftsrat, eine Art Spitzenverband der deutschen Universitäten. Er steuerte zusammen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die zeithistorische wissenschaftliche Aufbereitung der Wiedervereinigung.²⁹ Das wichtigste Instrument hierbei war die Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern (KSPW). Sie bestand aus 43 Kommissionsmitgliedern, war als eingetragener Verein organisiert und förderte mit 6 Millionen DM im Jahr die analytische Begleitung der Transformation in den neuen

²⁹ Außerdem beriet der Rat die Bundesregierung bei der Neustrukturierung der DDR-Forschungslandschaft, wobei er eine Empfehlung für die Schließung aller sozialwissenschaftlichen Institute abgab (Ziegler, 2005, S. 9).

Bundesländern.³⁰ 1996 erschienen als Abschlussprodukt der KSPW sechs umfangreiche Berichtsbände (für einen Überblick siehe Best, 2012). Diese stießen allerdings weder in der akademischen noch der politischen Öffentlichkeit auf großes Interesse. Aus Sicht einiger Beobachter stand das mangelnde Interesse plakativ für einen sich einstellenden „Sättigungseffekt“ zur Wiedervereinigungsforschung Ende der 1990er Jahre.³¹ Andere Wissenschaftler unterstellten der Bundesregierung dagegen, sich nicht mit den defizitären Seiten der Wiedervereinigung auseinander setzen zu wollen (Schmidt, 2012, S. 51).

Neben ihrem empirisch-deskriptiven Mehrwert hatte es die KSPW-Forschung jedoch nicht vermocht, einen entscheidenden theoretischen Beitrag zu einer Transformationstheorie zu leisten. Mehrere Projekte versuchten sich daher um die Jahrtausendwende an der Formulierung allgemeiner Aussagen zur Transformation, vor allem durch den Vergleich der Wiedervereinigung mit anderen Transformationsprozessen. An den Universitäten Halle und Jena war zwischen 2001 und 2012 ein von der DFG geförderter Sonderforschungsbereich (SFB 580) aktiv, der zwar Fortschritte in der Analyse der langfristigen Folgen der Transformation machte, jedoch auch keine Transformationstheorie formulierte (SFB 580, 2012, S. 15ff.). Auch am Wissenschaftszentrum Berlin gab es ein vergleichendes Forschungsprojekt zur Transformation. Durch den Vergleich mit Südostasien und Lateinamerika identifizierte Merkel (2010) eine Reihe wesentlicher innerer und äußerer Einflussfaktoren, die für die Übergänge von autokratischen zu demokratischen Systemen und für die Konsolidierung von demokratischen Strukturen verantwortlich sein könnten. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass das akademische Interesse an der SED-Diktatur und dem ostdeutschen Transformationsprozess zuletzt stark nachließ und in allgemeinere politikwissenschaftliche Themen aufging, zum Beispiel zu Demokratisierung im Allgemeinen oder zum Wandel politischer Systeme.³²

Seit den späten 1990er Jahren beschäftigte sich auch eine Reihe von Autoren aus Sicht der internationalen Beziehungen mit den gesellschaftlichen Prozessen nach dem Ende von Diktaturen oder gewalttätigen Konflikten und Bürgerkriegen. Im Gegensatz zur Systemtransformationforschung konzentrierten sich diese Arbeiten explizit auf militärische oder zivile Intervention durch einen externen Akteur, wie die Vereinten Nationen, und dessen Bemühungen, die Einführung oder Reform von demokratischen Institutionen zu unterstützen. Diese von außen unterstützten Transformationsprozesse wurden unter dem Begriff des Peace- oder Statebuilding bekannt (Chesterman, 2004; Paris, 2004). Letztlich steht auch bei dieser Forschung die Frage nach den einflussreichen Faktoren für das Gelingen oder Scheitern der Friedensinterventionen im Vordergrund. Eine einflussreiche Studie sah hierbei den internationalen Ressourceneinsatz als wichtigsten Faktor an (Doyle & Sambanis, 2006). Zuletzt trat aber immer mehr die Frage in den Vordergrund, wie adäquat die Einführung gesellschaftlicher Institutionen nach westlichem Vorbild in anderen kulturellen Kontexten überhaupt sein kann (Putzel & Di John, 2012). Diese Arbeit ist für die Praxis von Transformationsprozessen weltweit hoch relevant und könnte von einem Vergleich mit dem erfolgreichen Fall der deutschen Transformation profitieren.

Transformations- und Interventionsforschung sind Querschnittsthemen. Daneben beschäftigen sich auch einzelne Lehrstühle in den verschiedenen Fachbereichen deutscher Universitäten mit der Funktionsweise von Justiz- oder Verwaltungssystemen. Obwohl diese Experten in Einzelfällen als Gutachter zu Transformationsprojekten hinzugezogen werden, spielt ein expliziter Fokus auf gesellschaftliche Umbrüche in der akademischen Verwaltungsforschung und an den meisten juristischen Fakultäten keine Rolle. Unter den hier behandelten Themen ist ein Transformationsbezug noch am ehesten bei der Forschung zur Aufarbeitung vorhanden. Dies liegt nicht zuletzt an der noch andauernden Aufarbeitung in Deutschland und der damit verbundenen Wissenschaftsförderung, beispielsweise durch die

³⁰ Obwohl in einer ersten Ausschreibungsrunde über 1.700 Förderungsanträge aus ganz Deutschland eingingen, wurden vornehmlich Projekte von ostdeutschen Wissenschaftlern gefördert (Schmidt, 2012, S. 49) – man kann von der KSPW also durchaus auch von einem akademischen Wiederaufbauprojekt sprechen.

³¹ Interview mit Dr. Bernd Martens, Universität Jena, 16. September 2013.

³² Interviews mit Dr. Bernd Martens, Universität Jena, 16. September 2013 und Dr. Anna Kaminski, Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, 19. September 2013.

Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur.³³ Hierbei handelt es sich aber überwiegend um historische Arbeiten, die nur begrenzt auf praxisrelevante Schlussfolgerungen für andere Transformationsprozesse abzielen. Ähnliches gilt für die deutsche Verwaltungsforschung, die sich klassischerweise mit Fragen von Verwaltungsmodernisierung oder der Leistungsfähigkeit staatlicher Steuerung beschäftigt.³⁴

Obwohl es innerhalb der universitären Forschungslandschaft vereinzelte Ausnahmen gibt,³⁵ ist ein starker Praxisbezug am ehesten noch unter den deutschen politischen Forschungs- und Beratungsinstitutionen zu erkennen. Die bekanntesten sind das Seminar für ländliche Entwicklung (SLE) an der Berliner Humboldt-Universität oder das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Da sich international zunehmend die Erkenntnis durchsetzt, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen gesellschaftlichem Konflikt und den langfristigen Entwicklungschancen in einem Land gibt (Weltbank, 2011), beschäftigen sich seit einigen Jahren auch entwicklungspolitische Forschungsinstitutionen mit Transformationsprozessen im unmittelbaren Konfliktkontext.³⁶ Das Potential für breit angelegte und praxisbezogene Forschung ist aber auch hier eingeschränkt, vor allem da Auftragsforschung in der Regel in einem zeitlich und inhaltlich eng abgesteckten Rahmen stattfindet.

Zusammenfassend lassen sich drei Schlussfolgerungen für die institutionelle akademische Expertise zu Transformationsprozessen formulieren. Erstens ist die deutsche Wiedervereinigung zumindest deskriptiv sehr gut aufgearbeitet.³⁷ Das akademische Interesse an Transformationsprozessen ließ zuletzt allerdings deutlich nach und ging in allgemeineren politikwissenschaftlichen Fragestellungen auf. Die gegenwärtigen Transformationsprozesse in der arabischen Welt haben aus heutiger Sicht (noch) nicht zu einer Wiederbelebung der Transformationsforschung geführt. Zweitens lag der theoretische Fokus hierbei auf der heuristischen Beschreibung von Transformationsphasen sowie der Identifikation von Erfolgsfaktoren. Dies gilt überwiegend auch für die akademische Forschung zu internationalen Friedenseinsätzen und Peacebuilding. Drittens mangelt es in Deutschland an einer inhaltlichen Durchmischung des Wissens und der Methoden von Akademikern und Praktikern, so dass es zumindest bei Arbeiten zur Transformation zu keiner wechselseitigen Befruchtung der beiden Bereiche kommt.

³³ Beispielhaft genannt seien hier der Lehrstuhl für Zeitgeschichte an der Ruhr-Universität Bochum, das Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, das Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung an der Technischen Universität Dresden sowie der Forschungsverbund-SED der Freien Universität Berlin sowie das Zentrum für Sozialforschung in Halle (für einen Überblick siehe BKM, 2013, S. 90ff.).

³⁴ Die einschlägigen Institutionen in diesem Bereich sind die verwaltungswissenschaftlichen Lehrstühle an den Universitäten Potsdam, Konstanz und Bochum, sowie die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer.

³⁵ Ein interessantes Beispiel für eine Überschneidung von akademischer Arbeit und Transformationspraxis findet sich beispielsweise im rechtswissenschaftlichen Bereich am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. So ist es ein explizites Ziel des Instituts, durch die Verzahnung von Forschung und Praxis einen wechselseitigen Mehrwert für beide Bereiche zu schaffen. Interview mit Tilmann Röder, Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit, 19. September 2013.

³⁶ Siehe hierzu der Arbeitsbereich „Politische Transformation und Demokratieförderung“: <http://www.die-gdi.de/forschung/governance-staatlichkeit-sicherheit/politische-transformation-und-demokratieforderung/> (Zugriff am 01. April 2014).

³⁷ Neben der Arbeit der KSPW sind hier auch die Berichte der Bundesregierung zum Stand der Wiedervereinigung und die Arbeiten der beiden Enquete-Kommissionen zu nennen. Eine Übersicht bietet die Webseite der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer: http://www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Berichte/Berichte_Uebersicht/berichte_node.html (Zugriff am 01. April 2014).

4. DEUTSCHE ERFAHRUNGEN AUS DER WIEDERVEREINIGUNG: MATERIAL FÜR LESSONS LEARNED UND ERFOLGSBEISPIELE?

4.1 Inhaltliche Erfahrungswerte

Die deutsche Wiedervereinigung ist ein historisches Beispiel für einen erfolgreichen Transformationsprozess. Sie fand allerdings unter einmaligen politischen und kulturellen Rahmenbedingungen statt. So war es ein wesentliches Element für das Gelingen der Wiedervereinigung, dass ihre negativen Externalitäten, wie beispielsweise die Massenentlassungen von Bediensteten im öffentlichen Sektor, entscheidend durch die finanzielle Kapazitäten der Bundesrepublik und ihres Sozialsystems abgefangen werden konnte – allerdings um den Preis einer Verdoppelung der öffentlichen Schulden zwischen 1989 und 1995 (Wollmann, Derlien, König, Renzsch, & Seibel, 1997). Daneben gab es eine enorme Bereitschaft, bei der Umsetzung der Wiedervereinigung mitzuwirken, sowohl auf politischer Ebene als auch unter den beteiligten Beamten und Staatsbediensteten in Ost und West. Auch fand die Auflösung der DDR völlig friedlich statt. In den meisten Transformationsfällen sind die finanziellen Ressourcen dagegen weitaus geringer. Es gibt Widerstände gegen Transformationsprozesse und oftmals ein signifikantes Gewaltniveau. In der Entscheidung, welche lokalen Akteure unterstützt werden und welche Vorschläge zum Aufbau von staatlichen Institutionen gemacht werden, liegt in vielen fragilen Staaten und Entwicklungsländern ein hohes Risiko für weiteren Konflikt. Gerade die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wie Sicherheit, Recht und Infrastruktur bedeutet in vielen Staaten eine direkte Legitimation von politischer Herrschaft. All dies muss, wie in allen Bereichen internationaler Kooperation, bei der potentiellen Entwicklung von „good practices“ aus der deutschen Wiedervereinigungserfahrung mitbedacht werden.

Diese Studie konnte nur eine begrenzte Untersuchung von drei Themenfeldern der Wiedervereinigung leisten. Doch selbst bei dieser oberflächlichen Betrachtung ergeben sich Ansatzpunkte für inhaltliche Lehren aus der Wiedervereinigung. Im Folgenden werden vier Beispiele repräsentativ genannt:

(1) Das erste Beispiel ist die gesellschaftspolitische Aufarbeitung eines Konflikts oder einer Diktatur. Deutsche Stiftungen und Vereine im Bereich der Aufarbeitung berichten von Anfragen, beispielsweise im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Transformationsprozessen in der arabischen Welt oder der Aufarbeitung der Diktatur in Guatemala. Wie die an aktuellen Kooperationsprojekten beteiligten Fachkräfte berichten, sind Partnerländer an pragmatischen Lösungsansätzen interessiert. Hierzu gehören glaubwürdige Erlebnisberichte aus den Aufarbeitungsprozessen bei der Wiedervereinigung, zu vermeidende Fehler (Vernichtung von Akten, Vernichtung von potentiellen Gedenkstätten) oder ein Überblick über verfügbare Projektideen und Ansätze. Dieser Idee entsprechend berät beispielsweise die Gedenkstätte Hohenschönhausen die tunesische Regierung bei der Erarbeitung eines Konzepts zur Aufarbeitung der Ben-Ali-Diktatur. Aufgrund der vielen Organisationen, die in Deutschland in diesem Sektor aktiv sind, ist eine umfangreiche Expertise vorhanden.

(2) Ein weiteres Beispiel liegt im Bereich des Aufbaus von Strukturen in der kommunalen Selbstverwaltung. Auch hier besteht nach Auskunft von Experten eine hohe Nachfrage nach deutscher Fachkompetenz. Dabei spielen zwei Faktoren eine Rolle. Einerseits zeigt der Fall der deutschen Wiedervereinigung, dass der Aufbau bzw. die Reform von Kommunalverwaltungsstrukturen selbst innerhalb kürzester Zeit grundsätzlich möglich ist. Andererseits interessieren sich viele Länder für die spezifische Ausgestaltung der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, die im globalen Vergleich eines der dezentralsten Systeme ist. Relevant für internationale Friedenseinsätze könnte hier technische Fachexpertise zum Aufbau und Unterhalt von kommunalen Dienstleistungen sein. Dies meint Bereiche wie die Daseinsvorsorge, Abwasser, Energie, und Stadtentwicklung (Kommunalebene) sowie Abfall, Katastrophenvorsorge, Rettungswesen und Tourismus (Landkreisebene). Fachkräfte mit Erfahrungen aus der Wiedervereinigung haben das Potential, in all diesen Bereichen innovative und dem Kontext von Transformationsgesellschaften angemessene Lösungen zu entwickeln. An deutschen Kommunen sind

bisher ausreichend Kapazitäten zur Entsendung von Experten vorhanden, insbesondere einige große Städte sehen darin durchaus auch Vorteile für ihr eigenes internationales Profil.

(3) Eine der größten Herausforderungen der Wiedervereinigung war es, die breite Masse der etwa 1,2 Millionen ostdeutschen Verwaltungsangehörigen zur Erfüllung ihrer neuen Aufgaben weiterzubilden. Hierzu kamen nicht nur Fachfortbildungen an den Dienststellen zum Einsatz. Vielmehr spielte das in Westdeutschland bewährte System der Wirtschafts- und Verwaltungsakademien eine zentrale Rolle. Gerade aufgrund seiner historischen Verankerung – das System wurde als Innovation des frühen 20. Jahrhunderts zur Fort- und Weiterbildung preußischer Staatsbeamter mit einfachsten finanziellen Mitteln und lokalen Ressourcen eingesetzt – eignet sich dieses Modell ganz besonders für internationale Friedensmissionen und deren Unterstützung beim Institutionenaufbau. In der Regel sind die finanziellen Möglichkeiten in Konfliktländern gering und es sind dementsprechend lokale ad-hoc-Lösungen bei der beruflichen (Weiter-)Bildung gefragt. Generell besteht internationales Interesse am deutschen System der dualen beruflichen Bildung, worunter im auch das VWA-System zählt. Auch gibt es in Deutschland ausreichend Kapazitäten, um Fachexperten für den Aufbau von VWAs ins Ausland zu entsenden.

(4) Auch in den in Deutschland gemachten Erfahrungen beim Umgang mit ideologisch belasteten Eliten liegen relevante Lehren für andere Transformationsgesellschaften. Vor allem in der Phase direkt nach einem politischen Umbruch sehen sich Entscheidungsträger einer neuen politischen Ordnung mit dem Dilemma konfrontiert, ob die Eliten der vormaligen Diktatur aus den öffentlichen Institutionen ausgeschlossen werden sollen oder nicht. Die Gefahr dabei ist einerseits der extreme Verlust an Fachexpertise. Andererseits geht von ausgeschlossenen Eliten ein hohes Destabilisierungspotential für den neuen Staat aus. Deutschland sah sich mit dieser Frage nicht nur bei der hier diskutierten öffentlichen Verwaltung und Justiz konfrontiert, auch Polizei und Militär mussten sich damit auseinandersetzen. Insgesamt wurde ein Mittelweg gewählt, der grob gesagt aus einer eher breiten Auslegung parteipolitischer Affiliationen mit der SED und repressiven Staatsorganen bestand. Die Bundesrepublik übernahm im Justizwesen vor allem die jüngeren Richter und Staatsanwälte nahezu vollständig. Auch in der öffentlichen Verwaltung kam es nur in Extremfällen zu Entlassungen, in der Regel wurde den Betroffenen die Möglichkeit zur vorherigen Kündigung gewährt. Inwiefern dieses Beispiel für andere Staaten als Vorbild dienen kann, bedarf aber einer tiefergehenden Diskussion als hier möglich.

4.2 Personengebundene Expertise

Zusätzlich zu den Prozessen und Instrumenten, die zur Entwicklung von „good practices“ analysiert werden können, wäre es wichtig, auch Personengruppen zu identifizieren, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit während der Wiedervereinigung eine wertvolle Ressource für internationale Friedenseinsätze darstellen. Dazu gehört beispielsweise die Gruppe der externen Verwaltungshelfer. Wie in Kapitel 3 und 4.1 dargestellt wurde, gibt es in Deutschland in begrenztem Umfang aktivierbare Experten mit Erfahrungswerten direkt aus der Wiedervereinigung. In den hier untersuchten Themenfeldern liegt diese Art von Expertise primär bei den Fachverbänden, in den ostdeutschen Gerichten und Verwaltungsbehörden, sowie in den noch aktiven Institutionen der Aufarbeitung. Durch die altersbedingte Rotation nimmt diese Expertise jedoch schnell ab. Seit den 1990er Jahren entwickelte sich daneben aber ein breiterer Pool von Personen mit Erfahrungen aus Justiz- und Verwaltungsreform in den post-kommunistischen Ländern Osteuropas. Er besteht aus Individualexperten, die in der deutschen öffentlichen Verwaltung oder der Justiz arbeiten und für Kurzzeitprojekte in Einsätze entsandt werden könnten. Diese Personen haben sowohl Fachexpertise als auch Transformationserfahrung, in Einzelfällen noch aus der Zeit der Wiedervereinigung oder ansonsten durch ihren globalen EZ-Einsatz. Zugang zu dieser Gruppe kann über die jeweiligen beruflichen Spitzenverbände erlangt werden. Diese sind grundsätzlich bereit, Fachkräfte zu spezifischen juristischen oder Verwaltungsthemen zu vermitteln. In einigen Fällen unterhalten sie sogar Personenpools. Auch die EZ-Durchführungsorganisationen verfügen über ein breites Netzwerk an Experten.

Bei einer zweiten Gruppe handelt es sich um diejenigen Verwaltungsbeamten oder Richter, die schon vor der Wende in ostdeutschen Behörden arbeiteten und die Transformation aus Sicht der Betroffenen erlebten. Es ist zu erwarten, dass diese Personen aufgrund ihrer Erfahrungen in der Lage sind, die sozialen Probleme und Herausforderungen von Transformationsprozessen besser als andere Fachkräfte antizipieren zu können. Dazu kommt, dass internationale Hilfe bei der Aufarbeitung, bei Institutionenreform oder jeder anderen Beratungsaktivität im Kern immer auf einer persönlichen Beziehung zwischen externen Helfern und lokalen Akteuren beruht. Und in dieser Beziehung haben Experten mit eigener Transformationserfahrung aus Sicht der lokalen Akteure eine höhere Glaubwürdigkeit als andere Spezialisten. Allerdings nimmt auch hier aufgrund der Altersrotation 25 Jahre nach der Wiedervereinigung die Zahl der aktiven Fachkräfte rapide ab. Für die verbleibenden Experten, gerade in den Rechts- und Verwaltungsinstitutionen der neuen Bundesländer, können die Fachverbände als Vermittler agieren.

4.3 Systematische Wissensgenese an der Schnittstelle von Praxis und Forschung

In den beiden vorhergehenden Kapiteln wurde gezeigt, dass sowohl inhaltliche Erfahrungswerte als auch die individuelle Expertise ein grundsätzliches Potential für internationale Friedenseinsätze im Sinne des CIVCAP-Prozesses erkennen lassen. Jedoch kann diese Studie nur einen ersten Schritt zu einem besseren Verständnis dieses Potentials leisten. Diese Aufgabe müsste im Rahmen einer längerfristigen, systematischen Auseinandersetzung mit den Lehren der Wiedervereinigung und Lehren aus der gegenwärtigen Unterstützung für internationale Friedenssicherung und die Stabilisierung fragiler Staaten geleistet werden. Solch ein Prozess findet in Deutschland gegenwärtig nur unzureichend statt.

Wie in Kapitel 3.2 gezeigt wurde, setzt sich die akademische Forschung mit dem Vergleich von Transformationsprozessen auseinander und identifizierte dabei mehrere allgemeingültige Transformationsphasen (Transition, Transformation und post-Transformation).³⁸ Auch die einzelnen oben zitierten inhaltlichen Beiträge zum Um- und Aufbau der ostdeutschen Verwaltungs- und Justizlandschaft und zur Aufarbeitung sind grundsätzlich für die Arbeit der Friedenssicherung in Krisenländern von Relevanz. So liegt beispielsweise in der sehr begrenzten Wirksamkeit rechtsstaatlicher Instrumente für die Aufarbeitung der Diktatur in Ostdeutschland eine wichtige Erfahrung, die Rückschlüsse auf die Möglichkeiten und Grenzen von Aufarbeitungsprozessen in anderen Ländern zulässt. Dennoch findet gerade diese praxisnahe Übertragung in der akademischen Literatur nicht statt. Wenn Akademiker allgemeingültige Schlüsse ziehen, wie bei den Veröffentlichungen des SFB 580, geschieht dies auf einem hohen Abstraktionsniveau. Solche Ergebnisse sind für die Praxis von internationalen Friedenseinsätzen selten anschlussfähig.

Diese Wissenslücke wird von den anwendungsorientierten Forschungsinstitutionen nur teilweise gefüllt. Praxisnahe Institutionen mit Forschungskapazitäten wie Think Tanks, das ZIF, DIE oder das SLE haben nur begrenzte Ressourcen und forschen in zeitlich begrenzten Projekten zu inhaltlich eng umrissenen Fragestellungen. Von einer strukturierten Genese von praxisrelevantem Wissen zur Transformation oder gar zu Friedenseinsätzen kommt es kaum. Einzig in der GIZ, der großen deutschen Durchführungsorganisation für bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, findet in nennenswertem Umfang eine systematische Reflexion über die eigene Arbeit im Transformationskontext statt. So arbeiten gegenwärtig 22 Kompetenzzentren an thematischen Schwerpunkten der Entwicklungszusammenarbeit, darunter auch Aktivitäten im Bereich Konfliktprävention und Institutionenaufbau.³⁹ Allerdings dienen die

³⁸ Die Identifikation und Beschreibung dieser Phasen war ein wesentlicher Beitrag des SFB 580 (vgl. Best, 2012).

³⁹ Der Begriff „Zentrum“ ist leicht irreführend. Es handelt sich vielmehr um im Fach- und Methodenbereich angesiedelte Schwerpunktthemen. Im Juli 2013 verteilten sich die 22 Kompetenzzentren auf acht Sektoren: Wasser, Energie, Transport; Sicherheit, Wiederaufbau, Frieden; Umwelt und Klima; Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft; Wirtschaft und Beschäftigung; Bildung, Gesundheit und Soziale Sicherung; und Good Governance und Menschenrechte.

Ergebnisse dieser Arbeit vornehmlich der Optimierung eigener Projekte und sind nicht öffentlich zugänglich.

Um die Lehren aus der Wiedervereinigung und die persönlichen Erfahrungen von Fachkräften nutzbar zu machen, bedarf es der Unterstützung durch eine praxis-orientierte akademische Forschung. Nur so kann ein strukturierter Dialog zwischen Wissenschaftlern mit Transformationsschwerpunkt, den *practitioners* der Wiedervereinigung, und Experten aus dem Bereich der internationalen zivilen Krisenprävention organisiert und mit akademischen Methoden in eine systematische Analyse eingebracht werden. Eine akademische Leitungsrolle ist auch deswegen von größter Bedeutung, weil nur sie die Möglichkeit einer Institutionalisierung der Wissensgenese für einen nachhaltigen außenpolitischen Beitrag Deutschlands bietet.

5. ERGEBNIS DER STUDIE UND ZUKÜNFTIGE ARBEITSBEREICHE

Die Fragestellung der vorliegenden Studie war, ob in den Erfahrungen aus der deutschen Wiedervereinigung Potentiale für einen Mehrwert für internationale Friedenseinsätze erkennbar sind. Zur Beantwortung dieser Frage beschäftigte sich die Studie anhand dreier thematischer Bereiche mit dem inhaltlichen Ablauf der Wiedervereinigung. Im Mittelpunkt standen hierbei der Aufbau von Rechts- und Verwaltungsinstitutionen und die Aufarbeitung der Folgen der SED-Diktatur. Außerdem wurde gezeigt, welche Akteure organisierend und von außen unterstützend bei der Wiedervereinigung aktiv waren und wo diese Expertise institutionell nach der Wiedervereinigung verblieb. Die Studie kommt hierbei zu zwei Ergebnissen.

Erstens, inhaltliche Lehren und „*good practices*“ aus der Wiedervereinigung sind möglich und relevant für den Einsatz in der internationalen Friedenssicherung und der Stabilisierung fragiler Staaten. Ansatzpunkte für solche Lehren zeigten sich in allen drei der hier untersuchten Themenbereiche.

Zweitens verfügt Deutschland über einen breiten Fundus an relevanten Fachkräften, vor allem im Bereich der Aufarbeitung und Verwaltung, die internationalen Friedenseinsätzen zur Verfügung gestellt werden könnten. Viele dieser Experten haben bereits Erfahrungen mit Transformationsprozessen, beispielsweise durch den Einsatz in Projekten der staatlichen oder nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Die Anzahl dieser Experten sinkt allerdings rapide, wenn diese auch direkt Erfahrungen aus der Wiedervereinigung haben sollen.

Um die Fülle an Erfahrungen sinnvoll in die Arbeit von Friedenseinsätzen einbringen zu können, bedarf es der sorgfältigen Erarbeitung von „*good practices*“ und deren Prüfung auf Übertragbarkeit unter den Bedingungen von Konflikteinwirkung, geringer Ressourcen und fragiler Staatlichkeit. Diese können am besten an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis gebildet werden, durch den systematischen Austausch zwischen Fachkräften der Wiedervereinigung, Entwicklungszusammenarbeit und der Friedenssicherung, sowie Wissenschaftlern. Dazu gehört auch die kritische Auseinandersetzung mit Kontroversen und Fehlentwicklungen der deutschen Wiedervereinigung und die Erweiterung über die hier behandelten Bereiche hinaus. Auch im Hinblick auf Reformprozesse im Sicherheitssektor, im Wirtschaftssystem, bei beruflicher Bildung, dem Aufbau einer Zivilgesellschaft, usw. gibt es relevante Lehren aus der Wiedervereinigung, die nur auf Basis einer vertiefenden Beschäftigung mit der Thematik identifiziert werden können. In der Erarbeitung von „*good practices*“ liegt also ein gangbarer Weg, um über die begrenzte Verfügbarkeit von an der Wiedervereinigung beteiligten Experten hinaus, einen nachhaltigen deutschen Beitrag zur internationalen Friedenssicherung leisten zu können.

Die deutsche Wiedervereinigung genießt international höchste Bekanntheit. Davon profitiert die Glaubwürdigkeit deutscher Fachkräfte beim Einsatz in internationalen Friedensmissionen und bei der Stabilisierung fragiler Staaten. Jedoch fehlt es an belastbaren (wissenschaftlichen) Erkenntnissen, um dies auch substantiell zu untermauern. Die Wiedervereinigung eignet sich sowohl als Kristallisationspunkt für eine solche inhaltliche Reflexion als auch zur Spezifikation eines deutschen Alleinstellungsmerkmals beim Einsatz von Experten in internationalen Friedenseinsätzen.

6. QUELLEN UND LITERATURANGABEN

Liste der Experteninterviews

Name	Institution	Datum
Diana Reuter	Bund der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien	21. August 2013
Paul Hunold	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung	15. August 2013
Frau Fritzjoch	Bundesministerium der Justiz	16. August 2013
Matthias Hellmann	Bundesministerium der Justiz	21. August 2013
Susanne Beck	Centrum für internationale Migration und Entwicklung	19. August 2013
Kay Rugge	Deutscher Landkreistag	14. August 2013
Manfred Willhöft	Deutscher Landkreistag	14. August 2013
Jon Meyer	Deutscher Notarverein	05. September 2013
Rainer Voss	Deutscher Richterbund	15. August 2013
Ira Scheithauer	Deutscher Richterbund	15. August 2013
Franz-Reinhard Happel	Deutscher Städte- und Gemeindebund	23. August 2013
Sabine Drees	Deutscher Städtetag	15. August 2013
Anne Klein-Hitpaß	Deutsches Institut für Urbanistik	21. August 2013
Annette Turmann	Engagement Global, Servicestelle Kommunen in der einen Welt	19. August 2013
Caterina Pino	Freie Expertin Frieden und Sicherheit	1. Oktober 2013
Hamza Chourabi	Gedenkstätte Hohenschönhausen	16. September 2013
Dunja Brede	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	4. September 2013
Norbert Ottersbach	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung	15. August 2013
Tilman Röder	Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit	20. August 2013
Anna Kaminski	Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur	18. September 2013
Angela Schmeink	Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit	18. September 2013
Bernd Martens	Universität Jena	16. September 2013

Literaturverzeichnis

- A/63/881. (11. Juni 2009). Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. New York: Generalversammlung der Vereinten Nationen.
- A/65/747. (22. Februar 2011). Civilian capacity in the aftermath of conflict: Independent report of the Senior Advisory Group. New York: Generalversammlung der Vereinten Nationen.
- A/66/311. (19. August 2011). Report of the Secretary-General: Civilian capacity in the aftermath of conflict. New York: Generalversammlung der Vereinten Nationen.
- Best, H., & Holtmann, E. (2012). Aufbruch der entscherten Gesellschaft: Deutschland nach der Wiedervereinigung. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus.
- Best, H., & Holtmann, E. (2012). Einleitung. Der lange Weg der deutschen Einheit. In H. Best & E. Holtmann (Hrsg.), Aufbruch der entscherten Gesellschaft: Deutschland nach der Wiedervereinigung (S. 9-42). Frankfurt am Main [u.a.]: Campus.
- BKM. (2013). Bericht der Bundesregierung zum Stand der Aufarbeitung der SED-Diktatur. Berlin: Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.
- Bloomfield, D., Barnes, T., & Huyse, L. (2003). Reconciliation after Violent Conflict. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Bogumil, J., & Jann, W. (2005). Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Chesterman, S. (2004). You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building. Oxford: Oxford University Press.
- Derlien, H.-U. (2001). Elitenzirkulation zwischen Implusion und Integration. In H. Bertram & R. Kollmorgen (Hrsg.), Die Transformation Ostdeutschlands: Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern (S. 53-76). Opladen: Leske + Budrich.
- Doyle, M. W., & Sambanis, N. (2006). Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press.
- DS 12/347. (11. März 1991). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung zum Auf- und Ausbau der öffentlichen Verwaltung und der Justiz in den neuen Bundesländern. Bonn: Deutscher Bundestag.
- DS 12/6854. (8. Februar 1994). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern. Bonn: Deutscher Bundestag.
- DS 13/1535. (31. Mai 1995). Antrag der Fraktionen CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P.: Einsetzung einer Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit«. Bonn: Deutscher Bundestag.
- DS 13/2280. (8. September 1995). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern. Bonn: Deutscher Bundestag.
- DS 13/8450. (11. September 1997). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997. Bonn: Deutscher Bundestag.
- DS 13/11000. (10. Juni 1998). Schlußbericht der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Ehrhardt, R. (1993). Fortbildung für den Verwaltungsaufbau. Erfahrungen mit innovativer Fortbildung für die öffentliche Verwaltung in den neuen Bundesländern. In R. Pitschas (Hrsg.), Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern: Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1992 des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (S. 237-252). Berlin: Duncker & Humblot Verlag.
- Eisold, P. (1994). In Thüringen mal wieder reingeschaut. Deutsche Steuerzeitung, 1994(9), S. 268-270.
- Holtmann, E. (2009). Signaturen des Übergangs. Aus Politik und Zeitgeschichte, 2009(28), S. 3-9.
- Kinkel, K. (2011). 20 Jahre Auf- und Ausbau einer rechtsstaatlichen Justiz in den neuen Bundesländern Festrede des Bundesministers a. D. Dr. Klaus Kinkel anlässlich des Festaktes „20 Jahre Deutscher Richterbund in den neuen Bundesländern“ am 24. November 2011 in Schwerin. Berlin: Deutscher Richterbund.

- König, K. (1997). Aufbau der Landesverwaltung nach Leitbildern. In H. Wollmann, H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch & W. Seibel (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland* (S. 223-258). Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, W. (2010). *Systemtransformation: eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putzel, J., & Di John, J. (2012). *Meeting the Challenges of Crisis States*. London School of Economics: Crisis States Research Centre Report.
- Sandschneider, E. (1995). *Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scheytt, O. (1993). Rechts- und Verwaltungshilfen in den neuen Bundesländern am Beispiel der Kommunalverwaltung. In R. Pitschas (Hrsg.), *Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern: Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1992 des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (S. 69-88). Berlin: Duncker & Humblot Verlag.
- Schmidt, R. (2012). Von der KSPW zum SFB 580 - Vorgeschichte und Basiskonzept des Sonderforschungsbereichs. In H. Best & E. Holtmann (Hrsg.), *Aufbruch der entscherten Gesellschaft: Deutschland nach der Wiedervereinigung* (S. 43-62). Frankfurt am Main [u.a.]: Campus.
- SFB 580. (2012). *Abschlussbericht des Sonderforschungsbereichs 580. Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung*. Jena und Halle: Friedrich-Schiller-Universität Jena, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Statz, A., & Wohlfahrt, C. (2010). *Kommunale Partnerschaften und Netzwerke. Ein Beitrag zu einer transnationalen Politik der Nachhaltigkeit*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Weinke, A. (1999). Die DDR-Justiz im Umbruch 1989/90. In R. Engelmann (Hrsg.), *Justiz im Dienste der Parteiherrschaft: Rechtspraxis und Staatssicherheit in der DDR* (S. 411-431). Berlin: Ch. Links.
- Weltbank. (2011). *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: Weltbank.
- Wollmann, H. (1997a). Entwicklung des Verfassungs- und Rechtsstaates in Ostdeutschland als Institutionen- und Personaltransfer. In H. Wollmann, H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch & W. Seibel (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland* (S. 25-48). Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, H. (1997b). Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation. In H. Wollmann, H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch & W. Seibel (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland* (S. 259-327). Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, H. (2001). Die Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland - zwischen "schöpferischer Zerstörung", Umbau und Neubau. In H. Bertram & R. Kollmorgen (Hrsg.), *Die Transformation Ostdeutschlands: Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern* (S. 33-52). Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, H., Derlien, H.-U., König, K., Renzsch, W., & Seibel, W. (1997). *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ziegler, H. (2005). *Sozialwissenschaften und Politik bei der deutschen Wissenschafts-Vereinigung. Der Fall der „Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern“ (KSPW) – Bericht eines engagierten Beobachters*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).