



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Aufarbeitung von Systemunrecht in Europa
Verfassungsstaatliche Vergangenheitsbewältigung im Lichte der
Europäischen Integration“**

Dissertation vorgelegt von Christoph Maximilian Vitus Mikyska

Erstgutachter: Prof. Dr. Stephan Kirste

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Frage, wie heutige Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach dem Wechsel von einem totalitären bzw. autoritären Regime hin zu einem demokratischen Rechtsstaat mit ihrer vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit umgegangen sind und ob bzw. welche Bedeutung der verfassungsstaatliche Prozess der Vergangenheitsbewältigung auf den Beitritt des aufarbeitenden Verfassungsstaates zur Union hatte.

1. THEMATISCHE EINFÜHRUNG

Zunächst werden die Begriffe zentralen Begriffe der Arbeit erläutert.

Insbesondere werden philosophische, geschichtswissenschaftliche und soziologische Vorstellungen vom Begriff der Vergangenheitsbewältigung vom Begriff der verfassungsstaatlichen Vergangenheitsbewältigung abgegrenzt. Dieser ist zu verstehen als zukunftsgerichtete Form der Vergangenheitsbewältigung, die aus dem Blickwinkel verfassungsrechtlicher und rechtsstaatlicher Grundprinzipien eine normative Bewertung, Neuwertung und ggf. Umwertung von Vorgängen der Vergangenheit ermöglicht. Diese normative Auseinandersetzung mit dem Geschehenen zeigt sich in einer autoritativen Form der juristischen Aufarbeitung von Unrecht und ist insbesondere durch Probelem des Rückwirkungsverbot, der Legalität und der Verfahrensförmigkeit gekennzeichnet, sodass die rechtsstaatliche Konfliktlösung weniger eine verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche, als mehr eine verfassungsrechtliche Aufarbeitung birgt. Synonym kann der von Neil Kritz entwickelte Begriff der „Transitional Justice“ verwendet werden.

Die Identifikation vor-rechtsstaatlichen Systemunrechts kann auf der Grundlage des Begriffs der Rechtsstaatlichkeit ermittelt werden, der länderübergreifend in den nationalen Verfassungstexten und durch Art. 6, 2 des *Vertrages über die Europäische Union* (EU) Eingang ins europäische Primärrecht sowie über Art. 6 Abs. 2 EU in die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK) gefunden hat. Hieraus ergibt sich ein wesentlicher Mindeststandard an Freiheits- und Menschenrechten, der als länderübergreifender Maßstab der Rechtsstaatlichkeit dient. Anhand einer Negativ-Abgrenzung lässt sich sodann eine hinreichend bestimmte Typologie von Unrechtsformen bilden, die länderübergreifend als „vor-rechtsstaatlich“ angesehen werden können.

Der Begriff des Systemunrechts selbst ist vom strafrechtlichen Unrechtsbegriff zu unterscheiden und betrifft Unrecht innerhalb staatlich verfasster Unrechtssysteme. In solchen Unrechtssystemen separieren sich die Hoheitsträger von einer Kontrolle ihrer Herrschaft. Eine Bindung an eine rechtsstaatliche Ordnung innerhalb dieser verfassten Unrechtssysteme wird nicht akzeptiert.

Die Instrumente der verfassungsrechtlichen Vergangenheitsbewältigung lassen sich länderübergreifend in drei Aufarbeitungskomplexe zusammenfassen:

- Die Entwicklung der personellen Verhältnisse im öffentlichen Dienst, also den Umgang mit ehemaligen staatlichen Eliten in Politik, Verwaltung und Justiz,
- Die Wiedergutmachung vor-rechtsstaatlichen Unrechts durch Entschädigungs- oder Restitutionsleistungen sowie der Rehabilitierung der Opfer und

- Sanktionierung staatlichen Unrechts durch die Justiz des Rechtsstaats.

Des Weiteren existiert mit den sog. „Wahrheitsfindungskommissionen“ ein weiteres Instrument der Vergangenheitsbewältigung für den Rechtsstaat. Dabei wird Tätern vor-rechtsstaatlichen Unrechts teilweise oder umfassende Straffreiheit gegen Ablegen eines Geständnisses und vollständiger Aufklärung der begangenen Taten gewährt. Dieses Modell ist in Europa noch nicht herangezogen worden und insofern als Aufarbeitungsmodell der Zukunft anzusehen.

Anhand der vorstehenden Aufarbeitungskomplexe wird in den folgenden Teilen der Arbeit eine Betrachtung der Auseinandersetzung europäischer Staaten mit vergangenem Systemunrecht beispielhaft vorgenommen. Diese erfolgt durch eine Erarbeitung der normativen Grundlagen seitens des aufarbeitenden Verfassungsstaates und der tatsächlichen Umsetzung.

Die vorliegende Arbeit befasst sich im Speziellen mit der Aufarbeitung faschistischen Unrechts, namentlich der Bewältigung des NS-Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland und der Aufarbeitung des franquistischen Unrechts durch Spanien. In Hinsicht auf die Auseinandersetzung mit sozialistischem Unrecht wird die Aufarbeitung des DDR-Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland sowie die Aufarbeitung des Unrechts im kommunistischen Polen durch den nachfolgenden Verfassungsstaat in den Blick genommen. In Hinsicht auf eine supranationale Auseinandersetzung mit vergangenem staatlichen Unrecht erfolgt zudem eine Betrachtung der Arbeit des Jugoslawienstrafergerichtshofes in Den Haag.

In allen Fallbeispielen wird zunächst eine Typologie der verschiedenen Unrechtsformen vorgenommen bevor die Auseinandersetzung mit dem vor-rechtsstaatlichen Unrecht anhand der genannten Aufarbeitungskomplexe erfolgt.

Daneben wird für alle Fallbeispiele gefragt, ob die Aufarbeitung des Systemunrechts eine wesentliche rechtsstaatliche Voraussetzung für den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft dargestellt hat.

2. **AUFARBEITUNG VON NS-UNRECHT UND FRANQUISTISCHEM SYSTEMUNRECHT**

Zur Aufarbeitung des nationalsozialistischen Unrechts wird zunächst die personelle Auseinandersetzung mit den Hinterlassenschaften im öffentlichen Dienst untersucht, insbesondere der Entnazifizierung, wobei nach den verschiedenen Besatzungszonen zu differenzieren ist. Anschließend wird die Wiedergutmachung in Form von Restitution, Entschädigung und Restitution der Opfer und deren Angehöriger sowie der Rehabilitierung erörtert. Insbesondere wird das normative Geflecht der besatzungsrechtlichen, landesrechtlichen und bundesrechtlichen Wiedergutmachungsgesetze in den Blick genommen sowie die Wiedergutmachungsleistungen in tatsächlicher Hinsicht. Im Rahmen der strafrechtlichen Auseinandersetzung werden insbesondere die Rechtsprechung der Tribunale von Nürnberg, die Judikatur der Nachkriegszeit, die Verjährungsgesetzgebung sowie einschlägige jüngere Verfahren zur Aufarbeitung von NS-Verbrechen erläutert. Im Bereich der Aufarbeitung nationalsozialistischen Unrechts sind insgesamt gravierende Defizite in Hinsicht auf die strafrechtliche Auseinandersetzung mit dem NS-Unrecht

festzustellen, da auf normativer Ebene insbesondere aufgrund der Straffreiheitsgesetzgebung von 1949 und 1954, der Aufhebung des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 10 sowie der Verjährungsgesetzgebung von 1965, 1969 und 1979 erhebliche Lücken im Bereich der strafrechtlichen Sanktionierung von NS-Systemunrechts vorliegen, die sich auf tatsächlicher Ebene anhand der rechtskräftigen Verurteilung von insgesamt lediglich 6.500 Personen widerspiegelt. Abschließend wird festgestellt, dass die Aufarbeitung durch den deutschen Rechtsstaat für den Beitritt der Bundesrepublik zur *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) keine europarechtliche Bedeutung hatte und insbesondere in den Protokollen sowie der Präambel der Verträge keine Rolle gespielt hat: Vergangenheitsspezifische Aspekte finden sich weder in der Präambel noch im Vertragstext selbst, sodass die Aufarbeitung von Systemunrecht auch in diesem Fall als genuin nationale Angelegenheit anzusehen ist.

Das spanische Aufarbeitungsmodell ist von einer „Schlussstrichmentalität“ gekennzeichnet, was sich in allen drei Aufarbeitungskomplexen niedergeschlagen hat. In Hinsicht auf die Aufarbeitung der franquistischen Vergangenheit ist für die personellen Verhältnisse im öffentlichen Dienst ein sehr stark evolutiver, mit ausgeprägten personellen Kontinuitäten arbeitender Prozess des Übergangs nach dem spanischen Transitionsprozess 1975 festzustellen. Eine Wiedergutmachung des franquistischen Unrechts spielte eine untergeordnete Rolle, was sich insbesondere in den fehlenden gesetzlichen Grundlagen niederschlägt. Erst später wurden – freilich sehr bescheidene – Entschädigungsregelungen für bestimmtes Unrecht vorgesehen. Eine grundlegende Neuorientierung brachte erst das *Ley de Memoria Histórica* von 2007. Eine strafrechtliche Aufarbeitung des franquistischen Unrechts hat dagegen nicht einmal in Ansätzen stattgefunden. Ziel war die Gewährleistung eines friedlichen Transitionsprozesses, indem den Tätern vor-rechtsstaatlichen Unrechts gesetzliche Straffreiheit im Wege der Amnestie gewährleistet wurde, insbesondere durch das Gesetz 46/1977. In Hinsicht auf den Beitritt Spaniens zur *Europäischen Gemeinschaft* ist festzustellen, dass auch in diesem Fall die Frage der Auseinandersetzung mit vor-rechtsstaatlichem Unrecht keine hinreichende Bedeutung erfahren hat. In den Stellungnahmen der Europäischen Kommission im Jahr 1978, also unmittelbar vor der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, findet sich kein Hinweis auf die Erforderlichkeit einer Auseinandersetzung mit dem vor-rechtsstaatlichen Unrecht.

3. **AUFARBEITUNG VON SOZIALISTISCHEM SYSTEMUNRECHT**

Im Rahmen der Aufarbeitung staatlichen Unrechts in der DDR wird zunächst der Einigungsvertrag als normative Grundlage für die verfassungsstaatliche Aufarbeitung erläutert. Bei den personellen Verhältnissen im öffentlichen Dienst ist eine Diskontinuität festzustellen, die auf dreierlei Gründe zurückzuführen ist: (i) die Überbesetzung des vormaligen SED-Verwaltungs- und Justizapparates, (ii) eine umfassende Eignungsüberprüfung vor der Übernahme in das bundesrepublikanische Beamtentum gem. Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz sowie das normative Ziel des Einigungsvertrages, einen personellen Neubeginn dort zu schaffen, wo es notwendig war. In Hinsicht auf die Wiedergutmachung des SED-Systemunrechts sind vielfältige Regelungskataloge durch den bundesrepublikanischen Gesetzgeber geschaffen worden, sowohl im Bereich der Entschädigung als auch in den Bereichen der Restitution und der Rehabilitation, die in

tatsächlicher Hinsicht zu einer teils sehr umfassenden Wiedergutmachung des erlittenen Unrechts führte. Auch die strafrechtliche Aufarbeitung ist als umfassend anzusehen, bedenkt man, dass alleine bis Februar 2007 ca. 75.000 Ermittlungsverfahren gegen rund 100.000 Beschuldigte eingeleitet wurden. Allerdings ist nur in 1,5 Prozent der Fälle Anklage erhoben worden. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die sog. „Mauerschützenfälle“, die neben den Fällen der Rechtsbeugung verstärkt in den Blick genommen werden. Hierbei wird insbesondere die Judikatur des Bundesgerichtshofes, und des Bundesverfassungsgericht zu zwei in erster Instanz vor dem Landgericht Berlin verhandelten Fällen gegen Todesschützen an der deutsch-deutschen Grenze diskutiert. Überdies wird die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu den „Mauerschützenfällen“ beleuchtet.

Die Aufarbeitung des sozialistischen Unrechts in Polen nach 1989 ist in Hinsicht auf die Frage der Entwicklung der personellen Verhältnisse im öffentlichen Dienst von der sog. „Lustration“ gekennzeichnet. Lustration ist die formalisierte Durchleuchtung der Angehörigen des kommunistischen Staatsapparates, wobei Beamte und Angehörige des öffentlichen Dienstes auf ihre mögliche Verflechtung in staatliche Unrechtshandlungen des kommunistischen Regimes überprüft werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Lustrationsgesetze von 1997 und 2007 sowie deren Rezeption durch den polnischen Verfassungsgerichtshof, die zu einer Aufhebung großer Teile der Vorschriften aufgrund von Verstößen gegen die Verfassungsmäßigkeit führte. In der Praxis ist insgesamt eine große Kontinuität beim Personal im öffentlichen Dienst festzustellen. In Hinsicht auf die Wiedergutmachung des sozialistischen Systemunrechts ist festzustellen, dass bis heute kein flächendeckender Regelungskatalog des polnischen Gesetzgebers geschaffen wurde. Vielmehr existieren nur vereinzelte Regelungen, z.B. zur Entschädigung Vertriebener polnischer Bürger aus den Ostgebieten, zur Rückübertragung von Vermögenswerten an die Kirche oder zur Gewährleistung von Rentenansprüchen für zivile Kriegs- und Repressionsopfer kommunistischen Unrechts. Im Bereich des Strafrechts ist insbesondere die Verjährungsgesetzgebung von 1991 von Bedeutung, die den Ausschluss der Verjährung für sog. „stalinistische Verbrechen“ im Sinne von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorschrieb. Diesbezüglich erfolgte eine Kassation des Gesetzes durch das polnische Verfassungsgericht wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot, da bereits verjährte Straftaten rückwirkend wieder verfolgbar gemacht wurden. In der Praxis wurden bis 2011 mehr als 6.000 Ermittlungsverfahren eingeleitet, wobei es in weniger als 10 Prozent der Fälle zu einer Verurteilung kam. Auch im Falle Polens ist keine Vorgabe seitens der EU-Organe zu einer juristischen Aufarbeitung im Sinne eines wesentlichen Beitrittsanfordernisses gem. Art. 49 EU-Vertrag zu erkennen. Zwar hat die Kommission im Rahmen der Beitrittsverhandlungen konkret das Fehlen einer allgemeinen Restitutionsgesetzgebung bemängelt. Im Rahmen des Abschlusses der Beitrittsverhandlungen wurde indes auf das Erfordernis des Erlasses einer entsprechenden nationalen Regelung verzichtet. Die Fragen der Stabilität der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wurde nicht an die Aufarbeitung der nationalen Unrechtsvergangenheit geknüpft, sodass die Vergangenheitsbewältigung durch den jungen Verfassungsstaat auch in diesem Fall keine essentielle Voraussetzung für die Feststellung der Beitrittsreife im Sinne von Art. 49 EU-Vertrag war.

4. SUPRANATIONALE AUFARBEITUNG VON SYSTEMUNRECHT

Anhand des Fallbeispiels der Aufarbeitung des Unrechts während des jugoslawischen Bürgerkrieges der 1990er Jahre durch das Tribunal von Den Haag („*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*“ – ICTY) wird ein Blick auf die Rechtsgrundlagen, die Zuständigkeit, die verfahrensrechtliche Organisation sowie die Straftatbestände des ICTY-Statuts geworfen. Exemplifizierend erfolgt zudem ein Blick auf das Verfahren gegen den ehemaligen serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic sowie die *Srebrenica-Prozesse*. Schließlich wird erläutert, dass im Falle der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens zum ersten Mal konkrete rechtlich-verbindliche Vorgaben seitens der EU-Organe gegenüber beitrittswilligen Staaten in Hinsicht auf die Aufarbeitung von Systemunrecht erfolgte. Insbesondere wird dabei die völkerrechtliche und europarechtliche Kooperationspflicht der Balkanstaaten mit dem Haager Tribunal erörtert (folgend aus dem Daytoner Abkommen, aus der Un-Resolution 8237/1993 i.V.m. Art. 25, 2 Nr. 7 UN-Charta, aus Art. 29 ICTY-Statut sowie aus den Assoziierungsabkommen gem. Art. 217 AEUV (ex-Art. 310 EG)). Festzustellen ist, dass die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme aus dem Jahr 2004 zum Beitrittsantrag Kroatiens die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal als zentrale Bedingung für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen hervorgehoben hat. Für die Einschätzung, ob die Kooperationspflicht eingehalten wird, verlassen sich die Organe der Union ganz wesentlich auf das Urteilsvermögen des Haager Tribunals. Die mangelhafte Zusammenarbeit der nationalen Behörden mit dem Tribunal wird von der Kommission in ihren Berichten als Verstoß gegen die „rule of law“ im Sinne von Art. 49 Abs. 1 EU (ex-Art 49 EUV) i.V.m. Art. 2 EU (ex-Art. 6 EUV), also als Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit angesehen.

5. VERFASSUNGSSTAATLICHE VERGANGENHEITSBEWÄLTIGUNG IM LICHT DES EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESSES

Im letzten Teil der Arbeit wird der Frage nachgegangen, ob beitrittswillige Staaten nach dem verfassungsrechtlichen Beitrittsverfahren zur Union zur Aufarbeitung von Systemunrecht verpflichtet sind. Diese Überlegungen zielen darauf ab, die in den Art. 49 EU i.V.m. Art. 2 EU und den Kopenhagener Kriterien niedergelegten Kriterien in Hinsicht auf die Frage der Aufarbeitung ihrer Unrechtsvergangenheit durch Anwärterstaaten zu untersuchen. Dabei wird insbesondere die Frage erörtert, ob sich im Rahmen des europarechtlichen Beitrittsverfahrens eine rechtsverbindliche Pflicht zur Aufarbeitung vordemokratischen Unrechts in den einzelnen Ländern ergeben kann. Diesbezüglich erfolgt eine Diskussion anhand europarechtlicher bzw. völkerrechtlicher Defizite der Beitrittskandidaten. Im letzten Schritt erfolgt sodann eine Auseinandersetzung mit den rechtlichen Konsequenzen der Beitrittsunreife aufgrund der nichtaufgearbeiteten Unrechtsvergangenheit eines Anwärterstaates.

Im Ergebnis ist nach Auffassung des Verf. zu konstatieren, dass sich eine Beitrittsunreife nach Art. 49 aufgrund der nichtaufgearbeiteten Vergangenheit eines Beitrittskandidaten grundsätzlich mit völkerrechtlichen und europarechtlichen Erwägungen begründen lässt: In völkerrechtlicher Hinsicht können die notwendigen Konkretisierungen die zu einem Legitimitätsmangel im Sinne von Art. 49 EU i.V.m. Art. 2 EU führen, über die Kodifikationen des Rom-Statuts erreicht werden. Die völkerstrafrechtlichen Tatbestände

lassen ein durchaus präzises Verständnis dessen zu, was als gravierende Unrechtshandlung zu betrachten ist, die gegen allgemeine völkerrechtliche Grundsätze verstößt. Obliegt es den Unionsorganen nun über den Antrag eines Beitrittskandidaten zu entscheiden, bei dem fortwirkendes, staatlich bedingtes Unrecht im Sinne der genannten Völkerstraftatbestände vorliegt, kann dies eine völkerrechtliche Pflicht zur Nichtanerkennung des herbeigeführten Rechtszustandes führen.

Gleichwohl ist die Relevanz dieser Feststellungsmethode aufgrund der überschaubaren Judikatur des *Internationalen Strafgerichtshofes* (IStGH) und der nur schwer feststellbaren, transnationalen Gerechtigkeitsvorstellungen für die Praxis sehr fraglich.

Anders verhält es sich bei der Frage der europarechtlich fundierten Beitrittsunreife, die sich auf den gemeinsamen „Grundsätzen“ der Union und des IStGH gründen kann. In diesem Fall bestehen kongruente Vorstellungen über die Einhaltung der Menschenrechte, die gleichermaßen durch die Vertragswerke der Union und den Tatbeständen des Rom-Statuts geschützt sind. Liegen also staatlich bedingte Humanitätsverbrechen i.S.d. Rom-Statuts vor, so kann dies einen europarechtlich fundierten Legitimitätsmangel zur Folge haben, der eine Beitrittsunreife begründet, Art. 49, 2 EU. Auch für solche Fälle ist jedoch anzumerken, dass ein völkerstrafrechtlicher Befund durch den IStGH vorliegen muss und die Relevanz für die Beitrittspraxis daher in der Praxis eingeschränkt ist. Beitrittsunreife kann sich dagegen nicht unmittelbar aus der Rechtsprechung des EGMR ergeben. Der Jurisdiktion des Straßburger Gerichtshofes kann zwar eine Orientierungswirkung bei der Frage der Beitrittsreife zukommen. Unmittelbare Auswirkungen auf die Beitrittsentscheidung sind aber sowohl aus Gründen der fehlenden Bindungswirkung für die Organe der EU als auch aus der Stellung der EMRK innerhalb der nationalen Rechtsordnungen zu versagen.

Die Frage nach der europarechtlichen Pflicht zur Aufarbeitung von Systemunrecht in den Nationalstaaten im Rahmen der Beitrittsverhandlungen nach Art. 49 EU i.V.m. Art. 2 EU ist grundsätzlich zu verneinen. Eine allgemeine Rechtsverbindlichkeit zur verfassungsstaatlichen Auseinandersetzung mit der Unrechtsvergangenheit lässt sich weder aus den Assoziierungsabkommen nach Art. 217 AEUV noch aus den Vorschriften über den Beitritt konstruieren. Dennoch kann sich im Einzelfall eine europarechtliche Pflicht zur Aufarbeitung von Systemunrecht für den Beitrittskandidaten aus Art. 49 EU i.V.m. Art. 2 EU und den Kopenhagener Kriterien ergeben, falls eine solche durch konkrete Vorgaben der Kommission im Rahmen ihrer Stellungnahmen zur Analyse der politischen Situation im Beitrittsstaat begründet wird. Der beitrittswillige Staat muss in diesem Fall die für ihn im Zuge des Beitrittsverfahrens bindenden Maßgaben der Unionsorgane erfüllen, will er den Status der Beitrittsreife erlangen.

Im Hinblick auf die Konsequenzen der Feststellung der Beitrittsunreife eines Anwärterstaates ist indes festzustellen, dass eine gerichtliche Überprüfung derselbigen aufgrund fehlender Regelungen im Vertragswerk und der eindeutigen Rechtsprechung durch den EuGH ausgeschlossen ist. Dementsprechend ist die Frage der Beitrittsunreife aufgrund von in der Vergangenheit liegenden Unrechtshandlungen, die durch ihre perpetuierende Wirkung ein Legitimitätsdefizit in der Gegenwart begründen, vornehmlich auf politischem Wege durch die Organe der Union zu beantworten. Dies zeigt sich insbesondere am EU-Beitritt der Tschechischen Republik aus dem Jahr 2004, bei dem die Rechtsfolgen der „Beneš-Dekrete“ nach dem Dafürhalten der Unionsorgane kein wesentliches Kriterium für die Erfüllung der verfassungsrechtlichen

Beitrittsvoraussetzungen markierte. Daraus lässt sich zum einen schließen, dass für die Beitrittsverhandlungen primär rechtliche, politische und wirtschaftliche Aspekte der Gegenwart in die Beurteilung der Frage der Beitrittsreife einfließen. Daraus kann *e contrario* aber auch gefolgert werden, dass eine Feststellung der Beitrittsunreife aufgrund der nichtaufgearbeiteten Vergangenheit so gravierende Auswirkungen haben muss, dass wohl nur im Fall massiver Modifikationen zu Lasten der Staats-, Rechts- oder Gesellschaftsordnung des Beitrittskandidaten ein Legitimitätsdefizit angenommen werden kann. Dies wird regelmäßig dann zu bejahen sein, wenn die staatlichen Unrechtshandlungen in kurzem zeitlichem Abstand zur Stellung des Beitrittsantrags nach Art. 49 Abs. 1 EU steht.

6. FAZIT

Mit Blick auf den Umgang der Bundesrepublik Deutschland mit dem NS-Systemunrecht ist zunächst festzustellen, dass die verfassungsstaatliche Aufarbeitung im Gegensatz zu den anderen untersuchten Rechtsordnungen in signifikanter Weise durch die alliierten Besatzungsmächte und damit entscheidend durch hoheitliche Maßnahmen Dritter geprägt worden ist. Dies gilt sowohl für den Bereich der strafrechtlichen Bewältigung des NS-Unrechts als auch für den Umgang mit dem NS-Verwaltungspersonal. Gleichwohl wurden auch von der Bundesrepublik selbst umfassende gesetzliche und vertragliche Regelungen zur finanziellen und moralischen Wiedergutmachung der Opfer und ihrer Hinterbliebenen geschaffen. Ungeachtet der zahlreichen Mängel ist daher zu konstatieren, dass die Bundesrepublik in den drei relevanten Aufarbeitungskomplexen nicht nur tätig geworden ist, sondern teils auch beachtliche Ergebnisse vorweisen kann.

Auffällig ist indes, dass die gerade Strafverfolgung von NS-Altataten primär durch die Alliierten betrieben wurde und im Zeitpunkt der Übernahme der Aufarbeitung durch die bundesdeutschen Behörden ein sukzessiver Rückgang bei der Strafverfolgung zu verzeichnen war. So wurden viele Straftaten, die staatlich indiziert waren, nicht geahndet oder die Täter wurden aufgrund der Verjährungsgesetzgebung von einer Strafe verschont. Dies korrespondiert mit der untersuchten Aufarbeitungspraxis in Polen und Spanien. Im ersten Fall war eine strafrechtliche Aufarbeitung durch den polnischen Verfassungsstaat zwar gewollt, ist realiter aber weitestgehend Stückwerk geblieben. Im Falle Spaniens dagegen war eine justizielle Auseinandersetzung mit den Unrechtstaten des faschistischen Regimes von vornherein nicht gewollt.

Die zivilgesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Dritten Reich wurde erst wieder durch die Wiedervereinigung in die öffentliche Wahrnehmung gerückt. Vielmehr wurde im Falle des geschehenen Nazi-Unrechts eine geschichtswissenschaftliche Aufarbeitung betrieben, die allerdings einen nicht zu übersehenden Nachteil mit sich brachte: Sie beinhaltete nämlich mehr oder weniger nur eine intellektuelle Auseinandersetzung, die zu spät kam und die letztlich keine wesentlichen Konsequenzen für ehemalige NS-Funktionäre zur Folge hatte. Im europäischen Vergleich ist die Aufarbeitung des nationalsozialistischen Systemunrechts trotz der ihr anhaftenden Mängel vor allem von der umfangreichen Wiedergutmachungsgesetzgebung zugunsten der Opfer des NS-Regimes gekennzeichnet, sodass die Vergangenheitsbewältigung des jungen bundesdeutschen Verfassungsstaates trotz des unfasslichen Unrechts auf die Wiedergutmachung und Rehabilitation ausgerichtet war.

In Bezug auf die Auseinandersetzung mit DDR-Unrecht stand in Deutschland im Gegensatz zu den anderen untersuchten post-diktatorischen Staaten die Strafverfolgung im Mittelpunkt, sodass in diesem Zusammenhang das Strafverfolgungsmodell eingreift. Die vorstehend skizzierten Unrechtskomplexe sind im Falle der DDR-Kriminalität zu einem wesentlichen Teil abgeurteilt worden. Die verfassungsstaatliche Aufarbeitung des SED-Unrechts durch die Bundesrepublik wurde von Anfang an in kritischer Form mit der in einigen Bereichen defizitären Bewältigung des NS-Unrechts verglichen. Vor diesem Hintergrund sind auch die erheblichen Anstrengungen durch Gesetzgeber, Justiz und Verwaltung zu betrachten, die sich detailliert mit dem sozialistischen Systemunrecht der DDR auseinander gesetzt haben und auseinandersetzen. Tragende rechtsstaatliche Fragen waren dabei, wie im Falle Polens und der NS-Aufarbeitung, insbesondere die Rückwirkungsproblematik, Art. 103 Abs. 2 GG.

In quantitativer Hinsicht sind in allen relevanten Teilkomplexen der Aufarbeitung durchaus beachtliche Erfolge vorzuweisen, die insbesondere im Vergleich zur Aufarbeitung des Nationalsozialismus sowie der franquistischen Unrechtsvergangenheit positiv hervorzuheben sind – wenngleich Defizite im Bereich der Wiedergutmachungsleistungen für erlittenes SED-Unrecht bestehen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Aufarbeitung des DDR-Unrechts in Bezug auf die untersuchten post-diktatorischen Staaten den einzigen Fall darstellt, in dem die Transition von einem staatlich verfassten Unrechtssystem hin zu einer rechtsstaatlichen Staatsstruktur den vormaligen Machthabern keine Möglichkeit eröffnete, mittels Straffreiheitsgesetzen oder Amnestieregelungen eine Strafverfolgung zu umgehen oder zentrale Positionen im neuen verfassungsstaatlichen System einzunehmen.

Im Hinblick auf den Umgang des polnischen Verfassungsstaates mit seiner vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit ist zu beobachten, dass eine strafrechtliche Aufarbeitung der kommunistischen Verbrechen weitgehend unterblieben ist. Zum anderen ist festzustellen, dass der Schwerpunkt der polnischen Vergangenheitsbewältigung, ebenso wie im Fall der NS-Aufarbeitung durch die Bundesrepublik, dem Bereich der Wiedergutmachung zuzuordnen ist, wobei legislative Defizite insbesondere im Bereich der Reprivatisierung von enteignetem Privateigentum durch die kommunistischen Machthaber zu erkennen sind. Dabei stand, (wie auch in anderen osteuropäischen Staaten wie etwa Litauen oder der Tschechischen Republik) trotz der teils umfassenden Lustrationsgesetzgebung insbesondere die Rehabilitierung der Opfer der im Zentrum der Aufarbeitungspraxis.

Die Auseinandersetzung des spanischen Verfassungsstaates mit dem franquistischen Systemunrecht nach 1976 offenbart im Gegensatz zur deutschen und polnischen Aufarbeitung ein sich über Jahrzehnte erstreckendes Verdrängen und Vergessen der vor-rechtsstaatlichen Ereignisse, um die Nachwirkungen des Bürgerkrieges und der jahrzehntelange Repression zu überwinden. Ziel der verfassungsstaatlichen Vergangenheitsbewältigung Spaniens war folglich nicht die Wiedergutmachung erlittener Unrechts oder die Bestrafung der Drahtzieher, sondern einzig die Begünstigung des nach der politischen Transition einsetzenden kollektiven Vergessensprozesses.

Die Aufarbeitung durch den ICTY stellt im Gegensatz zu den anderen untersuchten Fallstudien einen Sonderfall der Aufarbeitung von Systemunrecht dar, die auf die Unrechtshandlungen während des jugoslawischen Bürgerkrieges eine ganz überwiegend strafrechtliche Reaktion wählt. Unbeschadet der Arbeit des ICTY ist festzustellen, dass

weder unter strafrechtlichen noch unter wiedergutmachungsrechtlichen Gesichtspunkten eine nennenswerte Aufarbeitung durch die jungen Verfassungsstaaten auf dem Balkan erfolgt ist. Zwar ist die Arbeit des Tribunals mit den Verfahren gegen die Haupttäter der Verbrechen während des Bürgerkrieges weitgehend beendet. Ähnlich wie im Falle der Aufarbeitung des nationalsozialistischen Unrechts lässt sich aber beobachten, dass die nationale Auseinandersetzung mit dem Bürgerkriegsunrecht durch die jungen Rechtsstaaten im Verhältnis zur Aufarbeitung durch das internationale Straftribunal deutlich zurückbleibt.

In allen behandelten Fallstudien wird letztlich deutlich, dass eine durch den nachfolgenden Rechtsstaat gelenkte Aussöhnung zwischen Tätern und Opfern vor-rechtsstaatlichen Unrechts nicht erfolgt ist, sondern allenfalls das Produkt zivilgesellschaftlicher Aufarbeitungsprozesse war. So ist in keinem Fall eine Wahrheitsfindungskommission nach südafrikanischem oder brasilianischem Vorbild gebildet worden, was insbesondere im Falle Spaniens naheliegen würde. Allerdings hätte sich auch im Falle des post-kommunistischen Polens eine Einsetzung einer entsprechenden Kommission angeboten, die eine opferzentrierte Aufarbeitungsform durch eine strafrechtliche (Teil-)Amnestie im Gegenzug für ein vollständiges Geständnis der Täter gewährleisten würden.

Im Ergebnis offenbaren alle behandelten Fallstudien, ungeachtet der innerstaatlichen Aufarbeitungsbilanz, dass die Bewältigung vergangenen Systemunrechts keine wesentliche Rolle für die Frage der EU-Integration gespielt hat. Vielmehr wurden in allen Fällen zukunftsgerichtete Beitrittskriterien als wesentlich erachtet, sodass die verfassungsstaatliche Bewältigung der Unrechtsvergangenheit durch den Anwärterstaat keine essentielle Beitrittsvorgabe dargestellt hat.

Eine wesentliche Veränderung ist auch im Hinblick auf die im Zuge der politischen Umwälzungen des Jahres 1989 nicht zu beobachten. Vielmehr setzte die Union keine grundlegende Aufarbeitung der sozialistischen Vergangenheit durch die jungen osteuropäischen Verfassungsstaaten voraus. Wie die Fallbeispiele der geeinigten Bundesrepublik Deutschland und Polen gezeigt haben, ist auch in diesen Fällen ein unmittelbarer Zusammenhang von europäischer Integration und verfassungsstaatlicher Vergangenheitsbewältigung nicht gegeben. Gerade im Hinblick auf die Integration Polens spielten – wie auch in den anderen Fällen der Osterweiterung – politische und ökonomische Faktoren der Gegenwart eine zentrale Rolle bei den Beitrittsverhandlungen mit der Union.

Ungeachtet dieser Erkenntnis mehren sich die Anzeichen, dass Aspekte der verfassungsstaatlichen Vergangenheitsbewältigung für künftige Erweiterungen höhere Relevanz besitzen werden. Dies zeigt sich an der Zusammenarbeit zwischen den Organen der Union und dem ICTY, die eine Kooperationspflicht der Staaten des westlichen Balkans mit dem Haager Tribunal als Voraussetzung für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen klassifizierte.

Abschließend ist festzustellen, dass die Aufarbeitung von Systemunrecht mit den Instrumenten des Rechtsstaates in Europa vornehmlich nationale Angelegenheit bleibt. Eine konsequente Position der EU zur Frage der Relevanz der Aufarbeitung von Systemunrecht für den EU-Beitritt ist, wie die vorliegende Untersuchung zeigt, noch nicht erkennbar. Auch besteht keine gerichtliche Überprüfbarkeit der Feststellung der

Beitrittsunreife aufgrund der nicht aufgearbeiteten Unrechtsvergangenheit durch den EuGH. Zwar wird anhand der jüngeren Beitrittsverhandlungen mit der Republik Kroatien offenbar, dass der Aspekt der Unrechtsaufarbeitung für die institutionelle Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine wesentliche Voraussetzung für die Erlangung der Beitrittsreife im Sinne von Art. 49 EU i.V.m. Art. 2 EU ist. Sowohl die sich aus den Assoziierungsabkommen ergebenden Verpflichtungen zur Kooperation mit dem ICTY als auch die Vorgaben der Kommission in ihren Stellungnahmen lassen beispielsweise erkennen, dass die Aufarbeitung des Kriegsunrechts für die Frage der Integration der Staaten in die europäische Staatengemeinschaft des westlichen Balkans essentiell ist.

Allerdings zeigen die Vorbehalte Tschechiens zur Anwendung der Grundrechtecharta, dass auch in der Vergangenheit liegenden Unrechtshandlungen, die eine perpetuierende Wirkung auf die Rechtsordnung haben, keine zwingend Auswirkungen auf das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren nach Art. 49 EU i.V.m. Art. 2 EU haben müssen. Dies ist letztlich dem Umstand geschuldet, dass die Normen der Art. 49, 2 EU zukunftsgerichtet sind und vergangenheitsbezogene Aspekte für das Beitrittsverfahren nur in Ausnahmefällen berücksichtigt werden können. Dementsprechend bleibt festzuhalten, dass die verfassungsstaatliche Aufarbeitung der Unrechtsvergangenheit zukünftig wohl nur in den Fällen von Relevanz für das Beitrittsverfahren sein kann, in denen der Verstoß gegen die Menschenrechte so gravierend, die zeitliche Distanz zwischen Begehung der Taten und der Stellung des Antrags nach Art. 49 Abs. 1 EU jedoch so kurz ist, dass die Auswirkungen auf die Rechts-, Staats- oder Gesellschaftsordnung des Anwärterstaates für den objektiven Betrachter evident erkennbar sind.