

daß diese Fragen auf der Tagesordnung der parlamentarischen Beratung verbleiben müssen (Stenographischer Bericht 175. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Mai 1997, S. 15804 f. [Abg. Dr. Luther], S. 15808 [Abg. Prof. Dr. Ortleb]). Sie haben auch auf die haushaltsbedingten Grenzen materieller Rehabilitierungsleistungen des Staates hingewiesen, zu denen die SPD keine Alternative aufzeigen konnte.

Auch die Schlußfolgerungen der SPD zur Situation bei der Anerkennung gesundheitlicher Haftfolgeschäden sowie zur Akzeptanz insbesondere des VwRehaG und des BerRehaG seitens der Betroffenen sind unseriös, da noch keine praktischen Erfahrungen mit den im Bericht genannten erheblichen Änderungen beider Gesetze im Jahr 1997 vorliegen.

Es ist bedauernswert, daß die SPD den sensiblen Bereich der Rehabilitation von Opfern der SED-Diktatur für wahltaktische Ziele instrumentalisiert.

Wir weisen das vorstehende Sondervotum der SPD zum Berichtsteil B.I.1.2. zurück.

2. Elitenwechsel – Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst

2.1 Die Problematik des Elitenwechsels im Prozeß der deutschen Einheit – Ausgangssituation und Untersuchungsgegenstand

Der Wechsel von einem diktatorischen System zu einem demokratischen Rechtsstaat erforderte den umgehenden Aufbau eines funktionsfähigen öffentlichen Dienstes in den neuen Ländern, dessen Personal das neue System trägt und den Bürgern Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit vermittelt. Der Staat wird durch sein Personal in Verwaltung und Justiz repräsentiert. Das Maß seiner Akzeptanz bei der Bevölkerung ist von dem Auftreten und dem Ansehen dieses Personals abhängig. Der Systemwechsel mußte den Bürgern in den neuen Ländern durch den Austausch der bisherigen Eliten in Verwaltung und Justiz und eine gewandelte Personalpolitik, die deren Mitwirken und den Zugang zu öffentlichen Ämtern ermöglicht, vermittelt werden. Von den Vorgaben des Gesetzgebers mußte also eine deutliche politische Signalwirkung für einen wirklichen Neuanfang ausgehen.

Die DDR beschäftigte im Jahr 1989 nach Schätzungen etwa 2,25 Millionen Staatsbedienstete einschließlich „bewaffneter Organe“, Reichsbahn und Post. Das entsprach bei einer Bevölkerung von 16 Millionen Menschen einem Anteil von ca. 14,5 Prozent. In der alten Bundesrepublik betrug dieser Anteil nur 7,9 Prozent. Mit diesen Strukturen konnte der Wandel zu einer rechtsstaatlichen Verwaltung nicht bewältigt werden. In der DDR fehlten ein föderaler Verwaltungsaufbau und eine leistungsfähige Kommunalverwaltung ebenso wie beispielsweise ein Vermessungs- und Katasterwesen oder Grundbuchämter. Umweltbehörden und eine funktionierende Arbeitsverwaltung waren nicht vorhanden. Vor allem gegenüber der Lehrerschaft und der Volkspolizei, die

über Jahrzehnte besondere Stützen des SED-Regimes gewesen waren, hegten viele Bürger Mißtrauen. Das Personal in Behörden, Staatsanwaltschaften und an den Gerichten der DDR war von den während der 40jährigen SED-Diktatur entwickelten Mechanismen der Elitenrekrutierung geprägt. Zur Durchsetzung ihres allumfassenden Herrschaftsanspruchs hatte die SED-Diktatur das Berufsbeamtentum abgeschafft. Alle Beschäftigten, Staatsanwälte und Richter waren nach den Prinzipien der „Einheit der Staatsgewalt“, der „führenden Rolle der Partei der Arbeiterklasse“ und des „demokratischen Zentralismus“ ausgebildet worden. Die Kader hatten über lange Zeit verlässlich die von der Staats- und Parteiführung vorgegebenen gesellschaftlichen Ziele verwirklicht. Sie unterstanden in der DDR einer ständigen systemimmanenten Kontrolle, die ihr bedingungsloses Einfügen in den Staatsapparat sicherstellte.

Seit Anfang 1990 hatte es Hilfestellungen aus den westlichen Ländern gegeben, die in der Schlußphase der DDR den Aufbau erster kommunaler Verwaltungsstrukturen, die Vorbereitung des Aufbaus der Länderverwaltungen und die Umsetzung der Politik der demokratisch gewählten Volkskammer erleichtert haben. Eine Transformation des durch das Nomenklaturkadersystem und das Prinzip der Gewalteneinheit geprägten zentralistischen Staats- und Verwaltungsapparates der SED-Diktatur zu einer rechtsstaatlichen und von der Bevölkerung geachteten Behördenstruktur konnte bis zum Oktober 1990 nur begonnen werden. Die von der Modrow-Regierung erlassene Verordnung zur Arbeit mit Personalunterlagen vom 22. Februar 1990 (DDR-GBl. I S. 84) hatte einem großen Teil der Beschäftigten, den Richtern, Staatsanwälten und Soldaten die Möglichkeit zur eigenhändigen Tilgung belastender Personalunterlagen eröffnet. Das erregte nicht nur tiefes Mißtrauen in der Bevölkerung gegenüber den Repräsentanten von Gesetzgebung und Verwaltung, sondern verstärkte auch die in der Bundesrepublik bestehenden Vorbehalte gegen eine umfassende Personalübernahme nach der Einheit. In vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes der DDR war es unterdessen bis zum Herbst 1990 zu erheblichen Umstrukturierungen gekommen. In die aus den Ämtern für Arbeit und Löhne hervorgegangene DDR-Arbeitsverwaltung waren seit dem Frühjahr 1990 zahlreiche Funktionsträger aus Parteien und Massenorganisationen übernommen worden. Unter den rund 7.000 Angehörigen des seit März 1990 neu errichteten DDR-Grenzschutzes, deren Übernahme in den Bundesdienst der Einigungsvertrag vorsah (Artikel 13 Abs. 2 und Protokoll I Nr. 3), befanden sich über 1.000 Mitarbeiter der ehemaligen Paßkontrolleinheiten (PKE), die in vollem Umfang in die politisch-operative Tätigkeit des MfS eingebunden waren und sich konspirativ-geheimdienstlicher Methoden zu bedienen gehabt hatten. Zahlreiche MfS-Mitarbeiter 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“.

Die nahtlose Übernahme der vorhandenen Verwaltungsstrukturen war daher ebenso ausgeschlossen wie eine Weiterbeschäftigung allen am 3. Oktober 1990 vorgefundenen Personals. Die Entlassung aller Beschäftigten und ein

allmählicher Neuaufbau von Verwaltung und Justiz hätte zu chaotischen Zuständen geführt und das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat irreparabel zerstört. Eine Ausfüllung aller Funktionen durch aus dem Westen kommende Beschäftigte wäre weder möglich noch sinnvoll gewesen.

Um einen unmittelbaren Übergang zu einer rechtsstaatlichen öffentlichen Verwaltung und einer unabhängigen Justiz zu erreichen, um den drohenden Stillstand der Rechtspflege zu vermeiden und um den Bürgern Vertrauen in den Rechtsstaat zu vermitteln, wurden in den Einigungsvertrag vor allem drei Vorgaben aufgenommen:

- die Übernahme der in der Bundesrepublik Deutschland bewährten Strukturen beim Aufbau der Verwaltung und der Justiz im Beitrittsgebiet,
- der Abbau des zu hohen personellen Bestandes sowie
- die Entlassung ungeeigneten Personals.

Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Transformation eines diktatorischen Systems in eine rechtsstaatliche Verwaltung und eine unabhängige Justiz hat die Enquete-Kommission näher untersucht, um auszuloten, ob es mit den Mitteln des Einigungsvertrages gelungen ist, die singuläre Situation des personellen Aufbaus einer demokratischen Verwaltung sowie einer unabhängigen Justiz auf sozialverträgliche und gerechte Weise zu bewältigen, und ob damit ein konsequenter Elitenwechsel sowie die Akzeptanz des Rechtsstaats durch die Bürger erreicht wurden. Sie hat sich für die Umsetzung der Vorgaben des Gesetzgebers, insbesondere für die Wirksamkeit des einigungsvertraglichen Sonderkündigungsrechts, sowie für den Einfluß der Rechtsprechung auf den Transformationsprozeß interessiert.

Ein besonderes Augenmerk hat die Kommission zudem auf den Verbleib früherer Funktionsebenen der DDR und deren heutige soziale Stellung gerichtet. Sie hat am Beispiel einer Landesverwaltung (Sachsen-Anhalt), einer kommunalen Gebietskörperschaft (Stadt Rostock) und der Polizei der Länder untersucht, ob ehemalige Nomenklaturkader auch heute noch entscheidenden Einfluß auf das Verwaltungshandeln haben.

2.2 Einführung des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern und Ausfüllung der dafür vom Einigungsvertrag vorgegebenen Rahmenregelungen

Der Einigungsvertrag hat im Beitrittsgebiet das Beamtenrecht für die auf Dauer erforderlichen Funktionen der öffentlichen Verwaltung eingeführt (Artikel 3 i.V. m. den Artikeln 8, 20 Absatz 2 und Anlage 1) und damit die grundlegende Systemwahl bei der Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes im Sinne der Übernahme des bundesdeutschen Modells getroffen. Mit der Einführung des Berufsbeamtentums sollte ein rechtsstaatlicher, dem Leistungsgrundsatz unterliegender und dem Gemeinwohl verpflichteter öffentlicher Dienst gewährleistet werden (Bundestagsdrucksache 11/7760 S. 364). Diese grundsätzliche ge-