

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-

setzgeberische Entscheidung, die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sobald als möglich Beamten zu übertragen, entsprach dem in Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz niedergelegten Funktionsvorbehalt und war deshalb ebenso konsequent wie zwingend. Entscheidungen und Regelungen, die gebietend oder verbietend die Rechte und Freiheiten des Einzelnen berühren, müssen kraft dieses Funktionsvorbehaltes durch die Amtsverantwortung eines Beamten getragen sein, der im besonderen Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn demokratischer Kontrolle unterliegt. Für die Praxis boten sich damit erhebliche Gestaltungsspielräume und Reformchancen bei der Umsetzung der einigungsvertraglichen Regelungen und zum Aufbau eines Berufsbeamtentums. Die Enquete-Kommission ist vornehmlich der Frage nachgegangen, inwieweit diese Spielräume und Chancen genutzt worden sind.

2.2.1 Aufbau des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern

Mit den Übergangsbestimmungen des Einigungsvertrages konnte den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR der Zugang zum Beamtenverhältnis grundsätzlich gewahrt bleiben, obwohl sie den nur in der Bundesrepublik Deutschland zu erwerbenden laufbahnrechtlichen Erfordernissen zumeist nicht entsprachen. In der Bundesverwaltung und in den Verwaltungen der neuen Länder wurden auf diesem Weg nach Überprüfung der persönlichen Eignung, Leistung und Befähigung zahlreiche aus den neuen Ländern stammende Beschäftigte verbeamtet. Durch diese praktische Teilhabe der Bürger der ehemaligen DDR an der Wahrnehmung öffentlicher Ämter ist eine für die Akzeptanz der Verwaltung wie des Rechtsstaats schlechthin unverzichtbare Voraussetzung erfüllt. Die besonderen Regelungen des Einigungsvertrages zur Beendigung des Beamtenverhältnisses auf Probe haben sich in der Praxis in Fällen bewährt, in denen sich erst nachträglich die mangelnde persönliche Eignung von bereits beamteten Bewerbern erwiesen hat.

Der Bundesverwaltung und den neuen Ländern ist die Umsetzung der einigungsvertraglichen Vorgaben zur Einführung eines Beamtenrechts nahezu reibungslos gelungen, zumal inzwischen bereits Bewerber verbeamtet werden konnten, die erst nach 1990 ihre Ausbildung in den neuen Ländern begonnen haben. Der Aufbau des Berufsbeamtentums ist ebenso wie die Integration von Beamten aus den neuen Ländern in bestehende Verwaltungen des Bundes, in den Bundesgrenzschutz und die Bundeswehrverwaltung abgeschlossen. Die Verankerung des Berufsbeamtentums ist in den Ländern weit fortgeschritten, auf kommunaler Ebene jedoch noch keineswegs erreicht. Die Rahmenregelungen des Einigungsvertrages zur Einführung des Berufsbeamtentums im Beitrittsgebiet konnten von Bund und neuen Ländern umgesetzt werden. Ein Bedarf für gesetzgeberische Maßnahmen besteht nicht, die kommunalen Gebietskörperschaften werden jedoch noch Defizite zu beseitigen haben.

2.2.2 Keine Neubestimmung des Funktionsvorbehalts

Ursprünglich war mit dem völligen Neuaufbau eines Berufsbeamtentums in den neuen Ländern auch die Hoffnung verbunden worden, die Praxis der Verbeamtung auf einen Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit beschränken und innerhalb des vorgegebenen Rahmens sinnvoll gestalten zu können. Trotz der einmaligen Chance zu einer überzeugenderen und stringenteren Legitimation des Berufsbeamtentums durch präzisere Bestimmung dieses Funktionsvorbehalts in Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz bei der Schaffung eines eigenen Landesbeamtenrechts wurden von den neuen Ländern jedoch keine neuen Wege beschritten. Lediglich in der Schulverwaltung wurde in einigen Ländern die Verbeamtung auf Schuldirektoren und ihre Stellvertreter beschränkt. Zum Teil ist dort erst im Jahr 1996 mit der Verbeamtung der Lehrer begonnen worden. In der übrigen Landesverwaltung wurden zumeist schematisch die in den westlichen Ländern vorhandenen Personalstrukturen übernommen. Deshalb sind – generalisierend betrachtet – bereits sieben Jahre nach dem Beitritt die Personalstrukturen in den neuen Ländern mit denen der alten Länder vergleichbar. Eine Rationalisierung des Funktionsvorbehalts ist im Rahmen eines vereinigungsspezifischen Sonderweges für die neuen Länder nicht erfolgt und bleibt daher mit der Reform des Berufsbeamtentums eine gesamtdeutsche Aufgabe.

2.3 Praxis der Entscheidungen über die Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst im Beitrittsgebiet während der Übergangsphase nach 1990

Die Umstrukturierung der Verwaltung und die personelle Erneuerung des öffentlichen Dienstes im Beitrittsgebiet konnte nicht allein mit den vorhandenen Mitteln des Arbeitsrechts bewältigt werden. Im Hinblick auf die Übernahme des im Beitrittsgebiets vorhandenen Verwaltungspersonals hatte der Einigungsvertrag mit der sogenannten Warteschleifenregelung den völligen personellen Neubeginn im öffentlichen Dienst der neuen Länder durch die Abwicklung von Einrichtungen ebenso zugelassen wie den Fortbestand der Arbeitsverhältnisse übernommener Einrichtungen mit der Möglichkeit von im Nachhinein ausgesprochenen Kündigungen (Anlage I, Kapitel XIX, Sachgebiet A, Abschnitt III). Beide Lösungsmöglichkeiten erlangten große praktische Bedeutung.

2.3.1 Auswirkungen der Instrumente des Einigungsvertrages auf die personelle Erneuerung der Verwaltungen und auf die Beschäftigten

Die personelle Erneuerung der Verwaltungen in den neuen Ländern ist heute im wesentlichen abgeschlossen. Derzeit bestehende Personalüberhänge in den Landesverwaltungen sind nicht mehr auf den Transformationsprozeß, sondern auf davon unabhängige personalwirtschaftliche Maßnahmen zurückzuführen.

Lediglich in den Kommunalverwaltungen, die nicht die Möglichkeit der Abwicklung von Einrichtungen hatten und deshalb auf die Sonderkündigungstatbestände des Einigungsvertrages mit ihren Prozeßrisiken zurückgreifen mußten, bestehen zum Teil noch Personalüberhänge und strukturelle Defizite.

Zu der vom Einigungsvertrag gewählten Warteschleifenlösung und den Kündigungen nicht mehr benötigter oder persönlich belasteter Beschäftigter hat es freilich bei rückblickender Betrachtung keine Alternative gegeben. Ohne die konsequente Abwicklung nicht mehr benötigter Einrichtungen und die zwangsläufigen Entlassungen wäre eine funktionierende Verwaltung in Bund und Ländern nicht entstanden. Gerade in der Übergangsphase nach 1990 haben auch zahlreiche Verwaltungsfachleute aus den westlichen Ländern am Aufbau der Verwaltungen in den neuen Ländern mitgearbeitet. Deren Erfahrungen und das Engagement vieler Berufsanfänger, die auf Dauer in den Verwaltungs- und Justizdienst der neuen Länder eintraten, haben wesentlich zum Gelingen des schnellen Aufbaus einer funktionierenden Verwaltung beigetragen. Zugleich konnte so in vielen Behörden ein sehr ausgewogenes Verhältnis zwischen in den alten Ländern ausgebildeten und aus den neuen Ländern stammenden Mitarbeitern erreicht werden. Vor allem im höheren und gehobenen Dienst rekrutiert sich das Personal derzeit gleichermaßen aus den neuen und alten Ländern. Das Verhältnis dürfte sich in den kommenden Jahren in den Landesverwaltungen weiter zugunsten der „Landeskinder“ verschieben.

Die zahlreichen Entlassungen aufgrund der Sonderkündigungstatbestände und auch die Warteschleifenregelung des Einigungsvertrages haben zu erheblichen Einschnitten in das Leben der Betroffenen geführt. Gerade in der Anfangsphase der personellen Erneuerung des öffentlichen Dienstes waren angesichts des drohenden Makels einer Kündigung zahlreiche Beschäftigte bereit, ihr Arbeitsverhältnis im Wege des Auflösungsvertrages zu beenden. Dazu hat beigetragen, daß viele Betroffene ihre Beschäftigungschancen zu optimistisch eingeschätzt haben. Die durch die Warteschleifenregelung und die erleichterten Kündigungsmöglichkeiten des Einigungsvertrages entstandene persönliche Lebenssituation wurden von vielen Beschäftigten als belastend empfunden. Allerdings war gerade in der Anfangsphase die Bereitschaft, sich intensiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen und gegebenenfalls auch einen Ortswechsel in Kauf zu nehmen, bei vielen Betroffenen sehr gering. Die Einstellung auf einen Arbeitsmarkt, der die Beschäftigung nicht mehr garantierte, und eine persönliche berufliche Neuorientierung erfolgten erst allmählich. Auf die in der Aufbauphase 1990/91 ausgeschriebenen Stellen in neu errichteten Behörden bewarben sich deshalb zunächst nur sehr wenige Beschäftigte, die nicht bereits zuvor am selben Ort in der Verwaltung tätig waren. Wegen der Vorgaben des Einigungsvertrages, die Mitarbeiter nicht abgewickelter Einrichtungen weitgehend in den öffentlichen Dienst der Bundesrepublik übernehmen wollten, soweit keine persönlichen Eignungsmängel vorlagen, und mangels von außen kommender Nachfrage hat sich dort der Personalaustausch häufig zunächst auf die Ablösung der im gehobenen und höheren Verwaltungsdienst

angesiedelten alten Eliten beschränkt. Er konnte erst in den Folgejahren durch normale Zu- und Abgänge fortgesetzt werden.

2.3.2 Praxis der Überprüfung des zu übernehmenden Personals auf Eignung und Befähigung in Bund und neuen Ländern

Bei der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst im Rahmen der Errichtung neuer Behörden, der Übernahme von Personal aus fortgeführten Behörden und der Behördenverschmelzung bei Bund, neuen Ländern und Kommunen stand neben der fachlichen Qualifikation der Bewerber deren persönliche Eignung im Vordergrund. Die in großer Eile geschaffenen Sonderkündigungstatbestände des Einigungsvertrages haben kein von Anfang an für die Verwaltungen einheitlich zu praktizierendes System der Personalauswahl und des Personalabbaus geschaffen.

Die außerordentliche Kündigung der durch Tätigkeiten für das MfS belasteten Personen und auch die ordentliche Kündigung ehemaliger Systemträger haben zunächst Probleme aufgeworfen. Für die außerordentliche Kündigung hat der Einigungsvertrag das Tatbestandsmerkmal der Unzumutbarkeit des Festhaltens am Arbeitsverhältnis für den Arbeitgeber normiert. Während die Voraussetzungen (Abs. 5 Nr. 1 – Verstoß gegen die Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit – bzw. Abs. 5 Nr. 2 – Tätigkeit für das MfS/AfNS) durch Unterlagen des BStU nachweisbar bzw. durch § 6 Stasi-Unterlagengesetz (StUG) in der Praxis handhabbar waren, wurde die Feststellung der Unzumutbarkeit unterschiedlich gehandhabt. Dazu dürfte beigetragen haben, daß bei den Vorberatungen zum Einigungsvertrag die Unzumutbarkeit zunächst als absoluter Kündigungsgrund verstanden worden war, was jedoch in den Einigungsvertrag keinen Eingang fand. Bis zu einer Klärung durch die Rechtsprechung im Jahr 1993 hatte über den Rechtscharakter des Tatbestandsmerkmals der Unzumutbarkeit Unklarheit geherrscht. Die Kasuistik des relativen Kündigungsgrundes der Unzumutbarkeit konnte sich dann erst allmählich herausbilden. Die ordentliche Kündigung systemnaher Personen (Abs. 4 Nr. 1) konnte sich im wesentlichen nur auf das Fehlen der persönlichen Eignung stützen. Hier spielten die Gesichtspunkte der Verfassungstreue des Arbeitnehmers und des Vertrauens der Bevölkerung in die einzelnen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes die entscheidende Rolle. Die Indizwirkung der ausgeübten systemdienenden Vortätigkeit, etwa als Nomenklaturkader, in die eignungsprognostische Entscheidung wurde in unterschiedlicher Weise interpretiert, zumal der Einigungsvertrag eine „Funktionärstheorie“, nach der alle Funktionsträger ab einer bestimmten Ebene ungeeignet wären, nicht normiert hatte. Der Gedanke einer objektiven Kompromittierung, die ohne Ansehen des persönlichen schuldhaften Verhaltens nur die Nachwirkungen aus der objektiven Rolle des ehemaligen Systemträgers in die Prognoseentscheidung einbezieht (vgl. Abg. Eppelmann 163. Sitzung BT 12. Wahlperiode, Stenogr. Berichte 12/163, S. 13921; vgl. auch Materialien, Band VIII, S. 646 ff.), hat im Einigungsvertrag keine Stütze gefunden, anfangs in der Praxis aber wohl eine Rolle gespielt. Die an-

fängliche Handhabung von Kündigungen entweder im Sinne eines „kurzen Prozesses“ ohne Bewertung des Einzelfalls oder der Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses trotz belastender Momente dürfte auch von der Mentalität der jeweiligen politischen Entscheidungsträger abhängig gewesen sein. Die Durchführung der Kündigungsverfahren hat zeitweise erhebliche Verwaltungskräfte gebunden.

Untersuchungen der Übernahmepraxis der Arbeitsverwaltung des Bundes, der Übernahme von Personal in den Bundesgrenzschutz, der Übernahme von zivilen und militärischen Bediensteten in die Bundeswehr sowie der Übernahme von Personal in die Bereiche der Polizei, der Lehrerschaft und der Justiz in den neuen Ländern haben gezeigt, daß die Vorgaben des Einigungsvertrages unterschiedlich gehandhabt wurden. Tätigkeiten für das MfS und Funktionen in Parteien und Massenorganisationen wurden teils als absolute Gründe für die Ablehnung oder Entlassung Beschäftigter gesehen, teils wurden sie differenziert bewertet. Die in allen neuen Ländern und beim Bund eingesetzten Überprüfungskommissionen haben unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zur Einzelfallprüfung entwickelt. Deren Kenntnisse über Strukturen und Verästelungen des Staatsapparates, der Kadernomenklatur und vor allem des MfS waren anfangs oft noch lückenhaft. Die Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) konnte Auskünfte in größerem Umfang erst seit Januar 1992 erteilen. Der größte Teil der Personalentscheidungen wurde jedoch in der davorliegenden Zeit auf Grundlage der Selbstauskünfte der Bewerber und deren – zum Teil bereinigten – Personalunterlagen getroffen. Erst in einer späteren Phase des Verwaltungsaufbaus wurden unter Heranziehung von Auskünften des BStU in einigen Behörden alle, in anderen Bereichen nur die mit bestimmten Aufgaben betrauten Beschäftigten erneut überprüft. Auf der Grundlage falscher Selbstauskünfte über eine frühere Zusammenarbeit mit dem MfS begründete Arbeitsverhältnisse konnten zwar später mittels außerordentlicher Kündigung wieder beendet werden. Der Arbeitgeber hatte dann jedoch neben der Beweislast das Prozeßrisiko zu tragen und mußte die Unzumutbarkeit des Festhaltens am Arbeitsverhältnis darlegen. Eine nachträgliche fristlose Kündigung in Fällen falscher Selbstauskunft über herausgehobene Funktionen in Parteien und Massenorganisationen sieht der Einigungsvertrag nicht vor, eine darauf gestützte ordentliche Kündigung kam erst nach umfassender Einzelfallprüfung in Betracht. Die Beweisführung in diesen Einzelfallprüfungen gestaltete sich schwierig und hat einige Behörden sichtlich überfordert.

Im Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums ist, begünstigt durch besondere rechtliche Rahmenbedingungen, die personelle Zuführung von NVA und Bundeswehr wie auch der jeweiligen Wehrverwaltungen innerhalb weniger Jahre gelungen. Für persönliche Unzufriedenheit sorgt nach wie vor die unterschiedliche Besoldung von Zeit- und Berufssoldaten, die mehr als in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes augenfällig wird, da sie für die aus den neuen Ländern stammenden Soldaten allein vom Ort der Aushändigung der Ernennungsurkunde abhängt. Davon betroffen waren Ende

1997 noch ca. 13.000 Zeit- und Berufssoldaten in den neuen Ländern (68 Prozent). Im Falle einer Versetzung an einen Standort in den alten Ländern gleicht sich die Besoldung an; bei einer Rückversetzung in die neuen Länder vermindert sie sich nicht erneut. In zahlreichen Einzelfällen wird so am selben Standort ein Untergebener höher besoldet als sein Vorgesetzter; das betrifft auch Kommandierungen an ausländische Standorte. Der eigentlich gebotenen besoldungsrechtlichen Gleichbehandlung der Soldaten steht die Absicht des Gesetzgebers entgegen, die Besoldung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den neuen Ländern erst allmählich an diejenige in den westlichen Ländern anzupassen. Dieser Konflikt wird auf absehbare Zeit für Unruhe sorgen, zumal die Gründe für die besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung die Betroffenen in vielen Einzelfällen nicht (mehr) überzeugen. Die konsequente Überprüfungspraxis der Bundeswehr wird durch die seit dem 3. Oktober 1990 erfolgte Entlassung von 1.500 Soldaten, die ursprünglich falsche Angaben zu ihrer Stasi-Mitarbeit gemacht hatten, belegt.

Das Bundesinnenministerium hat zahlreiche ehemalige Angehörige der Paßkontrolleinheiten (PKE) in den Bundesgrenzschutz übernommen. Seine Bemühungen, diese Beschäftigten zu entlassen, waren erfolglos. Deren daraufhin vorgenommene Verbeamtung demonstriert eine Überprüfungspraxis, die auf Mängel in der Kommunikation innerhalb des Bundesinnenministeriums und zu anderen Ressorts schließen läßt.

Erhebliche Defizite läßt die Übernahmepraxis im Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung erkennen. Dort wurden im Zuge der Behördenverschmelzung rund 10.600 Mitarbeiter aus der Arbeitsverwaltung der DDR in die Bundesarbeitsverwaltung übernommen. Dieses Personal stammte zu einem nicht unerheblichen Teil aus aufgelösten oder abgebauten Teilen des DDR-Staatsbereichs, der NVA sowie des FDGB und der FDJ. Überprüfungen anhand von Auskünften des BStU sind nur teilweise und erst sehr spät erfolgt. Bereits die Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages hatte sich mit den zahlreichen Beschwerden über Mißstände in diesem Bereich der Bundesverwaltung auseinandergesetzt (Materialien, Band VII, S. 662 ff.). Bis heute wird noch immer von vielen Bürgern beklagt, daß in Arbeitsämtern in den neuen Ländern zahlreiche Positionen mit früheren Trägern des SED-Regimes besetzt seien, die arbeitssuchende Bürger und Opfer der SED-Diktatur benachteiligten und Arbeitsplätze bevorzugt an frühere Kader, MfS-Mitarbeiter und deren Angehörige vermittelten. Vorsitzende der Petitionsausschüsse aus den neuen Ländern haben diesen Eindruck der Enquete-Kommission bestätigt (Prot. Nr. 11.; Einsle und Nickels). Bestrebungen der Bundesanstalt für Arbeit, offensichtlichen Mißständen mit personalrechtlichen Mitteln oder im Wege der Dienstaufsicht abzuwehren, erscheinen der Enquete-Kommission nicht ausreichend.

In dem besonders sensiblen Bereich der Polizei der neuen Länder, in dem als Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit eine zügige Übernahme und Verbeamtung

des Personals der ehemaligen Deutschen Volkspolizei (DVP) erfolgen mußte, sind bei den Überprüfungen der Bewerber aufgrund der Verzahnung zwischen DVP und MfS/AfNS, aber auch, weil in der Zeit vor der Wiedervereinigung eine nicht geringe Zahl von Mitarbeitern des MfS/AfNS in den Polizeidienst gewechselt war, hinsichtlich deren persönlicher Eignung häufig falsche Beurteilungen abgegeben worden. Den Überprüfungsstellen waren anfangs die Strukturen des Polizei- und Sicherheitsapparates der DDR, etwa die Bedeutung bestimmter Dienstposten oder die Zuordnung des Arbeitsgebietes K1 der Kriminalpolizei zum Staatssicherheitsdienst, nicht hinreichend bekannt. Folglich wurde zunächst die persönliche Eignung vor allem relativ vieler Bewerber, die zuvor Leitungsfunktionen innehatten, unzutreffend beurteilt. Ein für die Bürger nachvollziehbarer Neuanfang im Bereich der Polizei in den neuen Ländern wurde so erschwert. Darunter leidet das Ansehen aller Polizeibeamten.

Bei der Übernahme von Lehrern aus dem DDR-Schuldienst (s. auch B.III.3.3.4.) war in den neuen Ländern neben der Verstrickung mit dem MfS/AfNS vor allem die Leistung und Befähigung der Bewerber ein wichtiges Kriterium. Die Kündigungsquoten in den Ländern weichen kaum voneinander ab. Insgesamt hatten von den im Jahr 1996 dort beschäftigten Lehrern ca. 95 Prozent bereits in der DDR unterrichtet. Die Länder haben sich mit unterschiedlichem Erfolg darum bemüht, ideologisch besonders belastete Fachlehrer (Staatsbürgerkunde, Wehrkunde etc.) sowie solches Personal, das ohne die erforderliche Ausbildung erst durch die Modrow-Regierung in den Schuldienst versetzt worden war (z. B. hauptamtliche Freundschaftspionierleiter und FDJ-Sekretäre) von einer Weiterbeschäftigung fernzuhalten. Die Rekrutierung der Lehrerschaft aus dem vorhandenen Personal ohne den ständigen Erfahrungsaustausch mit in den alten Ländern ausgebildeten Pädagogen sowie die geringe Quote neu eingestellter Lehrkräfte haben den Aufbau eines unbelasteten Lehrkörpers als Voraussetzung für ein funktionierendes Schulwesen zunächst erheblich erschwert. Die nach wie vor fehlende Auffrischung der Kollegien mit Jüngeren, die andere Lebenserfahrungen mitbringen, leistet an manchen Schulen zudem der Erstarrung alter Strukturen Vorschub.

Der Systemwechsel mit seinen Anforderungen, die neuen Lerninhalte und die Neuorientierung im Bereich der politischen Bildung (insbesondere die Fächer Gemeinschaftskunde und Geschichte) stellt die Lehrer vor große persönliche Herausforderungen, die in individueller Weise bewältigt werden. Das wird vor allem an ihrer unterschiedlich ausgeprägten Bereitschaft zur Fortbildung, zur Neuorientierung im Bereich der politischen Bildung und zur unbefangenen Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit deutlich. Freilich spielt dabei auch die Unterstützung durch die Schulleitungen und Aufsichtsbehörden eine ausschlaggebende Rolle. Der für den Schulunterricht besonders wichtige Prozeß einer kritischen Auseinandersetzung der jungen Menschen mit der SED-Diktatur und ihren unmittelbar nachwirkenden Folgen, etwa im eigenen Heimatort, findet in den Klassenzimmern der neuen Länder noch immer zu wenig statt. Zum Teil scheint den Lehrern wie den Schülern der Mut zu fehlen, das frühere Verhalten der Systemträger vor Ort in Frage zu stellen und Vorbe-

halten gegenüber solchen Nachfragen mit der nötigen Zivilcourage zu begegnen. Dieses Hindernis im Einigungsprozeß ist oftmals eine Folge der fehlenden Unterstützung durch die Schulleitung und der mangelnden Fachaufsicht durch die Landesbehörden. Die Politik hat dazu häufig auch keine hinreichende Orientierung gegeben.

Die Übernahme von Personal in den Justizdienst der neuen Länder ist abgeschlossen. Zu den von der demokratisch gewählten Volkskammer der DDR seit Juli 1990 angestrebten Überprüfungen der DDR-Richter kam es zwar vor dem 3. Oktober 1990 nicht mehr. Eine Reihe belasteter Richter und Staatsanwälte hatte jedoch vor diesem Zeitpunkt den Justizdienst bereits von sich aus verlassen. Die in den neuen Ländern sogleich eingesetzten Richterwahlausschüsse überprüften die persönliche Eignung derjenigen, die sich für eine Neueinstellung beworben hatten, vornehmlich anhand der Auskünfte des BStU, anhand ihrer durch Gerichtsakten nachweisbaren Verfahrenspraxis und mittels der – zum Teil „gesäuberten“ – Personal- und Kaderakten. Bei den sich bewerbenden Staatsanwälten wurde entsprechend verfahren. Die Quoten der auf diesem Wege erneut berufenen Richter differieren in den einzelnen Ländern erheblich (Berlin: 11,1 Prozent, Brandenburg: 44,9 Prozent, im Beitrittsgebiet durchschnittlich 38,3 Prozent), die der erneut eingestellten Staatsanwälte ebenso (Berlin: 4,0 Prozent, Brandenburg: 55,4 Prozent, im Beitrittsgebiet durchschnittlich 32,2 Prozent). Durchschnittlich 48,2 Prozent der sich bewerbenden Richter und 44,3 Prozent der Staatsanwälte wurden erneut berufen bzw. eingestellt. So sind inzwischen von den 1.780 Richtern und 1.238 Staatsanwälten, die Ende Dezember 1989 noch ihren Dienst für das DDR-System versehen hatten, insgesamt 633 Richter und 378 Staatsanwälte auf Lebenszeit ernannt. Bezogen auf die Gesamtzahl von Staatsanwälten und Richtern ist das übernommene Personal gegenüber dem in der westdeutschen Justiz ausgebildeten in der Minderheit (ca. 18 Prozent der Richterschaft, ca. 33 Prozent der Staatsanwälte). An diesen Zahlen wird deutlich, wie unterschiedlich vor allem die berufsbedingte Verstrickung mit dem System, die in der Regel bereits vor dem Beginn des Studiums begonnen hatte, und die frühere Bereitschaft zur systemkonformen Rechtsprechung bei der Besetzung wichtiger und empfindlicher Positionen in der Jurisdiktion durch die neuen Länder bewertet wurde. In Berlin, wo sehr wenige Richter und Staatsanwälte übernommen wurden, ist ein völliger Neuaufbau einer Justizverwaltung im Ostteil der Stadt in kurzer Zeit mit unbelastetem Personal aus den westlichen Ländern möglich gewesen. Er war freilich wegen des großen Bedarfs an erfahrenen und mit bundesdeutschem Recht vertrauten Richtern und Staatsanwälten in den Flächenländern nicht ebenso konsequent zu bewältigen. Die Gerichte mußten zur Vermeidung eines Stillstands der Rechtspflege schon in der Anfangsphase hinreichend besetzt werden. Die richterliche Unabhängigkeit mancher Übernommenen könnte aber leiden, wenn sie sich mit der Vergangenheit und ihrem eigenen Handeln vor 1989 auseinandersetzen und dafür rechtfertigen müssen. Die Enquete-Kommission ist der Ansicht, daß die persönliche Verstrickung derer, die als Richter und Staatsanwälte in der DDR tätig waren, nicht nur durch Urteile,

sondern bereits durch ihre ehemals bekundete unbedingte Bereitschaft zur Einordnung in das System und zur Durchsetzung des Parteiwillens ihrer Unabhängigkeit und dem Ansehen der Justiz schaden muß. Die breite öffentliche Auseinandersetzung mit der Rolle der DDR-Juristen in der damaligen Gesellschaft hat gerade erst begonnen. Die insgesamt recht hohe Zahl übernommener Richter, die aufgrund ihrer Vergangenheit belastet sind, dürfte ein uneingeschränktes Vertrauen in deren Unbefangenheit erst nach einer längeren Zeit der Bewährung entstehen lassen. Besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Berufung exponierter systemnaher Personen als Richter an Verfassungsgerichten der neuen Länder.

2.4 Einfluß der Rechtsprechung auf den Prozeß der Übernahme von Personal in den öffentlichen Dienst

Nachdem in der ersten zeitlichen Phase nach der Wiedervereinigung die Verwaltungen und die erstinstanzlichen Gerichte gleichsam freihändig mit dem neuen Kündigungsrecht umgegangen waren und eine Vielzahl von Kündigungen bzw. Auflösungsverträge die Gerichte nicht erreicht hatte, wurde in einer zweiten Phase seit 1992 die Kündigungspraxis durch die obergerichtliche Rechtsprechung vereinheitlicht und der ursprüngliche Charakter des Sonderkündigungsrechts als Ausnahmebestimmung im Hinblick auf die Einzelfallabwägung in Fällen großer Systemnähe und MfS-Tätigkeiten abgeschwächt. Dadurch näherte die Rechtsprechung die Bestimmungen des Einigungsvertrages dem Inhalt von § 1 Abs. 2 Kündigungsschutzgesetz praktisch an. Den verschiedenen verfassungsgerichtlichen Überprüfungen haben die Kündigungsbestimmungen sowie die Warteschleifenregelung des Einigungsvertrages standgehalten. Der personalwirtschaftliche Zielsetzung des Einigungsvertrages wurde seitens der Rechtsprechung die entscheidende Bedeutung beigemessen, die der Gesetzgeber ihr verliehen hatte. Die justitielle Praxis der Arbeitsgerichte hat sich somit an die Vorgaben des Gesetzgebers gehalten und hat keinen die Zielrichtung des Gesetzgebers wesentlich verändernden oder erheblich korrigierenden Einfluß auf den personellen Transformationsprozeß im öffentlichen Dienst genommen. Sie hat lediglich eine divergierende Praxis allmählich vereinheitlicht.

Eine den spezifischen Gegebenheiten des Einzelfalls Rechnung tragende Beurteilungspraxis hat sich unter dem Einfluß der Rechtsprechung erst allmählich durchgesetzt. Die Prognose über die zukünftige persönliche Eignung, die die Rechtsprechung verlangte, fiel in der Regel nach Jahren der Bewährung besser aus als dies unmittelbar nach der Wiedervereinigung möglich gewesen wäre. Die daraus erwachsenen Folgen für die Betroffenen sind heute jedoch wirtschaftlicher, nicht rechtlicher Natur.

Rechtssicherheit, die der Rechtsstaat durch die Vorhersehbarkeit gerichtlicher Entscheidungen vermitteln muß, und Rechtsklarheit wurden gerade in der Anfangsphase vermißt. Das zeigt der zunächst uneinheitliche Umgang mit den

Tatbeständen der inoffiziellen Arbeit für das MfS oder der Ausübung von Parteiämtern auf unterer Ebene. Ein darauf bezogener Vorwurf an die Justiz oder an den Gesetzgeber kann jedoch in der singulären Situation des Umbruchs im Jahr 1990 und der Folgezeit nicht erhoben werden, da zumindest in der Phase der Entstehung des Einigungsvertrages weder Zeit für eine sorgfältigere Arbeit des Gesetzgebers noch anschließend für die naturgemäß erst allmähliche Entwicklung einer Rechtssicherheit und Rechtsklarheit war.

2.5 Austausch der ehemaligen Eliten im öffentlichen Dienst – Verbleib und heutige soziale Stellung von für das System der SED-Diktatur Verantwortlichen

Mit dem Ende der DDR verschwanden allmählich große Teile der Führungselite der SED aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit. In das Rampenlicht der Aufklärungsarbeit über die Geschichte geriet vornehmlich das MfS, im Vordergrund justitieller Bewältigung der SED-Diktatur stand die Spitze von Partei und Staat. Diejenigen, die das Regime maßgeblich gestützt und die Tätigkeit des MfS ermöglicht und in Anspruch genommen hatten, haben keinen Dialog mit den Opfern gesucht. Sie haben bisher nicht in nennenswertem Maße Rechenschaft für ihr Tun ablegen oder sich mit ihrer früheren Rolle auseinandersetzen müssen.

Die Diskussion um das Gelingen und die Folgen des Elitenwechsels in den neuen Ländern wird zwischen den früheren Systemträgern und den Teilnehmern der friedlichen Revolution des Jahres 1989 Kontrovers geführt. Einerseits wird behauptet, die Angehörigen der ehemaligen Führungselite seien wirtschaftlich und sozial die Verlierer der Einheit, andererseits wird konstatiert, sie bekleideten heute erneut verantwortliche Positionen im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft und ihre persönlichen Lebensverhältnisse hätten sich deutlich verbessert – sie seien deshalb die eigentlichen Gewinner der deutschen Vereinigung.

Die Enquete-Kommission hat die Schlüssigkeit dieser Behauptungen überprüft, hat sich mit den Strukturen der früheren Elite der SED-Diktatur befaßt und den Verbleib ehemaliger Nomenklaturkader in der öffentlichen Verwaltung untersucht. Sie ist am Beispiel der Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt der Frage nachgegangen, in welchem Umfang ehemals hauptamtliche wichtige Nomenklaturkader noch heute verantwortliche Positionen mit Entscheidungsbefugnis in Landesbehörden bekleiden und hat sich mit dem Verbleib früherer Nomenklaturkader am Beispiel des früheren Rates der Stadt Rostock sowie der Übernahme von Nomenklaturkader im Bereich der Polizei der Länder beschäftigt. Eine Untersuchung aller neuen Länder, der Kreise und der Gemeinden kam wegen des sehr großen Umfangs eines solchen Vorhabens ebensowenig in Betracht wie Fallstudien über den Verbleib einzelner Personen außerhalb des öffentlichen Dienstes, denen persönlichkeitsrechtliche und datenschutzrechtliche Bestimmungen entgegengestanden hätten.

2.5.1 Nomenklaturkader der SED

Im staatlichen System der ehemaligen DDR, das alle relevanten Lebensbereiche mit Ausnahme der Kirchen unmittelbar umfaßte, waren alle wichtigen und verantwortlichen Positionen mit Angehörigen der Kadernomenklatur besetzt. Das betraf den Sicherheitsbereich, den Verwaltungsapparat, die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Bildung, die Kultur, die Medien sowie die Massenorganisationen. Nach dem Muster des Kadersystems der Sowjetunion wurde seit 1950 auch in der DDR ein Nomenklaturkadersystem eingerichtet, die Kaderpolitik wurde 1977 mittels ZK-Beschlusses zur „erstrangigen politischen Aufgabe“ erklärt. Sowohl auf zentraler staatliche Ebene (Staatsapparat, Volkskammer, Ministerien und zentrale Institutionen, Zentralräte der Massenorganisationen und Verbände) als auch auf zentraler Parteiebene (ZK der SED) gab es Kadernomenklaturen; entsprechende Strukturen bestanden sowohl auf der Ebene der Bezirke als auch auf darunter liegenden Ebenen, wo sie sich bis in Räte der Kreise, Städte und Gemeinden, in die Betriebe und Grundorganisationen bzw. in die entsprechenden Partei- und Organisationsebene fortsetzten. Diese Kadernomenklaturen wurden in bestimmten Zeitabständen bedarfsgerecht überarbeitet; sie unterlagen der Geheimhaltung, waren in öffentlich zugänglicher Literatur nicht erwähnt und bildeten ein nach den Prinzipien des „demokratischen Zentralismus“ geordnetes hierarchisches System.

Die Nomenklaturkader bildeten das Rückgrat des SED-Staates. Sie waren als langfristig über Kaderprogramme aufgebaute Führungskräfte verantwortlich für die Umsetzung der Beschlüsse des Nationalen Verteidigungsrates, des ZK der SED, des Politbüros und des Ministerrates. Die Kontrollnomenklaturkader sicherten ebenfalls die Herrschaft des Staates über die Stellvertreterebene in allen Bereichen des Staates. Während beispielsweise die Direktoren der Stadtbezirksgerichte in Berlin Nomenklaturkader des Sekretariats der SED-Kreisleitung Berlin-Mitte und zugleich Kontrollnomenklaturkader der Abteilung für Staats- und Rechtsfragen des Sekretariats der SED-Bezirksleitung Berlin waren, waren alle Richter der Stadtbezirksgerichte Kontrollnomenklaturkader der SED-Kreisleitung in Berlin-Mitte. Freilich waren auch die Volkskammerabgeordneten und Reservekandidaten, auch diejenigen der Blockparteien und Massenorganisationen, Nomenklaturkader. Vorsitzender oder Volkskammerabgeordneter einer Blockpartei konnte daher nur werden, wer zuvor auf Vorschlag der Abteilung „Befreundete Parteien“ des ZK der SED mit Einverständnis des Sekretärs für Agitation und Propaganda (zuletzt Politbüromitglied Joachim Herrmann) vom Politbüro bestätigt worden war. Entsprechendes galt für die Bezirks- und Kreisebene.

Die Karriere der Nomenklaturkader stand unter ständiger Kontrolle der SED und war systematisch geplant. Jeder Aufstieg in höhere, leitende und verantwortliche Positionen in der DDR war an politisch-ideologische, fachliche und sicherheitspolitische Anforderungen gebunden. In deren Mittelpunkt standen die unbedingte Treue zur „Partei der Arbeiterklasse“, der Stolz auf die Errungenschaften des Sozialismus, die Förderung der sozialistischen Bewußtseins-

bildung der Massen sowie politische und fachliche Kenntnisse. Die Kaderlaufbahn wurde mit den systematisch ausgewählten Nachwuchskadern im Alter von i. d. R. bis zu 30 Jahren gemeinsam geplant und in einer Nachwuchskadervereinbarung niedergelegt; die Schulung und Ausbildung führte systematisch über Parteischulen bzw. -hochschulen an die Leitungsaufgaben heran. Dadurch war es möglich, zukünftige Führungskräfte über einen langen Zeitraum zu beobachten und zu beurteilen. Zugleich war sichergestellt, daß die Kader in allen Funktionen stets die Interessen der SED und des Staates durchsetzten (s. auch B.III.1.2.2.). Für Fehler und Versäumnisse, die in diesem System nicht unentdeckt bleiben konnten, hatten sie sich zu rechtfertigen. Kaderfragen wurden als Klassen- und Machtfragen angesehen; das schloß die unbedingte Bereitschaft der Nomenklaturkader zur Zusammenarbeit mit dem MfS ein. Das MfS überprüfte zur Vorbereitung kaderpolitischer Entscheidungen seinerseits die Verlässlichkeit der Nomenklaturkader ständig. Diese Erfordernisse und Verfahrensweisen waren jedem, der in der DDR eine Nomenklaturkaderposition innehatte, im einzelnen bekannt. Deren unbedingte Akzeptanz war die durch Staat und Parteiorgane ständig überprüfte Voraussetzung der eingeschlagenen Kaderlaufbahn. Im Gegenzug wurden den Nomenklaturkadern Privilegien u. a. bei der medizinischen Versorgung und der Versorgung mit Wohnraum zuteil.

Zu der Anzahl von Nomenklaturkadern in der DDR liegen inzwischen seriöse Schätzungen vor, die auf aufgefundenen Kadernomenklaturordnungen unter Berücksichtigung von Doppel- und Mehrfachfunktionen sowie den Zahlen über Kader-Weiterbildungsmaßnahmen beruhen. Demnach hat es Ende der achtziger Jahre ca. 339.000 Nomenklaturkader gegeben. Das entspricht dem Verhältnis von einem Nomenklaturkader zu 50 Einwohnern der DDR. Diese erhebliche Dimension läßt den alles beherrschenden Einfluß der SED-Diktatur auf die Gesellschaft der DDR deutlich werden und legt neben einer Neubewertung der Machtinstrumente der SED-Diktatur zukünftige breit angelegte Forschungen zum Verbleib der Nomenklaturkader nahe.

2.5.2 Erkenntnisse zum Verbleib ehemaliger Nomenklaturkader, insbesondere in der Verwaltung der Länder

Über den Verbleib der ca. 339.000 ehemaligen Nomenklaturkader und ihre heutige soziale Stellung liegen bislang noch keine umfassenden wissenschaftlichen Untersuchungen vor. Zwar ist ansatzweise die Frage des Elitenwechsels in den neuen Ländern behandelt worden. Empirisches Material fehlt jedoch vielfach noch. Eine breite wissenschaftliche Auswertung des vorhandenen Grundlagenwissens über das Kadersystem steht noch aus.

Die Enquete-Kommission ist der Frage nachgegangen, ob und in welchem Maße heute ehemalige Nomenklaturkader in der öffentlichen Verwaltung verantwortliche Positionen bekleiden und ob es Anlaß zu der Befürchtung gibt, die Aufgaben des Staates gegenüber den Bürgern würden deshalb nicht un-

parteiisch wahrgenommen. In diesem Zusammenhang sind annähernd alle Landesbehörden Sachsen-Anhalts darauf untersucht worden, ob im Dezember 1997 dort noch frühere hauptamtliche Nomenklaturkader (beschränkt auf 75 bedeutsame Nomenklaturkaderpositionen aus dem Partei- und Staatsapparat einschließlich der Bereiche Wirtschaft, Polizei, Bildung und Justiz) in mit Entscheidungskompetenz versehenen Positionen (Sachbearbeiter/Referent/ Referatsleiter bzw. Dezernent/Dezernatsleiter, Abteilungsleiter o. ä. sowie Lehrer-Gehaltsgruppen ab BAT IV-O/A 11 BBesO-O aufwärts) beschäftigt waren. Von 7.750 Beschäftigten in der Landesverwaltung (ohne nachgeordneten Kultusbereich und Polizei) stammen 5.417 aus der ehemaligen DDR (69,89 Prozent), von den 25.500 Beschäftigten im nachgeordneten Kultusbereich (davon 25.000 Lehrer) stammen 20.400 aus der ehemaligen DDR (ca. 80 Prozent). Deren Personalakten wurden unter Berücksichtigung der Datenschutzbestimmungen durch die Landesregierung auf die o. g. Fragestellung hin durchgesehen.

Es hat sich herausgestellt, daß von den 888 in Frage kommenden Bediensteten der obersten Landesbehörden 4,7 Prozent ehemals Nomenklaturkaderfunktionen bekleidet hatten, in den nachgeordneten Behörden (ohne die Kultusverwaltung) von 4.529 Bediensteten weniger als 2,5 Prozent. Der Anteil ehemaliger Nomenklaturkader im nachgeordneten Bereich des Kultusministeriums (einschließlich Lehrerschaft 20.200 Bedienstete) ist kleiner als 0,1 Prozent. In der Landespolizei befinden sich unter 1.199 in Frage kommenden Beschäftigten 42 ehemalige Nomenklaturkader (3,5 Prozent).

Auffällig ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis der Untersuchung der drei Regierungspräsidien (Mittelbehörden): Während die Regierungspräsidien Magdeburg und Halle in der Aufbauphase 1990/91 ihr Personal im wesentlichen aus den an beiden Orten in Abwicklung befindlichen Räten der Bezirke rekrutierten, konnte das Regierungspräsidium Dessau, an dessen Sitz sich keine abzuwickelnde DDR-Bezirksverwaltung befand, sein Personal in hohem Maße durch öffentliche Ausschreibungen werben: Trotz dieser unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen finden sich heute sowohl in Dessau als auch in Halle keine ehemaligen Nomenklaturkader in den untersuchten Positionen, das Ergebnis für Magdeburg (bei 48 in Betracht kommenden Bediensteten) lautet < 5. Daran zeigt sich die Wirksamkeit einer konsequenten Überprüfungspraxis bei der Einstellung von Personal. Zugleich wird deutlich, daß die zahlreichen Nomenklaturkader, die bis 1989 in Magdeburg und Halle tätig waren, sich entweder außerhalb des öffentlichen Dienstes berufliche Wege in die gesamtdeutsche Zukunft gesucht oder von der mit dem Einigungsvertrag eingeräumten Möglichkeit des vorgezogenen Ruhestandes Gebrauch gemacht haben.

Aufschlußreich ist auch die Herkunft der heute noch in den obersten Landesbehörden beschäftigten ehemaligen Kader: Von ihnen waren 10,8 Prozent vormals im Parteiapparat tätig, während 86,5 Prozent im Staatsapparat, also in Wirtschaft, Bildung, Justiz, Polizei o. ä. Leitungsfunktionen innehatten. 60–80 Prozent waren zuvor Nomenklaturkader der Bezirksleitung, 20–40 Prozent wa-

ren Nomenklaturkader des ZK. Heute arbeiten 27 Prozent von ihnen als Sachbearbeiter, 37,8 Prozent als Referenten, 29,7 Prozent als Referatsleiter und 5,4 Prozent als Abteilungsleiter. In den nachgeordneten Behörden (ohne den Kultusbereich) stammen 85,4 Prozent der noch beschäftigten ehemaligen Nomenklaturkader aus dem früheren Staatsapparat, heute sind 40 Prozent von ihnen als Sachbearbeiter, 22 Prozent als Dezernenten, jeweils 8,2 Prozent als Dezernatsleiter oder Leiter von Polizeibehörden und 5,5 Prozent als Abteilungsleiter eingesetzt. Weniger als 18 Prozent dieser Kader ist heute ein Richteramt übertragen.

Zahlreiche Hinweise von Bürgern und die öffentliche Berichterstattung der Medien über Einzelfälle legen die Vermutung nahe, daß in den Kommunalverwaltungen noch heute zahlreiche ehemalige Nomenklaturkader in verantwortlichen Positionen tätig sind. Nicht selten wird behauptet, deren Entscheidungen begünstigten alte Seilschaften und benachteiligten erneut und gezielt die Opfer des SED-Regimes.

Die Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz) über eine eigene Personalhoheit. Abhängig von der Zusammensetzung der Räte und Kreistage ist gerade in der Anfangsphase im Jahr 1990 die Übernahme von Personal – eine Abwicklung der kommunalen Verwaltungen kam nicht in Betracht – sehr unterschiedlich gehandhabt worden. Auch dort haben zunächst nur wenige auswärtige Bewerbungen vorgelegen. Deshalb mag ein Rückgriff auf vorhandenes Personal oft naheliegend gewesen sein.

Die der Enquete-Kommission vorliegenden Erkenntnisse über den Verbleib ehemaliger Nomenklaturkader des Rates der Stadt Rostock bestätigen dies. Dort gab es im Jahr 1989 allein 250 Nomenklaturkaderpositionen. Noch heute sind dort ehemalige Nomenklaturkader in der Verwaltung beschäftigt und bekleiden auch verschiedene mit Entscheidungsbefugnissen verbundene Positionen, etwa solche des Abteilungsleiters oder Amtsleiters. Sie versehen ihren Dienst u. a. auch im Umwelt-, Sozial-, Jugend- und Schulbereich.

Die Enquete-Kommission begegnet dem Einsatz ehemaliger Nomenklaturkader in verantwortlichen Positionen der kommunalen Verwaltung mit Skepsis, denn dort werden zahlreiche Landesaufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen; beispielsweise in den Ämtern für offene Vermögensfragen und für Rehabilitation und Wiedergutmachung. Die Bürger begegnen, wenn sie die Verwaltung aufsuchen, um etwa eine Baugenehmigung oder Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz zu beantragen oder um Unterstützung bei der Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu erhalten, den Verwaltungsmitarbeitern und erkennen in Einzelfällen solche wieder, die ihnen bereits früher als Regimeträger bekannt waren. Wenn diese in Vermögens-, Rehabilitierungs- oder Sozialhilfeangelegenheiten die Bürger beraten und – ggf. ablehnende – Bescheide fertigen, ist das Ressentiment und ein Mißtrauen mancher Bürger gegenüber der Verwaltung verständlich. In Einzelfällen kann es sogar begründet sein.

Neuere Erkenntnisse weisen auf eine erhebliche Verstrickung der DVP mit dem MfS hin, die sich in den DVP-Nomenklaturkadern personifiziert. Die DVP hat sowohl bei der Verhinderung ungesetzlicher Grenzübertritte als auch bei der Überwachung der Transitwege und den Vorbereitungen zur Zerschlagung von Demonstrationen sowie einer Internierung von Systemgegnern im Herbst 1989 einen unterschätzten Anteil an dem staatlichen Wirken, das bislang nur dem MfS zugerechnet wurde. Ihr Einfluß auf den staatlichen Machtapparat war erheblich. In einigen Ländern sind zahlreiche Nomenklaturkader der DVP in den Polizeidienst übernommen worden und nehmen heute zum Teil wieder solche Aufgaben wahr, die ihnen bereits vor 1990 übertragen waren. Der erneute Einsatz früher im Arbeitsgebiet K I tätiger Offiziere in sicherheitsempfindlichen kriminalpolizeilichen Bereichen wie dem des Staatsschutzes, aber auch die Übertragung von Leitungsfunktionen bei der Schutzpolizei oder im Verkehrsdienst, muß daher im Hinblick auf die Wiedergewinnung des Vertrauens der Bevölkerung in die Landespolizeien Bedenken begeben und wird nach Einschätzung der Enquete-Kommission einen nachvollziehbaren Elitenwechsel in dem Bereich staatlicher Eingriffsverwaltung, der für alle Bürger sichtbar ist, erschweren.

2.5.3 Schlußfolgerungen

Die von früheren Systemträgern und ehemaligen Nomenklaturkadern immer wieder behauptete Diskriminierung hat in bezug auf den öffentlichen Dienst nicht stattgefunden. Der Zugang zu öffentlichen Ämtern war ihnen nicht grundsätzlich verwehrt. Zu beachten ist, daß sich die eigentliche Elite der DDR-Bevölkerung nicht nur aus Nomenklaturkadern zusammensetzte; auch zahlreiche befähigte Personen, denen durch die SED-Diktatur der berufliche Aufstieg verwehrt worden war, müssen dazu gezählt werden. Wenn heute die verantwortlichen Positionen in der öffentlichen Verwaltung gleichermaßen mit aus den alten und aus den neuen Bundesländern stammenden Personen besetzt sind, so wird daran auch deutlich, daß in den neuen Ländern ein Elitentausch stattgefunden hat.

Die insgesamt kleine Zahl ehemaliger Nomenklaturkader im öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt erklärt sich vornehmlich dadurch, daß ein großer Teil ehemaliger Regimeträger sich gar nicht um eine Übernahme beworben hat. Zahlreiche hauptamtliche Nomenklaturkader hatten bereits im Herbst 1989 ihr Tätigkeitsfeld gewechselt. Einige bemühten sich im Jahr 1990 um eine erneute Einstellung in die Landesbehörden, waren jedoch mangels Befähigung oder persönlicher Eignung für eine Übernahme in den öffentlichen Dienst ungeeignet. Auch in diesem Zusammenhang hat sich die „Warteschleifenlösung“ des Einigungsvertrages als ein geeignetes Mittel zur sachgerechten Personalauswahl erwiesen. Eine nicht geringe Zahl derjenigen Nomenklaturkader, die in Staatsbehörden der DDR vorgefunden wurden, machte schließlich von der Möglichkeit eines vorgezogenen Eintritts in den Ruhestand Gebrauch.

Mit den ehemaligen leitenden Funktionären ist – angesichts ihrer Rolle in dem menschenfeindlichen SED-Regime – fair umgegangen worden. Sie werden, soweit sie Rentempfänger sind, nach dem Anwartschafts- und Anspruchsüberführungsgesetz (AAÜG und AAÜG-ÄndG in der Fassung vom 14. 11. 1996, BGBl. I S. 1674) durch die Solidargemeinschaft der Rentenversicherten angemessen versorgt. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Begrenzung des für die Rentenberechnung maßgeblichen Einkommens für hauptamtliche Mitarbeiter des MfS und die im System der DDR besonders privilegierten Systemträger ist berechtigt, weil die damals unrechtmäßig angemaßte Führungstätigkeit heute nicht uneingeschränkt als grundrechtlich geschützte Position reklamiert werden kann.

Die pauschale Behauptung, die ehemaligen Nomenklaturkader seien heute die „Gewinner der Einheit“, läßt sich zumindest im Hinblick auf die Erlangung verantwortlicher Positionen im Landesdienst Sachsen-Anhalts keineswegs aufrecht erhalten. Ihr Anteil in den untersuchten Landesbehörden ist vielmehr bemerkenswert gering. Die Praxis der Übernahme von Personal in den Landesdienst war trotz sehr ähnlicher Vorgaben – wie dargelegt – in den neuen Ländern uneinheitlich. Deshalb können aus dem Ergebnis der Untersuchung der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Situation in den Verwaltungen der anderen neuen Länder gezogen werden. Allerdings gibt es auch keine Indizien, die den Schluß auf eine sehr viel weitgehendere Übernahme ehemaliger Kader in Landesbehörden anderer Länder nahelegen. Dies bedingt weitere Untersuchungen, die seitens der Länder vorgenommen werden sollten.

Der Elitenwechsel im öffentlichen Dienst im Hinblick auf den Austausch von Nomenklaturkadern gegen unbelastetes und verfassungstreues Personal, das ein Vertrauen der Bevölkerung rechtfertigt, scheint in den Länderverwaltungen gelungen zu sein. Die Verleihung herausgehobener Ämter an ehemalige Nomenklaturkader in Einzelfällen, insbesondere im Bereich der Landespolizeien, sollte jedoch Anlaß zu sorgfältiger Dienstaufsicht sein.

Die Erkenntnisse über den Verbleib der Nomenklaturkader des Rates der Stadt Rostock können auf empirisch gesicherter Grundlage nicht mit Geltung für alle Kommunen verallgemeinert werden; dazu waren die Vorgaben der Räte und Kreistage zu unterschiedlich. Zusammen mit den der Enquete-Kommission und ihren Mitgliedern bekannten Beschwerden von Bürgern muß aber davon ausgegangen werden, daß die Übernahmequote früherer Nomenklaturkader der Räte der Kreise und der Städte in die heutigen Kommunalverwaltungen mancherorts ungleich höher waren als im Landesdienst, obgleich dem kommunalen Amtsleiter in der Regel umfänglichere Entscheidungskompetenzen zugestanden und weniger Kontrolle auferlegt ist als einem Sachbearbeiter oder Referenten in einer obersten Landesbehörde. Allein die Übertragung exponierter Positionen in der Kommunalverwaltung kann den Bürgern gegenüber den bösen Schein der Fortsetzung alter Machtstrukturen erwecken. Insoweit ist der Elitenwechsel im kommunalen Bereich in unterschiedlicher Weise bewältigt

worden, insgesamt jedoch noch keineswegs abgeschlossen. Sein Fortgang unterliegt jedoch im Rahmen der Selbstverwaltung in hohem Maße der Mitbestimmung der Bürger.

Generalisierende Aussagen zum Verbleib der früheren Führungselite des SED-Staates können allein auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung des öffentlichen Dienstes nur eines Landes nicht getroffen werden. Hinweise (insbesondere die Statistik der Berliner StA II zur vereinigungsbedingten Wirtschaftskriminalität zum 31. Januar 1998: 1234 Eingänge/147 Anklagen) legen zwar den Schluß nahe, daß es seit der Währungsunion im Jahr 1990 zu zahlreichen Firmenneugründungen unter Beteiligung auch von ehemaligen Nomenklaturkadern gekommen ist, daß „Ost-West-Seilschaften“ unter Ausnutzung von Kenntnissen und „guten Beziehungen“, aber auch bestehender Gesetzeslücken, die Überbleibsel der Kadernomenklatur gewinnbringend eingesetzt haben. Vieles liegt hier noch im Dunkelfeld einer sich verstärkenden organisierten Kriminalität und Wirtschaftskriminalität. Auch in institutionell geförderten Einrichtungen können ehemalige Nomenklaturkader verblieben sein. Dies ist jedoch bislang für konkrete Einzelfälle nicht hinreichend belegt. Einzelne frühere Nomenklaturkader des Rates der Stadt Rostock sind heute unternehmerisch oder freiberuflich tätig. Eine rechtmäßig ausgeübte Tätigkeit dieses Personenkreises wird unbeschadet früherer Systemträgerschaft durch Artikel 12 Abs. 1 und ggf. auch durch Artikel 14 des Grundgesetzes (Schutz der Berufsfreiheit bzw. des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes) geschützt und kann bzw. soll seitens des Staates auch früheren Funktionären nicht verwehrt werden. Im Zuge des gesamtgesellschaftlichen Aufarbeitungsprozesses wäre eine zeitgeschichtlich-sozialwissenschaftliche Untersuchung des Verbleibs der immens großen Gruppe ehemaliger Nomenklaturkader gleichwohl angebracht.

2.6 Bilanz des personellen Transformationsprozesses

Die Regelungen des Einigungsvertrages zur Abwicklung von Einrichtungen und zur Kündigung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Beitrittsgebiet haben trotz einiger Unbestimmtheiten und Unvollständigkeiten die strukturelle und personelle Erneuerung der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.

2.6.1 Die Schaffung eines echten Sonderrechts durch den Einigungsvertrag für den öffentlichen Dienst hat sich rückblickend als nicht erforderlich erwiesen, vielmehr war das um die Tatbestände des Einigungsvertrages ergänzte Bundesrecht zur Regelung der zukünftigen Rechts- und Arbeitsverhältnisse ausreichend. Insbesondere hätte die vollständig andere Regelung des arbeitsrechtlichen Komplexes im Einigungsvertrag keinesfalls schneller zu einer einheitlichen Handhabung durch die Verwaltungen und zur raschen Herausbildung einer Rechtssicherheit geführt.

2.6.2 Die Übernahme vorhandenen Personals im Wege der Einzelfallprüfung war die einzig mögliche Lösung. Die bundeseinheitlichen Kriterien dazu sind durch obergerichtliche Entscheidungen geklärt. Eine Gesetzgebung, die allen Einzelfällen in dem komplizierten gesellschaftlichen Spannungsfeld zwischen Opfern und Tätern gerecht wird, ist nicht denkbar. Eine ausdrückliche Aufnahme auch der herausgehobenen Nomenklaturkader-Positionen der SED-Diktatur in die Tatbestandsmerkmale der außerordentlichen Kündigung des Einigungsvertrages wäre rückblickend betrachtet ebenso hilfreich gewesen wie die gesetzgeberische Klarstellung, daß diese Tatbestandsmerkmale absolute Kündigungsgründe sind.

2.6.3 Anlaß zu Zweifeln an der Überprüfungspraxis im Hinblick auf eine weitgehende Gleichbehandlung der Betroffenen und die Herstellung eines Rechtsfriedens gibt die höchst unterschiedliche Vorgehensweise verschiedener Ressorts und Behörden. Unbefriedigend bleibt aus heutiger Sicht, daß nicht durchgängig Auskünfte des BStU eingeholt wurden und die Bewertungsmaßstäbe im Laufe der Zeit aufweichten. Das ist mit dem vom Gesetzgeber vorgegeben Ziel der Erneuerung des öffentlichen Dienstes auch fast acht Jahre nach dem Ende der SED-Diktatur nicht vereinbar. Die Umsetzung der grundsätzlichen Entscheidung des Gesetzgebers, mit dem MfS verstrickten oder ehemals systemtragenden Personen einen Zugang zum öffentlichen Dienst des demokratischen Rechtsstaats zu verwehren, wurde nicht immer konsequent vollzogen. Das Ansehen des Rechtsstaats wird durch den Fortbestand mancher Seilschaften in Behörden geschwächt. Unter dem noch nicht gänzlich überzeugend vollzogenen Wandel der Lehrerschaft in den neuen Ländern müssen kollektiv nicht nur deren Angehörige, sondern alle Repräsentanten in der öffentlichen Verwaltung leiden. Das wäre vermeidbar gewesen, denn die erforderlichen Kenntnisse der Strukturen des Staats- und Parteiapparates der SED-Diktatur waren schon 1990 in einem Maße vorhanden, das manche Übernahme, Einstellung oder Verbeamtung hätte verhindern können. Sie wurden lediglich nicht genutzt. Heute noch könnten eine konsequente Dienstaufsicht und der vermehrte Einsatz unbelasteten Personals Abhilfe schaffen. In den kommunalen Gebietskörperschaften können die Bürger darauf über ihre Vertretungskörperschaften selbst Einfluß nehmen und den Prozeß beschleunigen. Das bürgerschaftliche Engagement und die Zivilcourage, die sich in der Wahrnehmung eigener Rechte ausdrückt, sind in den neuen Ländern noch nicht hinreichend ausgeprägt, die zum Teil sehr lange Verfahrensdauer bei Behörden und Gerichten läßt viele Bürger an der tatsächlichen Möglichkeit zur Durchsetzung eigener Rechte zweifeln. Diese Hindernisse erscheinen allerdings keineswegs unüberwindlich. Die Folgen solcher Versäumnisse werden noch heute von vielen Bürgern insbesondere in den neuen Ländern als Gerechtigkeitslücken wahrgenommen. Ein Rechtsfrieden konnte daher noch nicht eintreten.

2.6.4 Demnach ist angesichts der historisch-singulären Situation und des enormen Umfangs der Aufgabe personeller Erneuerung – bilanzierend betrachtet – die Umwandlung des Apparates der SED-Diktatur in eine demokratische Verwaltung in den neuen Ländern, die zunächst auf keinerlei eingefah-

rene Verwaltungsstrukturen und Infrastrukturen zurückgreifen konnten, erstaunlich gut gelungen. Auch das Sonderkündigungsrecht und die Warteschleifenregelung des Einigungsvertrages haben – generalisierend betrachtet – schon nach kurzer Zeit die Ergebnisse geliefert, die der Gesetzgeber gewünscht hatte:

- der Aufbau von Verwaltung und Justiz in den neuen Ländern ist strukturell und personell abgeschlossen,
- das Berufsbeamtentum ist in den neuen Ländern verankert,
- der zu hohe Personalbestand in den Behörden ist beseitigt,
- zahlreiche ungeeignete Beschäftigte sind entlassen worden.

Das Ziel einer Akzeptanz des Rechtsstaats und seiner Repräsentanten in Verwaltung und Justiz durch die Bürger konnte freilich noch nicht vollständig erreicht werden.

2.6.5 Der Rechtsstaat hat mit den Mitteln der Gesetzgebung, der Exekutive und der Rechtsprechung in wenigen Jahren einen Systemwechsel bewältigt, ohne dabei die von der Verfassung garantierten Rechte seiner Bürger zu verletzen. Allein mit den Mitteln der Gesetzgebung und dem Korrektiv der rechtssprechenden Gewalt ist ein funktionierendes Staatswesen jedoch nicht zu erreichen. Etwaige Defizite gesamtgesellschaftlicher Aufarbeitung kann und darf die justitielle Aufarbeitung weder ersetzen noch nachholen. Es bleibt daher Aufgabe der gesamten Gesellschaft, sich mit den festgestellten Defiziten dieses Prozesses auseinanderzusetzen und Verpflichtung des Staates, die Akzeptanz der Verwaltung in der Zukunft zu sichern.

2.7 Handlungsempfehlungen

- Es ist geboten, auch in den kommenden Jahren im Rahmen der Dienstaufsicht Bitten und Beschwerden der Bevölkerung über Seilschaften und Benachteiligungen von Antragstellern nachzugehen und innerbehördlich die personalrechtlichen Handlungsspielräume auszuschöpfen, um den Bürgern mit Repräsentanten gegenüberzutreten, die rechtsstaatliches Handeln glaubwürdig vermitteln.
- Die Verfahrensdauer bei Behörden und Gerichten muß spürbar verkürzt werden, um die tatsächliche Durchsetzbarkeit von Ansprüchen glaubhaft zu vermitteln. Nur so läßt sich das Selbstbewußtsein der Menschen stärken, das ein funktionierendes Staatswesen garantiert.
- Die unterschiedliche Besoldung von Zeit- und Berufssoldaten der Bundeswehr ist – anders als die Besoldungspraxis hinsichtlich anderer Beschäftigter des öffentlichen Dienstes – weder den Betroffenen vermittelbar noch leuchtet diese Praxis der Enquete-Kommission ein. Von Soldaten wird eine hohe Mobilität erwartet, häufige Versetzungen und Abordnungen sind die Regel und prägen deren Berufsbild ebenso wie Auslandsverwendungen und

- einsätze, so daß eine Zuordnung zu den neuen oder alten Bundesländern im Besoldungsrecht für die Zeit- und Berufssoldaten zukünftig entfallen sollte.
- Im Bereich der Elitenforschung liegen empirisch gesicherte Erkenntnisse zum Verbleib von ca. 339.000 ehemaligen Nomenklaturkadern bislang kaum vor. Es empfiehlt sich, sowohl Forschungsprojekte über die Entstehung der Verwaltungen in den neuen Ländern und die Praxis der Übernahme dieses Personenkreises zu initiieren und zu unterstützen als auch nach dem Verbleib und der heutigen sozialen Stellung derjenigen Funktionäre zu fragen, die sich um eine Übernahme in den öffentlichen Dienst nicht bemüht haben. Der Deutsche Bundestag und die Landtage der neuen Länder sollten darüber hinaus den an sie gerichteten Hinweisen und Beschwerden aus der Bevölkerung auf neu entstandene Beziehungsgeflechte und „Seilschaften“ ehemaliger Nomenklaturkader zum Nachteil der Allgemeinheit oder einzelner intensiv nachgehen.

3. Leistungsfähigkeit der rechtsstaatlichen Ordnung bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur, rechtsvergleichende Betrachtungen und Schlußfolgerungen für den Aufarbeitungsprozeß in Deutschland

Der Wandel von einer Diktatur zur rechtsstaatlichen Ordnung, der mit der deutschen Vereinigung einherging, wurde von den Bürgern der neuen Länder mit großen Hoffnungen und weitreichenden Gerechtigkeitserwartungen begleitet. Der Gesetzgeber hatte die Aufgabe, mit der grundgesetzlichen Ordnung und dem vom Einigungsvertrag vorgegebenen Instrumentarium eine sozialistische Gesellschafts- und Rechtsordnung in rechtsstaatliche Strukturen zu transformieren. Die Menschen in den neuen Ländern mußten aber auch die für sie neue Rechtsordnung und das Rechtsleben verinnerlichen, Vertrauen gewinnen und sich darin zurechtfinden. Von der im Aufbau befindlichen Justiz wurden schnelle Entscheidungen und die zügige Herstellung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit verlangt. Die Arbeit des Gesetzgebers und die Entscheidungsfindung der Gerichte ist von vielfältigen Erwartungen, gegenläufigen Belangen und kontroversen Debatten begleitet worden.

Die Enquete-Kommission ist der Frage nachgegangen, inwieweit ein Rechtsfrieden hergestellt werden konnte und hat dazu das Verfassungsrecht, das Verwaltungsrecht, das Zivilrecht und das Arbeitsrecht als die wesentlichen Arbeitsfelder der justitiellen Aufarbeitung untersucht. In einem Vergleich der Aufarbeitung der NS-Diktatur in der Bundesrepublik Deutschland und derjenigen der SED-Diktatur sowie mit rechtsvergleichenden Betrachtungen der Aufarbeitung von Diktaturen in den Staaten Mittel- und Osteuropas hat sie zukünftige Aspekte justitieller Aufarbeitung erörtert.