

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 Landesbeamtensrechts 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.