

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 beigegeben, 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