

**Nr.27**

**Hans-Ulrich Derlien**

**REGIMEWECHEL UND PERSONALPOLITIK -  
BEOBACHTUNGEN ZUR POLITISCHEN SÄUBERUNG  
UND ZUR INTEGRATION DER STAATSFUNKTIONÄRE DER DDR  
IN DAS BERUFSBEAMTENTUM**

**Juni 1991**

**Copyright by Derlien**

**ISBN 3-927405-27-2**

**ISSN 0935-073X**

## Inhalt

Vorwort	2
Zusammenfassung in Thesen	3
I. Regimewechsel und Personalpolitik aus der Sicht der Elite- und der Bürokratietheorie	8
II. Regimewechsel und Elite-Fluktuation	15
1. Zirkulation der politischen Elite	17
1.1 Personalfluktuation in der Endphase der DDR	17
1.2 Politische Repräsentanz der DDR-Elite nach der Wiedervereinigung	23
1.3 Verwaltungserfahrung und Bürokratiekontrolle	28
2. Kontinuität in der höheren Beamtenschaft	30
2.1 Kontinuität 1918 und Gleichschaltung 1933	31
2.2 Entnazifizierung	33
2.3 Personelle Kontinuität nach 1949	36
III. Kaderverwaltung als Transformationshindernis	39
1. Typus der Kaderverwaltung	39
2. Politisierte Inkompetenz	42
3. Probleme der Professionalisierung	47
IV. Schließung des Elite-Vakuums durch Personal-Import	51
1. Import von Politikern	52
2. Gewinnung von Beamten und Richtern	54
V. Phasen der politischen Säuberung der Bürokratie	61
1. Säuberung und Absicherung in der Endphase der DDR	62
2. Säuberung seit Oktober 1990	70
2.1 Organisatorische Veränderungen und Kontinuität	72
2.2 Entlassung und Wartestand	74
3. Überlebensstrategien	77
4. Bürokratischer Widerstand?	84
5. Nachträgliche Enthüllung von Mandatsträgern	86
VI. Probleme des Instrumentariums und der Implementation	91
1. Ambiguität der Säuberungskriterien	91
2. Probleme der Sachverhaltsermittlung	95
3. Überprüfung in Gremien	97
4. Situation der Dienstvorgesehenen	101
5. Bewährungsmodell	102
VII. Ungleichgewicht von Professionalisierung und Säuberung?	104
Literaturverzeichnis	108

## Vorwort

Eine erste Anregung zur Behandlung der Problematik erhielt ich bei der Ausarbeitung eines Beitrages über die Regierungswechsel 1969 und 1982 zum Symposium "40 Jahre Bundesrepublik" im Juni 1990 an der FU Berlin, für das infolge des sich im Februar 1990 abzeichnenden Untergangs der DDR angeregt worden war, die Betrachtung auf Fragen der Wiedervereinigung zu erstrecken. Ein Vortrag in Princeton im Oktober 1990 gab Anlaß, die Thematik zu vertiefen. Die Initiative der Sektion "Staatslehre und politische Verwaltung" der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft, sich in Jena im November 1990 mit veraltungspolitischen Konsequenzen der Wiedervereinigung zu befassen, veranlaßte mich, Thesen unter dem Obertitel vorzutragen; dem schloß sich auf einer weiteren Sitzung der Sektion in Verbindung mit dem 13. Konstanzer Verwaltungsseminar im April 1991 ein Referat unter dem Titel "Professionalisierung und Säuberung" an, das in dem von Wolfgang Seibel vorbereiteten Tagungsband enthalten sein wird. Ausschnitte hieraus sowie aus dem Berliner Beitrag, der 1991 in einem Sonderheft des "Leviathan" erscheinen soll, wurden in die hier vorgelegte breitere Abhandlung übernommen.

Die aktuellen empirischen Befunde entstammen im wesentlichen einer systematischen Auswertung der Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) und in geringerem Umfang dem Fränkischen Tag (FT), meiner Bamberger Lokalzeitung, die bis Ende Juni 1991 durchgesehen wurden. Angesichts des Fortgangs der personellen und personalpolitischen Entwicklung haben die folgenden Beobachtungen naturgemäß vorläufigen Charakter; für den Vergleich mit früheren Regimewechseln in der jüngeren deutschen Geschichte und für das elite- und bürokratiethoretische Anliegen scheinen sie mir jedoch schon jetzt zur Diskussion vorzeigbar zu sein.

## ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN

1. Während bei Regimewechseln die alte politische Elite mit dem bekämpften Regime gleichgesetzt und daher abgesetzt oder sonstwie ausgeschaltet wird, arbeitet das Verwaltungspersonal in der Regel weiter. Der Zirkulation der politischen Elite steht in der Regel die personelle Kontinuität der Administration gegenüber. Dies lehren Eliteforschung und Bürokratietheorie.

1.1 Je nach Identifikation mit dem ancien régime und seiner politischen Führungsschicht wird die Bürokratie nur an der Spitze der Hierarchie personell gesäubert, um den Apparat unter politische Kontrolle zu bringen und an einer politischen Verselbständigung zu hindern.

1.2 Denn dem Umfang der Säuberung sind Grenzen gesetzt, will man das Fachwissen und die Leistungsfähigkeit moderner Bürokratien nicht durch entprofessionalisierend wirkende Einführung eines Wahl- oder Laienbeamtentums opfern. Das damit gegebene Dilemma reflektiert Max Webers theoretische Einsicht, daß die Basis des Überdauerns der Bürokratie ihre auf spezialisiertem Fachverstand beruhende funktionale Unentbehrlichkeit für die Gesellschaft ist; eben daher ist es einerseits so essentiell, sie politisch unter Kontrolle zu halten und ihre Loyalität zu sichern, aber daher ist es andererseits auch gleichermaßen schwierig, dieses Ziel nach Regimewechseln zu erreichen.

1.3 Das Ausmaß der politischen Säuberung der Bürokratie bei Aufrechterhaltung ihrer Funktionstüchtigkeit hängt von drei Randbedingungen ab. Normalerweise gibt es zwar keine administrationsinterne Gegenelite, die man in Spitzenpositionen befördern könnte; gelegentlich ist jedoch ein externes Elitereservoir verfügbar, und manchmal wird eine politische Gegenbürokratie der zur Herrschaft gelangten Partei oder der Besatzungsmacht etabliert. Ob die politische Kontrolle der Bürokratie nach Regimewechseln gelingt, hängt auch davon ab, in welchem Umfang die neue politische Elite selbst über Verwaltungserfahrung verfügt.

2. Das Ausmaß der Zirkulation in der politischen Elite ist abhängig von der Fortexistenz des Parteiensystems des ancien régime und der Möglichkeit der Formierung einer systemkritischen Gegenelite im alten System; Kontinuität des alten Parteiensystems begünstigt bei Systemtransformationen zunächst die Zirkulation innerhalb der systemkonformen Elite; Liberalität des ancien régime erlaubt die Bildung einer systemkritischen Gegenelite, die ggf. schon als Partei existiert. Letzteres war 1989 in der DDR nicht der Fall; die Basisgruppen hatten sich erst nach der Ersetzung der alten SED-Elite durch eine systemkonforme Elite aus SED und Block-Parteien konstituieren können, und zwar wesentlich aus der politischen Nische der Kirchen heraus.

2.1 Eine systemkritische politische Gegenelite gewinnt ihr Charisma nicht selten aus Widerstand und Verfolgung unter dem ancien régime, so 1945 in Ost- und Westdeutschland, so 1989 in gewissem Maße in den Bürgerrechtsgruppen.

Im Falle der Wende in der DDR stieg jedoch nach dem 18. Oktober 1989 zunächst eine neue systemkonforme Generation in die politische Elite von SED und Block-Parteien auf: Krenz löste Honecker ab, Gysi folgte Krenz; Modrow ersetzte Stoph, de Maizière folgte Gerlach in der CDU. Insgesamt war die Erneuerung des Politikbüros im Dez.1989 äußerst begrenzt, und auch die Regierung Modrow I rekrutierte sich noch überwiegend aus dem alten Personal des Ministerrats. Die Regierung Modrow II kooptierte zwar für 2 Monate 8 Mitglieder des Runden Tisches, diese leiteten allerdings kein Ministerium. Erst nach der Volkskammerwahl am 18.3.1990 erhöhte sich die Elitezirkulation, indem nun die SED/PDS aus der Regierungsverantwortung total herausfiel und unter Führung der CDU mit DA, DSU und SPD Teile der systemkritischen Gegenelite an die Macht kamen, nicht jedoch die Basisgruppen, denen es nicht gelungen war, effektive Parteien aufzubauen.

Sichtbarster Ausdruck des sich radikalierenden Regimewechsels zwischen Nov.1989 und Oktober 1990 ist die drastische Verjüngung der postrevolutionären Exekutivpolitiker auf Landes- und Bundesebene.

2.2 Nach dem 3.10.1990 verdünnte sich die Repräsentation der politischen DDR-Elite auf Bundesebene ganz erheblich: nach dem Zwischenspiel bis zum 2.12.90 findet sich kein Minister der letzten DDR-Regierung mehr im Bundeskabinett; die drei Ostdeutschen Minister und die 4 Parlamentarischen Staatssekretäre waren zuvor in der DDR-Regierung bestenfalls PSTS gewesen. In den Landesregierungen bietet sich indessen ein neues Betätigungsfeld für die Mitglieder der letzten DDR-Regierung, darunter auch den SPD-Ministern.

2.3 Vor dem 18.3.1990 bestand infolge der Rekrutierung der Minister aus der systemkonformen Elite der alten Parteien für sie prinzipiell kein politisches Kontrollproblem, wohl aber für das Ersatzparlament des Runden Tisches und der Minister ohne portefeuille der Regierung Modrow II. Ihr Kontrollbedürfnis richtete sich jedoch primär auf die Säuberung des alten Unterdrückungsapparates. Die Regierung de Maizière war schon überwiegend nicht mehr mit dem Apparat vertraut und verbreiterte die politische Führung mit der Berufung von Parlamentarischen Staatssekretären, konnte sich aber in entscheidenden Fragen auf die "Bonner Gegenbürokratie" stützen.

2.4 Über Verwaltungserfahrung verfügen auch die meisten Minister der neuen Landesregierungen nicht. Dies ist typisch für die abrupte Transformation eines totalitären Regimes zur Demokratie, die vorübergehend ein Elitevakuum entstehen läßt, das zur Rekrutierung von verwaltungsunfähigem politischem Personal zwingt und die personelle Kontinuität der Bürokratie begünstigt, wenn das Vakuum nicht durch Import aus einem externen Elitereservoir geschlossen werden kann: nach 1945 im Osten und z.T. im Westen aus dem Kreise von Emigranten und sonstigen NS-

Opfern; 1990 aus Westdeutschland. Etwa ein Drittel der Minister in den neuen Ländern stammt aus dem Westen; vor allem die Schlüsselministerien der Justiz, der Finanzen und für Wirtschaft wurden z.T. mit Beamten, z.T. aus der zweiten Politiker-Garnitur des Westens besetzt.

3. Die politische Säuberung der Bürokratie vor der Wiedervereinigung beschränkte sich wie bei früheren Regimewechseln in der jüngeren deutschen Geschichte einschließlich 1945/49 auf die als politisch belastet geltende Spitze.

3.1 Bis zur Regierung Modrow II wurde versucht, die berufliche Existenz der Bürokratie auch nach der sich Anfang Februar 1990 abzeichnenden Wiedervereinigung zu sichern, indem Personalakten gesäubert, tarnende Umbesetzungen eingeleitet und mit finanzieller (Selbst-) Hilfe Verselbständigungen ermöglicht wurden, ja sogar die Wiedereinführung des Beamtenstatus wegen der vermeintlichen Unkündbarkeit betrieben wurde.

3.2 Einigermaßen systematisch setzte die Säuberung der Bürokratie erst mit der Regierung de Maizière ein. Unter ihr amtierten fast keine (ehemaligen) SED-Mitglieder mehr als Staatssekretäre, wie dies in der Regierung Stoph noch durchgängig auch in nicht von der SED geleiteten Ministerien der Fall war. Die neuen StS wiesen zudem sehr oft eine Parteimitgliedschaft in den Regierungsparteien einschließlich der neu gegründeten Parteien auf, was für ihre externe Rekrutierung spricht.

Unter der letzten DDR-Regierung wurden vor allem noch Vorkehrungen für die Säuberung der Justiz getroffen, nachdem unter Modrow allerdings noch die Öffnung der Anwaltschaft für ausscheidende Richter und Staatsanwälte eingeleitet worden war.

3.3 Die Friedlichkeit der Revolution in der DDR verschob das Säuberungsproblem letztlich auf die Zeit nach der Wiedervereinigung. Die Bundesregierung hat dies offenbar erkannt und in den Einigungsvertrag entsprechende Bedingungen der außerordentlichen Kündigung aufgenommen.

4. Nach der Wiedervereinigung ist die Bundesrepublik erstmals in der jüngeren deutschen Geschichte nach einem Regimewechsel mit dem Umstand konfrontiert worden, daß die professionelle Qualität der alten Bürokratie zum Problem wurde. Es scheint so, als habe 1918, 1933 und 1945 nicht zuletzt das Juristenmonopol die fachliche Qualifikation der Bürokratie gesichert.

4.1 Bruch mit dem Berufsbeamtentum nach 1945 und Aufbau einer Kaderverwaltung haben ein Staatsfunktionärstum in der DDR produziert, das sich aus westdeutscher Sicht durch politisierte Inkompetenz auszeichnet. Umschulungsmaßnahmen werden kurzfristig an den mit der Sonderentwicklung des Staatsdienstes in der DDR einhergehenden Deformationen nur oberflächlich etwas ändern können.

4.2 Personalimport vor allem für die höheren Positionen bei gleichzeitiger Begrenzung der Karrieremobilität derjenigen, die die Wiedervereinigung beruflich überleben, sind die geplanten Folgen. Infolge der Systemtransformation zum Rechtsstaat fällt die Säuberung der Justiz - anders als nach 1945 - drastisch aus; dafür und im Hinblick auf die neu aufzubauenden Gerichtszweige ist aber auch der Bedarf an Juristen aus dem Westen immens. In der Möglichkeit des umfassenden Personalimports aus dem Westen unterscheidet sich dieser Regimewechsel nicht nur von früheren, sondern auch (neben dem gigantischen Kapitalimport) von den Regimewechseln in anderen Ostblock-Ländern.

5. Der Umfang der mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik fortfallenden Zentralbehörden und der dadurch bedingten Entlassungen ist geringer als man mit Blick auf Ministerien und Militär meinen könnte; Oberbehörden wurden z.T. entsprechenden Bundesbehörden angegliedert oder von den neuen Ländern übernommen. Dennoch ist der nicht zuletzt auch mit der Privatisierung der Wirtschaft bedingte und fest terminierte Personalabbau dramatisch.

5.1 Transfer geschlossener Personalkörper und Neuaufbau von Verwaltungsebenen (Ministerien) und -zweigen (Arbeitsverwaltung) ermöglichen politisch belastetem Personal zunächst eine zeitlang das unentdeckte berufliche Überleben. Personal mit hochspezialisierten Fachkenntnissen muß selbst dann in gewissem Umfang noch weiterbeschäftigt werden (Stasi-Nachlaß; Treuhand), wenn es politisch belastet ist. Bei Bahn und Post ist der Umfang der personalwirtschaftlich und politisch bedingten Entlassungen, typisch für funktional unentbehrliche Dienstleistungsverwaltungen, am geringsten.

5.2 Instrumentelle Schwächen des dienstrechtlichen Instrumentariums: Unspezifität der Säuberungskriterien und Schwierigkeiten der Sachverhaltsermittlung verzögern die Integration des ostdeutschen Verwaltungspersonals, eröffnen aber auch auf absehbare Zeit weiterhin Überlebenschancen für politisch belastete Staatsfunktionäre. In Verbindung mit dem extern induzierten sozio-ökonomischen Problemdruck führt dies dazu, daß tendenziell die Professionalisierungskomponente der Integration über die Systemloyalität dominieren wird. Einfache Mitgliedschaft in der SED (und den Block-Parteien ohnehin) wird kein Ausschlußkriterium bei der Verbeamtung sein. (Es bleibt abzuwarten, ob dies Folgen für die Praxis des westdeutschen Radikalen-Erlasses haben wird.)

5.3 Hierzu dürfte beitragen, daß es infolge der völligen De-Legitimierung des DDR-Systems vor dem 3. Oktober zu keinem gewaltsamen (wie in Rumänien und bei den Sezessionen in der Sowjetunion und Jugoslawien) und zu keinem nennenswerten administrativen Widerstand des Staatsapparates gekommen ist; mit der Auflösung der Staatssicherheit noch vor und der Zentralinstanz und des Militärs nach dem 3. Oktober 1990 sowie mit dem Zerfall der SED/PDS fehlen die

Bedingungen der Möglichkeit für systematische Sabotage oder Konterrevolution.

6. Entsprechend der zeitlich vorangegangenen und schnelleren Zirkulation bei gleichzeitiger positioneller Ausdünnung der politischen Elite der DDR läßt sich in den frei gewählten Vertretungskörperschaften seit Juli 1990 ein Prozeß der Selbstreinigung beobachten; verblüffend ist, daß es überhaupt Personen, die durch MfS-Kooperation belastet gewesen sind (keineswegs nur in der PDS), wieder in exponierte Stellungen gezogen hat.

6.1 Die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit fehlt naturgemäß bei der Säuberung der Bürokratie. Kollegialorgane bei der Säuberung der Justiz und der Hochschulen hatten Konstituierungsprobleme, die letztlich wiederum nur mit personeller Hilfe aus dem Westen überwunden werden konnten; instrumentelle Probleme bleiben jedoch bestehen. Mit nachträglichen Enthüllungen wird man deshalb wie nach der Entnazifizierung auch bei diesem Regimewechsel noch auf Jahre rechnen müssen.

6.2 Parlamentarische Kontrolle der Säuberung der Bürokratie ist einzufordern. In diesem Zusammenhang setzen die Basisgruppen über die Parlamente ihre revolutionäre Funktion auch nach der Wiedervereinigung fort; es bleibt abzuwarten, inwieweit die aus Fusionierungen entstandenen großen Parteien in dieser Hinsicht retardierend wirken.

## I. REGIMEWECHELSEL UND PERSONALPOLITIK AUS DER SICHT DER ELITE- UND DER BÜROKRATIETHEORIE

Gleichgültig, ob man den Prozeß, der zwischen November 1989 und dem 3. Oktober 1990 zum Beitritt der DDR zur Bundesrepublik führte, als Revolution, als Implosion oder als Anschluß bezeichnet<sup>1</sup>, es liegt ein Regimewechsel vor. Genau genommen handelt es sich um einen zweiphasigen Regimewechsel, der sowohl den Übergang zur parlamentarischen Demokratie in der DDR nach dem 18. März 1990 als auch den Beitritt zur Bundesrepublik umfaßt. Regimewechsel sind immer mit erhöhter Personalfluktuation und Elitezirkulation verbunden, und zwar in differenzierten politisch-administrativen Systemen tendenziell mit hoher Zirkulation im politischen und mit relativ niedriger Fluktuation im administrativen System. Während die alte politische Elite mit dem bekämpften Regime gleichgesetzt und daher abgesetzt oder sonstwie ausgeschaltet wird, wird das Verwaltungspersonal je nach Identifikation mit dem ancien regime und seiner Führungsschicht nur im Umfang der für erforderlich gehaltenen politischen Steuerung ersetzt, dies vor allem, wenn bürokratische Widerstände erwartet werden oder eintreten. Im Hinblick auf das administrative Personal ging Max Weber aufgrund seiner Betrachtung der Revolution von 1918/19 davon aus, daß der bürokratische Apparat wegen seiner funktionalen Unentbehrlichkeit für die Gesellschaft "für die zur Gewalt gelangte Revolution und für den okkupierenden Feind normalerweise einfach weiter wie für die bisher legale Regierung (funktioniert). Stets ist die Frage: wer beherrscht den bestehenden bürokratischen Apparat?" (Weber 1964, 165).

Mit dieser Generalisierung werden zwei theoretische Bezugspunkte hergestellt. Zum einen lassen sich aus elite-theoretischer Sicht Fragen stellen, die nach den Voraussetzungen und den Folgen des Austausches (eines Teils) des Führungspersonals suchen: unter welchen Bedingungen konnten

<sup>1</sup> Siehe die minutiöse Beschreibung der Abläufe bei Thyssen 1990.

sich unter dem ancien regime revolutionäre Gruppen oder eine Gegenelite formieren, welche Merkmale zeichnen sie aus, unterscheiden sie von der alten Elite, und welche Auswirkungen haben Formationsprozeß, Verlauf der Revolution und Attribute der neuen politisch-administrativen Elite für die post-revolutionäre Performanz des Systems?

Zum anderen bietet es sich an, von der letzten Teilfrage ausgehend, aus der Sicht der Herrschaftssoziologie Max Webers bürokratie-theoretisch zu untersuchen, ob und in welchem Ausmaß sowie mit welchen Formen der in großen Teilen weiterexistierende alte bürokratische Apparat gegenüber der neuen Führung Widerstand leistet, ja möglicherweise Sabotage treibt, welche Maßnahmen insbesondere personalpolitischer Art die neue politische Elite ergreift, um den Apparat unter politische Kontrolle zu bringen und so an einer politischen Verselbständigung zu hindern. Beide Ansätze lassen sich verbinden, da der Prozeß der Elitefluktuation Auswirkungen auf den Erfolg der politischen Kontrolle der Bürokratie haben dürfte. Auch der Regimewechsel in der DDR sollte sich unter diesen Gesichtspunkten sozialwissenschaftlich analysieren lassen. Außerdem bietet es sich an, diesen Fall mit den Regimewechseln von 1918/19, 1933, und 1945 (im Westen und in der Ostzone) zu vergleichen (Derlien 1991).

Aus der empirischen Analyse der Auswirkungen solcher Regimewechsel auf die Personalpolitik lassen sich zwar keine normativ begründeten personalpolitischen Forderungen ableiten, wohl aber trotz aller Problematik historischer Analogien Prognosen für Übergangs- und Anpassungsschwierigkeiten stellen. Die normativen Maßstäbe der praktischen Personalpolitik schwanken im einzelnen von Regimewechsel zu Regimewechsel; sie lassen sich aber unter zwei Obergesichtspunkten bündeln, die die funktionalen Erfordernisse jedes modernen Verwaltungssystems, das sich auf ein Berufsbeamtentum stützt, enthalten: fachliche Qualifikation und politische Systemloyalität. Die Kriterien der Systemloyalität und der Definition der Regime-Gegner unterliegen naturgemäß einem historischen Wandel (Laubinger 1977) und

reichen von der Loyalität zur Monarchie, zum "Führer", zu einer Bewegung oder Monopol-Partei bis zur entpersönlichten Verfassungstreue in der Weimarer und in der Bonner Republik. Während Regierungsloyalität rechtlich nicht zwingend ist, aber nach Regierungswechseln universell über Herrschaftspatronage zu erreichen versucht wird, wird nach Regimewechseln primär Systemloyalität geprüft und angestrebt, indem die Bürokratie personell gesäubert und neu besetzt wird; dem Umfang der Säuberung sind aber Grenzen gesetzt, will man das Fachwissen der Bürokratie nicht opfern, und die Rekrutierung verwaltungsfremden Personals für die Neubesetzung der Vakanzen steht unter derselben Restriktion. Dieses Dilemma reflektiert letztlich die im bürokratiethoretischen Ansatz thematisierte Problematik: die Basis des Überdauerns der Bürokratie ist ihre auf spezialisiertem Fachverstand beruhende, funktionale Unentbehrlichkeit für die Gesellschaft; daher ist es so essentiell, sie politisch unter Kontrolle zu halten und ihre Loyalität zu sichern, aber daher ist es auch gleichermaßen schwierig, dieses Ziel nach Regimewechseln zu erreichen. Während in einer solchen Situation üblicherweise die politische Gegenelite des alten Systems Träger der Revolution ist und in die politischen Positionen einrückt, gibt es für die Besetzung der Verwaltung mit qualifiziertem Personal oft kein genügend großes Personalreservoir. Wird dennoch tiefgreifend politisch gesäubert, muß mit einem Kompetenzverlust der Bürokratie gerechnet werden, da tendenziell Laien oder Außenseiter ohne die übliche Vorbildung und administrative Erfahrung die Verwaltungspositionen besetzen. Säubert man nicht, sondern arbeitet mit der bisherigen Bürokratie weiter, kann es zu Widerstand und Sabotage kommen. Dieses einfache Modell ist jedoch um zwei Komponenten zu erweitern. Zum einen gibt es den Fall, daß dem fortbestehenden Apparat eine kontrollierende Parallel-Bürokratie z.B. in Gestalt eines entsprechend der Staatsbürokratie differenzierten Parteiapparates beigegeben wird; diese Strategie wurde von den Nationalsozialisten nach 1933 praktiziert. Das mindeste ist die Entsendung von Polit-Kommissaren in den bürokratischen Apparat wie z.Zt.

der Räte-Herrschaft 1918. In beiden Fällen wird indes, will man es nicht zur Verdoppelung der Bürokratien (und zum Problem der Kontrolle der Kontrolleure) kommen lassen, eine vollständige Kontrolle des Verwaltungsgeschehens nicht möglich sein, sondern die politische Kontrolle wird immer selektiv ausfallen müssen. Allerdings ist langanhaltender Widerstand von Bürokraten kaum zu erwarten, wenn sie politisch eindeutig geführt und diszipliniert werden. Weber hatte daher an anderer Stelle auch betont:

"Ein rational geordnetes Beamtensystem funktioniert, wenn der Feind das Gebiet besetzt, in dessen Hand *unter Wechsel lediglich der obersten Spitzen* tadellos weiter, weil es im Lebensinteresse aller Beteiligten, einschließlich vor allem des Feindes selbst, liegt, daß dies geschehe" (Weber 1964, 727f.; kursiv von mir).

Die zweite Erweiterung erfährt das Modell dann, wenn es ein externes Reservoir an verwaltungserfahrenem Personal gibt, das, wie Weber in Ergänzung des ersten Zitats hier hervorhebt, in die gesäuberten Spitzenpositionen einziehen kann. Ein solches Reservoir findet sich dann, wenn seit dem letzten Regimewechsel nur wenig Zeit vergangen ist, so daß politische Opfer der letzten Säuberung noch für den erneuten Einzug in die Verwaltung zur Verfügung stehen, wenn sich Emigranten zur Verfügung stellen oder gar eine ausländische Besatzungsmacht die Verwaltung übernimmt, zumindest die Parallel-Bürokratie stellt. Die verschiedenen Spielarten des Rückgriffs auf ein externes administratives Elite-Reservoir lassen sich in der jüngeren deutschen Geschichte beobachten: 1918/19 rekrutierte die SPD für die Besetzung administrativer Spitzenpositionen z.T. Juristen aus Gewerkschaften und Presse, die unter der Monarchie keinen Einlaß in die Bürokratie gefunden hatten; 1945 kehrten im Westen in gewissem Umfang, in der sowjetischen Besatzungszone systematischer Nazi-Opfer und Emigranten in die Verwaltung zurück; hinzu kamen die alliierten Militärregierung mit ihren Apparaten. Lediglich 1933 war man weniger auf externe Rekrutierung angewiesen, sondern verfügte in erheblichem Umfang über eine **verwaltungsinterne Gegen-Elite**, die bei der "Gleichschaltung" des Apparates half. In allen Fällen, besonders nach der Machtübernahme

der Nazis 1933 und der Kommunisten 1945, lassen sich jedoch auch deutliche Anzeichen dafür finden, daß der Import von weniger verwaltungserfahrenem Personal zu Verlusten an technischer Qualität oder formaler Rationalität der Bürokratie geführt hat. Dies scheint der Preis für eine unter Loyaltäts Gesichtspunkten betriebene Herrschaftspatronage zu sein, die nicht selten auch von Versorgungspatronage für verdiente Kämpfer begleitet ist.

Ob primär Fachqualifikation oder politische Loyalität in der einen oder anderen Form betont wird, hängt auch von verfassungsgeschichtlichen Vorgaben ab. In Ländern, in denen die Demokratie älter ist als die Bürokratie (z.B. USA mit dem heute noch verbreiteten Wahlbeamtentum), besteht das vordringliche Funktionsproblem darin, Fachqualifikation zu sichern, während in Ländern wie Deutschland mit einer älteren bürokratischen Tradition das primäre Funktionsproblem beim Übergang zur 1. wie zur 2. Republik darin bestand, das Berufsbeamtentum demokratischen Anforderungen gefügig zu machen (Derlien 1990). Im Falle der Vereinigung Deutschlands über Beitritt nach Art. 23 GG liefert Art. 33 V in Verbindung mit der Judikatur von 1975 zum Problem der Extremisten im öffentlichen Dienst grundsätzlich die normative Ausgangslage mit den Kriterien der fachlichen Professionalität, also der Leistung und Befähigung, sowie der unter dem Kriterium der Eignung subsumierten Verfassungstreue, hier Loyalität genannt. Auf die spezielle Ausformung dieser Kriterien in den Bestimmungen des Einigungsvertrages (EinV) für die Übergangszeit der Integration wird unten eingegangen. An dieser Stelle ist lediglich schon anzumerken, daß sich der Regimewechsel in der DDR von den anderen politischen Zäsuren der jüngeren deutschen Geschichte nicht nur dadurch unterscheidet, daß er letztlich - nach dem durch den ersten Staatsvertrag über die Währungsunion zwischenzeitlich geschaffenen Staatenbund - zur Wiedervereinigung beider Teile Deutschlands und damit zum Verlust der Staatlichkeit auch der post-revolutionären DDR führte; insofern ist die Teilung des Deutschen Reiches als Anomalie des

Regimewechsels von 1945 lediglich rückgängig gemacht worden. Die Besonderheit liegt vielmehr im Hinblick auf die uns hier interessierenden Fragen darin, daß als Folge der Abschaffung der Institution des Berufsbeamtentums in der Sowjetischen Besatzungszone nach dem Regimewechsel von 1989/90 ein ganz anders strukturierter öffentlicher Dienst, die Staatsfunktionäre der DDR, nach 45 Jahren divergierender Entwicklung und Prägung in das traditionelle deutsche Berufsbeamtentum integriert werden muß. Der hier verfolgte Ansatz bringt es mit sich, daß der Blick auf die Elite, und zwar die administrative wie die politische Elite gerichtet wird; im folgenden ist immer wieder auf Vorgänge im Bereich der politischen Akteure zu sprechen zu kommen, obwohl Gegenstand der Ausführungen primär das Verwaltungspersonal und hierbei zwar nicht speziell die Verwaltungselite, aber doch der höhere Dienst ist; denn von dessen Funktionieren in Leitungspositionen wird das Gelingen des "Neubaus der Verwaltung" in den neuen Bundesländern ganz erheblich abhängen.

Um diesen hinter der dienstrechtlichen und anstehenden praktischen Problematik stehenden politikwissenschaftlichen Problemzugang verständlich zu machen, werde ich im II. Abschnitt zunächst die Zirkulation in der politischen Elite der DDR während der Transitionsphase 1989/90 untersuchen und einige historische Parallelen herausarbeiten, die uns Aufschluß über die Radikalität des Regimewechsels und die post-revolutionäre politische Steuerungskapazität geben können. Die Zirkulation in der administrativen Elite, die nach Regimewechseln einsetzt, soll an dieser Stelle zunächst nur im historischen Rückblick auf 1918, 1933 und 1945/49 referiert werden; die analogen Prozesse 1989-91 werden als zentraler Gegenstand dieser Untersuchung erst in Kapitel V behandelt werden.

Denn zunächst ist in Abschnitt III, soweit dies angesichts der schmalen empirischen Basis möglich ist, die Ausgangslage im Staatsdienst der DDR auf dem Hintergrund des Typus der Kaderverwaltung im Hinblick auf Professionalität und Loyalität zu skizzieren; dabei sollen die laufenden Maßnah-

men, aber auch Aussichten und Grenzen einer an westlichen Maßstäben orientierten nachträglichen Professionalisierung während der Übergangsphase beschrieben bzw. abgeschätzt werden. Anschließend ist im IV. Abschnitt auf ein Spezifikum dieses Regimewechsels einzugehen: die Möglichkeit, das politische und das administrative Elite-Vakuum durch **Personal-Import** aus dem Westen zu füllen, also - wie sich zeigen wird: in historisch unvergleichlicher Weise - auf ein externes Personalreservoir zurückzugreifen.

Im V. Abschnitt werden Prozeß und Probleme der **politischen Säuberung** behandelt werden; dabei werde ich die temporale Entwicklung zu periodisieren versuchen, denn es ist aus historischen Gründen unverzichtbar, sich die Entwicklung der Personalpolitik über Zeit vor Augen zu führen, um die Dynamik der Entwicklung von Professionalisierung und Säuberung im Auge zu behalten. Im Hinblick auf die Zeit seit dem 3. Oktober 1990 wird in **Abschnitt VI** auf die Rechtslage nach dem EinV eingegangen, und aus systematischer Perspektive sollen das heute zur Verfügung stehende **personalpolitische Instrumentarium** mit seinen immanenten Grenzen für die Bewältigung der historischen Aufgabe sowie die Problematik der **Implementation** der Personalpolitik behandelt werden.

Abschließend (VII.) wende ich mich der Frage zu, ob es möglich sein wird, Professionalisierung und politische Säuberung während der nächsten Jahre auszubalancieren oder ob nicht die Professionalisierungskomponente Überhand gewinnen wird, ja vielleicht aus sozial-politischen und staatspolitischen Gründen sogar dominieren muß. Nach allem, was wir von früheren Regimewechseln wissen und was uns die bürokratiethoretische Betrachtung nahelegt, wäre dies angesichts der **funktionalen Unentbehrlichkeit** der Dienstleistungsverwaltung für moderne Gesellschaften nicht allzu verwunderlich.

Der hier verfolgte theoretische Ansatz mit seinen historischen Rückblenden bringt es mit sich, daß der einzelne betroffene Mensch mit seinem Schicksal, seinen Leiden unter dem alten Regime, seinen Enttäuschungen über das neue Regime und seinen allgemeinen psychischen, sozialen und

ökonomischen Umstellungsproblemen aus dem Blick gerät. Dies gilt insbesondere auch für die DDR-Staatsfunktionäre, die möglicherweise aus gutem Glauben und mangels westlichen Rechtsbewußtseins das ancien regime in allen seinen staatlichen Aspekten gutgeheißen und vertreten haben und nun ihre berufliche Existenzgrundlage verlieren. Solche Begleiterscheinungen des Regimewechsels berücksichtigen hieße eine andere Untersuchung als die hier vorgelegte durchzuführen; allerdings scheint hier und dort, wenn es um Überlebensstrategien oder die Anwendungsprobleme des personalwirtschaftlichen Instrumentariums geht, die individuelle Ebene des Regimewechsels durch, wenngleich die subjektive Befindlichkeit der Akteure und Betroffenen letztlich eine Leerstelle bleiben muß. Dies ist insofern wohl auch unter praktischen Gesichtspunkten verzeihlich, weil auf die Situation der Opfer des SED-Regimes und ihren moralischen wie politischen Anspruch auf Säuberung der Nomenklatura ebensowenig eingegangen werden kann. Ob in den Westen geflohen oder abgeschoben, dorthin gegen Lösegeld freigelassen oder an der Grenze erschossen, in der DDR enteignet oder in Zwangsadoptionsverfahren der Kinder beraubt, wegen abweichenden Denkens bespitzelt, im Gefängnis traktiert oder schlicht um die Nutzung von Lebenschancen betrogen - der Opfer sind viele. Auf sie beruft sich oder von ihnen geht aus das Bedürfnis der Bevölkerung nach Säuberung des Staatsapparates, das insbesondere nach Regimewechseln, die aus totalitären Regimen herausführen, regelmäßig zu beobachten ist. Zugleich ist diese Säuberung in der post-revolutionären Phase unter demokratischem und rechtsstaatlichem Regime nur begrenzt möglich. "Kurzen Prozeß" gibt es nur während revolutionärer Wirren oder in totalitären Regimen.

## II. REGIMEWECHSEL UND ELITE-FLUKTUATION

Die Elite-Fluktuation nach einem Regimewechsel ist besonders hoch in der politischen Elite; diese scheidet in der Regel vollständig aus ihren Ämtern und ist in "blutigen"

Revolutionen physisch bedroht; nach 1933 mußten 123 Reichstagsabgeordnete ihr Leben lassen (die Opfer der kommunistische Säuberung nach 1945 eingerechnet). Die Strukturen, insbesondere die Parteien, über die die alte politische Elite rekrutiert wurde, bestehen jedoch gelegentlich fort, nämlich beim Regimewechsel zur Republik: so 1919 und auch nach der Wende in der DDR in Gestalt der (z.T. umgetauften) sogenannten Block-Parteien und der SED-Nachfolgerin PDS, typischerweise jedoch nicht nach der "Machtergreifung" der Nazis 1933 und nach 1945 in Ost und West, sieht man vom Wiedereintritt der Weimarer Parteien SPD, KPD und der Zentrumsleute in die Nachkriegspolitik ab. Die politische Säuberung fällt drastischer aus, wenn eine systemkritische Gegenelite Gelegenheit hatte, sich im ancien regime zu entwickeln oder es zu überleben: vor 1918 Sozialdemokratie und Zentrum, vor 1933 die NSDAP und vor 1945 die Opfer der NS-Herrschaft in KZ und Emigration, nicht selten inzwischen gealterte Exponenten der ersten Republik.

Während bei Regierungswechseln wie in Westdeutschland 1969 und 1982 (Derlien 1989) typischerweise eine systeminterne administrative Gegenelite verfügbar ist und im übrigen Systeme mit einer parteipolitisch neutralisierten Bürokratie (Großbritannien) ohnehin mit dem alten Apparat weiterarbeiten, ist für Regimewechsel kennzeichnend, daß aufgrund vorangegangener Maßnahmen zur Loyalitätssicherung eine interne administrative Gegenelite nicht vorhanden ist. In dieser Lage stößt eine politische Säuberung der Bürokratie auf das Problem, die fachliche Qualifikation der Verwaltung sicherstellen zu müssen. Andererseits pflegt nach dem Zusammenbruch totalitärer Systeme das Bedürfnis der Bevölkerung nach Säuberung des Machtapparats, der Bürokratie im ursprünglichen Sinne, besonders ausgeprägt zu sein. Nach 1945 konnte man im Westen diesen Konflikt - mit Hilfe der Alliierten - dadurch lösen, daß man auf politisch in der Nazi-Zeit weniger exponiertes, aber grundsätzlich fachlich qualifiziertes Personal des höheren Dienstes zurückgriff. Externe Rekrutierung von Verwaltungspersonal wie z.T. 1919, stärker 1933 und 1945 im Osten und abge-

schwächt im Westen stellt eine ebenso unorthodoxe Lösung dar wie die Bestellung politischer Kommissare für die Kontrolle der ungesäubert weiterarbeitenden Bürokratie im Jahre 1918/19. Der Aufstieg einer politischen Gegenelite aus der inneren Emigration wie z.B. 1989 aus der Kirche oder nach äußerer Emigration wie z.T. nach 1945 ist hingegen nicht ungewöhnlich für revolutionäre Regimewechsel.<sup>2</sup> Die neue politische Elite erwirbt nicht selten gerade aus der Stigmatisierung unter dem ancien regime ihr Charisma.

### 1. Zirkulation der politischen Elite

Die Regimewechsel von 1919 und 1945 hatten soziologisch vor allem eine Auswirkung auf die Komposition der politischen Elite: die sukzessive Eliminierung des Adels aus Elitepositionen (Preradovich 1955), soweit sich nicht Adlige als "Renegaten der eigenen Klasse" (Michels) ohnehin mit dem neuen Regime - wie in der französischen Revolution - arrangiert hatten. Primär ist jedoch in jedem Falle eine politische, parteimäßige Elite-Sukzession zu beobachten.

#### 1.1 Zirkulation in der Endphase der DDR

Auch für die Zeit zwischen Oktober 1989 und Oktober 1990 ist kennzeichnend, daß zunächst aus der SED und den Blockparteien, sodann nur noch aus den Blockparteien und der neu gegründeten SDP (7.10.89), aber so gut wie nicht aus den revolutionären Neugründungen, die sich seit dem 7. Dezember 1989 am "Runden Tisch" versammelt hatten, sukzessive die übereinandergelagerten politischen Führungsschichten einander abwechselnd oder ergänzend nachgewachsen sind. Eine system-kritische politische Gegenelite hatte sich im ancien regime der DDR nicht konstituieren können; Egon Krenz (24.10.89 Staatsratsvorsitzender, bis 2.12.89 SED-Generalsekretär), Dr. Hans Modrow (13.11.89 Ministerpräsident) und Dr. Gregor Gysi (8.12.89 SED-Vorsitzender) können als

---

<sup>2</sup> Auch im Prozeß der De-Kolonisierung sind die Mitglieder post-revolutionärer Regierungen nicht selten zurückgewanderte Elite-Mitglieder, die im Lande der Kolonialherren ausgebildet worden waren.

Protagonisten einer systemkonformen Gegenelite innerhalb der SED während der Übergangsphase zwischen Erich Honeckers Rücktritt am 18.10.1989 und der Volkskammer-Wahl am 18.3.1990 angesehen werden, wie auch Lothar de Maizière, Nachfolger Göttings im CDU-Parteivorsitz seit dem 10.11.89, als Beispiel dieser personellen Erneuerung der im "Block der antifaschistisch-demokratischen Parteien" zusammengeschlossenen bestehenden Parteien gelten kann. Sie konnten jedoch unter dem Druck der Demonstrationen und angesichts der offenkundigen, seit Mitte 1989 mit "exit und voice" dokumentierten Loyalitätskrise in der DDR, zumal nach der Öffnung der Berliner Mauer am 9.11.1989 den Systembruch nicht abwenden, der am 1. Dezember 1989 mit der Beseitigung des §1 DDR-Verfassung über die führende Rolle der SED und im Februar 1990 mit der Zulassung neuer Parteien sowie der Änderung des Wahlrechts eintrat. Immerhin kündigte de Maizière schon am 28.11.89 die Blockverbindung auf (Thaysen 1990, 285). Eine systemkritische Gegenelite hat sich zwar in der Bürgerrechtsbewegung und der SPD kristallisieren, sich aber erst unter einigermaßen demokratischen Verhältnissen etablieren können, also bereits nach der "Wende". Zunächst stieg eine neue Generation in die politische Elite von SED und Block-Parteien nach dem 18. Oktober 1989 in ein Vakuum auf, das entstand, als die alte Elite aus SED und Block-Parteien ohne nennenswerten Widerstand ihre Positionen räumte. Die Herrschaft der SED implodierte nicht etwa deshalb, weil revolutionäre Führungsfiguren der Basisbewegung oder der SPD sowie der sonstigen neuen Parteien die SED-Herrschaft gestürzt oder ihre Exponenten abgesetzt hätten, wenngleich sie z.T. am zur Implosion führenden Entzug von Massenloyalität (oder Massen-Angst) mitgewirkt hatten; entscheidend waren die innerparteilichen Ablösungen in den etablierten Parteien und die Öffnung des politischen Systems für die neuen Organisationen.

Über das wirkliche Ausmaß der Zirkulation in der SED-Führung täuscht jedoch die Verkleinerung des Politbüros: am 8.11.89 traten seine 15 Mitglieder (Honecker nicht gezählt) zurück, von denen 12 mindestens seit 1980 amtiert hatten. Neu ernannt wurden aber nur (ohne Krenz) 10 Mitglieder; unter diesen befanden sich 6 (und Krenz) aus dem alten Politbüro. Schabowski und Böhme schieden schon wenige Tage

nach der Ernennung auf Druck der Parteibasis wieder aus. Einzig neue Köpfe im Politbüro waren also Modrow (und möglicherweise Herger), denn Rauchfuß und Schürer waren schon jahrelang Mitglieder des Ministerrats gewesen. Mit der Wahl Gysis zum Vorsitzenden und der Abdankung von Krenz findet dieser Prozeß im Politbüro seinen Abschluß.

Berücksichtigt man neben Modrow auch de Maizière, läßt sich festhalten, daß wesentliche Akteure der Transformationsperiode seit November 1989 den vom alten Regime geprägten, wenngleich selbst in Wandlung begriffenen Parteien<sup>3</sup> entstammten. Ihnen ging es wie den Basisgruppen zunächst um eine Systemtransformation, vor allem um die Ausschaltung des Staatssicherheitsapparats, unter Aufrechterhaltung einer DDR-Staatlichkeit und -Identität, bevor am 30. Januar 1990 die Wiedervereinigung von Gorbatschow als Thema zugelassen wurde. Mit der Aufkündigung der Nationalen Front verlagerte sich zugleich das Machtzentrum vom SED-Politbüro auf die Regierung.

Die erste Regierung Modrow (SED) war bekanntlich wiederum eine Koalitionsregierung aus den Blockparteien. Wie Modrow selbst innerhalb der SED neben Krenz aufgestiegen war, rekrutierten sich auch andere Kabinettsmitglieder aus weniger exponierten Personen der Block-Parteien, u.a. Lothar de Maizière, der am 11. November 1989 CDU-Vorsitzender und am 18.11.89 Modrows Stellvertreter im Kabinett wurde, bevor er nach den Wahlen vom 18.3.1990 selbst zum Regierungschef aufstieg.

Dennoch ist die personelle Kontinuität zwischen der letzten Regierung Stoph und der ersten Regierung Modrow erstaunlich hoch; von den 37 Mitgliedern des Ministerrats überlebten politisch 10 und machten damit gut ein Drittel des verkleinerten, aus 28 Ministern bestehenden Kabinetts Modrow I aus. 10 dieser Minister blickten auf lange Amtszeiten im Ministerrat zurück: Moreth, LDPD (im Staatsrat altgedient), Schürer, SED (seit 11/63 im Ministerrat), Singhuber, SED (seit 7/67), Flegel, NDPD (seit 7/67), Grünheid, SED (seit 11/63), Reichelt, DBD (seit 11/63), Fischer, SED (seit 11/76), und Heusinger, LDPD (seit 11/76); nur Beil, SED (seit 6/86) und Thielmann

<sup>3</sup> Hierzu gehörten die Aufkündigung des Blocks durch die CDU am 28.11.89 und durch die LDPD am 5.12.89 ebenso wie die Umbenennung der SED in SED-PDS (17.12.89) und PDS (4.2.90).

(seit 6/86) saßen noch nicht 15 Jahre und länger im Ministerrat.

An neuen Ministern wurden von der SED neben Modrow 10, von der CDU neben de Maizière 2 (Wolf, Baumgärtel) und 4 von den sonstigen Parteien gestellt.

Das bei Regimewechseln normalerweise entstehende Elite-Vakuum war also nicht vollständig und wurde zunächst von einer relativ systemkonformen Gegenelite gefüllt; aus den Basisgruppen hingegen strömten Ende 1989 vornehmlich, aber nicht ausschließlich Personen, die sich in einer "politischen Nische" wie vor allem in den Kirchen hatten aufbauen können, in das Ersatz- oder Parallel-Parlament des zentralen Runden Tisches, ohne zunächst in Exekutivfunktionen zu gelangen:

die Pfarrer E. Neubert, W. Ullmann, Ebeling, R.-D.Günther und E. Lange, Schröder, Meckel und Thierse, Monsignore Grande, Generalsuperintendent G. Krusche, Konsistorialpräsident M. Stolpe, Oberkirchenrat M. Ziegler sowie die Bischöfe Forck und Leich (siehe zu diesen Akteuren Thaysen 1990).

Einige waren Protagonisten des Widerstandes, andere als Vermittler am Runden Tisch tätig. Auch der spätere Sonderbeauftragte der Bundesregierung für die Verwaltung der Stasi-Akten, Gauck, ist Pfarrer.

In die nach der kurzzeitigen Amtsniederlegung der CDU-Minister de Maizière, Wolf (Post) und Baumgärtel (Bauwesen) gebildete 2.Regierung Modrow vom 5.Februar 1990 rückten dann aber neben den 28 Ressortministern - angesichts der damaligen Mehrheitsverhältnisse in der Volkskammer muß man sagen: **kooptiert** - 8 Personen der Opposition<sup>4</sup> und der runden Tische als Minister ohne Geschäftsbereich:

- Tatjana Böhm (Unabhängiger Frauenverband)
- Rainer Eppelmann (Demokratischer Aufbruch)
- Sebastian Pflugbeil (Neues Forum)
- Mathias Platzeck (Grüne Partei)
- Gerd Poppe (Initiative Frieden und Menschenrechte)
- Dr.Walter Romberg (SPD)

---

<sup>4</sup> Die mit der Regierungsbeteiligung der Basisgruppen erstrittene Konzession bestand im wesentlichen darin, den ursprünglichen Volkskammer-Wahltermin vom 8.Mai auf den 18.März vorzuziehen.

- Klaus Schlüter (Grüne Liga)
- Dr. Wolfgang Ullmann (Demokratie Jetzt)

Ansonsten erfuhr das Kabinett Modrow II nur marginale Veränderungen; es schieden 5 Minister aus: Schürer (SED und Vorsitzender der Plankommission, seit 11/63 im Ministerrat), Reichelt (DBD, Umweltminister, seit 11/63 im Ministerrat), Heusinger (LDPD, JustizM seit 11/76), Nickel (SED, seit 11/89 FinanzM) und Dr. Wolfgang Schwanitz (SED, seit 11/89 MfS). Während Nickel und Schwanitz Vakanzen hinterließen, wurden als Minister neu berufen Lauck (PDS, für Maschinenbau), Diederich (DBD, für Umwelt) und Kurt Wünsche (LDPD als JustizM), der bereits zwischen 1967 und 1972 als Nachfolger von Hilde Benjamin, z.T. also noch unter Ulbricht, Justizminister gewesen war!

Damit waren nun 13 Parteien und Gruppierungen an der "Regierung der nationalen Verantwortung" neben PDS und Block-Parteien beteiligt; anders könne die DDR bis zu den Wahlen am 18. März 1990 nicht mehr regiert werden, hatte Ministerpräsident Modrow erklärt.

Der Prozeß der Ablösung der alten politischen Elite durch neue Köpfe aus den systemtragenden Parteien läßt sich auch in der Volkskammer mit ihren letztlich vom SED-Politbüro entsandten Abgeordneten beobachten, die ihre Legitimität Anfang 1990 zunehmend an den Runden Tisch abgetreten hatte: "Die Reihen der alten Volkskammer lichteteten sich rapide. Das galt gerade für die langjährige Prominenz unter den Mitgliedern der Volkskammer.... So gab der Präsident allein in der 14. Sitzung der Volkskammer (am 11. Januar 1990) 24 "Mandatsveränderungen", davon dreizehn bei der SED-PDS bekannt; in der 15. Sitzung (am 29. Januar 1990) waren es 12, davon neun SED-PDS. Die insgesamt 208 Nachfolgekandidaten zählenden Ergänzungslisten der Parteien erschöpften sich, selbst und vor allem die der SED beziehungsweise SED-PDS beziehungsweise PDS. Manch ein Sitz blieb in den letzten Sitzungen leer" (Thaysen 1990, 281). Dieser Prozeß der personellen Erneuerung aus der etablierten Parteienstruktur heraus läßt sich auch sehr deutlich am Volkskammer-Vorsitz erkennen: auf Sindermann (SED) folgte zunächst Maleuda (Bauernpartei), neben Gerlach (LDPD) und Götting (CDU) langjährig im Staatsrat tätig, und nach dem 18.3.1990 Bergmann-Pohl aus der nun auch in der

Regierungsverantwortung zur SED-PDS auf Distanz gegangenen CDU.

Zu den Volkskammer-Wahlen am 18.März 1990 hatte sich das Parteien-System der DDR im Hinblick auf die sich Anfang Februar noch vor dem Besuch Modrows in Bonn (13./14.2.90) überraschend abzeichnende Wiedervereinigung und dank finanzieller Hilfe aus dem Westen bereits analog zu dem der Bundesrepublik formiert, wobei die Basisgruppen strukturell benachteiligt blieben. In der großen Koalition aus "Allianz für Deutschland" (CDU, DSU, DA)<sup>5</sup>, BFD und SPD waren sie nicht mehr vertreten, und im am 12.4.1990 berufenen, nochmals infolge des Fortfalls der Industrieministerien verkleinerten Kabinett de Maizière (CDU) amtierten folgende Minister:

- Klaus Reichenbach (CDU), im Amt des Ministerpräsidenten
- Prof.Dr. Kleditzsch (CDU), Gesundheit
- Dr. Gerhard Pohl (CDU), Wirtschaft
- Cordula Schubert (CDU), Jugend und Sport
- Dr.Christa Schmidt (CDU), Familie und Frauen
- Herbert Schirmer (CDU), Kultur
- Dr.Gottfried Müller (CDU), Medien
- Prof.Dr. K.-H. Steinberg (CDU), Umwelt
- Horst Gibtner (CDU), Verkehr
  
- Hans-Wilhelm Ebeling (DSU), wirtschl. Zusammenarbeit
- Dr.Diestel (DSU), Inneres
- Rainer Eppelmann (DA), Verteidigung und Abrüstung
  
- Markus Meckel (SPD), Äußeres
- Dr.Hildebrandt (SPD), Arbeit und Soziales
- Dr.Romberg (SPD), Finanzen
- Prof. Terpe (SPD), Forschung und Technologie
- Sybille Reider (SPD), Handel und Tourismus
- Dr.Emil Schell (SPD), Post
  
- Prof.Dr. Wünsche (BFD bis 3.7.90), Justiz
- Dr.Viehweger (BFD), Bauwesen
- Dr.Manfred Preiß (BFD), Regionales und Kommunales
  
- Dr. Pollack (parteilos, Vorschlag SPD), Landwirtschaft
- Prof. Meyer (parteilos, Vorschlag CDU), Bildung

---

<sup>5</sup> Der Demokratische Aufbruch hatte sich am 16/17. 12. 1989 konstituiert, und die DSU war am 20.1.1990 gegründet worden.

Damit waren fünf Monate nach dem November 1989 keine Akteure des ancien regime und der SED mehr in der Regierung; neben de Maizière verkörperte nur noch Justizminister Wünsche eine gewisse personelle Kontinuität, und mit den Vertretern von DA, DSU und SPD sowie den von ihnen benannten Personen gelangten Exponenten der systemkritischen DDR-Opposition in die Regierung. Allerdings waren die noch nicht parteimäßig etablierten Basisgruppen nach dem Intermezzo in der 2.Regierung Modrow wieder aus der Exekutive herausgefallen, soweit man nicht wie der Demokratische Aufbruch mit der CDU fusioniert hatte. Folge war u.a., daß die vom Runden Tisch initiierten Arbeiten an einem mit Hilfe westdeutscher, eher linker Professoren formulierten Verfassungsentwurf für die DDR letztlich erfolglos blieben (Fischer 1990).

Die Regierung de Maizière zerbrach bekanntlich in der Endphase der DDR während der Verhandlungen über den Einheitsvertrag. Zunächst verließ der BFD am 24. Juli die Regierung, weil er sich in der Frage des Beitrittstermins mit der SPD nicht hatte durchsetzen können; Viehweger und Preiß verwalteten ihre Ämter aber weiter. Romberg (Streit in der Frage des Finanzausgleichs) und Pollack wurden wegen Inkompetenz am 15. August gemeinsam mit Pohl und Wünsche<sup>6</sup> (nach öffentlicher Kritik an seiner Person auf eingenen Antrag) - in einem strittigen Verfahren - von de Maizière entlassen, so daß schließlich auch die restlichen 5 SPD-Minister am 20. August zurücktraten

## 1.2 Politische Repräsentanz der DDR-Elite nach der Wiedervereinigung

Nach der Wiedervereinigung mußte sich auf Bundesebene die Repräsentanz der neuen DDR-Elite weiter verdünnen. Am 4.Oktober 1990 wurden nur die Spitzen von CDU, DSU und FDP der DDR entsprechend der Bonner Koalitionszusammensetzung als Minister ohne Geschäftsbereich ins Kabinett Kohl beru-

---

<sup>6</sup> Wünsche legte einen interessanten, "die Erblast der Vergangenheit" der DDR-Justiz anerkennenden Tätigkeitsbericht seines Ministeriums vor; s. Wünsche 1990.

fen: de Maizière, Dr. Bergmann-Pohl, Prof. Dr. Krause (alle CDU), Professor Ortleb (FDP) und Professor Walther (DSU). 144 Volkskammer-Mitglieder zogen bis zum 2. Dezember zwischenzeitlich in den Bundestag ein.

Im Kabinett der 6. Regierung Kohl sitzt kein einziger Minister der DDR; die drei Minister Dr. Angela Merkel (für Frauen und Familie), BMV Prof. Dr. Günther Krause (beide CDU) und BMBW Prof. Dr. Rainer Ortleb (FDP) waren nicht Mitglieder des Kabinetts de Maizière gewesen. Allerdings waren Krause PSTS im Amt des Ministerpräsidenten und Merkel stellvertretende Regierungssprecherin gewesen, und von den 4 PSTS aus den neuen Ländern, Dr. Bergmann-Pohl (BMGes, CDU), ehemals letzte Volkskammer-Präsidentin, Udo Haschke (BML, CDU) und Dr. Bertram Wieczorek (BMU, CDU) sowie Joachim Günther (BMBau, FDP) war Wieczorek ebenfalls PSTS (bei Abrüstungsminister Eppelmann) gewesen. Übrigens sind die neuen Bundesminister Informatikprofessoren bzw. Physikerin, und auch unter den neuen PSTS finden sich keine Kleriker und kaum Exponenten der Bürgerrechtsbewegung der DDR<sup>7</sup>.

Von den Ministern und PSTS des Kabinetts de Maizière errangen neben den BM und PSTS der Regierung Kohl am 2.12.1990 ein Bundestagsmandat außer de Maizière die 5 ehemaligen Minister: Eppelmann, Reichenbach und Gibtner für die CDU sowie für die SPD Ex-Außenminister Meckel; von den PSTS der letzten DDR-Regierung zogen neben Krause und Wieczorek noch R. Jork und H. Geisler für die CDU sowie Rolf Schwanitz für die SPD in den Bundestag ein.

Andere Mitglieder der letzten Regierung de Maizière tauchten auf der neu entstandenen Bühne der Landespolitik wieder auf; ArbeitsM Hildebrandt (SPD) als Minister in

---

<sup>7</sup> Dr. Merkel war zunächst (wie MdB Eppelmann) Mitglied des Demokratischen Aufbruchs.

Brandenburg und Wissenschaftsmeyer (CDU)<sup>8</sup> in gleicher Funktion in Sachsen. Pech hatte Innenminister Dr. Diestel, der in Brandenburg nur CDU-Oppositionsführer gegen Stolpe (SPD) wurde.

In den Landesregierungen amtierten unter den 52 Mitgliedern nur 8 Geistliche oder Kirchenbeamte, davon in Brandenburg und Mecklenburg-V je 2 und in Sachsen 3. Außer in Brandenburg waren in den anderen Ländern 17 Personen vor November 1989 Mitglied in einer Blockpartei, allerdings offenbar nicht in der SED. Im DDR-System zur Zeit der Regierung de Maizière waren 15 Personen tätig gewesen: 13 waren Mitglieder der letzten Volkskammer (5 von ihnen kurzzeitig in den Bundestag delegiert), darunter die beiden Minister im Kabinett de Maizière I, Hildebrandt und Meyer, Minister Platzek (B 90) aus dem Kabinett Modrow II sowie zwei ehemalige PSTs der Regierung de Maizière. 7 Landesminister waren zuvor Regierungsbeauftragte unter de Maizière für einzelne Bezirke der DDR gewesen.

Die SED-Nachfolgerin PDS regiert seit dem 18.3.1990 nirgends mehr mit - dies muß, so selbstverständlich es dem Zeitgenossen erscheinen mag, in theoretischer Hinsicht festgehalten werden; sie brachte zwar 18 Mandatsträger in den 12. Bundestag, darunter den neuen Parteivorsitzenden Gregor Gysi und den vorletzten DDR-Ministerpräsidenten Modrow, der damit neben dem letzten Ministerpräsidenten de Maizière im Bundestag sitzt. Es ist aber abzusehen, daß nach Harmonisierung des BT-Wahlrechts 1996 die PDS kaum noch im BT vertreten sein wird. Ferner ist festzuhalten, daß die alte SED-Elite nicht nur vollständig aus politischen Leitungspositionen abgewählt worden ist, sondern z.T. strafrechtlich verfolgt wird - mit welchem Ausgang auch immer: Honecker (inzwischen nach Moskau entschlüft), Mielke (Stasi-Minister), Stoph, Mittag, Keßler und Tisch.

---

<sup>8</sup> Professor Meyer war als DDR-Minister noch parteilos und ist, nachdem er schon 1952-1961 CDU-Mitglied war, im August 1990 wieder in die CDU eingetreten.

Insgesamt kann man also konstatieren, daß sich innerhalb eines Jahres eine Elitezirkulation in Ostdeutschland vollzogen hat, deren Tempo sich von der Bildung der Regierungen Modrow I und II über Bildung und Zerfall der Regierung de Maizière bis zur Bildung der 6.Regierung Kohl auf nationaler oder Bundesebene beschleunigt hat. Retardierend wirkte die Länderbildung mit ihren Regierungen und Parlamenten sowie die in Ost und West getrennt anzuwendende 5-Prozent-Klausel für die Erringung von Bundestagsmandaten.

Der Wechsel in der politischen Elite vollzog sich ohne Partei-Verbot, jedoch nicht nur mit dem Stimmzettel, denn geheime Systemanhängerschaft oder Kollaboration mit dem anciens regime konnte dem Bürger nicht immer bekannt sein. Deshalb gelang es einer Reihe von Kandidaten, die, wie sich später herausstellte, Stasi-Mitarbeiter waren, zunächst in die vor und nach der Wiedervereinigung gewählten Parlamente einzuziehen. Erst im Zuge der Überprüfung anhand der Stasi-Unterlagen wurden sie ab Juli 1990 decouvriert und z.T. zur Mandatsniederlegung gezwungen; hierauf wird unter V.4 näher einzugehen sein. Vermerkt sein schon an dieser Stelle, daß man bereits ab Mitte 1990 mit dem Problem konfrontiert wurde, daß mit Schnur (DA), Kirchner (CDU) und de Maizière (CDU) einige Mitglieder kirchlicher Laien-Organisationen, aber auch der Vorsitzende der Ost-SPD, Ibrahim Böhme (Rücktritt am 2.4.1990), und Bauminister Viehweger früher oder später stasi-verdächtig wurden.

In historischer Hinsicht und im Vergleich zur Entwicklung in der DDR ist darauf zu verweisen, daß auch in den ersten Kabinetten Adenauers und unter den ersten Spitzenbeamten nur äußerst wenige Personen sich durch Widerstand gegen und Leiden unter der Nazi-Herrschaft ausgezeichnet hatten (Derlien 1991).

Daß sie während des sogenannten Dritten Reichs persönlich Widerstand geleistet hätten, wird von 19 Personen der zwischen 1949 und 1984 amtierenden politisch-administrativen Elite in Bonn biographisch notiert, darunter von 10 Politikern aus den Reihen der 121 Minister/Kanzler und 70 Parlamentarischen Staatssekretäre. Zudem waren nach der sogenannten Machtergreifung der Nazis mit Amtsenthebung oder Berufsverbot 30 Personen belegt, von denen zugleich 5 Personen Widerstand geleistet hatten; darunter wiederum 10

Politiker. 9 Personen waren im Gefängnis inhaftiert gewesen (davon 6 Politiker), und 7 Personen (4 Politiker) hatten in Konzentrationslagern gelitten. Allerdings muß betont werden, daß sich unter all diesen Fällen, zu denen auch 5 Fälle von Emigration zu zählen sind, nicht nur Politiker der Adenauer-Kabinette, sondern auch später amtierende Sozial-Demokraten befunden haben.

Daß sie explizite Regime-Gegner oder -opfer gewesen seien, wird man, abgesehen von den kooptierten 8 Ministern zwischen 5. Februar und 18. März 1990 und den SPD-Ministern der Regierung de Maizière, kaum von den Exekutivpolitikern der Transformationsperiode der DDR sagen können. Ausschlaggebend für das Fehlen SED- und Stasi-verfolgter Personen in den Regierungen sind neben der Persistenz der Blockparteien als Rekrutierungsfeld die größere Zeitspanne, in der das totalitäre DDR-Regime bestand, und der Umstand, daß sein Vorläufer, das Nazi-Reich, eben auch ein totalitäres Regime war. Hinzu kam aber auch die bis 1961 und in den 80er Jahren wieder gegebene Möglichkeit, nach Westdeutschland zu emigrieren. Vielleicht erklärt dies den auffälligen Unterschied zur CSFR, wo es eine systemkritische Intelligenz gab, die den Regimewechsel 1990 trug.

Deutlichster Ausdruck der Elitezirkulation ist die - verglichen mit der für totalitäre Regime typischen Gerontokratie - erhebliche Verjüngung der Exekutiv-Politiker aus dem Osten, die nach dem 3. Oktober 1990 auf Bundes- und Landesebene anzutreffen waren. Ins Bundeskabinett wurden sehr junger Politiker berufen (Frau Merkel ist 34 Jahre, Krause und Ortleb sind unter 45 Jahre alt), und die 52 neuen Landesminister und Ministerpräsidenten streuen altersmäßig zwischen den Extremen des Jahrgangs 1926 und des Jahrgangs 1960.

Dabei gibt es erhebliche Unterschiede von Land zu Land im Durchschnittsalter der Regierungen: mit durchschnittlich 53,2 Jahren (Jg. 1938,2) ist die Regierung in Sachsen-Anhalt am ältesten, gefolgt von Sachsen mit Ministern, die durchschnittlich dem Jg. 1940,4 angehören sowie Brandenburg (Jg. 1942) und Thüringen (Jg. 1942,9). Am jüngsten ist die Regierung in Mecklenburg/Vorpommern, die durchschnittlich dem Jg. 1945,7 angehört. Es zeichnet sich eine Tendenz ab, daß die Regierungen in denjenigen Ländern älter sind, in denen sie sich aus relativ vielen Leuten zusammensetzen, die aus dem Westen importiert sind oder die Mitglied der

alten Blockparteien waren. Auch sind die Mitglieder der mecklenburgischen Regierung am häufigsten (6 von 9) unter dem System de Maizièrè aktiv gewesen, während dies z.B. nur für 2 der 10 Minister in Sachsen-Anhalt gilt.

Dies war 1949 anders, als nach nur 12 Jahren Totalitarismus auf eine noch in der Weimarer Republik geformte, dann aber entsprechend gealterte politische Gegenelite zurückgegriffen werden konnte, an deren Spitze mit dem 73jährigen Adenauer ein ausgesprochen alter Mann stand, der nicht nur die Weimarer Republik erlebt und den Preußischen Staatsrat geleitet hatte, sondern der sogar noch im Kaiser-Reich politisch sozialisiert worden war.

### 1.3 Verwaltungserfahrung und Bürokratiekontrolle

Gab es in der DDR zwischen Oktober 1989 und Oktober 1990 ein Problem der politischen Kontrolle der Bürokratie? In programmatischer Hinsicht offenbar nicht, allenfalls bei der Auflösung der das System über alles charakterisierenden Terror-Apparate (dazu später im einzelnen). Zum einen kannten sich die neuen Exponenten der Übergangsregierungen gerade wegen ihrer relativen Systemnähe im Gegensatz zu den Ministern ohne Geschäftsbereich und wohl auch zu den SPD-Ministern der Regierung de Maizièrè einigermaßen im System aus, das sie bis Januar 1990 zunächst meinten modifiziert retten zu können. Nachdem die Wiedervereinigung im Februar 1990 politisch beschlossene Sache war, bedienten sich die letzten DDR-Regierungen zudem mehr oder weniger bereits des Bonner Sachverständigen, sozusagen einer "ausländischen Kontroll-Bürokratie", um ihre Politik der Transformation zur Demokratie und zur Wiedervereinigung auszuarbeiten. Auch betätigte sich die Bürgerbewegung nach dem Sturm auf das Gebäude des MfS am 15. Januar 1990 und nach dem Verhör von Krenz und Herger am Runden Tisch (22.1.90) weiterhin als Aufpasser der Stasi-Machenschaften und als Bewacher der Stasi-Hinterlassenschaft; zu mehr als einer Veto-Instanz reichte ihre fachliche Kompetenz im Januar 1990, zur Zeit des Macht-Vakuums in der DDR, jedoch nicht, wie Thaysen feststellt:

"Zur Übernahme der (Regierungs-) Verantwortung fehlten dem Runden Tisch aber nicht nur die demokratische Legitimität und Regierungskompetenz, sondern - so klagten vor allem die von de Maizière zu diesem Zeitpunkt noch als "Oppositionsparteien" angesprochenen Gruppierungen aus dem Widerstand - auch die notwendigen Informationen. Die neuen Kräfte wollten sich auf einer solchen Basis (noch) keineswegs in Mithaftung nehmen lassen für die immer offenkundiger werdenden Miseren im Lande" (Thaysen 1990, 260).

Das Problem der politischen Kontrolle der Bürokratie bestand zu dieser Zeit also wohl nicht aus der Sicht der Regierung (von der de facto von der SED ernannten Volkskammer ganz zu schweigen), sondern es stellte sich aus der Sicht des Ersatz-Parlaments, das immerhin die Zitierung des Ministerpräsidenten Modrow durchsetzen konnte und die Gesetzgebung zunehmend aktiv begleitete. Das Kontrollproblem sollte sich erst nach dem 18. März 1990 primär im Zusammenhang mit der durchaus auch als Selbstzweck (wertrational) betriebenen Säuberung der Verwaltung stellen; auf Landes- und Kommunalebene dann auch noch nach der Wiedervereinigung, nun allerdings unter Bonner Oberaufsicht und nach den Bestimmungen des EinV.

Nach 1945 waren die Randbedingungen andere gewesen. Die politische Kontrolle wurde zunächst von Militärregierungen ausgeübt, die auch die Entnazifizierung betrieben. Hinzu kommt die Bedeutung der Verwaltung des vereinigten Wirtschaftsgebietes (1947-49) für die Formierung einer verwaltungserfahrenen politischen Nachkriegs-Elite; diese unter alliierter Aufsicht arbeitende Verwaltung war nicht nur Rekrutierungsfeld für die erste Garde der Bonner Spitzenbeamten, sondern auch für 7 der ersten Bundesminister, die hier vor 1949 neben oder meist über den ersten 58 späteren STS und Abteilungsleitern der Bundesministerien tätig waren. Es kann hier nicht näher auf die Besonderheit der westdeutschen politischen Nachkriegs-Elite eingegangen werden; festzuhalten ist aber, daß deren Staatsaffinität allgemein sehr stark über bürokratische Erfahrungen vermittelt wird: Herkunft aus einer Beamtenfamilie, Jurastudium und zu einem Drittel eigene Verwaltungserfahrung (Derlien 1991a). Auch in dieser Hinsicht unterschied sich die Lage in der DDR 1989/90 von dem Regimewechsel nach dem zweiten

Weltkrieg in Westdeutschland. Denn 40 Jahre konsequenter Ausschluß von der Möglichkeit, Verwaltungserfahrung sammeln zu können, mußte im Oktober 1990 dazu führen, daß entweder minder belastete Exponenten des SED-Regimes (und aus den Block-Parteien) in die neuen Führungspositionen der Verwaltung auf Landes- und Kommunalebene sowie in die Parlamente einzogen, relativ unerfahrene Personen (Dilettanten im ursprünglichen Sinne des Wortes) die Macht übernahmen oder aus dem Westen importierte Akteure in die politische Leitung der Bürokratie eintraten.

Nur 6 der 52 neuen Landesminister weisen Verwaltungserfahrung im Osten auf, 11 hatten in Staatsbetrieben gearbeitet und dort möglicherweise Verwaltungserfahrung gewonnen. Dazu kommen 15 aus West-Deutschland importierte Personen, von denen die meisten als Politiker oder als Beamte exekutive Erfahrungen hatten sammeln können. Vor allem die Justizminister wurden - mit einer Ausnahme - aus dem Westen importiert (s.u. IV).

## 2. Kontinuität in der höheren Beamtenschaft

Personelle Kontinuität des Verwaltungspersonals gilt weitgehend für die operativen Einheiten, wie beispielsweise für den ost-deutschen Zöllner an der Oder, der schon am 1. Juli 1990 eine neue Uniform anzog<sup>9</sup>. Sie gilt aber, wie gesagt, in aller Regel nicht für die Verwaltungselite. Letztere wird wie die politische Elite im wesentlichen unter dem Gesichtspunkt der Loyalität zum neuen System oder der Korrumptiertheit unter dem alten System politisch gesäubert. So 1933 und 1945 im Zuge der im Westen allerdings teilweise, besonders im Justizbereich gescheiterten Ent-Nazifizierung. Eine politische Säuberung hatte es jedoch nicht 1918 gegeben (Elben 1965), als die nach den Räte-Unruhen zur Macht gelangte politische Führung der Sozial-Demokraten meinte, sich weiterhin auf die Spitzen

<sup>9</sup> Dies bedeutet nicht, daß die örtliche Bevölkerung in den Standorten für diese Kontinuität Verständnis aufbringt; im Gegenteil: angesichts allgemeiner Arbeitslosigkeit ruft die Privilegierung der Diener des alten Regimes Zorn hervor.

von Verwaltung und Militär stützen zu müssen, um eine geordnete De-Mobilisierung und die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen<sup>10</sup>. Im folgenden sollen noch nicht die administrativen Säuberungsprozesse während des Regimewechsels in der DDR beschrieben werden - hiermit werden sich Kapitel V und VI detailliert befassen; sondern zunächst soll referiert werden, was uns hierzu von den Regimewechseln 1918, 1933 und 1945 bekannt ist.

### 2.1 Kontinuität 1918 und Gleichschaltung 1933

In der Bürokratie laufen nicht nur aufgrund ihrer funktionalen Unentbehrlichkeit die Säuberungs- und Gleichschaltungsprozesse langsamer ab als in der politischen Elite; auch die beamtenpolitischen Positionen des jeweiligen neuen Regimes spielen eine wesentliche Rolle und erklären Unterschiede zwischen den historischen Zäsuren. Dies gilt schon für die Verankerung des Berufsbeamtentums in der Weimarer Reichsverfassung; diese sozial-demokratische Konzession führte dazu, daß die Privilegierung des Adels in der höheren Beamtenschaft der Monarchie und die als Ergebnis von Herrschaftspatronage erzielten konservativen und monarchistischen Orientierungen (Fenske 1972) während der Zeit der Weimarer Republik nur langsam abgebaut werden konnten.

Hatte der Adelsanteil unter der höheren preußischen Beamtenschaft 1911 noch 37,2%, unter den Referendaren 1913 sogar 55,5% (Runge 1964, 170) betragen, wandelte sich die soziale Zusammensetzung der höheren Beamtenschaft, ja sogar der Spitze des Verwaltungsapparats dank zurückhaltender Personalpolitik zunächst nur wenig (Elben 1965, 34 ff.); im sozialdemokratisch geführten Preußen ging der Adelsanteil in Präsidentenpositionen bis 1928 auf 10%, bei den Landräten bis 1926 auf 25% zurück, und - nicht zuletzt infolge der Berufung von "Außenseitern" - erhöhte sich der Anteil der Inhaber von Spitzenpositionen, die aus der Unterschicht

<sup>10</sup> Einiges spricht dafür, daß Regime-Wechsel nach Kriegen anders ablaufen als in Friedenszeiten; Außendruck und existentielle Not könnten den Herrschenden die politische Säuberung der Administration sekundär erscheinen lassen, nicht nur nach 1918 (auch in Österreich), sondern dies würde auch das Mißlingen der Entnazifizierung nach 1945 erklärlich machen. In beiden Fällen ist das neue politische Regime mehr oder weniger stark von den Siegern oktoziert worden.

stammten, auf 14% bei Regierungspräsidenten und Landräten und sogar 44% bei den Oberpräsidenten.

In politischer Hinsicht gelang es also zumindest im stabilen Preußen, das monarchistische Beamtentum aus Führungspositionen zurückzudrängen, wobei einerseits von dem vorzeitigen Ruhestand bei politischen Beamten, andererseits von der Berufung von Außenseitern Gebrauch gemacht wurde. 1929 gehörten von den 540 preußischen politischen Beamten (einschließlich Landräten) 107 der SPD, 72 den Demokraten, 112 dem Zentrum und 95 der DVP an; aber weiterhin stand eine erhebliche Zahl jenseits der Weimarer Parteien (Pikart 1958); dies galt besonders auch für die Reichsministerien unter den häufig wechselnden Regierungen, in denen auch die anti-republikanische DNVP vertreten war. Arnold Brecht (parteilos) war 1927 der erste Reichsbeamte, der - wegen pro-republikanischen Verhaltens - vom DNVP Innenminister v.Keudell in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde und auf die andere Seite der Wilhelm-Straße in die Preußische Bürokratie wechselte.

Hatte die SPD nach 1918 sich mangels eines eigenen Personalreservoirs innerhalb der Verwaltung auf die Kooperationsbereitschaft des vorgefundenen Beamtentums zur Bewältigung der Kriegsfolgen stützen<sup>11</sup> und Außenseiter aus Gewerkschaften, Partei und Presse vereinzelt in Spitzenpositionen rekrutieren müssen, so befanden sich die Nationalsozialisten in einer anderen Lage: sie konnten auf dem verwaltungsinternen Reservoir von Sympathisanten aufbauen und mit einer radikalen Beamtenpolitik, die ihren Ausdruck im sogenannten "Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums" vom 7. April 1933 fand (Mommsen 1966), in erheblichem Umfang politische und rassische Säuberungen durchführen und ihrerseits Herrschaftspatronage, aber auch Versorgungspatronage betreiben.

---

<sup>11</sup> Immerhin war Friedrich Ebert noch im Oktober 1918 in die letzte Kaiserliche Regierung unter Max von Baden eingetreten.

Schon nach dem "Preußen-Streich" vom 20. Juli 1932 wurden sofort 69 Ministerialbeamte und bis Anfang 1933 52 Präsidenten entlassen; 1936 amtierten nur noch 19% der Landräte, die vor 1932 ernannt worden waren (Runge 1964, 237-249). Gestützt auf das Gesetz vom 7.4.1933 wurden 211 der 1663 höheren preußischen Beamten aus dem Dienst entfernt (Hattenhauer 1980, 360). Ähnlich fiel die Säuberung auf der Kommunalebene aus, wo bis Ende 1933 156 der 252 Oberbürgermeister aus dem Amt getrieben wurden; in Leipzig wurden 10% der städtischen Bediensteten entlassen und durch 1150 verdiente Parteigenossen ersetzt (Matzerath 1970, 85 f.). Für 1935 weist die Parteistatistik der NSDAP 20,7% der Mitglieder als Angehörige des öffentlichen Dienstes aus, von denen vier Fünftel nach 1933 beigetreten waren (Caplan 1981, 175; Diehl-Thiele 1971, 56; Fischer 1978, 138 f.).

Natürlich sagen diese äußeren Befunde der Gleichschaltung nichts über die innere Haltung der Beamtenschaft aus. Es läßt sich aber wohl behaupten, daß im Gegensatz zur Weimarer Beamtenschaft vor allem außerhalb Preußens, wo Sabotage und Republikfeindlichkeit nicht selten waren (Schmahl 1977), die Konformität unter dem Druck des terroristischen NS-Regimes wesentlich höher war und die Bürokratie trotz mancher politischer Skepsis objektiv die Funktion erfüllte, stabilisierend im organisatorischen Chaos des "Führerstaats" zu wirken und ein Mindestmaß an formaler Rationalität vor allem währen des Krieges zu bewahren (Rebentisch 1989).

## 2.2 Entnazifizierung

Bekanntlich kam es nach 1945 unter alliierterem Diktat zur umfassenden, je nach Besatzungszone unterschiedlich intensiven Entnazifizierung im Westen (Benz 1981), die zumindest dazu führte, daß die politische und die administrative Nazi-Eliten ihre Karriere nach 1945 nicht fortsetzen konnten. Für das Berufsbeamtentum stellte die Entnazifizierung wiederum einen rechtlichen Systembruch dar, vor allem in der Sowjet-Zone.

Insgesamt wurden bis Anfang 1950 3 660 648 Entnazifizierungsverfahren in den drei West-Zonen bearbeitet; hierbei handelt es sich jedoch keineswegs um alle anhängigen Fälle, sondern allein in der amerikanischen Zone, in der schließlich 950 126 Fälle bearbeitet worden waren, galten ursprünglich 3 623 112 Personen als vom "Befreiungsgesetz" vom 5.3.1946 betroffen. Die restlichen Fälle wurden ohne

Anklageerhebung eingestellt, davon 2 504 686 amnestiert (Fürstenau 1969, 228f.). Die Statistiken sind unvollständig, so daß man nur sagen kann, daß "von der Gesamtzahl der unter die Lupe Genommenen sich am Ende ein minimaler Prozentsatz als schwerbelastet (erwies), 2.5% in der amerikanischen, 0.1% in der französischen und die 1.3% der mangels anderer Möglichkeiten in die Gruppe III in der britischen Zone Eingestuften" (ebenda, 229f.). Natürlich beziehen sich diese Daten auf die gesamte Bevölkerung und enthalten Politiker wie öffentlichen Dienst; zur Verdeutlichung der Größenordnungen, mit denen man es bei Säuberungen nach totalitären Regimen zu tun hat, mögen sie jedoch hilfreich sein. Daher sei auch das qualitative Ergebnis der rund 3.7 Millionen erfaßten Verfahren erwähnt:

- als Hauptschuldige (Gruppe I) galten 1667 Personen, die zu 99% in der amerikanischen Zone verurteilt wurden.
- 23 060 Personen wurden als schuldige Belastete (Gruppe II) eingestuft und
- 150 425 als minderbelastet (Gruppe III).
- Mitläufer und Begünstigte (Gruppe IV) waren 755 954 bzw. 249 920 Personen;
- als entlastet (Gruppe V) galten 1 213 873 Personen,
- und die restlichen der 3.7 Mio. Verfahren (1.3 Mio Fälle) wurden eingestellt (ebenda, 128).

Hattenhauer (1980, 427) berichtet, daß in der US-Zone von 800 000 überprüften Beamten 350 000 ihr Amt 1945 verlassen mußten, darunter 65% aller Volksschullehrer und fast die gesamte höhere Beamtenschaft, die überwiegend Mitglied der NSDAP gewesen war. Im Sommer 1945 setzte sodann eine Verhaftungswelle ein, die politisch verdächtige Beamte in großer Zahl in Umerziehungslager brachte; von den bis Ende 1946 verhafteten rund 246 000 Bediensteten wurden bis Ende 1946 aber auch schon wieder 95 000 entlassen (ebenda, 435). Erst danach setzte die Entnazifizierung förmlich ein, als deren Ergebnis letztlich 95% der Beamten in die Gruppen IV und V eingereiht wurden.

Während in der sowjetischen Besatzungszone die Säuberung nicht nur besonders drastisch ausfiel, sondern auch in der Abschaffung der Institution des Berufsbeamtentums resultierte, gelang es den deutschen Beamtenverbänden gegen alliierten Widerstand, das Berufsbeamtentum nicht nur verfassungsrechtlich wiederum zu verankern, sondern auch die Bestrebungen zur Entpolitisierung nach angelsächsischem Modell zu verhindern (Wengst 1988). Denn auch die West-Alliierten wollten nach 1945 das Berufsbeamtentum zerschlagen, um eine Demokratisierung einzuleiten (daher die Personalaussschüsse; Nümann 1975). Im Grunde genommen hat man im Osten lediglich die alliierten Pläne konsequenter durchgezogen - was natürlich auch die Möglichkeit bot, die marxistische Position der Jahrhundertwende zu verwirklichen, die davon ausging, die Bürokratie als soziale Schicht sei das Instrument der herrschenden Klasse. Gegen die Politik der West-Alliierten erhob sich aber bei den Verfassungsberatungen und bei der Beamtengesetzgebung Widerstand (Wengst 1988). Zwar gelang es auch noch, Art.131 in das Grundgesetz einzufügen und damit für die aus anderen als beamten- und tarifrechtlichen Gründen nach dem 8.5.1945 Entlassenen in der bis in die 60er Jahre sich hinziehenden Gesetzgebung Vorsorge zu treffen, aber das Bundesverfassungsgericht schob einer zu weit gehenden Restauration mit seinem Urteil vom 17.12.1953 (BVerfGE 3) einen Riegel vor, indem es erklärte: "Alle Beamtenverhältnisse sind am 8.Mai 1945 erloschen", da das Nazi-Reich das Berufsbeamtentum verformt hätte. Hattenhauer (1980, 442) resümiert:

"So war trotz des Fehlschlages der Entnazifizierung mit der Hilfe des Bundesverfassungsgerichtes doch die unsaubere Vergangenheit der deutschen Beamten in ihrer Bedeutung klargestellt worden. Die Beamten konnten sich nach diesen Worten nicht mehr unbekümmert als unschuldige Opfer der Besatzungsmacht beklagen. Von der Schuld des deutschen Staatsdienstes unter der Herrschaft Hitlers ist niemals vorher und danach so würdig und eindeutig die Rede gewesen wie in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes. Es erledigte die Entnazifizierung in einem doppelten Sinne."

### 2.3 Personelle Kontinuität nach 1949

Die institutionelle Kontinuität in Westdeutschland und das entstandene Elitevakuum auf Bundesebene erleichterten - trotz Unterbrechung zwischen 1945 und 1949 - auch eine personelle Kontinuität zwischen Reichs- und Bundesverwaltung unterhalb der beiden höchsten administrativen Ebenen. Während die politische Gegenelite des NS-Regimes<sup>12</sup> darum bemüht war, das Eindringen NS-belasteter Personen in die Bundesministerien zu verhindern, dabei aber sukzessive das Kriterium der NSDAP-Belastetheit aufweichen mußte (Wengst 1984, 178 ff.), gelangte zunehmend Personal aus der Verwaltung des sogenannten Dritten Reiches auch in die neugeschaffenen Bundesministerien. Die Spitze des Eisberges stellten sicherlich der Kommentator der Nürnberger Rassegesetze und spätere Chef des Bundeskanzleramts Hans Globke<sup>13</sup> sowie der kürzlich publik gemachte Fall des Ministerialdirektors Schafheutle im Bundesjustizministerium dar, der wie schon vor 1945 auch in der zweiten Republik mit der Bearbeitung des politischen Strafrechts betraut wurde (Müller 1987, 210 f.). Weniger bekannt ist das massive Eindringen der NS-Beamtenschaft in den neuen Auswärtigen Dienst: ein diesbezüglicher Untersuchungsausschuß des Bundestages hielt am 18.6.1952 (BT-Drs. 3465) fest, daß 134 der 338 AA-Beamten des höheren Dienstes NSDAP-Mitglieder gewesen waren (Haas, 1969, 183). Funktionale Unentbehrlichkeit und Fehlen eines republikanischen Beamtentums als Folge der NS-Säuberungen in Verbindung mit einer Aversion Adenauers gegen die vor 1949 in der Frankfurter Bizonenverwaltung und Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vorfindbaren SPD-Mitglieder mögen den Wiedereinzug grundsätzlich konservativer Personen in die Bundesministerien begünstigt haben (Wengst 1984; Morsey 1977; Eschenburg 1976; 1979).

Die These von der administrativen Kontinuität (Zapf 1966) und vom "bürokratischen Rückhalt" (Eschenburg 1979) im

<sup>12</sup> Aber auch hier erwies sich der Vertriebenen-Minister und 1923 der NSDAP beigetretene SA-Hauptsturmführer Theodor Oberländer als belastet.

<sup>13</sup> Siehe zur zweideutigen Person Globkes Gotto (1980).

Jahre 1949 gilt zwar nicht für die Verwaltungselite des "Dritten Reiches", wohl aber für die Rekrutierung der Verwaltungselite des Bundes nach 1949 aus dem Personalbestand der Bürokratie vor 1945.

Meine eigenen Daten erlauben den Nachweis, daß von den 707 zwischen 1949 und 1984 amtierenden StS und Abteilungsleitern der Bundesministerien 226 vor 1945 berufstätig waren, davon nur 28 nicht im öffentlichen Dienst. Der größte Teil (109 Personen) der vor 1945 im öffentlichen Dienst Beschäftigten war irgendwann einmal in der Reichsverwaltung tätig (davon rund 60 durchgängig vor und nach 1933 bis 1945). Diese 109 Personen wurden nach 1945 überwiegend (59 = 54%) in der fortbestehenden Landesverwaltung, in der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (27 = 25%) und im kommunalen Bereich (7 Personen) aufgenommen. Natürlich war die Kontinuität über 1945 hinaus bei den zunächst in der Landesverwaltung Beschäftigten größer (24 von 31 Personen) als beim Reichspersonal/VWG; auch für sie stellte die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes Auffangpositionen bereit.

Insgesamt ist, bezogen auf die späteren Bundesbeamten, die administrative Berufskontinuität über 1945 hinaus im Vergleich zu allen anderen Sektoren, aus denen die neue Beamtenschaft rekrutiert wurde, am höchsten, gefolgt von der Justiz, wo 10 von 20 späteren Spitzenbeamten über 1945 hinaus weiterwirkten. Diese Personen sind sukzessive in den 50er Jahren in die Bundesverwaltung eingezogen und haben irgendwann in der Folgezeit den Aufstieg in Elitepositionen geschafft.

In welchen Zeiträumen und auf welche Positionen sich diese Rückkehr in die Zentralverwaltung ab 1949 vollzog, machen folgende Daten deutlich: 1949/50 traten 158 spätere Elitebeamte in den Bundesdienst ein, davon 69% (n = 75) mit Erfahrung in der Reichsverwaltung; sie besetzten vor allem Ränge unterhalb der Abteilungsleiter-Ebene und in der nachgeordneten Bundesverwaltung. Die StS und MD-Positionen wurden häufiger mit Personen besetzt, die in der Verwaltung des VWG tätig gewesen waren, darunter die StS Frohne, Sauerborn, Strauß, Thedieck und Hartmann, die aber allesamt auch in der Reichsverwaltung Erfahrungen gesammelt hatten. Unmittelbares Rekrutierungsfeld 1949/50 war neben der Verwaltung des VWG (45%) vor allem auch die Landesverwaltung (53%). Globke war z.B. nach 1945 zunächst beim Landesrechnungshof NRW tätig gewesen.

1951-53 traten nur noch 78 spätere Elitemitglieder in die Bundesverwaltung ein, darunter noch 50% mit Erfahrungen aus der Reichsverwaltung. Die Zahl der Direkteinstiege in StS- oder AL-Positionen nahm verständlicherweise von 1949/50 (9 StS, 63 AL) auf 1951/53 (20 AL) und nach 1953 (7 AL von 60 Neueintritten) ab.

Unter den vor 1954 in die Bundesverwaltung eingetretenen (späteren) Elite-Beamten hatten 61 Personen (darunter 5 StS und 18 AL) unmittelbar zuvor seit 1949 eine andere Berufstätigkeit in verschiedensten Bereichen ausgeübt; dennoch finden sich auch unter ihnen 32 Personen (53%), die in der Reichsverwaltung tätig gewesen waren.

Es dürfte aber unstrittig sein, daß unmittelbar nach 1949 Exekutivpolitiker und Beamtenelite partiell aufgrund ihres politischen Schicksals verbunden waren und insofern bestrebt gewesen sind, Kandidaten mit kontinuierlicher administrativer Karriere vor 1945 nur nach sorgfältiger Prüfung in die Bundesministerien einziehen zu lassen - was natürlich Skandale im einen oder anderen Falle nicht verhindern konnte. Hinter diesen Personalbewegungen steht natürlich nicht nur der Sog-Effekt des personellen Vakuums der gesäuberten oder institutionell neu errichteten Bürokratie, sondern Berufsbeamte als Einzelpersonen müssen ihrerseits zwangsläufig mangels Berufsalternativen wiederum in administrative Positionen streben. Hiermit ist also auch im Falle des Regimewechsels in der DDR zu rechnen. Auf die Überlebensstrategien und die Säuberungsprobleme im Zusammenhang mit Regimewechsel in der DDR und Wiedervereinigung wird in Abschnitt V. speziell eingegangen werden.

Nicht vergleichbar mit allen früheren Regime-Wechsels ist bei der Integration des bisherigen öffentlichen Dienstes der DDR der Umstand, daß nach 45 Jahren der Auseinanderentwicklung und 57 Jahren des Totalitarismus die Fachqualifikation der östlichen Staatsdiener prinzipiell - und nicht nur aufgrund einer relativ kurzfristigen Regimebedingtheit wie 1933-45 - nicht mit der der westlichen Staatsdiener kompatibel ist - zum ersten Mal nach einem Regimewechsel in der jüngeren deutschen Geschichte. 1918 und 1945/49 war das Zentralproblem nicht die Qualifikation, sondern die Verfassungsloyalität gewesen. Die Abschaffung der Institution des Berufsbeamtentums nach 1945 sowie die Herauslösung der Ausbildung von Verwaltungsfunktionären aus der - partialisierten - Juristenausbildung der DDR haben zu einer völligen Auseinander-Entwicklung der Qualifikationen geführt.

### III. KADERVERWALTUNG ALS TRANSFORMATIONSHINDERNIS

Eigenarten der Staatsfunktionäre der DDR sind sicherlich nur eines unter den Transformationshindernissen, auf die die Wende in der DDR stieß und auf die die Integration der DDR in die Bundesrepublik stoßen muß. Allerdings stellt die Kaderverwaltung der DDR neben den verfassungsrechtlichen Besonderheiten (Gewalteneinheit, demokratischer Zentralismus nicht nur in der SED, sondern auch in der Verwaltung, sozialistische Gesetzlichkeit, Umfang der Staatsfunktionen) eines der Zentralprobleme dar, das zudem aufs engste mit den anderen Besonderheiten verflochten ist (König 1991a). Unabhängig von den speziellen Strukturen, die für die Kaderverwaltung der DDR maßgebend waren, und den - bis Anfang 1991 schwer festzustellenden, da geheimgehaltenen - Bildungsinhalten, die den DDR-Staatsfunktionären vermittelt worden waren, kann man sich dem strukturell bedingten Integrationsproblem aus theoretischer Sicht über den Typus der "Kaderverwaltung" nähern (1), wie dies jüngst Klaus König tat, um die Dimensionen der historischen Integrations- und Transformationsaufgabe herauszustellen<sup>14</sup>. Anschließend ist auf das Resultat des Typus, auf die politisierte Inkompetenz des DDR-Staatsdienstes, einzugehen (2); schließlich soll gefragt werden (3), mit welchen sich daraus ergebenden grundsätzlichen Professionalisierungsproblemen die vielfältigen aktuellen Fortbildungsbemühungen für längere Zeit rechnen sollten.

#### 1. Typus der Kaderverwaltung

Für die Widersprüchlichkeit des Marxismus-Leninismus ist in unserem Zusammenhang der Kontrast von Räte-Modell und Kaderverwaltung aufschlußreich.

Das Rätemodell (Kevenhörster 1974) ist ursprünglich ein zutiefst antibürokratisches (lokales) Herrschaftsmodell,

---

<sup>14</sup> Siehe nach dem frühen Aufsatz (König 1982) nun König 1991 und 1991a sowie den einleitenden Beitrag im hier nicht mehr ausgewerteten Sammelband König 1991b.

das in beinahe allen Punkten das Gegenteil der von Max Weber als für die legal-rationale Herrschaft typisch angesehenen Bürokratie darstellt. Es beruht auf dem nicht professionalisierten Wahlbeamtentum<sup>15</sup>, das jederzeit abberufbar ist und das zudem rotieren, sich nicht spezialisieren und einen Informationsvorsprung aufbauen können soll. Auch unterliegt es dem imperativen Mandat. Das Rätssystem tendiert im von Marx zum Modell entwickelten Fall der Pariser Kommune 1870 wie das Wahlbeamtentum in der amerikanischen Praxis des 19. Jhd. zur Dilettanten-Verwaltung, um diesen Weberschen Begriff aufzunehmen (Derlien 1989a). Im Gegensatz dazu steht das für eine Laufbahn fachgeschulte, auf Dauer eingestellte Berufsbeamtentum.<sup>16</sup> Wahlbeamtentum ist also prinzipiell direkter demokratisch legitimiert; sein Nachteil liegt aber im strukturell weniger fundierten Fachverstand und in der potentiell hohen Diskontinuität. Im Sinne des Räte-Modells wurde nach 1945 in der SBZ bei gleichzeitiger Vertreibung der professionellen Bürokratie der Nazi-Ära zumindest eine Laisierung betrieben, wovon zuletzt noch das ausgedehnte Laien-Richtertum in der DDR zeugte.

Paradoxerweise ist, wie so vieles, dieses "demokratische" Selbstverwaltungsmodell zur sozialistischen Bürokratie und

---

15 Wahlbeamtentum muß nicht ehrenamtliches oder Laienbeamtentum ohne Fachschulung sein; Einstellungsvoraussetzungen - wie etwa für süddeutsche Bürgermeister - sind durchaus ausbildungsbezogen formalisierbar.

16 Nur in diesem Sinne benutze ich hier den Begriff des Berufsbeamtentums, nicht um der "Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes" das Wort zu reden. Ernennung und Fachschulung liegen bei Angestellten trotz anderer Terminologie ebenso vor, und ein laufbahnmäßiges Avancieren (anstelle des job-staffing) ist theoretisch durchaus möglich. Alle anderen Spezifika des deutschen Berufsbeamtentums (Grundrechtseinschränkungen, Dienst- und Treue-Verhältnis etc.) sind nicht konstitutiv für einen wissenschaftlichen Begriff des "professional civil service", sondern deutsche Ornamente. Vgl. in diesem Sinne die Kommentierung zu Art.33 Abs.4 und 5 von Schuppert (1984), der im übrigen darauf hinweist, daß der Funktionsvorbehalt in Art.33 Abs.4 vom Verfassungsgesetzgeber mit Blick auf die Abschaffung des Berufsbeamtentums in der SBZ formuliert worden sei.

zur Kaderverwaltung (von Lenin) verstetigt worden, ohne allerdings die im Westen mit einem hauptamtlichen Beamtentum verbundene Professionalität zu erreichen. Hauptamtlichkeit der Kader diene primär ihrer besseren politischen Kontrolle und Führung; Schulung bestand zu einem großen Teil aus Indoktrination der Dogmata des Marxismus-Leninismus und der SED. Statt formal-rationaler Neutralität des Verwaltungshandelns galt Parteilichkeit als Maxime. Man könnte vielleicht sagen, daß diese Fundamental-Politisierung einerseits der internen Legitimationsbeschaffung der Führung diene, da mangels Differenzierung politischer und administrativer Funktionen kein wirksamer Mechanismus externer politischer Legitimation durch die Bevölkerung in Form von Wahlen bestand. Die Kaderverwaltung selbst legitimierte sich andererseits gegenüber den Herrschaftsunterworfenen nicht so sehr durch Qualität ihrer Leistungen und professionelles Wissen oder indirekt über eine ihrerseits in Wahlen legitimierte politische Spitze, sondern ebenfalls intern kurzgeschaltet durch Loyalität gegenüber der Parteispitze, also "opportunistisch rückgekoppelt" (Lipp 1978, 25). Politische Führung und Kader legitimierten sich also gegenseitig aus ihrer gemeinsamen Ideologie, jedenfalls nicht aus Akzeptanz in der Bevölkerung. Mit der Rekrutierung von Verwaltungspersonal nach dem Kriterium der Loyalität zur SED glaubte man zugleich, die Bürokratie an einer politischen Verselbständigung zu hindern. Dieses am militärischen Vorbild orientierte System der Kader mag ursprünglich als revolutionäre Avantgarde zur Machteroberung einsetzbar gewesen sein; in der Alltagswelt<sup>17</sup> hochindustrialisierter Gesellschaften, in denen politische Herrschaft wesentlich auch durch Leistung des Verwaltungssystems für die sozio-ökonomische Umwelt legitimiert wird, mußte es langfristig zu pathologischer Politik führen und versagen. Dilettantismus, Karrierismus und Korruption sind bekanntlich auf der Individualebene die Folgen eines solchen Systems (Balla 1973). In der totalen Abhängigkeit

---

<sup>17</sup> Bei Max Weber fällt dieser Begriff bekanntlich im Zusammenhang mit der post-revolutionären Routinisierung des Charisma.

von der politischen Führung und in der gewollten "Gewaltenverschmelzung" nahm dieses System Züge patrimonialer Herrschaft an.<sup>18</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich das bei der Integration des Funktionärsstamms der DDR zu lösende doppelte Problem: die Professionalisierung im Hinblick auf den Bestand öffentlicher Aufgaben und die Programme zu ihrer Erledigung sowie die Entideologisierung und Umorientierung auf eine neue Loyalität - die Verfassungsloyalität gegenüber einem jahrzehntelang denunzierten und mit allen Mitteln, wie sich zunehmend herausstellt, bekämpften gewaltenteiligen rechtsstaatlichen System.

## 2. Politisierte Inkompetenz

Es hat einige Zeit gedauert, bis man überhaupt ermitteln konnte, wie Ausbildung und Laufbahnwesen, ja auch die Besoldung<sup>19</sup> der Staatsdiener der DDR gestaltet waren; nicht einmal bei den Vorarbeiten zum EinV lagen hierüber in Bonn stichhaltige Informationen vor (Weiß 1991)<sup>20</sup>. Die nun bekannt gewordenen Sachverhalte (vgl. auch Bernet 1991) sind in etwa folgende, soweit sie die Qualifikation angehen:

---

18 Im übrigen wird es Zeit, das Totalitarismus-Konzept von Friedrich nach seiner Verwerfung durch die westdeutschen Neo-Marxisten Ende der 60er Jahre zumindest im Hinblick auf die Herrschaftstechnik zu rehabilitieren - allerdings nicht im Sinne des Historiker-Streits!

19 Die Vorschriften legten lediglich Margen der Vergütung fest, innerhalb deren die Bezahlung im Einzelfall festzulegen war.

20 Man fragt sich übrigens, was eigentlich das innerdeutsche Ministerium all die Jahre gemacht hat, denn nach den sehr groben Angaben in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972 hat man offenbar keine weitere auf den Staatsapparat bezogene Dokumentation - auch nicht intern - betrieben. DDR- und Ostblock-Forschung andererseits waren primär mit der Konstruktion des politischen Systems befaßt oder trieben vergleichend output-Forschung in Begleitung der andauernden realen Systemkonkurrenz.

- **Ausbildungspläne** waren geheim und wurden nach der Wende 1989 wohl sogar vernichtet; ich habe naiverweise über Anfrage bei einem Kollegen im Osten im Dezember 1990 versucht, irgendeinen Ausbildungsplan zu erhalten, und wurde mit einem ziemlich zerfletterten Heftchen (Akademie 1988) beglückt, um dessen Rücksendung auch noch gebeten wurde. Es handelte sich um das Curriculum eines Fernstudiums. Heute vermag ich zu würdigen, welchen Schatz ich in Händen hielt. Diese Geheimniskrämerei hängt mit den Ausbildungsinhalten zusammen. Ganz auf dieser Linie liegt es, daß Dissertationen häufig nicht als Buch veröffentlicht wurden - angeblich (auch) aus Papiermangel (Bernet 1990b, 391). Was über die Themata staatswissenschaftlicher Doktorarbeiten bekannt wird, zu denen übrigens - zumindest im nicht-technischen Bereich - nur SED-Mitglieder zugelassen wurden<sup>21</sup>, spricht Bände: eine Mischung aus common sense, genannt sozialistische Betriebswirtschaftlehre, und Ideologie <sup>22</sup>.
  
- **Ausbildungsinhalt** war primär das Parteidogma: Reden und Resolutionen der Gremien und der Partei-Oberen sowie Ausschnitte aus der Bibel des Marxismus-Leninismus und der Geschichte der SED; diese Inhalte machten ca. ein Drittel des "Direktstudiums" der Staatswissenschaft aus (s. Anlage 2 bei Doll 1990, 149). Darüber wird diskutiert und

---

<sup>21</sup> Es konnte nicht ausbleiben, daß kurz über lang der Ruf nach Aberkennung des Titels laut wurde: nach Ansicht des rechtspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Norbert Geis, sollte überprüft werden, ob Professoren und Doktoren ihre Titel zu Recht tragen; er erklärte: "Die 40jährige ideologische Perversion der Geisteswissenschaften in der ehemaligen DDR gebietet (dies)..., um nicht die gesamte seriöse Wissenschaft Deutschlands in Mißkredit zu bringen." Geis verwies darauf, daß ein von einer Universität in Guatemala verliehener Professorentitel in Deutschland nicht geführt werden dürfe. Ähnlich müßten auch die akademischen Würden ostdeutscher Universitäten betrachtet werden. (FT v.8.5.91, S.2)

<sup>22</sup> So im Falle Dr. Diestels, des letzten DDR-Innenministers und Wendehalses von der DSU zur CDU, der über landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften promovierte.

damit wird indoktriniert worden sein. Für den nicht-technischen Verwaltungsdienst, um den es hier geht, kam ein einziges und dazu zensiertes Verwaltungsrechtslehrbuch hinzu. Dabei ist zu bedenken, daß zwischen 1958 und 1972 keine Verwaltungsrechtsausbildung stattgefunden hatte (Bernet 1990b, 398), so daß die "lehrbuchlose Zeit" (Joseph 1990, 521) zunächst zu überstehen war, bevor mit dem Werk des Autorenkollektivs der Akademie in Babelsberg der "Eindruck gewisser Uniformiertheit der Verwaltungsrechtswissenschaft" (Bernet 1990b, 390) entstand.

- Für die innere Verwaltung gab es keine Regelqualifikation. Juristisch wurde jedenfalls nicht ausgebildet, so daß sich 1990 in der Verwaltung kein Volljurist befand (Bernet 1990b, 398).<sup>23</sup> Staatsfunktionäre wurden, sofern nicht an Parteihochschulen (ggf. in Moskau) an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften in Potsdam-Babelsberg zu Diplom-Staatswissenschaftlern oder an der Fachhochschule "Edwin Hoernle" in Weimar ausgebildet.<sup>24</sup>
- Die ideologiehaltige geistige Nahrung hat auch mit strukturellen Eigentümlichkeiten des Staatsdienstes und des Ausbildungswesens zu tun. Vielfach wurde im Fernstudium gearbeitet. Im übrigen waren für den "höheren" Verwaltungsdienst mangels rechtsstaatlicher Konstituierung der DDR weder ein Jurastudium noch juristische Inhalte mit Ausnahme des einen Lehrbuchs erforderlich. Das belegt noch einmal im Detail, daß das Recht (auch das nun noch für einige Zeit fortbestehende DDR-Recht) weitgehend weisungsabhängig interpretiert ("Telefon-

---

<sup>23</sup> Die Juristenausbildung folgte ohnehin nicht dem Modell des Einheitsjuristen, sondern Wirtschaftsjuristen wurden in Halle, Staatsanwälte in Jena, Richter und Notare in Berlin ausgebildet, erwarben nach mündlicher Prüfung den Abschluß als Diplom-Juristen und galten nach 1jähriger Praxis als fertig (BT-Drs. 11/7817 S. 22).

<sup>24</sup> Potsdam-Eiche ist davon zu unterscheiden als Stasi-Schule, daher die diesbezügliche Ausnahme der Anerkennung von Studienabschlüssen im EinV.

recht", Ule 1990a, 421) und instrumentalisiert wurde; es hatte eben keine Schutzfunktion für den Bürger wie im abgelehnten "bürgerlichen" Rechtsstaat, sondern Normen konnten im Sinne der "sozialistischen Gesetzmäßigkeit" jederzeit von der SED suspendiert werden. Ferner hing diese inhaltliche Dürre, dieser "Rechtsnihilismus" (Jura-Professorin Will 1990, 30) damit zusammen, daß der Studienabschluß oft erst nach Beginn der Laufbahn, eben in Fernstudien, erworben wurde. M.a.W. man brauchte diese Art der Ausbildung für die fachliche Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben offenbar gar nicht oder meinte, sie nicht zu brauchen, denn man versah ja bereits einen Dienstposten. Vielleicht hing das Avancement vom Absolvieren des Studiengangs ab, aber es bleibt zu fragen: in welcher Hinsicht, wenn kaum Fachkenntnisse vermittelt wurden?

- Aufstiegskriterien wie auch Rekrutierungskriterien bei Personalentscheidungen waren eindeutig Parteilichkeit und Systemloyalität (Bernet 1991; König 1991, 181). Struktureller Hintergrund hierfür ist wiederum, daß Personalentscheidungen von der SED gesteuert wurden, was Entsendung und Wechsel aus und in die Parteihierarchie einschloß. Insofern handelte es sich wirklich um eine "Hierarchie" im ursprünglichen Sinne des Wortes. Operativ werden Beförderungskriterien neben Loyalität als bekundeter Linientreue weisungskonforme Umsetzung, vorseilender Gehorsam und eine gewisse Quantität der Erledigung vorgegebener Aufträge gewesen sein, ferner die Erfüllung von Produktionsnormen oder die Sicherstellung, daß diese Normen in den zu leitenden Produktionseinheiten und Apparaten erfüllt wurden.
- Da für die Personalallokation keine an Ausbildungsinhalte geknüpften Laufbahnen oder im weitesten Sinne Verwendungsreihen existierten, haben wir es neben fragwürdiger individueller fachlicher Qualifikation für den nicht-technischen Dienst zudem nicht selten mit einer strukturellen Inkompetenz zu tun; diese erklärt sich aus

der Dominanz des Loyalitätskriteriums und führte dazu, daß z.B. Techniker in administrativen Positionen und Administratoren in der Leitung technischer Bereiche saßen.

Übrigens mußte diese Anlage des "Laufbahnsystems" auch Auswirkungen auf die Ausbildungsstätten und die Ausbilder selbst haben: die Loyalitätsvermittler dürften potenziert nach Loyalität und rechter Interpretation der Dogmen beurteilt worden sein, wodurch sich in Gestalt eines Circulus vitiosus das "fachliche Potential prinzipiell verdünnen" mußte (König 1991, 181). Offenbar implizierte diese Einseitigkeit auch eine weitgehende (sieht man von den Akademien ab) intellektuelle Abschottung gegenüber Kenntnissen von westlichen Systemen und Rechtssystemen - und sei es in kritischer Auseinandersetzung.

Diese Unvergleichbarkeit der Qualifikationen tritt einer schnellen Integration zusätzlich zu den Folgen der langen Zeit politischer Gleichschaltung unter dem SED-Regime erschwerend entgegen. Derartige Qualifikationsdifferenzen hat es weder 1919 noch 1933 noch 1945 im Westen gegeben<sup>25</sup>. Im Ergebnis haben wir es, gemessen an westlichen Standards von Expertentum und Neutralität der Amtsführung, mit dem Fall einer politisierten Inkompetenz zu tun<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Im übrigen müßte einmal untersucht werden, welche Umstellungsprobleme Juristen 1919 hatten - "Verfassungsrecht kommt und geht, Verwaltungsrecht besteht" (O. Mayer) - und wie es 1945 aussah: Nazi-Recht wurde gesäubert und von den älteren, oft noch vor 1933 geschulden Juristen exekutiert; aufschlußreich in diesem Zusammenhang, wie gesagt, das Wirken von MD Schafhäutle im BMJ (Ingo Müller 1987).

<sup>26</sup> Politisiert bedeutet hier nicht: parteipolitisiert, sondern (im Gegensatz zur westdeutschen Neutralitätsnorm) auf Parteilichkeit für die "Arbeiter und Bauern" und deren von der SED definierte Interessen verpflichtet. Ansonsten ist Parteipolitisierung in konkurrenzdemokratischen Systemen wie auch in Westdeutschland ein universelles Phänomen (Mayntz/Derlien 1989; Derlien 1988).

### 3. Probleme der Professionalisierung

Ein weiterer Umstand tritt hinzu: 45 Jahre Auseinanderentwicklung führen auch dazu, daß das westdeutsche Verwaltungspersonal und seine professionellen Verbände dazu tendieren, die ostdeutschen Kollegen - anders als nach 1945 die Nazi-Belasteten - auszugrenzen, weil im Westen heute naturgemäß jedes Gefühl einer kollektiven Mitverantwortlichkeit fehlt. Die daraus resultierenden **Ausgrenzungstendenzen** (vgl. Lehbruch 1990, 479), die natürlich unbarmherzig erscheinen, haben sich sehr deutlich im Offizierskorps der Bundeswehr, unter Anwälten und Hochschullehrern wie auch unter den organisierten Schriftstellern gezeigt. Es geht dabei nicht nur um die dem Soziologen bekannte ökonomisch motivierte Schließung des Zugangs zu Pfründen, sondern eben auch um das **Aufeinanderprallen gegensätzlicher professioneller Normen**, wie dies im Bereich technischer oder medizinischer Berufe nicht anzutreffen ist.<sup>27</sup> Insbesondere das Fehlen einer juristischen Ausbildung des - nicht existenten - gehobenen Dienstes und des höheren Dienstes macht eine Integration der im Amt verbliebenen Staatsfunktionäre in die dominant juristisch ausgebildete westdeutsche Verwaltung zum Problem. Immerhin sind 65 % der Bonner Spitzenbeamten Juristen und 15 % Ökonomen - also Absolventen von Studiengängen, die es mit vergleichbaren oder zumindest transponierbaren Inhalten in der DDR ebenfalls nicht gab. Und auch der gehobene Dienst der inneren Verwaltung in Westdeutschland ist juristisch ausgebildet. Übrigens ist es wohl die Persistenz des Juristenmonopols gewesen, die die Regimewechsel dieses Jahrhunderts nie zu einem Qualifikationsproblem haben werden lassen. Diese Spätfolge des Regimewechsels im Osten nach 1945 mit der ihn begleitenden Abschaffung des Berufsbeamtentums wird 1990 als fundamentales fachliches Integrationsproblem sichtbar, zumal die ostdeutsche Verwaltung übergangslos mit einem hoch differenzierten,

---

<sup>27</sup> Ausgrenzungen aus diesem Anlaß sind generell zu beobachten, wenn professionelle Gruppen mit den Basis-Medien Recht, Information, Geld und Gewalt nicht nach professionellen Standards umgegangen sind.

über Jahrzehnte gewachsenen Rechtssystem konfrontiert wurde (als hätte man einem Trabi einen BMW-Motor eingebaut).

Die laufenden Professionalisierungsmaßnahmen spielen sich auf individueller Ebene als Fortbildung und Umschulung ab. Es wurde früh gesehen, daß man sich auf die vorhandenen juristischen Fakultäten absolut nicht stützen konnte (Kurt Reumann in der FAZ v. 27.12.90, S. 8), und folglich hat der Wissenschaftsrat empfohlen, 7 neue juristische Fakultäten einzurichten (FAZ v. 5.4.91, S. 31). Die für die Ausbildung des gehobenen Dienstes erforderlichen Fachhochschulen existieren ebenfalls nicht und müssen in allen 5 Ländern neu errichtet werden.

Fortbildungsmaßnahmen für DDR-Personal in Westdeutschland haben spätestens im Mai 1990 begonnen, als z.B. die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung bis Oktober schon 22 Kurse durchführen mußte für ein Personal, das weitgehend noch aus SED-Mitgliedern bestand<sup>28</sup>. Zwar wurden schon bis Januar 1991 auf rund 600 Veranstaltungen rund 9000 Teilnehmer geschult und z.T. umgeschult, etwa im Bereich des Auswärtigen Amtes für Tätigkeiten als Export-Sachbearbeiter in der Privatwirtschaft. In großem Umfang liefen die Fortbildungsmaßnahmen für Verwaltungstätigkeiten unter westdeutscher Regie aber erst im April 1991 richtig an. Das Urteil über den Qualifikationsstand des ostdeutschen Personals ist vernichtend und reicht auf der Qualifikationsskala von 0 bis minus 10, wie es ein Praktiker ausdrückte.

Die Fortbildungssituation stellte sich im April 1991 etwa folgendermaßen dar. Der Bund hatte mit seinen auf den höheren, den gehobenen und den mittleren Dienst ausgerichteten Institutionen: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAKÖV), Fachhochschule des Bundes und Bundesverwaltungsamt von Oktober bis Dezember Standardkurse entwickelt. Dazu kamen fachspezifische Ausbildungen der Sonderverwaltungen des Bundes in entsprechenden Akademien, von der Führungs-

---

<sup>28</sup> Zu einer Zeit, als im Westen gleichzeitig prinzipiell immer noch Kommunisten als Verfassungsfeinde aus dem ÖD herausgehalten wurden.

akademie der Bundeswehr über die Akademie für zivile Verteidigung, die Akademien von Bahn und Post, der Polizei (Übernahme von ca. 45000 Angehörigen der Volkspolizei; Schulung von 2000 Führungskräften unterhalb Besoldungsgruppe A15 an der Polizeiführungsakademie), der Bundesbank (mit 15 Filialen im Osten und 1400 Bediensteten), der Bundeswehrverwaltung (Zivilverwaltung war bei der NVA nicht üblich) bis zur Bundesfinanzakademie (seit 1.7.90 122 neue Finanzämter mit später 20 000 Bediensteten, davon ca. 3% im höheren Dienst).

Die Bundesländer bilden ostdeutsches Personal im Rahmen der früh entstandenen Betreuungsverhältnisse und Partnerschaften aus und haben übrigens das auf die einzelnen Laufbahngruppen zugeschnittene System aufgelockert, indem der Übergang vom gehobenen zum höheren Dienst fließend gestaltet werden soll, da es im Osten keine qualifikationsmäßige Entsprechung gab. Die kommunalen Spitzenverbände sind für ihre Klientel in sogenannten Kommunalforen tätig geworden.

Trotz dieser vielfältigen Bemühungen machte man es sich wohl zu einfach, wenn man davon ausginge, das vorhandene Personal während der Wartezeit oder der Probezeit derart um- oder nachschulen zu können, um es westlichen Verwaltungsstandards in ein bis drei Jahren bruchlos anzupassen. Dies wird nur in technischen und naturwissenschaftlichen Bereichen möglich sein, in denen auf einem entsprechenden Grundlagenwissen aufgebaut werden kann und lediglich Vorhandenes weiterentwickelt zu werden braucht. In der allgemeinen inneren Verwaltung hingegen, die im gehobenen wie im höheren Dienst juristisch geprägt ist, geht es nicht darum, auf vorhandenem Normenwissen aufzubauen, sondern erst einmal überhaupt rechtsstaatliches juristisches Denken einzuüben, und zwar auch bei den DDR-Juristen. Die von Bernet/Lecheler (1990) in einer qualitativ vorgehenden Untersuchung in der Kommunalverwaltung empirisch dokumentierte Unkenntnis selbst des DDR-Rechts ist erschütternd. Es wäre naiv, meinte man, diese "Nachrüstung" bei erwachsenen Menschen mit einigen Fortbildungskursen und mit Hospi-

tieren erreichen zu können. Diese Maßnahmen übersehen, daß sich im **juristischen Sozialisationsprozeß** die langjährige Einübung einer Denkweise vollzieht, eines kognitiven Programms, das der reinen Normenkenntnis vorgelagert ist und das im Reifungsprozeß erworben wird. Die Zaghaftheit der Selbstkritik der DDR-Staats- und Rechtswissenschaftler im November 1989 (Staat und Recht 1990), war sicher nicht nur politisch mit dem Hoffen auf einen "dritten Weg" begründet, sondern auch Ausdruck der "Beharrlichkeit" von Denkstrukturen (Ule 1990). Es wurde deshalb zurecht gefragt, "inwieweit das vorhandene Personal überhaupt dazu in der Lage ist, umzudenken in freiheitlich-rechtsstaatliche Kategorien" (Bernet/Lecheler 1990, 1). Ganz ähnlich dürfte es z.B. für Ökonomieprofessoren (und die partiell von ihnen geschulten Staatswissenschaftler) außerordentlich schwierig sein, das in der universitären Sozialisation westlicher Ökonomen erworbene Denken im marktwirtschaftlichen Modell, die Fähigkeit zur simultanen Variation mehrerer Faktoren nachzuholen.

Ausgesprochen sinnvoll hingegen ist es auf diesem Hintergrund, junge, 1990 - 1993 in der DDR geschulte Juristen den Vorbereitungsdienst in Westdeutschland absolvieren zu lassen (Anlage 1, Kap.3, Sachgebiet A, Abschn.III, Ziff.8 y ii) EinV) , da sie noch formbar sind. In gewisser Weise berücksichtigt der EinV für den Bereich des Bundes dieses Problem, indem lediglich eine auf den Bereich der obersten Dienstbehörde, also ein Politikfeld, beschränkte Laufbahnbefähigung (nach Training in den Sonder-Akademien) festgestellt wird und die Karrieremobilität damit äußerst beschränkt wird.

Mit "äußerlichen" Maßnahmen der Nachqualifikation wird man insbesondere auch nicht die vom Fachwissen unabhängigen Eigenheiten der **Persönlichkeitsstruktur** der DDR-Funktionäre verändern, die systemisches Produkt der Kaderverwaltung sind. Nach allem, was man hört, zeichnet sich das Personal durch geringe Selbständigkeit und Autoritarismus nach oben und nach unten aus. Geringes Selbstbewußtsein, "politisch-ideologische Deformation" und "Interesselosigkeit", "ge-

ringe Arbeitsdisziplin bei gleichzeitiger Betriebsamkeit" (Bernet/Lecheler 1990, 3; 38) kommen hinzu; "selbst voraus-eilender Gehorsam war politisch sehr riskant. Sicherheit gab nur "blitzartig nacheilender Gehorsam" (Lottermoser 1990, 7). Diese Persönlichkeitsmerkmale, sofern sie denn generell zutreffen, sind Folge der "unbürokratischen" Verwaltungsstruktur in der DDR, der fehlenden Regelgebundenheit des Verfahrens, die durch ad-hoc-Weisungen ersetzt wurde, und der damit zusammenhängenden Personalisierung der hierarchischen Verhältnisse<sup>29</sup> sowie der strikten nicht-rechtlichen Konformitätskontrolle. Damit ist es fraglich, ob ein wesentlicher, in der Vergangenheit häufig übersehener Vorzug des Berufbeamtentums: seine Unabhängigkeit gegenüber politischen Interventionen beim gesetzesakzes-sorischen Verwaltungsvollzug sowie seine Remonstrations-bereitschaft wiederherzustellen sind.

Welche Konsequenzen diese - zugegebenermaßen pessimistisch beschriebenen - Ausgangsbedingungen, die letztlich Folge einer kulturellen Sonderentwicklung im Osten sind, langfri-stig für das Personalwesens haben werden, hängt ganz ent-scheidend von den bei der Bewährungsfeststellung anzulegen-den Kriterien ab. Angesichts des Ermessens-Spielraums im Beurteilungswesen sind die systemischen Konsequenzen der Übergangszeit kaum abzuschätzen. Unter VI. ist noch einmal auf diesen Punkt zurückzukommen, da er sich auch auf die Loyalitätsproblematik erstreckt.

#### IV. SCHLIESSUNG DES ELITE-VAKUUMS DURCH PERSONAL-IMPORT

Eine Alternative zur nachträglichen professionellen Sozia-lisation, die Jahre dauern wird, oder zumindest eine in der Übergangszeit flankierende Maßnahme ist der Import west-deutschen Verwaltungspersonals. Theoretisch gesehen handelt es sich dabei um einen Substitutionsprozeß, bei dem bereits sozialisiertes Personal den noch ausstehenden Sozialisie-

---

<sup>29</sup> Geschäftsverteilungspläne waren fast unbekannt, so daß es nicht verwunderlich ist, daß man in Weisungen und nicht in Zuständigkeiten dachte (Lottermoser 1990).

rungs- und Professionalisierungsprozeß ostdeutscher Bediensteter ersetzt. Denn es gibt besonders für die administrativen (und politischen) Führungspositionen in den fünf neuen Bundesländern ein **Elite-Vakuum** aufgrund der fälligen oder vollzogenen Säuberungen in fortbestehenden Institutionen und aufgrund des Aufbaus neuer Institutionen wie insbesondere der Landesministerien. Da, wie gesagt, eine administrative Gegenelite sich in der DDR nicht hatte entwickeln können und die DDR-Staatsfunktionäre aufgrund ihrer inkompatiblen Ausbildung schon unter fachlichen Gesichtspunkten selbst bei politischer Unbelastetheit für die Übernahme von administrativen Spitzenpositionen nicht infrage kommen, stellt sich die Frage, wie das entstandene Vakuum gefüllt werden wird. Nicht nur sind die Randbedingungen, die dieses Elite-Vakuum produziert haben (45 Jahre Totalitarismus; Abschaffung des Berufsbeamtentums; Vertreibung einer potentiellen Gegenelite) andere als nach 1945 im Westen, die Lage ist heute auch von der Angebotseite her mit dem Regimewechsel nach 1945 im Westen nicht vergleichbar. Denn heute gibt es ein **externes Elitereservoir im Westen**, sowohl was Fachqualifikation als auch was Verfassungsloyalität betrifft - im Bereich der administrativen Elite wie auch im Bereich der politischen Elite. Der massive Import von Spitzenkräften aus dem Westen, der beobachtbar ist, kompensiert in gewisser Weise den jahrzehntelangen Aderlaß der DDR nicht zuletzt an kritischer Intelligenz (und des Mittelstandes)<sup>30</sup>.

### 1. Import von Politikern

Für die politische Steuerung und Kontrolle der weiter existierenden ostdeutschen Bürokratie auf Landes- und Kommunalebene stand recht bald ein personelles Angebot aus dem Westen bereit. Bei der Formierung der politischen Elite in den neuen Ländern ist der Import sehr deutlich zu sehen

---

<sup>30</sup> Vermutlich hat diese rund 4 Mio. Menschen umfassende Wanderung dazu beigetragen, daß sich das Regime überhaupt solange hat halten können und daß es nach 1953 anders als in Polen, Ungarn oder der CSSR 1968 zu keinen Unruhen gekommen ist, da die kritische Masse sich immer wieder auf diesem Wege entschärfen konnte.

gewesen bei den Kandidaturen zu den Landtagswahlen: Biedenkopf, A. Fuchs, Klingner aus SH, Farthmann aus NRW, Diepgen für Gesamt-Berlin, ja bereits als Kandidat für das DDR-Wirtschaftsministerium in der Regierung de Maizière E. Pieroth. Der Elite-Import dokumentiert sich vor allem aber in der Berufung von Landesministern aus dem Westen. Schaut man die Liste der 52 Minister und Ministerpräsidenten in den 5 neuen Ländern nach ihrer regionalen Provenienz durch, stellt man fest, daß neben dem einen MP Biedenkopf (außerdem Diepgen für das vereinigte Berlin) Politiker aus dem Westen, oft aus dem zweiten Glied, zu Ministern berufen worden sind; dies gilt (mit Ausnahme des sächsischen) durchgängig für die Justizminister (Born, Bräutigam, Remmers, Rentsch), für die Wirtschafts- (Hirche, Schommer, Rehberger) und die Finanzminister (Kühbacher, Milbradt, Münch). Insgesamt sind von den 52 Ministern und Ministerpräsidenten in den ostdeutschen Ländern 14 aus dem Westen rekrutiert worden, besonders häufig in Brandenburg (4 von 11), Sachsen-Anhalt (4 von 10) und Sachsen (3 von 11), während Mecklenburg-V. und Thüringen lediglich einen bzw. zwei Westimporte verzeichnen. 14 Personen waren naturgemäß im Westen schon als Verwaltungsleute oder meistens als Politiker tätig gewesen. Die Detailanalyse der Biographien der 52 Landesminister zeigt außerdem folgendes:

- Promoviert sind 24 Personen, Juristen 11. Nur ein einziger (Sachsen-Anhalt) ist Staatswissenschaftler.
- Verwaltungserfahrung im Osten weisen 6 Personen auf, und 11 weitere sind in Staatsbetrieben tätig gewesen. Bei relativ vielen (6) der thüringischen Minister ist diese Verwaltungs- oder Betriebserfahrung festzustellen.

Auf Kommunalebene wurden Bürgermeister gesucht und gefunden für Leipzig (Lehmann-Grube, Oberstadt-Direktor aus Hannover) und Halle (im zweiten Anlauf ein Verwaltungsmann der Stadt Bonn).

Halles gerade aus den Kommunalwahlen hervorgegangener Bürgermeister Renger hatte als informeller Mitarbeiter der Stasi (und Aktivist in der katholischen Kirche) zurücktreten müssen, nachdem schon sein Finanzstadtrat verhaftet worden war und die Sozialdezernentin ihr Amt aufgegeben hatte (FAZ v. 17.11.90, S.4; 13.3.91, S.4). Übrigens - auch das muß erwähnt werden - ist der erste aus dem Westen

rekrutierte OB von Chemnitz Ende April 1991 wegen gewisser Unregelmäßigkeiten schon wieder aus dem Amt geschieden.

Daß auch Beamte in Politikerpositionen wechseln, ist übrigens so ungewöhnlich nicht. Dies war 1949 in Bonn zu beobachten, und von den 1163 zwischen 1953 und 1983 in den westdeutschen Ländern amtierenden Ministern waren neben 79 (74 MdB) Bundespolitikern auch 10 Personen zuvor Bundesbeamte gewesen (Müller 1984, 40). Für die zweite Garde von Bundespolitikern waren Landesministerien schon immer eine Aufstiegsposition (Plöhn 1984).

Wie dünn die politische Führungsschicht im Osten ist, wird wohl am besten daraus ersichtlich, daß der Sächsische CDU-Vorsitzende Reichenbach Anfang Mai 1991 "die Forderung erhob, die Partei für frühere SED-Mitglieder zu öffnen", da man auf Dauer kaum auf deren Erfahrungen verzichten könne (FAZ v.6.5.91, S.7).

## 2. Gewinnung von Beamten und Richtern

Für die administrative Elite gilt mittlerweile folgendes. Staatssekretäre wurden vornehmlich Bonner Spitzenbeamte sowie leitende Beamte aus den Partner-Ländern im Westen.<sup>31</sup> Die Landesvertretungen in Bonn werden durchgängig von aus dem Westen rekrutierten Beamten geleitet: Ermisch aus dem BMVg (einstweiliger Ruhestand) für Sachsen, Kaesler aus B-W für Sachsen-A. und Mroch aus dem BPA für Mecklenburg-V. (FAZ 28.3.91, S.14).

In Sachsen sind zu StS ernannt worden neben Ermisch Thiele (aus dem BK) für Wirtschaft, Reckers (aus dem BK) für Finanzen, Angst (aus B-W) für Umwelt, Nees (aus BY) für Soziales, Nowak (aus NRW) für Bildung (FAZ v. 30.11.90, S. 4).

Der Einigungsvertrag sieht für den Bereich der Justiz sogar förmlich die Entsendung westdeutscher Juristen für Spitzenpositionen als Möglichkeit vor (Anlage 1, Kap.III, Sachgebiet A, Abschnitt III, Nr.8 Buchst. y cc). Nicht zu vergessen sind auch Gohlke, Rohwedder und Breuel als Vorstands-

<sup>31</sup> Zu Irritationen in Kiel mußte es führen, daß in Schwerin eine Reihe von Beamten berufen wurde, die sich als Gefolgsleute Barschels einen Namen gemacht hatten.

vorsitzende der noch von der Regierung Modrow gegründeten Treuhandanstalt.

Der Wanderungsprozeß, der unmittelbar an die Beraterfunktion Bonner Ministerialbeamter vor der Wiedervereinigung und bei der Aushandlung der beiden Staatsverträge anschließt, setzte sich fort. Reaktivierung von politischen Beamten aus dem einstweiligen Ruhestand, Entsendung von Bonner Ministerialbeamten in die neuen ostdeutschen Bundesbehörden und Beamtenleihe im Rahmen der Partnerschaften zwischen westlichen und östlichen Bundesländern sind zu beobachten. Ferner ist zu erwarten, daß jüngere Beamte aus dem Westen in den östlichen Bundesländern Karrierechancen suchen werden und daß junges ostdeutsches Personal trotz problematischer Ausbildung aufgrund seiner politischen Unbelastetheit gute Karriereaussichten in den neu zu etablierenden Verwaltungsapparaten haben wird. Daten hierzu fehlen naturgemäß noch.

Allerdings wurde rasch ein Hindernis für den Personal-Import sichtbar. Abgesehen von den Fällen, in denen bislang Spitzenpositionen besetzt werden konnten, ist der Andrang gerade auch in die dringend zu besetzenden Positionen des gehobenen Dienstes, des Rückgrats der Verwaltung, nicht allzu groß.

Bis März 1991 sollen 3 500 Beamte (FAZ 26.3.91) oder gar 4 239 Beamte aus dem Westen - meist kurzfristig - im Osten tätig geworden sein (Spiegel v. 1.4.91, S.41), davon

- 813 aus dem BMF und 382 aus dem BMI. Nach einer weiteren Quelle sollen - zusätzlich? - 2 400 Beamte aus dem Geschäftsbereich des BMA, also nicht allein aus dem Ministerium zumindest 1990 im Osten tätig geworden sein.
- 750 aus NRW in Brandenburg
- 400 aus BW in Sachsen (so auch FAZ 14.3.91, S.7)
- 500 aus Bayern in Thüringen
- 500 aus Niedersachsen in Sachsen-Anhalt
- 116 aus Hamburg und Bremen in Mecklenburg,

also entsprechend den Länderpartnerschaften, die sich schon zu Beginn des Jahres 1990 etabliert hatten. Ende März 1991 schätzte (sic!) BMI Schäuble, daß schon etwa 10 000 Beamte des Bundes und der Gemeinden (ohne Landespersonal) im Osten tätig seien; so viele Beamte bezuschulte der Bund seiner-

zeit mit diversen Zulagen (FAZ 10.4.91, S.6). Dabei variierten die Verweildauer und das Rechtsverhältnis, aus dem heraus man im Osten tätig wird, zwischen Dienstherrnwechsel, Beurlaubung und Abordnung über einen variablen mittelfristigen Zeitraum und kurzfristiger beratender Tätigkeit ohne Dienstherrnwechsel und Verlegung des Wohnsitzes, im Extremfall: Beamten-Shuttle von Bonn nach Berlin mit Rückkehr am selben Tag oder "fliegende Fakultäten" an den Universitäten. Hinzu kommen aus dem Westen die Planungsbeauftragten oder Gründungsdekane der neu aufzubauenden Fakultäten sowie Vertrauensleute bei der Treuhandanstalt.

BMWi Möllemann schlug dem BMI sogar die Einrichtung einer "Personalbörse" vor (FAZ 11.4.91, S.13). PStS Waffenschmidt vom BMI regte ferner an, für die Verwaltung westliche Rechtsanwälte zu gewinnen, die unterstützend tätig werden und dabei wie Beamte in den Genuß von Zulagen kommen sollten (FAZ 12.4.91, S.3).

Die Ursache der Schwierigkeit, mehr Personal aus dem Westen zu gewinnen, wurde darin gesehen, daß nicht genügend materielle Anreize zum längerfristigen Überwechseln bestünden. Dies galt zunächst für einen Dienstherrn-Wechsel oder eine Neueinstellung im Osten, da die Bezüge nach EinV auf ein Drittel der Westgehälter abgesenkt wurden. In diesem Punkt hatte allerdings im März 1991 ein Umdenken eingesetzt, so daß bei Dienstherrn-Wechsel der Besitzstand gewahrt blieb. Eine Abordnung oder Versetzung gegen den Willen des Beamten, populistisch hier und dort angemahnt, war nach gegebener Rechtslage nicht möglich, und auf eine Veränderung der Rechtslage wollte man verzichten, da eine zwangsweise Abordnung nicht die gewünschte Motivation sichere; also mußten Incentives vor allem für Abordnungen geschaffen werden:

- Inaussichtstellen von Beförderungen, ggf. vor Antritt und nach Rückkehr; Beförderungen im Osten sollen wie das bisherige Gehalt nach der westdeutschen Besoldungsregelung honoriert werden. Der BPersA soll für Beamte, die sich bis Ende 1991 im Osten verpflichten, Ausnahmen von der Beförderungssperre sowie den Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe ermöglichen (Entscheidung Ende April 1991; FAZ 10.4.91, S.6).

- Höhere Trennungsgelder oder Zulagen jeder Art. Aufwandsentschädigungen wurden deshalb nicht-linear für die Laufbahngruppen bis zur Höchstregelung von steuerfreien 2500 DM ab 1.4.1991 erhöht, so ein Beschluß des Haushaltsausschusses des Bundestages am 20.3.91 auf Vorschlag des BMI. Die Maßnahmen einschließlich Trennungsgeld werden den Bundeshaushalt jährlich mit 200 Mio DM belasten (FAZ 10.4.91, S.6).<sup>32</sup>

Um schnell westdeutsche Hochschullehrer gewinnen zu können, vereinbarten die Kultusminister, mit aus dem Westen berufenen Professoren keine Bleibeverhandlungen zu führen (FAZ v. 15.6.91, S.4).

Es gab aber auch gelegentlich Befürchtungen, ein massiver Personalimport aus dem Westen würde auf Ressentiments in der Bevölkerung und in der Staatsdienerschaft stoßen, die ihre Karriereaussichten dadurch drastisch beschnitten sähe. Ein Gefühl der Kolonisierung könnte sich breitmachen. Dies gilt offenbar jedoch nicht für den Justizbereich, wo Westpersonal nach Zerstörung jeglichen Vertrauens in eine unabhängige Rechtsprechung (Ule 1990a) höchst willkommen zu sein scheint. Umfassende Überlegungen zum Aufbau der Länder-Justizverwaltungen gingen bereits in den EinV ein und wurden auch von westdeutschen Ländern relativ frühzeitig angestellt (s.z.B. Krumsiek 1990). Auf dem Justizminister-Treffen in Bonn am 15.2.91 anlässlich der Lage der Justiz in den neuen Ländern wurde festgestellt, daß infolge von Säuberung und Neuaufbau bislang unbekannter Gerichtszweige (Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichte sowie Verwaltungsgerichte) 4000 Richter und 1000 Staatsanwälte fehlten, insgesamt etwa zwei Drittel der benötigten Zahl.

In Thüringen gab es 180 Richter und 135 Staatsanwälte, ergänzt um 25 R und 15 StA aus dem Westen (FAZ 23.2.91, S.4). In Sachsen wirkten 400 R und 254 StA, von denen schätzungsweise ein Drittel die Überprüfung nicht bestehen würde (FAZ 22.2.91, S.6)

In Sachsen-Anhalt gab es 275 R und 130 StA, benötigt wurden 650 R und 260 StA (FAZ 12.2.91, S.1).

In Brandenburg amtierten 235 R und 166 StA (FAZ 8.4.91, S. 10), ergänzt um 26 abgeordnete R und 16 StA.

---

<sup>32</sup> Über die Angemessenheit dieser Zulagen kann man wissenschaftlich - zumal im Rahmen dieses Beitrages - kaum urteilen; aber der Vergleich mit der wesentlich geringeren Höhe der heutigen Berufungsgewinne von Professoren drängt sich doch auf.

In Mecklenburg-V. waren es 400 R und StA; 528 R und 135 StA werden benötigt (FAZ 13.4.91, S.45)

Mitte April wurde dann aus Mecklenburg-Vorpommern bekannt, daß 1100 Bewerbungen von Juristen für Stellen als Richter, Staatsanwälte und Ministerialbeamte im Bereich des JustizM vorlägen, davon 90 % aus dem Westen, vornehmlich junge Juristen, darunter Assessoren und Anwälte. Von den 400 an Gerichten und Staatsanwaltschaften tätigen DDR-Juristen hätten in M-V nur 235 Übernahmeanträge gestellt, wovon nicht alle Chancen hätten

In Sachsen waren Ende Mai 1991 bei einem längerfristigen Bedarf von 1350 Richtern und Staatsanwälten sowie schätzungsweise 300 (der ehemals 600) zu übernehmenden Amtsträger 65 Gastrichter aus B-W und BY tätig, wobei die Zahl auf 150 ansteigen würde (FAZ v. 31.5.91, S.14).

Die Notwendigkeit, westliches Personal für die fünf neuen Länder gewinnen zu müssen, wird also aus systembedingten, historischen Gründen besonders dramatisch im Justizsektor sichtbar. Folglich wurde gefordert und überlegt, ob man das Ruhestandsalter insbesondere bei Richtern nicht auf 68 Jahre hinaufsetzen oder gar vorzeitig mit 62 Jahren pensionierte Personen reaktivieren sollte - einstweilige Ruheständler unter den politischen Beamten ohnehin. Diese Lösung hätte immerhin den Vorteil, daß das altersbedingte Ausscheiden dieser Leute absehbar wäre und ihr Import daher nicht entmotivierend für den Nachwuchs wirkte (Fromme, FAZ, 30.3.91, S.10). Konsequenterweise wurden auch weitergehende Substitutionsmöglichkeiten diskutiert: zumindest die Obergerichte sollten notfalls in Organleihe vom Westen aus tätig werden; Verfahrensvereinfachungen<sup>33</sup> auch im Westen, um Personal einzusparen und für den Osten abkömmlich zu machen; Einzelrichter anstelle von Kollegialgerichten wurden Ende April diskutiert (FAZ v. 26.4.91, S.4).

---

<sup>33</sup> Der Widerstand der Anwaltschaft gegen diese Pläne erklärt sich nicht nur aus ihrer Sorge um den Bestand des Rechtsstaats, sondern z.T. auch aus Interesse an der Futterkrippe des langen Instanzenweges.

Besonders im Zusammenhang mit dem **Aufbau der Rechtspflege**, die für die Re-Privatisierung von Grund und Boden und die Rückübertragung von Immobilien an die Gemeinden so wichtig ist, bestehen Engpässe, die durch Reaktivierung gelöst werden sollten; aber nur 150 pensionierte Rechtspfleger sollen sich nach wochenlanger Kampagne gemeldet haben (FAZ 20.4.91, S.6). Der BMF sah sich daher genötigt, die Oberfinanzdirektionen in Westdeutschland anzuweisen, insgesamt 75 Beamte "für zunächst drei Monate an jedes der 15 ostdeutschen Bundesvermögensämter abzuordnen, die im Eilverfahren (bis Frühsommer 1991) 22.000 Anträge von Städten und Gemeinden auf Übertragung von ehemals volkseigenen Grundstücken bearbeiten sollen" (FAZ 20.4.91, S.3). Notfalls sollten Grundbücher zum Personal in westlichen Dienststellen gebracht werden und nicht umgekehrt.

Diese Maßnahmen personalwirtschaftlicher Art (s. zusammenfassend den Bericht der Bundesregierung zum Auf- und Ausbau der öffentlichen Verwaltung und der Justiz in den neuen Bundesländern v. 11.4.91, BT-Drs. 12/347) dürften jedoch dort auf Grenzen stoßen, wo die zu überwindenden Disincentives qualitativer Natur sind und mit den Lebensverhältnissen in den FNL zu tun haben: Schulbedingungen der Kinder, Wohnen, Umwelt, ja sogar Bürobedingungen.

Was das **Management der administrativen Personalbewegungen** betrifft, sei an die zentrale Komponente erinnert: Zwischen dem 3.10. und dem 14.10.1990 gab es kurzzeitig die Länderbeauftragten der Bundesregierung (also technisch: Kommissare); daneben leiteten StS die alten DDR-Ministerien, die z.T. in Außenstellen umgewandelt worden waren, und schließlich bestand im BMI seit Mitte 1990 die **Clearing-Stelle**, die alle horizontalen und Bund-Länder-Beziehungen zu koordinieren versucht; daher auch die gemischte Besetzung mit Bonner und Länder-Beamten aus Ost und West. Die Clearing-Stelle sollte ferner Musterentwürfe für Stellenpläne ausarbeiten und Überlegungen zur Personalqualifizierung anstellen (FAZ 30.8.90, S.2; siehe auch jüngst

Reusch 1991). Stellenpläne lagen im November 1990 im Entwurf auf der Basis der West-Erfahrungen vor.

Im übrigen hat die Schwierigkeit, West-Personal für die neuen Länder zu gewinnen, im ersten Quartal 1991 dazu geführt, daß sich eine politische Diskussion um die Berechtigung des Berufsbeamtentums entzündete. Dazu trug auch die exorbitante Erhöhung der Aufwandsentschädigungen auf maximal 2500 DM (steuerfrei) bei sowie die Diskussion um die Besoldungsanhebung 1991 entsprechend dem 6%igen Vergütungsanstieg bei den Arbeitnehmern im Öffentlichen Dienst<sup>34</sup>. Bei der politischen Diskussion wurde davon ausgegangen, daß die Beamten - entsprechend der Ideologie ihrer Verbände, die jetzt beim Wort genommen wurden - sich unbegrenzt aufopferten, wenn "der Staat" (monolithisch perzipiert) rief.<sup>35</sup> Es wurde gar vom Abschied vom Beamtentum geredet<sup>36</sup>, und alte Forderungen nach dem Einheitsdienstrecht kamen wieder hoch. Die gesamte Diskussion hatte immerhin den Vorteil, daß die "hergebrachten Grundsätze" des Berufsbeamtentums wieder bewußt wurden, nicht zuletzt auch bei den Beamten; denn ohne Frage steht das Beamtentum gerade wegen der verbreiteten Unkenntnis der Rechtslage unter erhöhtem öffentlichen Legitimationsdruck.

In der Möglichkeit des systematischen Elite-Imports für politische und administrative wie justizielle Positionen unterscheidet sich die Reformsituation seit dem 3. Oktober

<sup>34</sup> Nebenbei: noch nie war die Kausalität von gewerkschaftlich erkämpften Lohnerhöhungen und Besoldungsanpassung der Beamten so ausgesprochen im wahrsten Sinne des Wortes wie 1991.

<sup>35</sup> Übersehen wurde, daß Abordnung nur im Bereich eines Dienstherrn möglich wäre, also beim Bund, wo dies für Militär, BGS, Zoll, Post und Bahn gang und gäbe ist, nicht aber von einem Land zum anderen. Friedrich Karl Fromme von der FAZ meinte deshalb wohl auch im März 91 aufklären zu müssen, daß Dienstherr nicht ein Minister, sondern eine der Gebietskörperschaften sei. Die verfassungsrechtlichen Grenzen einer entsprechenden Dienstrechtsänderung wurden nicht gesehen.

<sup>36</sup> Professor H. Meyer (Frankfurt) unter dieser Überschrift im Spiegel v.15.4.91, S.61.

1990 in der ehemaligen DDR ganz entscheidend von früheren deutschen Regimewechseln, aber auch von der Lage etwa in der CSFR, Polen oder Ungarn, wo eben nicht auf externe Reservoirs an Personal (Politiker, Beamte, Manager wie z.B. die Treuhand-Spitze) und Kapital zurückgegriffen werden kann. Vergleichbar ist allenfalls die Lage nach 1945, als es sich jedoch eher um individuelle Remigrationen handelte. Rein rechtlich gesehen könnte man heute auch von Binnenwanderungen zwischen Bundesländern sprechen, wenn man den von Regimewechsel und Wiedervereinigung ausgehenden Anlaß unberücksichtigt ließe. Derartige Binnenwanderungen von politisch-administrativen Führungskräften von einem Bundesland ins andere sind auch in der alten Bundesrepublik alles andere als ungewöhnlich; vor allem nach Regierungswechseln lassen sie sich regelmäßig in Einzelfällen beobachten. Wenn im folgenden versucht wird, den Prozeß der politischen Säuberung zu beschreiben, der sich in der DDR vor und nach dem 2.10.1990 vollzogen hat, ist also mit zu bedenken, daß die dabei entstanden Vakanzen in der Zeit nach dem 2.10.1990 schon teilweise - aber eben nur teilweise - mit dem aus dem Westen importierten Verwaltungspersonal geschlossen worden sind.

#### V. PHASEN DER POLITISCHEN SÄUBERUNG DER BÜROKRATIE

Die quantitative Dimension des Problems der Professionalisierung und Säuberung der Kaderverwaltung veränderte sich von Tag zu Tag. Zudem war und ist insbesondere der Prozeß der politischen Säuberung kein gradliniger, sondern weist ein bestimmtes Entwicklungsmuster auf. Es ist deshalb angebracht, die prozessuale neben der systematischen Betrachtungsweise stärker herauszuarbeiten. Dies soll einerseits mit einer groben Periodisierung der Zeit vom November 1989 bis zum Ende der zweiten Regierung Modrow, der Periode der Regierung de Maizière und der Zeit seit dem 3. Oktober 1990 versucht werden. Indem ausführlich aus der Presse zitiert wird und Daten mitunter schrittweise aktualisiert werden, wird zugleich dokumentiert, wie sich die objektive

Problemlage im Laufe der Monate verändert hat, aber auch wie die Erhellung der quantitativen Dimension des Problems selbst Bestandteil der historischen Entwicklung ist.

### 1. Säuberungen und Absicherung in der Endphase der DDR

In der ersten Phase des Regimewechsels war die alte politische Elite zumindest aus Exekutivämtern verschwunden; die Bürokratie einschließlich MfS arbeitete indessen bis Januar 1990 weitgehend ungestört weiter. Lediglich die am stärksten vom alten Regime belasteten hohen Staats- und Parteifunktionäre wurden - vor Ort durchaus unter dem Druck der Straße - abgelöst; dabei kam es im November 1989 auch zu einer Reihe von Selbstmorden, wie dies für Umbruchzeiten nicht untypisch ist, und im Dezember 1989 floh gar der "DDR-Devisenbeschaffer" Schalck-Golodkowski nach West-Berlin. In dieser Zeit war auch ein "zeitweiliger Volkskammerausschuß zur Überprüfung von Fällen des Amtsmißbrauchs, der Korruption, der persönlichen Bereicherung und anderer Handlungen" eingesetzt worden (Thaysen 1990, 277). Am 12. Januar 1990 beschloß die Volkskammer, gegen den stellvertretenden Generalstaatsanwalt Dr. Harry Harland und gegen den Präsidenten des obersten Gerichtes der DDR, Günter Sarge, Disziplinarverfahren einzuleiten, nachdem die beiden in ihren Berichten vor der Volkskammer über die Staatsverbrechen bis 1972 unwillig und unfähig berichtet hatten. "Es kam zu turbulenten Szenen. Beide kreidebleich, wurden sie - einer am Rednerpult - an Ort und Stelle mit Disziplinarverfahren überzogen" (Thaysen 1990, 280).

Am 15. Januar 1990 setzten die Basisgruppen der DDR zum Sturm auf die Normannenstraße, das Hauptquartier des Ministeriums für Staatssicherheit an und verhörten wenig später (22.1.90) Krenz und Herger am Runden Tisch zur Verantwortlichkeit für die Stasi. Übrigens hatten der neue Parteivorsitzende der SED-PDS, Gregor Gysi, und der Dresdner Oberbürgermeister Wolfgang Berghofer schon in der ersten Sitzung des zentralen Runden Tisches am 7.12.89 die rasche Auflösung der Stasi verlangt (Thaysen 1990, 283).

Schon Ende 1989 hatte zudem eine (quantitativ wie so oft unbestimmbare) Reihe von Funktionären fortgeschrittenen Alters, aus welchen Gründen auch immer, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sich vorzeitig mit 57 Jahren pensionieren zu lassen.

Die Regierung Modrow verwandelte noch das Ministerium für Staatssicherheit in ein Amt, wie dies nach dem 17. Juni 1953 schon einmal für 2 Jahre geschehen war (Lapp 1982, 91), und schuf die Treuhandanstalt, deren Aufgaben jedoch erst mit Gesetz v. 17. Juni 1990 geregelt wurden, also kurz vor Inkrafttreten des ersten Staatsvertrages über die Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli; damit übernahm letztlich der BMF in Bonn das Kommando über die Staatsbetriebe der DDR.

In unserem Zusammenhang bedeutsam ist auch die "Verordnung über die Tätigkeit und die Zulassung von Rechtsanwälten mit eigener Praxis" v. 22.2.90, die am 16.3.90 in Kraft trat; sie ermöglichte es DDR-Juristen, die aus dem Staatsdienst ausschieden, sich freiberuflich niederzulassen.

Die zweite Phase läßt sich auf die Zeit zwischen dem 18.3.1990 (Volkskammer-Wahl und anschließende Bildung der Regierung de Maizière) und dem Inkrafttreten des EinV. periodisieren. Anfänge der juristischen Sanktionierung der in Phase 1 ausgeschiedenen politischen Führungsfiguren Honecker, Mielke und Tisch (aber nicht Krenz und Modrow) entstanden nach Novellierung des Strafgesetzes. Erst jetzt begann auch zögernd unter dem Druck der Basisbewegung in der DDR eine systematischere Säuberung der Bürokratie.

Für die Staatssekretäre läßt sich anhand des Vergleichs der Regierung Stoph im Jahre 1989 (Fischbach 1989, 44-48) mit der Regierung de Maizière<sup>37</sup> feststellen, daß von den 42 StS, die allesamt ausgewiesenermaßen Mitglieder der SED selbst in nicht von der SED geleiteten Ministerien waren,

---

<sup>37</sup> Ich stütze mich auf eine mir vom Gesamtdeutschen Institut Bonn freundlicherweise übermittelte offenbar interne, mit Telefonnummern versehene Unterlage.

nur noch zwei inzwischen parteilose (auf Vorschlag der SPD) weiteramtierten und im Innenministerium Dr. Diestels zwei ehemalige SED-Mitglieder in diese Position neu berufen worden waren. Ansonsten waren die StS ersetzt worden durch 17 parteilose und 26 in den Regierungsparteien gebundene StS (10 CDU, 7 SPD, 4 BFD, 3 DA, 2 DSU). Die Erhöhung der Zahl der StS von 42 auf 47 trotz Wegfall der Industrieministerien reflektiert den Bedarf der meist unerfahrenen Minister an Führungsgehilfen, die offenbar überwiegend extern rekrutiert worden sind und eine Art Gegen-Bürokratie darstellten, mit deren Hilfe die rasche Gleichschaltung der Verwaltungsspitze möglich wurde.

Am 23.5.1990 wurden auch die Leiter der Kombinate vom DDR-Wirtschaftsminister abgesetzt. Per Volkskammer-Beschluß vom 22.7.1990 wurden zudem die Richterwahlausschüsse und Staatsanwalt-Prüfungsausschüsse eingerichtet, nachdem am 5.7.1990 ein neues Richtergesetz erlassen worden war. Auch begann Ende Juli 1990 die interne Selbstüberprüfung der Volkskammer auf stasi-belastete Mitglieder. Auf die hierbei auftretenden praktischen Probleme wird in Kap. VI eingegangen.

Insgesamt waren bis Oktober 1990 allein im Universitätsbereich noch vor Greifen des EinV 1300 Professoren und Assistenten ausgeschieden.<sup>38</sup> Aber die 1500 Richter und 600 Staatsanwälte (FAZ v. 25.8. und 21.9.90, S.4; 26.3.91, S.1 ist von 4500 Richtern und 1000 Staatsanwälten die Rede) amtierten zunächst weiter und warteten auf ihr Schicksal. Bei der Neubesetzung von Leitungspositionen wurden die Vorgesetzten z.T. von der Belegschaft gewählt, so daß z.B. die Bundespost später zum Teil eine "chaotische Situation" vorfand, die der im Westen üblichen Personalstruktur nicht entsprach.

Daß es zu Schwierigkeiten bei der Auflösung der Stasi kam, ist bekannt. Nach der eher verschleiernenden Degradierung von einem Ministerium in ein Amt kämpfte Innenminister Diestel

<sup>38</sup> Nach der FAZ vom 21.9.90, S.4 zum damaligen Zeitpunkt erst 1000 (nur Professoren?).

mit der personellen Auflösung des Apparats, wofür er, um die Krake überhaupt festnageln zu können, einen Mann wie den früheren Spionage-Chef Markus Wolf als Berater gebrauchen zu müssen meinte (Mai 1990). Daraufhin wurde nach öffentlicher Kritik ein Beirat aus Bürgerkomitees und Intellektuellen wie Stefan Heym berufen.

"Diestel brachte auch bei der Besetzung der Posten im DDR-Innenministerium wenig Sensibilität auf und erweckte sogar den Eindruck, als fördere er geradezu die höheren Handlanger des alten Regimes. So ernannte (er) den im Zusammenhang mit den von der SED geplanten Internierungslagern ins Gerede gekommenen Chemnitzer Volkspolizeichef Müller zum Staatssekretär...der Leiter der Zentralabteilung...war schon unter DDR-Innenminister Dickel stellvertretender Minister....(Diestel) stellte sich darüber hinaus hinter den Ost-Berliner Volkspolizeichef Bachmann, der...versucht (hatte), den West-Berliner Polizeichef Scherz für personalpolitische Absprachen zu gewinnen. Pätzold (West-Berliner Innen-Senator) hatte daraufhin von Diestel die Entlassung Bachmanns gefordert."(FAZ v.29.8.90, S.3). Vorausgegangen war am 30.7.90 der Abschluß eines "Rationalisierungsschutzabkommens" zwischen Diestel und der Volkspolizeigewerkschaft, über das einerseits dem absehbaren Personalabbau entgegengewirkt und zugleich bei der Fusionierung beider Stadthälften die Polizei in die Einheit hinübergerettet werden sollte.

Die Verwaltungspolitik der ersten Phase war wesentlich dadurch gekennzeichnet, daß die Übergangsregierung Modrow versuchte, als sich Anfang Februar 1990 die Wiedervereinigung abzeichnete, möglichst viele Anhänger des alten Regimes in der Bürokratie zu tarnen, indem sie z.B umgesetzt wurden, oder sie im März noch durch Säuberung der Personalakten für die gesamtdeutsche Zukunft fürsorglich politisch abzusichern. In diesem Zusammenhang ist sicherlich auch die Massenflucht aus der SED zu sehen, die schon bis Januar 1990 1,1 Million ihrer 2,3 Mio. Mitglieder verloren hatte,<sup>39</sup> wengleich diese Austrittswelle auch als Ausdruck der mit der Aufdeckung von Regierungskriminalität fortschreitenden De-Legitimierung der SED-Herrschaft zu werten ist. Der ökonomischen Absicherung galten nicht zuletzt die Forderungen der Bediensteten selbst, das deutsche Berufs-

<sup>39</sup> Im Februar 1991 hatte die PDS nur noch 245 000 Mitglieder.

beamtentum mit dem Lebenszeit-Prinzip und der Unkündbarkeit noch vor der Wiedervereinigung einzuführen.

Andere, vor allem die noch nicht pensionsreifen Staatsfunktionäre, haben, nachdem sie aus dem Amt vertrieben worden<sup>40</sup> oder in Antizipation des Kommenden aus eigenem Antrieb ausgeschieden waren, sich eine Existenzmöglichkeit außerhalb des Staatsapparats aufzubauen versucht. Als abzusehen war, daß sie weder in einem modifizierten DDR-System noch nach der Wiedervereinigung eine Chance des Verbleibens im Amt hätten, versammelten sich viele Funktionäre unter dem Dach der von der Regierung Modrow installierten Treuhandanstalt, und es mußte zu Unregelmäßigkeiten bei der Privatisierung von Staatsunternehmen kommen, indem alte Kader sich lukrative Betriebsteile aneigneten<sup>41</sup> und dort nun Genossen nachzogen. Deshalb wurden im November 1990 "Vertrauensbevollmächtigte" eingesetzt, um "alte Seilschaften" aufzudecken.

Bündnis90/Die Grünen fragten noch am 13.Mai 1991 die Bundesregierung, "ob leitende Mitarbeiter der Treuhandanstalt, soweit sie aus der ehemaligen DDR stammen, sich überwiegend aus dem Kreis der Nomenklaturkader der Kategorie I und II des Partei-, Staats- und Wirtschaftsapparates zusammensetzen... (und) wie viele ehemalige Staatssekretäre oder stellvertretende Minister und ehemalige hochrangige Funktionäre der SED (leitende) Mitarbeiter der Treuhandanstalt in Berlin sind." (wib 9/91 v.23.5., S.26). Die beiden bei der Treuhandzentrale und die bei den 15 Bezirksniederlassungen ernannten Vertrauensbevollmächtigten sind pensionierte ehemalige Richter und hohe Beamte aus den westlichen Bundesländern wie z.B. die beiden ehemaligen Abteilungsleiter aus dem Bundesjustizministerium Albrecht Krieger und Erich Bülow, die weisungsunabhängig als Ombudsman für die in den Betrieben Beschäftigten und als Berater des Vorstandes in der Treuhand-Zentrale wirken. Bei den bis Ende Mai 1991 eingegangenen "mehreren Hundert Eingaben" in der Zentrale "könne freilich die bloße SED-Mitgliedschaft eines leitenden Angestellten kein Grund sein, sich mit ihm zu befassen" (FAZ v. 29.5.91, S.3).

Noch auf der Sitzung des CDU-Bundesausschusses in Weimar am 10.6.91 wiederholte der Thüringische CDU-Landesvorsitzende

<sup>40</sup> Die Entlassung hat sich übrigens förmlich mit Kündigungsschreiben abgespielt.

<sup>41</sup> Dieses management buy-out entspricht durchaus der amerikanischen Praxis Ende der 80er Jahre.

Böck die oft gehörte Klage, daß die Bürger "auf Arbeitsämtern, bei der Treuhand und in der Leitung von Firmen nun den gleichen Leuten wiederbegegneten, unter denen sie schon zu DDR-Zeiten gelitten hätten" (FAZ v.11.6.91, S.3).

Auch haben viele Offiziere und Diplomaten, aber auch der 1989 noch als Reformpolitiker apostrophierte Dresdner Oberbürgermeister Berghofer im Westen Stellung in der Wirtschaft bezogen; und DDR-Außenhandelsminister Gerhard Beil, der seit 1977, zuletzt als Berater der Regierung de Maizière zur Auflösung der Kommerziellen Koordination (KoKo) gewirkt hatte, wurde "Projektberater Sowjet-Union" bei Krupp (FAZ v. 28.5.91,S.3). "Gerhard Wiechert, ehemals oberster Waffenhändler der Stasi, zieht schon wieder mit arabischen Geschäftspartnern durch deutsche Lande" (FAZ v. 14.6.91, S.15).

Für sie alle ging es zunächst einmal um das existenzielle Problem der Sicherung des Lebensunterhalts. Für beide Phasen ist mehr oder weniger kennzeichnend, daß das Personal des ancien Regime versuchte, sich ökonomisch abzusichern, indem Position und Wissen im Apparat genutzt wurden, um private finanzielle Vorteile zu erlangen.

"Nach Ansicht der Berliner Justizsenatorin Limbach (SPD) zeigt der Fall des in der vergangenen Woche wegen Untreue verhafteten stellvertretenden Generaldirektors der Reichsbahn, "daß die alten SED-Seilschaften weiter aktiv sind und ehemalige Funktionäre der Ex-DDR sich in schamloser Weise neue Existenzen auf Kosten der Bevölkerung aufzubauen versuchen". Aus vielen Wirtschaftsstrafverfahren werde deutlich, wie bei der Auflösung oder Umwandlung von volkseigenen Betrieben Volksvermögen "verschoben und verscherbelt" worden sei...Die Beschuldigten sollen unter anderem Wertgegenstände auf eigene Rechnung veräußert oder Geschäftsanteile bei der Umwandlung volkseigener Betriebe an Dritte verkauft und die Erlöse für private Zwecke verwendet haben. Leiter von Kombinat stünden im Verdacht, sich durch Firmen-Gründungen und bei Vertragsabschlüssen mit den Kombinat erhebliche Honorare verschafft zu haben." (FAZ v.26.11.90, S.4)

Am 11.4.1991 griffen Sprecher der Treuhand sowie der Berliner Justiz den Komplex erneut auf: vier bis fünf Mitarbeiter der Treuhand seien in den vergangenen Wochen vom Dienst suspendiert worden, keiner sei in leitender Funktion tätig gewesen. Viele sanierungsfähige Betriebe seien vorzeitig ausgeschlachtet worden, der Schaden belaufe

sich auf 60 Mio. DM. Drei Ermittlungsverfahren seien eingeleitet worden (FAZ 12.4.91, S.1).

In diesen Zusammenhang gehört auch, daß der Leiter des Stasi-Auflösungskomitees Eichhorn in Verdacht geriet, die Abzweigung von Stasi-Vermögen geduldet zu haben (FAZ 24.12.90, S.1). Unter Übernahme von Stasi-Vermögen in Höhe von Hunderten Millionen DM und mit einer Anschubfinanzierung der Regierung Modrow in Höhe von 75 Mio. DM sollen sich technische Abteilungen des MfS als Institute verselbständigen und die Vermögensverhältnisse verschleiern haben (FAZ v. 14.5.1991, S.17).

Eine andere Variante der Existenz-Sicherung bestand darin, sich durch Finanz-Transaktionen während der Währungsstellung zum 1. Juli 1990 zu bereichern. Aus den noch bestehenden Kombinat wurden Ost-Geschäfte getätigt, oder das ehemalige Imperium von Schalck-Golodkowski soll benutzt worden sein, um DDR-Mark zunächst ins Ausland zu transferieren, dann dieses Geld im Osten als Kredit (etwa der Stadt Dresden unter BM Berghofer) anzubieten und anschließend als DM-Guthaben auszuweisen - ohne die damals schon existierende Treuhand-Anstalt zu informieren; entsprechend wurde im April 1991 die Berliner Kriminalpolizei tätig (FT 20.4.91, S.1), und die Staatsanwaltschaft Berlin ermittelte in 84 Fällen (FAZ 12.4.91, S.1). Als Geschäftsführer der zur Abwicklung der KoKo-Auslandsfirmen gegründeten Gesellschaft wurden im Sommer 1990 noch Altgenossen eingesetzt:

Der stellvertretende Außenhandelsminister Steyer, die Schalck-Abteilungsleiter Uhlig und Waltraud Lisowski. "Auch bei der Kunst und Antiquitäten GMBH (KuA), die zu DDR-Zeiten in großem Umfang Kunstgegenstände und Antiquitäten ins westliche Ausland verkauft hatte, wurde als Liquidatorin mit Irene Arndt eine ehemalige Vertraute (Außenhandelsminister Beils) eingesetzt. In Zusammenarbeit mit der ehemaligen Ko-Direktorin der KuA, Ingrid Harz, liquidierte Frau Arndt den Antiquitäten-Umschlagplatz unter derart dubiosen Umständen, daß sie inzwischen von der Treuhandanstalt dieser Funktion enthoben ist" (FAZ v. 22.4.91, S.15).

Eine weitere Alternative bestand offenbar darin, daß man sich mit PDS-Vermögen selbständig machte oder sich möglichst noch günstig, d.h. unter dem westlichen Marktwert,

wie Dr. Diestel eine Villa oder wie Verkehrsminister Gibtner, jetzt MdB, einen Dienstwagen erwarb.<sup>42</sup>

Diese Handlungsweisen sind zu erwähnen, um die Motivlage derjenigen anzudeuten, die in Periode 3 nach dem 2. Oktober 1990 in der öffentlichen Verwaltung bleiben wollten; sie mußten Existenzängsten ausgesetzt sein. Für Berufsbeamte und Berufsfunktionäre (auch Berufspolitiker) ist eben sozial-ökonomisch konstitutiv, daß sie vom Staat abhängig (und beliebig verfügbar) sind und daher ein Eigeninteresse an der Perpetuierung des Apparats (M. Weber) haben (müssen).

Die Gruppe der unter 57jährigen, deren Organisations-einheiten in irgendeiner Form weitergeführt wurden und die nicht frühzeitig ausgeschieden waren, weil sie nicht exponiert waren, möglicherweise gar eine negative Auslese darstellen, aber dennoch Stützen des Systems gewesen sind, mußte nun versuchen, im neuen öffentlichen Dienst irgendwie auszuharren, "unterzukommen" oder einen "Posten zu erhalten", wie der Volksmund sagt. Diese Gruppe stellte das personalpolitische Problem der dritten Phase dar. Verallgemeinernd läßt sich dazu sagen, daß die in der jeweils vorangehenden Phase nicht gelösten Personalprobleme in die nächste verlagert wurden. Dabei ist als Folge der "sanften" Revolution typisch, daß nicht mit den härtesten Kriterien des Filterns begonnen wurde, sondern sich der Filterungsprozeß erst mit der Zirkulation in der politischen Elite sukzessive verschärfte. Dies geschah jedoch auch in Periode 2 noch nach primär DDR-eigenen Gesichtspunkten, mit politischer Nachsicht vonseiten der regierenden Block-Parteien (und der SPD) sowie unter sozialen Gesichtspunkten der Versorgung und der Möglichkeit beruflicher Weiter-Existenz. Erst der System-Bruch vom 3.10.1990 konfrontierte die in

---

<sup>42</sup> Einige dieser Transaktionen wurden inzwischen rückgängig gemacht; im Falle Gibtner wurde der Bundesrechnungshof tätig, nachdem BMV Krause, selbst unter Verdacht, an fragwürdigen Konzessionsvergaben für Autobahnraststätten in den letzten Tagen der DDR mitgewirkt zu haben, den Fall heruntergespielt hatte.

der Übergangsperiode geschaffene Gemenge-Lage mit den westdeutschen Normen des Berufsbeamtentums; dies bedeutete, daß mit der Übernahme des Rechtssystems der Bundesrepublik erstmals die Qualifikation zum Problem wurde und daß insbesondere die Säuberung nicht mehr allein vom Territorium der DDR ausgehen konnte, sondern nun zur Aufgabe des gesamten Deutschland, operativ zur Verantwortung nicht zuletzt westdeutscher Stellen wurde. Wie andere "Altlasten" wurde auch die "Errungenschaft" der Kaderverwaltung in die Einheit eingebracht. Die nach der Wiedervereinigung im Säuberungsprozeß entstandenen Vakanzen sind, wie gezeigt, zumindest in Leitungspositionen vielfach mit Beamten aus Westdeutschland besetzt worden.

## 2. Säuberung seit Oktober 1990

Unter rechtsstaatlichen Bedingungen fallen politische Säuberungen der Verwaltungsspitze weniger radikal aus als unter totalitären Regimen, wo "kurzer Prozeß" gemacht wird. So konnte, wie gesagt, 1919 und 1945 (im Westen) der höhere Dienst (entnazifiziert) weiter amtieren und in die Vakanzen beim Aufbau der neuen Verwaltungen einströmen, die die Inhaber der Spitzenpositionen nach der Entnazifizierung hinterlassen hatten. 1933 und 1945 (im Osten) dagegen ist das Berufsbeamtentum partiell oder gänzlich aufgegeben worden; für die Nazi-Zeit hat dies trotz Art.131 GG das BVerfG 1953 in seinem bahnbrechenden Urteil konstatiert. Die Säuberungen des Verwaltungsapparats in der SBZ nach 1945 waren dabei tiefgreifender und mit schwereren existentiellen Folgen verbunden als im Westen; Liquidierung und Deportation waren nicht selten. Kurios ist insofern, nebenbei gesagt, daß auch bei den Verhandlungen über den EinV in der Forderung nach einem Einheitsdienstrecht (aus dem Westen von der ÖTV und den Grünen vorgebracht) alte klassenkämpferische Axiome wieder zum Vorschein kamen, während im Osten bereits ein Beamtenbund-Ableger die Einführung des Berufsbeamtentums forderte - im wesentlichen, um (in Fehleinschätzung des im EinV Kommenden) in den Genuß der bedrohten existentiellen Sicherheit zu gelangen (Weiß

1991). Die Abschaffung des Berufsbeamtentums nach 1945 in der DDR brachte es jedenfalls mit sich, nachdem es vor dem 3.10.90 nicht wieder eingeführt worden war, daß nach Rechtslage kein Zwang zur Übernahme sämtlicher Staatsdiener in Phase 3 des Regimewechsels bestand.<sup>43</sup>

Anlage 1 Kap XIX EinV bestimmt, wer unter welchen Bedingungen nicht in den öffentlichen Dienst oder gar in das Beamtentum übernommen wird:

- Bei Behördenauflösung ("Abwicklung"), bei sonstigem fehlenden Bedarf im Einzelfall und bei fehlender fachlicher Qualifikation wird eine ordentliche Kündigung ausgesprochen. Der Umfang der Weiterbeschäftigungen und Verbeamtungen, die entsprechend weiter Auslegung des Art. 33 Abs. 4 GG und ohne bestimmte Frist ("so bald wie möglich") vorzunehmen sind, richtet sich nach der im Westen üblichen Personalausstattung, wodurch auch innerhalb fortbestehender Behörden ein Zwang zum Personalabbau entsteht.
- Wer im Falle der Abwicklung nicht in die Bundesverwaltung oder die Landesverwaltung übernommen wird, steht zunächst in einem ruhenden Arbeitsverhältnis, während dessen Wartegeld gezahlt wird und Fortbildung oder Umschulung absolviert werden kann. In dieser sog. Warteschleife endet das Arbeitsverhältnis nach 6 Monaten (also Ende März 1991) oder bei über 50jährigen nach 9 Monaten. Für Ende Juni 1991 wurden 400 000 Freisetzungen erwartet.
- Eine außerordentliche Kündigung erfolgt, wenn eine Stasi-Tätigkeit oder Verstöße gegen die Menschlichkeit oder die Rechtsstaatlichkeit - ggf. auch zu einem späteren Zeitpunkt - bekannt werden.

Die Richter der DDR waren ohnehin für eine Legislaturperiode gewählt und nach dem Richtergesetz vom 5.7.1990 nur auf Probe oder Zeit (3 Jahre) beschäftigt, so daß sie im Falle fehlender Neu-Ernennung in absehbarer Zeit ausscheiden würden.

---

<sup>43</sup> Ob es zu einer Wiederholung der 131er-Gesetzgebung, die sich in drei Novellen bis in die 60er Jahre hinzog, kommen wird, bleibt abzuwarten.

Diese für Arbeitnehmer (anderes Personal gab es ja gar nicht) formulierten Kriterien und Maßnahmen gelten insofern während der Übergangszeit auch für zukünftige Beamte, als diese zunächst auf Probe, Richter überhaupt nur auf Probe oder Zeit eingestellt werden. Das bedeutet für den uns hier interessierenden Problemzusammenhang, daß grundsätzlich jederzeit, auch nach Verbeamtung (allerdings je nach Status unterschiedlich einfach) die außerordentliche Kündigung bzw. die Entfernung aus dem Dienst betrieben werden kann, wenn dazu aufgrund neuer Erkenntnisse Anlaß besteht (Anl.1 Kap III Abschn.III Nr.8 Buchst.h EinV). Obwohl unter den Begriff der Säuberung seit dem 3.10.1990 nur die Fälle außerordentlicher Kündigung fallen können, seien im folgenden nicht zuletzt, um den Gesamtumfang der Fluktuation einzuschätzen, auch die - im übrigen nicht immer im einzelnen nach Motivlage analytisch unterscheidbaren - Fälle der Abwicklung und der ordentlichen Kündigung mit berücksichtigt.

## 2.1 Organisatorische Veränderungen und Kontinuität

Die beiden Grundprobleme der Personalpolitik wurden seit dem Inkrafttreten des EinV dadurch etwas in ihrer quantitativen Bedeutung reduziert, daß die zentralen Instanzen in Verwaltung, Militär und Justiz der DDR fortgefallen sind. In der Tat hat sich eine Reihe von Personalproblemen, vor allem das Problem der Überbesetzung (2,2 Mio Staatsbedienstete auf 17 Mio Einwohner) im Zuge organisatorischer Auflösungen schon teilweise erledigt. Dies betrifft zum einen grundsätzlich die Zentralverwaltungen, Auswärtiger Dienst und Militär vorneweg. Zum anderen ist aber auch nicht zu vergessen, daß der verstaatlichte industrielle Sektor, der der Treuhand-Anstalt unterstellt worden ist, sich sowohl im Zuge der Privatisierung und Liquidierung quantitativ reduzierte als auch grundsätzlich für den Transfer in den öffentlichen Dienst nicht in Frage kam (und daher den Staatsfunktionären als Unterschlupf so geeignet erschien).

In stärkerem Umfang, als man bei Beschränkung der Betrachtung auf die Ost-Berliner Ministerien erwarten würde, sind aber Behörden des nachgeordneten Bereichs der früheren Zentral-Instanz und damit Bedienstete vom Bund übernommen worden, z.B. vom BMF neben dem Personal der Treuhand-Anstalt die Mitarbeiter der Monopolverwaltung der DDR oder Beschäftigte der Zollverwaltung; ferner im Geschäftsbereich des BMI vom Statistischen Bundesamt z.T. die DDR-Statistiker, deren Daten nur unter politischen Gesichtspunkten veröffentlicht worden waren. Allgemein wurden also solche Behörden(teile) übernommen, die existierenden westdeutschen Oberbehörden angegliedert werden konnten. BT-Drs. 12/304 v.21.3.91 gibt zum Stichtag 3.Januar 1991 folgende Größen für das in den neuen Bundesländern beschäftigte Bundespersonal an:

- 35 682 bei obersten Bundesbehörden im Osten Berlins Weiterbeschäftigte, also wohl in den Berliner Außenstellen der Bundesministerien z.T. mit Abwicklungsaufgaben befaßte Arbeitnehmer;
- 51 600 Zivilbeschäftigte im Bereich des Verteidigungsministeriums,
- 49 140 Soldaten (und 38 000 Grundwehrdienst Leistende),
- 124 455 bei der Post und
- 232 000 bei der Reichsbahn Tätige;
- ferner 17 300 Personen (per 15.2.91) in den 38 neuen Arbeitsämtern und in der zentralen Arbeitsverwaltung in Berlin.

Die Probleme, denen man nach der geschlossenen Übernahme großer Personalkörper später gegenüberstand, wurden aus der Behandlung des "Problems der alten Gesichter" im BT-Ausschuß für Post und Telekommunikation am 15.5.1991 deutlich:

90% der Mitarbeiter waren SED-Mitglieder, so daß man bei Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs mit ihnen weiterarbeiten mußte. Allerdings würde die Stelle des Ombudsmans mit Westbeamten besetzt. "Bis zum Herbst (1991) will die Deutsche Bundespost ihre Führungsstruktur in der ehemaligen DDR aufgebaut haben. Bis dahin müssen 4000 leitende Positionen besetzt, die Prüfverfahren in jedem Einzelfall abgeschlossen sein. Ziel ist es dabei, eine "gemischte Struktur" aus Ost- und Westbeamten in den neuen Ländern zu

erreichen.... Ein "ganz wesentliches Manko" für die Leistungsfähigkeit der Postdienste sei die Auflösung der alten Führungsstrukturen. Zum Teil habe man eine "chaotische Situation" vorgefunden, weil im Zuge gutgemeinter Demokratisierungsbemühungen nach der Wende Leiterpositionen neu besetzt und beispielsweise durch Wahl vergeben worden seien. Und auch die Unsicherheit bei den derzeitigen Funktionsträgern habe Frustration und wenig Engagement nach sich gezogen. Es fördere weder Energie noch Autorität, wenn jemand nur auf Zeit in einer Führungsposition eingesetzt sei (wib 23.5.91, S.49).

Einige zentrale Verwaltungseinheiten wurden zudem organisatorisch nicht aufgelöst, sondern lediglich in Landeshoheit überführt, d.h. das Personal wurde auch in diesem Fall kollektiv übernommen und nicht einer Einstellungsprüfung unterzogen. So wurden alle 8 481 Beschäftigten der zentralen Sozialversicherung bis auf 101 Personen von den neuen Landesversicherungsanstalten und den Allgemeinen Ortskrankenkassen in den neuen Ländern weiterbeschäftigt.

Zum Teil wurden die zentralen Einheiten auch zunächst als gemeinsame Einrichtung der Länder unter Federführung eines Landes weitergeführt, so z.B. das Kriminalamt unter Federführung des Landes Brandenburg, das Datenverarbeitungszentrum Statistik unter Federführung Sachsens (bis 31.12.92) und das zentrale Einwohnerregister unter Federführung Sachsen-Anhalts. Bei den 14 gemeinsamen Einrichtungen, von denen sich vier seit dem 1.1.91 in der Abwicklung befinden, waren am 2.1.91 4706 und am 28.2.91 noch 4436 Personen beschäftigt (BT-Drs.12/304 S.3).

## 2.2 Entlassung und Wartestand

Die entlassenen Bediensteten der Ost-Berliner Ministerien hätten, rein quantitativ gesehen, in den entstehenden Landesverwaltungen einzeln unterkommen können; darauf richteten sich auch die sozialpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung. Allerdings verschob sich damit das Säuberungsproblem lediglich auf eine andere Ebene der Problemverarbeitung. Dem mußte aber die Entlassung durch den neuen Dienstherrn Bundesrepublik Deutschland vorausgehen.

Entlassen wurden bis zum 21.3.1991 (BT-Drs.12/304) seit dem 3. Oktober 1990 im Bereich des Bundes

- mit ordentlicher Kündigung 15 982 Personen (887 wegen mangelnder Qualifikation, 6 536 wegen mangelnden Bedarfs, 8 559 wegen Auflösung der Beschäftigungsstelle);
- mit außerordentlicher Kündigung 1883 (davon 1818 wegen Tätigkeit für das MfS und 65 wegen Verstoßes gegen Grundsätze der Menschlichkeit).<sup>44</sup>

Unmittelbar im Oktober 1990 waren schon alle Generäle der Volksarmee und der Polizei ausgeschieden; damit war das Gewaltmonopol gesichert. Wie bei allen NVA-Angehörigen, deren Einheiten nicht fortbestanden, ruhte ihr Dienstverhältnis ab 3.10.90 und endete nach 6 bzw. 9 Monaten, wenn sie keine weitere Verwendung fanden, oder ihnen wurde außerordentlich gekündigt. Generell sollte kein Uniformträger über 50 Jahre oder in Positionen der Besoldungsgruppen A15 aufwärts übernommen werden.

Im Wartestand befanden sich (längstens bis Jahresmitte 1991) am 3.1.1991 im Bereich der obersten Bundesbehörden mit ihrem nachgeordneten Bereich 26 475 Personen; ferner im Verteidigungsbereich 2260 Zivilbeschäftigte und 860 Militärs, bei Bahn und Post aber - typisch für die funktionale Unentbehrlichkeit der Dienstleistungsverwaltung - nur 3 Personen (BT-Drs.12/304, S.4).

1800 von 2400 Diplomaten befanden sich Ende 1990 im Wartestand (FT v. 3.1.91, S.6), mehrere Hundert wurden nur kurzfristig für Abwicklungsarbeiten in den Botschaften weiterbeschäftigt. 400 Diplomaten sollen übrigens auf Übernahme ins AA geklagt haben, u.a. unter Verweis auf ihre Hochschulausbildung in Moskau (!).

Eine Verfassungsbeschwerde von 304 Betroffenen gegen die pauschale Suspendierung vom Dienst wurde am 24.4.1991 vom Ersten Senat des BVerfG im wesentlichen zurückgewiesen, obwohl das Gericht erkannte, daß die bis auf 600 000 ge-

---

<sup>44</sup> Geklagt hatten gegen diese Entlassung 1156 Personen, davon 923 gegen ordentliche (5,8%) und 233 (12,4%) gegen außerordentliche Kündigungen.

schätzten Personen in der "Warteschleife" ihre alten Qualifikationen in der Regel nicht mehr verwenden könnten (FAZ v.25.4.91, S.1f).

Zum Umfang der Entlassungen auf Landes- und Kommunalebene liegen mir keine Zahlen vor. Soweit der Justiz-Sektor betroffen ist, gab der Abschnitt über Personalimport (IV.2) einen gewissen Eindruck vom - allerdings infolge des Ausbaus der Justiz zusätzlichen - Personalbedarf, und unter VI.3 wird auf die Erfahrungen der Überprüfungsausschüsse einzugehen sein. An dieser Stelle sei nur noch erwähnt, daß infolge der Umstrukturierung des DDR- Rundfunks und - Fernsehens bis Ende September 1991 etwa 2000 der 9500 im Februar 1990 noch Beschäftigten entlassen werden (FAZ v. 17.6.91, S.28)

Widerstände bei der sogenannten Abwicklung waren insbesondere an den Universitäten, allen voran die Humboldt-Universität und die Akademien der Wissenschaft, nicht überraschend. Laut Art.38 EinV sollen die wissenschaftlichen Einrichtungen vom Wissenschaftsrat bis zum 31.12.91 begutachtet sein und die Institute der Akademie der Wissenschaft als Landeseinrichtungen bis zu diesem Zeitpunkt, die Arbeitsverhältnisse befristet fortbestehen. Es geht um das Schicksal von 19 500 in den 130 Akademie-Instituten Beschäftigte; hinzu kommen an den Bau-Akademien 1400 und in den agrarwissenschaftlichen Instituten 13 800 Mitarbeiter. In den Bereichen der Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, aber auch der Pädagogik muß wohl von einem fast völligen personellen Neuaufbau ausgegangen werden, wie die Erfahrungen des Hochschulverbandes zeigen. Was Wunder, daß sich auch die GEW zu Wort gemeldet hat und die bisherige Personalpolitik der Wissenschaftsminister kritisierte: die zuende gehende Wartezeit drohe zu einer "wissenschaftlichen Entvölkerung" der 1988 noch an den Hochschulen tätigen 27 500 Wissenschaftler zu führen; die Regierungen sollten endlich eine Übersicht über die Gesamtzahl der von der Abwicklung Betroffenen und der mit Zeitverträgen Weiterbeschäftigten vorlegen (FAZ v. 25.4.91,

S.5). Die Humboldt-Universität erwirkte beim Berliner Verwaltungsgericht inzwischen eine einstweilige Verfügung gegen den Wissenschaftssenator, in der die Abwicklung von Fachbereichen dann untersagt wird, wenn die Leistungen dieser Fachbereiche auch weiterhin benötigt werden, sie also wiedererrichtet werden sollen. Die Abwicklung als Ersatz für einzelne Personalentscheidungen sei demnach unzulässig (FAZ v. 12.6.91, S.4).<sup>45</sup>

### 3. Überlebensstrategien

Ein Teil dieser Personalbewegungen, aber auch individuelle Fälle des Ausscheidens sind in Antizipation oder in Reaktion auf den EinV ausgelöst worden. Für die vorerst im öffentlichen Dienst Verbliebenen hatten die erstaunlich "wasserdicht" formulierten Bestimmungen des EinV ebenfalls Konsequenzen im Sinne der für Regimewechsel typischen Säuberungsprozesse; allerdings mußten sie nach der relativ ineffektiven Säuberung der ersten Phase und auch über den 3. Oktober hinaus versuchen, beruflich und ökonomisch zu überleben.

Ohne Zugriff auf die Personalakten der Stasi (nicht die 168 km Opfer-Akten) mußte es schwierig sein, das außerhalb der Stasi-Dienststellen tätige Personal (103 000 dem westdeutschen Verfassungsschutz namentlich bekannte hauptamtliche und 500 000 inoffizielle Mitarbeiter, Hoffmann in: SZ v. 16.4.91) zu identifizieren, zumal neben den informellen Mitarbeitern eine weitere Gruppe in Doppelfunktionen tätig war, als Stasi-Offizier im besonderen Einsatz z.B. bei der Post. Dort konnte man nach der Wende zunächst in legaler

---

<sup>45</sup> Problematisch ist dabei natürlich, wenn Fakultäten identischer Ausrichtung neu eingerichtet werden, während die alten entsprechenden Fakultäten "abgewickelt" werden, um sich die Personalauswahl im Einzelfall zu ersparen. Diese organisatorische Maßnahme trifft nämlich auch solche Wissenschaftler, die eigentlich als von der SED Diskriminierte rehabilitiert werden müßten. Immerhin hat das Berliner OVG, wenngleich mit anderer Begründung, diesem Vorgehen erst einmal einen Riegel vorgeschoben.

Funktion verbleiben. So soll die Post 1249 MfS-Mitarbeiter, davon 140 Offiziere beschäftigt haben. In jedem Postamt gab es ein für die Stasi reserviertes Büro, in dem ein- und ausgehende Briefe geöffnet wurden. Im übrigen ist davon auszugehen, daß jeder Staatsfunktionär in Leitungsposition, sei er Institutsdirektor oder Sektionsleiter oder Behördenchef *ex officio* mit der Stasi Kontakt hatte<sup>46</sup> und, wie gesagt, meist SED-Mitglied war und so über die Parallelhierarchie gesteuert wurde. Diese Doppelfunktionen eröffneten nicht nur die Chance der beruflichen Fortexistenz in Phasen 1 und 2 des Regimewechsels, sondern legten nach dem 2. Oktober 1990 auch den Transfer von Personal insbesondere in die im Aufbau begriffenen Verwaltungen nahe.

Neben dem Innenministerium war die Polizei (erinnert sei an die Überführung des östlichen Polizeiapparats in Berlin) beliebtes Transferfeld. Antiterror-Truppe, das Personal in Personenschutz, Paß- und Meldewesen, Kripo und Strafvollzug stellte jeweils eine geschlossene Gruppen dar und scheint zunächst übernommen worden zu sein (Spiegel Nr. 41/1990, S. 26), bevor einzelne Personen schrittweise decouviert wurden.

So hat der Schweriner Innenminister Diedrich (CDU) bis Anfang April 1990 230 Polizisten als Stasi-Mitarbeiter entlassen, zuletzt mit außerordentlicher Kündigung den (27-jährigen!) mecklenburgischen Landesvorsitzenden der Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund Papke (FAZ 10.4.91, S. 6).

Justizminister Born (Mecklenburg) mußte 23 Beschäftigte des Strafvollzugs im modernsten DDR-Gefängnis in Neubrandenburg entlassen, die dorthin aus anderen Anstalten oder der Polizei zusammengezogen worden waren, den Anstaltsleiter eingeschlossen. Unter der Überschrift "Merkwürdiges im Gefängnis von Neubrandenburg" berichtete die FAZ (20.4.91, S.3) weiter, daß die Entlassenen Unterlagen vernichtet hätten, nachdem ihre Entlassung ruchbar geworden sei, darunter die Pläne für die Generalschließanlage, und daß elektrische Leitungen zerstört worden seien, so daß der Minister einen Tag nach Besuch des Gefängnisses dieses hatte schließen müssen.

Nach dem Eier-Wurf auf Kanzler Kohl in Halle Anfang Mai 1991 geriet nicht nur Sachsen-Anhalts Innenminister Braun

<sup>46</sup> wie auch Rechtsanwälte (z.B. Schnur und de Maizière) in einschlägigen Verfahren

aufgrund eigener Nähe zum alten System ins Zwielficht, sondern die Polizei selbst geriet ins Rampenlicht der Kritik. Von 300 für die Verbeamtung überprüften Polizei-offizieren "hat das Innenministerium des Landes mehr als ein Drittel entlassen, unter ihnen befand sich auch der kommissarische Vorsitzende der Polizeigewerkschaft Sachsen-Anhalts. Für einige Führungspositionen konnten Polizisten aus den alten Bundesländern gewonnen werden. Mitunter gelang es ihnen jedoch nicht, Vertrauen und annehmbare Arbeitsbeziehungen herzustellen. Der aus Niedersachsen stammende Polizeiinspekteur, der höchste Polizeibeamte im Land, kehrte nach einigen Wochen in den Westen zurück, da es im Magdeburger Innenministerium "institutionelle und persönliche Rahmenbedingungen" gegeben habe, die seinen Erwartungen an eine Tätigkeit in dieser Position nicht entsprochen hätten" (FAZ v. 13.5.91, S.2).

Auch die neuen Arbeitsämter boten sich als Auffangbecken an; schon im Oktober 1990 wurden 40 leitende Mitarbeiter der Arbeitsämter wegen Stasi-Aktivitäten entlassen (FAZ 30.11.90, S.17). Brandenburg erwog die Ablösung von 22 Amtsvorstehern (FT 29.11.90, S.2). Die Bevölkerung wandte sich wegen der Besetzungspolitik sogar an den Petitionsausschuß des Bundestages, woraufhin 12 Leitende Personen der Arbeitsämter entlassen und mit 8 Auflösungsverträge geschlossen wurden (ARD-Nachrichten, 14.6.91, 22.30 Uhr).

Von den 350 zunächst übernommenen Mitarbeitern des früheren Rates des Bezirks Weißensee (Berlin) sind in den ersten Wochen nach der Wiedervereinigung 10% entlassen worden (FAZ v. 15.6.91, S.4), die sich immerhin so lange hatten im Amt halten können.

Befürchtet wurde auch, daß sich in den alten Bezirksverwaltungen belastetes Personal halten könnte (FAZ 28.11.90), was zu einem wesentlichen Argument bei der Diskussion um die Einführung von Mittelinstanzen in den neuen Ländern wurde. Generell gilt also, daß die Fortexistenz von Behörden oder der Transfer homogener Teilgruppen in neue Behörden das Überleben für einige Zeit sicherte. Dies gilt sogar für die Stasi-Nachlaßverwaltung:

"Ins Gerede gekommen war (die Gauck-Dienststelle), als beim Sonderbeauftragten, bei dem auch einige frühere Mitarbeiter des MfS beschäftigt sind, die zur Aufarbeitung der Akten gebraucht wurden, unlängst auch Mitarbeiter entlarvt wurden, deren frühere inoffizielle Tätigkeit für die "Mielcke-Truppe" trotz ständiger Überprüfung nicht bekannt gewesen war." (FAZ 8.4.91, S.4)

Auch Gauck selbst wurde Mitte April 1991 verdächtigt, zur Zeit seines Vorsitzes im Stasi-Ausschuß der Volkskammer (Phase 2) im Bezirksarchiv Rostock unbeaufsichtigt Stasi-Akten eingesehen zu haben, darunter seine eigene, wie er zugab (FAZ 18.4.91, S.4). Gauck ist dreimal sicherheitsüberprüft worden (als Volkskammer-Abgeordneter, als Stasi-Ausschußvorsitzender und als Beauftragter der Bundesregierung).

Im Geschäftsbereich des BMI sind andererseits mindestens 150 Stasi-Leute z.B. bei der Außenstelle des BVerWA in Berlin als "unverzichtbar" beschäftigt (FT 6.4.91, S.2). Hier zeichnet sich ein *circulus vitiosus* ab: Stasi-Opfer, die aktenkundig sind, werden Aufseher der Entstasifizierung, müssen sich dabei aber auf frühere Stasi-Offiziere stützen, sie in der Behörde halten, sind ihren Interpretationen der eigenen Sache ausgeliefert und ermöglichen diesen Personen darüberhinaus auch noch den manipulativen Umgang mit den Unterlagen.

"Ins Gerede gekommen war die Behörde schon zu Beginn des Jahres (1991), als der Leiter des für die Aktenauswertung bedeutsamen Stasi-Archivs der Berliner Bezirksleitung - ihr war ein gewisser Czerny (de Maizière) unterstellt - als Informeller Mitarbeiter (IM) enttarnt worden sein soll. Erdmann wurde entlassen. Gegen den einst mit der Pressearbeit der Behörde betrauten Wendler wurde bald darauf der Vorwurf erhoben, auch er sei IM gewesen. Wenngleich die Behörde des Sonderbeauftragten dazu schwieg, endete im März dieses Jahres das Arbeitsverhältnis Wendlers ... Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang (der Beschäftigung von Stasi-Offizieren, HUD), daß in den von der Berliner Wochenzeitschrift "die andere" veröffentlichten Listen der Stasi-Mitarbeiter die Namen Bäcker und Hofer (de Maizière-Bericht-Verfasser, HUD) fehlen. Mit anderen Worten: die Namenslisten, die ebenso wie der Untersuchungsbericht zum Fall de Maizière aus der Gauck-Behörde stammen sollen, sind "bereinigt" worden, genauso wie die lange von dem MfS-Mitarbeiter Erdmann verwalteten vier Aktenbände "Czerny", von denen nur noch die leeren Aktendeckel gefunden wurden" (FAZ 19.4.91, S.5).

Unzulänglichkeiten der Säuberung aus eigener Kraft in Phase 2 des Regimewechsels beschäftigen zwangsläufig die Instanzen in Phase 3; folgender Pressebericht sei wegen seiner Anschaulichkeit der Netzwerke und Abhängigkeiten im Wissenschaftssystem, die es natürlich auch im Westen gibt, in extenso zitiert:

"Gern hängen die Wissenschaftler der sozialistischen Universitas litterarum (Humboldt-Universität, HUD) heute der nostalgischen Vorstellung nach, ihr Land sei beherrscht gewesen von einer reaktionären Partei, in der es, um Prorektor Ulrich Reinisch zu zitieren, "eine linke intellektuelle Elite" gegeben habe, die über das Ende des bürokratischen Sozialismus nachzusinnen versuchte - mit Goldstücker und dem jungen Marx im Hinterkopf.....Zwar werden die Fachbereiche Wirtschafts-, Rechts- und Erziehungswissenschaften abgewickelt, zwar müssen einige Professoren ausscheiden, die das Pech haben, daß in ihren Berufungsurkunden die einstmals karrierefördernde Verbindung zum Marxismus-Leninismus allzu deutlich festgeschrieben ist. Aber die Elite hat sich unterdessen zusammengefunden in einem Fachbereich für Sozialwissenschaften, der - im Herbst vorigen Jahres gegründet - sogleich von der Abwicklung ausgenommen wurde. Zusammengesetzt aus den Instituten für Soziologie, für Politikwissenschaften, Interdisziplinäre Zivilisationsforschung und für Demographie, bietet dieser Bereich nunmehr einen Studiengang "Integrierte Sozialwissenschaften" an. Der West-Berliner Soziologin Barbara Riedmüller-Seel soll die Neugründung besonders am Herzen gelegen haben. Als frühere Wissenschaftssenatorin hat sie dem gewendeten Fachbereich denn auch das Leben gerettet. Einer seiner führenden Köpfe ist jetzt Professor Dieter Klein; früher war er Prorektor für Gesellschaftswissenschaften und überdies Mitglied der SED-Bezirksleitung Berlin. Sicher, mit Professor Friedhelm Neidhardt wurde noch schnell ein "Planungsbeauftragter" aus dem Westteil der Stadt bestimmt. Doch was vermag schon der Gründungsdekan in einem Fachbereich, der nicht abgewickelt wird und mithin selbst über seine Zukunft und über seinen Personalbestand entscheiden darf? Um seine Zukunft muß an der Humboldt-Universität nicht einmal André Brie bangen, jener Mann aus der PDS-Spitze, der sich selbst als Mitarbeiter der Hauptabteilung Aufklärung bei der Staatssicherheit enttarnte. Seine Professur, auf die er noch von der de-Maizièrè-Regierung berufen wurde, bleibt ihm auf unbestimmte Zeit erhalten. Hatte er sich der Stasi doch gleichsam in subversiver Absicht verschrieben und will ihre Kanäle nur genutzt haben, um der Parteispitze aufklärende Informationen über die wahre Lage des Landes zu unterschieben. Solange diese Aussage nicht widerlegt werden kann durch die Akten aus den verschlossenen Archiven, mag Rektor Fink die Entlassung, die der Einigungsvertrag in solchen Fällen vorsieht, nicht in die Wege leiten - obwohl der Ehrenrat der Universität André Brie die Kündigung nahelegte. Die Recherche wird Zeit brauchen. Bisher sind ja nicht einmal die amtierenden Prorektoren überprüft... Wer

sollte sich da ereifern, wo man doch bisher weitgehend unter sich geblieben ist und allenfalls die Zimmer gewechselt hat? Mitarbeiter der Sektion Marxismus-Leninismus, die aus der Lehre ausscheiden mußten, sind in der Personalabteilung oder ähnlichen Bereichen untergekommen. Die einstigen Direktoren für Finanzen, Technik und Bauwesen dürfen sich zwar nur noch Abteilungsleiter nennen, ihre Ämter jedoch versehen sie nach wie vor in einvernehmlicher Absprache. Wenig Spielraum bleibt da für den aus dem Westen kommenden Kanzler... Selbst in der ehemaligen Ausbildungsstätte für Dolmetscher des Staatssicherheitsdienstes in Gosen bei Berlin, die Rektor Fink als Kongreßzentrum übernehmen konnte, werden laut Gehaltsliste Dutzende von Stasi-Offizieren weiterbeschäftigt... Als im vergangenen Jahr unerwartet Gelder für die Anschaffung moderner Rechen-technik zur Verfügung standen, vermochten weder die Angebote der Firma IBM noch die von Siemens zu verlocken. Den Zuschlag bekam die Gerlach Import-Export KG, ein Unternehmen aus dem Schalck-Golodkowski-Imperium, das nicht allein Büros in einem Universitätsgebäude unterhielt, sondern hier zudem seine Mitarbeiter im Bereich Internationale Finanzen ausbilden ließ... (Eine 250 Mio DM PDS-Sende liegt auf dem Sperrkonto der Treuhand-Anstalt, HUD) Für die betroffenen Wissenschaftler indes scheint das kein Grund zu sein, der Behörde zu grollen. Im Gegenteil, die Hochschullehrer vom neuen Fachbereich Sozialwissenschaften haben im Dezember 1990 eine Dissertation angenommen, die das für Personalfragen zuständige Vorstandsmitglied der Treuhand, Alexander Koch, vorgelegt hat... Außerdem hat ein erfahrener Wissenschaftler den Vorsitz der Verleihung geführt: Professor Dieter Klein, Mitverfasser des Parteiprogramms der PDS. Das Beispiel macht Schule: Mittlerweile läuft am Fachberich das zweite Promotionsverfahren mit einen Treuhandangestellten westlicher Herkunft..."(Thomas Rietzschel in der FAZ v. 13.4.91, S.27; vgl. auch Bericht hierzu v.7.5.91, S.6).<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Siehe hierzu den Leserbrief der Prodekanin Schwarz in der FAZ v.24.5.91, S.10, in dem darauf hingewiesen wird, daß die Dissertation von Koch, "Diplomsoziologie und einstmals Student bei Horkheimer und Adorno" vor dessen Eintritt in die Treuhandanstalt vorgelegt wurde; auch zur zweiten Disseration erfolgt eine Richtigstellung dahingehend, daß der Doktorand nicht Kliem, sondern Keim heiße und seit 1970 bei der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände in Köln arbeite; Gutachter seien auch westdeutsche Professoren gewesen. Freundschaftliche Beziehungen zur Treuhand werden jedoch nicht bestritten. Frau Schwarz wandte sich aber dagegen, daß "durch unbewiesene oder falsche Behauptungen ein Klima der endlosen Verdächtigungen" geschaffen würde, das der Erneuerung der Humboldt-Universität schade. Am 4.6.91 schob die FAZ im Wirtschaftsteil (S.17) Informationen nach: Koch habe die Dissertation zunächst bei Bossle in Würzburg eingereicht, nach dessen umstrittenen Promotionsgeschäften die Arbeit zurückgezogen und sie nach Bekanntschaft mit Professor Meier von der Humboldt-Universität im Februar 1990, also vor seinem Eintritt in die Treuhandanstalt

Dem seit dem 1. Januar 1991 aufgelösten Fachbereich "Rechtswissenschaft" der Humboldt-Universität mußte der Berliner Wissenschaftssenator Ende Mai 1991 die Verleihung einer Ehrendoktorwürde untersagen (FAZ v.1.6.91, S.4).

Nachdem die 5500 Mitarbeiter der Berliner Charité ab Februar 1991 auf Stasi-Aktivitäten überprüft worden waren, wurde 62 Mitarbeitern außerordentlich gekündigt; sie hatten allerdings im Personalfragebogen ihre Vergangenheit offenbart (FAZ v.13.5.1991, S.4).

Zur Abrundung des Bildes von den Überlebensstrategien sei daran erinnert, daß man auch außerhalb des ÖD unterkam, indem die technischen Einrichtungen der Stasi privatisiert wurden (EDV, Telefon, Hotels), oder man gründete Detekteien. Die Interflug hat 178 Abhörspezialisten der Stasi eingestellt (FT 23.2.91, S.2), und auf der Leipziger Messe wurden 500 der 1000 Mitarbeiter wegen Stasi-Verdachts entlassen (FAZ 19.3.91, S.19). Der bis November 1989 tätige Staatssekretär für Kirchenfragen der DDR, Kurt Löffler, war zunächst als Direktor für Marketing, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit beim ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband tätig geworden, bevor er wegen anhaltender öffentlicher Kritik beurlaubt wurde (FAZ 5.4.91, S.6). Naturgemäß konnten ehemalige DDR-Wirtschaftskader in den privatisierten Betrieben, in denen das öffentliche Dienstrecht nicht gilt, relativ ungehindert weiterarbeiten. Nicht zuletzt trägt hierzu bei, daß man auf sie schlicht nicht meint verzichten zu können. "Bei der Volkswagen-Sachsen GmbH in Mosel und Zwickau hat die Unternehmensleitung von ostdeutschen Führungskräften eine Art "Ehrenerklärung" zu etwaigen

---

im September 1990, dann in Berlin erneut eingereicht. Parallel dazu habe er seinem Doktorvater einen mit 20 000 DM dotierten Gutachterauftrag für die Treuhand verschafft, an dem auch Prodekanin Schwarz partizipierte, ohne daß die Treuhand-Gremien davon informiert waren. Unter Vorsitz von Klein saßen dann Meier und Bossle neben einem weiteren Humboldt-Professor im Promotionsausschuß, und die Arbeit passierte mit magna cum laude. Wenn die Berichte der FAZ hier mit der Erwähnung des Leserbriefs wiedergegeben werden, dann geschieht dies, um eben auch das angesprochene Klima zu dokumentieren - und die wachsende Integration der beiden Teile Deutschlands zumindest im Bereich der Soziologie.

Stasi-Kontakten verlangt, berichtete Geschäftsführer Kai Rieckmann" (FAZ v. 17.6.91, S.13).

Zwar soll der Leiter der Weimarer Stasi als Nachtwächter auf der Wartburg - nicht unangemessen - beschäftigt worden sein (FAZ-Magazin v. 18.1.91), aber als Ärgernis wurde es empfunden, daß sich DDR-Juristen als Rechtsanwälte niederließen, wobei ihnen vor der Vereinigung nicht selten Genossen aus der Justizverwaltung bei der Zulassung geholfen haben sollen. Im Sommer 1990 wurden Schnur und 800 weitere Personen (viele ehemalige Richter und Staatsanwälte, aber auch Rechtspfleger und Referendare aus dem Westen) in Ost-Berlin als Anwälte zugelassen, darunter 50 unter Stasi-Verdacht stehende Personen, wie die Berliner Anwaltskammer beklagte (FAZ 6.3.91, S. 4). Der thüringische Justizminister Jentsch ärgerte sich daher darüber, daß er die in den Verfahren der Richter-Überprüfungsausschüsse gewonnenen belastenden Informationen aufgrund der datenschutzrechtlichen Lage nicht gegen Personen verwenden könne, die Antrag auf Zulassung als Anwalt stellten (FAZ v. 18.6.91, S.4).

#### 4. Bürokratischer Widerstand?

Andererseits muß betont werden, daß es bislang in der ostdeutschen Verwaltung, zumindest nach dem 3.10.1990, sieht man von merkwürdigen Vorgängen in der Dienststelle Gauck ab, nicht zu bürokratischem Widerstand (wie in der UdSSR oder wie nach 1918) gekommen ist. Dafür war die Delegitimierung des DDR-Regimes wohl zu vollständig; sonst wäre es möglicherweise schon 1989 zu bewaffnetem Widerstand wie in Rumänien gekommen, als dies noch technisch möglich war. Zudem fehlte nach dem 3. Oktober 1990 ein politischer Kristallisationspunkt, nachdem sich die Richtungsänderung der SED zur PDS vollzogen hatte. Vor dem 3.10.1990 gab es Anzeichen für Sabotage, möglicherweise aber auch nur für die jetzt erst offenkundig werdende administrative Inkompetenz, als Milliardenbeträge, die in Bonn zur Verfügung gestellt worden waren, in der DDR nicht abfließen

und der Wirtschafts- und der Landwirtschaftsminister der Regierung de Maizière zurücktraten. Ähnlich mag es bei Problemen der Treuhandanstalt in den ersten Monaten gelegen haben. Auch die Abzweigung von öffentlichem Vermögen könnte als Ausdruck von Sabotage angesehen werden. Diese Beispiele möglicher Sabotage sind im übrigen theoretisch bedeutsam, da sie sich auf die staatliche Zentralverwaltung beziehen, die aufgrund ihrer Stellung im gesamten Apparat Widerstand hätte organisieren können. Dasselbe gilt für die Träger des staatlichen Gewaltmonopols, Militär und Polizei sowie Staatssicherheitsdienst. Nachdem sie nach dem 3. Oktober 1990 "zerschlagen" waren, hätte es nur noch zu lokal oder personal begrenzten Einzelaktionen wie im erwähnten Falle des Zuchthauses Neubrandenburg kommen können. Man stelle sich aber die Schwierigkeiten vor, mit denen die DDR-Opposition im November 1989 bei einer Machtübernahme in Ost-Berlin bei dem Versuch konfrontiert gewesen wäre, den existierenden, uns nun nach und nach bekannt werdenden Apparat unter ihre politische Kontrolle zu bringen, und sei es nur um den zum Teil erträumten "dritten Weg" zu suchen und die "sozialistischen Errungenschaften" zu retten! Die Konfrontation von politischen Laien - in Webers Sinne Dilettanten - mit dieser eingeschworenen Kaderverwaltung hätte zu einem politischen (und ökonomischen wie ökologischen) Fiasko geführt. Daher möglicherweise auch der Verzicht darauf, in der zweiten Regierung Modrow als Minister Ressortverantwortung zu übernehmen (Thaysen 1990, 270f.).

Eine soziale Neuformierung der alten Kader auf Landesebene scheint heute kaum möglich, und die PDS dürfte auch nicht als Kristallisationspunkt für konzertierte Aktionen geeignet sein, wenn ihre Mitglieder aus Führungsfunktionen der Verwaltung verschwunden sind (für die alten Kader ist sie eher eine soziale Treuhandanstalt). Im Gegensatz zur zentral organisierten Aktensäuberung stellen die Veröffentlichung von Stasi-Biographien, die Bildung von Seilschaften und die Abzweigung von öffentlichen Mitteln insgesamt eher Rückzugsgefechte und Aktivitäten von Hecken-schützen dar, um im Bild zu bleiben. Eine Ausnahme könnte

im Bereich der Hauptabteilung Aufklärung des MfS gegeben sein, wo führende Offiziere nach wie vor unbehelligt ihr Pensionärsdasein führen, jedoch die "Akten im Kopf" haben, was das Spionage-Netz im Westen betrifft. Das Angebot von Stasi-Generalen, als Gegenleistung für eine Amnestie der Spione an der Aufklärung mitzuwirken (und belastende Informationen nicht zu veröffentlichen - eine Drohung an Bonner Akteure?), "auf Führungsoffiziere und andere Angehörige Einfluß zu nehmen und sich in diesen Prozeß einzubringen", verweist auf das informelle Fortbestehen der subversiven hierarchischen Netzwerke, aus denen heraus umgekehrt auch die Generale kontaktiert werden (FAZ v. 16.4.91, S.6). Diese auf Wissen um einzelne Belastete beruhende Machtbasis, über die auch die nicht-militärische Seite der Stasi verfügt, ist natürlich nicht geeignet, den Systemwechsel zu bremsen.

##### 5. Nachträgliche Enthüllungen von Mandatsträgern

Während die Entnazifizierung u.a. deshalb gescheitert ist, weil sie später, sieht man von alliierter Aufsicht ab, eine interne Angelegenheit war, bei der aufgrund des fehlenden persönlichen Abstandes die Prüfenden großes Verständnis für die Belasteten aufbrachten, ist dies zwar heute nicht zu erwarten, da die Verfahren zum Teil von außen gesteuert und kontrolliert werden und da die Herren des Verfahrens im Westen selbst nicht belastet sind. Das Ergebnis wird jedoch voraussichtlich ähnlich wie nach 1945 ausfallen - mit einer Ausnahme: ein "Richterprivileg", das selbst Richter des Volksgerichtshofs verschonte, wird es nicht geben, sondern die Justiz wird - wie die Hochschulen - diesmal drastisch gesäubert werden. Überhaupt ist die Justiz derjenige Sektor, in dem die Säuberung unter beiden Kriterien die stärkste Elite-Diskontinuität schon nach den Bestimmungen des EinV hervorrufen wird.

Langfristig muß indes damit gerechnet werden, daß auch übernommene Staatsdiener als frühere Systemträger decou-

vriert werden, wenn belastendes Aktenmaterial - aus welchen Gründen auch immer - an die Oberfläche dringen wird. Denn auch dies lehrt die Erfahrung nach 1945: immer wieder stellte sich heraus, daß SS- und Gestapo-Angehörige, deren Ähnlichkeit zur Stasi ja schon fast etymologisch anklingt, als mit NS-Verbrechen belastet im Polizeiapparat - und zwar in leitenden Funktionen - entdeckt wurden (Dahlmann-Just/Just 1988). Berufsfunktionäre und Berufsbeamte leben schließlich von ihrer Tätigkeit und werden daher wieder in die Verwaltung drängen müssen; die Anfangsjahre der Bundesrepublik haben aber auch gezeigt, daß auch Politikerpositionen für alte Systemanhänger und PG attraktiv sind (Fall Oberländer).

Deshalb konnte es keineswegs verblüffen, daß nach der Normalisierung der Verhältnisse und vorübergehend neuer Legitimation von Amtsträgern belastete Personen decouvriert werden. Da die Parlamente schneller demokratisch gewählt wurden als die Verwaltung bislang personell gesäubert und erneuert werden konnte und sie in ihrer Größe überschaubarer sind, traten nachträgliche Enthüllungen zunächst in erster Linie in der Legislative auf. Schon in der DDR fanden sich nach der "Wende" und der Sukzession der Übergangsgenerationen der SED/PDS: Krenz, Modrow, Gysi nach dem 18. März 1990 auch außerhalb der PDS-Fraktion in der Volkskammer 15 belastete Abgeordnete, die z.T. noch im August 1990 zurücktreten mußten (FAZ 1.10.90, S.5). Ibrahim Böhme (erster Vorsitzender der Ost-SPD), Schnur (Vorsitzender des Demokratischen Aufbruch), Kirchner (Generalsekretär der CDU) und de Maizière selbst sind hierfür nur weitere spektakuläre Fälle. Offenbar politisch belastetes Personal kandidierte auch bei den Landtagswahlen im Oktober 1990 sowie zum Bundestag.

Nach dem Beispiel der Volkskammer setzte in allen neu gewählten Vertretungskörperschaften Anfang 1991 der Versuch der Selbstreinigung unter Rückgriff auf die beim Stasi-Sonderbeauftragten der Bundesregierung gelagerten Akten erneut ein. In Schwerin sollten nach einem Bericht des

Fernsehens im Mai 1991 11 der 66 Abgeordneten (6 CDU, 2 SPD, 3 PDS) laut Überprüfung der Gauck-Behörde Kollaborateure der Stasi gewesen sein (FAZ v. 16.5.91, S.4). Reaktionen und Sanktionen sind abgestuft: einige Abgeordnete legten ihr Mandat nieder; da sie hierzu aber nicht gezwungen werden konnten, kam es darauf an, ob die Fraktionen und Parteien von der Sanktion des Ausschlusses Gebrauch machten. Während die SPD grundsätzlich rigoros war, tendiert die CDU dazu, die Sanktion von der Schwere des Vergehens abhängig zu machen, und die PDS wollte nur bei strafrechtlich relevanten Vorgängen auf Mandatsniederlegung bestehen (ebenda). Die Parlamente als solche haben nur die Waffe der Öffentlichkeit; während die Prüfergebnisse an den Präsidenten gegeben werden und die betroffenen Abgeordneten sich vor ihm oder einem Ehrenausschuß zu äußern haben, bevor eine Verhaltensempfehlung abgegeben wird, würde die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses Öffentlichkeit der Angelegenheit von vornherein bedeuten; auch hätte ein Untersuchungsausschuß das Recht, Zeugen zu vernehmen und Beweismittel zu sammeln. Unterschiede zwischen den Parteien gab es auch darin, ob alle Abgeordneten oder nur einzelne in begründeten Fällen mit ihrem Einverständnis durchleuchtet werden sollten; letzteres ist die Auffassung der Mehrheit des Bundestages, gegen die sich Bündnis 90/Grüne nochmals am 13.6.91 wandte. In Berlin forderten Bündnis 90/Grüne und FDP die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Überprüfung aller 241 Abgeordneten, während SPD und CDU für einen vertraulich tagenden Ehrenrat eintraten. Entsprechend setzten sie sich dem Verdacht aus, etwas vertuschen zu wollen (FAZ v. 18.5.91, S.3). Die CDU begründete ihre Ablehnung damit, daß ein Untersuchungsausschuß ein später Erfolg der Stasi sei und den "Strolchen des Systems" (Denunzianten) eine Plattform verschaffte. Um sich dem Verdacht der Verheimlichung zu entziehen, erklärten alle Berliner CDU-Abgeordneten sich freiwillig zur Überprüfung im Ehrenausschuß bereit (FAZ v.24.5.91, S.4).

Ein Berliner Abgeordneter der FDP legte bereits aufgrund dieser Verfahrensdebatte sein Mandat nieder (FAZ v.16.5.91, S.4), während ein PDS-Abgeordneter seine Stasi-Mitarbeit als Auslandsbeobachter offenbarte, seine Fraktion hierin aber keinen Rücktrittsgrund sah (FAZ v.24.5.91, S.4). Auf dem sich anschließenden Landesparteitag der PDS gestanden drei weitere PDS-Abgeordnete, in den 70er Jahren Verpflichtungserklärungen als informelle Mitarbeiter der Stasi unterschrieben zu haben (FAZ v.10.6.91, S.4).

In Schwerin erklärten eine Woche nach Publikwerden eines Verdachts 4 CDU-Abgeordnete, sie würden ihr Mandat niederlegen. Einer der verdächtigten SPD-Abgeordneten sollte aus Fraktion und Partei ausgeschlossen werden, da er sich weigerte, zurückzutreten. Die PDS beharrte auf ihrer Linie, woraufhin ihre Haltung auf einer Sondersitzung des Landtags diskutiert werden sollte (FAZ v.25.5.91, S.2). Am 31.5. stimmten schließlich 7 Abgeordnete einem Mandatsverzicht zu (4 CDU, 2 PDS und 1 SPD); zwei MdL wurden rehabilitiert. Der PDS-Abgeordnete Stadermann, der sechzehn Tage nach seiner Rücktrittserklärung in der Volkskammer über die Landesliste in den Schweriner Landtag eingezogen war (Die Zeit v. 14.6.91, S.2), beharrte jedoch auf seinem Mandat (FAZ v. 1.6.91, S.2), wurde daraufhin aber aus der PDS-Fraktion ausgeschlossen (FAZ v.5.6.91, S.9).

Die Brandenburger Koalitionsfraktionen wollten einen "Einschätzungskatalog" für die Stasi-Überprüfungen ausarbeiten; eine Verpflichtungserklärung bei der Stasi sollte nicht unter allen Umständen, z.B. nicht bei Jahrzehnte zurückliegenden Vorgängen, hinreichender Grund zum Rücktritt sein. Zugleich kamen Spekulationen auf, daß 11 Abgeordnete und 3 Mitglieder der Landesregierung, darunter ein Minister aus dem Westen, mit der Stasi kooperiert hätten, aber die Gauck-Behörde dementierte, daß Erkenntnisse vorlägen (FAZ v. 3.6.91, S.4). Mitte Juni 1991 war die Überprüfung noch für keinen der Landtage abgeschlossen und würde sich bis zur Sommerpause hinziehen. Sonderbeauftragter Gauck teilte am 12.5.1991 auch mit, daß erst 15% der Kommunalparlamentarier überprüft seien.

Auch die Kirche, aus deren Reihen, wie wir sahen, ein Teil der Gegenelite rekrutiert worden war, sah sich in Mecklenburg gezwungen, sich auf einer Sondersynode mit der Kooperation von Mitarbeitern in der Stasi zu befassen (FAZ v. 7.5.91, S.6).

Die Berliner CDU schloß Ende Mai den ehemaligen Vorsitzenden (1966 - Nov.1989) der DDR-CDU, gegen den ein Ermittlungsverfahren wegen Finanzmanipulationen lief, aus der Partei aus (FAZ v. 31.5.91, S.4). Auch die meisten hauptamtlichen Mitarbeiter der Orts- und Kreisverbände hatte die CDU entlassen müssen, wie de Maizière auf dem CDU-Treffen in Weimar am 10.6.91 mitteilte (FAZ v. 11.6.91, S.3).

Nach der kongruenten Ausrichtung des Parteiensystems in der DDR auf die Parteien-Struktur in Westdeutschland und nach der finanziellen und organisatorischen, ja personellen Hilfe für die Wahlkämpfe gerade auch der ehemaligen Block-Parteien folgte die Fusionierung und die Kooptation der östlichen Führungsfiguren in den vereinigten Parteien, ein Prozeß der sich schon vor dem 3.10.90 frühzeitig abzeichnete und deshalb den Vereinigungswillen, nachdem erst einmal eine entsprechende Volkskammer-Mehrheit am 18.3.90 erkämpft war, sicher befördert hat. Diese Fusionen und Kooptationen könnten nun ihren Preis verlangen, indem der Wille zur parteiinternen Säuberung schwach bleibt, um Mitglieder und Ansehen der Partei zu schonen; dennoch wird sich nicht verhindern lassen, daß aufgestiegene Personen gelegentlich politisch "hochgehen". Allerdings werden sich diese Vorkommnisse nicht auf den Osten beschränken, sondern im Zuge der Enttarnung von Stasi-Spionen im Westen wird es noch manche - vereinte - Überraschung geben. In der Zukunft wird man zudem peinliche Konformitätsnachweise in ideologischer Hinsicht beobachten müssen, wie sie im Zuge der Entnazifizierung gang und gäbe waren. Im Unterschied zur politischen Elite vollzieht sich die Säuberung des Verwaltungspersonals nicht unter den Augen der Öffentlichkeit nach Kriterien der öffentlichen Moral, sondern in arbeits- und (später) dienstrechtlichen internen Verfahren.

## VI. PROBLEME DES INSTRUMENTARIUMS UND DER IMPLEMENTATION

Vergegenwärtigt man sich die Größenordnung des Problems: Millionen von Staatsfunktionären und SED-Mitgliedern, Hunderttausende von Stasi-Mitarbeitern aller Kategorien - dann ist fraglich, ob der öffentliche Dienst und das Berufsbeamtentum im engeren Sinne in den neuen Ländern in absehbarer Zeit mit dem auf den Einzelfall abgestellten personalpolitischen Instrumentarium die gestellte Aufgabe der Professionalisierung und Säuberung leisten können. Sicherlich, man wird in den Prozeß der sozialen Umwälzung einer ganzen Gesellschaft und in den Gang der Geschichte mit Personalentscheidungen eingreifen, aber - abgesehen von der Elite - wird dies, so lehrt die historische Erfahrung, nicht viel an der personellen Kontinuität der Bürokratie ändern. So wie es strafrechtlich kaum möglich ist, dem aus den Bedingungen des alten Systems entspringenden Verwerflichkeiten des Handelns einzelner Akteure beizukommen, hat auch das personalpolitische Instrumentarium notwendigerweise seine Lücken und technischen Schwächen, aus denen dann die in der historischen Rückschau später beobachtbaren kollektiven Folgen entstehen. Hinzu kommen einige Vollzugsprobleme, deren Ursachen z.T. in den Randbedingungen der Situation liegen, die sich aus der Kaderverwaltung ergibt, die aber auch Indizien für politisch oder aus Existenzangst der Betroffenen motivierte Widerstände sind. Im folgenden soll aus systematischer Sicht auf das für die Lösung des Integrationsproblems verfügbare personalpolitische Instrumentarium und die instrumentellen Schwierigkeiten der Implementation der auf Professionalisierung und Säuberung ausgerichteten Personalpolitik eingegangen werden.

### 1. Ambiguität der Säuberungskriterien

Bei der Loyalitätsprüfung sind grundsätzlich zwei Fallgruppen zu unterscheiden: a) die schon bei der Abfassung des EinV vorherrschende Problematik der Aussonderung von Perso-

nen mit Stasi-Vergangenheit und b) die Wertung der SED-Parteimitgliedschaft. Erstere verweist ggf. auf strafrechtliche Sachverhalte, letztere besonders auf den Komplex der Verfassungstreue.

Was die SED-Mitgliedschaft<sup>48</sup> betrifft, ist man sich beamtenrechtlich inzwischen einig (Görlich 1990), daß Art. 33 Abs. 5 GG nicht unmittelbar für das Beitrittsgebiet gilt, sondern eine Transformationsnorm darstelle, d.h. Abschwächungen von der westlichen Rechtslage zu erlauben sein werden.<sup>49</sup> Entsprechend hat StS Kroppenstedt (BMI) schon verkündet, daß eine SED-Mitgliedschaft einer Übernahme in den neuen öffentlichen Dienst nicht entgegenstehen solle (SZ 9.1.91, S.5). Deshalb sieht der Personalfragebogen in Sachsen auch nur die Angabe herausgehobener Parteiaktivitäten vor. Denn es ist schwerlich vorstellbar, daß angesichts von Millionen SED-Mitgliedern ausgerechnet ehemalige Staatsfunktionäre nicht Mitglied gewesen sein sollten, und daher scheint die einfache Mitgliedschaft in der SED als Selektionskriterium nicht zu taugen. Hier verhält es sich ähnlich wie mit der schlichten NSDAP-Mitgliedschaft nach 1945; man muß sich daran erinnern, daß mit Kiesinger sogar ein Politiker Kanzler werden konnte, der PG gewesen war.

Die totale existentielle Erfaftheit des Individuums unter derartigen Regimen und die daraus erwachsende fehlende Selektionskraft eines solchen System-Merkmals wird wahrscheinlich auch dazu führen, daß in den anstehenden Verbe-

<sup>48</sup> Angesichts der Legitimationsfunktion der Block-Parteien im SED-Regime und der Mitwirkung ihrer Führung in der Regierung ist schwer verständlich, warum sich in der öffentlichen Wahrnehmung ein kategorialer Unterschied zwischen den verschiedenen Parteimitgliedschaften einbürgert; erklärlich ist dieser Prozeß der sozialen und politischen Definition wohl nur aus der Entwicklung des Parteiensystems im Jahre 1990, aus der die Basisgruppen als Verlierer wiederum in eine Marginal-Position gerieten.

<sup>49</sup> Diese dürfte bei Fortbestehen des sogenannten Radikalen-Erlasses ein rechtspolitisches Problem im Westgebiet hervorrufen.

amtvorgahren weniger auf vergangene Tätigkeiten als vielmehr auf eine Verhaltensprognose (Eignung) gesetzt werden wird. Letztlich schien jedoch die Behandlung dieses Sachverhalts wie auch seine Ermittlung z.B. mittels Fragebogens selbst intimsten Kennern der Überlegungen im BMI noch Anfang 1991 unklar zu sein (Weiß 1991, 35 FN 189).

Für die Säuberung zumindest des nicht zur Verbeamtung vorgesehenen Personals der von der Treuhandanstalt verwalteten anfangs 8000 Betriebe sind die Erfahrungen der Vertrauensbevollmächtigten aufschlußreich. Bei den bis Ende Mai 1991 bei ihnen in der Zentrale eingegangenen mehreren Hundert Eingaben "kann freilich die bloße SED-Mitgliedschaft eines leitenden Angestellten kein Grund sein, sich mit ihm zu befassen. Es muß etwas hinzukommen: das Verhalten damals und heute. Entscheidend sei, daß "der Tatbestand der objektiven Kompromittierung" erfüllt sei, daß es den Menschen im Betrieb nicht zuzumuten sei, daß ein Vorgesetzter weiter im Amt bleibe, auch wenn er sich nichts habe zuschulden kommen lassen, das mit den Mitteln des Strafrechts zu ahnden sei. Es gehe nicht um Hexenjagd, sagte Ministerialdirektor a.D. Krieger... Bisher, so Krieger, seien einige der Belasteten von selber ausgeschieden, einige seien entlassen worden, einige von ihren Posten abgelöst und in weniger herausragende Funktionen anderswo versetzt worden, wo sie die Chance hätten, sich zum freiheitlichen Rechtsstaat zu bekennen." (FAZ v. 29.5.91, S.3).

Bei der Richterüberprüfung in Mecklenburg-V. hat man sich auf folgende relativ formalen Kriterien für die Beiratsentscheidungen geeinigt: langjährige Praxis harter Urteile (Feststellungen auch aus Salzgitter), exponierte SED-Aktivitäten und unvollständige Personalakte (Heute-Nachrichten v. 5.6.91, 21.45 Uhr).

Im übrigen werden Präjudizien voraussichtlich im Laufe der Jahre aus der Disziplinarrechtsprechung gegenüber bereits verbeamtetem Personal hervorgehen, soweit sie Pro-

tektionismus alten Genossen gegenüber angeht und die Bewertung der PDS-Mitgliedschaft betrifft.<sup>50</sup>

Selbst die Belastung einzelner Personen durch Stasi-Kooperation als informelle Mitarbeiter ist unterschiedlich zu werten. Zum einen bedeutet Klassifikation als informeller Mitarbeiter nicht unbedingt, daß sich die "Quelle" bewußt war, als Mitarbeiter angesehen zu werden, wie der Fall de Maizière zeigt. Akten konnten auch lediglich die Vorbereitung für eine erpresserische Kontaktierung enthalten, ohne daß der Betreffende schließlich zur Mitarbeit bereit gewesen wäre (Vorlauf-Akte). Auch liegen Anwerbungen gelegentlich Jahrzehntelang zurück und gehen auf Erpreßbarkeit wegen Jugendsünden zurück, ohne daß es zu Aktivitäten in den letzten Jahren kam. Ferner mag es dem Informanten darum gegangen sein, für die Preisgabe unwesentlicher Informationen Konzessionen für die Opfer zu erreichen. Oder es ging um die Beschaffung von Informationen aus dem Ausland, z.T. in der Form von wissenschaftlichen Arbeiten, z.T. um Spionage; andererseits gibt es die Fälle der Denunziation oder der Bespitzelung von Abhängigen (Schüler, Studenten, Mitarbeiter, Patienten etc.). Wie diese Fälle - möglichst einheitlich - gewichtet werden sollen, ist unklar. Die ostdeutsche Öffentlichkeit irritiert dabei nicht zuletzt, daß gleichzeitig politische Spitzen des alten Regimes wie Krenz gar nicht vor Gericht gestellt werden oder allenfalls wie der Stasi-Minister Mielke nur wegen Wirtschaftsdelikten angeklagt werden. Um zu differenzierten Fallgruppen zu gelangen, bedarf es letztlich einer besseren Erforschung der Funktionsweise des DDR-Herrschaftssystems.<sup>51</sup> Bei den

---

<sup>50</sup> Die PDS-Mitgliedschaft dürfte übrigens z.Zt. nicht erfragt werden, da die Partei nicht vom BVerfG verboten oder von den Innenministern außer in Bayern nicht als "verfassungsfeindlich" deklariert ist.

<sup>51</sup> Hans-Peter Krüger ("Eine Krake im Kampf mit sich selbst", Die Zeit v. 13.6.91, S.35) wies darauf hin, daß der SED-Herrschaftsapparat alles andere als monolithisch gewesen sei und daß die Stasi aufgrund ihrer Involviertheit in alle gesellschaftlichen Bereiche über die IM eine gewisse Vermittlungsarbeit geleistet habe. Entscheidendes Kriterium müsse daher sein, "ob die Be-

Politikern schiebt sich, wie wir oben sahen, tendenziell als hartes Kriterium für die Säuberung erst die strafrechtliche Faßbarkeit früheren Verhaltens in den Vordergrund. Im öffentlichen Dienst scheint hingegen schon die schlichte MfS-Mitarbeit, und sei es als Küchenpersonal, als Ausschlußkriterium zu reichen. Politiker müssen sich allerdings zur Wiederwahl stellen.

## 2. Probleme der Sachverhaltsermittlung

Wie die "sanfte Revolution" in der DDR zu wenig Zeit hatte oder sich zu wenig Zeit genommen hat, um eine administrative Säuberung unterhalb der höchsten Positionen durchzuführen, so hat sie auch versäumt, die Akten der SED und offenbar die Belege von Staats- und Parteivermögen umfassend zu sichern; das revolutionäre Interesse hatte sich verständlicherweise vor allem auf die Stasi-Unterlagen, speziell die Opfer-Akten gerichtet. Der nicht-revolutionäre Charakter der Übergangsregierung Modrow (mit dem stalinistischen Justizminister Wünsche, der noch unter de Maizière amtierte) hat vor allem zur Folge gehabt, daß spätere Säuberungen sogar erschwert wurden, indem die Personal-Akten in Antizipation der kommenden Ereignisse am 1.3.1990 zur Säuberung an die Bediensteten ausgegeben wurden - ein Umstand der drei Monate lang nicht öffentlich bekannt geworden ist (Ule 1990, 793). Justiz-Senatorin Limbach (Berlin) äußerte angesichts von bislang nur 6 in Berlin wegen Stasi-Tätigkeit abgelehnten Richtern, aber ein Sechstel aller in Mecklenburg-V. abgelehnten Bewerber den Verdacht, daß Berliner Juristen möglicherweise Hinweise auf ihre Kollaboration noch aus den zentralen Stasi-Archiven hatten entfernen können (FAZ v. 2.5.91, S.5).

Folglich wird die Säuberung nun von westdeutschen Instanzen oder zumindest unter westdeutschem Recht nicht-revolutionär in langwierigen Verfahren und unter erschwerten Bedingungen durchgeführt werden. Nicht nur ist die strafrechtliche Verfolgung der politisch für die SED-Herrschaft Verantwortli-

---

treffenden tatsächlich unter den in ihrer damaligen Position wahrscheinlichen Übeln das kleinste gewählt haben."

chen - wie nach 1945 in den Nürnberger Prozessen - problematisch, sondern insbesondere auch die westdeutschen Datenschutzbestimmungen erschweren die Tatbestandsermittlungen bei der beamtenrechtlichen Überprüfung. Immerhin könnten auch die gesäuberten Personalakten eben wegen ihrer Sauberkeit aussagekräftig sein und zu Nachfragen und Zweifeln berechtigen. Auch Sachakten werden sich nach und nach anfinden und Aufschlüsse über das Entscheidungsverhalten und Verantwortlichkeiten geben. Bei Richtern und Staatsanwälten werden sie bereits bei der - zunächst befristeten - Übernahme geprüft, bei allen anderen werden sie erst später punktuell auftauchen oder in Rehabilitationsverfahren zum Vorschein kommen.

Als wesentliches Hindernis der Säuberung hatte sich zunächst erwiesen, daß der Zugang zu den Stasi-Akten: Opfer-Akten, Personalakten der Mitarbeiter und Generalakten wie Sachakten lange ungeregelt blieb, bis sich Ende April unter dem Eindruck des Attentats der Bader-Meinhof-Nachfolge-Bande (am Oster-Montag) auf den Chef der Treuhand-Anstalt, Staatssekretär a.D. Dr. Rohwedder, und angesichts der bekannt gewordenen Stasi-Kooperation mit diesen Terroristen in Bonn ein politischer Konsens einstellte, schnell zu einer gesetzlichen Regelung des Aktenzugangs vorzustoßen (FAZ v.20.4.91, S.4).

In dieser Situation behalf man sich sich vorerst mit Personalfragebögen, wie sie bei Einstellungen auch im Westen üblich sind; in Sachsen wird darauf aber, wie gesagt, nicht einmal nach der einfachen SED-Mitgliedschaft gefragt, sondern nur nach besonderen Aktivitäten, Parteischulung und Auslandsaufenthalten sowie, last not least, nach Stasi-Tätigkeiten (Fromme in der FAZ v. 12.4.1991, S.1). Stellt sich später heraus, daß wesentliche Sachverhalte im Fragebogen verschwiegen worden sind, ist dies Anlaß für personalpolitische Sanktionen.

Daten-Erhebung und Beurteilungskriterien sind bislang nicht einheitlich geregelt, sondern variieren zwischen den neuen Ländern. Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag empfanden die

unterschiedliche Handhabung von "Sicherheits,-Einstellungs- und Weiterbeschäftigungsüberprüfungen als willkürlich" und verlangten eine bundesgesetzliche Regelung (BT-Drs. 12/284; wib 24.4.91, S. 8).

Die Gauck-Behörde in Ost-Berlin hatte mit ihren 700 Mitarbeitern bis Juni 1991 u.a. 30 000 Anfragen für den öffentlichen Dienst geprüft und dabei 5 bis 15% Stasi-Mitarbeiter ausgemacht (Die Zeit v. 14.6.91, S.2).

Bei der Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten dient die Dokumentationsstelle Salzgitter, die DDR-Unrecht seit 1961 registriert hatte, als weitere Informationsbasis und gibt den Justizverwaltungen auf Anfrage mit Zustimmung der betreffenden überprüften Personen Auskunft darüber, ob diese registriert ist; die Tatbestandsermittlung selbst wird jedoch der Überprüfungsbehörde überlassen (Kintzi 1991).

### 3. Überprüfung in Gremien

Zur Überprüfung des anzustellenden oder zu verbeamtenden Personals sind im Justiz- und im Hochschulbereich meist Kollegien eingerichtet worden. Für den Justizbereich wurden diese Gremien noch von der Volkskammer gesetzlich eingerichtet, eine Regelung, die im EinV übernommen wurde.

Die Volkskammer-Abgeordneten in diesen Ausschüssen amtierten solange weiter, bis landesgesetzliche Regelungen anderes bestimmen. Diese Gremien unterscheiden sich nach der Verbindlichkeit ihrer Sprüche (Spruchkammern der Entnazifizierung werden erinnerlich); hier empfehlende Ehren-Ausschüsse an den Hochschulen und in den Parlamenten, dort Untersuchungsausschüsse, Berufungs- oder Wahlausschüsse, die Personalentscheidungen vorbereiten oder gar treffen sollen.

Zur Problematik der nicht aussagekräftigen Personalakten trat bald das Problem der Besetzung von Richter-Wahlausschüssen und Staatsanwalts-Prüfungsausschüssen. Die Überprüfung der Richter und Staatsanwälte ist deshalb besonders erforderlich, weil diese im SED-Regime nicht unabhängig gewirkt hatten (Ule 1990a), sondern, wie aus jetzt bekannt gewordenen Dokumenten der Ulbricht-Ära belegt ist, der

politischen Kadi-Justiz (M. Weber) mit ihren Willkür-Urteilen (einschließlich handschriftlich von Ulbricht verfüigten Todesstrafen) die äußere Form gegeben haben und auch ansonsten nach politischen Weisungen tätig geworden sind. Während sich die Landtage mit der Regelung der Rechtsverhältnisse der vorerst nur auf Zeit oder Probe beschäftigten Richter bis Ende 1992 etwas mehr Zeit lassen können, sollte die Richter-Überprüfung laut EinV bis zum 15.4.91 erfolgt sein.

Dabei ist es schwierig gewesen, für die 2400 Richter und Staatsanwälte die vorgesehenen 15 Ausschüsse mit unbelasteten Kollegen zu besetzen, da 10 % des Personals allein aufgrund der Erkenntnisse der Zentralstelle in Salzgitter als belastet gelten. Auch hier war West-Import unumgänglich, wobei zunächst offen blieb, ob den westlichen Kollegen zumindest eine Veto-Position eingeräumt werden sollte; die Mehrheit der Mitglieder sollte in einigen Ländern aus Parlamentariern bestehen. Allerdings fehlte es im April 1991 noch an einem einheitlichen Verfahren zur Besetzung dieser diversen Ausschüsse (durch die Landtage oder die entsprechenden Justiz- oder die Kultusminister).

Die am 22. Juli 1990 noch von der Volkskammer verfüigte Richter- und Staatsanwalt-Überprüfung in diesen Kollegien ließ sich nicht bis zum 15.4.91 (EinV) erledigen, da Ost-Mitglieder in den Ausschüssen selbst als belastet ausscheiden mußten (FAZ 9.2.91, S.4) und da die Gauck-Behörde wegen Personalmangels nicht zügig genug die Stasi-Akten durchsehen konnte. In Brandenburg hatten sich die Ausschüsse bis Anfang April 1991 nicht einmal konstituiert, nachdem die "Überprüfung der Überprüfer" zu Ausfällen geführt hatte: 8 von ihren Kollegen benannte Richter und 10 benannte Staatsanwälte sind im Laufe der Wochen ausgefallen (FAZ v. 2.5.91, S.5). Dabei spekulierte die FAZ (8.4.91, S. 10):

"Nicht auszuschließen ist, daß die Ausschüsse durch die Art der Personalvorschläge der Richter und Staatsanwälte bewußt arbeitsunfähig gemacht werden."

In Mecklenburg-V. sollte deshalb auf der Basis eines Landesgesetzes die Ernennung von Richtern (und Staatsanwälten) vom Ministerium im Zusammenwirken mit dem Rechtsausschuß des Landtages vorgenommen werden; diesem Akt geht eine Überprüfung voraus, die von einem mit West-Experten besetzten Beirat für das Justizministerium vorgenommen wird (FAZ 13.4.91, S.45). Der Landtag beschloß das entsprechende, in diesem Punkt vom EinV abweichende Richtergesetz am 5.Juni 1991 (FAZ v. 6.6.91, S.4), und der Beirat unter Vorsitz eines ehemaligen OVG-Präsidenten hatte seine Arbeit fast beendet. Vermutlich hängt dieses im Vergleich zu den anderen Ländern sehr zügige Vorgehen nicht nur damit zusammen, daß sich mit der Beiratslösung die Besetzungsprobleme von Ausschüssen reduzierten, sondern erklärt sich auch daraus, daß die Prüfkriterien relativ formal waren (s.o. VI.1).

Diesem Verfahren hatte sich Anfang April 1991 der Richtererrat des Schweriner Gerichtsbezirk widersetzt, der die Interessen der weiter amtierenden Richter (120 im Lande) vertritt. Motiv war die Existenzsicherung der Richter gegenüber den Westimporten, auf die das Land stark setzte (FAZ 10.4.91, S.6).

Bis Ende April 1991 hatten in Berlin 16 Richter und Staatsanwälte die Überprüfung bestanden. "Ursprünglich hatten sich 366 Richter und Staatsanwälte aus dem Ostteil der Stadt beworben; 80 von ihnen wurden aus formalen Gründen abgelehnt, 43 nahmen ihre Bewerbung zurück und 18 haben inzwischen eine andere Beschäftigung gefunden. Noch entschieden werden muß also in rund 200 Fällen. Mindestens in 50 davon wurde den Bewerbern eine Ablehnung in Aussicht gestellt: Sie gelten als politisch belastet oder bekleideten früher leitende Funktionen" (FAZ v.10.5.91, S.3).

Ende Mai 1991 hatten in Sachsen, das gegenüber den anderen Ländern in dieser Angelegenheit einen Vorsprung hatte, von rund 600 Richtern und Staatsanwälten 214 den Ausschuß passiert; 143 wurden als geeignet erkannt. Justizminister Heitmann, aus der Kirchenverwaltung rekrutierter einziger aus Ostdeutschland stammender Justizminister in den neuen Ländern, schätzte, daß vielleicht die Hälfte der Richter

und Staatsanwälte am Ende übernommen werden könnte (FAZ v. 31.5.91, S.14).

Interessant ist in diesem Zusammenhang die analoge Diskussion bei der Säuberung der Hochschulen. Eben wegen ihrer eminenten Bedeutung für die Heranbildung des Führungsnachwuchses in allen Gesellschaftsbereichen waren die Hochschulen weitestgehend mit SED-Mitgliedern durchsetzt. Sofern nicht ganze Fachbereiche wegen der politischen Altlast "abgewickelt" werden, hatten sich zunächst noch vor dem 3.10.90 vielfach Ehrenausschüsse auf kollegialer Basis konstituiert, um politisch belastete, weiter amtierende Hochschullehrer zu ermitteln, so an der Humboldt-Universität unter paritätischer Beteiligung von westdeutschen Hochschullehrern.<sup>52</sup> Z.T. sehen auch die nach und nach vorgelegten Hochschul-Erneuerungs-Gesetze (im Mai 1991 hatten Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern bereits Gesetze verabschiedet) diese oder funktionsgleiche Gremien vor. Die landespolitische Diskussion um die Erneuerung der Universitäten konzentrierte sich fast ausschließlich auf die Modalitäten der Säuberung. So wurde im sächsischen Landtag von der regierenden CDU der Regierungsentwurf kritisiert, weil er die Beweislast den Überprüfungskommissionen aufbürde und es an einer überschaubaren Verfahrensordnung mit einem Kriterienkatalog fehle, der bestimmte Parteifunktionen als Kündigungsgrund festlege. Daher wurde gefordert, die Beweislast umzukehren und die Hochschullehrer zu zwingen, sich bei Neubewerbungen auszuweisen. Wissenschaftsm Meyer hielt zunächst an seinem Kommissionsmodell fest, mit dem 1200 Professoren und 3200 Hochschullehrer (gemeint sind wohl Assistenten) in 9 Monaten überprüft werden sollten (FAZ v. 27.4.91, S.7), schwenkte dann jedoch auf das auch in Berlin und Brandenburg praktizierte Verfahren der allgemeinen Neubewerbung ein (FAZ v. 28.5.91, S.4).

---

52 Für die Humboldt-Universität soll noch im Sommer ein Gesetz beschlossen werden, das für eine Übergangszeit alle Personalentscheidungen den Gremien entzieht und auf den Wissenschaftssenator überträgt; s.hierzu Uwe Wesel "Geisterstunde", in: Die Zeit v.14.6.91, S.40.

In Sachsen-Anhalt sollten Ende Mai 1991 nach einem Entwurf der Landesregierung Bestätigungskommissionen sowohl die persönliche Integrität als auch die fachliche Qualifikation der Hochschullehrer prüfen - ein Modell, das in Mecklenburg-V. als undurchführbar vom Landtag verworfen worden war. Den Vorsitz soll ein Richter führen, Mitglieder sollen neben den Hochschulgruppen auch zwei Professoren aus Westdeutschland für die fachliche Prüfung sein; die Kommission soll auch Empfehlungen für die Verwendung in der Personalstruktur aussprechen. Die Kritik an diesem Entwurf richtet sich auf die Verwehrung von Aufstiegschancen für den Mittelbau sowie die Erschwerung des Zugangs für Wissenschaftler der aufgelösten Akademie-Institute. Einen Mittelweg schlug die SPD-Fraktion vor: eine Kommission zur Prüfung der Integrität und normale Berufungskommissionen, in denen die bisherigen Stelleninhaber automatisch als Mitbewerber gelten sollten (FAZ v. 1.6.91, S.4).

Hinter dieser Diskussion stand zweierlei: einerseits Erfahrungen mit den Überlebensstrategien Betroffener; andererseits das uns theoretisch ja bekannte Argument der funktionalen Unentbehrlichkeit, hier: Kontinuität der Hochschulausbildung angesichts wartender und zu erwartender, steigender Studentenzahlen. Generelle Neubewerbung bedeutet ja, daß der Lehrbetrieb während Ausschreibung und Berufungsverfahren zumindest gestört würde.

#### 4. Situation der Dienstvorgesetzten

Für den Bereich des Bundes - wie generell für die innere Verwaltung - hat sich das Ausschußmodell nicht durchgesetzt. Insofern ist der Bund als Dienstherr in einer technisch einfacheren Lage als die Länder im Justiz- und im Hochschulbereich. Zwar wird in Problemfällen der - im EinV erweiterte - Bundespersonalausschuß eingeschaltet werden für Fälle der Anstellung in einem höheren als dem Eingangsamts, für die Abkürzung der Probezeit und für Ausnahmen von der Höchstaltersgrenze. Ansonsten entscheidet aber die oberste Dienstbehörde allein.

Diese monokratische Lösung birgt jedoch auch ihre eigenen Probleme. Besonders (Dienst-)Vorgesetzte, die aus dem Westen kommen und z.T. gereifteren Alters sind, laufen Gefahr, nach längerer Zusammenarbeit mit Probebeamten denselben psychologischen Mechanismen ausgeliefert zu sein, die schon aus der Praxis des Beurteilungswesens im Westen bekannt sind und die zur berühmten Linksverschiebung der Normalverteilung führen (Derlien 1980). Ein besonderer Umstand, der Mitleids-Effekt, kommt hinzu.<sup>53</sup> Gerade weil den westdeutschen Personalentscheidern die existenziellen Folgen, die Existenzangst (Melzer 1990, 409) und die beim gegenwärtigen Arbeitsmarkt ausweglose Situation bei Ablehnung einer Übernahme in den öffentlichen Dienst bewußt sind, könnten sie Nachsicht walten lassen. Gerade den Westdeutschen fehlt ja auch durchgängig das für revolutionäre Säuberungen kennzeichnende Rachemotiv. Ihnen mag auch - um ein historisch getränktes Kanzler-Wort zu modifizieren - die "Gnade der Westdeutschen Geburt" (oder zumindest des Wohnsitzes) bewußt werden. Allerdings könnte auch "hartes Durchgreifen" zu beobachten sein, wenn - was nicht gerade selten ist - die Personalentscheider zwar aus dem Westen kommen, selbst aber vor Jahren aus dem Osten fliehen mußten. Die personalpolitische Praxis und ihre Ergebnisse wären eine spezielle Untersuchung wert.

##### 5. Bewährungsmodell

Immerhin sieht der EinV vor der Lebenszeitverbeamtung diverse rechtliche Filtermöglichkeiten vor, die mit den Stufen des Rekrutierungsverfahrens ein System bilden, das als Bewährungsmodell (Weiß 1990) speziell für die Übergangszeit normiert worden ist:

- Prüfung bei Bewerbung als Arbeitnehmer, sofern keine automatische Übernahme, eventuell nach "Warteschleife";

---

<sup>53</sup> Vgl. zur Situation der Personalentscheider den Bericht in der Beamtenbund-Zeitschrift "Ein-Blick" 1/1991, S. 24-26.

- für alle in Frage kommenden bisherigen Bediensteten bis Ende 1996 die Einstellungsprüfung bei Verbeamtung auf Probe (für 3 Jahre);

- 3jährige Probezeit mit obligatorischer fachlicher Nachqualifizierung, wobei die Bewährung (für die Lebenszeit-Verbeamtung) im höheren Dienst von der obersten Dienstbehörde festgestellt wird;

- auch nach Verbeamtung auf Probe oder auf Lebenszeit (außer vorläufig die Richter) außerordentliche Kündigung bei nachträglich bekannt gewordener Stasi-Mitarbeit und Verstoß gegen Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit.

Ähnlich sehen die Regelungen bei den Richtern aus, die auf drei Jahre befristet weiteramtieren, sofern sie die Überprüfung überstehen, und nach spätestens 5 Jahren auf Lebenszeit ernannt sein müssen.

Bis Landesbeamtenrecht zum 31.12.1992 geschaffen ist, gilt das Bundesbeamtengesetz; vorläufige Abweichungen vom BRRG sind bis Ende 1996 zulässig.

Für das Gelingen der Integration unter fachlichen Gesichtspunkten wird entscheidend sein, inwieweit es gelingt, Kriterien für die Bewährungsfeststellung zu formulieren und für die verschiedenen Dienstherrn verbindlich zu machen. Der EinV sieht für den Bereich des Bundes (und vorläufig, d.h. bis spätestens Ende 1992 analog für die Länder) hinsichtlich der fachlichen Qualifizierung lediglich vor, daß die Laufbahnbefähigung durch eine Bewährung (in der Vergangenheit!) auf einem Dienstposten ersetzt werden kann, der nach Schwierigkeit mindestens der zu übertragenden Funktion entsprochen hat. Die Rechtsverordnung des BMI zur Bewährungsfeststellung vom 9. Januar 1991 nennt nur formale Kriterien (Dauer der Bewährungszeit, Mindestalter, Vor- und Ausbildungselemente, Erfolg auf Fortbildungsveranstaltungen), läßt aber die inhaltliche Komponente der Bewährung und der Beurteilung undeterminiert und bleibt zudem auf die Qualifikationskomponente beschränkt. Nach den Untersuchungen im Zusammenhang mit der Dienstrechtsreform 1973 dürfte es auch zweifelhaft sein, ob es gelingen wird, die instrumentellen Voraussetzungen für die Objektivierung dieser Beurteilungen (Anforderungsprofil des Dienstpostens und Ermittlung des Eignungsprofils des Bewerbers) zu schaffen. Die Absage im Bereich des Bundes an das

Ausschußmodell mit der inhärenten Möglichkeit, zumindest intersubjektiv nachprüfbar Entscheidungen zu treffen, und die zentrale Stellung, die damit dem Vorgesetzten und dem Dienstvorgesetzten zukommt, gab selbst Insiders zur Skepsis Anlaß,

ob diese Regelung "zum Einfallstor latent noch immer vorhandener "Seilschaften" des alten Regimes werden wird, insbesondere dann, wenn von der Delegationsbefugnis Gebrauch gemacht wird, so daß ggf. der Dienstvorgesetzte über das Vorhandensein der Bewährung entscheiden kann. Ist auch dieser im Wege der Bewährungsfeststellung ins Amt gelangt, drängt sich unwillkürlich das Sprichwort auf, wonach eine Krähe der anderen nicht die Augen aushackt..."(Weiß 1991, 34).

Insgesamt zeichnet sich also das verfügbare personalpolitische Instrumentarium durch relative Grobschlächtigkeit aus, die erhebliche Schwankungen in der Anwendung zumal zwischen den neuen Ländern erwarten läßt. Es ist daher fraglich, ob mit ihm eine gründliche Säuberung und Professionalisierung gelingen wird.

## VII. UNGLEICHGEWICHT VON PROFESSIONALISIERUNG UND SÄUBERUNG?

Bei einer Übernachfrage nach Personal, das sowohl die Kriterien der Professionalität als auch der Verfassungsloyalität erfüllt, gerät die Personalverwaltung bekanntlich in die Situation, daß die angestrebte Fremdselektion der Anwärter zu einer sozialen Selbstselektion gerät, zu Deutsch: man muß nehmen, was sich anbietet. Ein kontrollierter Aufbau des ÖD wird dadurch zumindest erschwert. Dennoch besteht grundsätzlich das Auswahlproblem; es wird verstärkt durch den Termindruck aufgrund des im EinV gesetzten Zeitraums (z.T. für Abwicklung 31.12.90, für Übernahme und Überprüfung im Justizapparat 15.4.91, Auslaufen der Verträge aller nicht bis dahin übernommenen Ende 1991, Länder-Dienstrecht bis Ende 1992; Übergangszeit insgesamt bis Ende 1996) und den politisch vermittelten Handlungsdruck, im Osten - vor allem aus ökonomischen Grün-

den - schnellstens eine funktionsfähige Verwaltung auf die Beine zu stellen.<sup>54</sup>

Es ist nicht auszuschließen, daß in dieser Lage die beiden personalpolitischen Imperative nicht ausbalanciert werden, sondern daß die Professionalisierungskomponente Überhand gewinnt und Vorrang erhält. Zwar sind im EinV Verbindungslinien zwischen nötigem quantitativem Personalabbau und Kündigungsgründen sichtbar, umgekehrt gilt dies jedoch nicht für den Personalaufbau. Die abzusehende lockere Übergangsinterpretation der Treuepflicht könnte zur Dominanz eng interpretierter Fachkriterien über das Loyalitätskriterium führen. In dem Maße, wie jedenfalls bei Personalentscheidungen nicht auf erbrachte Leistung in der Vergangenheit abgestellt wird, sondern auf eine Eignungsprognose nach kurzer Bewährungszeit ohne Erwerb regelmäßiger Laufbahnvoraussetzungen, werden sich oberflächliche Professionalitätskriterien in Verbindung mit Nachqualifikationsmaßnahmen (die den östlichen Staatsdienern in ihrer Form geradezu vertraut sein müssen) in den Vordergrund schieben.

Dabei sollte man die langfristige Bedeutung der Aufarbeitung der politischen Vergangenheit für die ostdeutsche Bürgerschaft nicht unterschätzen. Sicherlich ist das Ausmaß der Unmenschlichkeiten nicht mit denen des Nazi-Reichs zu vergleichen, die mißlungene Entnazifizierung im Westen hat aber nicht zuletzt dazu beigetragen, daß die strafrechtliche Aufarbeitung der NS-Verbrechen sich erheblich verzögerte und Trauerarbeit lange Zeit unterblieb. Daß der Antifaschismus als Staatsziel der DDR die Aufarbeitung der gemeinsamen, 60 Jahre zurückliegenden Vergangenheit nicht sichergestellt hat, ist nach der Wende an Ausländerfeindlichkeit und Neo-Nazismus mehr als offenkundig geworden. In dieser Hinsicht könnte eine Amnestierung oder eine ober-

---

<sup>54</sup> Notorische Bürokratie-Schelte und Beamten-Schimpfe werden vielleicht anlässlich der institutionellen Erfahrungen der Wiedervereinigung zur Kenntnis nehmen, was eine funktionierende Verwaltung systemisch bedeutet und wert ist, mag sie individuell auch als lästig empfunden werden.

~~dieser Hinsicht könnte eine Amnestierung oder eine oberflächliche Entstasifizierung~~ infolge der Vordringlichkeit des Befristeten und der Qualifizierung der Bürokratie langfristig verheerende Konsequenzen für die politische Kultur haben. Die weiterhin unterbliebene öffentliche Verfassungsdiskussion vor und nach der Vereinigung war bereits ein Hindernis für das kollektive Lernen beim Übergang ins neue System; Versäumnisse bei der politischen Säuberung könnten eine Belastung der nachwachsenden Generation werden, wie dies im Westen nicht selten für die Studenten des Jahres 1968 der Fall war. Ist es schon unverzeihlich, daß Deutsche sich nach dem Nazi-Regime noch einmal mit einem totalitären Regime akkomodierten, so wäre es ein geradezu grotesker Vorgang, wenn sich unter rechtsstaatlichen Bedingungen das Mißlingen der Entnazifizierung bei der Entstasifizierung ebenfalls wiederholte. Es ist Thaysen (1990, 303) zuzustimmen, wenn er im Rückblick auf das Wirken des Runden Tisches vermutet: Es "werden wohl auch Sozialpsychologen noch mit der Frage beschäftigt werden, ob und in welchem Umfange mit der Option zugunsten der Zukunftsbewältigung - das heißt: mit der Entscheidung gegen eine gleichrangige Vergangenheitsbewältigung - letztlich doch vermeidbar gewesene Hypotheken auf die Zukunft aufgenommen wurden." Dem wäre entgegenzuhalten, daß nicht nur die sozio-ökonomischen Entwicklung im Osten längere Zeit dauern muß, als man - nicht zuletzt mit Blick auf Wahltermine - veranschlagen will. Auch Prozesse der politischen Säuberung nach Regimewechseln brauchen ihre Zeit, und zwar nicht nur, wenn sie unblutig verlaufen sind; vom Sturm auf die Bastille bis zur Errichtung der Guillotine hatte es immerhin auch noch drei Jahre gedauert.

Möglicherweise ist die distanzierte, an den normativen Maßstäben von Professionalität und Loyalität gleichgewichtig orientierte verwaltungswissenschaftliche Sicht zu einseitig engagiert; denn gesamtgesellschaftlich müßte eine Verabsolutierung der Systemloyalität einen Ausgrenzungseffekt haben und die ohnehin problematische soziale Integration der beiden Teile Deutschlands erschweren. Insofern

wäre es folgerichtig, wenn wie nach 1945 die einfache Mitgliedschaft in der das totalitäre System prägenden Partei nicht als Ausschlußkriterium gelten soll. Ebenso wenig wie System-Verbrechen (Regierungskriminalität) ist die System-Mitgliedschaft justiziabel.<sup>55</sup> Wahrscheinlich ist der Zielkonflikt von Professionalisierung und Säuberung instrumentell letztlich nur dadurch zu lösen, daß der fachlichen Bewährung erhöhte Bedeutung zugemessen wird; wer seine Position allein der Linientreue zur SED verdankte, dürfte über dieses Kriterium aus dem öffentlichen Dienst herausfallen (Bernet 1991, 190). Diese Einseitigkeit wird sich jedoch nicht auf die Besetzung von Führungspositionen erstrecken können, deren Inhaber die Personalpolitik verantworten; eine Übernahme auf derartige Positionen (ab A15) ist ohnehin kaum geplant.

In jedem Falle scheint größte Publizität der Personalentscheidungen angebracht. Und, last not least, ist von den Parlamenten eine politische Kontrolle der Sauberkeit des Verwaltungsneubaus zu fordern, wie sie die im Parteiensystem weitgehend untergegangenen revolutionären Bürgerkomitees auszuüben versucht hatten und wie die Öffentlichkeit sie gegenüber den Politikern übt.

Was das wissenschaftliche Anliegen dieses Berichts betrifft, den historischen Prozeß des Regimewechsels 1989/90 mit seinen personalpolitischen Begleitumständen zu beschreiben und zu analysieren, scheint mir die Kombination der bürokratiethoretischen mit der elitetheoretischen Perspektive zumindest heuristisch fruchtbar zu sein. Sie macht die Schwierigkeiten von Regimewechseln deutlich und richtet das Augenmerk auf die in Revolutionstheorien nie untersuchte postrevolutionäre Performanz eines Systems. Der historische Vergleich zeigt dabei, daß der Regimewechsel 1989/90 einzigartig war; das Erbe einer von politisierter Inkompetenz

---

<sup>55</sup> In Friedensverträgen früherer Jahrhunderte, z.B. im Westfälischen Frieden von 1648, wurde regelmäßig vereinbart, daß die Sieger die Anhänger der unterlegenen Partei nicht wegen ihrer religiösen oder politischen Orientierung diskriminieren sollten; siehe Zielcke 1990, 463.

gezeichneten Kaderverwaltung stellt bislang unbekannte Herausforderungen für die Integration des Personals in das professionelle Beamtentum, der Beitritt der DDR und die Aufgabe ihrer Staatlichkeit ermöglicht andererseits aber auch die Lösung dieser Probleme in einer anderen Ostblock-Staaten nicht verfügbaren Weise: mit dem Import westdeutschen Personals (und Kapitals). Vor allem hierdurch wird die Lösung des Problems der post-revolutionären politischen Kontrolle einer fortbestehenden Bürokratie wesentlich vereinfacht. Zwar ist diese Ausgangslage nach dem 3. Oktober 1990 eine andere als nach 1945, die ablaufenden sozialen und personalpolitischen Prozesse sind jedoch weitgehend vergleichbar. Deshalb sollte man sich auch der prinzipiellen Grenzen einer politischen Säuberung nach dem Zusammenbruch eines totalitären Systems bewußt sein. Das normative Spannungsverhältnis von Professionalisierung und Säuberung und die aus der Bewertung des personalpolitischen Instrumentariums abgeleitete Befürchtung, daß die Professionalisierung über die politische Säuberung dominieren wird, unterstreicht letztlich nur Max Webers Beobachtung der system-überdauernden Kontinuität bürokratischer Dienstleistungsapparate.

### Literaturverzeichnis

- Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR 1988: Studienanleitung für das staatswissenschaftliche Hochschulfernstudium, Lehrgebiet Verwaltungsrecht, Potsdam
- Balla, Ballint 1973: "Bürokratische" oder "Kader"-Verwaltung? Zur Idealtypisierung der "Bürokratie" sowjetisch-volksdemokratischen Typs, in: Z f Soziologie 2, 101-127
- Benz, Wolfgang 1981: Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland 1945-1952, in: V f Zeitgeschichte 29, 216-245

- ders. 1991a: Die Staatsaffinität der Exekutivpolitiker der Bundesrepublik. Zur Bedeutung der Bürokratie als Sozialisationsfeld, in: H.-H.Hartwich/Göttrick Wewer (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik II, Opladen (Leske) 1991, 169-178
- Diehl-Thiele, Peter 1971: Partei und Staat im Dritten Reich, München (2.Aufl.)
- Doll, Peter 1990: Aus- und Fortbildung in der allgemeinen Verwaltung für die künftige Entwicklung in der DDR, in: Deutsche Verwaltungspraxis 41, 140-150
- Elben, Wolfgang 1965: Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretäre und der militärischen Führung vom November 1918 bis Februar 1919, Düsseldorf
- Eschenburg, Theodor 1976: Regierung, Bürokratie und Parteien 1945-1949. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik, in: Vf Zeitgeschichte, 58-74
- ders. 1979: Der bürokratische Rückhalt. Westliche Militärregierungen und deutsche Verwaltung nach dem Zusammenbruch, in: Richard Löwenthal/Hans Peter Schwarz (Hg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland - eine Bilanz, Stuttgart (3.Aufl.), 64-94
- Fenske, Hans 1972: Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik, in: Hochschule Speyer (Hg.), Demokratie und Verwaltung, Berlin, 339-456
- Fischbach, Günter 1989: DDR-Almanach 89. Daten, Informationen, Zahlen, Stuttgart
- Fischer, Conan 1978: The Occupational Background of the SA's Rank and File Membership during the Depression Years 1929 to mid-34, in: Peter D.Stachura (ed.), The Shaping of the Nazi-State, New York
- Fischer, Erich 1990: Verfassungsgeschichte der DDR 1990, in: Kritische Justiz 23, 413-424
- Fürstenau, Justus 1969: Entnazifizierung. Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik, Neuwied (Luchterhand)

- Goerlich, Helmut 1991: Hergebrachte Grundsätze und Beitrittsbeamtentum, in: Juristenzeitung 46, 75-78
- Gotto, Klaus 1980: Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Stuttgart
- Haas, Wilhelm 1969: Beitrag zur Geschichte der Entstehung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik, o.O.
- Hattenhauer, Hans 1980: Geschichte des Berufsbeamtentums. Köln
- Joseph, Detlef 1990: Zum Schicksal der Rechtstheorie in der DDR, in: Staat und Recht 39, 515-522
- Just-Dahlmann, Barbara/Helmut Just 1988: Die Gehilfen. NS-Verbrechen und die Justiz nach 1945, Frankfurt/M (Athenäum)
- Kevenhörster, Paul 1974: Das Rätssystem als Instrument zur Kontrolle politischer und wirtschaftlicher Macht, Opladen
- Kintzi, Heinrich 1991: "Salzgitter" - bislang Erfassungs-, jetzt Dokumentationsstelle, Interview in: Deutsche Richter-Zeitschrift 69, 143-145
- König, Klaus 1982: Kaderverwaltung und Verwaltungsrecht, in: Verwaltungsarchiv, 37-59
- ders. 1991: Verwaltung im Übergang. Vom zentralen Verwaltungsstaat in die dezentrale Demokratie, in: DÖV 44, 177-184
- ders. 1991a: Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung, Speyerer Forschungsbericht 99
- ders. 1991b: Zum Verwaltungssystem der DDR, in: Klaus König (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden, 9-43
- Krumsiek, Rolf 1990: Der Beitrag der Länderjustizverwaltungen zur Deutschen Einheit, in: DVBl. 105, 1301-1307
- Lapp, Peter Joachim 1982: Der Ministerrat der DDR: Aufgaben, Arbeitsweise und Struktur der anderen deutschen Regierung, Opladen

- Laubinger, Hans Werner 1977: Die Treuepflicht des Beamten im Wandel der Zeiten, in: K. König/H.-W. Laubinger/F. Wagener (Hg.), Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule, Köln u.a., 89-110
- Lehmbruch, Gerhard 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die dritte deutsche Republik, in: Leviathan 18, 462-486
- Lipp, Wolfgang 1978: Bürokratische, partizipative und Kaderorganisation als Instrumente sozialer Steuerung, in: Die Verwaltung 11, 3-25
- Lottermoser, Eckart 1990: Ein Werkstattbericht für das Verwaltungsforum, unveröff. Vortragsmanuskript,
- Matzerath, Horst 1970: Nationalsozialismus und Kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart
- Mayntz, Renate/Hans-Ulrich Derlien 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 - Toward Hybridization?, in: Governance 2, 384-404
- Melzer, Helmut 1990a: Verwaltungsreform in der DDR - Notwendigkeit und Probleme, in: Staat und Recht 39, 535-543
- ders. 1990b: Die Verwaltungsreform in der DDR. Probleme und Diskussion, in: DVBl. 105, 404-410
- Mommsen, Hans 1966: Beamtentum im Dritten Reich, Stuttgart
- Morsey, Rudolf 1977: Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947-1950), in: ders.(Hg.), Verwaltungsgeschichte, Berlin, 191-243
- Müller, Hans-Peter 1984: Landespolitiker und Bundespolitiker - Eine Untersuchung über die Rekrutierung von Landesministern in der Bundesrepublik, unveröff. Dipl.-Arbeit, Universität Bamberg
- Müller, Ingo 1987: Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz, München (Kindler)
- Nümann, Ekkehard 1975: Die Organisation des Personalwesens in der Ministerialverwaltung von Bund und Ländern, Köln u.a.
- Pikart, Eberhard 1958: Preußische Beamtenpolitik 1918-1933, in: V f Zeitgeschichte 6, 119-137

- Preradovich, Nikolaus von 1955: Die Führungsschichten in Österreich und Preußen (1804-1918) mit einem Ausblick bis zum Jahre 1945, Wiesbaden
- Plöhn, Jürgen 1984: Ehemalige Bundestagsabgeordnete als Ministerpräsidenten der Länder - ein etabliertes Karrieremuster, in: Z f Parl 15, 176-186
- Rebentisch, Dieter 1989: Führerstaat und Verwaltung im 2. Weltkrieg, Stuttgart
- Reusch, Ulrich 1991: Starthilfe für die neuen Länder. Aufgaben und Arbeit der Bund-Länder-Clearingstelle für die Verwaltungshilfe, in: Deutschland-Archiv 24, 230-33
- Runge, Wolfgang 1964: Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart
- Schmal, Herrmanjoseph 1977: Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik, Berlin
- Schuppert, Gunnar Folke 1984: Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Bd.2, hier Art.33 Abs.4,5; hg. von Rudolf Wassermann, Neuwied 1984
- Staat und Recht 1990: Staats- und Rechtswissenschaft vor großer Herausforderung. Umfrage unter Staats- und Rechtswissenschaftlern, Jg. 39 Heft 1, 3-32
- Thaysen, Uwe 1990: Der Runde Tisch. Oder: Wer war das Volk?, in: ZfParl 21, 71-100, 257-308; als Buch veröffentlicht Opladen 1990 (Westd. Verlag)
- Ule, C.H. 1990: Zur Beharrlichkeit sozialistischer Rechtsvorstellungen in der DDR, in: DVBl. 105, 793-800
- ders. 1990a: Gerichte und Richter der DDR - Garanten der Rechtsstaatlichkeit?, in: DÖV 43, 418-425
- Weber, Max 1964: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen
- Weiß, Hans-Dietrich 1991: Wiedereinführung des Berufsbeamtentums im beigetretenen Teil Deutschlands - Entwicklung und Darstellung des seit dem 3. Oktober 1990 geltenden Beamtenrechts auf der Grundlage des Einigungsvertrages, in: ZBR 39, 1-39
- Wengst, Udo 1984: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953, Düsseldorf

- ders. 1988: Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamten-gesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948-1953, Düsseldorf (Droste)
- Will, Rosemarie 1990: Stellungnahme in: Staat und Recht 1990, 30-32
- Wolff, Friedrich 1990: Zur aktuellen Situation der Rechts-anwaltschaft in der DDR, in: Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift 1, 113-116
- Wünsche, Kurt 1990: Zum Verlauf der Rechts- und Justiz-reform in der DDR, in: Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift 1, 134-138
- Zapf, Wolfgang 1966: Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961, München (2.Aufl.)
- Zielcke, Andreas 1990: Gnade vor Recht?, in: Kritische Justiz 23, 460-467