



Der Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

Postanschrift: Staatskanzlei NRW · 40190 Düsseldorf

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Mannesmannufer 1a, 40213 Düsseldorf

Telefon (0211) 837-01

Durchwahl (0211) 837- 1283

Telefax (0211) 837-1150

Durchwahl (0211) 837- 1441

Datum 2. Mai 1996

Aktenzeichen (bei Antwort bitte angeben)

II A 2



Bericht ***über die Hilfen des Landes Nordrhein-Westfalen*** ***beim Aufbau von Verwaltung und Justiz*** ***in den neuen Ländern***

I. Vorbemerkungen:

Der Hauptausschuß hat in seiner Sitzung am 18. Januar 1996 einen resümierenden Bericht über die Hilfen des Landes Nordrhein-Westfalen beim Aufbau von Verwaltung und Justiz in den neuen Ländern erbeten, der vor allem auf die Erkenntnisse aus dem Aufbauprozeß ausgerichtet sein soll. Der nachfolgende Bericht versucht, dieser Erwartung gerecht zu werden, wobei einschränkend auf zwei Gesichtspunkte hingewiesen werden muß:



Der Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

Postanschrift: Staatskanzlei NRW · 40190 Düsseldorf

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herr Klaus Matthiesen MdL
Haus des Landtags

40213 Düsseldorf

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Mannesmannufer 1a, 40213 Düsseldorf

Telefon (0211) 837-01
Durchwahl (0211) 837-1283
Telefax (0211) 837-1150
Durchwahl (0211) 837-1441

Datum . Mai 1996

Aktenzeichen (bei Antwort bitte angeben)
II A 2

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Information der Mitglieder des Hauptausschusses übersende ich den beigefügten Bericht über die Hilfen des Landes Nordrhein-Westfalen beim Aufbau von Verwaltung und Justiz in den neuen Ländern, der in der Hauptausschußsitzung am 18. Januar 1996 erbeten wurde.

Mit freundlichen Grüßen

(Rüdiger Frohn)

- Für einen Abschlußbericht ist es noch zu früh, weil die personellen Verwaltungshilfen und die Beratungshilfen andauern und - wenn auch in eingeschränktem Umfang - noch mittelfristig erforderlich sein werden.
- Der Ablauf der deutschen Einigung ist ein singulärer Vorgang. Es konnte nicht auf frühere Erfahrungen zurückgegriffen werden. Zugleich können die Erkenntnisse aus dem Einigungsprozeß und aus dem Ablauf der Verwaltungshilfe nur eingeschränkt für künftiges Verhalten nutzbar gemacht werden.

Die Landesregierung hat dem Landtag Nordrhein-Westfalen von 1990 bis 1994 jährlich über den Stand des Verwaltungsaufbaus vor allem im Partnerland Brandenburg und über Art und Umfang der Verwaltungshilfen des Landes Nordrhein-Westfalen in den neuen Ländern berichtet. Die Berichte enthalten detaillierte Beschreibungen aller Ressorts der Landesregierung, so daß sich der hier vorgelegte Bericht auf eine äußerst knappe Zusammenfassung beschränken kann.

Wegen des dynamischen Prozesses der deutschen Einigung und des damit verbundenen Problemlösungsdrucks konnte eine wissenschaftliche Begleitung des Verwaltungsaufbaus in den neuen Ländern und der Verwaltungshilfe der alten Länder erst relativ spät einsetzen. Die Gerhart-Mercator-Universität - Gesamthochschule Duisburg - hat von 1993 bis 1995 eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zur Verwaltungshilfe erarbeitet, die in diesen Wochen vorgelegt werden soll. In ihren Aussagen zur Effizienz der Verwaltungshilfe stützt sich diese Untersuchung auf die Auswertung von 1.870 Fragebogen ehemaliger Verwaltungshelfer des Landes Nordrhein-Westfalen und auf ergänzende mündliche Interviews, die mit einem Teil dieser Verwaltungshelfer anschließend geführt wurden. Aussagen dieses Berichtes zur Effizienz der Verwaltungshilfe und zu den Rückwirkungen auf die Verwaltung in Nordrhein-Westfalen stützen sich zum Teil auf diese Untersuchung.

Stand und Effektivität der geleisteten Verwaltungshilfe wurden regelmäßig im Rahmen der gemeinsamen Kabinettsitzungen erörtert, zu denen die Landesregierungen von Brandenburg und Nordrhein-Westfalen in unregelmäßigen Zeitabständen zwischen 1990 und 1995 insgesamt sechs Mal zusammenkamen. Von der brandenburgischen Landesregierung wurden dabei stets der erreichte Stand des Verwaltungsaufbaus und Zielrichtung und Umfang der erbetenen Hilfen aus Nordrhein-Westfalen vorgetragen.

II. Ausgangslage:

Um aus heutiger Sicht die Leistung des Verwaltungsaufbaus in den neuen Ländern (und die Wirkungen der Transferleistungen) sachgerecht zu beurteilen, ist es notwendig, sich noch einmal die Ausgangslage im Herbst 1989 zu vergegenwärtigen.

Unmittelbar nach dem Fall der Mauer und der Öffnung der innerdeutschen Grenze hat das Land Nordrhein-Westfalen für ein Soforthilfeprogramm 20 Millionen DM bereitgestellt, um in Abstimmung mit den "Runden Tischen" im Bereich der medizinischen Versorgung humanitäre Maßnahmen zu finanzieren. Diese Maßnahmen wurden dann zu Beginn des Jahres 1990 in der "NRW-Initiative Deutschland" gebündelt.

NRW hat als Vorsitzland in der Ministerpräsidentenkonferenz im Sommer 1990 intensiv an der Gestaltung des Einigungsvertrages mitgewirkt. Als absehbar war, daß die auf dem Gebiet der ehemaligen DDR 1952 aufgelösten Länder wieder entstehen würden, hat die Landesregierung jeweils zwei Kabinettsmitglieder für ein wieder zu begründendes Land benannt. Nach entsprechender Verabredung in der Bund-Länder-Clearingstelle, in der die Aufbauhilfen von Bund und Ländern inhaltlich und organisatorisch koordiniert wurden, hat sich das Land Nordrhein-Westfalen auf die Betreuung des Landes Brandenburg, des ehemaligen Bezirks Neubrandenburg in Mecklenburg-Vorpommern und der Region Leipzig konzentriert.

Dabei standen die Beratungshilfen für den Aufbau des Landes Brandenburg durch Unterstützung der Regierungsbevollmächtigten in den Bezirken im Vordergrund. Daneben liefen die ersten praktischen Hilfen in den Verwaltungen (Büroausstattung, Übernahme von Tätigkeiten, Aus- und Fortbildung) an.

Eine nächste Stufe der Verwaltungs- und Beratungshilfe wurde nach Bildung der Landesregierung Brandenburg erreicht (Ressortzuschnitt, Geschäftsverteilungspläne, Behördenaufbau). Mit dem Rahmenabkommen über umfassende Zusammenarbeit vom 27. November 1990 wurde die Partnerschaft von Nordrhein-Westfalen und Brandenburg formal begründet. Dem Rahmenabkommen folgten auf Ressortebene sechzehn Verwaltungsvereinbarungen, die zum Teil nach wie vor Bestand haben, und ein Staatsvertrag über die Gewährung von Personalkostenzuschüssen, der zum 31. Dezember 1994 ausgelaufen ist.

Der Transformationsprozeß in Ostdeutschland war in der Anfangsphase geprägt von der Abwicklung bestehender Einrichtungen (DDR-Ministerien, Bezirksverwaltungsbehörden) vom Aufbau neuer Verwaltungen (nahezu der gesamte Bereich der Landesverwaltung) und von einer weitgehenden Umgestaltung bestehender Verwaltungen (Kommunalverwaltungen). Auf der Grundlage des Abkommens über umfassende Zusammenarbeit vom 27. November 1990 leistete das Land Nordrhein-Westfalen dem Land Brandenburg Hilfen beim Aufbau einer eigenen demokratischen Verwaltung und einer rechtsstaatlichen Ansprüchen genügenden Justiz durch die zeitlich befristete Entsendung von Personal, durch die Bereitstellung von Geräten und Ausstattungsgegenständen, durch Hilfen bei der Aus- und Fortbildung brandenburgischen Personals und durch zeitlich befristete Übernahme von Verwaltungsaufgaben Brandenburgs durch Behörden und Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen.

Zur Beschreibung der Ausgangslage gehört auch, daß unmittelbar nach dem 3. Oktober 1990 in den neuen Ländern die Rechtsordnung der alten Bundesrepublik komplett zu vollziehen war. Deshalb mußte die Gewinnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für einen Einsatz in Brandenburg und im übrigen Beitrittsgebiet unter erheblichem Zeitdruck vorgenommen werden. Es war von Beginn an unstreitig, daß für die Gewinnung von Helfern beim Aufbau in den neuen Ländern Anreize in Form von Aufwandsentschädigungen und besonderen Trennungsentschädigungsvergünstigungen gewährt werden sollten. Es kann ernsthaft nicht bestritten werden, daß vor allem in der Anfangsphase die finanziellen Anreize kaum ein Äquivalent für die erschwerten Arbeits- und Lebensbedingungen (fehlende bzw. unzureichende Unterkünfte, unzureichende räumliche Arbeitsbedingungen, fehlende Kommunikationsmöglichkeiten) darstellten.

III. Zwischenbilanz nach fünf Jahren

1. Aufbau der Verwaltungen und Gerichte

Schon ein halbes Jahr nach Gründung des Landes Brandenburg waren dort in den Ministerien und bei den nachgeordneten Behörden zwei Drittel aller Stellen besetzt. Das zeigt, wie rasch der Verwaltungsaufbau erfolgte und unter welchem großem Zeitdruck Aufbauarbeit geleistet werden mußte. Es galt innerhalb kürzester Zeit nach dem 3. Oktober 1990 das Verwaltungsgeschehen der neuen Rechtssituation anzupassen und die Rechtsansprüche der Bürgerinnen und Bürger, die sich aus den nun in den neuen Ländern geltenden Gesetzen ergaben, zu erfüllen und zu bescheiden. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang nur auf den kompletten Bereich der Sozialgesetzgebung, auf Bau- und Umweltnormen oder auf den Bereich der offenen Vermögensfragen hingewiesen. Gerade mit den kommunalisierten Ämtern für offene Vermögensfragen und dem Landesamt für offene Vermögensfragen mußte eine völlig neue Verwaltung aus dem Boden gestampft werden,

die es in den alten Ländern nicht gab und für die nur unzureichend auf erfahrene Verwaltungskräfte zurückgegriffen werden konnte.

In der verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung der Gerhart-Mercator-Universität Duisburg wird der Aufbau der Landesverwaltung nach ihrem zeitlichen Ablauf in die Pionierphase, die Aufbauphase und die Konsolidierungsphase eingeteilt. Die Pionierphase dauerte danach vom 3. Oktober 1990 bis zum Frühjahr 1991. Diese Phase ist gekennzeichnet durch den massiven Einfluß westlicher Berater, durch fehlende Regelungsdichte, die als förderlich für den Verwaltungsaufbau in der ersten Phase eingeschätzt wird und durch das Fehlen von Zuständigkeitsstrukturen, die zu einem erheblichen Teil durch Improvisation ersetzt werden mußten.

Als Aufbauphase kann man die Zeit von Inkrafttreten des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung vom 7. Mai 1991 bis Anfang 1994 bezeichnen. In diesem Zeitraum haben sich auf Landesebene Zuständigkeitsstrukturen abschließend entwickelt, und die personelle Ausstattung wurde weitgehend abgeschlossen. In der daran anschließenden Konsolidierungsphase wurde Verwaltungshilfe nur noch punktuell durch Fachleute für spezielle Aufgaben angefordert. In der Konsolidierungsphase konnte zunehmend auf brandenburgisches Personal zur Aufgabenerledigung zurückgegriffen werden, das sich in Ausbildungsseminaren zusätzliche Qualifikationen erworben hatte.

Die Grundstrukturen des Verwaltungsaufbaus in Brandenburg wurden unter wesentlicher Beteiligung von Beratern aus Nordrhein-Westfalen entwickelt. Ähnliches läßt sich für andere neue Länder und deren westliche Partnerländer sagen. Beratung aus Nordrhein-Westfalen bedeutete aber bei weitem nicht, daß alles aus dem Partnerland ungeprüft auf die eigenen Verhältnisse übertragen worden wäre. So ist in Brandenburg ganz bewußt davon

abgesehen worden, durch Bildung einer Mittelbehörde nach dem Muster der Bezirksregierungen einen dreistufigen Verwaltungsaufbau vorzunehmen, um nicht durch solche Behörden an die verhassten ehemaligen "Räte der Bezirke" zu erinnern. Ob der Verzicht auf die Mittelinstanz sinnvoll und effektiv war, mag angesichts von 21 Landesoberbehörden, die bereits im Landesorganisationsgesetz vom 7. Mai 1991 eingerichtet worden waren, mancher bezweifeln. Die Vielzahl der Landesoberbehörden in Brandenburg und der Verwaltungsunterbau mancher Ressorts können für Verwaltungsreformüberlegungen in Nordrhein-Westfalen jedenfalls nicht beispielhaft sein.

Der Aufbau der Gerichte und Staatsanwaltschaften erfolgte wegen der partnerschaftlichen Zuordnung nordrhein-westfälischer Gerichte und Staatsanwaltschaften in enger Anlehnung an nordrhein-westfälische Beispiele. Durch die Übernahme der Leiterfunktionen bei allen 21 brandenburgischen Finanzämtern und bei der Oberfinanzdirektion durch nordrhein-westfälische Finanzbeamte war ein rascher Aufbau der Steuer- und Finanzverwaltungen gewährleistet.

Auf kommunaler Ebene zeigte sich sehr frühzeitig, daß die 1.800 kreisangehörigen Gemeinden in den ehemals 38 Landkreisen Brandenburgs in ihrer Verwaltungskraft völlig überfordert waren. Eine rasche kommunale Neuordnung war in Brandenburg wie in den anderen neuen Ländern erforderlich und wurde zügig angegangen. Beim Aufbau leistungsfähiger kommunaler Strukturen haben die aus den Gemeindefinanzierungsgesetzen finanzierten Organisationsberatungsstellen nordrhein-westfälischer Kommunen bei brandenburgischen Partnerstädten und -kreisen hilfreiche Unterstützung geleistet. Nach Abschluß der kommunalen Neugliederung sind in Brandenburg vier kreisfreie Städte und 14 Landkreise gebildet worden. Auf der Gemeindeebene ist von einer territorialen Gebietsreform ansonsten weitgehend abgesehen worden. Um eine höhere Effizienz vor allem bei den kleinen Gemeinden zu erreichen, ohne die gewachsenen Strukturen zerstören zu müssen, ist für die kleinen Gemeinden eine Ämterlösung eingeführt worden, die die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften vorsieht. Auch hier ist Brandenburg also dem nordrhein-westfälischen Vorbild bewußt im Hinblick auf die geringe Siedlungsdichte nicht gefolgt.

Der Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern nach 1990 geschah weitgehend durch Institutionentransfer. Behörden und Gerichte, Hochschulen und sonstige Einrichtungen wurden nach westdeutschem Muster in Ostdeutschland errichtet. Die ungeheure Aufgabe, sofort aus dem Stand die Verwaltungsinfrastruktur für den durch den Eini-

gungsvertrag pauschal in Kraft gesetzten Rechtsbestand des alten Teiles der Bundesrepublik zur Verfügung zu stellen, ließ weder Kraft noch Zeit für Reformen. Daraus folgt, daß mit der Konsolidierungsphase des Verwaltungsaufbaus zugleich erste Überlegungen der Funktionalreform und der Verwaltungsstrukturreform in Brandenburg angestellt wurden. Schon im Frühjahr 1991 hat der Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Dr. Jürgen Linde, bedauert, daß Modellüberlegungen für veränderte Verwaltungsstrukturen in den neuen Bundesländern fehlten. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt aus der retrospektiven Sicht des Jahres 1996 die verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der Universität Duisburg. Hier wird allerdings hervorgehoben, daß der förderalistische heterogene Umbauprozess in den neuen Ländern den Verwaltungsumbau erleichtert und beschleunigt hat und Aufbaualternativen durch die Muster verschiedener Länder sichtbar gemacht wurden. Es dürfte interessant sein, ob die auch in Brandenburg nach Abschluß der Aufbauphase in zeitlichem Abstand zu den westlichen Ländern anlaufende Modernisierung der Verwaltung sich an den Mustern der alten Länder orientiert oder ob dort eine eigenständige, andere Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung in Gang kommt.

2. Personelle Verwaltungshilfe

Die personelle Verwaltungshilfe des Landes Nordrhein-Westfalen in Brandenburg und in den anderen neuen Ländern erfüllte vor allem in der Anfangsphase zwei Funktionen. Da der Aufbau funktionierender Verwaltungen rasch erfolgen mußte, war es für die Verwaltungshelfer erforderlich, Arbeitsgeräte, Organisationspläne vergleichbarer Arbeitseinheiten und rechtliche Bestimmungen mit zu ihrer neuen Wirkungsstätte zu nehmen. Neben der Beratung beim Aufbau lag auf den Verwaltungshelfern in dieser Phase zugleich das Schwergewicht des Aufgabenvollzugs.

Personelle Verwaltungshilfe wurde von Beginn an in erster Linie durch Dienstreisen und durch zeitlich befristete Abordnungen geleistet. Die Richtlinien für die Entsendung von Bediensteten und ehemaligen Bediensteten des Landes Nordrhein-Westfalen in das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet vom 10. Januar 1991 regelten die näheren Einzelheiten. In diesen sogenannten Entsendungsrichtlinien waren auch Voraussetzungen und Höhe der pauschalierten monatlichen Aufwandsentschädigung und die Leistungen nach der Trennungentschädigungsverordnung geregelt. Beide Komponenten sollten den mit der Entsendung verbundenen Mehraufwand ausgleichen und zugleich einen Anreiz für eine Tätigkeit als Verwaltungshelfer bieten. Die Entsendungsrichtlinien sahen zugleich die Reaktivierung bereits im Ruhestand befindlicher Landesbediensteter für eine Tätigkeit als Verwaltungshelfer vor.

In seinen Entsendungsrichtlinien nahm das Land Nordrhein-Westfalen bereits weitgehend die Regelungen vorweg, die die Ministerpräsidentenkonferenz am 28. Februar 1991 als Grundlage für die damals bis Ende 1992 verabredete Verwaltungshilfe beschlossen. Im Verhältnis zum Partnerland Brandenburg ging das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Staatsvertrag über die Gewährung von Personalkostenzuschüssen vom 12./13. März 1991 über die Beschlußfassung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Februar 1991 hinaus. Der zum 31. Dezember 1994 ausgelaufene Staatsvertrag ermöglichte es dem Land Brandenburg durch die von Nordrhein-Westfalen gezahlten Personalkostenzuschüsse, qualifizierte Mitarbeiter aus dem gesamten alten Bundesgebiet einzustellen, weil die Differenz zwischen West- und Ostbesoldung von Nordrhein-Westfalen übernommen wurde. Dank dieser großzügigen Regelung konnte der Verwaltungsaufbau in Brandenburg wesentlich beschleunigt werden. Bei der Abrechnung der Personalkostenzuschüsse und bei der Vorprüfung und Vermittlung von Bewerbungen für eine Tä-

tigkeit in Brandenburg wirkte der Leiter der Verbindungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Landesregierung Brandenburg bis zum 31. März 1994 mit.

Aus der beigefügten Grafik ist ersichtlich, daß der Kulminationspunkt der abgeordneten Verwaltungshelferinnen und -helfer mit über 1.200 Abordnungen in die neuen Länder und mehr als 1.000 Abordnungen allein nach Brandenburg im Frühjahr 1992 erreicht war. Die Abordnungszahlen sind seitdem rückläufig. Das hängt u.a. auch damit zusammen, daß durch die Schaffung beamtenrechtlicher und haushaltsrechtlicher Voraussetzungen in den neuen Ländern die Zahl der Versetzungen nordrhein-westfälischer Bediensteter seit diesem Zeitpunkt kontinuierlich anstieg. Nach der jüngsten Statistik zum 15. April 1996 sind 345 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Nordrhein-Westfalen als Verwaltungshelfer abgeordnet und 752 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die neuen Länder versetzt.

Ein inhaltlicher Schwerpunkt der personellen Verwaltungshilfe lag von Beginn an in der Aus- und Weiterbildung brandenburgischen Personals. Verwaltungshilfe als Hilfe zur Selbsthilfe sollte das Land Brandenburg wie die anderen neuen Länder in die Lage versetzen, die Aufgaben so bald wie möglich mit eigenem Personal zu erfüllen. Bis zum Aufbau eigener Fachhochschulen und Studieneinrichtungen haben brandenburgische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechende Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen besucht und zum Teil dort ihre Prüfungen absolviert.

Die personelle Verwaltungshilfe hat die Ressorts der Landesregierung in den vergangenen Jahren in unterschiedlichem Maße belastet. Diese Differenzierung fand in der Summe der im jährlichen Haushalt in der Titelgruppe 79 ausgewiesenen Ersatzstellen ihren Ausdruck. Eindeutige Schwerpunkte der personellen Verwaltungshilfe lagen in den Bereichen der Polizei, der Steuer-

und Finanzverwaltung und der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Neben der Entsendung von Personal wurden vor allem in der Anfangsphase der Einigung zahlreiche Verwaltungsaufgaben des Landes Brandenburg in Nordrhein-Westfalen durch nordrhein-westfälische Bedienstete erledigt. Als Beispiel sei auf die Zahlbarmachung der Bezüge und die EDV-mäßige Aufbereitung des Landeshaushaltes ebenso verwiesen wie auf die Arbeit der Zentralen Verfahrensstelle beim Gewerbeaufsichtsamt Düsseldorf. Diese Zentrale Verfahrensstelle hat von Dezember 1990 bis Juni 1994 insgesamt mehr als 200 Stellungnahmen zu genehmigungsbedürftigen oder zulassungsbedürftigen Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 155 Mrd. DM abgegeben. Um die zu DDR-Zeiten völlig vernachlässigten Grundbuchakten aufzuarbeiten, wurde neben den Zuordnungen von Grundbuchrechtspflegern zu Partnerschaftsgerichten eine zentrale Gemeinsame Bearbeitungsstelle in einer ehemaligen Volkspolizeikaserne in Basdorf eingerichtet, in der zeitweilig bis zu 57 Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger zusammengefaßt waren.

Rückständige Vermessungs- und Grundbuchfortschreibungen waren neben den ungeklärten Eigentumsverhältnissen an den Grundstücken Haupthindernisse für dringend erforderliche Investitionen. Im Rahmen der Verwaltungshilfe konnte auf diese Rückstände nur in begrenztem Maße mit Abordnungen reagiert werden, weil die Aufgabenerledigung in Nordrhein-Westfalen nicht in Gefahr geraten durfte. Als intelligente und effektive Lösung hat sich im Bereich der Justiz und der Vermessungsverwaltung das Aktenversendemodell bewährt. Über 2.400 Vermessungsakten aus Brandenburg wurden auf diese Weise in Nordrhein-Westfalen geprüft und 1 Mrd. DM an Investitionen in Brandenburg beschleunigt. Rund 50.000 Grundbuchakten sind durch Aktenversendung in Nordrhein-Westfalen bearbeitet worden. Das dadurch beschleunigte Investitionsvolumen dürfte rund 13 Mrd. DM betragen.

Dem Charakter der personellen Verwaltungshilfe als Hilfe zur Selbsthilfe und der wachsenden Finanzkraft der neuen Länder entsprach es, daß sich die neuen Länder nach vorheriger Verständigung in der Ministerpräsidentenkonferenz über eine Verlängerung der Verwaltungshilfe bereiterklärten, sich ab 1. Januar 1993 mit mindestens einem Drittel an den Entsendungskosten zu beteiligen. Seit der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ab 1. Januar 1995 tragen die neuen Länder die Entsendungskosten in voller Höhe. Die Ministerpräsidentenkonferenz hatte am 30. Juli 1994 einen entsprechenden Beschluß gefaßt und gleichzeitig festgelegt, daß die Verwaltungshilfe der alten Länder für die neuen Länder zunächst bis Ende 1996 geleistet werden soll. Bereits am 26. April 1994 hatten sich die Landesregierungen von Brandenburg und Nordrhein-Westfalen darauf verständigt, das Abkommen über umfassende Zusammenarbeit zunächst bis zum Ende des Jahres 1996 zu verlängern, um den Aufbau zu konsolidieren und das bereits erreichte nicht zu gefährden.

Weit über 4.000 nordrhein-westfälische Verwaltungshelferinnen und -helfer waren seit 1990 zeitlich befristet beim Aufbau von Verwaltungen und Gerichten in Brandenburg eingesetzt. Gradmesser des Erfolgs der personellen Verwaltungshilfe war aus nordrhein-westfälischer Sicht stets die Einschätzung der brandenburgischen Landesregierung. Zwischenbilanzen der personellen Verwaltungshilfen wurden jeweils bei den in unregelmäßigen Zeitabständen stattfindenden gemeinsamen Kabinettsitzungen der Landesregierungen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen gezogen. Ministerpräsident Dr. Stolpe hat bei diesen und auch bei anderen Anlässen stets betont, daß die Hilfen des Landes Nordrhein-Westfalen beim Aufbau von Verwaltungen und Gerichten sein Land erheblich nach vorn gebracht hätten.

Aufschlußreich für die Beurteilung der Verwaltungshilfe

sind auch die Ergebnisse, der verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung der Gerhard-Mercator-Universität - Gesamthochschule Duisburg auf der Grundlage der Befragung von mehr 1.800 Verwaltungshelferinnen und -helfern. Danach stehen die Verwaltungshelfer dem Einiigungsprozeß und der Einrichtung der personellen Verwaltungshilfe ausdrücklich positiv gegenüber. Die Verwaltungshelfer ziehen eine überwiegend positive Bilanz ihrer Aufbauarbeit, wobei sie den Bedarf für die weitere Verwaltungshilfe im Zeitpunkt der Befragung im Jahre 1994 mit zwei bis drei Jahren angesetzt haben. Die Aussagen der Verwaltungshelfer verschweigen die Schwierigkeiten nicht, die es mitunter wegen der Unterschiede in den Fachkenntnissen, in den Lebenserfahrungen und in den Mentalitäten gegeben hat. Motiviert wurden die Verwaltungshelferinnen und -helfer für ihre Tätigkeit vor allem durch die Möglichkeit, etwas neues kennenzulernen und aus konventionellen Verwaltungsabläufen ausbrechen zu können. Die Verwaltungshelfertätigkeit wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als bereichernd für die eigene Persönlichkeitsentwicklung eingeschätzt. Bedauert wurde, daß die Tätigkeit als Verwaltungshelfer sich nicht generell nach der Rückkehr positiv auf die weitere berufliche Entwicklung auswirkte und daß es kaum eine Vorbereitung auf die Aufgabe in den neuen Ländern gab. Von beruflichen Vergünstigungen für die abgeleistete Zeit als Verwaltungshelfer hat die Landesregierung im Hinblick auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den Heimatbehörden Aufgaben der abwesenden Verwaltungshelfer mit übernehmen mußten, ausdrücklich abgesehen. Die unzureichende Vorbereitung der Verwaltungshelferinnen und -helfer auf ihre Aufgabe ist im Erfordernis der schnellen Aufbauarbeit begründet und hing mit der kurzfristigen Bereitstellung des Personals zusammen.

Entsprechend dem Aufbaustand in Brandenburg ist die personelle Verwaltungshilfe nur noch in wenigen Ausnahmebereichen erforderlich. In der gemeinsamen Kabinettsitzung am 28. November 1995 hat die Landesregierung Brandenburg noch einmal ausdrücklich für die auch im fünften Jahr der Partnerschaft in großem Umfang geleistete personelle Verwaltungshilfe gedankt. Im Bereich der Finanzverwaltung wurde für den weiteren Aufbau der Betriebsprüfungsdienste personelle Hilfe noch mindestens bis Ende 1998 für erforderlich gehalten. Auch für den Bereich der Justizverwaltung ist Brandenburg auf eine weitere Unterstützung aus Nordrhein-Westfalen durch Abordnung von Richtern, Staatsanwälten, Gerichtsvollziehern und Rechtspflegern angewiesen. Neben der offiziellen Verwaltungshilfe hat sich in erfreulichem Ausmaße ein Informationsaustausch bis hin zum gemeinsamen Erarbeiten von Arbeitszielen (z.B. im Bereich "Arbeitspsychologie") entwickelt, der für beide Länder Nutzen bringt.

3. Projekte aus dem Deutschlandprogramm

Ergänzend und begleitend zu den personellen Verwaltungshilfen hat das Land Nordrhein-Westfalen die Stärkung demokratischer, föderaler Strukturen und die Integration der neuen Länder in das vereinte Deutschland durch Projekte vor allem in Brandenburg und in der Region Leipzig gefördert. Die Projekte sollten beispielhaft oder punktuell wirken, die marktwirtschaftlichen Strukturen stärken und die Lebensverhältnisse der Menschen verbessern. Nach dem Soforthilfeprogramm des Jahres 1990, mit dem vor allem humanitäre Hilfen finanziert wurden, zielten die Projekte entsprechend den Erfordernissen der Nachwendezeit auf die Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen und auf die Unterstützung von Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen. Seit dem Sommer 1991 wurden die Mittel des Deutschlandprogramms auf Brandenburg konzentriert und die inve-

stiven Projekte mit der Landesregierung Brandenburg abgestimmt. So wurden Mittel des Landes Nordrhein-Westfalen in Brandenburg eingesetzt, um erhaltenswerte Gebäude baulich zu sanieren und einer neuen Nutzung im Bereich der Kultur, des Umweltschutzes oder der Altenpflege zuzuführen. Ein besonderer Schwerpunkt der Projektarbeit war das zwischen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen verabredete Programm zur Sanierung bestehender Jugendeinrichtungen. Durch gemeinschaftliche Finanzierung beider Länder konnten Jugendzentren in Belzig, Wittenberge, Eberswalde-Finow, Teltow und Brandenburg saniert und modernisiert werden. Ein weiterer Schwerpunkt der Projektförderung aus dem Deutschlandprogramm waren deutsch-deutsche Begegnungsveranstaltungen in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen. Für die Projekte aus dem Deutschlandprogramm sind zwischen 1991 und 1995 insgesamt mehr als 13 Mio. DM aufgewendet worden.

Die Projekte aus dem Deutschlandprogramm haben zur Integration der neuen Länder in das vereinte Deutschland beigetragen und das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Nordrhein-Westfalen und Brandenburg nachhaltig gestärkt. Die zahlreichen Begegnungsveranstaltungen haben Menschen mit unterschiedlichen Lebenserfahrungen zusammengeführt und durch das wechselseitige Kennenlernen der Lebensumstände des jeweils anderen zu einer Verbesserung des Verhältnisses der Deutschen aus Ost und West beigetragen. Die investiv angelegten Projekte haben die Lebensumstände in der örtlichen Gemeinschaft verbessert. Sie sind als Zeichen der Solidarität Nordrhein-Westfalens mit Brandenburg und den anderen neuen Ländern dankbar angenommen worden. Es war sicherlich richtig, die auf den Verwaltungsaufbau ausgerichtete personelle Verwaltungshilfe um sichtbare und für die Menschen wahrnehmbare Projekte zu ergänzen.

IV. Zusammenfassung und Ausblick:

Im Rahmen der Verwaltungshilfe der alten für die neuen Länder haben sich neue Formen des kooperativen Föderalismus innerhalb der Struktur der Bundesrepublik entwickelt. Besonders augenfällig wird diese neue Form der Zusammenarbeit der Länder am Beispiel des Abkommens zwischen der Regierung des Landes Brandenburg und der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen über umfassende Zusammenarbeit und den darauf aufbauenden sechzehn Verwaltungsvereinbarungen, die die Ressorts beider Landesregierungen für die verschiedenen Politikbereiche miteinander abgeschlossen haben. Auch die gemeinsamen Kabinettsitzungen beider Landesregierungen, bei denen nicht nur Fragen der Verwaltungshilfe, sondern auch gemeinsam politisch berührende Themen erörtert und Projekte der grenzüberschreitenden und internationalen Zusammenarbeit verabredet wurden, sind dafür ein Beleg. Einschränkend muß allerdings hinzugefügt werden, daß die enge Partnerschaft zwischen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen nicht Selbstzweck ist, sondern durch die zeitlich rasche Abfolge des Einigungsprozesses und durch die umfassende Übertragung des Rechtssystems der alten Bundesrepublik auf die neuen Länder erforderlich war.

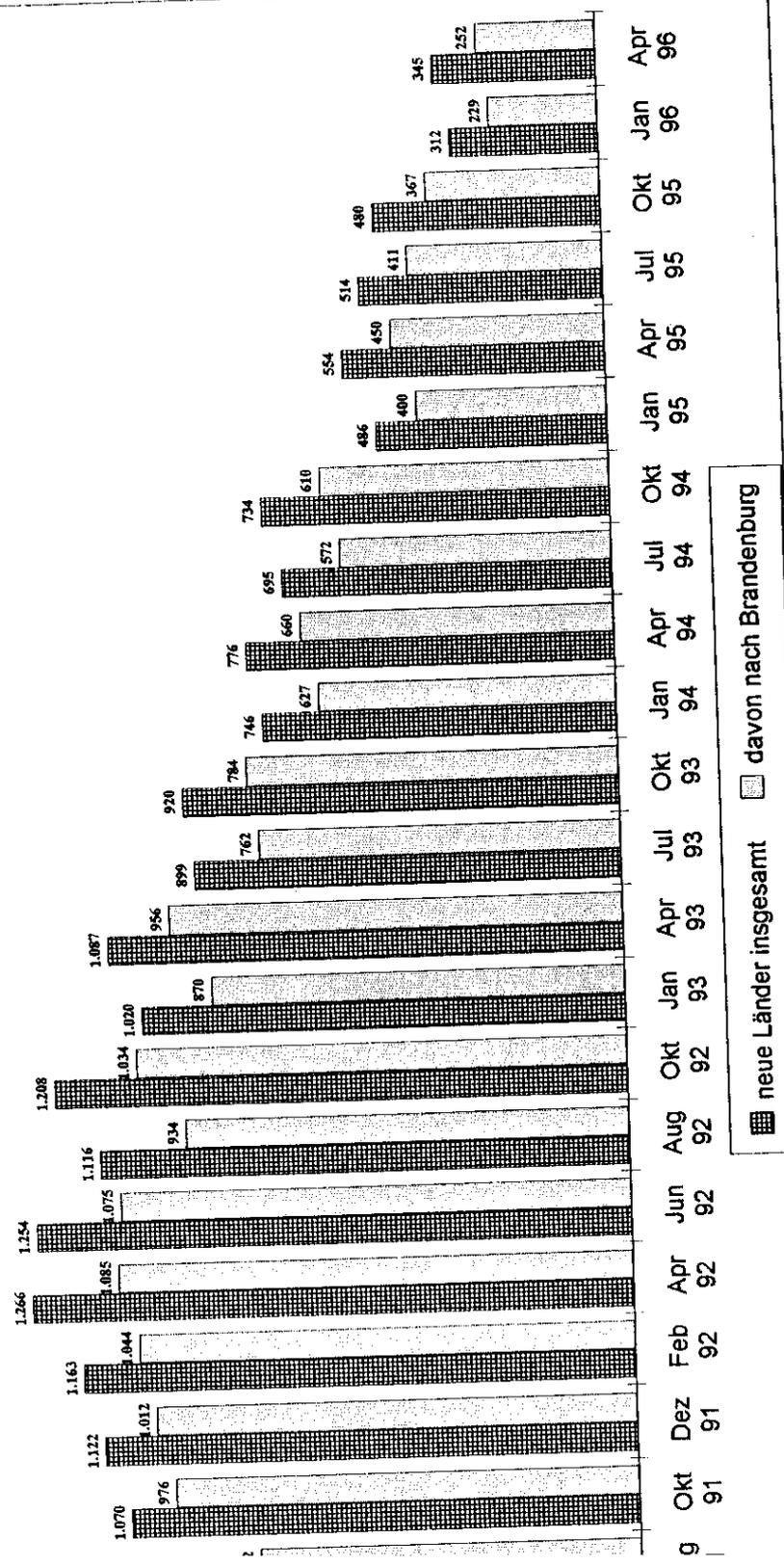
Der Aufbau von Verwaltungen und Gerichten in Brandenburg konnte sehr rasch durchgeführt werden. Die Verwaltungshilfe aus Nordrhein-Westfalen hat den Aufbauprozess wesentlich beschleunigt. Es hat sich bestätigt, daß funktionierende Verwaltungen unabdingbare Voraussetzung für Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur, für private Investitionen und für wirtschaftliches Wachstum sind. Daß in den neuen Ländern innerhalb kürzester Zeit die Verwaltung so funktionierte, wie sie in den alten Ländern in mehr als vierzig Jahren gewachsen war, muß im Nachhinein schon erstaunen. Fehler und Irrtümer konnten dabei nicht immer vermieden werden. Nach der Zeit des Aufbaus folgt auch in Brandenburg die Zeit der Aufgabenüberprüfung.

Es kann nur darüber spekuliert werden, inwieweit die föderal angelegten Hilfen für die neuen Länder und die damit verbundene enge Zusammenarbeit von Menschen aus Ost und West die Gestaltung der inneren Einheit Deutschlands beeinflusst, Vorurteile bestärkt oder ausgeräumt haben. Eine sichere Beurteilung lassen die subjektiven Eindrücke, die von Verwaltungshelferinnen und -helfern geschildert werden, nicht zu.

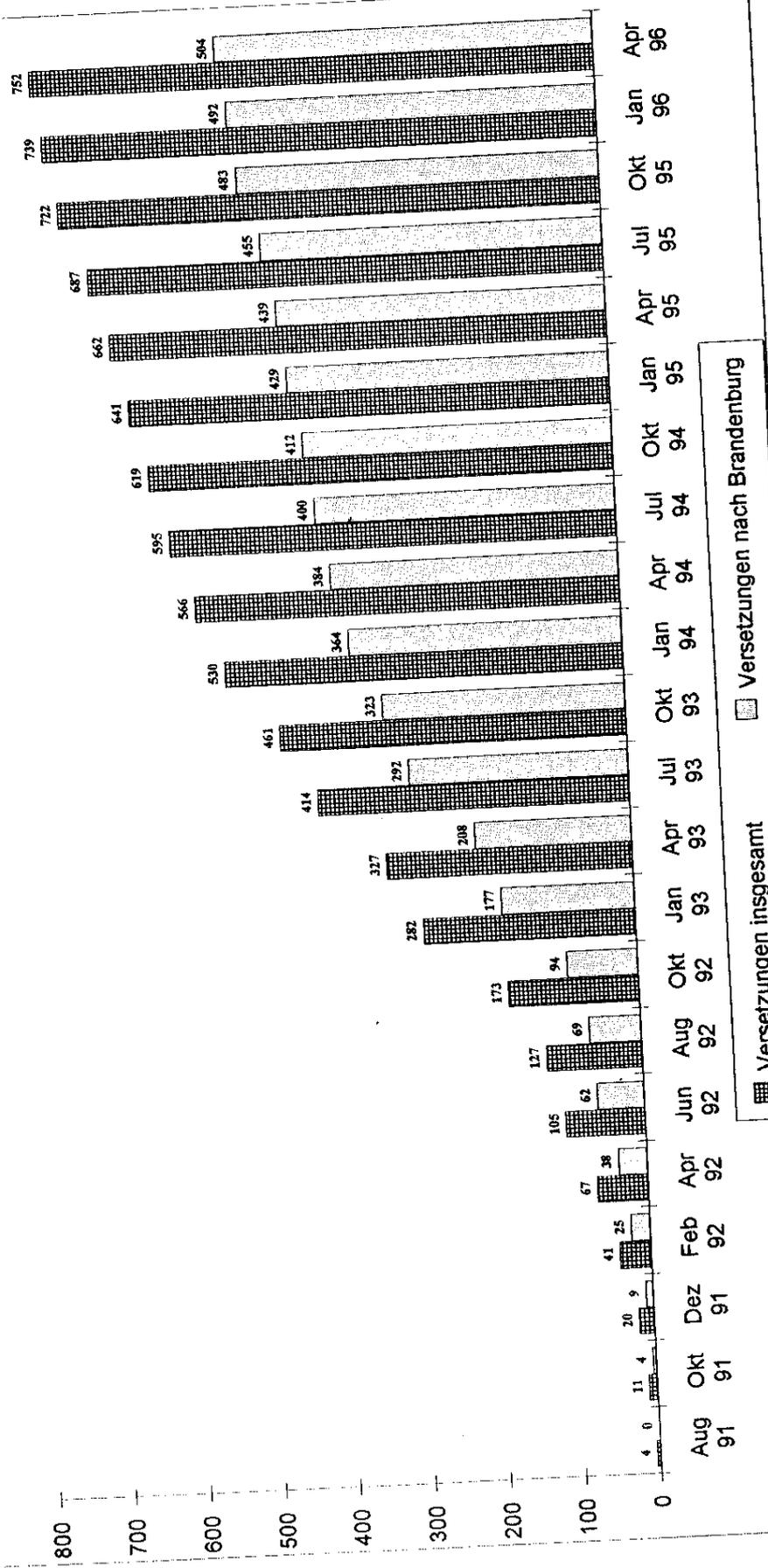
Die besondere Verbundenheit der Länder Brandenburg und Berlin hat Nordrhein-Westfalen ausdrücklich respektiert und wird dies auch weiterhin tun, unabhängig von der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger beider Länder am 5. Mai 1996. Das Rahmenabkommen über umfassende Zusammenarbeit zwischen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ist am 26. April 1994 zunächst bis zum 31. Dezember 1996 verlängert worden. Nach den in der gemeinsamen Kabinettsitzung am 28. November 1995 von Brandenburger Seite geäußerten Vorstellungen ist dort in speziellen Bereichen der Verwaltung - und das gilt zumindest für die Steuerverwaltung und die Justiz - noch mindestens bis 1998 Verwaltungshilfe aus Nordrhein-Westfalen erwünscht und erforderlich. In der zweiten Hälfte des Jahres 1996 sollten sich beide Landesregierungen darauf verständigen können, das Rahmenabkommen erneut für einen mittelfristigen Zeitraum zu verlängern.

Rüdiger Frohn

Entwicklung der Entsendungen in die neuen Länder



Entwicklung der Versetzungen in die neuen Länder



Entwicklung der Entsendungen und Versetzungen nach Brandenburg

