

# DIE NEUE

# Verwaltung

I S S N 0 9 4 0 - 9 5 7 2

BIBLIOTHEK  
des Innenministeriums  
Nordrhein-Westfalen

D N V

NR.1/1993 JANUAR/FEBRUAR

Zeitschrift für die Praxis der Länder- und  
Kommunalverwaltungen Brandenburg, Mecklenburg-  
Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen



## I N H A L T

### SEITE

- 4 Interview mit dem Innenminister des Landes  
Mecklenburg-Vorpommern, Lothar Kupfer
- 6 *Gert Hoffmann*  
Die Bezirksregierung Dessau – Aufbau und Arbeit einer  
Mittelbehörde in Sachsen-Anhalt
- 11 *Im Wortlaut*  
Beschluß des Deutschen Städtetages
- 12 *Hans-Jürgen von der Heide*  
Die Aktuelle Seite
- 14 *Friedrich Halstenberg*  
Anmerkungen zum Aufbau der staatlichen Verwaltung  
in den neuen Bundesländern
- 16 *Wolfgang Kleinschmidt*  
Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung "Cottbus 2000" –  
Konzepte und Probleme einer Großstadt
- 18 *Christian Hanisch*  
Für direkte Wahl der Bürgermeister und Landräte
- 21 *Christian Krekel*  
Kommunalförderung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau
- 23 *Hans-Gerd Pracht*  
Schlaglichter
- 26 *Joachim Vallmuth*  
Qualifizierungsprogramm für den öffentlichen Dienst
- 29 Meldungen
- 30 *Frank Geisler*  
Die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes  
Mecklenburg-Vorpommern – ein Zentrum der Aus- und Fortbildung
- 32 *Rolf Steding*  
EG-Agrarrecht auch für Landwirtschaft im Beitrittsgebiet  
richtungweisend
- 34 Rezensionen

W A L H A L L A

# Anmerkungen zum Aufbau der staatlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern

Prof. Dr. Friedrich Halstenberg, Staatsminister o. D., Düsseldorf

**Durch das von der Volkskammer erlassene Gesetz vom 22. Juli 1990 zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz) wurden die neuen Bundesländer geschaffen. In den anderthalb Jahren eigener Gesetzgebungshoheit haben sie das Grundgerüst ihrer staatlichen Verwaltung soweit hergestellt, daß die administrativen Strukturen festgefügt sind. Sie folgen mit unerheblichen Abweichungen dem jeweils gewählten Muster alter Bundesländer.**

Ob die Chance und der Anlaß bestanden, den gelegentlich erhobenen Anspruch zu verfolgen, in wesentlichen Fragen andere, neue Wege zu beschreiten, kann dahingestellt bleiben. Vorrang vor allen anderen Überlegungen verlangte die rasche Herstellung der administrativen Handlungsfähigkeit der Länder. Dieses Ziel, Handlungsfähigkeit herzustellen, ist im großen und ganzen verwirklicht worden.

Die demgegenüber öffentlich häufiger gerügten Behinderungen der angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung, in Sonderheit Investitionerschwernisse, haben ihre Ursache kaum im Verwaltungsaufbau; verantwortlich ist in erster Linie, daß es nicht möglich war, die offensichtlichen Mängel der einigungsvertraglichen Eigentumsregelungen zu beheben. Diese sind im übrigen so kompliziert, daß sie nur von wenigen Spezialisten beherrscht werden.

## Entschlackung des Verwaltungsrechts

Auch ist inzwischen Allgemeingut, daß das westdeutsche Verwaltungs- und Verfahrensrecht in seiner anspruchsvollen Verfeinerung nur bedingt geeignet ist, schnelle und einigermäßen sachgerechte Entscheidungen zuzulassen, zumal durch weitgehend noch in der Ausbildung befindliche, jedenfalls unerfahrene Mitarbeiter der Verwaltung. Die natürlich als solche unentbehrliche westdeutsche Fachverwaltungshilfe kann hier auch kontraproduktiv wirken, wenn sie die Maßstäbe vorbildlich schärfen und die lupenreine Kopie ihres Ursprungs zei-

gen will. Das westdeutsche „Wohlfahrtsverwaltungsrecht“ muß entschlackt, entfeinert werden, jedenfalls für die neuen Länder, vermutlich sogar auch für die alten Länder, für diese gewiß weniger dringlich. Die Forderung nach dringlicher Rechtsvereinfachung verlaudet auch aus den zuständigen Instanzen; doch sind hinreichend konkretisierte Vorlagen bislang nicht bekannt geworden. Sie sind dringlich.

Das in der historischen Ausgangslage aktuelle Problem des richtigen Zuschnitts der neuen Länder ist heute nur noch in Gestalt der strategischen Frage von Belang, wie sich die Entscheidung für die fünf (zu) kleinen Länder auf die langfristig doch unabweisbare Länderneuordnung auswirken wird. Ob die Länderbildung im Beitrittsgebiet so dringlich war, daß keine Zeit für eine Grundsatzentscheidung zur Verfügung gestanden hätte, die als Modell und Anstoß für die Neuordnung der alten Länder hätte dienen können, ist eher zu verneinen. Mag man dieses Urteil für die anderen neuen Länder bestreiten; für die Großregion Berlin wäre der zukunftsorientierte Zuschnitt der gesamten Großregion als ein Land bestimmt die bessere, wenn nicht die allein richtige Lösung gewesen.

## Probleme der Länderneuordnung

Diese Entscheidung hätte 1990 nur einen Bruchteil des politischen Aufwandes gekostet, von dem man heute erst einen blassen Schimmer erahnen kann. Es ist kaum ein Fehlschluß, daß auch hier die Verfestigung vor allem der in den Mandats- und Amtsinhabern dargestellten politischen Strukturen das schwerste Hindernis für die Neuordnung bleiben wird – wie bei den im alten Bundesgebiet fehlgeschlagenen Versuchen.

Daß die Frage Berlin-Brandenburg bei den Vertragsverhandlungen auf der Tagesordnung stand, zeigt die einschlägige Vertragsvorschrift, die sich schließlich auf eine nur formal befristete und inzwischen abgelaufene Erleichterung des Zusammenschlusses beschränkt, politisch aber nichts bewirkt. Das einzige Gewicht, welches die Bundespolitik zum Zusammenschluß beitragen kann, ist die einstweilige Gewährleistung der bisherigen Bundeshilfen für Berlin. Ein solches Zeichen würde überzeugender als andere belegen, wie ernst es dem Bunde mit einer Länderneuordnung, jedenfalls in deren dringendstem Falle, Berlin, ist.

Wenn auch eine Länderneuordnung erst längerfristig erwartet werden kann, ist dennoch auch aus diesem Aspekt eine weitgehende Harmonisierung der Verwaltung in den neuen Bundesländern erstrebenswert. Man darf allerdings erleichtert feststellen, daß ernsthaft neue Hürden durch die inzwischen bewirkten Fortschritte im Verwaltungsaufbau nicht aufgerichtet worden sind. Ein Vorbehalt gilt – natürlich – für die substantiellen Unterschiede des Verwaltungsaufbaus im Vergleich zwischen Berlin und Brandenburg:

Hier Identität von Staat und Stadt mit nur gering ausgeprägter bezirks- oder ortskommunaler Selbstverwaltung, die hier übrigens auch durch das Grundgesetz nicht garantiert ist; dort scharfe Trennung zwischen der staatlichen Ebene einerseits und der Kreis- und Ortsebene andererseits mit voll ausgebauter und verfassungsrechtlich gewährleisteter Selbstverwaltung.

Fachlich und politisch überzeugende Modelle, wie diese Strukturdifferenzen für den Fall des Zusammenschlusses oder diesen vorbereitend überbrückt werden könnten, sind nicht bekanntgeworden, auch kaum zu finden, solange Berlin auf seiner Sonderstellung besteht. Diese wird mit einer auch nur annähernd zu harmonisierenden Einheitsstruktur des neuen Landes nicht zu vereinbaren sein.

## Sonderbehörden mit Ressortpolitik

Das in allen neuen Ländern erklärte organisationspolitische Ziel, Sonderbehörden nur im fachlich unausweichlichen Maße zuzulassen, wurde bisher nicht sehr eindrucksvoll realisiert. Sonderbehörden wurden in großem Maße eingerichtet. Die zunächst stärkere Ausbildung von Sonderbehörden lag gewiß im Interesse rascher fachlicher Leistungsfähigkeit. Zweifellos haben auch auf eigene Instanzenzüge pochende Ressortinteressen eine nicht geringe Rolle gespielt.

Neuerdings wird erklärt, nach Durchführung der Kreisreformen solle erneut ein Anlauf zur Stärkung der allgemeinen inneren Verwaltung unternommen werden durch die Übertragung (weiterer) staatlicher Aufgaben auf die dann erachtete kreiskommunale Ebene. Zugleich soll das Ziel oder Einräumigkeit der Gleichräumigkeit der Verwaltung zum Tragen kommen. Beide Bemühungen verdienen Erfolg.

Im Gegensatz zu den vorrangigen Zielsetzungen der Parlamente und der

Regierungschefs hat sich die Ressortgrenzen überschreitende Sicherung der Zusammenarbeit unterschiedlich entwickelt. Auf Unabhängigkeit und Abschottung gerichtete Ressortpolitik hat sich, am Muster der alten Länder orientiert, weitgehend durchgesetzt, nicht nur auf der Ministerialebene, sondern auch durch die Schaffung eigenen Unterbaus.

### Zur staatlichen Mittelinstanz

Das im Blick auf überfachliche Kooperation und Bündelung wichtige Instrument der staatlichen Mittelinstanz ist nur in zwei Ländern aktiviert, in den anderen strikt abgelehnt worden.

Von der Bevölkerungszahl der Länder (und der Bezirke) mag nach den Maßstäben der alten Länder die Mittelinstanz in den neuen Ländern zweifelhaft erscheinen; anders nach den Maßstäben der großen Flächen. Stärker als die Gegengründe wiegt der materielle Koordinations- und Bündelungsbedarf, besonders bei dem steigenden Gewicht der Investitionen.

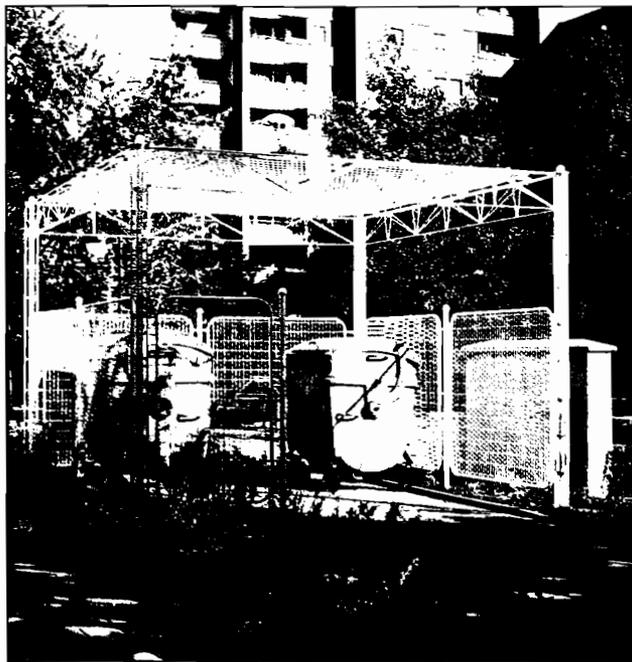
Politisch verbünden sich Ressorts mit den Kreisen gegen die Mittelinstanz, die Ressorts wegen vermeintlichen Machtverlustes, die Kreise wegen der Besorgnis des erschwerten Kontaktes zur landespolitischen Ebene.

Beides greift nicht. Auch nach den Kommunalreformen bleibt die Anzahl der (zu kleinen) Gemeinden und -verbände so groß, daß ein handwerklich solider Verwaltungskontakt zwischen der Landesregierung und den Gemeinden kaum zustande kommen kann. Und auch nach den Kreisreformen haben die neuen Kreise kaum die Verwaltungskraft zur Betreuung ihrer Gemeinden und, was nicht gern gehört wird, zur Ausübung einer qualifizierten Kommunalaufsicht.

In den neuen Ländern, die sich gegen die staatliche Mittelinstanz entschieden haben, erscheint eine Überprüfung angeraten, auch mit der Erfahrung, inwieweit es dann gelungen sein wird, die sachlich notwendige Kooperation der Kräfte und die Bündelung der Mittel zumindest auf der Ministerialebene zu bewirken.

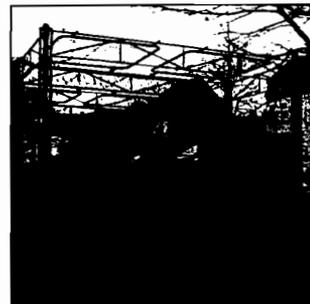
Anlaß zur Überprüfung werden nach gebührender Erfahrungs- und Beobachtungszeit auch die regionalen Aufbaustäbe geben, die überwiegend positiv beurteilt werden. Sie berühren nicht nur entfernt die Problematik der staatlichen Mittelinstanz und müssen auch im Zusammenhang mit der Regionalplanung gesehen werden. Diese für die Landesentwicklung ebenso wie für die kommunale Bauleitplanung gleich wichtige Aufgabe ist noch nicht in allen Ländern gesetzlich geregelt. Sie bedarf dringlich der Förderung, wenn nicht die auf diesem Gebiet gesammelten schlechten Erfahrungen der westdeutschen Aufbauperiode sehenden Auges hingenommen werden sollen.

## WERTSTOFFSAMMELPLÄTZE



Begrünung mit dem Rank- und Gestaltungssystem Vier Jahreszeiten. Sichtschutz aus Palisaden und Stelen aus dem Exterieur Planungsprogramm. Lärm- und Geruchsschutz durch Container-Boxen.

Natürlich PAUL WOLFF<sup>®</sup>



# PAUL WOLFF<sup>®</sup>

PAUL WOLFF GmbH & Co. KG · Monschauer Straße 22  
Postfach 60 12 40 · 4050 Mönchengladbach 1  
Telefon (0 21 61) 9 30-3 · Telefax (0 21 61) 93 05 99