
Michael W. Bauer, Jörg Bogumil, Christoph Knill,
Falk Ebinger, Sandra Krapf, Kristin Reißig

Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz

**Gutachten im Auftrag des
Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
Endbericht
Version vom 23.8.06**

<http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/>

<http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill/>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
1.1	Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern	6
1.2	Untersuchungsauftrag und empirisches Vorgehen	8
2	Baden-Württemberg	12
2.1	Reformen im Bereich der Umweltverwaltung	12
2.1.1	Reformhintergründe und Reformprozess	12
2.1.2	Administrative Ressourcen	14
2.1.3	Administrative Strukturen und Verfahren	17
2.2	Auswirkungen in den Untersuchungsbereichen	20
2.2.1	Immissionsschutz	20
2.2.2	Gewässerschutz	25
2.2.3	Naturschutz	30
2.2.4	LUBW und TA-Akademie	40
2.3	Bewertung	42
3	Bayern	45
3.1	Reformen im Bereich der Umweltverwaltung	45
3.1.1	Reformhintergründe und Reformprozess	49
3.1.2	Administrative Ressourcen	51
3.1.3	Administrative Strukturen und Verfahren	54
3.2	Auswirkungen in den Untersuchungsbereichen	55
3.2.1	Immissionsschutz	55
3.2.2	Gewässerschutz	59
3.2.3	Naturschutz	63
3.3	Bewertung	67
4	Niedersachsen	69
4.1	Reformen im Bereich der Umweltverwaltung	72
4.1.1	Reformhintergründe und Reformprozess	72
4.1.2	Administrative Ressourcen	74
4.1.3	Administrative Strukturen und Verfahren	78
4.2	Auswirkungen in den Untersuchungsbereichen	88
4.2.1	Immissionsschutz	88
4.2.2	Gewässerschutz/Wasserwirtschaft	93
4.2.3	Naturschutz	95
4.3	Bewertung	103
5	Nordrhein-Westfalen	109
5.1	Politische Rahmenbedingungen und Zielsetzungen des Reformprozesses	109
5.2	Der Status Quo der Nordrhein-Westfälischen Umweltverwaltung	111
5.2.1	Administrative Ressourcen	111
5.2.2	Administrative Strukturen	115
5.3	Bewertung der Funktionalität der Umweltverwaltung in NRW	120

5.3.1	Übergreifende Problemlagen	120
5.3.2	Immissionsschutz	126
5.3.3	Gewässerschutz	128
5.3.4	Naturschutz	129
5.4	Reformmodelle	132
5.4.1	Modell 1	136
5.4.2	Modell 2a – Konzentrierte Dreistufigkeit	137
5.4.3	Modell 2b – das “MUNLV-Konzept“	139
5.4.4	Kompromissmodell	141
5.5	Zusammenfassung	142
6	Sachsen	144
6.1	Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen	144
6.1.1	Organisation und Ausstattung der Umweltverwaltung	145
6.1.2	Verfahrens- und Gesetzesänderungen	147
6.1.3	Personelle und finanzielle Entwicklung	147
6.2	Aktueller Stand der Umweltverwaltung in Sachsen	150
6.2.1	Eingliederung der Stufä	150
6.2.2	Immissionsschutz	150
6.2.3	Gewässerschutz	151
6.2.4	Naturschutz	152
6.3	Die geplante Verwaltungsreform in Sachsen	153
6.4	Zusammenfassung	154
7	Entwicklungen in den anderen Bundesländern	156
7.1	Berlin	156
7.1.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	156
7.1.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	156
7.2	Bremen	160
7.2.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	160
7.2.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	160
7.3	Brandenburg	163
7.3.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	163
7.3.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	165
7.4	Hamburg	171
7.4.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	171
7.4.2	Struktur der Umweltverwaltung	172
7.5	Hessen	175
7.5.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	175
7.5.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	176
7.6	Mecklenburg-Vorpommern	181
7.6.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	181
7.6.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	184
7.7	Rheinland-Pfalz	192
7.7.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	192
7.7.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	192

7.8	Saarland	197
7.8.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	197
7.8.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	197
7.9	Sachsen-Anhalt	202
7.9.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	202
7.9.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	203
7.10	Schleswig-Holstein	209
7.10.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	209
7.10.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	211
7.11	Thüringen	224
7.11.1	Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung	224
7.11.2	Struktur und Reform der Umweltverwaltung	225
8	Analyse: Hintergründe, Konstellationen und Folgen der Reform der Umweltverwaltung	230
8.1	Reformhintergründe und Motive	230
8.2	Reformumsetzung	233
8.3	Einordnung der Reformkonstellationen	235
8.3.1	Funktionale Bündelung – horizontale Aufgabenkonsolidierung in integrierte Sonderbehörden	236
8.3.2	Aufgabenkonsolidierung in der allgemeinen Verwaltung – konzentrierte Dreistufigkeit sowie „echte“ und „unechte“ Zweistufigkeit	237
8.3.3	Kommunalisierung – Dezentralisierung von Kompetenzen und Personal aus der landesstaatlichen Verwaltung in die Kommunen	237
8.4	Mögliche Auswirkungen der Reformen	239
8.4.1	Personaleinsatz	239
8.4.2	Loyalitätskonflikte und Einfluss fachfremder Faktoren	240
8.4.3	Umfang der Aufgabenwahrnehmung	240
8.4.4	Qualität der Aufgabenwahrnehmung	242
8.4.5	Stellenwert des Umweltschutzes gegenüber anderen Belangen	242
8.5	Ausblick: Auswirkungen der Reformen auf die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik	243
9	Gestaltungsvorschläge zur Optimierung der Umweltverwaltung	246
9.1	Grundsätze der Verwaltungsorganisation im Bundesstaat	247
9.2	Handlungsoptionen	249
9.2.1	Rahmenbedingungen der aktuellen Modernisierungsbemühungen	249
9.2.2	Konsequenzen für die Sicherung der umweltpolitischen Handlungsfähigkeit	251
	Abkürzungsverzeichnis	254
	Tabellenverzeichnis	258
	Abbildungsverzeichnis	260
	Literaturverzeichnis	262
	Glossar	285
	Anlagen	291

Anlage 1: Interviews: Gesprächspartner nach Institutionen	291
Anlage 2: Quantitative Befragung: Fragebogen	293
Anlage 3: Quantitative Befragung: Ergebnisübersicht	293
Anlage 4: Anmerkungen zur Analyse der Haushaltspläne der Länder	294

1 Einleitung

Die Umweltverwaltungen der deutschen Länder und des Bundes sind in einem strukturellen wie verfahrensorganisatorischen Wandel begriffen. Dieser Wandel scheint in jüngster Zeit durch verschiedene Modernisierungsinitiativen an Dynamik weiter zu gewinnen. Restrukturierung, Optimierung, Umbau und Abbau stehen allenthalben auf der Tagesordnung der öffentlichen Verwaltung nicht nur, aber insbesondere im Bereich der Umweltpolitik. Gleichzeitig wachsen die Ansprüche an einen effizienten Umweltschutz durch Bürger, Unternehmen und nicht zuletzt durch die Vorgaben der Europäischen Union. Da der öffentliche Dienst insgesamt unter hohem Konsolidierungsdruck steht, erstaunt es nicht, dass diese für die Umweltverwaltung zum Teil einschneidenden Veränderungen bislang weder in einer breiteren Öffentlichkeit noch bei professionellen Analysten aus Wissenschaft und Verbänden hinreichend diskutiert worden sind.

Angesichts der jüngsten Veränderungen und einem sich wandelnden Aufgabenprofil bietet die vorliegende Studie eine empirisch fundierte Grundlage für die zu führende Diskussion. Seit dem Erscheinen der 1978 vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen herausgegebenen Untersuchung „Vollzugsprobleme der Umweltpolitik“ (Mayntz et al. 1978), ist diese Studie aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive der wohl umfangreichste Versuch, die Vielfalt der beobachtbaren Verwaltungsreformen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erfassen, zu durchleuchten und Erklärungsfaktoren zu isolieren. Die Studie stellt sich dabei insbesondere die Frage, welche Auswirkungen die angestoßenen Modernisierungsprozesse auf die Problemlösungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Umweltpolitik haben.

1.1 Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern

In den 1990er Jahren war die allgemeine nationale und internationale Diskussion um Verwaltungsreformen vor allem durch das „Paradigma“ des New Public Managements geprägt (vgl. Naschold/Bogumil 2000; Jann u.a. 2004). Konkrete Reforminitiativen sind in Deutschland in dieser Zeit vor allem auf der kommunalen Ebene im Bereich von Binnenmodernisierungsmaßnahmen zu beobachten. Die Aktivitäten der zweiten zentralen Verwaltungsebene, der Länder, können in diesem Bereich, eher als zurückhaltend interpretiert werden (vgl. Reichard 2004). Zu Beginn des 21. Jahrhunderts beginnt in den Bundesländern aber - von vielen Beobachtern relativ unerwartet - eine verstärkte Diskussion über ihre Verwaltungsstrukturen und die Verwaltungsverfahren. Unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung stellen sich alle Länder verstärkt der schon lange von der Verwaltungswissenschaft eingeforderten Aufgabe, zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu kommen, das heißt

- Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen abzubauen,
- Kommunalisierungspotentiale auszuschöpfen
- dort, wo möglich, Aufgaben zu privatisieren und
- die Verfahrenswege und Verfahrenszeiten kunden- und bürgerorientierter zu gestalten.

Diese Diskussion um die Reform der Verwaltungsstrukturen und –verfahren in den Ländern hat eine lange Tradition, denn seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Diskussionen, Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren, zu straffen und effizienter zu gestalten, allerdings selten mit durchgreifendem Erfolg. Neu sind nun die Intensität und das Ausmaß der praktischen Reformmaßnahmen. Alle Bundesländer haben – wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten – in den vergangenen Jahren weit reichende Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen eingeleitet. Grob lassen sich folgende *allgemeine* Reformpfade unterscheiden:

a) Staatliche und kommunale Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit

Kennzeichen der zweistufigen Konzentration ist es, dass es keine allgemeine Mittelinstanz mehr gibt (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern) oder sie abgeschafft wird (Niedersachsen im Jahr 2005). Es wird versucht, die dadurch in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Reduzierung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise (als Auftragsangelegenheit oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) verlagert werden. Die kommunale Konzentration ist in Mecklenburg-Vorpommern und Saarland am fortgeschrittensten.

b) Staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit

Dieses grundsätzliche Modell wird vertreten von Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz. Hier gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgabenwahrnehmung noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Grob lassen sich wiederum drei Typen unterscheiden:

- der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen
- der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland Pfalz
- der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen.

Ausgehend von diesem dreistufigen Aufbau wird in der Regel eine Fokussierung der Mittelinstanzen versucht, indem diese einer Aufgabenkritik unterzogen, entbehrliche Aufgaben teils privatisiert, teils an Kreise und Kommunen abgegeben werden, sie z.T. funktional neu ausgerichtet oder durch die Integration von unteren und oberen Sonderbehörden in ihrer Aufgabenwahrnehmung sogar gestärkt werden (Baden-Württemberg).

Bisherige Erkenntnisse zeigen, dass die Reformpolitiken der jeweiligen Landesregierungen sich kaum einer klaren Parteipolitik im ideologischen Sinne zuordnen lässt, orientieren sich doch Landesregierungen gleicher Couleur oft an sehr unterschiedlichen Reformmodellen (vgl. z.B. die diametral entgegen gesetzten Reformvorschläge der CDU in Niedersachsen und der CDU in Baden-Württemberg). Im Mittelpunkt stehen natürlich überall Versuche der Effizienzsteigerung angesichts der Haushaltsnöte. Relevante Erklärungsfaktoren der unterschiedlichen Reformkonzepte scheinen jedoch eher

die Konstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien und die Person des Ministerpräsidenten zu sein (vgl. Bogumil/Ebinger 2005).

Bezüglich der Wirkungen dieser Reformwelle gibt es bisher nur wenige empirische Untersuchungen und zusammenfassende Überblicke jenseits der Selbstdarstellungen der Landesregierungen (vgl. Bogumil u.a. 2004, Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Brenzki 2004; Hesse/Götz 2003; 2004; Reichard 2004 sowie diverse Hesse-Gutachten zu den einzelnen Bundesländern, die allerdings stärker auf der konzeptionellen Diskussionsebene zu verorten sind), was angesichts des sehr differenzierten und komplexen Verwaltungsaufbaus in den 16 Bundesländern, die aus großen und kleinen Flächenländer sowie Stadtstaaten mit sehr unterschiedlich ausgestalteten kommunalen Ebenen verfügen, nicht verwunderlich ist.

In diesem Gutachten wird nun unseres Erachtens *erstmalig versucht die Wirkungen von Verwaltungsstrukturreformen in allen 16 Bundesländern am Beispiel eines konkreten Politikfeldes, dem Umweltschutz*, empirisch zu untersuchen, wenngleich es aufgrund der Zeitnähe der Reformmaßnahmen hier nur zu ersten Einschätzungen kommen kann. Die Umweltverwaltung, so die Ausgangsthese, ist in besonderem Maße von den Verwaltungsstrukturreformen betroffen. Zahlreiche Indizien legen es nahe, dass die unterschiedlichen Strategien im Bereich der Verwaltungsstrukturreform einen wesentlichen Wandel der umweltpolitischen Problemlösungsfähigkeit herbeiführen könnten.

1.2 Untersuchungsauftrag und empirisches Vorgehen

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat die Autoren im September 2005 mit der Erstellung eines Gutachten zum Thema „Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz“ beauftragt. Ziel des Gutachtens sollte es sein, einen Überblick über das Ausmaß der verwaltungspolitischen Modernisierungsmaßnahmen im Bereich des Umweltschutzes zu erstellen und insbesondere Hinweise auf mögliche Auswirkungen dieser Modernisierungsmaßnahmen auf die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit nachzugehen. Dabei sollten die Umweltschutzbereiche – *immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung, Gewässerschutz und Naturschutz*¹ – im Mittelpunkt der Ausführungen stehen. Kernfragen des Gutachtens waren somit:

- 1 Welche institutionellen (organisatorischen, personellen, rechtlichen) und prozessualen Veränderungen hat es in der Umweltverwaltung der Länder und auf Bundesebene in den letzten Jahren in den Bereichen des Naturschutzes, des Gewässerschutzes und des Immissionsschutzes gegeben (und welches sind die Gründe hierfür)?
- 2 Welche Wirkungen haben diese Veränderungen auf die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik?

Um diese Fragen angemessen zu beantworten, ist es zunächst wichtig näher zu bestimm-

¹ Einführend zu den drei vertieft betrachteten Umweltschutzbereichen s. Jänike/Kunig/Stitzel 1999: 233ff.; Sparwasser/Engel/Voßkuhle 2003; Erbguth/Schlacke 2005: 131-217.

men, was unter der Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik zu verstehen ist. Wir schlagen vor, den Begriff in drei wesentliche Dimensionen zu untergliedern:

1. Planerisch-konzeptionelle Dimension

Eine Dimension staatlicher Problemlösungsfähigkeit im Umweltschutz besteht darin, anzugeben, inwieweit sich die Möglichkeiten des Staates zu planerisch-konzeptioneller Steuerung verändern. Ausgehend von herrschenden Zielkonflikten der Umweltpolitik mit anderen Politikfeldern sowie bei kurzfristig ausgerichteten Interessenmaximierungsstrategien der meisten Akteure kommt dem staatlichen Potential gemeinwohlorientierte, langfristig angelegte Handlungsmöglichkeiten vorzuhalten, große Bedeutung zu.

2. Vollzugsdimension

Eine zweite Komponente der Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit liegt in der Möglichkeit, Diskrepanzen zwischen rechtlicher Zielfestlegung und tatsächlicher Umsetzung aufzuspüren und zu bewerten, also im verwaltungsmäßigen Vollzug von Umweltschutzvorgaben und der Kontrolle der Einhaltung solcher Vorgabe durch die privaten Akteure.

3. Demokratisch-rechtsstaatliche Dimension

Die Partizipation gesellschaftlicher Akteure, die Transparenz der Entscheidungswege und die öffentliche Diskussion über Festlegung von Zielen und Standards im Umweltschutz sowie die Möglichkeit, von verbandlicher sowie von privater Seite Rechtsmittel gegen staatliche Entscheidungen im Bereich des Politikfeldes Umweltschutz einzulegen, sind für die Bewertung der Problemlösungsfähigkeit gleichfalls von zentraler Bedeutung, da ohne sie die Legitimation staatlichen Handelns gefährdet ist.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden folgende *Untersuchungsschritte* vorgenommen:

- die empirische Erfassung der Veränderungen im Bereich der Personalausstattung und Finanzen der Umweltverwaltung in Bund und Ländern durch eine Haushaltsplananalyse;
- die empirische Erfassung des Umbaus der Umweltverwaltung in den Bundesländern durch Literatur- und Internetrecherchen sowie die Auswertung unserer quantitativen Umfrage und der qualitativen Experteninterviews sowie
- die Analyse der Wirkungen dieser Modernisierungsmaßnahmen hinsichtlich der umweltpolitischen Problemlösungskompetenz auf der Grundlage der qualitativen Experteninterviews und begrenzt der quantitativen Umfrage.

Wesentliche *Erhebungsinstrumente* waren

- die Erstellung eines Datensatzes zur Finanz- und Personalausstattung der 16 Bundesländer im Bereich Umwelt für die Jahre 1995 bis 2005 mit einem 2-jährigen Rhythmus anhand von 143 Haushaltsplänen. Um die Entwicklung des Budgets und der Personalsituation der Umweltverwaltung sowohl im Längsschnitt innerhalb der einzelnen Länder als auch im Ländervergleich nachzuvollziehen, wurde aus den Haushaltsplänen aller 16 Bundesländer für die Jahre 1995, 1997, 1999, 2001, 2003

und 2005 die Höhe des Gesamtbudgets und der Personalstellen des Landes sowie der "originären" Umweltverwaltung recherchiert. Als Kernbereiche der Umweltverwaltung wurden die drei Bereiche Immissionsschutz, Gewässerschutz und Naturschutz definiert. Nicht unter diese Definition fallen die Bereiche Abfall, Energie, Strahlenschutz, Gentechnik, Brauchwasser u.a. Eine genaue Definition des originären Umweltbereichs findet sich im Anhang². Die Bestimmung einer originären Umweltverwaltung ist deshalb notwendig, da sich die Ressortzuschnitte, die Geschäftsbereiche der Ministerien und die Aufgaben der Umweltverwaltung von Land zu Land sehr stark unterscheiden. Somit scheidet die nahe liegende Vorgehensweise aus, direkt die Finanz- und Personalmittel des oder der den Umweltbereich umfassenden Ministeriums bzw. Ministerien zu übernehmen. Der Rückgriff auf eine originäre Umweltverwaltung stellt somit den nach Meinung der Autoren besten Weg dar, eine näherungsweise vergleichbare Datengrundlage über alle Bundesländer zu schaffen. Allerdings dürfen neben dem Potential die Beschränkungen dieser Analyse nicht aus den Augen verloren werden. Die Daten geben die Ausstattung für die Aufgaben des originären Umweltbereichs im Haushalt des für Umweltschutz zuständigen Ministeriums wider. Erfasst werden können nur die sich unter unmittelbarer Kontrolle (Dienst- und Fachaufsicht) des Umweltressorts befindlichen Ressourcen des originären Umweltbereichs. So sind die Mittelinstanzen und die kommunale Ebene bei der Analyse grundsätzlich nicht berücksichtigt, da die Ausstattung des Umweltbereiches hier nicht getrennt erfasst werden kann. Zudem spiegeln die aufgenommenen Haushaltsdaten sowohl die materielle und personelle Ausstattung der originären Umweltverwaltung als auch strukturelle Veränderungen im Geschäftsbereich der Ministerien wider. Werden beispielsweise im Zuge einer Konzentration von Verwaltungseinheiten zuvor als peripher eingestufte Sonderverwaltungen in den Kern der Umweltverwaltung integriert, so schlägt sich dies in einem Anwachsen der berichteten Zahlen nieder. Werden hingegen Aufgaben und Personal aus der originären Umweltverwaltung in die Mittelinstanzen oder auf die kommunale Ebene verlagert, so können sie haushaltstechnisch nicht mehr erfasst werden und bewirken ein Absinken der berichteten administrativen Ressourcen. Diese Effekte können je nach Ausgestaltung der Reformen in einem Land auch gleichzeitig auftreten und sich gegenseitig verstärken oder aufheben. Ein Ländervergleich muss deshalb die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und die natürlichen Unterschiede in den potentiell zu schützenden Bereichen einbeziehen. Ebenso muss eine Bewertung der Entwicklungen in den Umweltverwaltungen strukturelle oder funktionale Veränderungen während des Untersuchungszeitraums berücksichtigen. Diese Verknüpfung wurde, soweit möglich, bei der Präsentation der Daten geleistet.

- Eine quantitative Online-Befragung von 861 Personen aus der Umweltverwaltung. Mit einem Online-Fragebogen wurden Mitarbeiter aus den Bereichen „Gewässerschutz“, „Naturschutz“, „Immissionsschutz“ und „allgemeine Organisation“ aller Ebenen der Umweltverwaltung zu den strukturellen Veränderungen in ihrem Arbeitsbereich, den Kompetenzverschiebungen und zu Verfahrensänderungen befragt. Zusätzlich sollten die Befragten eine Einschätzung der Wirkung der Reformmaßnahmen in der Umweltverwaltung abgeben. Von den 861 Personen aus der Umwelt-

² Für die Länder Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen war keine Präzisierung des originären Umweltbereichs unterhalb der Kapitelebene der Haushalte möglich. Die Ergebnisse dieser Länder weisen eine entsprechend größere Ungenauigkeit auf.

verwaltung haben – trotz einiger Widerstände - 381 Personen den Fragebogen beantwortet, was einer Quote von 44,2% entspricht.

- Qualitative Fallstudien in fünf Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen) durch Literaturanalyse und anhand von 74 Experteninterviews mit insgesamt 107 Personen. Die Länder wurden ausgewählt, da sie im Hinblick auf möglicherweise entscheidende Erklärungsfaktoren – wie z.B. Regierungswechsel/Kontinuität, Bedeutung der Mittelinstanzen, umfassende Verwaltungsstrukturreformen variieren und daher vergleichende Aussagen über Ursache und Wirkungen und die Bedeutung von Trends auf diese Weise überhaupt erst ermöglichen.³

Im Laufe der empirischen Erhebungen ergaben sich einige Problemlagen mit dem Feldzugang (Verweigerung an der Teilnahme der quantitativen Befragung und an den Experteninterviews in einzelnen Bundesländern, gezielte Auswahl von Experten durch die Ministerien), die aber im Großen und Ganzen überwunden werden konnten. Dort, wo sie die Interpretation der Ergebnisse beeinträchtigen, sind sie in den Fallstudien im Einzelnen dargestellt.

Im Folgenden werden nun zunächst in den Kapitel 2-6 die Ergebnisse der Fallstudien aus Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, NRW und Sachsen vorgestellt. Kapitel 7 gibt einen Überblick über die Reformmaßnahmen in den anderen Bundesländern. In Kapitel 8 wird eine vergleichende Analyse des institutionellen Umsetzungsstandes der Reformmaßnahmen im Umweltbereich sowie der Auswirkungen auf die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik vorgenommen. Auf dieser Grundlage erfolgen in Kapitel 9 Gestaltungsvorschläge zur Optimierung der Verwaltungsreformen und zur Sicherstellung der Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik. Ein ausgiebiger Anhang gibt dem interessierten Leser weiteres empirisches Material an die Hand und erläutert zudem im Detail unser methodisches Vorgehen insbesondere bei der Auswertung der Umfragedaten sowie bei den quantitativen Haushaltsanalysen.

³ Diese Länderauswahl hat sich aufgedrängt, da es sich zum einen um große Flächenländer handelt und da diese Länder traditionell Mittelbehörden, die aus unserer Sicht von besonderem Interesse sind, als Verwaltungselement haben bzw. hatten. Ferner ist von Bedeutung, dass unlängst zwei von diesen Ländern Niedersachsen und Baden-Württemberg unterschiedliche Restrukturierungen vorgenommen haben, über deren genaues Ausmaß und Effekte für den Umweltbereich bisher noch keine verlässlichen Studien vorliegen. Zudem macht diese Auswahl nicht nur einen behutsamen Vergleich zwischen ostdeutschen und westdeutschen Ländern möglich, sondern auch zwischen parteipolitischer Stabilität (Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen) und einem Wechsel der Regierungsverantwortung (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Dabei ist auch nicht unerheblich, dass diese Regierungswechsel faktisch eine Ablösung von Koalitionen der SPD und der BÜNDNIS 90/Die Grünen durch christdemokratisch-liberale Regierungsbündnisse darstellen.

2 Baden-Württemberg

Die allgemeine Verwaltung in Baden-Württemberg ist dreistufig aufgebaut und besteht aus Ministerien, vier Regierungspräsidien und 44 Landratsämtern bzw. Bürgermeisterämtern der Stadtkreise. Die Schuldenstandsquote 2003 lag bei 13,5 % des BIP (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) am 01.01.2005 wurde in Baden-Württemberg ein Großteil aller Fach- und Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung eingegliedert. Mit diesem Strukturbruch wurde der dreistufige Verwaltungsaufbau gestärkt und die zuvor umfangreiche Fachbehördenlandschaft Baden-Württembergs verkleinert.

Die Stadt- und Landkreise erhalten für die Wahrnehmung der neuen Aufgaben die Mittel in Höhe der früheren Aufwendungen. Bis zum Jahr 2011 werden diese Zuwendungen schrittweise um 20 % gesenkt („Effizienzrendite“), um die angestrebten Einsparungen der Landesregierung zu erreichen. Auch die Regierungspräsidien sollen 20 % der Sach- und Personalkosten bei den neu hinzugekommenen Aufgaben einsparen. Die Effizienzrendite soll unter anderem erreicht werden, indem Kosten der Behördenapparate der staatlichen Sonderbehörden eingespart werden. Dabei werden Synergieeffekte bei den Querschnittsaufgaben, beispielsweise in der Personalverwaltung, in der inneren Organisation, bei der Informations- und Kommunikationstechnik, bei sonstigen technischen Diensten, Fahrdiensten und Gebäudeunterhaltung, erwartet. Außerdem soll durch die natürliche Fluktuation des Personals ein Teil der Einsparungen erzielt werden.

Auch die Fachbehörden der Umweltverwaltung waren von den Reformmaßnahmen in Baden-Württemberg betroffen: Zum 01.01.2005 wurden die neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die vier Gewässerdirektionen und die vier Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege aufgelöst und in die allgemeine Verwaltung integriert.

Für das Fallbeispiel Baden-Württemberg werden die Reformmaßnahmen unter Berücksichtigung der relativ kurzen Zeit, die seit ihrem Inkrafttreten vergangen ist, im folgenden Kapitel bewertet. Daran anschließend werden für die drei Schwerpunktgebiete Immissionsschutz, Gewässerschutz und Naturschutz die Umstrukturierungen der Verwaltung und deren Auswirkungen auf die Aufgabenbewältigung im jeweiligen Bereich auf der Grundlage von Dokumentenanalysen und der durchgeführten Interviews wiedergegeben.

2.1 Reformen im Bereich der Umweltverwaltung

Um die Reformen im Bereich der Umweltverwaltung in den Gesamtkontext einordnen zu können, werden im folgenden Abschnitt die einzelnen Veränderungen und der Reformprozess beschrieben. Dabei stehen die Reformhintergründe, die Ressourcenausstattung im Umweltbereich sowie die konkreten Veränderungen der Verwaltungsstruktur und der Verwaltungsverfahren im Mittelpunkt.

2.1.1 Reformhintergründe und Reformprozess

Die Motive für die große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg werden in engen Zusammenhang mit der Person des damaligen Ministerpräsidenten Erwin Teufel ge-

bracht (Bogumil/Ebinger 2005: 14). „Die Reform war keine Idee der Verwaltung“ (Interview 1.1). Vielmehr wurde die Reform ausgehend vom Ministerpräsidenten zusammen mit den Landräten quasi „über Nacht“ entworfen (Kibele 2005). Insgesamt war der Zeitrahmen, in welchem die Reform vorbereitet und durchgeführt wurde, sehr eng (Interview 1.8). Die Mitteilung, dass die Reform kommen würde, erreichte die Verwaltung erst am 23.03.2003, wobei das Reformgesetz bereits zum 01.01.2005 in Kraft trat.

Die Veränderungsmaßnahmen im Rahmen der Reform waren sehr umfassend und zielten auf eine Vereinheitlichung der gesamten Landesverwaltung ab. Insgesamt waren rund 450 Behörden und Ämter betroffen. Entsprechend sollte die Umweltverwaltung trotz vieler Einwände, vor allem gegen die Eingliederung der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in die Landratsämter (vgl. Baden-Württemberg Landtag 2003), nicht von der Reform ausgenommen werden. Zwar wurde eine umfassende Aufgabenkritik von der Landesregierung in den Eckpunkten zur Reform festgelegt (Staatsministerium Baden-Württemberg 2003b: 8), allerdings gaben verschiedene Interviewpartner an, dass aus ihrer Sicht „keine fachlichen bzw. funktionalen Belange in die Gestaltung der neuen Strukturen“ eingingen (z.B. Interview 1.8). Der Verzicht auf eine Neuorganisation, die sich überwiegend an fachlichen Überlegungen sowie an praktischen Erfahrungswerten orientiert, löste häufig Unverständnis bei den Mitarbeitern der Umweltverwaltung aus. Beispielsweise führte ein Gesprächspartner die gesamte Reform auf die „Profilierungssucht einer einzigen Person“ zurück (Interview 1.6; gemeint ist der damalige Ministerpräsident Erwin Teufel). Ein anderer Interviewpartner deklarierte die Ausgestaltung und Durchführung der Reform als „Abschiedsgeschenk des Ministerpräsidenten an seine Landräte“ (Interview 1.9).

Um trotz der suboptimalen Aufgabenkritik einen Beitrag zur Entbürokratisierung und der damit verbundenen Effizienzsteigerung zu leisten, enthält das VRG eine „Experimentierklausel“ zur Standardbefreiung. Im Mittelpunkt steht die Beseitigung von kommunalbelastenden Standards in landesrechtlichen Gesetzen und Rechtsverordnungen, die über Bundesrecht hinausgehen, solange der Zweck auch auf andere Weise sichergestellt werden kann⁴. Nach Aussage der Stabsstelle für Verwaltungsreform Baden-Württemberg wurden allerdings seit Inkrafttreten des Gesetzes keine Anträge auf Standardbefreiung von den Kommunen eingereicht.

Offizielle Zielsetzung der Reform war die Konsolidierung des Landeshaushalts und eine stärkere Kundenorientierung der Behörden (Baden-Württemberg Staatsministerium 2003a). Durch die effizientere Aufgabenerfüllung, die mit der Übertragung der Aufgaben auf die Stadt- und Landkreise angestrebt wird, sollen bis zum Jahr 2011 20 % der bisherigen Personal- und Sachkosten der eingegliederten Bereiche eingespart werden (Baden-Württemberg Innenministerium 2004).

Die Zuweisung des Personals in die bestehende Struktur erfolgte „sozialverträglich“. Das bedeutet, dass die Mitarbeiter der Sonderbehörden von ihnen präferierte neue Standorte angeben konnten. In der Regel wurden diese Wünsche bei der Personalumsetzung dann auch berücksichtigt. Außerdem entspann sich in dieser Phase eine Art Wettbewerb um die besten frei werdenden Verwaltungsköpfe. So warben die einzelnen Landratsämter/Bürgermeisterämter und Regierungspräsidien zum Teil intensiv um die als besonders kompetent geltenden Mitarbeiter („Heldenklau“, Interview 1.10). Andere

⁴ Möglich ist beispielsweise eine Befreiung von Personal-, Sach- oder Verfahrensstandards.

Aspekte traten bei der Verteilung des Personals auf die neuen Stellen dagegen in den Hintergrund.

2.1.2 Administrative Ressourcen

Eines der zentralen Motive für die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg war die Konsolidierung des Landeshaushaltes. Durch die Eingliederung der Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung sollen Synergieeffekte im Bereich der internen Administration entstehen, die bis zum Jahr 2011 Einsparungen von 20 % zulassen sollen. Im Folgenden wird auf Grundlage der Haushalts- und Personalstellenpläne dargestellt, welche finanzielle und personelle Ausstattung der baden-württembergischen Verwaltung im Zeitraum von 1995 bis 2005 zur Verfügung standen. Hierbei wird der Gesamthaushalt den Ressourcen im Umweltbereich, bestehend aus den Teilen Immissionsschutz, Gewässerschutz und Naturschutz, gegenübergestellt.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung des Gesamthaushalts und des Haushalts im Bereich des originären Umweltschutzes⁵. Daraus wird ersichtlich, dass sich der prozentuale Anteil des Umweltetats am Gesamthaushalt seit 1995 von 1,18 % auf 0,86 % im Jahr 1999 verminderte, bis 2005 aber wieder auf 1,04 % anstieg.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	30.879.315	363.044	1,18 %
1997	30.429.767 (31.647.764)	280.571 (290.110)	0,92 %
1999	30.403.682 (31.920.826)	260.043 (273.019)	0,86 %
2001	28.313.208 (30.742.482.)	264.970 (287.705)	0,94 %
2003	28.340.774 (31.548.950)	278.467 (309.989)	0,98 %
2005	26.817.530 (30.936.703)	279.600 (322.547)	1,04 %

Tabelle 1: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Baden-Württemberg. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Baden-Württemberg; Statistisches Bundesamt 2006. Eigene Auswertung
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

In der nächsten Tabelle wird dargestellt, wie sich die Personalstellen gesamt und im Bereich Umwelt zu den sechs Messzeitpunkten veränderten. Der Anteil des Personals

⁵ Der Begriff „originärer Umweltbereich“ umfasst im vorliegenden Gutachten die Umweltschutzbereiche Naturschutz, Immissionsschutz und Gewässerschutz. Eine detaillierte Beschreibung der Auswertung der Haushaltspläne findet sich in Anhang 4.

aus den drei Umweltbereichen an den Personalstellen gesamt sank von 1,41 % im Jahr 1995 auf einen Tiefstand von 0,84 % im Jahr 2003 und stieg 2005 wieder auf 0,87 % an.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im originären Umweltbereich	Anteile in %
1995	224,948.5	3165.5	1,41 %
1997	217,977	2018	0,93 %
1999	216,203.5	1951	0,90 %
2001	215,336	1894	0,88 %
2003	215,876.5	1803.5	0,84 %
2005	209,634	1827	0,87 %

Tabelle 2: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Baden-Württemberg

Quelle: Haushaltspläne Baden-Württemberg, eigene Auswertung.

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderung der Personalstellen und des Etats von 1995 bis 2005 in Prozent. Der auffällig starke Rückgang der Personalstellen im originären Umweltbereich von 42,28 % lässt sich teilweise auf die Eingliederung der Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz in die Landratsämter und Bürgermeisterämter zurückführen: Zum 01.07.1995 wurden 483 Personalstellen an die untere Verwaltungsbehörde abgegeben. Berechnet man die Veränderung zwischen den Jahren 1997 und 2005 ergibt sich immerhin noch eine Verminderung der Personalstellen um ca. 9,5 %.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben Umweltbereich (1995-2005)
- 6,81 %	- 42,28 %	-13,15 % (+ 0,19 %)	-22,98 % (- 11,15 %)

Tabelle 3: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes Baden-Württemberg in %

Anmerkungen: Bei den Angaben zur Veränderung der Haushalte handelt es sich um die Änderung der inflationsbereinigten Werte, Basisjahr 1995. Die Änderung der nominalen Werte findet sich in Klammern.

In der folgenden Abbildung werden die Veränderungen des Budgets im Umweltbereich anteilig am Gesamthaushalt graphisch wiedergegeben.

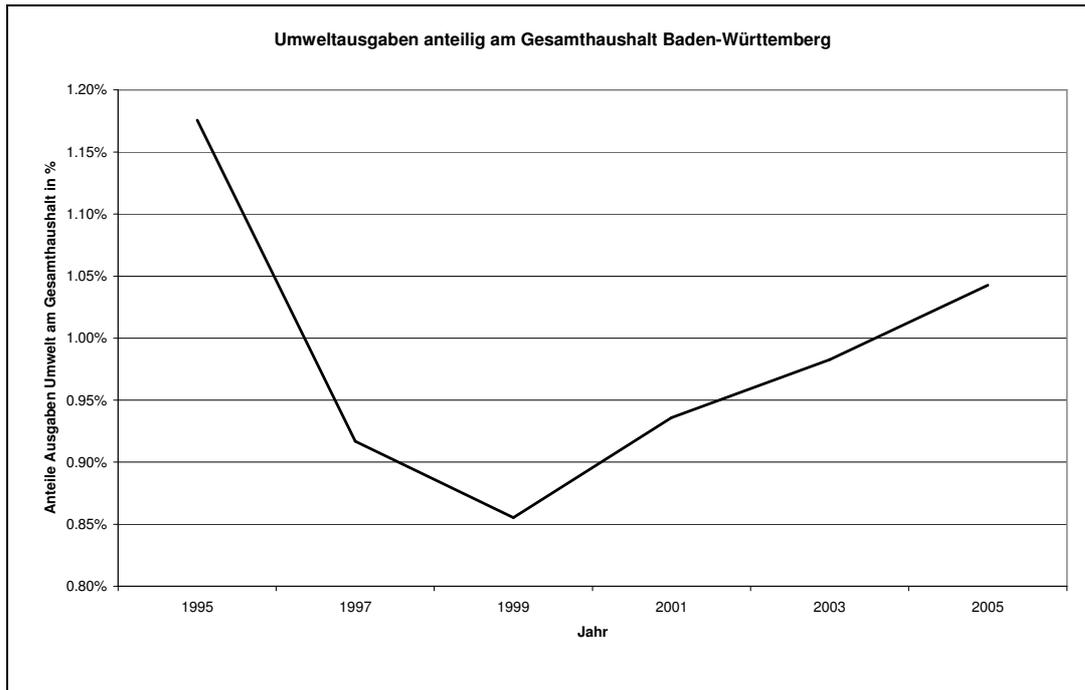


Abbildung 1: Anteil des Haushalts im originären Umweltbereich am Gesamthaushalt Baden-Württembergs

Quelle: Haushaltspläne Baden-Württemberg, eigene Auswertung

Betrachtet man die Ausgaben im Bereich Umwelt im Verhältnis zur Einwohnerzahl, so ergibt sich über die verschiedenen Messzeitpunkte hinweg eine Spannweite von 24,82 € bis 35,18 €, wie sich der nächsten Tabelle entnehmen lässt. Im Jahr 2005 weist Baden-Württemberg damit nach NRW die geringsten Umweltausgaben im Verhältnis zur Bevölkerungszahl im bundesdeutschen Vergleich auf.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich
1995	35,18 €
1997	26,99 € (27,90 €)
1999	24,82 € (26,06 €)
2001	24,99 € (27,14 €)
2003	26,04 € (28,99 €)
2005	26,09 € (30,09 €)

Tabelle 4: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich Baden-Württemberg

Quelle: Haushaltspläne Baden-Württemberg; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

2.1.3 Administrative Strukturen und Verfahren

Mit der großen Verwaltungsreform vom 01.01.2005 wurden im Bereich Natur- und Umweltschutz die neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die vier Gewässerdirektionen und die vier Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege aufgelöst und in die Regierungspräsidien und/oder die Landratsämter bzw. Bürgermeisterämter der Stadtkreise integriert. Damit wurden sämtliche untere Fachbehörden im Bereich Umwelt- und Naturschutz in den dreistufigen Aufbau der allgemeinen Verwaltung des Landes eingliedert. Außerdem entstand durch die Fusion der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) mit dem Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG) am 01.01.2006 die Zentrale Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW). Einen Überblick über die Verwaltungsstruktur vor und nach der Reform geben die folgenden Abbildungen.

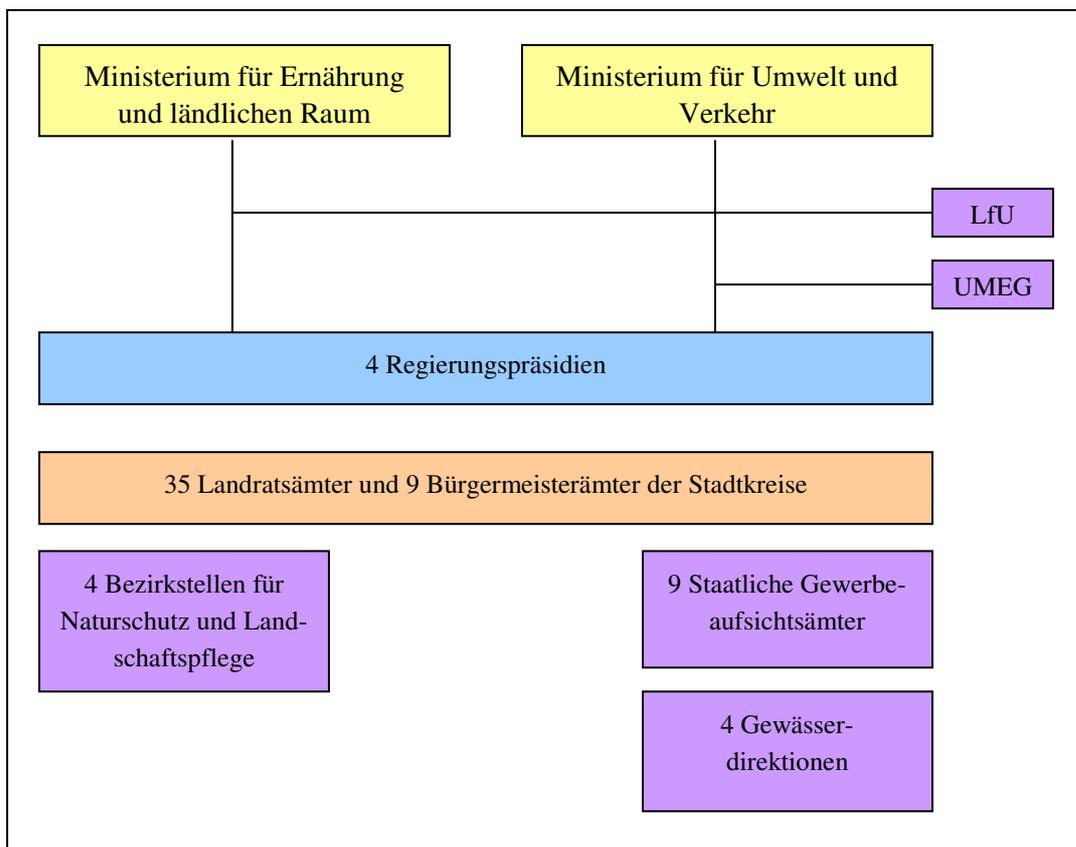


Abbildung 2: Vereinfachter Aufbau der Landesverwaltung Baden-Württembergs im Bereich Umwelt 2004

Quelle: eigene Darstellung

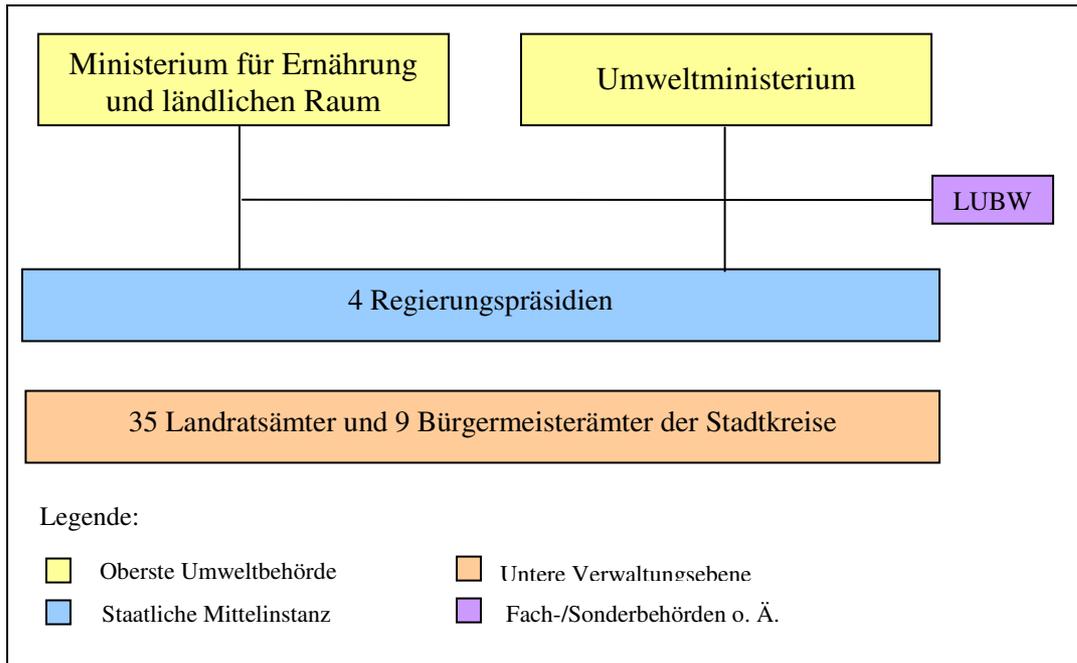


Abbildung 3: Vereinfachter Aufbau der Landesverwaltung Baden-Württembergs im Bereich Umwelt 2006

Quelle: eigene Darstellung

In der Struktur der Umweltverwaltung am 01.01.2006 sind die Bereiche Immissionsschutz und Gewässerschutz beim Umweltministerium, der Bereich Naturschutz beim Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum⁶ angesiedelt. Im Juni 2005, nach dem Amtsantritt des neuen Ministerpräsidenten Günther Oettinger, wurde der Bereich Verkehr vom Ministerium für Umwelt und Verkehr in den Geschäftsbereich des Innenministeriums verschoben.

Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) berät beide Ministerien und untersteht deren Fachaufsicht. Die höhere Umweltverwaltung ist in die Abteilung Umwelt der vier Regierungspräsidien eingegliedert, während die untere Umweltverwaltung den Landratsämtern/Bürgermeisterämtern der Stadtkreise zugeordnet ist. Die unteren Naturschutzbehörden werden von einem ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten bei der Beurteilung von Vorhaben und Planungen, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, beraten (nicht in den beiden Diagrammen notiert).

Mit der Eingliederung von Aufgaben und Personal der vielen verschiedenen Fachbehörden wie beispielsweise der neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in die vier Regierungspräsidien werden in einem Regierungsbezirk alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung unter einem Dach zusammengefasst, die auf der höheren Landesebene nach fachlichen Gesichtspunkten getrennt sind. Diese integrierte Behördenstruktur stellt eine Bündelung der Fachkompetenzen auf der mittleren Verwaltungsebene dar.

⁶ Das Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum wird zusätzlich vom Landesbeirat für Natur- und Umweltschutz beraten. Dieser Beirat ist nach Aussage mehrerer Gesprächspartner allerdings nicht sehr wirkungsvoll (Interviews 1.25, 1.40) und ist deshalb nicht in den Abbildungen zum Verwaltungsaufbau notiert.

Neben dieser Bündelung auf mittlerer Ebene kam es durch die Verschiebung von Zuständigkeiten der ehemaligen Sonderbehörden auf die untere Verwaltungsebene zu einer Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung. Aufgaben, die zuvor im Falle der Staatlichen Gewerbeaufsicht von neun Ämtern wahrgenommen wurden, werden nun von 44 Stadt- und Landkreisen erledigt.

Die Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben wurde bereits in früheren Reformmaßnahmen angestrebt: Beispielsweise wurden mit dem Sonderbehördeneingliederungsgesetz (SoBEG) aus dem Jahr 1994 die 17 Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz aufgelöst und zu einem Teil in die Stadt- und Landkreise eingegliedert. Im Bereich Naturschutz wurden im Rahmen der Neuorganisation der Naturschutzverwaltung im Jahr 2001 ebenfalls Personal und Aufgaben an die unteren Verwaltungsbehörden abgegeben.

Mit der Kommunalisierung wurde die Position der Landräte zusätzlich gestärkt: Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz enthält keine besonderen Vorgaben, wie und betraut mit welchen Aufgaben das neue Personal in die Landratsämter integriert werden soll. Entsprechend sind allein die Landräte für die Organisation ihrer neuen Behörden verantwortlich; sie setzen die Präferenzen und passen sich an die örtlichen Gegebenheiten an (Bogumil/Ebinger 2005: 42). Aus diesem Grund gibt es sehr unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Landkreisen (Interview 1.8).

Durch die Eingliederung von Fach- und Sonderbehörden unterstehen die Mitarbeiter in der neuen Struktur dem Landrat/Oberbürgermeister. Da der Dienstvorgesetzte hier ein direkt oder indirekt gewählter Beamter ist, nimmt nach Aussagen einiger Interviewpartner die Gefahr der Politisierung von fachlichen Belangen angeblich zu (Interviews 1.13, 1.26). In den vier Regierungspräsidien wird zwar selten von direkter, politischer Einflussnahme berichtet, jedoch kommt es vor, dass beispielsweise Pressemitteilungen aus den Fachreferaten von der Pressestelle an die politische Haltung des Regierungspräsidiums angeglichen und korrigiert werden (Interview 1.30).

Ein weiteres Ziel der Verwaltungsreform war die Steigerung der Kundenorientierung der Behörden. Hierfür wurde beispielsweise das „Zaunprinzip“ im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz festgeschrieben, das die Zuständigkeit für ein Unternehmen einer einzigen Behörde überträgt. Diese Behörde koordiniert alle anderen involvierten Behörden, die an einem Verfahren zu beteiligen sind. Diese Maßnahme soll zu einer Aufwertung des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg führen; man verspricht sich davon eine Verbesserung der Servicequalität der öffentlichen Verwaltung für Unternehmen (Baden-Württemberg Landtag 2004).

Ebenfalls zur Optimierung der „Standortpflege“ wurden bereits in den 1990er Jahren Gesetze zur Beschleunigung von Verfahren erlassen. Hier sind beispielsweise die Festlegung von Verfahrensfristen, Vorantragsberatungen, Präklusionsregelungen und Anzeigeverfahren zu nennen. Ziekow et al. (2004) haben die Beschleunigungswirkung dieser Verfahren für die Bereiche Immissionsschutzrecht, Wasserrecht und Baurecht in Baden-Württemberg untersucht. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass in allen drei der untersuchten Bereiche die Verfahrensdauer im Jahr 1999, verglichen mit der Dauer im Jahr 1990, signifikant gesunken ist. Der Mittelwertvergleich zeigt, dass der Rückgang der Verfahrensdauer im Bereich Wasserrecht mit 73 % (von 250 auf 66 Tage) am stärksten ausfällt, gefolgt vom Immissionsschutzrecht mit 45 % (von 266 auf 147 Tage) und dem Baurecht mit 34 % (von 140 auf 92 Tage). Diese enorme Verkürzung der Ver-

fahrendauer ist nach Einschätzung der Autoren (Ziekow et al. 2004: 107) teilweise direkt auf die Beschleunigungsgesetzgebung zurückzuführen; allerdings kann die Stärke des Effektes nicht exakt gemessen werden. Ziekow et al. (2004: 107) weisen explizit darauf hin, dass auch der technische Wandel in der Arbeitswelt einen positiven Effekt auf den Bearbeitungszeitraum eines Verfahrens ausübt, ebenso wie die „veränderte Einstellung und ein geschärftes Bewusstsein für die Bedeutung des Zeitfaktors bei den Mitarbeitern in den Genehmigungsbehörden“ (ibid.).

2.2 Auswirkungen in den Untersuchungsbereichen

Die Eingliederung unterer Sonderbehörden in Baden-Württemberg betraf auch die Bereiche Immissionsschutz, Naturschutz und Gewässerschutz. Im Folgenden wird auf die Veränderung in diesen drei Bereichen gesondert eingegangen und die Effekte der einzelnen Reformmaßnahmen beleuchtet. Die Datengrundlage zu diesem Teil basiert vorwiegend auf den Expertengesprächen, die in den Behörden und verschiedenen Verbänden zum Thema geführt wurden.

2.2.1 Immissionsschutz

Im Bereich des Immissionsschutzes wurden mit der Verwaltungsreform vom 01.01.2005 die neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter aufgelöst, die bisher als untere Sonderbehörden fachtechnische Aufgaben (inklusive Gewässerschutz und Arbeitsschutz) erfüllten. Für Betriebe mit umweltrechtlich bedeutsameren Anlagen und Störfallbereichen ging die Zuständigkeit auf die Regierungspräsidien über (Artikel 2 Abs. 7 VRG), ansonsten auf die Land-/Stadtkreise (Artikel 1 Abs. 6 VRG)⁷.

Im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz ist zusätzlich festgelegt worden, dass sich die Zuständigkeit einer Behörde auf alle umweltrechtlichen Genehmigungen und die Überwachung sämtlicher Anlagen auf einem Betriebsgelände erstreckt („Zaunprinzip“), wovon nur die Baurechtszuständigkeit unberührt bleibt. Ein Betriebsgelände ist hier „ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, der unter der Aufsicht eines Betreibers steht und Anlagen oder Betriebsbereiche umfasst, die sich in räumlichem, betrieblichem oder technischem Zusammenhang befinden“ (Baden-Württemberg Landesregierung 2004). Mit dem Zaunprinzip soll einem Betrieb eine einheitliche und kundenorientierte Behandlung geboten werden, indem für sein gesamtes Gelände nur noch eine Behörde zuständig ist.

Die bestehenden Standorte der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter sind teilweise erhalten geblieben (beispielsweise in Göppingen und Heilbronn). Insgesamt gestaltet sich hier der Integrationsprozess in die allgemeine Verwaltung schwierig. Zur Steuerung dieser Außen-Standorte muss darüber hinaus qualifiziertes Personal vor Ort abgestellt werden, was Kapazitäten bindet und dem Effizienzgedanken entgegensteht (Interview 1.10).

⁷ Als umweltrechtlich bedeutsamere Anlagen und Störfallbereichen werden hier Betriebsgelände, auf denen sich eine IVU-Anlage oder ein Betriebsbereiche nach § 3 Abs. 5 a BImSchG befindet oder errichtet werden soll angesehen. Die detaillierten Zuständigkeiten finden sich in der BImSchGZuVO vom 03.03.2003 (GBl 2003, S. 180; GBl 2006, S. 10).

Insgesamt gingen von den Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern 276,5 Personalstellen an die Regierungspräsidien, 393,4 Stellen an die Landkreise und weitere 99,34 Stellen an die Stadtkreise. Dies entspricht einer Verteilung von ca. 40 % (Regierungspräsidien) zu ca. 60 % (Land-/Stadtkreise). In der folgenden Tabelle wird die Aufteilung des Personals auf die Stadt- und Landkreise wiedergegeben.

	einfacher Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	Summe	kommunalisiertes Personal
Landkreise	35,79	60,98	212,83	83,80	393,40	309,60
Stadtkreise	9,04	15,39	53,75	21,16	99,34	99,34
gesamt	44,83	76,37	266,58	104,96	492,74	408,94

Tabelle 5: Personalübergang der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern auf die baden-württembergischen Stadt- und Landkreise

Quelle: Landtag von Baden-Württemberg 2004

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass Beamte des höheren Dienstes Landesbedienstete bleiben, auch wenn sie auf die kommunale Ebene umgesetzt werden (Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 33). Die Dienstaufsicht für dieses Personal verbleibt folglich beim Ministerium. Das restliche Personal, das auf die kommunale Ebene umgesetzt wird, aber nicht Landesbedienstete, wird hier als kommunalisiertes Personal bezeichnet.

Die Frage, wie viele Mitarbeiter welcher Stadt-/Landkreis und welches Regierungspräsidium erhalten sollte, war schwierig zu klären. Schließlich wurden Kriterien wie Fläche und Einwohnerzahl des räumlichen Zuständigkeitsbereiches und die Betriebsgröße und Anzahl von Beschäftigten der zu betreuenden Unternehmen bei der Ermittlung der Menge von Personalstellen, die den Behörden zugewiesen wurden, berücksichtigt. Diese Kriterien werden kritisch gesehen, weil beispielsweise sehr große Unternehmen üblicherweise eine geringere Kontrollichte und insgesamt weniger Betreuungsaufwand erfordern, da deren eigene Mitarbeiter, die mit den Behörden umgehen, in der Regel sehr gut qualifiziert sind und demnach wenig fachliche Unterstützung der Gewerbeaufsicht benötigen. Solche Betriebe gingen in die Berechnung der Personalstellen jedoch als betreuungsintensiv ein, weil die Größe der Unternehmen berücksichtigt wurde (Interview 1.16). Insgesamt wird beklagt, dass die Stadt-/ Landkreise ca. 60 % des Personals aus den ehemaligen Gewerbeaufsichtsämtern erhalten haben, jedoch für wesentlich mehr als 60 % der Aufgaben zuständig seien, weshalb sich die Aufgabenerfüllung mit der geringen Personalausstattung schwierig gestalten (Interviews 1.6, 1.26). Andere Gesprächspartner bestätigten dies vor allem für die Stadtkreise; dort soll das stärkste Ungleichgewicht zwischen Aufgabenumfang und Personalausstattung bestehen (beispielsweise Interview 1.23).

Aus dem Personalbestand der entsprechenden Referate der Regierungspräsidien und dem zugewiesenen Personal aus den Gewerbeaufsichtsämtern wurden in jedem RP deckungsgleiche „Industrie-Referate“ gebildet. Angepasst an die wirtschaftliche Struktur der Region, wurde im RP Stuttgart zusätzlich das Referat „Industrie, Schwerpunkt Anlagensicherheit“ eingerichtet. Auch die Regierungspräsidien sollen 20 % Effizienzrendite für die neu hinzugekommenen Aufgaben erwirtschaften. Dies ist vor allem mit Hin-

blick auf die Erweiterung des Aufgabenumfangs durch die neue Zuständigkeit für Zaunbetriebe schwierig (Interview 1.10).

Qualifikation der Mitarbeiter

Für die Aufgabenerfüllung auf der unteren Verwaltungsebene kann die Aufteilung des Personals der GA ein Problem ergeben: Während früher ein Mitarbeiter durchschnittlich für zwei Branchen zuständig und entsprechend spezialisiert war, betreut er in der neuen Struktur ca. zehn Branchen (Interview 1.6). Natürlich kann eine Person nicht die gleiche Expertise für zehn wie für zwei Branchen abrufbereit und auf dem neusten Stand der Technik halten. Tendenziell wird also vorhandenes Wissen nicht, beziehungsweise nicht intensiv, genutzt und auch nicht weiter entwickelt, während für eine Vielzahl von Aufgaben Qualifizierungspässe auftreten. Diese Dispersion bzw. Fehlallokation des Expertenwissens der ehemaligen Gewerbeaufsichtsämter läuft Gefahr, zu einem Qualitätsverlust bei der Aufgabenerfüllung zu führen, weil die Qualifikation für die zusätzlich zu betreuenden Industriezweige bei den Mitarbeitern mitunter nicht ausreichen. Experten, die früher für Großanlagen zuständig waren, arbeiten heute nicht selten beim Landratsamt. Großanlagen liegen jedoch im Zuständigkeitsbereich der RP (Interview 1.10). Für die Mitarbeiter bedeutet die Bearbeitung von Aufgaben, die nicht in ihrem originären Zuständigkeitsbereich liegen, einen Mehraufwand bei der Recherche und Einarbeitung in das neue Fachgebiet (Interviews 1.12, 1.33), wobei bestimmte Fälle so selten vorkommen, dass die Ausbildung einer effizienten Arbeitsroutine äußerst schwierig wird (Interview 1.3).

Um das Fachpersonal für die neuen Zuständigkeiten zu schulen, stellte das Umweltministerium insgesamt 130.000 € für Anpassungsfortbildungen bereit, die es in Zusammenarbeit mit der LUBW anbietet (Interview 1.19); dies entspricht ca. 170 € pro umgesetzten Mitarbeiter. Außerdem wurde zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung vom Umweltministerium ein Intranet erstellt, welches die fachliche Beratung des Personals sicherstellen soll (Interview 1.14). Jedoch ist „das breite Branchenwissen der Gewerbeaufsicht [...] für immer verloren“ (Interview 1.26; ähnlich unter anderem auch in Interview 1.33). Erschwerend kommt hinzu, dass die Zuweisung des Personals an die Landratsämter/Bürgermeisterämter nicht nach fachlichen Gesichtspunkten sondern, wie oben erläutert, sozialverträglich organisiert wurde. Behörden an weniger attraktiven Standorten boten geringe Anreize für die Mitarbeiter der GA mit der Konsequenz, dass es dort zu einer relativ schlechteren Ausstattung kam als an Standorten mit höherer „Lebensqualität“ (beispielsweise Interview 1.12). Entsprechend unausgewogen ist teilweise die Ausstattung mit Fachwissen in den einzelnen Behörden (Interviews 1.10, 1.24).

Aufgabenbewältigung insgesamt

In Kombination mit der angestrebten Effizienzrendite von 20 % und der gleichzeitigen Zunahme an Aufgaben im Bereich des Immissionsschutzes hatte die Verwaltungsreform vielfältige Auswirkungen auf die Aufgabenbewältigung der Immissionsschutzbehörden. Im Folgenden wird beschrieben, welche positiven und negativen Effekte sich mit der neuen Struktur ergeben haben.

Insgesamt wurde von den Gesprächspartnern ein Qualitätsverlust in der Aufgabenwahrnehmung insbesondere auf Ebene der unteren Immissionsschutzbehörden festgestellt,

was vor allem auf die Zersplitterung der Fachkompetenz der ehemaligen Mitarbeiter der Gewerbeaufsichtsämter (GÄ) zurückgeführt wird (z.B. Interviews 1.6, 1.12, 1.24, 1.26). Einerseits fehlen die Ressourcen, um die Aufgaben nach wie vor umfassend zu erfüllen. Andererseits mangelt es am früher vorhandenen Spezialistentum der Mitarbeiter.

Im Bereich Immissionsschutz gaben die Befragten mehrheitlich an, dass die neue Verwaltungsstruktur die Aufgabenwahrnehmung erschwere. Insgesamt wird eine unabhängige Fachbehörde mit ausreichender Finanzausstattung als optimal für die Gewerbeaufsicht erachtet. Die Staatlichen GÄ wurden als sehr schlagkräftige Einheiten angesehen, die mit einer internen Reform durchaus in der Lage gewesen wären, Einsparungen in Höhe von 20 % zu erwirtschaften und trotzdem effizienteren Immissionsschutz zu betreiben, als dies in der neuen Struktur gewährleistet werden kann (Interviews 1.6, 1.10, 1.12, 1.21).

Aufgrund dieser Engpässe werden auf der unteren Verwaltungsebene eigenständig Prioritäten gesetzt. Beispielsweise werden Genehmigungen vorrangig bearbeitet, während die Kapazitäten kaum noch für Regelkontrollen ausreichen (Interviews 1.5, 1.6, 1.12, 1.24, 1.26). Außerdem wird beklagt, dass die Tiefe der Aufgabenbearbeitung nachgelassen habe (Interview 1.12), Anlasskontrollen werden nach wie vor durchgeführt. Die Beratungsintensität durch die Behörden läuft nach Angabe eines Gesprächspartners jedoch Gefahr, angesichts des stattfindenden Ressourcenentzugs, abzunehmen. Das könnte die Bearbeitungsdauer eines Verfahrens künftig wieder verlängern (Interview 1.6).

In den Regierungspräsidien ist die Aufgabenerfüllung ebenfalls schwieriger geworden. Einerseits sollen 20 % der Kosten der neu hinzugekommenen Aufgaben eingespart werden, andererseits sind durch die Zaunlösung ca. 100 „Zäune“ allein im RP Stuttgart hinzugekommen. Ohne „starke Exekution“, also einen rigorosen Abbau auch der Aufgaben, kann das nicht erfüllt werden (Interview 1.10). Allerdings ist die Belastung in den RP nicht so groß wie auf Kreisebene. Nach wie vor werden die Betriebe, die im Zuständigkeitsbereich der RP liegen, in den vorgeschriebenen Intervallen kontrolliert; dort wird auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt, was Berichten nach verhältnismäßig selten vorkommt, dann aber reibungslos funktioniert (Interview 1.3, 1.6)⁸.

Interne Koordination und Verfahrensdauer

Als positiven Aspekt der Verwaltungsreform sehen die Mitarbeiter der Immissionsschutzbehörden die Tatsache, dass durch die Eingliederung der Sonderbehörden verschiedene Fachbereiche unter einem Dach gebündelt werden. Gleiches gilt für die räumliche Nähe zwischen Fachbehörde und allgemeiner Verwaltung. Heute besteht die Möglichkeit, dass beispielsweise ein Techniker in einem juristischen Bereich arbeitet, was Synergieeffekte und eine erhöhte Flexibilität mit sich bringt (Interview 1.21). Kurze Wege zwischen den einzelnen Fachbereichen innerhalb eines Hauses ermöglichen schnelle, informelle Rücksprachen (Interviews 1.21, 1.29). Dadurch wird der Verfahrensablauf beschleunigt (Interviews 1.24). Entscheidungen, z.B. bei präventiven Kontrollen, können jetzt integriert gefällt werden, wodurch ein „sauberer, abgestimmter“ Bescheid an den Antragsteller gegeben werden kann (Interview 1.26). Auf diese Art

⁸ Einen Überblick über Umweltprüfungen bietet Schink (2003: 647 ff.). Zur Problematik der UVP-Erheblichkeitsprüfung vgl. Peters (2004: 89 ff.).

kann die Behörde nach dem Grundsatz „one face to the customer“ auftreten, was die Kundenfreundlichkeit stärkt (Interview 1.16). Bei der Koordination mit anderen Fachbereichen (z.B. der Wasserschutzbehörde) entstehen gemeinhin „keine Konflikte, die nicht auszuräumen wären“ (Interview 1.3, auch Interview 1.29).

Die Bündelung der Fachbehörden in einer Verwaltungseinheit hat zusätzlich den Vorteil, dass sie die integrative Betrachtungsweise der so genannten IVU-Richtlinie (Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) auch in Bezug auf die Verwaltungsstruktur berücksichtigt (Interview 1.10).

Insgesamt wird die neue Verwaltungsstruktur als sehr klar wahrgenommen und entsprechend sind auch die Zuständigkeiten klar nachzuvollziehen (Interview 1.16). Die Koordination zwischen den RP und anderen Behörden läuft weitgehend problemlos (Interview 1.10). Für die Regierungspräsidien untereinander wird momentan eine matrixartige Kommunikationsstruktur erarbeitet, die einen optimalen Informationsaustausch gewährleisten soll (Interview 1.14). Die Zusammenarbeit zwischen der LUBW und den Behörden hat sich vereinfacht, weil Abstimmungen beispielsweise statt mit neun Gewerbeaufsichtsämtern und vier Regierungspräsidien heute nur noch mit vier RP notwendig sind (Interview 1.27).

Die Beschleunigungsgesetzgebung hat sich im Bereich der Gewerbeaufsicht nicht sehr stark ausgewirkt. Gerade die unteren Sonderbehörden (Gewerbeaufsichtsamt und Wasserwirtschaftsamt) haben sich im Laufe ihres Bestehens häufig reformiert und angepasst. Viele der kurzen Fristen wurden dort schon vor der Beschleunigungsgesetzgebung behördenintern festgesetzt bzw. erfüllt (Interview 1.3, 1.5, 1.6)⁹.

Nach Angabe einiger großer Unternehmen mit nur einer Niederlassung hat sich durch das Zaunverfahren keine Veränderung ergeben. Bereits vor der Reform wurden sie von nur einer Behörde betreut, ihr Ansprechpartner ist also gleich geblieben. Firmen, die hingegen in mehreren Städten eine Niederlassung haben, liegen nach wie vor in den Zuständigkeitsbereichen verschiedener Behörden; für sie hat sich mit der Zaunlösung folglich ebenfalls keine Veränderung ergeben.

Mit der Verfahrensdauer sind die meisten Unternehmen zufrieden. Üblicherweise hängt die Bearbeitungszeit weniger von den Behörden, sondern beispielsweise von der Bedeutung eines Vorhabens für die Öffentlichkeit ab. Allerdings klagen kleinere Unternehmen, dass sich die Arbeit der Gewerbeaufsicht seit der Reform vor allem auf Ebene der unteren Verwaltungsbehörden deutlich verschlechtert habe, weil ein großer Teil an Fachwissen verloren gegangen sei. Insgesamt wird aber darauf hingewiesen, dass die Erfahrungen der Unternehmen stark von einzelnen Mitarbeitern der Behörden abhängen.

⁹ Allerdings verwiesen die Gesprächspartner darauf, dass die Beschleunigungsgesetzgebung mittlerweile seit einigen Jahren in Kraft und deshalb bereits in „Fleisch und Blut“ übergegangen sei.

Einfluss fachfremder Interessen

Durch die Eingliederung der Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung gaben diese ihre rein fachliche Position im Behördengefüge Baden-Württembergs auf und unterstehen heute auf kommunaler Ebene einem direkt oder indirekt gewählten Beamten. Dadurch scheinen die Konflikte zwischen der staatlichen Aufgabe Umweltschutz und der politischen/wirtschaftlichen Aufgabe Wirtschaftsförderung zuzunehmen (Interview 1.29). Während zu Zeiten der relativ autonomen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern kaum von außen versucht wurde, auf Entscheidungen politisch Einfluss zu nehmen, sind heute „Versuche politisch motivierter Einflussnahme an der Tagesordnung“ (Interview 1.26). Diese Beobachtung gilt allerdings nicht für alle Landratsämter gleichermaßen, sondern variiert von Stadt zu Stadt und ist außerdem von den Persönlichkeiten der Akteure vor Ort abhängig (Interview 1.23). In den Regierungspräsidien wird beispielsweise kaum versucht, von politischer Seite auf fachliche Entscheidungen Einfluss zu nehmen (Interview 1.10).

Langfristig, so wird mitunter befürchtet, könnte sich die Auflösung der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter auf den Industriestandort Baden-Württemberg nachteilig auswirken. Seit die Spezialisten auf die Landkreise verteilt wurden kann es bei der Bearbeitung von Genehmigungen zu Verzögerungen kommen, weil die Expertise teilweise recherchiert oder durch Anfragen eingeholt werden muss (Interview 1.6). Wenn die Behörde die Expertise und damit ihre kompetente Beratung nicht mehr bereitstellen kann, so muss ein Unternehmen gegebenenfalls notwendige Gutachten von einem externen Büro anfordern (Interview 1.5). Ob diese Effekte der jüngsten Reformen im Umweltbereich den Wirtschaftsstandort, wie von offizieller Seite intendiert, tatsächlich stärken, wurde von einigen Interviewpartnern in Zweifel gezogen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Eingliederung der neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in die vier Regierungspräsidien und die 44 Stadt- und Landkreise die Aufgabenwahrnehmung in den höheren und unteren Immissionsschutzbehörden erschwert hat. Obwohl die Vereinigung verschiedener Fachrichtungen und von Technik und Recht unter einem Dach als positiv bewertet wird, kann durch die Zersplitterung der konzentrierten Expertise der Mitarbeiter der ehemaligen GA vor allem auf der unteren Verwaltungsebene das spezifische Branchenwissen nicht mehr vorgehalten werden. In Kombination mit den Einsparzielen und dem stetig zunehmenden Aufgabenumfang, der zu bearbeiten ist, wird die neue Struktur aller Wahrscheinlichkeit nach in absehbarer Zeit das Risiko von Defiziten im Vollzug erhöhen. Solche Vollzugsdefizite deuten sich insbesondere dadurch an, dass häufig keine Regelkontrollen mehr durchgeführt werden. Ebenso erschweren die politische Funktion des Landrats als neuem Dienstvorgesetzten und das damit einhergehende Risiko einer zunehmenden Politisierung die fachliche Arbeit der unteren Immissionsschutzbehörden.

2.2.2 Gewässerschutz

Die baden-württembergische Gewässerschutzverwaltung wurde bereits Mitte der 90er Jahre neu organisiert und war im zweiten Schritt ebenfalls von der großen Verwaltungsreform betroffen. Die Veränderungen, die sich aus diesen beiden Reformschritten ergaben, werden im folgenden Abschnitt erläutert.

Zum 01.07.1995 trat das Sonderbehördeneingliederungsgesetz (SoBEG) in Kraft, in dessen Rahmen unter anderem die 17 Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz (im Folgenden auch Wasserwirtschaftsämter genannt) aufgelöst wurden. Das Personal und die Aufgaben dieser unteren technischen Fachbehörden wurden auf die Landratsämter/Bürgermeisterämter, die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und die vier neu geschaffenen Gewässerdirektionen (GD) übertragen. In der nachfolgenden Tabelle wird die Verteilung der Personalstellen auf die einzelnen Behörden beschrieben.

Behörde	Landratsämter/ Bürgermeisterämter	Staatliche Gewerbeaufsichtsämter	Gewässerdirektionen	Regierungspräsidien
Anzahl Personalübergänge	483	189	301,5 ^a	0

Tabelle 6: Personalübergang von den ehemaligen Ämtern für Wasserwirtschaft und Bodenschutz in Baden-Württemberg

^a ohne Flussbauarbeiter und ohne Personal des Integrierten Rhein-Programmes

Quelle: Landtag von Baden-Württemberg 2004

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Mit der Verwaltungsstrukturreform 2005 wurden die im Jahr 1995 gegründeten vier Gewässerdirektionen, die untere Sonderbehörden darstellten, aufgelöst und in die Landkreise/Stadtkreise und die Regierungspräsidien integriert. Auch die Teile der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die vor allem mit Aufgaben im Zusammenhang mit industriellem Abwasser betraut waren, wurden in die allgemeine Verwaltung eingegliedert (vgl. Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Insgesamt gingen 189,5 Personalstellen an die Regierungspräsidien und 121,61 Stellen an die Stadt- und Landkreise über. Die detaillierte Aufteilung der Stellen auf die Stadt- und Landkreise findet sich in der nächsten Tabelle.

	einfacher Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	Summe	kommunalisiertes Personal
Landkreise	8,74	46,07	44,31	18,91	118,03	99,12
Stadtkreise	0,26	1,40	1,36	0,56	3,58	3,58
gesamt	9,00	47,47	45,67	19,47	121,61	102,70

Tabelle 7: Personalübergang von den Gewässerdirektionen auf die baden-württembergischen Stadt- und Landkreise

Quelle: Landtag von Baden-Württemberg 2004

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Den Regierungspräsidien wurden die Aufgaben an Gewässern I. Ordnung (inklusive Hochwasserschutz) sowie an Gewässereinzugsgebieten und Grundwasservorkommen übertragen. Die unteren Verwaltungsbehörden sind grundsätzlich zuständig für Aufgaben an Gewässern II. Ordnung, die Beratung von Kommunen und übernehmen die Eigenschaft als Träger öffentlicher Belange (Artikel 1 Abs. 5 VRG). Die Zuständigkeit für wasserrechtliche Genehmigungen, Eignungsfeststellung sowie die Befreiung von Vorschriften einer Verordnung nach §§ 110 und 110a WG im Zusammenhang mit baurecht-

lichen Verfahren konzentrieren sich bei den unteren Baurechtsbehörden, ebenso wie die Zuständigkeit für sog. Kleinkläranlagen.

Die wasserrechtlichen Zuständigkeiten für Betriebe wurden im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz durch Anpassung des Wassergesetzes (Artikel 149 VRG) neu organisiert. Während früher die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter als fachtechnische Behörde für die Bereiche Abwasser, Industrie und Gewerbe zuständig waren, richtete sich die Zuständigkeit der oberen und unteren Wasserbehörde für alle anderen Fälle (beispielsweise Wasserentnahmen) nach der Art und Intensität der Nutzung. Um das Ziel eines einheitlichen Ansprechpartners für die Betriebe im Bereich Gewässerschutz und -bewirtschaftung umzusetzen, gilt auch hier das „Zaunprinzip“. Dies bedeutet, dass die Regierungspräsidien nun bei Betriebsgeländen mit umweltrechtlich bedeutsameren Anlagen auch für wasserrechtliche Vorhaben dieses Betriebsgeländes zuständig sind.

Während, wie oben bereits erwähnt, für die Verwaltungsreform von 2005 kaum Aufgabenkritik stattfand, wurden die Regelungen von SoBEG im Bereich Gewässerschutz zumindest in gewissem Maße fachlich begleitet („Vor SoBEG haben wir überlegt, wer, wie, was. Aber das blieb [bei der großen Reform] völlig ohne Einfluss.“ Interview 1.8). Die Zuweisung des Personals war für beide Reformen im Bereich Gewässerschutz ebenfalls eher an sozialen und weniger an fachlichen Aspekten orientiert. Daraus entstand das Problem, dass teilweise die fachliche Qualifikation eines Mitarbeiters nicht zu dessen neuen Aufgabenbereich passte, was auf die oben erwähnte Zersplitterung an Fachkompetenz zurückzuführen ist. So wurde beispielsweise von einem Fall berichtet, in welchem ein Ingenieur auf kommunale Kläranlagen spezialisiert war und nach SoBEG im Bereich gewässerkundliches Messwesen arbeitete (Interview 1.7). Die Reorganisation der Wasserbehörden durch SoBEG und die zehn Jahre später folgende große Verwaltungsreform vermittelt den Eindruck eines „Tod[es] auf Raten“ (Interview 1.6).

Auch für die Aufgabenbewältigung im Gewässerschutz hatten die Reformen weit reichende Folgen. Im nachfolgenden Teil werden die Auswirkungen der neuen Verwaltungsstruktur auf Grundlage der geführten Expertengespräche beschrieben.

Aufgabenbewältigung insgesamt

Nach Aussage der Gesprächspartner können Vollzugsaufgaben im Bereich Gewässerschutz nach wie vor befriedigend wahrgenommen werden. Zwar lässt das Ungleichgewicht zwischen zunehmendem Aufgabenumfang und sinkender Personalressourcen in allen Bereichen in Zukunft eine Verminderung der Bearbeitungstiefe und der Überwachungsichte befürchten, im Gewässerschutz kann der Standard bisher jedoch gehalten werden (Interview 1.3). Die Gewässer in Baden-Württemberg sind auch nach Aussage eines großen Natur- und Umweltschutzverbandes im Großen und Ganzen in einem „zufrieden stellenden Zustand“. Kontrollen und Vorort-Inspektionen werden noch durchgeführt, haben aber im Vergleich zur Kontrolldichte bei den ehemaligen Wasserwirtschaftsämtern enorm abgenommen (Interview 1.11, 1.25).

„Schnittstellenproblematik“

Nach der Auflösung der Wasserwirtschaftsämter im Jahr 1995 ergab die „Schnittstellenproblematik“ einige Schwierigkeiten: Vor allem in den Gewerbeaufsichtsämtern war häufig nicht klar, bei welcher Behörde in der neuen Struktur die wasserrechtlichen Zuständigkeiten lagen (Interview 1.2). So wurden in den ersten beiden Monaten nach In-

krafttreten des SoBEG ca. 20 Fragen bezüglich der Schnittstellenproblematik bei den Regierungspräsidien gesammelt und auf dieser Basis eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten vorgenommen, womit die „Anlaufschwierigkeiten“ behoben werden konnten (Interview 1.8).

Auch nach der großen Verwaltungsreform 2005 erhöhte sich die Zahl der Anfragen nach den Zuständigkeiten, hier scheint vor allem der Wunsch nach einheitlichem Verwaltungshandeln auf Landkreisebene im Vordergrund zu stehen (Interview 1.20).

Einfluss fachfremder Interessen

Mit der Verwaltungsreform im Jahr 2005 wurde mehr als ein Drittel der Mitarbeiter der Gewässerdirektionen in die Landratsämter/Bürgermeisterämter integriert. Die GD waren zuvor weitgehend unabhängige technische Fachbehörden; entsprechend konnten die GD sehr flexibel und basierend auf fachlichen Überlegungen handeln (Interview 1.2). Durch den Landrat als Dienstvorgesetzten sind die Mitarbeiter der ehemaligen Gewässerdirektionen, ebenso wie oben für die Gewerbeaufsicht beschrieben, seit der Reform einem politischen Akteur unterstellt. Dies führt nach Aussage eines Gesprächspartners dazu, dass beispielsweise der Einbezug sachfremder Überlegungen bei Eingriffsregelungen im Bereich Gewässerbewirtschaftung offenkundig zugenommen hat (Interview 1.25). Einer der Gesprächspartner wies darauf hin, dass im Falle einer Anfrage eines Vorhabenträgers „klare Prioritäten“ gesetzt werden: „Wir sind Wirtschaftsförderer, keine Bremser. Bürokraten sind bei Verfahren nicht besonders beliebt“ (Interview 1.17). Insgesamt deutet sich an, dass Handlungsspielräume der Behörden eher zugunsten der Anlagenbetreiber als zugunsten der Umwelt genutzt werden. Natürlich beschränkt die Gesetzesgrundlage den Handlungsspielraum, den ein Beamter hat. Falls eine Anlage zu hohe Emissionen aufweist, so werden üblicherweise Auflagen erteilt (Interview 1.20). „Allerdings kommt es nicht zu Mauscheleien“ (Interview 1.2) – werden die „optimalen Bedingungen für ein Gewässer“ zu stark beeinflusst, kann dies nicht mit einer Auflage ausgeglichen werden und die Anlage wird nicht gebaut (Interview 1.20).

Verfahrensdauer

Durch die Beschleunigungsgesetzgebung hat sich in den Landratsämtern kaum eine Veränderung ergeben. Die „Behörden sind üblicherweise schneller als die Fristen“, sofern die Komplexität des Falles überschaubar bleibt (Interview 1.17). Die Dauer eines Verfahrens hängt allerdings weniger von der Bearbeitungsgeschwindigkeit der Behörden ab, sondern nach Auffassung der Mitarbeiter der betroffenen Behörden vielmehr von der Kompetenz der planenden Büros. Häufig werden Anträge nur unvollständig eingereicht, was die behördliche Bearbeitung unnötig verzögert (Interview 1.11). Die Planungsbüros greifen offenbar gerne auf die Kompetenz der Behörden zurück, um sich das kostspielige Einholen von Expertise zu sparen (Interview 1.20).

Wasserrahmenrichtlinie

Mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL; Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik) nahm der Aufgabenumfang der Wasserbehörden enorm zu. Die WRRL verfolgt einen flächenbezogenen, flussgebietsweiten Ansatz (vgl. hierzu beispielsweise Knopp 2003). Um diesem An-

spruch zu genügen, arbeiten die Regierungspräsidien zur Umsetzung der WRRL als Flussgebietsbehörden; politische Zuständigkeiten rücken damit gegenüber fachlichen in den Hintergrund (Interview 1.11). Insgesamt eignet sich der räumlich größere Blickwinkel der Flussgebietsbehörde zur Umsetzung der WRRL besser als die zergliederte Struktur der ehemaligen 17 Wasserwirtschaftsämter. Auch ist positiv anzumerken, dass die Regierungspräsidien motiviert scheinen und einen „sehr willigen Eindruck machen“, was die Umsetzung der WRRL angeht (Interview 1.25).

Um die konzeptionelle Arbeit in Zusammenhang mit der WRRL im Umweltministerium zu bewältigen, werden Zeitarbeitsverträge vergeben. Damit geht das Problem einher, dass neue, überwiegend unerfahrene Mitarbeiter eingearbeitet werden müssen. Oft wiederholt sich der Einarbeitungsaufwand wegen der großen Fluktuation des temporären Personals. Die Kompetenzen, die in der Arbeit gewonnen werden, gehen auf diese Weise wieder verloren, sobald das befristete Arbeitsverhältnis endet (Interview 1.22). Zur effizienten Bearbeitung wurde bereits 2001 festgelegt, welche Projektgruppe welche Arbeitsschritte bearbeitet: Jedes Referat der Abteilung „Wasser und Boden“ des Umweltministeriums ist beispielsweise zuständig für ein Flussgebiet. Von der Steuerungsgruppe sind 52 „Produkte“ identifiziert worden, die zur Einstufung der Gewässer erstellt werden müssen, z.B. Fachkarten, Berichte, usw. Die Managementpläne müssen mit Hilfe der Regierungspräsidien und Landratsämter erstellt werden (Interviews 1.20, 1.22). Insgesamt ist eine Fokussierung auf die Umsetzung der WRRL auf Ebene der höheren und obersten Wasserbehörden festzustellen. Die Landratsämter lieferten bisher nur Datenmaterial, werden aber bei der Erstellung und Umsetzung der Management-Pläne gefordert sein (Interview 1.11; zu den einzelnen Umsetzungsschritten vgl. Knopp 2005).

Trotz dieser Schwierigkeiten können die Wasserbehörden ihren Aufgaben insgesamt zufrieden stellend nachkommen; dies bestätigen auch die Umwelt- und Naturschutzverbände (Interview 1.34).

Inneradministrative Koordination

Die Eingliederung der Gewässerdirektionen brachte sowohl positive als auch negative Aspekte für die inneradministrative Koordination mit sich. Einerseits hat sich die Beteiligung der einzelnen Behörden beispielsweise am Gewässerentwicklungsplan vereinfacht. Früher mussten viele Behörden beteiligt werden, während heute nur ein LA angefragt werden muss, welches die weitere Koordination übernimmt (Interview 1.20). Andererseits haben sich durch die Aufteilung des Personals und der Aufgaben auf die 44 Stadt- und Landkreise und die vier Regierungspräsidien teilweise die Kommunikationswege verlängert (Interview 1.17). Bei grenzüberschreitender Zuständigkeit weist das Regierungspräsidium einem Landratsamt die Federführung zu, die LUBW koordiniert und steht für Auskünfte zur Verfügung (Interview 1.11).

Kundenorientierung

Um den Kunden eine schnelle und übersichtliche Verfahrensabwicklung zu bieten, werden Verfahren häufig von einem so genannten „Case-manager“ betreut, der Zeitvorgaben gibt und das Verfahren beaufsichtigt. Diese Kundenorientierung geht einher mit einem gezielten Verfahrensmanagement, üblicherweise ergänzt durch „work-flow“-Methoden, also Automatisierung und technische Unterstützung (Interviews 1.2). Die Kundenzufriedenheit ist in der Wasserwirtschaft zwar nicht zentral, trotzdem gibt es –

gemäß der Eigenbewertung der Behördenmitarbeiter – bereits positive Rückmeldungen von Betrieben und Bürgern.

Auch im Gewässerschutz hat die Bündelung der Sonderbehörden in der allgemeinen Verwaltung einen Integrationseffekt: Die Organisation unterschiedlicher Fachbereiche unter einem Dach ermöglicht interdisziplinäre Rücksprachen und Verhandlungsspielraum. Während früher die einzelnen Fachbehörden ihre Stellungnahmen isoliert von einander und nur entlang fachlicher Belange ihres Bereichs erarbeiteten, können heute Zielkonflikte im Vorfeld intern diskutiert und ausgeräumt werden (Interview 1.20). So entstehen „Entscheidungen aus einem Guss“ (Interview 1.2).

Konflikte zu anderen Fachbereichen, die möglicherweise konträre Interessen verfolgen, können üblicherweise fachlich beigelegt werden (Interview 1.33). Zumindest werden diese nicht unbedingt nach außen getragen. In manchen Fällen wurde die Kooperation mit Interessengruppen ausgegliedert; beispielsweise übernimmt der Energieversorger Badenova vertragliche Regelungen mit Landwirten in Wasserschutzgebieten (Interview 1.7).

Zusammenfassung

Im Anschluss an das Inkrafttreten von SoBEG zum 01.07.1995 waren die Zuständigkeiten der neu organisierten Gewässerverwaltung nicht klar geregelt. Diese so genannte Schnittstellenproblematik wurde ausgeräumt, indem die Aufgaben nachträglich den einzelnen Behörden zugewiesen wurden. Die Zuteilung des Personals zu den Behörden war geprägt von sozialen Aspekten, weniger von fachlichen, weshalb teilweise die Qualifikation eines Mitarbeiters nicht für die Bewältigung dessen neuer Aufgabe geeignet war.

Knapp 10 Jahre später wurden die vier Gewässerdirektionen in die Landratsämter und Regierungspräsidien eingegliedert. Positiv ist hier hervorzuheben, dass sich die Zuständigkeit der Regierungspräsidien an Flussgebieten orientiert, was die Umsetzung WRRL angeht. Insgesamt setzt die Umsetzung der WRRL die Gewässerverwaltung unter enorm hohem Zeitdruck. Es wird versucht, den Mehraufwand durch das Aufstocken von Zeitarbeitsverträgen abzumildern. Zwar kam es auch im Bereich der Gewässerdirektionen teilweise zu einer Zersplitterung der Fachkompetenz der Experten durch die Aufteilung auf die 44 Kreise. Auch wird vereinzelt von politischer Einflussnahme vor allem auf unterer Ebene berichtet. Trotz dieser Herausforderungen werden nach Aussagen der Behördenmitarbeiter die Aufgaben im Bereich Gewässerschutz nach wie vor zufrieden stellend bewältigt.

2.2.3 Naturschutz

Die Naturschutzverwaltung wurde bereits 2001 neu strukturiert und ist ebenfalls von der großen Verwaltungsreform des Jahres 2005 betroffen. Im folgenden Teil werden die Änderungsmaßnahmen der beiden Reformschritte und deren Auswirkungen auf Grundlage der Expertengespräche wiedergegeben.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung der Naturschutzverwaltung und zur Änderung des Denkmalschutzes am 01.07.2001 wurde die Naturschutzverwaltung Baden-Württembergs ein erstes Mal reformiert. Damals wurden die unteren Naturschutz-

behörden der 44 Stadt- und Landkreise um jeweils eine hauptamtliche Naturschutzfachkraft verstärkt. Hierfür wurden nach Aussage des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum 20,5 der damals 91 Stellen der Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege (BNL), der unteren Fachbehörde im Bereich Naturschutz, auf die untere Naturschutzverwaltung verschoben. Weitere 23,5 Stellen wurden den Landratsämtern/Bürgermeisterämtern aus dem nachgeordneten Bereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum, beispielsweise aus der Forst- und Landwirtschaftsverwaltung, zugewiesen. Davon gehörten 17 Stellen dem gehobenen Dienst, die restlichen 27 Stellen dem höheren Dienst an. Ein Teil der Aufgaben der BNL wurde auf die unteren Naturschutzbehörden übertragen. Die hauptamtlichen Naturschutzfachkräfte bei den Landratsämtern verblieben im Landesdienst. Demgegenüber wechselten die hauptamtlichen Naturschutzfachkräfte bei den Stadtkreisen in den kommunalen Dienst über, da das Gemeinderecht Landesbedienstete bei Kommunen nicht kennt.

Vor dieser ersten Umstrukturierung der Naturschutzverwaltung verfügten sowohl die Bezirksstellen als auch die ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten über ein Devolutivrecht. Letzteres hat den Effekt, dass ein Fall an die nächst höhere Verwaltungsebene verwiesen wird, wenn auf der unteren Ebene keine Einigung erzielt werden kann. Dieses Devolutivrecht wurde mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Naturschutzverwaltung 2001 für die Bezirksstellen abgeschafft und für den ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten durch ein Vorlagerecht ersetzt. Das Vorlagerecht wird in § 61 des baden-württembergischen Naturschutzgesetzes geregelt: „Will die untere Verwaltungsbehörde, die zugleich untere Naturschutzbehörde ist, entgegen der Stellungnahme des Naturschutzbeauftragten entscheiden, so hat sie dies dem Naturschutzbeauftragten mitzuteilen. Der Naturschutzbeauftragte hat in Ausnahmefällen bei einer drohenden schwerwiegenden Beeinträchtigung von Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege das Recht, umgehend die Vorlage der Angelegenheit an die höhere Naturschutzbehörde zu verlangen. Diese ist berechtigt, in der Sache selbst tätig zu werden oder die Angelegenheit an die untere Naturschutzbehörde zurückzuverweisen.“

Mit der großen Verwaltungsreform 2005 wurden die vier Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege als Referate 56 in die Regierungspräsidien eingegliedert. Dabei wurde der bisherige Aufgabenzuschnitt der BNL weitgehend beibehalten. Außerdem gab es in den letzten Jahren einige rechtliche Neuerungen für den Naturschutz in Baden-Württemberg. Einerseits wurde auf Bundesebene die altruistische Verbandsklage eingeführt (Inkrafttreten: 03.04.2002); andererseits trat am 01.01.2006 das neue baden-württembergische Naturschutzrecht in Kraft, in welchem neben der altruistischen Verbandsklage nun auch das handelbare Ökokonto eingeführt wurden.

Nach Maßgabe der baden-württembergischen Landesregierung (2004) sind Stellungnahmen bei der Bewertung von Eingriffsvorhaben mit Ausnahme der Großvorhaben und Raumordnungsverfahren grundsätzlich durch die untere Naturschutzbehörde zu erarbeiten, um die höhere Naturschutzbehörde zu entlasten, weil letztere die neue Wachstumsaufgabe „NATURA 2000“ erfüllen soll. Die sachliche Zuständigkeit war in der neuen Verwaltungsstruktur neu zu regeln, da die Verantwortung für das zusammenhängende europäische Schutzgebietsnetz „NATURA 2000“ grundsätzlich bei der höheren Naturschutzbehörde verbleiben sollte. „Dies ist im Hinblick auf die hohen fachlichen, aber auch rechtlichen Anforderungen der EU und das hohe Risiko von entsprechenden kostenträchtigen Beanstandungsverfahren erforderlich“ (Baden-Württemberg Landesregierung 2004).

Aufgabenbewältigung insgesamt

In der Naturschutzverwaltung in Baden-Württemberg wird vor allem auf zwei Schwierigkeiten hingewiesen. Einerseits wird eine notorische, personelle Unterbesetzung, andererseits ein zunehmender Verlust an fachlicher Unabhängigkeit in der Bewertung und Entscheidung im Hinblick auf Naturschutzbelange beklagt (Interview 1.25).

Zwar streben die Verwaltungsmitarbeiter in der Regel danach, ihre Aufgaben nach wie vor engagiert zu erfüllen. Angesichts des Ungleichgewichts zwischen steigendem Aufgabenumfang und unzureichender Personalausstattung können aber in Zukunft spürbare Einbußen bei der Qualität des Vollzugs erwartet werden (Interview 1.35). Seit der Verwaltungsreform 2005 wurde bereits die Öffentlichkeitsarbeit der höheren Naturschutzverwaltung mangels ausreichender Kapazitäten erheblich zurückgefahren (Interview 1.30)

Zusätzlich wiesen die Gesprächspartner einhellig darauf hin, dass die Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsreform zu einer faktischen Schwächung der Position des Naturschutzes im Verwaltungsgefüge geführt haben. So beschränkt die Eingliederung der früheren BNL in die Regierungspräsidien die Möglichkeit zu rein fachlichen Stellungnahmen (Interview 1.4). Bezüglich der Eingliederung in die Landratsämter wird darüber hinaus eine zunehmende Politisierung des Verwaltungshandelns beklagt (Interview 1.25).

Angesichts der zunehmenden Ressourcenknappheit und der gleichzeitigen Zunahme an Aufgaben, kommt es zu Verschiebungen in der Aufgabenwahrnehmung in der Naturschutzverwaltung. Im Folgenden werden auf Grundlage der Expertengespräche die Erfüllung einzelner Aufgaben und Effekte der Reform beleuchtet.

Naturschutz-/Landschaftsschutzgebiete und Natura 2000

Für die Planung, Ausweisung und Betreuung von Naturschutzgebieten sind die höheren Naturschutzbehörden (Referate 55 und die ehemaligen BNL als Referate 56 der Regierungspräsidien) zuständig. Da die Anzahl der ausgewiesenen Naturschutzgebiete in den letzten Jahren zugenommen hat, ist auch der damit verbundene Betreuungsaufwand gestiegen. Die Personalausstattung wurde jedoch nicht aufgestockt, so dass die Betreuung bestehender NSG kaum mehr geleistet werden kann; üblicherweise fahren die Mitarbeiter nur noch nach Hinweisen von Dritten in die Schutzgebiete (Interview 1.30). Es wird beklagt, dass die höhere Naturschutzbehörde sich zunehmend „von der agierenden zur reagierenden Instanz“ wandelt (Interview 1.35).

Diese unbefriedigende Aufgabenerfüllung ist auf die zunehmende Arbeitsbelastung durch die Bearbeitung des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000¹⁰ und die nicht daran angepasste Personalausstattung zurückzuführen. Zwar ist die Ausweisung von Naturschutzgebieten Teil von Natura 2000, allerdings kommt es vor, dass nach deutschen Maßgaben ein Gebiet schutzbedürftig ist, das nicht die Merkmale eines NSG

¹⁰ 2004 konnte in Baden-Württemberg die Meldephase der FFH-Gebiete mit einer Fläche von 11,6% der Landesoberfläche abgeschlossen werden. Mit der erwarteten Gesamtmeldung der Vogelschutzgebiete werden ambitionierte 17% der Landesfläche angestrebt (Kratsch 2006).

nach FFH-oder Vogelschutz-Richtlinie erfüllt (Interview 1.35). Die mit Natura 2000 in Verbindung stehenden Aufgaben haben in der Aufgabenerfüllung Priorität, weil bei Nichtumsetzung der Vorgaben ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Union droht (Interview 1.30). Vor allem die Erstellung der Pflege- und Entwicklungspläne (PEPL), wie die Managementpläne im Rahmen von Natura 2000 in Baden-Württemberg genannt werden, ist sehr umfangreich. Dies liegt nach Aussage mehrerer Gesprächspartner nicht zuletzt daran, dass die „Umsetzung der Natura 2000 in Baden-Württemberg, verglichen zu anderen Bundes- und EU-Ländern, hundertfünfzigprozentig“ erfolgt (Interview 1.35; ähnlich auch Interview 1.33). Beispielsweise sei das Handbuch zur Erstellung der PEPL sehr anspruchsvoll und mache die Formulierung und Umsetzung der Pläne aufwändig (Interview 1.4).

Um den immensen Aufgabenzuwachs durch Natura 2000, vor allem die Erstellung der PEPL, zu bewältigen, werden auf Ebene der höheren Naturschutzverwaltung neue Mitarbeiter unter Zeitvertrag genommen. Nach Angaben des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum handelt es sich dabei pro Referat 56 in jedem Regierungspräsidium um 4,75 befristete Arbeitsverträge und weitere 4 Zeitvertragsstellen in der LUBW. Diese Zeitarbeitsverträge werden als ein „großes Kümmernis“ bezeichnet (Interview 1.35), weil Kontinuität im Naturschutz ein wichtiger Erfolgsfaktor sei, mit Zeitverträgen aber nicht gewährleistet werden könne. Beispielsweise sollte ein FFH-Gebiet¹¹ „optimalerweise von einem Mitarbeiter von A bis Z begleitet werden“, so dass sowohl die notwendige Ortskenntnis und Detailwissen als auch ein Vertrauensverhältnis mit den beteiligten Gemeinden und Bürgern aufgebaut werden kann (Interview 1.30). Zwar ist das Personal üblicherweise sehr gut qualifiziert, jedoch bringt der häufige Wechsel eine starke Belastung durch die praktisch kontinuierliche Einarbeitung neuer Mitarbeiter mit sich, was im Grunde das noch vorhandene fest angestellte Personal zusätzlich unproduktiv belastet (Interviews 1.4, 1.13). Ein Gesprächspartner berichtete, dass ein Mitarbeiter 75 % seiner Arbeitszeit auf den gesteigerten Betreuungsaufwand durch die Vergabe von Zeitarbeitsverträgen verwendet (Interview 1.35). Außerdem wird auf Regierungspräsidiumsebene beklagt, dass die Möglichkeit des Ministeriums, neue Mitarbeiter für die fünf Jahre unter Vertrag zu nehmen, wie es ein Zeitarbeitsvertrag erlaubt, unverständlicherweise kaum genutzt wird. Ein Vertreter aus der Naturschutzverwaltung berichtete beispielsweise von zehn Mitarbeiterwechseln innerhalb von zwei Jahren (Interview 1.40). Dieses Vorgehen wird von den Interviewpartnern mehrheitlich als wenig sinnvoll erachtet, geht doch eine solche Personalfluktuations mit der Beeinträchtigung der Kumulation von Prozess- und Kontextwissen einher, was der Bearbeitung von Spezialaufgaben wie FFH-Gebieten abträglich sei (Interview 1.4). „So kann eine Verwaltung nicht arbeiten, fährt über kurz oder lang gegen die Wand“ (Interview 1.30).

Neben Zeitarbeitsverträgen wurde auf Ebene der Regierungspräsidien eine zweite Strategie gewählt, um mit der Belastung durch die Natura-2000-Aufgaben umzugehen. Man vergibt immer mehr Aufträge, z.B. die Erstellung eines PEPL, an private Planungsbüros. In der Praxis kann dies ebenfalls große Probleme mit sich bringen, weil bei der Ausschreibung eines Auftrages der günstigste Anbieter unter Vertrag genommen werden muss. Dies kann dazu führen, dass beispielsweise ein schleswig-holsteinisches Büro den Zuschlag bekommt, dessen Mitarbeiter nicht unbedingt große Kenntnis der lokalen

¹¹ Ein FFH-Gebiet ist ein Schutzgebiet, das den Anforderungen der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-Richtlinie, entspricht. Gemeinsam mit den EU-Vogelschutzgebieten bieten die FFH-Gebiete das Natura-2000-Schutzgebietsnetz.

Gegebenheiten in Baden-Württemberg aufweisen. Gerade bei der Bewältigung der Aufgaben im Naturschutz komme solcher Ortskenntnis zentrale Bedeutung zu (Interview 1.30). Mehrheitlich wird die Qualifikation und die Zuverlässigkeit von Privaten zwar als positiv bewertet, allerdings bindet die Auslagerung von Naturschutzaufgaben ebenfalls Arbeitszeit der Mitarbeiter der Behörden, weil sie den Büros nicht nur beratend zur Seite stehen, sondern auch Kontrollaufgaben wahrnehmen müssen (Interviews 1.4, 1.13).

Landschaftsschutzgebiete werden von den unteren Naturschutzbehörden ausgewiesen und betreut. Angesichts der Aufgabenfülle rückt diese Aufgabe in den Hintergrund (Interview 1.28). Allerdings ist relativierend darauf hinzuweisen, dass bereits ca. 22 % der Fläche Baden-Württembergs als Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen sind.

Eingriffsvorhaben

Die untere Naturschutzbehörde ist für die Erteilung naturschutzrechtlicher Genehmigungen, wie sie beispielsweise für den Abbau und die Gewinnung von Kies oder Sand erforderlich sind, zuständig. Außerdem ist sie an allen Genehmigungen für Bauten und Projekte in der freien Landschaft beteiligt, um eine Kompensation für den damit verbundenen Eingriff in den Naturhaushalt zu formulieren.

Durch die Aufgabenfülle auch auf der Ebene der Landratsämter/ Bürgermeisterämter konzentrieren sich die Mitarbeiter auf die Bearbeitung der Eingriffsregelungen auch im Rahmen von bei anderen Behörden anhängigen Verfahren (Interviews 1.4, 1.21). Die fachliche Beratung der unteren Naturschutzbehörde erfolgt durch den ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten, welcher Stellungnahmen zu Vorhaben erarbeitet. Die Ehrenamtlichen sind häufig stark belastet, weil sie nur einen begrenzten Teil ihrer Zeit für ihr Amt aufwenden können. Ein Gesprächspartner wies deshalb auf die Möglichkeit zur Erstellung einer „Negativliste“ hin, die es erlaubt, bestimmte Vorhaben ohne Stellungnahme des Naturschutzes zu genehmigen (Interview 1.13). Durch dieses Vorgehen wird systematisch eine Setzung von Prioritäten bei der Aufgabebearbeitung vorgenommen, so dass die Naturschutzbeauftragten entsprechend der Wichtigkeit der Aufgaben entlastet würden.

Uneinheitliche Bewertungen wurden über die Kapazitäten zu Vorort-Inspektionen im Zusammenhang mit Gestattungen geäußert: Während ein Gesprächspartner berichtete, dass alle anfallenden Ortstermine wahrgenommen werden können (Interview 1.18), beklagte ein anderer, dass Außentermine kaum mehr möglich seien (Interview 1.28). Diese unterschiedlichen Aussagen sind vermutlich auf die Diskrepanz der Personalausstattung der unteren Naturschutzbehörden in den einzelnen Landkreisen zurückzuführen (Interview 1.18).

Liegt die Zuständigkeiten für Großvorhaben beim Regierungspräsidium, „so ergeht die Entscheidung im Benehmen mit der höheren Naturschutzbehörde“ (§ 23, Abs. 2 NatSchG). Nach Angabe eines Gesprächspartners handelt es sich hierbei um eine vergleichsweise geringe Zahl von Vorhaben, so dass die Bewältigung dieser Fälle durch die Referate 55 und 56 der Regierungspräsidien ohne Schwierigkeiten geleistet werden kann (Interview 1.39).

Die Bearbeitung der FFH-Verträglichkeitsprüfung bereitet ebenfalls keine nennenswerten Probleme. Allerdings fehlt der Überblick, wie häufig diese tatsächlich durchgeführt

werden (Interview 1.35). Zudem ist die Prüfung sehr aufwändig, weshalb befürchtet wird, dass zu prüfende Eingriffe „aus taktischen Gründen“ künftig als nicht erheblich eingestuft werden könnten (Interview 1.13). Ferner gab es einige Fälle, die, teilweise aus mangelhafter Kenntnis (vgl. hierzu auch Wirths 2003: 150), teilweise aufgrund politischer Einflussnahme, falsch bewertet wurden (Interview 1.4; zur Schwierigkeit der Erheblichkeitsprüfung vgl. Burmeister 2004).

Verfahrensdauer

Im Zuge der Schaffung von Standortvorteilen für Baden-Württemberg sollen Bürger, Gemeinden und Unternehmen schnell bedient werden. Mehrheitlich gaben die Befragten an, dass die Fristen, innerhalb welcher z.B. eine naturschutzrechtliche Stellungnahme erarbeitet werden muss, meist eingehalten werden können (Interviews 1.13, 1.18). Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass die Komplexität der zu bearbeiteten Fälle variiert, so dass eine einheitliche Frist nicht sehr sinnig erscheint (Interview 1.33). Außerdem bleibt zu bedenken, dass vor allem ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten häufig ein nur begrenzte Zeit für ihre Arbeit zur Verfügung steht, so dass die Einhaltung von kurzen Fristen schwierig werden kann. Als Reaktion auf diese Komplikation wurde die Zahl der Ehrenamtlichen um 20 % erhöht (Interview 1.4).

Kontrolldichte

Angesichts der hohen Arbeitsbelastung der Naturschutzverwaltung wird der Zustand eines Schutzgebietes, eines geschützten Biotops, von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder ähnlichem nicht mehr systematisch geprüft (Interviews 1.4, 1.13, 1.18, 1.30). Wie oben bereits erwähnt, kommt es nach Auffassung einiger Interviewpartner auch nicht mehr zu flächendeckenden Inspektionen der Schutzgebiete. Stattdessen wird nach dem „Prinzip Hoffnung und Vertrauen“ verfahren (Interview 1.9).

Um die besonders zu schützenden Biotope erfassen zu können, wurde vor ca. zehn Jahren eine Biotopkartierung durchgeführt. Jetzt fehlen allerdings die Ressourcen, um die Kartierung zu aktualisieren (Interviews 1.4). Für die Kontrolle des Zustandes von Biotopen bleiben keine Kapazitäten (Interview 1.9).

Die regelmäßige Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen kann nach Aussage aller Gesprächspartner nicht mehr umfassend durch die Naturschutzbehörden geleistet werden (Interviews 1.13, 1.18, 1.28). Jedoch stellt die Kontrolle von Maßnahmen teilweise auch gar keine Pflichtaufgabe der Naturschutzbehörden dar; aus diesem Grund wird die Überwachungsaufgabe in den Naturschutzbehörden zurückgestellt („Pflicht vor Kür“, Interview 1.35). Um die Bearbeitung von Kompensationsmaßnahmen zu systematisieren, wurde mit der Novellierung des Naturschutzgesetzes (gültig seit dem 01.01.2006) das Ökokonto für den Außenbereich eingeführt. Mit Hilfe des Ökokontos können Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dokumentiert und verwaltet werden. Hiervon erhoffen sich die Mitarbeiter der unteren Naturschutzbehörde ein Kataster, das die Verwaltung von Ausgleichsflächen vereinfacht (Interview 1.13). Allerdings wird befürchtet, dass das Ökokonto auch einen großen Verwaltungsaufwand mit sich bringt (Interview 1.18).

Planerisch-konzeptionelle Arbeit

Die Landschaftsplanung liegt in Baden-Württemberg nicht im Zuständigkeitsbereich der Naturschutzbehörden. Nur das Landschaftsrahmenprogramm¹² wurde vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum erstellt; allerdings stammt dieses aus dem Jahr 1983 und wird bei der Landschaftsplanung quasi nicht mehr berücksichtigt (Interview 1.18).

Der Landschaftsrahmenplan wird von den Regionalverbänden im Benehmen mit den höheren Naturschutzbehörden angefertigt, wobei Mitarbeiter der letzteren darauf hinweisen, dass planerische Aufgaben gegenüber der Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit Natura 2000 zurücktreten (Interview 1.39).

Die Landschaftspläne werden von den Trägern der Bauleitplanung im Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde aufgestellt. Mehrheitlich wurde von den Gesprächspartnern geäußert, dass die Kommunen detaillierte Regelungen vermeiden, um die Möglichkeiten beispielsweise zu Gewerbegebieten nicht übermäßig einzuschränken; entsprechend wenig umfangreich fallen die Landschaftspläne meist aus (Interviews 1.4, 1.13). Die Landschaftspläne sollen nach dem NatSchG in die Flächennutzungspläne aufgenommen werden; solche werden allerdings „nur alle 15, 20, 30 Jahre erstellt“ (Interview 1.13, auch Interview 1.18).

Keine einheitliche Meinung besteht in den unteren Naturschutzbehörden über das Verhältnis zwischen planerischen und anderen Arbeiten, wie z.B. der Erarbeitung von Genehmigungen und Stellungnahmen. Ein Gesprächspartner berichtete, dass die planerische Arbeit insgesamt einen verhältnismäßig geringen Teil einnimmt; dies ist bedauerlich, da der Landschaftsplan als die Fachplanung für den Naturschutz „völlig unterbewertet“ wird (Interview 1.13, 1.28). Hingegen wies ein anderer Gesprächspartner darauf hin, dass keine Verschiebung der Aufgabenwahrnehmung zuungunsten planerischer Tätigkeiten spürbar sei (Interview 1.18).

Konzeptionelle Arbeit, wie die Erstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen für ein Naturschutzgebiet, steht bei den höheren Naturschutzbehörden oft „in einem Missverhältnis zu deren Umsetzung“ (Interview 1.4). So wird beklagt, es fehle häufig die Kapazität zur Realisierung der erarbeiteten Pflegemaßnahmen (Interview 1.30).

Qualifikation der Mitarbeiter

Durch die Eingliederung von Naturschutzfachkräften aus den ehemaligen BNL in die Landratsämter wurde die untere Naturschutzbehörde gestärkt und professionalisiert (Interview 1.18). Allerdings stellte die Aufteilung von Spezialisten auf 21 bzw. 44 Einheiten eine Zersplitterung der Expertise der Bezirksstellen dar (Interview 1.30). Besonders paradox scheint dies in Anbetracht der oben beschriebenen Problematik in Zusammenhang mit Natura 2000. Zur Erarbeitung der PEPL werden Zeitarbeitsverträge vergeben, weil nicht genügend qualifizierte Mitarbeiter zur Verfügung stehen, während „der Spezialist für Schmetterlinge nun den Straßenbau betreffende Fragen bearbeiten muss“ (Interview 1.13).

¹² Entspricht dem Landschaftsprogramm nach § 15 BNatSchG.

Nachdem sich die Kompetenzen der verschiedenen Verwaltungsebenen verschoben haben, wurden häufig keine Schulungen durchgeführt. Dies resultierte in Übergangsproblemen mit der Erfüllung der neuen Aufgaben (Interview 1.28). Insgesamt fehlen die Ressourcen, um die Mitarbeiter noch so umfangreich wie früher fortzubilden (Interview 1.30). Mehr Schulungen wären vor allem angesichts des ständig steigenden Umfangs an rechtlichen Regelungen wünschenswert (Interview 1.18).

Einfluss fachfremder Interessen

Einheitlich wird darauf hingewiesen, dass durch die Reformmaßnahmen im Naturschutzbereich die Politisierung der Verwaltungsarbeit zugenommen hat. Seit der Kommunalisierung von Aufgaben und Personal der BNL 2001 unterstehen die ehemaligen BNL-Mitarbeiter dem Landrat als Dienstvorgesetzten. Dieser ist ein politischer Akteur und hat üblicherweise ein Interesse an der Verbesserung der Infrastruktur oder am Schaffen von Arbeitsplätzen, was mit Naturschutzbelangen mitunter in einen Zielkonflikt geraten kann (Interview 1.30). Früher stellten „die Mitarbeiter der BNL eine schlagkräftige Gruppe“ dar, die die Naturschutzinteressen vehement und aus rein fachlicher Perspektive vertrat (Interview 1.4), während heute vermehrt politische Belange bei Entscheidungen berücksichtigt würden. Beispielsweise wurde ein Fall beschrieben, in welchem ein Landschaftsschutzgebiet aufgehoben und als Baugebiet ausgewiesen wurde (Interview 1.30). „Große Gewerbegebiete, Flächennutzungspläne usw. werden teilweise durchgewunken“ (Interview 1.25).

Eine weitere Politisierung fand durch die Eingliederung der Forstverwaltung in die Landkreise statt. Ca. 60 % der ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten sind gleichzeitig Forstmitarbeiter und seit der Integration ihrer Verwaltungseinheit in die Landkreise unterstehen sie ebenfalls dem Landrat. Einige der betroffenen Personen klagen über diese neue Konstellation, weil sie sich angesichts der beruflichen Abhängigkeit in ihrer Funktion als Ehrenamtliche nicht mehr frei fühlen, rein fachliche Stellungnahmen abzugeben (Interviews 1.9, 1.25). Auch wurde von einer direkten politischen Einflussnahme auf die Ehrenamtliche berichtet (Frage des Landrates: „Muss denn diese Stellungnahme in Fall XY so sein?“, Interview 1.35). Selbst wenn es nicht zu einer direkten Beeinflussung von politischer Seite kommt, so wird doch befürchtet, dass Stellungnahmen bereits „mit der Schere im Kopf“ erstellt werden und so Naturschutzbelange schwächer vertreten werden, um nicht entgegen den Erwartungen des Landrates zu agieren (Interview 1.4). Zwar wird den Ehrenamtlichen, die auch Mitarbeiter des Landratsamts sind, gesetzlich ein Schlechterstellungsverbot garantiert. Ein Interviewpartner wies jedoch darauf hin, dass er mittlerweile von mehr als zehn Naturschutzbeauftragte¹³ wisse, dass sie nach Ablauf ihrer momentanen Bestellung nicht mehr für ihr Amt zur Verfügung stehen wollen (Interview 1.35).

Weiterhin wird befürchtet, dass die Präferenzen eines Landrates dazu führen, dass er angesichts seiner Verwaltungshoheit die Personalstellen der unteren Naturschutzbehörde an eine andere Stelle seines Landratsamtes verschiebt und damit, möglicherweise intendiert, den Naturschutz schwächt („Landräte sind die Fürsten in unserem Land“, Interview 1.30). Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken wurde im Naturschutzgesetz

¹³ Nach Angabe des baden-württembergischen Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum sind rund 220 Naturschutzbeauftragte ehrenamtlich tätig (Baden-Württemberg MLR 2003).

festgeschrieben, dass die Personalausstattung der unteren Naturschutzbehörde nicht unter die Mitarbeiterzahl im Jahr 2000 gesenkt werden dürfe. Trotzdem kam dies in einzelnen Landkreisen vor (Interview 1.25). Außerdem hat das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum keinen direkten Zugriff mehr auf die Mitarbeiter der Naturschutzverwaltung in den Landratsämtern. Zwar führt das Ministerium nach wie vor die Fachaufsicht, allerdings soll diese so ausgeübt werden, dass „die Mitarbeiter nicht demotiviert“ werden (Interview 1.42). Dies bedeutet, dass die Landräte faktisch mehr Einfluss auf die Arbeit der Naturschutzfachkräfte ausüben können, als das Fachministerium.

Auch auf Ebene der Regierungspräsidien ist für die eingegliederten Mitarbeiter der ehemaligen BNL ein politischer Druck spürbar, wenn auch etwas subtiler (Interviews 1.9, 1.39). Nachdem die Regierungspräsidien sehr große Organisationen sind, hat der Regierungspräsident nicht die selbe Nähe zu den Vorgängen in seinem Haus, wie dies für den Landrat gilt; entsprechend selten werden direkte Weisungen ausgesprochen (Interviews 1.16). Aber auch hier wird befürchtet, dass z.B. durch das politische Interesse an einer industriellen Anlage bereits in die Stellungnahme aus der höheren Naturschutzverwaltung eine politische Erwartungshaltung einwirkt (Interview 1.25). Zusätzlich werden z.B. Pressemitteilungen aus der höheren Naturschutzbehörde von der Pressemitteilung „merklich bearbeitet“, so dass keine Mitteilungen mehr an die Öffentlichkeit dringen, die nicht mit der politischen Linie des Regierungspräsidiums „abgestimmt“ sind (Interview 1.40).

Stellenwert des Naturschutzes gegenüber anderen Belangen

Durch die Integration der BNL in die allgemeine Verwaltung änderte sich nach Aussage der meisten Gesprächspartner die Zusammenarbeit mit den anderen Behörden nicht nennenswert (z.B. Interview 1.25). Ein erhöhter Koordinationsaufwand zwischen den Fachbehörden im Kontext der Erledigung europäischer Aufgaben – beispielsweise was die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie anbelangt – ist bisher nicht zu verzeichnen (Die WRRL sei „noch nicht angekommen“, Interview 1.4; auch Interviews 1.18, 1.35).

Auch die Kooperation mit der Landwirtschaft verläuft zufrieden stellend. Der Vertragsnaturschutz ist ein wichtiges Instrument des Naturschutzes und Pilotprojekte wie PLENUM (Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt) fördern eine nachhaltige naturverträgliche Nutzungsweise von Natur und Landschaft (Interview 1.13). Allerdings wird vereinzelt befürchtet, dass die Landräte traditionellen land- und forstwirtschaftlichen Interessen näher stehen als dem Naturschutz (Interview 1.4).

Als unabhängige Fachbehörde waren die ehemaligen Bezirkstellen für Naturschutz und Landschaftspflege „die einzige schlagfertige Truppe im Naturschutz“ (Interview 1.4). Mit der Eingliederung werden z.B. innerhalb von Genehmigungsverfahren keine naturschutzfachlichen Stellungnahmen mehr sondern „Gesamtlösungen“ erarbeitet (Interview 1.30). Hier kann nicht mehr nachvollzogen werden, welche fachliche Argumentation die Naturschutzbehörde vertritt, weil diese in der Gesamtstellungnahme „eingeht“ (Interview 1.5).

Interner Verwaltungsaufwand

Die Mitarbeiter der Referate 56 der Regierungspräsidien stimmen überein, dass im Jahr 2005 der interne Verwaltungsaufwand gegenüber dem Vorjahr um 20 % gestiegen ist. Früher betreute z.B. ein Verwaltungsangestellter die gesamte Bezirksstelle, von der Finanzverwaltung bis hin zur Systembetreuung. Entsprechend kurz waren die internen Wege. Heute, in einem Regierungspräsidium mit zwischen 2000 und 3000 Mitarbeitern, muss „jeder Dienstreiseantrag durch die Instanzen des Apparates, was den Fachkräften regelrecht Fesseln anlegt“ (Interview 1.40). Dadurch wurde die ehemalige BNL „vom schlagfertigen, wendigen Seenotrettungskreuzer zum trägen, schwer manövrierbaren Flugzeugträger“ (Interview 1.30). Schnelles Handeln, beispielsweise wenn eine Art vom Aussterben bedroht ist, könnte künftig sehr schwierig werden, so wird befürchtet.

Des Weiteren weisen Mitarbeiter der ehemaligen BNL darauf hin, dass betriebswirtschaftliche Ideen das Verwaltungshandeln im Naturschutz eher behindern als Effizienz steigernd wirken (Interview 1.35). Ein Beispiel hierfür ist die Dokumentation der einzelnen Arbeitsschritte mit Hilfe einer computergestützten Zeiterfassung. Während in anderen Bereichen, wie z.B. in der Finanzverwaltung, eine Einordnung von einzelnen Tätigkeiten sinnvoll erscheinen mag, wird beklagt, dass der Produktgedanke gemäß des Ansatzes des Neuen Steuerungsmodells den sehr situationsabhängigen Tätigkeiten der Naturschutzverwaltung nicht gerecht wird (Interview 1.30).

Abschaffung des Devolutiveffekts

Mit der Neuorganisation der Naturschutzverwaltung 2001 wurde das Devolutivrecht der ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten abgeschafft und durch ein Vorlagerecht ersetzt. Während früher bei Nichteinigung auf der unteren Verwaltungsebene ein Fall an die höhere Naturschutzverwaltung verwiesen werden konnte, so besteht nun in Ausnahmefällen ein Vorlagerecht. Die Gesprächspartner bewerten diese Veränderung einhellig als Verlust für den Naturschutz. Zwar wurde das Devolutivrecht kaum wahrgenommen, barg aber doch ein Drohpotential, das eine sorgfältige Planung und Verfahrensführung bei den Behörden bewirkte (Interviews 1.13, 1.25, 1.30).

Altruistische Verbandsklage

Insgesamt wird die Möglichkeit zur Verbandsklage von den Mitarbeitern der Umweltverwaltung positiv bewertet, allerdings sind nur wenige Fälle bekannt, in denen es wirklich zur Klage kam, wobei den Aussagen der Gesprächspartner zufolge bisher kein Prozess in Baden-Württemberg von einem Verband gewonnen werden konnte (Interviews 1.9, 1.18, 1.25). Dabei wird beklagt, dass durch die beschränkte finanzielle Ausstattung der Umwelt- und Naturschutzverbände vor Gericht keine „Waffengleichheit“ mit dem Prozessgegner Staat besteht; aus diesem Grund büßt die Verbandsklage einiges an Drohpotential ein und wird zum „zahnlosen Tiger“ (Interview 1.9).

Zusammenfassung

Die Eingliederung der Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege (BNL) in den allgemeinen Verwaltungsapparat wird von einer Mehrheit unserer Gesprächspartner insgesamt als Schwächung des Naturschutzes empfunden. Einerseits müsse ein massi-

ves Vollzugsdefizit, andererseits der zunehmende Verlust an fachlich unabhängiger Expertise befürchtet werden.

Auf Ebene der Regierungspräsidien wird beklagt, dass die Abgabe von Personalstellen an die untere Naturschutzverwaltung dem immensen Aufgabenzuwachs, der vor allem auf die umfangreichen Natura-2000-Anforderungen zurückzuführen ist, zuwiderläuft. Aufgrund der begrenzten Personalausstattung und der Dringlichkeit der Aufgaben, die mit der Ausweisung eines europäischen Schutzgebietsnetzes zusammenhängen, werden einerseits Zeitarbeitsverträge und Aufträge an private Planungsanbieter vergeben. Andererseits finde eine neue Gewichtung der Prioritäten *zuungunsten* der Ausweisung und Betreuung von Naturschutzgebieten statt. Außerdem komme es durch die Aufteilung von 20,5 Personalstellen von den BNL auf die unteren Verwaltungsbehörden zu einer dysfunktionalen Dispersion von Expertise.

In den unteren Naturschutzverwaltungen konzentrieren sich die Mitarbeiter auf die Bearbeitung von Eingriffsregelungen und Stellungnahmen zu Verfahren, bei denen andere Behörden die Federführung inne haben. Die Kontrolle von Ausgleichsmaßnahmen oder des Zustandes von Biotopen kann nicht hinreichend geleistet werden. Auch planerische Arbeiten stehen hinter der Bearbeitung von Erlaubnissen zurück.

Des Weiteren wird von einigen Gesprächspartner beklagt, dass vor allem auf Ebene der Landratsämter/Bürgermeisterämter Anzeichen für eine Politisierung des Verwaltungshandelns zu beobachten sei, weil der Landrat/Oberbürgermeister häufig politische und wirtschaftliche Interessen auf Kosten von Umweltbelangen vertritt.

Die Eingliederung „der einzigen schlagkräftigen Truppe im Naturschutz“, der BNL, in die Regierungspräsidien als Referate 56 wird als weitere Schwächung des Naturschutzes angesehen. Zwar sind sie nicht weisungsgebunden, allerdings wird bereits darauf hingewiesen, dass sie als Teil des Präsidiums auch dessen politische Linie nach außen präzisieren müssen.

2.2.4 LUBW und TA-Akademie

Neben den Fachbehörden, die die einzelnen Umweltschutzbereiche verwalten, gibt es noch weitere institutionelle Veränderungen, die das Bild der Reformtendenzen in Baden-Württemberg ergänzen. Im Folgenden wird auf die Fusion von der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) und das Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG) und die Auflösung der Akademie für Technikfolgeabschätzung eingegangen.

Fusion von LfU und UMEG

Am 01.01.2006 entstand aus dem Zusammenschluss der einstigen Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) und dem Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG) die neue Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW). Diese Fachbehörde soll als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Karlsruhe fortgeführt werden.

Die UMEG wurde 1990 aus der LfU ausgegliedert und als GmbH organisiert. Zum 01.01.2001 wurde sie in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt.

Die neu entstandene LUBW wird ebenfalls unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten organisiert; für Aufträge von außen kann die Anstalt Entgelte erheben. Die ursprüngliche UMEG wird durch die Fusion unter die Rechts- und Fachaufsicht des Landes gestellt.

In der Begründung zur Zusammenlegung der beiden Anstalten wurde darauf hingewiesen, dass durch diesen Vorgang „die Konzentration der Landesverwaltung auf den Kernbestand der Aufgaben im Umweltbereich und nachhaltige Einsparungen“ erleichtert werden sollten (Baden-Württemberg Landtag 2005). Von einem Gesprächspartner wurde hingegen darauf hingewiesen, dass die Veränderung der Behördenstruktur „ein sehr teurer Vorgang“ sei (Interview 1.4). Ein anderer bezeichnete die ursprüngliche Ausgliederung der UMEG und jetzt wieder die Fusion zur LUBW als „ewiges Hin und Her, das nichts bringt außer einen riesigen Geldaufwand“ (1.5).

Außerdem soll durch die Fusion eine „effektive Anpassung im Aufgabenbestand und in der Aufgabenstruktur“ ermöglicht werden (Baden-Württemberg Landtag 2005). Aus den Gesprächen ging jedoch hervor, dass die UMEG hauptsächlich im technischen Messdienst (Emissions- und Immissionsmessungen) tätig war, während die LfU vor allem konzeptionell arbeitet und sich selbst als „Scharnier zwischen Verwaltung und Wirtschaft“ sieht (Interview 1.15). Eine wirkliche Aufgabenüberschneidung in den ursprünglichen Anstalten und entsprechend Einsparmöglichkeiten durch die Zusammenlegung wird hier also nicht gesehen (Interview 1.9).

Akademie für Technikfolgenabschätzung

Die Akademie für Technikfolgeabschätzung Baden-Württemberg (TA-Akademie) mit Sitz in Stuttgart stellte, entsprechend eines Beschlusses des Landes Baden-Württemberg, ihren Geschäftsbetrieb zum 31.12.2003 ein. Die Arbeiten der Akademie dienten dem Ziel, Chancen und Risiken der Entwicklung und des Einsatzes von Techniken aufzuzeigen und Entscheidungsoptionen im gesellschaftlichen Diskurs zu verdeutlichen.

Die TA-Akademie war am 24. Juni 1991 von der Regierung des Landes Baden-Württemberg als eine Stiftung des öffentlichen Rechts gegründet worden. Nach ihrer Satzung hatte sie die Aufgabe, Technikfolgen zu erforschen, diese Folgen zu bewerten und den gesellschaftlichen Diskurs über die Technikfolgenabschätzung anzuregen und zu koordinieren. Vor allem ging es der Akademie darum, operationale Vorschläge für eine gesellschaftliche Entwicklung zu machen, bei der die Leistungsfähigkeit Baden-Württembergs als Wirtschaftsstandort mit der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen gleichermaßen berücksichtigt werden sollten.

Insgesamt wurde die Arbeit und die Bedeutung der TA-Akademie sowohl national als auch international als sehr positiv und wichtig hervorgehoben (Fuchs 2003: 84). Auch aus einer Evaluation durch den Wissenschaftsrat im Jahr 2002 ging die Akademie gestärkt hervor, wenn auch eine Schwerpunktverschiebung beispielsweise auf das Thema Nachhaltigkeit empfohlen wurde. Umso überraschender kam der Beschluss der Landesregierung, die Akademie zu schließen. Der Bitte und sogar Forderung unzähliger Briefe aus dem In- und Ausland an die Regierung und das Wissenschaftsministerium, die Akademie weiterhin bestehen zu lassen, wurde nicht entsprochen (Interview 1.32).

Neben den Technikwirkungen auf Gesundheit, Arbeit und Gesellschaft, untersuchte die Akademie auch die Effekte auf die Umweltqualität und die Umweltökonomie. Die fachlich unabhängige Arbeit der Akademie und der besondere Auftrag, wissenschaftliche Ergebnisse an die Öffentlichkeit zu kommunizieren und diskursiv zu erörtern, verhalfen ihr auch im Umweltbereich zu Anerkennung. Beispielsweise erarbeitete sie ein neues Bewertungskonzept für die Flächenzerschneidung und eine sehr umfangreiche Nachhaltigkeitsstudie (Interviews 1.4, 1.25, 1.32).

Entsprechend wird die Schließung der Akademie auch als Verlust für die Umweltforschung empfunden. „Die Regierung verstand nicht, welchen Schatz sie da aus den Händen gab“ (Interview 1.25). Einige der Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass hauptsächlich politische Gründe für die Auflösung der Akademie verantwortlich waren; man wollte eine „unliebsame Stimme, die sehr öffentlichkeitswirksam auftrat, zum Schweigen bringen“ (Interview 1.9; auch Interview 1.32).

2.3 Bewertung

Im Rahmen der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg war die Umweltverwaltung durch die Eingliederung ihrer Fachbehörden (Staatliche Gewerbeaufsichtsämter, Gewässerdirektionen, Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege) stark betroffen. Dies hatte weit reichende Auswirkungen für die Bereiche der immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung, des Gewässerschutzes und des Naturschutzes.

Mit der Konzentration der Aufgaben in der allgemeinen Verwaltung werden Fachaufgaben gebündelt und somit die Koordinierung der einzelnen Fachbereiche wie auch der Ausgleich unterschiedlicher Auffassungen und Interessen ermöglicht (Interview 1.2). Dieser Ausgleich beschleunigt Entscheidungen und rundet diese ab, indem die einzelnen, fachlichen Stellungnahmen bereits im Vorfeld der Entscheidung abgewogen werden (Interview 1.26). Ein weiterer beschleunigender Aspekt der Bündelung von Behörden auf Ebene der Regierungspräsidien sind die verkürzten Wege zwischen den einzelnen Fachbereichen, was Verfahrensabläufe nach Aussage der Gesprächspartner beschleunigt.

Insgesamt werden von der Bündelung auf Ebene der Regierungspräsidien Synergieeffekte erwartet, was den Umfang der allgemeinen Verwaltung betrifft, da mit der neuen Struktur nur noch eine interne Verwaltung notwendig ist. Dem gegenüber steht ein sehr umfangreicher Verwaltungsapparat, dessen schiere Größe von bis zu ca. 3000 Mitarbeitern (RP Stuttgart) interne Abläufe mitunter erschweren, da eine Vielzahl von Hierarchieebenen durchlaufen werden müssen (Interview 1.30).

Durch die Kommunalisierung von Zuständigkeiten der Fach- und Sonderbehörden erhalten „die Abnehmer von Verwaltungsdienstleistungen einheitliche Anlaufstellen“ in den Landratsämtern (Baden-Württemberg Staatsministerium 2003a). Allerdings hielten die Mitarbeiter in den früheren Fachbehörden konzentriertes Expertenwissen bereit, das ein sehr breites Spektrum abdeckte. Durch die Aufteilung des Personals auf die 44 Kreise könnte es nun dazu kommen, dass die Fachkompetenz der Experten nur noch suboptimal genutzt werden; vor allem im Zusammenhang mit dem Branchenwissen der Mitarbeiter der ehemaligen Gewerbeaufsichtsämter wird in diesem Kontext sogar von einer „Zerschlagung der Expertise“ gesprochen (Interviews 1.7, 1.8, 1.14, 1.26, 1.30).

Wie bereits oben erwähnt, wurden die ehemaligen Fach- und Sonderbehörden durch die Eingliederung in die Landkreise/Stadtkreise enger an politische Akteure gebunden. Da der neue Dienstvorgesetzte ein direkt oder indirekt gewählter Beamter ist, steht zu befürchten, dass, insbesondere wenn es zu Zielkonflikten zwischen wirtschaftspolitischen und umweltpolitischen Prioritäten kommt, umweltpolitische Fachsichten im Zweifelsfall in der konkreten Entscheidungssituation unterliegen. Tatsächlich wird vor allem im Bereich Genehmigungen über eine starke Zunahme an versuchter sachfremder Einflussnahme berichtet (Interviews 1.7 und 1.30).

Mit der Reform werden vor allem Einsparungen angestrebt, die unter anderem mit der natürlichen Fluktuation des Personals erreicht werden sollen. Gleichzeitig nimmt die Komplexität der Regelungen im Umweltrecht, die auch europarechtlich geprägt ist, zu, was zu einem Qualitätsverlust beispielsweise bei Genehmigungen führen kann (Interviews 1.9, 1.21, 1.23). Außerdem kommt es wegen des auch durch die Reform verschärften Ressourcenmangels vor allem im Bereich Naturschutz und Gewässerschutz zu einer Konzentration auf die Umsetzung von auf europäische Rechtsetzung zurückgehendes Recht (Interviews 1.22, 1.28, 1.35).

Zusätzlich wiesen die Gesprächspartner mehrheitlich darauf hin, dass Einsparungen nur erzielt werden können, wenn mit der Kürzung von Personal- und Sachmitteln ein sinnvoller Abbau an Aufgaben einhergeht (Interviews 1.6, 1.8, 1.28, 1.30, 1.35). Durch die bloße Verschiebung von Aufgaben und Personal kommt es lediglich zu einer Abwälzung der Verwaltungskosten auf die Kommunen; Einsparungen können so nicht ohne Defizite in der Aufgabenwahrnehmung erzielt werden.

Fachliche Aspekte der Umweltverwaltung, die sich auf Erfahrungen der Mitarbeiter stützen, wurden bei der Gestaltung der Reform in Baden-Württemberg nach Meinung unserer Gesprächspartner nicht oder in nur unerheblichem Maße berücksichtigt. Vielmehr wurde von politischer Seite darauf hingewiesen, dass auch die Umweltverwaltung der allgemeinen Zielrichtung der Reform folgen müsse, um die Durchführung der Reform als Ganzes nicht zu gefährden (Interview 1.8). Daraus entstehen nun voraussichtlich Probleme in der Aufgabenbewältigung. Beispielsweise im Bereich der immissionschutzrechtlichen Anlagengenehmigung beklagen die Behördenmitarbeiter, dass angesichts der knappen Ressourcen kaum mehr Regelkontrollen durchgeführt werden können (Interview 1.26). Gesprächspartner aus der Naturschutzverwaltung weisen darauf hin, dass auf der unteren Ebene eine Konzentration auf Eingriffsregelungen stattfindet, planerische Arbeiten hingegen vernachlässigt werden. Die höhere Naturschutzbehörde berichtet über eine starke Belastung durch Aufgaben im Zusammenhang mit dem europäischen Schutzgebietsnetz Natura 2000, so dass die Ausweisung und Betreuung von Naturschutzgebieten kaum mehr möglich sei. Auch im Gewässerschutz brachten die Neuerungen im Kontext der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) eine große Aufgabenfülle mit sich, was bisher allerdings vor allem die Mitarbeiter des Umweltministeriums betrifft. Auf Ebene der unteren und höheren Wasserbehörde können die Aufgaben, laut der Gesprächspartner, nach wie vor zufrieden stellend erfüllt werden. Allerdings erwartet man auch hier einen enormen Aufgabenzuwachs bei der Umsetzung der Managementpläne der WRRL (Interviews 1.2, 1.17, 1.20, 1.22).

Zur Bewertung der Reformauswirkungen muss beachtet werden, dass die Landratsämter und Regierungspräsidien bisher noch kaum Personal eingespart haben. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Situation sich mittelfristig verschärfen wird, wenn die Effizienzrendite von 20 % erbracht und entsprechend Personal eingespart worden sein wird.

Mit Hilfe einer Online-Befragung in Baden-Württemberg konnte die Einschätzung der Verwaltungsmitarbeiter zu den Restrukturierungsmaßnahmen abgefragt werden. Die staatlichen Kosten des Umweltschutzes insgesamt haben sich nach Einschätzung der Hälfte der beteiligten Mitarbeiter seit der Reform nicht verringert. Mit anderen Worten heißt das, dass sich bislang trotz einer gewaltigen Reorganisation der Umweltverwaltung noch keine nennenswerten Einsparungen realisiert haben. Die Realisierung von Einsparungen war jedoch ein, wenn nicht das zentrale, Anliegen der Reform. Die Mehrheit der Mitarbeiter¹⁴ der Umweltverwaltung, die sich an der Befragung in Baden-Württemberg beteiligten, geben zudem an, die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung habe sich seit der Reform nicht gesteigert. Deutlich gestiegen sei jedoch der Verwaltungs- und Koordinationsaufwand.

Insgesamt bleibt daher abzuwarten, wie sich die Verwaltungsreform langfristig auswirken wird. Einige Probleme, wie zum Beispiel die Frage über Zuständigkeiten oder fehlendes Prozesswissen bezüglich Verfahrensabläufe, werden sich nach einer gewissen Einarbeitungszeit erfahrungsgemäß amortisieren. Hingegen ist nicht klar, wie bei zunehmendem Aufgabenumfang und gleichzeitigen Sparvorgaben die Verwaltungsaufgaben im Umweltbereich in Zukunft erfüllt werden können. Die Zukunftsfrage der baden-württembergischen Umweltverwaltung wird daher sein, für wie lange sie angesichts geringerer Ressourcenausstattung und wachsender Aufgaben jene Planungs-, Koordinations- und Leistungsfähigkeit im Bereich des Umweltschutzes halten können, für die sie in der Vergangenheit bekannt war.

¹⁴ An der Fragebogenaktion nahmen 14 Mitarbeiter aus der baden-württembergischen Umweltverwaltung von insgesamt 60 Angesprochenen teil. Die Angaben beziehen sich auf diese 14 Teilnehmer.

3 Bayern

Im Gegensatz zu Baden-Württemberg und Niedersachsen ist die bayerische Umweltverwaltung mit vergleichsweise moderaten Reformbemühungen konfrontiert. Wie in diesen Ländern sind zwar auch in Bayern die im Umweltbereich erfolgten administrativen Veränderungen an generelle – sektorübergreifende – Verwaltungsreformen geknüpft. Allerdings beinhalten diese Entwicklungen keine fundamentale Abkehr von bislang existierenden administrativen Verfahren und Strukturen.

So sind etwa im Gegensatz zu Niedersachsen keine ernsthaften Bestrebungen vorhanden, den grundsätzlich dreistufigen Verwaltungsaufbau (basierend auf der Ebene der Ministerien, sieben Regierungsbezirken, 71 Landkreisen und 25 kreisfreien Städten) grundlegend in Frage zu stellen. Lediglich in den Bereichen Landwirtschaft und Forsten ist im Rahmen der so genannten Forstreform seit dem 1. Juli 2005 ein zweistufiger Verwaltungsaufbau entstanden. Auch Tendenzen einer weit reichenden Kommunalisierung, wie sie in Baden-Württemberg zu beobachten sind, sind in Bayern nicht absehbar.

Dennoch bleiben wohl auch die bayerischen Reformen nicht folgenlos für die Problemlösungs- und Handlungsfähigkeit der Umweltverwaltung des Landes. Vielmehr implizieren insbesondere die rigiden Einsparungen im Personalbereich eine graduelles „Aus-trocknen“ der Umweltverwaltung, mit der Folge eines inkrementellen Politikabbaus, da nicht mehr alle Aufgaben in gleicher Qualität und Intensität bearbeitet werden können. Dieses Problem wird durch potentielle Synergieeffekte, die aus der partiellen Konzentration administrativer Strukturen resultieren, nicht hinreichend kompensiert.

3.1 Reformen im Bereich der Umweltverwaltung

Die Reform der bayerischen Umweltverwaltung ist eng mit generellen administrativen Reformaktivitäten verknüpft. Im Kern dieser Entwicklungen steht das Reformpaket „Verwaltung 21“, das Ministerpräsident Stoiber in seiner ersten Regierungserklärung nach der letzten Landtagswahl im November 2003 präsentierte. Im Rahmen dieses Paketes liegt der Schwerpunkt insbesondere auf den Bereichen Aufgabenabbau und Privatisierung: „Maßstab für staatliche Betätigung wird künftig nicht mehr die Nützlichkeit und Wünschbarkeit sein, sondern die strikte Notwendigkeit und Unerlässlichkeit“ (Stoiber 2003: 21). Weiterhin kommt es zu einem schrittweisen Rückzug aus staatlichen Beratungsangeboten, der Verschlankung des Landesentwicklungsprogramms und der Privatisierung technischer Prüfleistungen.

Bereits in den neunziger Jahren gab es in Bayern verschiedene administrative Reformentwicklungen. So hatte die bayerische Staatsregierung 1996 ein Konzept „Verwaltungsreform in Bayern“ beschlossen. Dieses Konzept umfasste ein 20-Punkte-Aktionsprogramm (unter anderem mit den Zielen einer Reduzierung staatlicher Aufgaben und der Vereinfachung von Verwaltungsverfahren unter Straffung von Organisationsabläufen) und konkretisierte damit Überlegungen einer 1993 durch die bayerische Staatskanzlei eingerichteten „Projektgruppe Verwaltungsreform“ (Bürsch 1999: 18ff). 1998 wurde ein weiteres Maßnahmenpaket zur Verwaltungsreform mit paralleler Aufgabenkritik beschlossen. Die hierin vorgesehenen Personaleinsparungen waren allerdings noch nicht vollständig umgesetzt, als im Rahmen der jüngsten Entwicklungen im

Kontext von „Verwaltung 21“ Reform weiter gehende Einsparvorgaben festgelegt wurden (Interviews 2.9, 2.22).

Diese generellen Einsparvorgaben sind eines der zentralen Elemente der aktuellen Verwaltungsreform. Sie sind in den Artikeln 6b (betreffend Einsparungen durch Verwaltung 21) und 6e (betreffend Einsparungen von Personalkapazitäten durch die Arbeitszeitverlängerung bei den Beamten) des bayerischen Haushaltsgesetzes 2005/2006 festgeschrieben (HG 2005/2006). Gemäß diesen gesetzlichen Vorgaben sind im Zeitraum von 2005 bis 2019 9000 frei werdende Stellen in jährlichen Schritten zu sperren. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass sich die Einsparvorgaben möglicherweise auf 6000 Stellen reduzieren könnten (Interview 2.22). Darüber hinaus ergeben sich weitere Wiederbesetzungssperren, die sich insbesondere als Folge der Arbeitszeitverlängerung für die bayerischen Beamten ergeben.

Im Umweltbereich schlagen sich diese Einsparvorgaben entsprechend nieder. Für das Landesamt für Umwelt (LfU) belaufen sich die erwarteten Einsparungen auf 20 %, während für die Bezirksregierungen (in Bayern „Regierungen“) Reduktionen in Höhe von 25 % vorgesehen sind (was etwa 1000 Planstellen entspricht). Bei den Gewerbeaufsichtsämtern ergeben sich ebenfalls Einsparungen im Umfang von 25 % (was den Abbau von 195 Stellen bedeutet) (Interviews 2.1, 2.7, 2.13, 2.17, 2.22). Für das Umweltministerium werden derzeit keine konkreten Zahlenangaben im Hinblick auf potentielle Einsparungen gemacht, obwohl auch hier mit (wenn auch geringeren) Einschnitten gerechnet wird (Interview 2.22).

Neben den Bestrebungen zum Personalabbau ist der Umweltbereich auch von strukturellen Änderungen betroffen. Zunächst kam es zu Veränderungen auf ministerieller Ebene, wo das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen mit dem Ministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz zu dem neuen Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz zusammengelegt wurde. Der Bereich Ernährung wurde in das Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten integriert. Dies war ein erster Schritt, der unmittelbar auf die Landtagswahl 2003 folgte. Das weitere Vorgehen im Rahmen von „Verwaltung 21“ – vor allem die Zusammenlegung der Landesämter im Geschäftsbereich des Umweltministeriums – kann unter anderem als Konsequenz des neuen Ressortzuschnitts betrachtet werden (Interview 2.22).

Im August 2005 wurden das Geologische Landesamt, das Landesamt für Wasserwirtschaft, das Landesamt für Umweltschutz, das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und das Landesamt für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik in zwei neue Landesämter (Landesamt für Umwelt – LfU – und Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) zusammengeführt. Eine Abweichung von dieser Konzentrationsentwicklung stellt die Aufteilung des neuen Landesamtes für Umwelt auf die zwei Standorte Augsburg und Hof dar.

Auch auf der Ebene der Mittelinstanzen (Regierungen) kam es zu administrativen Veränderungen, welche für den Umweltbereich relevant sind. So wurde zu Beginn des Jahres 2006 der interne Aufbau der Regierungen spiegelbildlich an die Staatsministerien angepasst, so dass die Umweltabteilung nun auch die Bereiche Gesundheit und Verbraucherschutz umfasst. Bereits zum 1. Januar 2005 war eine Angliederung der Ge-

werbeaufsichtsämter¹⁵ an die Regierungen erfolgt. Damit ging allerdings nur eine formelle Konzentration von Aufgaben einher, da die Gewerbeaufsichtsämter „selbstständig unter neuem Dach“ bleiben (Interview 2.17).

Relativ große organisatorische Verschiebungen zeigen sich überdies im Bereich der Wasserwirtschaftsämter (WWÄ). Die Anzahl der Behörden wurde von 24 auf 17 verringert, was teilweise mit einer Änderung der Gebietszuständigkeiten einherging.

Zu erwähnen ist schließlich der umfassende – hier im Folgenden nicht näher analysierte – Umbau der bayerischen Forstverwaltung, der großen politischen Widerstand hervorgerufen hat. Die sieben Landwirtschaftsabteilungen bei den Regierungen und die vier Forstdirektionen wurden aufgelöst. Die Landwirtschafts- und Forstämter wurden zusammengefasst. So konnten die ursprünglich 206 Dienstsitze reduziert werden auf 47 Ämter für Landwirtschaft und Forsten mit zunächst 82 Standorten und 41 Betriebsstandorten für das Unternehmen „Bayerische Staatsforsten“. Letzteres übernimmt die Bewirtschaftung des bayerischen Waldes als Unternehmen, das zu 100 % in staatlicher Hand verbleibt. Eine im Vorfeld diskutierte vollständige Privatisierung des Waldes wurde nach großen Widerständen von Verbänden und Bürgern nicht umgesetzt.

Ungeachtet der Tatsache, dass die Verwaltungsreform primär von politischer Seite ohne Beteiligung der betroffenen Fachverwaltungen entwickelt wurde (die Reform wurde weitgehend von der Staatskanzlei bzw. dem Kabinett entworfen, vgl. Bayern Landtag 2004, Interviews 2.3, 2.22) – basieren die Neuerungen in Bayern auf einer inkrementellen Strategie. Die Veränderungen stellen größtenteils etablierte administrative Strukturen nicht in Frage (Abbildung 4 und Abbildung 5:), sondern setzen auf schrittweise Einsparungen und organisatorische Veränderungen.

¹⁵ Die Gewerbeaufsichtsämter sind in Bayern nicht für Umweltschutzaufgaben zuständig, sondern für Aufgaben im Bereich Arbeitsschutz und technische Sicherheit.

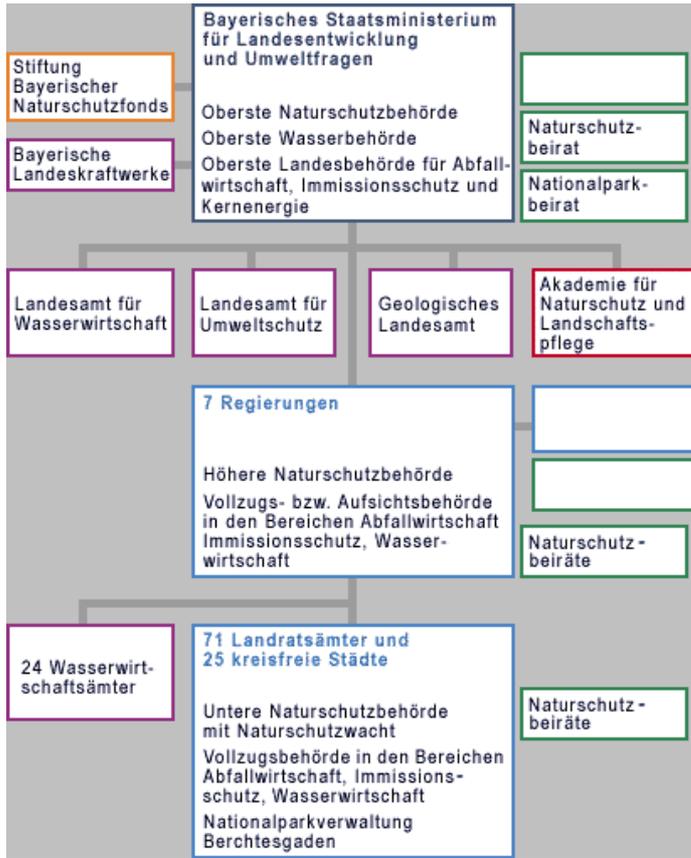


Abbildung 4: Aufbau der bayrischen Umweltverwaltung vor der Reform

Quelle: STMUGV o.J.

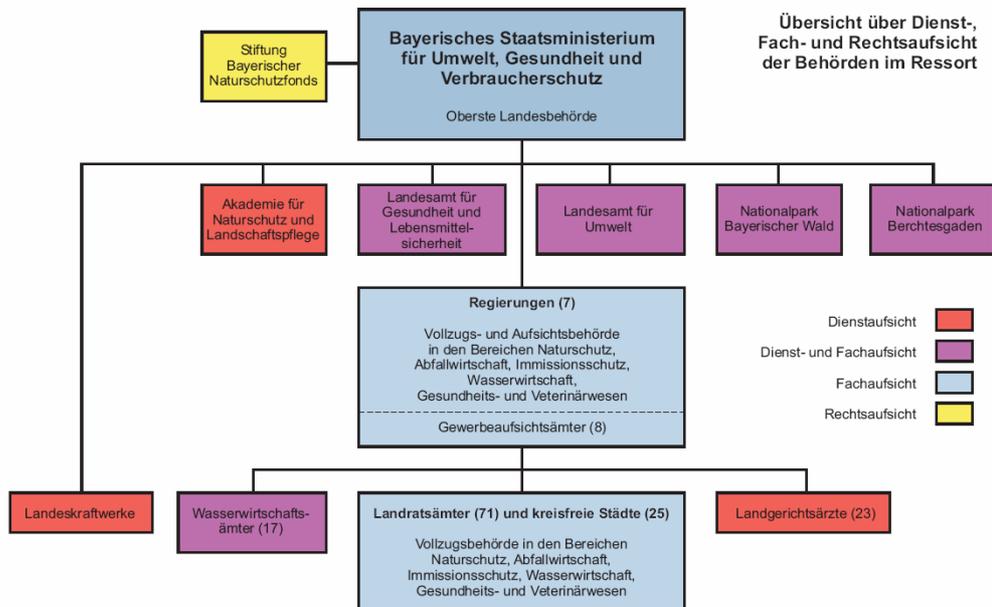


Abbildung 5: Aufbau der bayrischen Umweltverwaltung nach der Reform

Quelle: STMUGV2006

3.1.1 Reformhintergründe und Reformprozess

Motivation und Vorgehen

Der zentrale Ausgangspunkt für die Verwaltungsreform war das Ziel, budgetäre Defizite abzubauen. Bis zum Jahr 2006 sollte ein ausgeglichener Staatshaushalt erreicht werden, was mit dem Doppelhaushalt 2005/2006 auch realisiert wurde. Wenngleich Bayern zum Zeitpunkt der Reformbeschlüsse mit einer Verschuldung von 9,2% des BIP (Jahr 2003, vgl. Büttner/Hauptmeier 2005: 7) relativ zu anderen Bundesländern eine geringe Verschuldung aufwies (und nach wie vor aufweist), impliziert dieses Ziel eine Einsparvorgabe mit massiven Ausgabebeschränkungen, die vor allem über Einschnitte im Personalbereich realisiert werden¹⁶. Die ungeachtet der vergleichsweise komfortablen finanzpolitischen Lage ambitionierten Reformen resultieren nicht zuletzt aus dem politischen Ziel, bundesweit eine Vorreiterrolle einzunehmen und auszubauen.

Entsprechend dieser zentralen Motivation erfolgte die Reform der Umweltverwaltung als Teil einer generellen administrativen Reformentwicklung. Da die bayerische Staatsregierung die generellen Vorgaben für die Reform 2003 bereits vorab und unabhängig von deren konkreter und schrittweiser Umsetzung festlegte, bestand kaum Spielraum für eine Aufgabenkritik, welche sektorspezifische Problemlagen berücksichtigt. Dies kommt nicht zuletzt in der prägnanten Aussage „wer einen Teich trockenlegen will, der darf vorher nicht die Frösche fragen“ des damaligen Chefs der Staatskanzlei, Erwin Huber, zum Ausdruck¹⁷.

Zwar erfolgte zwischen 2003 und 2005 auf allen Ebenen der Umweltverwaltung durchaus eine Aufgabenkritik, deren Ergebnisse an die Staatskanzlei übermittelt wurden. Allerdings ist fraglich, ob und inwieweit die Ergebnisse dieser Untersuchungen in die politischen Reformüberlegungen eingegangen sind. Wenn überhaupt lässt sich dies allenfalls für konkrete Einzelaspekte vermuten, während die größeren strukturellen Änderungen von der Aufgabenkritik kaum beeinflusst wurden (Interview 2.22). Auch sprechen die generellen Einsparvorgaben über alle Bereiche hinweg eher für ein Vorgehen nach dem „Rasenmäher-Prinzip“. Dies gilt in gleicher Weise für die Reform der Wasserwirtschaftsämter, wo kaum auf Überlegungen und Bedenken der betroffenen Fachverwaltungen eingegangen wurde (Interview 2.12).

Die politische Grundhaltung, sich bei Reformbemühungen bewusst über die Einwände aus der Verwaltung hinwegzusetzen, charakterisiert insofern den administrativen Reformprozess in Bayern – zumindest ist dies die generelle Perzeption der befragten Vertreter der Umweltverwaltung. Hieraus folgt, dass fachliche Argumente kaum berücksichtigt wurden. Die betroffenen Behörden müssen daher nach den Einschnitten einen Weg finden, ihre Arbeit den neuen Gegebenheiten anzupassen und entstandene Ressourcenprobleme, so weit dies möglich ist, ohne Nachteile für die Aufgabenerfüllung auszugleichen (Interview 2.3).

Möglichkeiten für die Fachverwaltungen, ihre Belange in den Reformprozess einzubringen, lagen somit weniger in der Durchführung einer umfassenden Aufgabenkritik.

¹⁶ Außerdem wurde schon im September 2004 für die bayerischen Beamten die wöchentliche Arbeitszeit von 40 auf 42 Stunden erhöht.

¹⁷ SZ vom 14.1.2004: 3.

Vielmehr ergaben sie sich aus der Tatsache, dass die Reformen im Gegensatz zu anderen Bundesländern eher einem graduellen Prinzip folgten und nicht durch einen „big bang“ charakterisiert waren. Auf diese Weise erhöhte sich die Zahl der Entscheidungspunkte, bei denen die Fachverwaltungen versuchen konnten, ihre Gestaltungsvorstellungen zu äußern und auf politischer Ebene zu vertreten.

Die inkrementelle Reformentwicklung, wie sie sich in Bayern beobachten lässt, dürfte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass wir hier eine stabile Einparteienregierung vorfinden, die sich nicht durch fundamentale politische Kurswechsel profilieren muss und auf relativ stabile Machtverhältnisse bauen kann. Hinzu kommt andererseits, dass das äußerst negative Echo auf die Forstreform den politischen Willen zu weiteren radikalen Schritten abgeschwächt hat. Geht man davon aus, dass Reformen vom Typ „großer Wurf“ die Gefahr bergen, durch kurzfristige Zerschlagung bestehender Strukturen zunächst höhere Kosten zu verursachen (vgl. Baden-Württemberg), so ist dieses Risiko bei einem inkrementellen Vorgehen weitaus geringer. Dennoch ist auch die Verwaltungsreform in Bayern – wie schon erwähnt – durch weit reichende politische Einschnitte charakterisiert.

Konzentration der administrativen Einheiten

Insbesondere vor dem Hintergrund des Ziels der Kosteneinsparung sind mit dem Reformpaket „Verwaltung 21“ Bestrebungen zur Bündelung administrativer Kompetenzen verknüpft. Sonderbehörden sollten generell in die allgemeine Verwaltung integriert oder zumindest zu größeren Verwaltungseinheiten zusammengefasst werden: „Sonderbehörden werden wir zusammenfassen und hoheitliche Aufgaben weitestgehend in die innere Verwaltung eingliedern. Dort, wo es möglich ist, werden wir sie in ressort- und gebietsübergreifend organisierten Ämtern bündeln“ (Stoiber 2003: 25ff) Die umfassenden Ziele im Hinblick auf eine verstärkte Konzentration von Aufgaben wurden jedoch durch Widerstände der durch den Wegfall von Standorten betroffener Kommunen und Kreise partiell abgeschwächt:

„Die regionale Ausgewogenheit ist ein grundlegendes Leitprinzip unserer Verwaltungsreform (...). Für aufgeregte Proteste und vorsorgliche Klagen besteht deshalb kein Anlass. Im Übrigen ist es ein Missverständnis, dass im Zuge der Verwaltungsreform Behörden und Planstellen im großen Umfang neu verteilt werden“ (Huber 2004: 1).

Unter dem Einfluss dieser Proteste wurden viele Ämter zwar organisatorisch zusammengeführt, aber dennoch auf mehrere Standorte (neu) aufgeteilt. Die dadurch entstandene (Um-) Verlagerung von Standorten hat allerdings hohe Kosten und – zumindest vorübergehend – nachteilige Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter, die hierdurch teilweise längere Arbeitswege oder einen privaten Umzug in Kauf nehmen mussten (Interview 2.15).

Im Umweltbereich manifestiert sich eine Konzentration administrativer Aufgaben zunächst auf der Ebene der Landesämter, wo durch die oben bereits beschriebene Zusammenlegung ein integriertes Landesamt für Umwelt mit einem breiten, medienübergreifenden Aufgabenspektrum entstanden ist. Die auf diese Weise durchaus zu erwartenden und von der Umweltverwaltung auch positiv bewerteten Synergieeffekte im Hinblick auf eine integrierte Betrachtung des Umweltschutzes drohen allerdings zum Teil durch die gleichzeitig beschlossene Aufteilung des Amtes auf zwei Standorte (Augsburg und Hof) wieder verloren zu gehen. Die dadurch bedingten Koordinationserfordernisse und

administrativen Kosten wurden offenkundig geringer bewertet als strukturpolitische Zielsetzungen.

Eine Bündelung von Aufgaben erfolgte darüber hinaus durch die Integration der Gewerbeaufsichtsämter in die Regierungen. Diese Entwicklung impliziert zwar keinerlei Verschiebungen im Aufgabenzuschnitt der betroffenen Behörden. Es wird jedoch erwartet, dass die bislang eher formale Integration nur der erste Schritt zu einer auch materiellen, den konkreten Aufgabenzuschnitt betreffenden Eingliederung sein wird, deren exakte Ausgestaltung allerdings derzeit noch nicht absehbar ist (Interview 2.3).

3.1.2 Administrative Ressourcen

Aufgrund der Tatsache, dass die jüngsten Reformentwicklungen erst in den kommenden Jahren spürbar werden dürften, sind abschließende Aussagen über die konkreten Folgen dieser Entwicklung und insbesondere der konkreten Implementation der Reformziele für den Umweltbereich relativ schwierig. Wenngleich davon auszugehen ist, dass sowohl die Personalausstattung als auch die allgemeinen Ausgaben für den Umweltschutz insgesamt starken Einschnitten unterworfen sein dürften, lässt sich ein solcher Trend eines überproportionalen Verwaltungsabbaus im Umweltbereich für die Vergangenheit nicht identifizieren. So zeigt die Entwicklung der administrativen Ressourcen für die Jahre 1995 bis 2005, dass der Umweltbereich zwar geringfügigen Schwankungen unterliegt, aber im untersuchten Zeitraum keinem drastischen Abbau unterworfen war. Allerdings spricht vieles dafür, dass aufgrund der anstehenden Umsetzung der Reformen eine Fortschreibung der vergangenen Entwicklung eher unwahrscheinlich ist. So ist insbesondere bei den Personalstellen im Umweltbereich in den nächsten Jahren eine deutlich negative Entwicklung zu erwarten.

Während in Bayern die Personalstellen insgesamt zwischen 1995 und 2005 um 8,32 % abgenommen haben, zeigt sich bei den Personalstellen im originären Umweltbereich sogar eine Zunahme um 3,82 % (vgl. folgende Tabelle). Allerdings ist hier zu beachten, dass es sich nur um eine geringfügige Änderung der absoluten Zahlen handelt. Darüber hinaus könnte sich diese Entwicklung aus der Tatsache ergeben, dass mit der Zusammenlegung der verschiedenen Landesämter vormals nicht dem originären Umweltbereich zugerechnete Personalstellen nun entsprechend zu Buche schlagen.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	297929	5467	1,84%
1997	297683	5416	1,82%
1999	296327	5355	1,81%
2001	294486,87	5189	1,76%
2003	295592,72	5114,5	1,73%
2005	273147,79	5675,6	2,08%

Tabelle 8: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Bayern

Quelle: Haushaltspläne Bayern 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Auch die Ausgaben im originären Umweltbereich nahmen zu (die Erhöhung betrug 5,95 % gegenüber 1995). Dies entspricht in etwa der Entwicklung im Gesamthaushalt, der im gleichen Zeitraum eine Steigerung um 5,03 % aufweist.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben originärer Umweltbereich (1995-2005)
- 8,32%	+ 3,82%	+ 5,03% (+ 21,16%)	+ 5,95% (+ 22,22%)

Tabelle 9: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Bayern

Quelle: Haushaltspläne Bayern 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Dies deutet darauf hin, dass der originäre Umweltbereich sich im Hinblick auf seine Ressourcenausstattung generell im Rahmen der allgemeinen Haushaltsentwicklung bewegt hat. Von einer solchen Entwicklung dürfte auch in Zukunft auszugehen sein, allerdings sind insgesamt eher Einschnitte als Steigerungen zu erwarten.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	30.246.280	547.752	1,81%
1997	30.404.530 (31.438.284)	522.881 (540.659)	1,72%
1999	30.722.476 (32.255.528)	522.916 (549.010)	1,70%
2001	31.325.526 (34.013.256)	564.529 (612.966)	1,80%
2003	31.704.402 (35.293.340)	536.667 (597.417)	1,69%
2005	31.767.219 (36.646.664)	580.342 (669.482)	1,83%

Tabelle 10: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Bayern. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Bayern; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung.

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

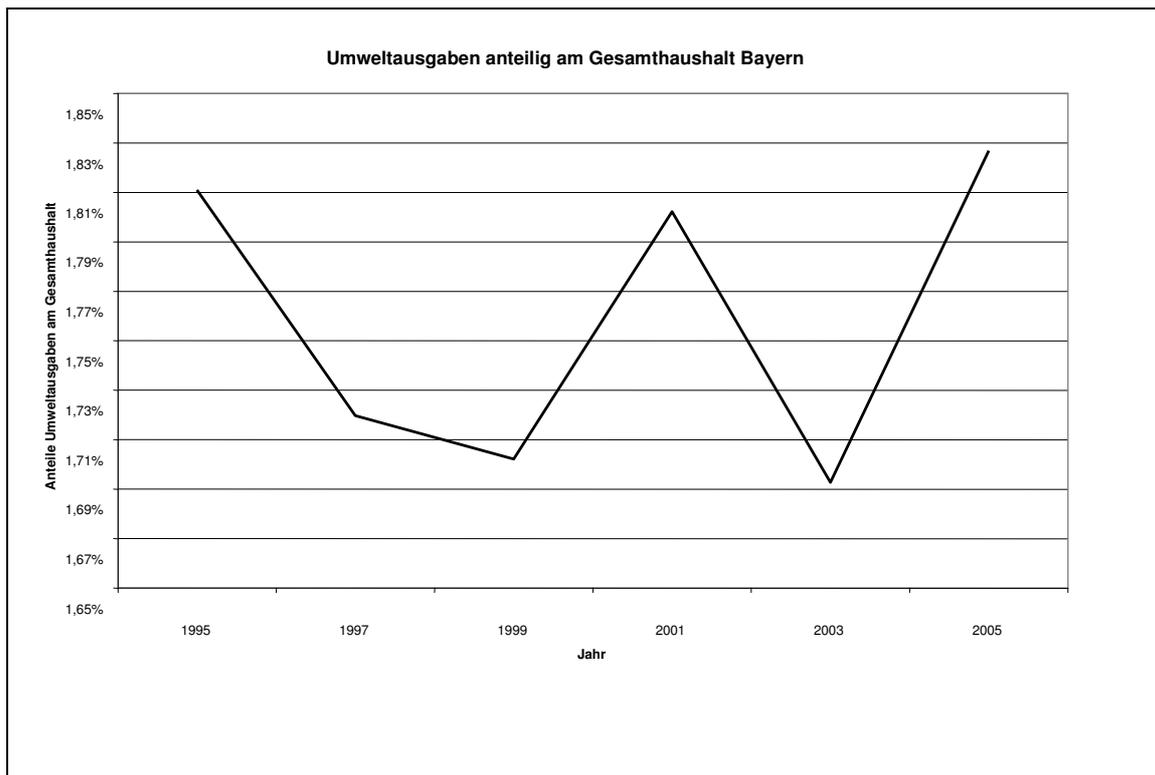


Abbildung 6: Anteile der Umweltausgaben am Gesamthaushalt Bayern

Quelle: Haushaltspläne Bayern 1995-2005, eigene Auswertung

Überdies zeigt sich, dass sich der Anteil der Umweltausgaben an den Gesamtausgaben im Freistaat ungeachtet gewisser Schwankungen (zwischen 1,69 % und 1,83 % - vgl. oben stehende Abbildung) auf einem vergleichsweise moderaten Niveau bewegt. Gleiches gilt, wenn man die Umweltausgaben pro Einwohner betrachtet werden.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	45,67 €
1997	43,34 € (44,81 €)
1999	43,02 € (45,17 €)
2001	45,79 € (49,71 €)
2003	43,20 € (48,09 €)
2005	46,64 € (53,80 €)

Tabelle 11: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Bayern

Quelle: Haushaltspläne Bayern; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

Der Überblick über die Entwicklung der administrativen Ressourcen in Bayern über die letzten 10 Jahre macht deutlich, dass der originäre Umweltbereich bisher nicht nur im Hinblick auf administrative Strukturen eine relative Konstanz aufwies. Allerdings lässt die jüngste Verwaltungsreform eine Abkehr von diesem Trend erwarten. Besonders im Bereich Personalstellen dürfte die Änderung durch die Einsparungen relativ bald deutlich werden. Aber auch bezüglich der Umweltausgaben gibt es Bestrebungen (z.B. durch Privatisierungen und Outsourcing), eine Reduktion zu erreichen. Welche Auswirkungen dies auf die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung haben kann, wird unten anhand ausgewählter Untersuchungsfelder näher betrachtet.

3.1.3 Administrative Strukturen und Verfahren

Die bayerische Staatsregierung bemüht sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene um Vereinfachungen in administrativen Verfahren und Bürokratieabbau. So brachte Bayern 2004 gemeinsam mit den anderen unionsregierten Bundesländern einen Gesetzesantrag zum Bürokratieabbau im Bundesrat ein, der – unter anderem – explizit Verfahrensbeschleunigungsmaßnahmen im Umweltbereich fordert (vgl. Bundesrat 2004). Hintergrund für diese Initiative war das Ziel, die weit reichenden Anforderungen bundesrechtlicher und europäischer Rechtsetzung für die Vollzugsaufgaben auf Länderebene durch entsprechende Vereinfachungen zu reduzieren.

Im Hinblick auf gleichzeitige Verfahrenseinfachungen auf Landesebene wurde im Dezember 2002 die so genannte Henzler-Kommission eingesetzt, die Vorschläge zur Entbürokratisierung und Deregulierung erarbeitete. Ein Großteil der Vorschläge dieser Kommission wurde in konkrete Maßnahmen umgesetzt, wodurch sich in Bayern verschiedene Verfahrensänderungen ergeben haben. Dazu zählt etwa die probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken. Hier soll in einer Art Testlauf seit dem 01.07.2004 für die Dauer von zwei Jahren ermittelt werden, inwiefern die erhofften Ziele – Rechtsschutz der Beteiligten, die Selbstkontrolle der Verwaltung und die Befriedungsfunktion – mit potentiellen Nachteilen, insbesondere im Hinblick auf lange Verfahrensdauern und eine Überlastung der Gerichte, einher gehen (Bayerische Staatskanzlei 2005). Eine Evaluation der Ergebnisse wird derzeit erarbeitet und liegt noch nicht öffentlich vor (Interview 2.22). Ein weiterer Reformvorschlag der Henzler Kommission bezog sich auf das Modell einer „One-Stop-Agency“, die „Genehmigungen aus einer Hand“ ermöglichen soll. Einerseits wird hierzu ein flächendeckendes Netz von so genannten „Gründeragenturen“ eingerichtet, die Unternehmensgründungen erleichtern sollen. Andererseits gibt es die Empfehlung an die Kommunen, einen Verfahrensmanager einzusetzen, der als zentrale Anlaufstelle für Antragsteller auf der unteren Ebene fungiert (Interview 2.24). Außerdem werden Möglichkeiten zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren überprüft, beispielsweise die Einführung von Genehmigungshöchstfristen mit Fiktionswirkung in bestimmten Bereichen, d.h. erfolgt die Rückmeldung einer Behörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist, gilt die Genehmigung als erteilt (Bayerische Staatskanzlei 2005). Der Umweltbereich ist hiervon jedoch in absehbarer Zeit nicht betroffen (Interview 2.24).

Auch wenn diese Deregulierungsbestrebungen von der bayerischen Regierung mit großem Aufwand öffentlichkeitswirksam betrieben werden, erwartet die Umweltverwaltung keine tiefer gehenden Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln, da diese kaum berührt werden dürfte (Interview 2.17). Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die

strukturellen und organisatorischen Änderungen in nächster Zeit die größeren Effekte und Probleme nach sich ziehen werden (Interview 2.22).

3.2 Auswirkungen in den Untersuchungsbereichen

3.2.1 Immissionsschutz

Im Immissionsschutz sind die größten Veränderungen durch die geplanten Personaleinsparungen zu erwarten. Die Angliederung der Gewerbeaufsichtsämter an die Regierungen hat bisher nur formelle Änderungen mit sich gebracht. Auch hat sie für das Gebiet der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung wenig Auswirkungen, da die Gewerbeaufsichtsämter in Bayern nur für den technischen, medizinischen und sozialen Arbeitsschutz und die technische Sicherheit zuständig sind. Auf der unteren Ebene der Immissionsschutzverwaltung wird die Angliederung dennoch als sinnvoll betrachtet, da es früher Probleme mit den Gewerbeaufsichtsämtern beim Abgleich von Bescheiden gegeben hatte (Interview 2.2).

Allgemein wird in der bayerischen Umweltverwaltung ungeachtet der Reformentwicklungen davon ausgegangen, dass sich die Aufgabenbewältigung im Bereich Immissionsschutz derzeit noch auf gutem Niveau bewegt (Interview 2.3). Für einen Teil der genehmigungsbedürftigen Anlagen (Großanlagen zur öffentlichen Versorgung und Entsorgung, Vgl. Art. 1a BayImSchG) sind die Regierungen zuständig, für den Rest sind die Kreisverwaltungsbehörden die zuständige Genehmigungsbehörde. Die Genehmigung von Anlagen nach BImSchG wird hierbei bei den zuständigen Behörden vorrangig behandelt und laut Interviewaussagen gut bewältigt (Interviews 2.2, 2.4, 2.6). Allerdings sind für die involvierten Behörden hierbei reformbedingte Einschnitte in unterschiedlichem Ausmaß zu erwarten.

Im Hinblick auf das Umweltministerium ist davon auszugehen, dass der umzusetzende Stellenabbau vergleichsweise gering sein dürfte (Interview 2.22). Außerdem werden verschiedene Aufgaben an das LfU übertragen, so dass im Ministerium wohl am wenigsten mit entsprechenden Defiziten bei der Aufgabenerfüllung gerechnet wird (Interview 2.3). Im LfU hingegen wird befürchtet, dass der vorgesehene Personalabbau von 20 % zu einer Prioritätensetzung in der Aufgabenerfüllung zwingen wird, wobei abzuwarten bleibt, welche Aufgabenbereiche hiervon möglicherweise negativ betroffen sind. So konnten sich die Mitarbeiter bislang freiwillig auf bestimmte Themengebieten spezialisieren, wofür bei zunehmender Arbeitsbelastung weniger Spielraum zur Verfügung stehen wird (Interview 2.23). Auch wird erwartet, dass die aufgrund der Reformen nun größeren Abteilungen für den Bereich des Immissionsschutzes Probleme innerbehördlicher Steuerung nach sich ziehen werden (Interview 2.23).

Auch auf Regierungsebene stellen die Einsparvorgaben von 25 % bis 2015 für die Zukunft eine starke Einschränkung der personellen Basis dar. Aus der Sicht der Verwaltung bedeutet dies, dass bei zunehmenden Aufgaben und gleichzeitig abnehmendem Personal die Aufgabenerfüllung in Zukunft immer schwieriger zu gewährleisten sein wird (Interviews 2.1, 2.6). Problematisch sind in diesem Zusammenhang außerdem die Eingliederung der Gewerbeaufsicht und die Vorgabe, bei den Gewerbeaufsichtsämtern ein Viertel des Personals einzusparen. Diese folgt einer langen Reihe von Einsparmaßnahmen, die die Gewerbeaufsichtsämter betrafen. Spätestens seit 1993 sind diese einer stetigen Straffung unterworfen (Interview 2.22). Dies hat zur Folge, dass bereits jetzt

die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird. Kontrollen etwa im Arbeitsschutz werden nur noch eingeschränkt durchgeführt (Interview 2.3). Wenn – wie zu erwarten ist – die bislang rein formale Integration der Gewerbeaufsicht mit einer organisatorischen Umstrukturierung einher geht, besteht die Möglichkeit, dass die schwache Ressourcenausstattung der Gewerbeaufsicht durch die ebenfalls von Einsparungen betroffenen Regierungen kompensiert werden muss. Damit dürfte die umweltpolitische Handlungskapazität der Regierungen mittelfristig weiteren Einschränkungen unterworfen sein.

Insgesamt zeigt sich, dass eines der größten Probleme der Verwaltungsreform in Bayern offenkundig darin besteht, dass dem Personalabbau ein fehlender analoger Aufgabenabbau gegenüber steht (Interviews 2.3, 2.4, 2.5, 2.6). Im Gegenteil: Durch die Zunahme europäischer Rechtsetzung und bundesrechtlicher Regelungen nehmen die Anforderungen und Aufgaben in der Praxis weiter zu. Zudem ist ein tief greifender Aufgabenabbau auf Landesebene schwer zu realisieren, da ein Großteil der Aufgaben auf europäischer Rechtsetzung oder Bundesrecht basiert. In der Praxis wird also in Zukunft weniger Personal mit mehr Aufgaben betraut sein, was unter anderem auch eine längere Bearbeitungsdauer zur Folge haben wird (Interview 2.3). Die Probleme dürften dabei umso gravierender ausfallen, je weniger es gelingt, die bestehende Komplexität und Uneinheitlichkeit des deutschen Umweltrechts im Rahmen eines neu zu schaffenden Umweltgesetzbuchs zu reduzieren (Interviews 2.1, 2.3, 2.5).

Generell kann der Immissionsschutz in Bayern auf eine relative gute Personallage zurückgreifen; es deutet sich jedoch an, dass durch die Reformen langfristig das Ziel einer Reduktion auf die Kernaufgaben des Staates verfolgt wird. Die Reaktionsmöglichkeiten der Verwaltung im Hinblick auf diese Zielsetzung ist jedoch durch die beschriebene Aufgabenfülle beschränkt. Die Folge wird vermutlich eine Prioritätensetzung bei der umweltpolitischen Aufgabenerfüllung sein, mit dem Effekt eines „kalten Aufgabenabbaus“.

Kontrolldichte

In Bayern – so zumindest die Selbstwahrnehmung der involvierten Behörden – ist nach wie vor von einer zufrieden stellende Erfüllung der Anlagenüberwachung im Bereich Immissionsschutz auszugehen (Interviews 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6). Der Freistaat hat eigene Kontrollvorgaben aufgestellt; diese sehen eine jährliche Überwachung der Spalte 1-Anlagen nach BImSchG und eine Überwachung der Spalte 2-Anlagen¹⁸ im Dreijahres-Rhythmus vor (vgl. VB BImSchG 2.0, Randnr. 185¹⁹). Die Regierungen führen zudem über die Anlagen der 12. BImSchV (Störfallverordnung) einen Überwachungskalender, der von den Kreisverwaltungsbehörden erfüllt werden muss, was aus Sicht der Verwaltung die Aufgabenerfüllung zusätzlich absichert: „Es gibt praktisch keine Anlage, die nicht regelüberwacht wird, von denen, die überwacht werden müssen“ (Interview 2.5). Für Spalte 1-Anlagen scheint die Überwachung tatsächlich größtenteils abgesichert, für die Spalte 2-Anlagen stehen laut anderen Interview-Aussagen Defizite zu befürchten, da hier kein europarechtlicher Druck herrscht. So könne hier nur circa die Hälfte der Land-

18 Vgl. Anhang 4. BImSchV.

19 Interessant ist hier, dass die zitierte Vollzugsbekanntmachung vor einigen Jahren im Rahmen allgemeiner Deregulierungsmaßnahmen außer Kraft gesetzt wurde, allerdings „zur Weiterbeachtung empfohlen“ (Interview 2.17).

ratsämter ihre Überwachungsaufgaben erfüllen (Interview 2.17). Kleinere Abweichungen von den Vorgaben bestehen außerdem darin, dass (oft in Übereinkunft mit den Anlagenbetreibern) andere Termine vereinbart werden, d.h. die Kontrolle wird vor oder nach dem eigentlich vorgesehenen Überwachungstermin durchgeführt (Interview 2.2).

Es gibt allerdings Überlegungen, die Anlagenüberwachung zu privatisieren (Interviews 2.4, 2.22). Hier droht der meist vorhandene Sachverstand sowie die spezifische Expertise und Erfahrung der Verwaltungsmitarbeiter im Hinblick auf konkrete Anlagen verloren zu gehen. Gerade auf der unteren Ebene können die Kontrollen anhand bisheriger Erfahrungen mit den Anlagenbetreibern gezielt auf „Problemfälle“ ausgerichtet werden (Interview 2.6). Dieses „Know-who“ wäre durch eine Privatisierung der Überwachung bedroht.

Betonung gesellschaftlicher Eigenverantwortung

Neben den Kontrollen durch die Behörden gibt es einen Trend zu einer stärkeren Betonung der „Eigenverantwortung“ der Betriebe. Ein Beispiel ist der bayerische Umweltpakt, ein Vertragswerk zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wirtschaft, in dessen Rahmen sich die kooperierenden Unternehmen verpflichten, an einem betrieblichen Managementsystem wie EMAS oder ISO 14001 teilzunehmen. Hierunter fällt auch die Privilegierung von EMAS-zertifizierten Anlagen im Rahmen der EMAS-Privilegierungsverordnung von 2002 (vgl. zur Zielsetzung von EMAS Förster 2004). Erleichterungen entstehen dabei durch Substitution, d.h. die Erfüllung bestimmter ordnungsrechtlicher Pflichten²⁰ im Bereich des Immissionsschutz-, Wasser- und Abfallrechts kann durch die Teilnahme an EMAS ersetzt werden. Außerdem kann eine Erleichterung durch Deregulierung, also Begünstigungen, die unmittelbar in Gesetze oder Verordnungen aufgenommen werden, erreicht werden. Weiterhin gibt es in Bayern eine EMAS-Privilegierung durch finanzielle Entlastung in Form einer Gebührenreduzierung von 30 % bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (vgl. Bayern STMUGV, o.J.a).

Die Tendenz zur Betonung der Eigenverantwortung der Betriebe ist Ausdruck einer Grundhaltung der bayerischen Politik, die ein Gesprächspartner so beschreibt: „Die Wirtschaft ist eigenverantwortlich, eine staatliche Kontrolle braucht es eigentlich nicht“ (Interview 2.17). Hierdurch soll ein wirtschaftsfreundlicher Kurs verfolgt werden. Auch gegenüber der Verwaltung entsteht dadurch die Vorgabe von „Kooperation vor Kontrolle“ (Interview 2.17). Dass hieraus keine gravierende Vernachlässigung der Anlagenüberwachung resultiert, ist aus Sicht der Verwaltung hauptsächlich durch die genauen Kontrollvorgaben (wie oben beschrieben erfolgen die staatlichen Kontrollen regelmäßig in ein- bzw. dreijährigem Abständen) erklärbar. In anderen Bereichen, wie z.B. dem Arbeitsschutz, zeigt dieser Kurs jedoch schon negative Auswirkungen (Interviews 2.3, 2.17).

UVP, IVU

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) als unselbständiger Teil von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist auf Bundesebene durch ein Artikelgesetz

²⁰ Wie z.B. Berichts- und Dokumentationspflichten und Anlagenüberwachung.

im Jahr 2001 in ihrem Anwendungsbereich erweitert worden²¹. Diese Entwicklung hat jedoch in der bayerischen Verwaltungspraxis keine nennenswerten Änderungen erzeugt. So wird die UVP vielfach als überflüssiges Instrument betrachtet („Wenn’s nach uns geht, könnte man die UVP streichen“, Interview 2.3), das allenfalls eine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes nach sich zieht. Entsprechend ist man in der Praxis bemüht, den Aufwand der Umsetzung gering zu halten. So kommt eine UVP-Vorprüfung bei nicht zwingend UVP-pflichtigen Vorhaben nahezu immer zu dem Ergebnis, dass keine UVP notwendig sei²². Die UVP wird zu einem „sinnlosen Instrument“ (Interview 2.17), dem allenfalls der Charakter eines „Besinnungsaufsatzes“ (Interview 2.1) zugeschrieben wird, nicht jedoch eines wirksamen umweltpolitischen Instruments. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bevorstehenden Einschnitte im Personalbereich ist davon auszugehen, dass aufgrund der dadurch implizierten Prioritätensetzung die Umsetzung der UVP auch künftig eher nachrangige Bedeutung in der bayerischen Verwaltungspraxis haben wird.

Bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie zeigen sich in der Praxis keine gravierenden Änderungen für das Verwaltungshandeln, die über die Anwendung der neuen TA Luft und TA Lärm hinausgehen. Vielmehr offenbart sich ein Selbstverständnis der Verwaltung, wonach in Bayern der integrative Ansatz schon immer verfolgt worden sei, was auch eine medienübergreifende Betrachtung beinhaltet. Die praktische Umsetzung der IVU-Richtlinie variiert freilich stark mit der Qualifikation des jeweils zuständigen Sachbearbeiters. So zeigte sich in den Interviews teilweise eine gute Sachkenntnis der Vorgaben der Richtlinie, was eine effektive Praxis der Umsetzung erwarten lässt (Interview 2.4). An anderer Stelle wurde die Einführung gesetzlicher Vorgaben zur integrativen Betrachtung hingegen lediglich als „unschädlich“ (Interview 2.3) bezeichnet, diese bedeute allenfalls einen „Mehraufwand ohne große Wirkung“ (Interview 2.1). Es hat sich auch gezeigt, dass die durch die IVU-Richtlinie neu festgelegte „vollständige Koordinierung“ mit den Wasserbehörden in Bayern auf den unteren Ebenen entweder nicht bekannt ist (Interviews 2.2, 2.5) oder bewusst nicht durchgeführt wird (Interview 2.3).

Planerische Aufgaben

Basierend auf der neueren europäischen Rechtsetzung kann von einer „Renaissance der Umweltplanung“ gesprochen werden (vgl. Fassbender 2005). Neben verschiedenen planerischen Elementen unter anderem bei der UVP und WRRL, sind vor allem durch die Lärminderungs- und Luftreinhaltepläne neue planerische Aufgaben für die deutsche Umweltverwaltung entstanden.

Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen wird in Bayern generell eine relativ große Bedeutung beigemessen. Besonders aktuell ist die vermehrte Aufstellung von Luftreinhalteplänen begründet durch die große (auch öffentlichkeitswirksame) Relevanz der Feinstaubproblematik in vielen bayerischen Städten. Für die Luftreinhalteplanung ist gemäß Art. 8 des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes das Umweltministerium zuständig. Die Regierungen wurden beauftragt, gemeinsam mit den betroffenen Kommu-

²¹ Einen Überblick über Umweltprüfungen bietet Schink 2003; Bumeister 2004

²² Durch die UVP-Vorprüfung entsteht ein gewisser Entscheidungsspielraum für die Verwaltung, der politisch opportun genutzt werden könnte. Zur Problematik des Erheblichkeitsbegriffs in der UVP-Vorprüfung vgl. Peters 2004.

nen und dem Landesamt für Umwelt unter Beteiligung weiterer zuständiger Behörden die Entwürfe der Luftreinhaltepläne zu erstellen. Auch die Fortschreibung der Pläne erfolgt durch die Regierungen.

Aus der Sicht der Umweltverwaltung ist durch die Pläne „keine dramatische Belastung“ (Interview 2.3) entstanden, insbesondere weil eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit nicht vorgesehen ist. Probleme ergeben sich vielmehr aufgrund externer Einflussfaktoren. So erschwert es etwa die grenzüberschreitende Luftverschmutzung in grenznahen Regionen, die Ziele der Luftreinhaltepläne zu erreichen (Interview 2.5). Lärminderungspläne werden derzeit erstmals aufgestellt und haben daher noch keine so große Bedeutung wie die Luftreinhaltepläne, werden aber als Aufgabe an Wichtigkeit gewinnen (Interview 2.1).

Zusammenfassung

Wenngleich der Immissionsschutzbereich in Bayern nicht von umfassenden Veränderungen in bestehenden administrativen Strukturen betroffen ist, deutet vieles darauf hin, dass die vorgesehenen Personaleinsparungen in der Praxis zu einer – politisch durchaus intendierten – Prioritätensetzung bei der Aufgabenerfüllung führen werden (Interviews 2.3, 2.6). Diese Defizite könnten sich insbesondere im Bereich des Vollzuges nachteilig auswirken. Ein entscheidendes Problem in diesem Zusammenhang ist, dass die Einschnitte in administrative Ressourcen nicht mit einem analogen Aufgabenabbau einhergehen. Vielmehr ergeben sich aus bundes- und europarechtlichen Vorgaben steigende und zunehmend komplexe Anforderungen an die Verwaltungen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der minimalistischen Umsetzung der UVP- und IVU-Richtlinien in Bayern.

3.2.2 Gewässerschutz

Die größte Veränderung entstand in der Wasserwirtschaftsverwaltung durch die eingangs beschriebene Reform der WWÄ, die zu Beginn des Jahres 2006 umgesetzt wurde. Die Reduzierung der Anzahl der WWÄ von 24 auf 17 ging mit einer teilweisen Neuaufteilung der Gebietszuständigkeiten einher. Im Haushaltsjahr 2005 hat bei den WWÄ weiterhin ein Abbau von insgesamt 28 Stellen stattgefunden. Durch „Verwaltung 21“ müssen an den WWÄ insgesamt 16,4 % bzw. 477 Stellen „im Rahmen der natürlichen Fluktuation“ (Bayern Landtag 2006: 2) abgebaut werden. Der Stellenabbau soll grundsätzlich bis zum Jahr 2015, im Fall der Laborstellen bis zum Abschluss des Art. 6b Haushaltsgesetz 2019 erreicht sein (Bayern Landtag 2006: 2).

Im Vorfeld dieser Reform waren auch weitergehende Veränderungen diskutiert worden, bis hin zur Auflösung der Wasserwirtschaftsämtler und der Zuordnung ihrer Aufgaben zu den Landkreisen²³. Die jetzige Lösung ist dagegen vergleichsweise gemäßigt ausgefallen. Teilweise wird vermutet, „dass man gelernt hat aus den durchaus negativen Erfahrungen der Kollegenschaft in Baden-Württemberg“, wo eine Kommunalisierung stattgefunden hat (Interview 2.7). Durch die Beibehaltung der Fachverwaltung sollte verhindert werden, dass die Unterschiede in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zwischen den einzelnen Landkreisen zu stark variieren. Außerdem hätte die jetzt gebündelt vorgehaltene Fachkompetenz auf die verschiedenen Landkreise aufgeteilt werden

²³ Ein entsprechender Vorschlag findet sich in dem Bericht von Hesse 2002.

müssen, was starke Einbußen bei der Aufgabenbewältigung mit sich gebracht hätte. Auch spielte die Überlegung eine Rolle, dass eine Fachverwaltung, die direkt dem Umweltministerium unterstellt ist, straffer geführt werden kann und die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen so besser zu kontrollieren ist (Interview 2.7).

Der Gewässerschutzbereich allgemein war schon bei der letzten Verwaltungsreform von 1998 von Einsparvorgaben betroffen (damals 15 %), die bei Umsetzungsbeginn von „Verwaltung 21“ noch nicht vollständig implementiert waren, so dass sich die neuerlichen Einsparungen von 16,5 % im Gewässerbereich addieren. Im Ergebnis sollen bis 2015 ca. 30 % des wasserwirtschaftlichen Verwaltungspersonals im Vergleich zum Jahr 1997 abgebaut werden (Interview 2.9). Der Bereich Gewässerschutz ist nicht zuletzt deshalb von weitgehenden Personaleinsparungen betroffen, da er traditionell vergleichsweise gut mit Personal ausgestattet ist und insofern ein relativ hohes Sparpotential gegeben ist (Interview 2.7). Zusätzlich spielen sicher auch die relativ weitgehenden Privatisierungen der letzten Jahre in diesem Zusammenhang eine Rolle (siehe unten).

Durch die Zusammenlegung der Landesämter im Geschäftsbereich des Umweltministeriums ist das ehemalige Landesamt für Wasserwirtschaft im neuen Landesamt für Umwelt aufgegangen. Die hierdurch neu entstandenen Abteilungen im Bereich Gewässerschutz werden größtenteils an den neuen Standort nach Hof verlegt. Dies hatte im Vorfeld der Reform zu großen Protesten bei den Mitarbeitern geführt. Neben der fachlich unbegründeten Teilung des integrierten Landesamtes waren hauptsächlich persönliche Nachteile eines Umzuges hierfür ausschlaggebend (Interview 2.9). Die von einer Arbeitsgruppe (bestehend aus Vertretern des Ministeriums und den damaligen Präsidenten der Landesämter) ausgearbeitete Vorlage zur Reform der Landesämter war keiner weitergehenden politischen Einflussnahme ausgesetzt, was allerdings auch daran lag, dass die Eckpunkte der Reform schon vor dem Fachkonzept auf Beschluss des Kabinetts feststanden (Bayerische Staatskanzlei 2004; Interview 2.7).

Ungeachtet dieser Entwicklung hat die bayerische Wasserwirtschaftsverwaltung dennoch einen relativ großen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Reformen ausüben können. Es wurde eine vorhergehende Aufgabenkritik durchgeführt, die von der entsprechenden Abteilung im Umweltministerium koordiniert wurde. Die Diskussion dieser Vorschläge fand anschließend zwischen dem StMUGV und der Staatskanzlei statt. Zunächst hatte der Gewässerschutz ein rein an wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtetes Konzept vorgeschlagen. Hierbei war auch noch die Idee einer Orientierung der Verwaltungsstruktur an den Flussgebietseinheiten, wie sie auch in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen sind, vorhanden.

In der Diskussion gab es allerdings neben den Sparzwängen drei politische Vorgaben, an denen diese Idee scheiterte: Die Wasserwirtschaftsverwaltung sollte sich örtlich an den Standorten der Bauverwaltung orientieren, es durften keine neuen Gebäude für die reformierte Struktur benötigt werden und schließlich sollte, wie schon erwähnt, auf Druck kommunaler Akteure vorhandene Behördenstandorte bestehen bleiben. Diese Vorgaben führten zur jetzt umgesetzten Struktur mit der Reform der Wasserwirtschaftsämter und den entsprechenden Änderungen bei den Gebietszuständigkeiten. Diese Lösung wird seitens der Wasserwirtschaftsverwaltung zwar nicht als optimal angesehen, aber in Betracht der letztlich unausweichlichen Sparvorgaben als akzeptablen Kompromiss bewertet (Interview 2.9).

Auswirkungen auf die Aufgabenbewältigung ergeben sich im Gewässerschutz insbesondere aufgrund der Personaleinsparungen. Letztere zwingen – wie auch im Immissionsschutzbereich – zu einer Prioritätensetzung, die sich insbesondere auf die Vollzugspraxis auswirkt. Seitens der Verwaltung wird davon ausgegangen, dass es sowohl bei der Überwachung als auch bei der Beratung der Industrie zu Einbußen kommen wird (Interview 2.10). Es können nicht mehr so viele Aufgaben und nicht mehr in der Tiefe wie vor den Personaleinsparungen erledigt werden (Interview 2.10).

Die durch die Reform verringerte Anzahl von 17 WWÄ ist „gerade noch vertretbar“, so ein Vertreter aus der Gewässerverwaltung. Allerdings gibt es Probleme mit der Neuordnung der Landkreise, da hierdurch zum Teil erhebliche Entfernungen entstanden, die die Mitarbeiter während der Arbeit zurücklegen müssen, was die Arbeit vor Ort deutlich erschwert (Interview 2.7). Dieser Reformschritt war bei den Betroffenen auch dementsprechend umstritten, die „Unruhe sehr groß“ (Interview 2.12), was die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zumindest vorübergehend beeinträchtigte. Auch die Umsetzung der nun erfolgten Reform wird voraussichtlich eine weniger produktive Übergangszeit mit sich bringen: Einerseits entsteht durch die Umverteilung des Personals eine längere Phase der Einarbeitungszeit, andererseits fehlt die notwendige Kenntnis der am neuen Arbeitsort vorhandenen Anlagen (Interview 2.12). Unabhängig von diesen Übergangsproblemen wird auf Seiten der Verwaltung allerdings generell die Stoßrichtung der Reform in Frage gestellt, zumal das Ziel einer gesteigerten Effizienz der Verwaltung faktisch nichts anderes bedeuten werde als „mehr Arbeit bei weniger Personal“, was effizientes Arbeiten eher behindern als fördern würde (Interview 2.12).

Wasserrahmenrichtlinie

Bei der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) zeigt sich in Bayern kein einheitliches Bild: Die Verwaltung sieht auf fachlicher Seite alle Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung erfüllt, zumal die „Ziele der Wasserrahmenrichtlinie die Aufgaben [sind], die die Wasserwirtschaft in Bayern schon immer verfolgt“ (Interviews 2.9, 2.10). Dies deutet generell auf eine Unterschätzung des tatsächlichen Aufgabenspektrums im Zusammenhang mit der WRRL hin. Tatsächlich wurden verschiedentlich von Interviewpartnern Vollzugsprobleme befürchtet, die sich aus der gestiegenen Arbeitsbelastung ergeben können, die durch die Umsetzung der WRRL auf der mittleren Ebene und bei den WWÄ entstanden ist. Hier wird insbesondere der hohe Arbeitsaufwand beklagt, der sich im Zusammenhang mit den von der bayerischen Staatsregierung eingerichteten Dialogverfahren zur Umsetzung WRRL ergibt. Auf der Ebene der Regierungen sind hingegen durch die Etablierung grenzübergreifender Flussgebietseinheits-AGs sowie die fachliche Koordination der WRRL²⁴ die Anforderungen an das Verwaltungspersonal gestiegen (Interview 2.10). Ein weiterer Personalabbau lässt daher negative Auswirkungen auf die Vollzugsfähigkeit der Verwaltung erwarten.

Privatisierungen

Die Wasserwirtschaftsverwaltung war in Bayern schon in der Vergangenheit mit Kompetenz- und Aufgabenverlagerungen konfrontiert. 1993 wurden Aufgaben des ehemaligen Landesamtes für Wasserwirtschaft an die Kreisverwaltungsbehörden abgegeben.

²⁴ Die Regierung erarbeiten in Arbeitsgemeinschaften einen fachlichen Standard für Umsetzung und geben diese Informationen an die Wasserwirtschaftsämter weiter.

Auch wurden Privatisierungsmaßnahmen in Form des Einsatzes „privater Sachverständiger“, die Teilaufgaben²⁵ der Wasserwirtschaft übernehmen, beschlossen. Die Aufgaben und Kompetenzen der privaten Sachverständigen in der Wasserwirtschaft (PSW) sind im bayerischen Wassergesetz geregelt. In der Praxis treten gelegentlich Probleme im Hinblick auf die Qualität der Aufgabenerfüllung der PSW auf, mit der Folge, dass deren Gutachten durch die Verwaltung überprüft werden müssen, was mit einer weiteren Arbeitsbelastung einhergeht. Dieses Problem wirkt umso schwerer, als von Verwaltungsseite die Arbeit der PSW teurer als die der Behörden eingeschätzt wird. Hinzu kommen Befürchtungen, dass durch diese Form des Outsourcing Sachverstand in der Verwaltung verloren geht (Interview 2.8).

Im Zusammenhang mit der aktuellen Verwaltungsreform sind weitere Privatisierungen vorgesehen. So sollen die Abwasseruntersuchungen privatisiert werden, die Labore an den Wasserwirtschaftsämtern werden abgebaut und an private Monitoringeinheiten übertragen (Interview 2.9). Die sog. 24 Stunden-Analytik, also die erste Untersuchung von Proben, bleibt bei den WWÄ (Interview 2.12), die allgemeine Analytik liegt beim LfU. Die Privatisierung soll im Wege eines schrittweisen Übergangs erfolgen und bis spätestens 2020 vollständig abgeschlossen sein (Interview 2.9). Parallel zu dieser Entwicklung wird auch die Abwasserabteilung im Landesamt nach und nach abgebaut (Interview 2.7).

Bei den Privatisierungsbestrebungen wird ähnlich wie beim Immissionsschutz die Gefahr eines Verlusts von Know-how befürchtet. Ein Beispiel ist die geplante Privatisierung der Kläranlagenüberwachung. Im Falle der Umsetzung bliebe die „Garantenstellung“, d.h. die Verantwortung für das Ergebnis, bei der Verwaltung, Entsprechende Erleichterungen bei der Aufgabenerfüllung sind aus der Sicht der Verwaltung deshalb fraglich: Zur Zeit ist ein Amt in der Überwachung für 80-100 Anlagen zuständig, durch eine Privatisierung würde die Überwachung „aus einer Hand“ verloren gehen und die Verantwortung auf unterschiedliche Private gestreut, so dass der Überblick über die Standards verloren gehen und wirtschaftliche Interessen an Einfluss gewinnen könnten (Interview 2.12).

Generell kann man von einem schrittweisen Abbau staatlich wahrgenommener Aufgaben im Gewässerschutz ausgehen. Der Trend zum Rückzug auf die Kernaufgaben wird sich wohl in Zukunft noch verstärken. Dass hierdurch Know-how verloren geht, wird als unvermeidlich angesehen, das „Ende der Fahnenstange“ sei jedoch dann erreicht, wenn sich der Staat nur noch auf die Gewässerkunde und die Instandhaltung der Gewässer zum Hochwasserschutz zurückzieht (Interview 2.9). Ungeachtet dieser Entwicklung sieht sich die Wasserwirtschaftsverwaltung nach wie vor als ein Bereich, dem innerhalb der bayerischen Administration ein hoher Stellenwert zukommt (Interview 2.9). Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Verwaltung in erheblichem Umfang auf die konkrete Ausgestaltung der Reformen Einfluss nehmen konnte.

Zusammenarbeit mit der Naturschutzverwaltung

²⁵ Diese umfassen: thermische Nutzung (Wärmepumpen), Kleinkläranlagen, Beschneigungsanlagen, Eigenüberwachung, Bauabnahme, Löschwasserrückhaltung, Beteiligtenverzeichnisse, und Prüfstatistiken

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Naturschutzverwaltung werden die aktuellen Reformen generell als Verbesserung angesehen. Frühere Konflikte ergaben sich insbesondere daraus, dass die Wasserwirtschaft ehemals beim Innenministerium angesiedelt war. Seitdem beide Bereiche sich nun zusammen in einem Ministerium befinden, gibt es eine engere Zusammenarbeit mit der Naturschutzverwaltung (Interview 2.9). Auch beim LfU könnte die Zusammenlegung eine ähnliche Entwicklung fördern, da es jetzt notwendig wird, gemeinsame Stellungnahmen zwischen den Bereichen abzustimmen und so eine bessere Kommunikationsstruktur unabdingbar wird. Insofern deutet sich im Vergleich zur früheren Situation in der Zusammenarbeit mit dem Naturschutz ein gewisser Bewusstseinswandel an. Dies schließt allerdings das Auftreten von Konflikten keineswegs aus. Von der Wasserwirtschaftsverwaltung wird beispielsweise eine zu statische Sicht der Naturschutzfachleute im Hinblick auf den gewünschten Zustand der Gewässer beklagt (Interview 2.7).

Zusammenfassung

Die bayerische Verwaltungsreform hat im Gewässerschutzbereich die deutlichsten Änderungen zur Folge. Zu nennen sind hierbei insbesondere die Reform der Wasserwirtschaftsämter, die Integration des Landesamtes für Wasserwirtschaft in das neue Landesamt für Umwelt und die beschlossenen Privatisierungsmaßnahmen. Auch der Stellenabbau fällt im Gewässerschutz relativ weitgehend aus, da dieser Verwaltungsbereich bereits bei der vorhergehenden Reform von Einsparvorgaben betroffen war und die aktuelle Reform im Umsetzungsprozess dieser Vorgaben noch hinzukam.

Trotz der weit gehenden Reformen lässt sich beim Gewässerschutz ein vergleichsweise großer Einfluss der Fachverwaltung auf den Reformprozess und die konkrete Umsetzung der Reformen feststellen. Diese Entwicklung begünstigt gleichzeitig die Berücksichtigung von – durchaus auch negativen – Erfahrungen in anderen Bundesländern, wie etwa Baden-Württemberg. Die hier nun umgesetzte Reform wird als tragbarer Kompromiss gesehen, der allerdings auch mit einigen Schwierigkeiten behaftet ist. Hiermit sind besonders die Auswirkungen der Neuaufteilung der Gebietszuständigkeiten der WWÄ und der dadurch verloren gegangene regionale Bezug, sowie der fehlende parallele Aufgabenabbau bei fortschreitendem Personalabbau gemeint. Es sind jedoch Bemühungen um einen weiteren Abbau staatlicher Aufgaben zu erwarten. Hier ist ähnlich wie beim Immissionsschutz der Rückzug des Staates aus vielen Arbeitsfeldern das langfristige Ziel der Reform.

Die Umsetzung der europäischen WRRL bringt besonders für die Regierungen und die WWÄ einen erhöhten Arbeitsaufwand mit sich, wenngleich die Verwaltung selbst die Umsetzung der europäischen Vorgaben bislang als zufrieden stellend bewertet. Auch wenn sich ein Verwaltungsaufbau, der sich an Flussgebietseinheiten orientiert, nicht durchsetzen konnte, wird die Zusammenarbeit in solchen Gebieten mit Hilfe von so genannten Schwerpunkt-WWÄ und der koordinierenden Tätigkeit der Regierungen bewältigt.

3.2.3 Naturschutz

Der Naturschutz ist in Bayern nicht direkt von einer administrativen Umstrukturierung betroffen, allerdings wiegen die generellen Einsparvorgaben hier besonders schwer, da die Personalausstattung im Naturschutz prinzipiell gering ist. Von Seiten der Naturschutzverwaltung wird daher verschiedentlich die Hoffnung geäußert, dass aufgrund der

hohen Arbeitsbelastung durch Natura 2000 Sonderregelungen für den Naturschutz gefunden werden können (Interviews 2.13, 2.16). Es steht allerdings zu befürchten, dass die genannten prozentualen Einsparvorgaben (LfU 20 %, Regierungen 25 %) ohne Rücksicht auf die ohnehin angespannte Personalsituation im Naturschutz einheitlich in allen Bereichen durchgesetzt werden („Rasenmäher-Prinzip“) (Interview 2.1). Die unteren Naturschutzbehörden (UNB) sind nicht direkt von den generellen Einsparvorgaben betroffen. Aufgrund ihrer generellen personellen Unterbesetzung bleiben die UNB vom allgemeinen Personalabbau ausgenommen (Interview 2.14).

Die Zusammenlegung der Sonderbehörden im neuen LfU wird von Mitarbeitern der Naturschutzbehörden hingegen als sinnvoll bewertet. Für den Naturschutz ist relevant, dass die Gewässerökologie und der Geotopschutz in die Naturschutzabteilungen integriert werden konnten (Interview 2.13).

Die bayerische Naturschutzverwaltung unterscheidet sich in zweifacher Hinsicht von den hier untersuchten anderen Bereichen der Umweltverwaltung. Erstens ist die vergleichsweise sehr geringe Personalausstattung zu erwähnen (derzeit sind dort nur ca. 350-400 Fachleute beschäftigt). Zweitens hat der Naturschutz in Bayern auch insofern eine Sonderstellung inne, als dass er bei der Aufgabenerfüllung stark auf die Mitarbeit Ehrenamtlicher sowie das Engagement der Bürger angewiesen ist. Ein Beispiel hierfür sind die Meldungen über das Vorkommen verschiedener Arten durch interessierte Bürger, die die Grundlage für die Artenerfassung sind, die sonst so nicht stattfinden könnte (Interviews 2.13, 2.15). Hieraus lässt sich schließen, dass der Naturschutz schon jetzt ohne Unterstützung von „außen“ nicht mehr voll funktionsfähig wäre (Interview 2.16). Bei einem weiteren Personalabbau sind deshalb starke Einbußen bei der Aufgabenbewältigung zu erwarten. Es findet praktisch eine „Reduktion der Aufgaben über die Reduktion des Personals“ statt (Interview 2.15).

Auch wenn die UNB derzeit von weiteren Einsparvorgaben ausgenommen sind, impliziert die ohnehin bestehende personelle Unterausstattung, dass sie ihre Aufgaben „als Ganzes nicht bewältigen“ können (Interview 2.14). Dies hat eine Prioritätensetzung bei der Aufgabenerfüllung zur Folge, mit dem Ergebnis, dass „nicht alles bearbeitet“ wird (Interview 2.14). Dies lässt sich einerseits mit den steigenden Anforderungen durch die europäische Rechtsetzung (vor allem Natura 2000) erklären, andererseits wird auch im Naturschutz bemängelt, dass keine tatsächliche Verwaltungs- und Gesetzesvereinfachung durch die Reform stattfindet, sondern im Gegenteil der gesamte Verwaltungsvollzug immer komplexer wird (z.B. durch EDV-Anforderungen wie verschiedene Kartographierungssysteme und durch Verwaltungsvorschriften).

Natura 2000

Die Naturschutzarbeit in Bayern wird künftig – wie auch in anderen Bundesländern – weitgehend durch EU-Vorgaben, insbesondere Natura 2000 bestimmt sein. Durch die Ausweisung und Meldung eines zusammenhängenden Schutzgebietssystems entstehen für die Verwaltung eine Reihe fachlicher Aufgaben mit hoher Arbeitsintensität (Festlegung, Ausweisung und Meldung der Schutzgebiete, Erstellung von Managementplänen und deren Umsetzung). Wie fast alle anderen deutschen Bundesländer hatte auch Bayern Probleme in der Meldephase für die Schutzgebiete des Natura 2000-Regimes. Aus Sicht der Naturschutzverwaltung ist dies darauf zurückzuführen, dass die Auswirkungen von Natura 2000 im Politikformulierungsprozess nicht richtig eingeschätzt worden waren. Die Reichweite der administrativen Implikationen wurde daher erst im Vollzug

erkannt, als kaum noch Anpassungsspielräume vorhanden waren (Interview 2.15). Das europarechtlich eingeforderte hohe Schutzniveau provoziert in der Praxis jedoch häufig starken Widerstand, vor allem bei Nutzern (vgl. Wirths 2003: 150). In Bayern begegnete man dieser Problematik durch eine verstärkte Einbeziehung der Betroffenen.

War die erste Gebietsabgrenzung noch unter Ausschluss der Öffentlichkeit und auch der UNB „im stillen Kämmerlein des LfU“ (Interview 2.14) erstellt worden, wurde in der Folge 2004 zusätzlich ein Dialogverfahren für die Öffentlichkeit ins Leben gerufen. Hier konnten sich Bürger, Verbände, Organisationen, Kommunen und Behörden über die Nachmeldungen informieren und selbst Einwendungen und Anregungen einbringen. Die Auswertung der erhobenen Einwendungen führte dann zur Festlegung der Nachmeldekulisse (vgl. STMUGV o.J.b). Dieses Vorgehen stellt einen bayerischen Sonderweg dar („Natura nur im Dialog“ Interview 2.17), denn es gab keine Europa- oder bundesrechtliche Vorgabe für eine solche Maßnahme. Der Dialog war natürlich einerseits eine Möglichkeit, die Betroffenen in den Prozess einzubinden, um so die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Andererseits war dieses Verfahren aber auch problematisch, weil so eine größere Einflussnahme von Einzelinteressen möglich wurde und die Arbeitsbelastung für die beteiligten Verwaltungsmitarbeiter enorm anstieg. Durch die Dialogverfahren ist man an die „Grenzen der Belastbarkeit“ gekommen, das heißt der Arbeitsaufwand konnte nur durch Wochenend- und Nachtarbeit bewältigt werden (Interview 2.14).

Außerdem gab es einschränkende politische Vorgaben für die Meldung bestimmter Gebiete, z.B. sollten Flächen ausgenommen werden, die für Infrastrukturprojekte vorgesehen waren (Interview 2.17). Auch in der jetzigen Vollzugspraxis scheint dieser politische Einfluss noch vorhanden zu sein. So wies ein Gesprächspartner darauf hin, dass bei Genehmigungsverfahren teilweise von der Verwaltung nicht der Begriff „FFH-Gebiet“ verwendet werden darf, um die Möglichkeiten für die Nutzung der Gebiete nicht einzuschränken. Das bringt die Verwaltungsmitarbeiter in die schwierige Situation, die FFH-Vorgaben zwar im Verfahren mitzuprüfen, dies aber in den Stellungnahmen nicht explizit zu erwähnen. Hierdurch soll im Zweifelsfall Rechtssicherheit erreicht werden (Interview 2.17). Diese Praxis entspricht offensichtlich nicht dem eigentlichen rechtlichen Anspruch an das Vorgehen der Verwaltung.

Für die Erstellung der Managementpläne sind die Regierungen federführend zuständig, das Ministerium steuert den Prozess und das LfU leistet fachliche Zuarbeit. Auch dieser Vorgang soll mit Runden Tischen begleitet werden, insgesamt rechnet man mit einer Dauer von 10 Jahren. Das Ziel sei „nicht ein guter Plan, sondern die gute Umsetzung“ (Interview 2.15), das heißt der Plan soll nicht fachlich möglichst anspruchsvoll, sondern eher in der Praxis leicht handhabbar sein. Derzeit ist die Erstellung der Managementpläne dementsprechend auf politischer Ebene gestoppt worden, nachdem ein Musterplan bei Politikern auf Ablehnung gestoßen ist. Dieser sei zu detailliert und umfangreich ausgefallen, so dass jetzt eine neue Vorlage für die Pläne erarbeitet werden muss (Interviews 2.14, 2.16). Ein weiterer Grund für diese politische Einflussnahme scheinen Proteste des Bauernverbandes gegen den Musterplan gewesen zu sein. Solche negativen Reaktionen sollen in Zukunft vermieden werden: „wir üben an konfliktfreien Managementplänen“ (Interview 2.17).

Planung

Im Bereich Planung hat sich eine Änderung dadurch ergeben, dass das Landesentwicklungsprogramm (LEP) nach der Landtagswahl 2003 vom Umweltministerium ins Wirtschaftsministerium verlagert wurde. Aufgrund dieser Entwicklung ist ein größerer Einfluss wirtschaftlicher Interessen auf die endgültige Plangestaltung und eine geringere Berücksichtigung naturschutzfachlicher Aspekte²⁶ zu befürchten (Interview 2.21). Mit der Umverlagerung des LEP ging auch eine Verschlankung einher. Der neue Entwurf des LEP für 2006 im Zuge von „Verwaltung 21“ wurde unter anderem im Vergleich zur Ausgabe von 2003 um ca. 40 % im Textumfang reduziert (Bayern STMWIVT, o.J.). Das Landschaftsprogramm (Landesebene) ist nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) eingebunden in das LEP. Die Regionalplanung wird in den 18 bayerischen Regionen durch regionale Planungsverbände erstellt. Auch hier gab es Bemühungen um Straffung und Vereinfachung von Organisationsstruktur und Inhalt.

Auf der kommunalen Ebene wurde früher „sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist“ (Art. 3 Abs. 2 BayNatSchG, Fassung vom 24. April 2001), ein Landschaftsplan aufgestellt. Durch die Novellierung des BNatSchG, das eine flächendeckende Landschaftsplanung vorsieht, war eine entsprechende Anpassung des BayNatSchG notwendig. Danach sind die Gemeinden nun verpflichtet, flächendeckend Landschaftspläne aufzustellen. Diese rechtliche Änderung wird als Stärkung des Naturschutzes bewertet (Interview 2.21). In Teilen eines Gemeindegebiets kann allerdings von der Aufstellung eines Landschaftsplans abgesehen werden, soweit die vorherrschende Nutzung den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entspricht und dies planungsrechtlich gesichert ist. (Art. 3 Abs. 2 BayNatSchG, Fassung vom 23. Dezember 2005). Da die Gesetzesänderung erst vor kurzem umgesetzt wurde, gibt es aber noch keine Erfahrungen mit der flächendeckenden Landschaftsplanung auf Gemeindeebene (Interview 2.13). Da allerdings schon im Gesetz eine Ausnahmeklausel eingefügt wurde, erscheint eine tatsächliche flächendeckende Planung durch die Kommunen fragwürdig.

Forstreform

Die Forstreform ist deshalb für den Naturschutz in Bayern relevant, da 60 % der bayerischen Natura 2000-Flächen bewaldet sind. Da der Forstbereich nun komplett aus dem Rest der Umweltverwaltung herausgelöst wurde, sind die Kommunikationsstrukturen zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz stark eingeschränkt. So wird zum Beispiel die Herauslösung der Forstabteilungen aus den Regierungen von einem Gesprächspartner als „kolossaler Verlust, der nichts gebracht hat“ (Interview 2.5) bezeichnet.

Bisher bestand auch eine Zusammenarbeit zwischen den alten Forstämtern und den UNB. Dabei war das Forstamt die Fachbehörde; der rechtliche Vollzug, z.B. in Form von Anordnungen und Bescheiden lag aber bei den UNB. Die neu entstandenen Ämter für Landwirtschaft und Forsten haben diese Vollzugsaufgaben jetzt von den UNB übernommen, während die UNB nun als Fachbehörden beteiligt sind. Neben dieser Aufgabenverlagerung entstehen Probleme bei der Aufgabenerfüllung allerdings insbesondere

²⁶ Die Landschaftsplanung wird in Bayern in die Raumplanung integriert, was zwar eine regelmäßige Überprüfung der Landschaftsplanung mit sich bringt, aber auch eine verstärkte Abwägung mit wirtschaftlichen Interessen befürchten lässt.

aufgrund der durch den Umbau der Forstverwaltung zerstörten Kommunikationsstrukturen. Diese schwierige Situation wird noch dadurch zugespitzt, dass teilweise auch die technischen Voraussetzungen für einen reibungslosen Arbeitsablauf fehlen: „da ist wirklich was kaputt gemacht worden“ (Interview 2.14).

Zusammenfassung

Der Naturschutz ist in Bayern von den generellen Einsparvorgaben besonders hart getroffen, weil er ohnehin eine äußerst dünne Personaldecke aufweist. Eine Ausnahme ist die untere Ebene, für die derzeit aufgrund ihrer schlechten Personalausstattung keine weiteren Einsparungen vorgesehen sind. Die schwierige personelle Situation zeigt sich auch an der Abhängigkeit des Naturschutzes vom Engagement Ehrenamtlicher. Ein weiterer Personalabbau auf Ebene des Landesamtes für Umwelt und der Regierungen, vor allem falls er nach dem „Rasenmäherprinzip“ umgesetzt wird, also ohne Anpassung an die Bedürfnisse der einzelnen Bereiche, lässt für den Naturschutz in Zukunft starke Probleme bei der Aufgabenerfüllung befürchten. Dies liegt insbesondere in den hohen Anforderungen bei der Umsetzung von Natura 2000 begründet.

Die Probleme in der Meldephase bei der Umsetzung von Natura 2000 sind einerseits durch eine zögerliche Herangehensweise von Seiten der Politik erklärbar. Hinzu kamen einschränkende politische Vorgaben und eine hohe Arbeitsbelastung durch das begleitende Dialogverfahren. Die Erarbeitung der Managementpläne ist derzeit politisch gestoppt, da man hierfür ein möglichst unaufwändiges Verfahren mit wenig Konfliktpotential finden möchte. Diese Entwicklung kann man als symptomatisch für den Umgang der bayerischen Politik mit umstrittenen neuen Anforderungen ansehen.

Im Bereich Planung ist das LEP vom Umweltministerium an das Wirtschaftsministerium verlagert worden, was den wirtschaftspolitischen Einfluss auf das Programm erleichtert (Interview 2.21). Außerdem ist durch die Anpassung des bayerischen Naturschutzgesetzes an das novellierte Bundesnaturschutzgesetz Ende 2005 die Vorgabe zur flächendeckenden Planung auf Gemeindeebene hinzugekommen, was eine rechtliche Stärkung der Naturschutzplanung darstellt. Inwieweit diese im Rahmen des bayerischen Verwaltungsaufbaus umgesetzt werden kann, bleibt abzuwarten.

3.3 Bewertung

Seit 1993 lassen sich in Bayern stetige Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung beobachten. Im Unterschied zu den Entwicklungen in vielen anderen Bundesländern verblieben die Reformen allerdings tendenziell auf einem inkrementellen Niveau. Bestehende Strukturen und Verfahren werden nicht vollständig in Frage gestellt. Die Verwaltungsreform von 2003, d.h. die Neuressortierung des Umweltministeriums und das Reformpaket „Verwaltung 21“ bleiben dieser Linie treu. Der Reformprozess ist vor allem durch die politische Vorgaben geprägt: Sieht man von der Wasserwirtschaftsverwaltung ab, hat kaum ein Verwaltungszweig wirklich auf die Reformrichtung Einfluss nehmen können. Hieraus folgt auch ein geringes Gewicht fachlicher Argumente. Dennoch sind die bestehenden Strukturen im untersuchten Umweltbereich im Wesentlichen beibehalten worden. Faktoren waren hierbei die negativen Erfahrungen mit der weitreichenden Forstreform, die Proteste gegen Standortabbau durch lokale Politiker und negative Erfahrungen in anderen Bundesländern (Kommunalisierung in Baden-Württemberg).

Auch wenn die Reformen generell eher inkrementeller Natur sind, so zeichnen sie sich doch durch eine kontinuierliche Stoßrichtung aus, welche sich mit den Begriffen Personalabbau, Aufgabenabbau und Privatisierung umschreiben lässt. Entsprechend wird versucht, vor allem durch eine Straffung der administrativen Strukturen (Zusammenlegung der Landesämter im Geschäftsbereich des Umweltministeriums, Abbau von WWÄ, Angliederung der Gewerbeaufsichtsämter) und durch rigide Personaleinsparungen (LfU 20 %, Regierungen 25 %) administrative Veränderungen zu realisieren. Als Konsequenz ist eine nach und nach einsetzende bzw. zunehmende Überlastung der Umweltverwaltung zu befürchten, die mittelfristig zu einer Prioritätensetzung bei der umweltpolitischen Aufgabenerfüllung und damit zu einem faktischen Politikabbau führt.

Ein Grund für dieses Vorgehen könnte darin liegen, dass ein tatsächlicher Aufgabenabbau in der Praxis schwer umzusetzen ist. Einerseits bringt eine Aufgabenkritik meist nur kleinteilige Lösungsansätze. Andererseits sind die Vollzugsaufgaben weitgehend von Bund und EU bestimmt und lassen sich daher nur schwer verringern. Die Aussagen der Mitarbeiter der Umweltverwaltung deuten nun auf einen „kalten Aufgabenabbau“ hin. Es wird also in Kauf genommen, dass nur noch das „Nötigste“ gemacht wird, wenn das Personal knapp wird. Die Verwaltungsmitarbeiter sollen in ihrer Arbeit selbst „Prioritäten setzen“ (Interviews 2.3, 2.6, 2.14). Hierdurch werden Vollzugsdefizite aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter jedoch unvermeidlich: „bei 25 % weniger Personal werden auch 25 % weniger Aufgaben erledigt werden können“ (Interview 2.21).

Abschließend ist einschränkend zu betonen, dass sich die Effekte der Reform in Bayern zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer vollständig abschätzen lassen, da viele der beschlossenen Änderungen entweder erst kürzlich umgesetzt wurden oder wie speziell im Fall der Personaleinsparungen sogar noch ausstehen. Die Auswirkungen besonders des Personalabbaus werden sich daher erst in den nächsten Jahren zeigen. Aber auch die jetzt festgelegten strukturellen Änderungen werden ihre Wirkung erst in einiger Zeit entfalten.

Unsere empirischen Befunde verweisen allerdings darauf, dass insgesamt von einer schleichenden Reduzierung der administrativen Kapazitäten im Bereich der Umweltverwaltung auszugehen ist. Damit einher geht die Erwartung einer zumindest partiellen Reduktion der Leistungsfähigkeit der bayerischen Umweltverwaltung, die sich insbesondere aus den Einschnitten bei der Personalausstattung ergibt. Vermutlich beeinflusst durch die Änderungen der Zuständigkeiten der Behörden und den damit verloren gegangenen Kommunikationsstrukturen zeigt sich darüber hinaus eine generell negative Einschätzung der Reformauswirkungen im Hinblick auf den erhöhten Verwaltungs- und Koordinationsaufwand.

4 Niedersachsen

Mit dem in Kraft treten der von der Regierung Wulff beschlossenen Verwaltungsstrukturreform zum 1. Januar 2005 wurde die Landesverwaltung Niedersachsens grundlegend neu gestaltet. Das Land erhielt mit der Abschaffung der Bezirksregierungen einen weitgehend zweistufigen Verwaltungsaufbau, Ausnahmen bilden hier lediglich der Polizeivollzug, der Brand- und Katastrophenschutz sowie die Finanzverwaltung. Durch diese Reform ergaben sich tief greifende Veränderungen für den hier betrachteten Bereich der Umweltverwaltung. So wurden die zuvor in den Bezirksregierungen angesiedelten Referate der Umweltverwaltung und das Landesamt für Ökologie (NLÖ) aufgelöst und ihre Aufgaben auf das Umweltministerium, den Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter (GA) und die Kreise bzw. kreisfreien Städte aufgeteilt. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse ist die neue Struktur der niedersächsischen Umweltverwaltung hinsichtlich ihrer Konsequenzen für den Aufgabenvollzug als problematisch einzuschätzen²⁷.

Niedersachsen ist flächenmäßig nach Bayern das zweitgrößte Land der Bundesrepublik und hat 8 Mio. Einwohner. Damit wird es zu den Flächenstaaten gerechnet. Hervorzuheben ist die Heterogenität der kommunalen Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer flächen- und einwohnerbezogenen Größe, ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Verschuldung. So hat der kleinste Kreis – Lüchow-Dannenberg²⁸ – nur gut 50.000 Einwohner, in der Region Hannover sind hingegen über 1.1 Mio. Menschen beheimatet.

Die Schuldenstandsquote des Landes inklusive der Gemeinden betrug im Jahr 2003 28,2 % des BIP. Damit liegt Niedersachsen zwar im Ranking der Länder mit der höchsten Verschuldung im Mittelfeld auf dem 10. Platz (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Das Ausmaß dieser Verschuldung kann jedoch trotzdem als bedrohlich für die Stabilität des Landeshaushalts bezeichnet werden.

Im Zuge der Verwaltungsreform wurden insgesamt 121 Behörden abgeschafft (vgl. Niedersachsen Innenministerium 2005: 13). Der Großteil des Behördenabbaus ist indes kein direkter Effekt der Abschaffung der Bezirksregierungen, sondern erfolgte unabhängig davon. Zudem wurden 21 Sonderbehörden neu geschaffen.

²⁷ Eine unabhängige Einschätzung zu Reformhintergründen und Funktionalität der neuen Strukturen für den exemplarischen Bereich der Gewässerverwaltung bietet Reffken (2006).

²⁸ Aufgrund eines nicht mehr tragbaren strukturellen Haushaltsdefizits befindet sich der Kreis in Auflösung. Ende 2005 stimmten 53,27 Prozent der Bevölkerung für eine Auflösung des Kreises. Trotz dieser Mehrheit für die Auflösung bzw. für die Umwandlung des Kreises in eine kreisfreie Samtgemeinde, wird der niedersächsische Innenminister wegen der Klageandrohung einiger Gemeinden den Landkreis nicht auflösen. Stattdessen werden die bestehenden fünf Samtgemeinden aufgelöst und zwei Samtgemeinden neu gebildet.

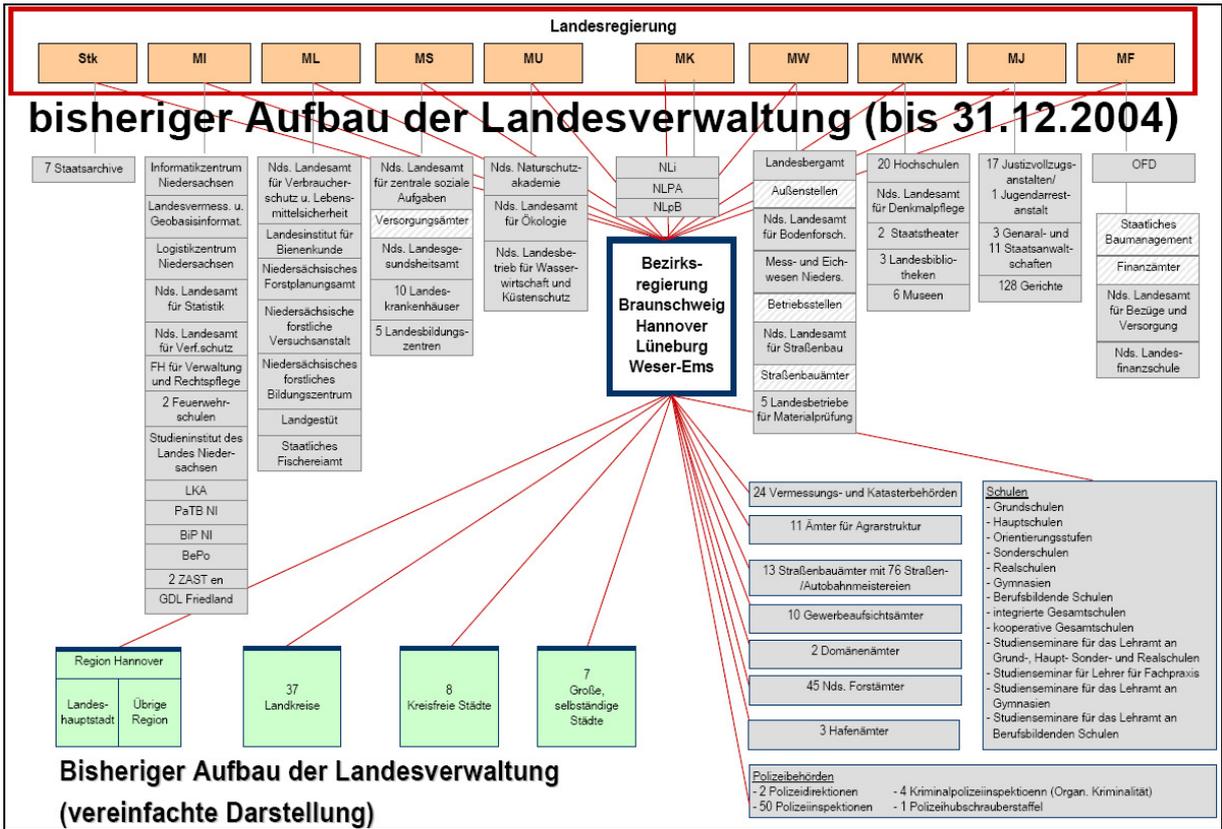


Abbildung 7: Bisheriger Aufbau der niedersächsischen Landesverwaltung

Quelle: Niedersachsen Innenministerium 2005: 13

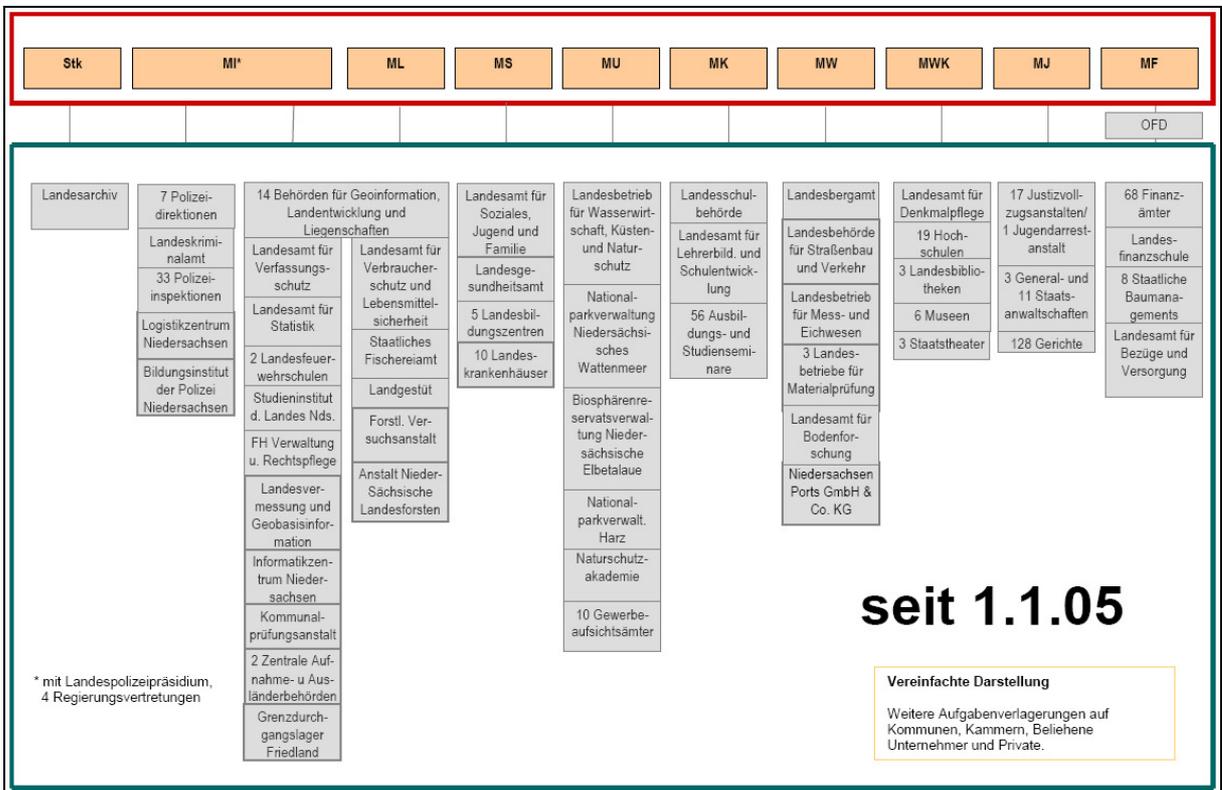


Abbildung 8: Aufbau der niedersächsischen Landesverwaltung seit 1. Januar 2005

Quelle: Niedersachsen Innenministerium 2005: 14

Durch die Reformmaßnahmen sollen in der niedersächsischen Landesverwaltung über alle Ressorts 6.743 Personalstellen abgebaut werden. Die Verwaltungsmodernisierung soll den Landeshaushalt jährlich um knapp 422 Mio. € entlasten. Dem stehen dauerhafte Kosten in Höhe von rund 62 Mio. € durch Aufgabenverlagerung an Kommunen (13,3 Mio. €), zu Privaten (13,0 Mio. €), zu Dritten (22,4 Mio. €) sowie durch sonstige Kosten (12,6 Mio. €) gegenüber. Hieraus ergibt sich ein Einsparpotential von über 360 Mio. € pro Jahr (Niedersachsen Landtag 2004: 61; Grabowski 2005: 30). Da in den Personalausgaben aber auch Versorgungszuschlag, Personalgemeinkosten und Sachkostenpauschale enthalten sind, müssen diese zur Betrachtung der tatsächlichen haushaltswirksamen Effekte herausgerechnet werden. Somit ergibt sich ein reales Einsparvolumen aus der Sicht der Gesetzesfolgeabschätzung (GFA) für das Jahr 2005 in Höhe von 0,5 Mio. € und für das Jahr 2015 in Höhe von 192,8 Mio. € (vgl. Niedersachsen Landtag 2004: 39 f.). Um diese Entlastung des Landeshaushalts zu erreichen, wurde auf Basis der so genannten "Fünftelungsregelung" vereinbart, die Personalkostenbudgets der Ressorts fünf Jahre lang jährlich um eine der Reduzierung der kw-Stellen entsprechende Prozentzahl zu kürzen. Die Landesregierung beabsichtigt mit diesem Werkzeug, die kw-Stellen effektiv in dem Zeitraum bis 2009 abzubauen. Nach Aussage des Innenministeriums wurden im ersten Jahr der Reform bis 31.12.2005 in den GFA-Bereichen folgende Effekte der Reform erzielt:

Maßnahmen	Haushaltswirksamer Effekt in €
Abbau von 1845 k.w.-Stellen	75.094.000
Abbau von 597 Stellen nach §109 NBG 7	288.000
Einnahmen durch Verkäufe von Liegenschaften	4.580.000
Zwischensumme Einsparungen	86.962.000
Ausgaben für Kommunalisierung	11.704.000
Ausgaben für Privatisierung	4.964.000
Ausgaben für Verlagerung zu Dritten	15.196.000
Ausgaben Trennungs-/Umzugskosten	0
Ausgaben reformbedingte Fortbildung	11.000
Umzugskosten von Behörden	9.000
besondere reformbedingte Investitionen	253.000
Zwischensumme Ausgaben	32.137.000
Bilanz bis 31.12.2005 (1. - 2.)	54.824.000

Tabelle 12: Effekte der Verwaltungsreform in Niedersachsen für das Jahr 2005

Quelle: Niedersachsen Innenministerium 2006a

Wie sich zeigt wurden die in der GFA angegebenen Werte für 2005 deutlich übertroffen. Als Grund für die Einsparungen über der GFA-Schätzung wird an erster Stelle der zügige Personalabbau genannt. So seien im ersten Jahr fast doppelt so viele Stellen – rund 2.440 – abgebaut worden, wie in der GFA prognostiziert. Die Einsparung von Per-

sonalausgaben konnte somit von ca. 46 Mio. Euro der GFA auf ca. 75 Mio. Euro verbessert werden. Zusätzlich sollen durch Versetzungen von 597 Beamten²⁹ in den einstweiligen Ruhestand gemäß § 109 Abs. 2 NBG statt der angesetzten ca. 3 Mio. (GFA 2004) bis Ende 2005 rund 7 Mio. Euro eingespart worden sein. Weiterhin liegen die Kosten der Aufgabenübertragungen auf Kommunen, Private und Dritte nach Aussage der Landesregierung mit ca. 32 Mio. Euro um ca. 17 Mio. Euro unter der GFA-Schätzung. Eingeplante Sondermittel für Trennungsschädigungen/Umzugskosten, reformbedingte Fortbildungen und Umzugskosten von Behörden wurden nur in sehr begrenztem Umfang tatsächlich verbraucht. Statt veranschlagter 780.000 Euro sind davon nur 20.000 Euro von den Ressorts in Anspruch genommen worden. Zusätzlich soll der Abbau von Stellen in der Landesverwaltung bereits zu einer Reduzierung des Raumbedarfs geführt haben. Die Bilanz konnte so mit Einmaleffekten durch Liegenschaftsverkäufe auf Grund der Auflösung der Bezirksregierungen in Oldenburg, Lüneburg und Braunschweig, um 4,5 Mio. Euro verbessert werden.

4.1 Reformen im Bereich der Umweltverwaltung

Um die Reformen im Bereich der niedersächsischen Umweltverwaltung in den Gesamtkontext einordnen zu können, werden im folgenden Abschnitt die einzelnen Veränderungen und der Reformprozess beschrieben. Dabei stehen die Reformhintergründe, die Ressourcenausstattung im Umweltbereich sowie die konkreten Veränderungen der Verwaltungsstruktur und der Verwaltungsverfahren im Mittelpunkt.

4.1.1 Reformhintergründe und Reformprozess

Motivation der Reform

Die zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Reform der Umweltverwaltung in Niedersachsen ist im Kontext der die gesamte Verwaltung betreffenden Strukturreform zu sehen. Die Gesamtreform ist zu den politisch motivierten Reformen zu rechnen. Sowohl der Anstoß zur Reform, die strukturellen Grundsatzentscheidungen und die zu erzielenden Einsparungen wurden auf Ebene der Landesregierung beschlossen. Eine Einbeziehung der Ministerien, insbesondere der Fachebene, fand erst in einem zweiten Schritt statt.

Die Überlegungen zur Gesamtreform der Landesverwaltung wurden bereits vor den Landtagswahlen hauptsächlich von der damals noch in der Opposition befindlichen CDU und FDP entwickelt und bereits im Landtagswahlkampf als künftiges Regierungsprogramm beworben (vgl. Niedersachsen CDU 2002: 34 ff.; Niedersachsen FDP 2002: 32 ff.). Die Eckpunkte der Reform wurden in der Koalitionsvereinbarung (vgl. Niedersachsen CDU/FDP 2003: 12f.) festgeschrieben und von Ministerpräsident Christian Wulff in seiner Regierungserklärung vom 04. März 2003 bekannt gegeben (vgl. Niedersachsen Landtag 2004a: 33).

²⁹ Zu abweichenden Zahlen bei den eingesparten Personalstellen nach § 109 Abs. 2 NBG vgl. die abschließende Bewertung.

Der Personalkostenanteil an den Gesamtausgaben des Landes lag 2004 bei fast 40%. Eines der nach außen getragenen Argumente für eine umfassende Verwaltungsreform ist die Hoffnung einer Entlastung des Landeshaushalts: „(...) wollen wir mit dem sozialverträglichen Abbau von 6.743 Stellen einen deutlichen Beitrag zur Verringerung der Personalausgaben und zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung leisten.“ (McAllister 2004: 3f; Interview 9.6). Die erhofften Einsparungen sollten ursprünglich über den Abbau von 6.000 Stellen im Landesdienst innerhalb von fünf Jahren realisiert werden. Diese Zahl wurde später durch Zielvereinbarungen mit den Ressorts auf 6.743 erhöht (vgl. Niedersachsen Landtag 2004: 38).

Neben den offiziellen Begründungen wurde von den Gesprächspartnern eine Reihe weiterer Gründe für die Reform angeführt. Diese legen nahe, dass der Entschluss zur Abschaffung der Mittelinstanz in persönlichen Animositäten und politischem Machtkalkül wurzelte. So hätten Mitgliedern der Regierung in ihren früheren Betätigungen negative Erfahrungen und Eindrücke über die Arbeit der Bezirksregierungen gesammelt. Darüber hinaus wurden die Bezirksregierungen als stark von der langen Regierungszeit der SPD geprägt und politisch gefärbt gesehen. So begrüßte auch die Mehrheit der Abgeordneten – zumindest jene der Regierungsfraktion - die Abschaffung als radikalste Form „einer politischen Reinigung“. Sehr deutlich brachte dies der innenpolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion H.-C. Biallas in einer Landtagsdebatte am 18. Mai 2006 zum Ausdruck:

„Lauter Panstellen: A16, B2 bis B4. Man guckte hin: Abteilungsleiter SPD, stellvertretender Abteilungsleiter SPD. Ab und zu fand sich auch noch ein Grüner. [...] Das ist doch die Wahrheit, über die wir hier reden müssen. Das ist das was dahinter steckt. Es geht gar nicht um Verwaltungsreform. Es geht um den Verlust von Macht. [...] Insofern ist die Verwaltungsreform gelungen“ (Niedersachsen Landtag 2006: 10481).

Als Erleichterung bei der Durchsetzung der Auflösungspläne kam hinzu, dass die Bezirksregierungen aus verschiedenen Gründen nur „wenige Freunde“ unter den anderen Verwaltungsebenen und in der Politik hatten. Von den Ministerien, wiederum insbesondere von der politischen Ebene, wurden sie als Hindernis beim „Durchregieren“ angesehen. Im Landtag wurden sie aufgrund ihres starken Apparates und ihrer Fachargumente als politisch kaum kontrollierbar und damit als Beschränkung bei der Ausübung politischer Macht wahrgenommen. Die Kommunen empfanden sie als ineffiziente und - da auf Gesetzeskonformität pochend - äußerst lästige Kontrollinstanz. Auch gegenüber der Öffentlichkeit ließ sich die Auflösung dieser als „bürokratischer Moloch“ charakterisierten Mammutbehörden gut als politische Großtat vermarkten. Das Hauptmotiv für die Auflösung der Mittelinstanz wäre somit die Zerschlagung eines hier vermuteten, „bürokratischen Machtzentrums“ gewesen (Interview 9.6).

Analog zu der Vorgehensweise bei der Entscheidung zugunsten eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus wurde im Bereich der Umweltverwaltung der Beschluss zur Abschaffung des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie auf politischer Ebene getroffen. Diese Entscheidung fußte jedoch nicht explizit auf dem in der Regierungserklärung (Niedersachsen CDU/FDP 2003: 12) festgelegten Konzept einer Gesamtreform der niedersächsischen Verwaltung, sondern ist nach übereinstimmenden Aussagen aller Interviewpartner getrennt von dieser zu sehen. Die Entscheidung, das einzige Landesamt im Bereich des Umweltressorts aufzulösen, wird der politischen Führung des Ressorts selbst zugerechnet („Ministerentscheidung“). Weshalb genau sich das Landesamt zum Ziel dieser radikalen Maßnahme machte, soll an anderer Stelle erklärt wer-

den (vgl. Kapitel 4.2.2). Wie bei der Gesamtreform werden machtpolitische und persönliche Beweggründe, insbesondere persönliche berufliche Erfahrungen und eine von „Fachkenntnissen unberührte ideologische Prägung“ der politischen Akteure als Begründung für diesen Schritt angeführt (Interview 9.2, 9.6, 9.9).

Vorgehensweise und Art der Reform

Aus dieser Motivation der Reform erklärt sich auch die Vorgehensweise bei der Umsetzung. Die Verwaltungsreform in Niedersachsen ist klar dem Typus des „Großen Wurfs“ zuzuordnen. Diese Umsetzungsstrategie für Verwaltungsreformen ist in hohem Maße durch Symbolpolitik gekennzeichnet. Hierzu werden starke Strukturveränderungen „aus einem Guss“ vorgenommen, die einer einfach verständlichen und damit politisch vermarktungsfähigen Logik folgen. Gegenüber der Öffentlichkeit wurden die Sparzwänge und das „Gelegenheitsfenster“ einer neuen Landesregierung als Argumente für die umfassende Reform genutzt. Die Abschaffung einer ganzen Verwaltungsebene hat hier eine besondere Wirkung, auch wenn die propagierten Einspareffekte nicht den realen Entlastungen entsprechen.

Wie bei diesen, in Initiative und Planung politisch induzierten Reformen üblich, stand die politische Grundsatzentscheidung am Anfang des Reformprozesses. Die inhaltliche Ausgestaltung, die Lösung der sich aus den Strukturveränderungen ergebenden Probleme und die Überlegungen zur Erbringung der mit der Reform verbundenen Einsparziele erfolgten nachrangig unter Einbeziehung der Fachebene. So wurden nach der Festlegung der strukturellen und budgetären Rahmenbedingungen der Reform im Juni 2003 rund 20 Projektgruppen eingerichtet, welche die Streichung von Aufgaben und damit von Personal in den Behörden vorzunehmen hatten. Für den Umweltbereich wurden drei Projektgruppen mit den Arbeitsgebieten Wasser, Natur und Gewerbe eingerichtet. Im Zuge dieser nachgeordneten, „unechten“ Aufgabenkritik wurde in diesen Projektgruppen über die Realisierung der politisch vorgegebenen Einsparvorgaben verhandelt. Dabei wurden die Aufgaben nach den üblichen Prüfkriterien auf die Möglichkeit ihres Wegfalls, ihrer Privatisierung, ihrer Übertragung auf Dritte (beispielsweise Kammern) und ihrer Kommunalisierung überprüft³⁰.

4.1.2 Administrative Ressourcen

Seit 1995 ist der Haushaltsansatz für den originären Umweltbereich in Niedersachsen sowohl absolut als auch hinsichtlich seines Anteils am Gesamthaushalt stark gesunken. Waren 1995 noch 337,4 Mio. Euro im Haushaltsplan für den originären Umweltbereich eingestellt, so waren es 2005 inflationsbereinigt noch lediglich 259,6 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum sank der Anteil am Gesamthaushalt von 1,68 % auf 1,37 %, wobei zwischen 2003 bis 2005 auch im Gesamthaushalt Einsparungen zu beobachten sind.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	20.119.426	337.490	1,68%

³⁰ Eine vollständige Übersicht zum Wegfall bzw. zur Optimierung von Aufgaben in den einzelnen Ressorts befindet sich auf S. 3 ff. der LT-Drs. 15/1183.

1997	19.713.064 (20.383.308)	271.436 (280.665)	1,38%
1999	19.548.121 (20.505.979)	322.610 (338.418)	1,65%
2001	20.637.335 (22.350.234)	307.510 (333.033)	1,49%
2003	20.936.470 (23.197.609)	274.124 (303.730)	1,31%
2005	18.933.481 (21.659.903)	259.611 (296.995)	1,37%

Tabelle 13: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Niedersachsen

Quelle: Haushaltspläne Niedersachsen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995.

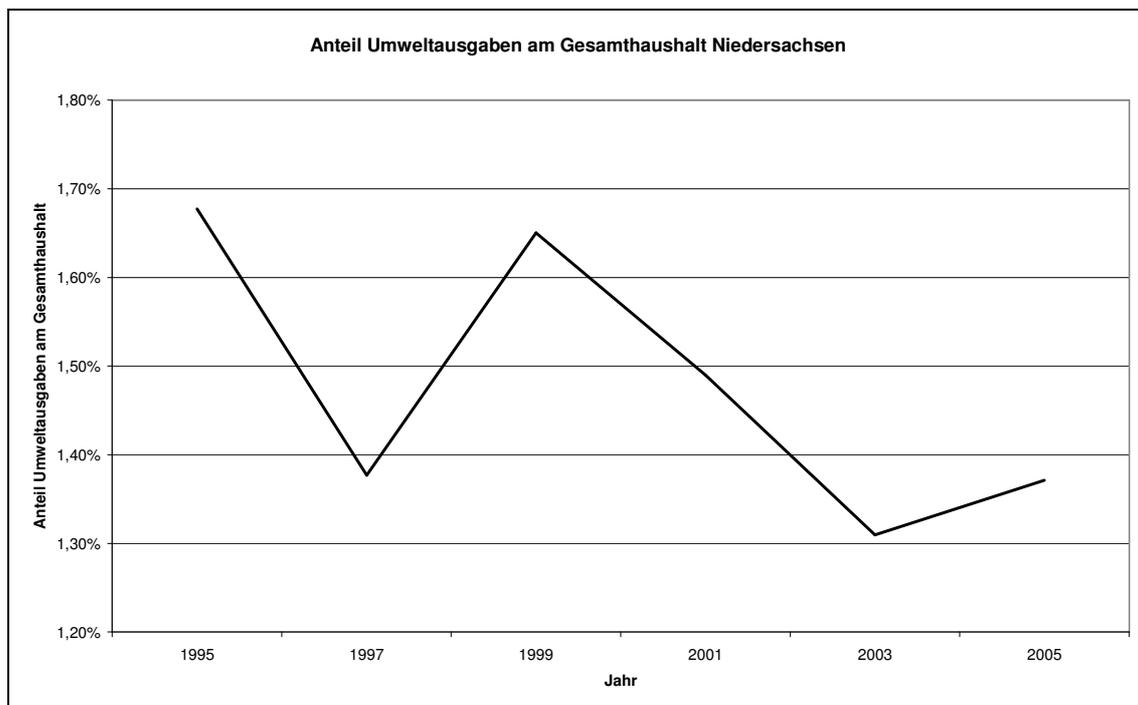


Abbildung 9: Anteil der originären Umweltausgaben am Gesamthaushalt in Niedersachsen

Quelle: Haushaltspläne Niedersachsen, eigene Auswertung

Die Anzahl der Personalstellen, welche im originären Umweltbereich in der unmittelbaren Landesverwaltung angesiedelt waren, ging im selben Zeitraum ebenfalls kontinuierlich zurück, so dass 2003 hier lediglich 67,7 % des Personalbestands von 1995 erreicht wurde. Dieses Starke Absinken sowohl in der Mittel- und Personalausstattung kann zum größten Teil durch die Ausgliederung des NLWKN 1998 erklärt werden. Der Landesbetrieb beschäftigte 2003 rund 640 Mitarbeiter, welche nicht mehr als Personalstellen im Landshaushalt ausgewiesen sind. Das weitere starke Absinken im Haushaltsplan 2005

kann mit dem Personalabbau im Zuge der Verwaltungsreform, der Überführung von Teilen des NLÖ in den NLWKN und der Kommunalisierung von Aufgaben in Verbindung gebracht werden. Der Rückgang des Anteils der Umweltverwaltung an den Personalstellen der niedersächsischen Landesverwaltung über die letzten zehn Jahre ist dementsprechend ebenfalls zum größeren Teil auf dieses haushaltstechnische Artefakt zurückzuführen.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	183498	2702	1,47%
1997	169904	2633	1,55%
1999	161389	2545	1,58%
2001	153801	1839	1,20%
2003	157987	1831	1,16%
2005	154371	1452	0,94%

Tabelle 14: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Niedersachsen

Quelle: Haushaltspläne Niedersachsen, eigene Auswertung

Anmerkung: Alle Stellenangaben sind Vollzeitäquivalente

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich in Euro
1995	43,38 €
1997	34,60 € (35,78 €)
1999	40,84 € (42,84 €)
2001	38,65 € (41,86 €)
2003	34,30 € (38,00 €)
2005	32,45 € (37,12 €)

Tabelle 15: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich in Niedersachsen

Quelle: Haushaltspläne Niedersachsen, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (originär) (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben originärer Umweltbereich (1995-2005)
- 15,87%	- 46,26%	- 5,89% (+ 7,66%)	- 23,08% (- 12,00%)

Tabelle 16: Entwicklung von Personal und Budget in Niedersachsen

Quelle: Haushaltspläne Niedersachsen, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

Kürzungen im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform

Als Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts muss der Umweltbereich wie alle Ressorts eine Budgetkürzung um 10 Prozent tragen. Im Zuge der mit der Verwaltungsreform einhergehenden Personaleinsparungen müssen im Umweltressort insgesamt 420 Personalstellen binnen fünf Jahren abgebaut werden. Parallel dazu erhalten die Landkreise Ausgleichszahlungen für die von ihnen übernommenen Aufgaben. Hierbei bestehen hier jedoch keine konkreten Vorgaben für die Kreise hinsichtlich der Verwendung der zugewiesenen Mittel. Eine Offenlegung oder gar eine Kontrolle der für den Umweltschutz aufgewendeten Ressourcen ist mit der Kommunalisierung der Aufgaben nicht möglich. Wie die Interviews zeigten, erfolgte bei den Kreisverwaltungen bisher nur in sehr beschränktem Umfang ein Personalaufbau. In welchem Umfang hier noch Personalaufstockungen erfolgen werden, wenn der Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben von der Arbeitsebene überschaut werden kann, ist ungewiss. Es ist jedoch absehbar, dass die Personalausstattung weder in Qualifikationsniveau, noch in Spezialisierung oder gar Anzahl der Stellen an das Niveau vor der Kommunalisierung heranreichen wird. Daraus resultierende Know-how und Kapazitätslücken werden damit nach Aussage der Arbeitsebene der Kommunalverwaltungen den Einkauf externer Expertise erfordern, oder – wo keine Belange Dritter betroffen sind – in eine selektivere, enger gefasste Aufgabenwahrnehmung münden (Interview 9.7, 9.8, 9.12, 9.13).

Die bisherigen Beobachtungen in den Kreisen legen aus Sicht der Autoren nahe, dass die freie Disponibilität der vom Land bereitgestellten Ressourcen in Kombination mit falsch verstandener „Wirtschaftsfreundlichkeit“ der Kreisspitzen im Sinne einer „Entbürokratisierung“ von umweltrelevanten Verfahren dazu führen wird, dass ein guter Teil der im Rahmen der Aufgabenübernahme angewiesenen Landesmittel als für den Umweltschutz verloren gelten muss. Besonders plastisch wird dies bei Kommunen, die sich im Haushaltssicherungsverfahren befinden. Sie sind wie alle Kommunen zur Erfüllung dieser Pflichtaufgaben nach Weisung gezwungen. Ihnen ist die Neueinstellung von Personal verwehrt – trotz entsprechenden, jedoch nicht zweckgebunden Landeszuweisungen. Der Wegfall der Kontroll- und Widerspruchsinstanz der Bezirksregierungen und die neuen Politik der „Vertrauensaufsicht“ von Seiten des Umweltministeriums kommt diesen Kommunen in ihrer Notsituation sehr entgegen.

Zusammenfassend können damit die faktischen Kürzungen durch die Reform im Bereich der Umweltverwaltung als hoch charakterisiert werden. Insbesondere unter Berücksichtigung der in einigen Verwaltungseinheiten noch nicht erfüllten kW-Vermerken aus früheren Reformen ist der geplante Abbau innerhalb von fünf Jahren als kurzfristig und als für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung belastend zu bezeichnen. Darüber hinaus fand eine der politischen Richtungsänderung entsprechende Umverteilung bei

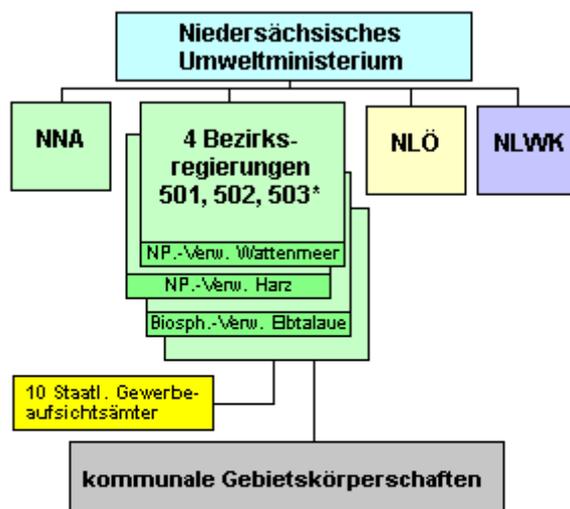
der Förderung von ehrenamtlichem und verbandlichem Engagement im Umweltbereich statt. Die Auswirkungen der insbesondere die Landesebene der Umweltverbände betreffenden Kürzungen bleiben abzuwarten.

4.1.3 Administrative Strukturen und Verfahren

Durch die Abschaffung der Bezirksregierungen und die Verteilung ihrer Aufgaben – insbesondere auf die kommunale Ebene – sollten unnötige Doppelstrukturen beseitigt werden. Diese Doppelstrukturen wurden z.B. in der Aufsichtsebene, aber auch in der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben gesehen. Gleichzeitig sollte das Phänomen der „Doppelverwaltung“ aus Mittelinstanzen und Sonderbehörden beendet, der Verwaltungsablauf vereinfacht, der Ressourceneinsatz minimiert und die Effizienz des Verwaltungshandelns durch Kompetenzbündelung erhöht werden. Dafür wurde die Zusammenführung von sachlich zusammenhängenden Aufgaben auch über die bisherigen Verwaltungsstufen hinweg als notwendig angesehen (vgl. Häusler 2004: 146; Niedersachsen Innenministerium: 2005: 8).

Konkret wurden im Umweltbereich durch die Reformmaßnahmen die Referate 501, 502, 503 sowie die Großschutzgebietsverwaltungen in den vier Bezirksregierungen (BR) und das Landesamt für Ökologie (NLÖ) aufgelöst. Der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NLWK) wurde zum Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) erweitert. Weiterhin wurden die Großschutzgebietsverwaltungen als Landesbehörden verselbständigt, wobei die Verwaltung des die Landesgrenzen überschreitenden Nationalparks Harz gemeinsam mit Sachsen-Anhalt erfolgt (vgl. Niedersachsen Innenministerium 2005: 13). Abbildung 11 stellt die Veränderungen graphisch dar.

Der Geschäftsbereich bis 31.12.04



Legende:

NNA - Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz

NLÖ - Nds. Landesamt für Ökologie

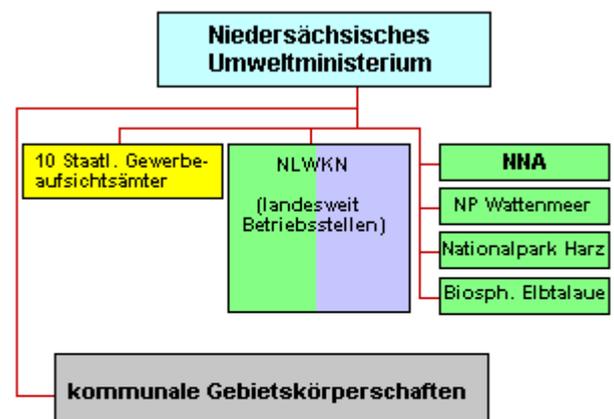
NLWK - Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (landesweit Betriebsstellen)

*501 - Abfallwirtschaft, Abfallrecht, Immissions- und Arbeitsschutz

*502 - Wasserwirtschaft, Wasserrecht

*503 - Naturschutz

Der Geschäftsbereich ab 1.1.05



Legende:

NNA - Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz

NLWKN - Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

Abbildung 10: Der Geschäftsbereich des Umweltministerium Niedersachsen

Quelle: Niedersachsen Umweltministerium 2004.

Insgesamt muss das Ressort Umwelt im Zuge der Reform *420 Personalstellen abbauen*. Damit soll der Personalbestand mittelfristig von 2.380 auf 1.960 Mitarbeiter sinken. Von Seiten des Umweltministeriums wird zwar betont, dass das Agrarressort größere Einsparungen als der Umweltbereich zu erbringen hätte, die von der Umweltverwaltung abzubauenen 420 Stellen summieren sich jedoch auf immerhin gut 17 % des Gesamtpersonals. Eine Übersicht über die Personalbewegungen findet sich in der folgenden Abbildung.

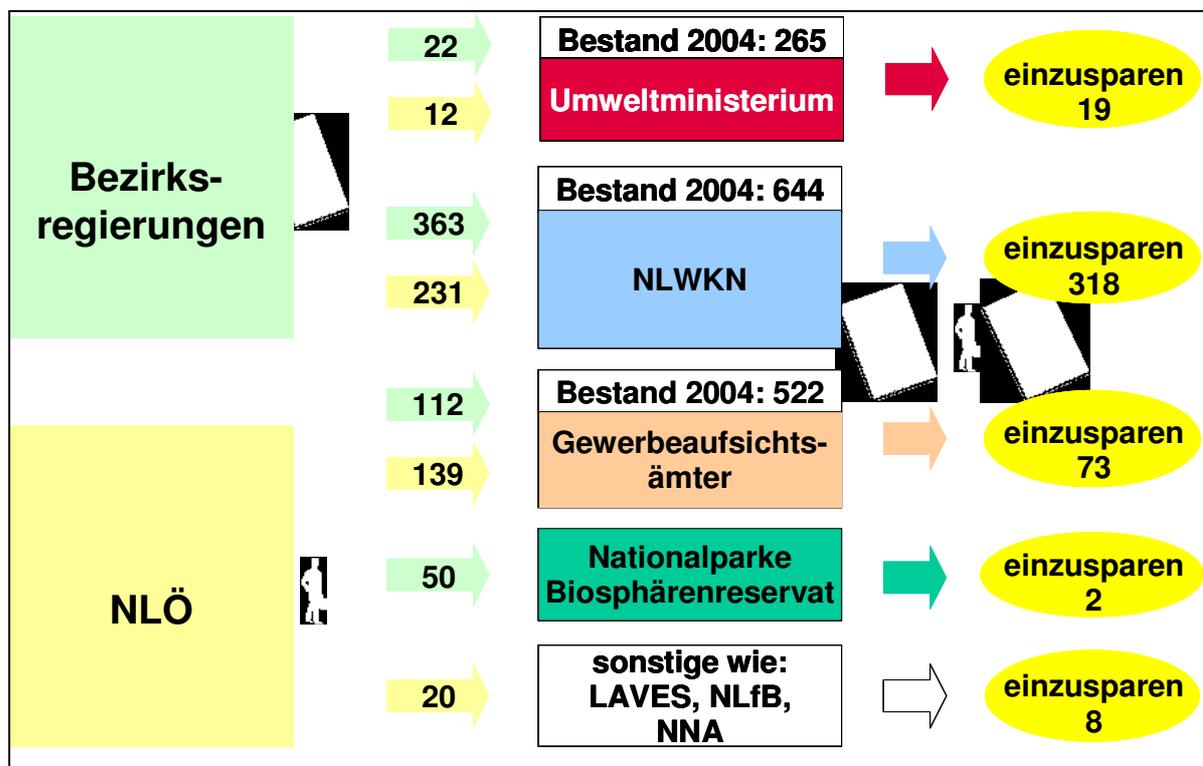


Abbildung 11: Personalbewegungen im Zuge der niedersächsischen Verwaltungsreform

Quelle: Niedersachsen Umweltministerium 2004.

Darüber hinaus wurden folgende Einrichtungen mit Umweltbezug anderer Ressorts aufgelöst:

- 24 Katasterbehörden,
- 11 Ämter für Agrarstruktur,
- 18 Forstämter
- 13 Landesbauämter

Die Einrichtung von vier *Regierungsvertretungen* (RV) Braunschweig, Nienburg, Lüneburg und Oldenburg wurde vom Kabinett am 07.09.2004 beschlossen. Organisatorisch sind die Regierungsvertretungen Referate des Innenministeriums; gemeinsam bilden sie dabei eine Referatsgruppe (Niedersachsen MBl. 2004: 687). Die Regierungsvertretungen sollen keine Nachfolgeeinrichtungen der Bezirksregierungen sein. Sie haben zum Ziel, den ländlichen Raum mit seinen Regionen zu fördern. Dabei sollen sie drei Aufgabenkomplexe wahrnehmen (vgl. Niedersachsen Innenministerium 2005: 20f.):

- Unterstützung der regionalen Entwicklung
- Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug
- Service- und Unterstützungsfunktionen.

Zum Bereich „Unterstützung der regionalen Entwicklung“ zählen die Bereiche Landesentwicklung, Regionalentwicklung und Raumplanung. Dies beinhaltet die Förderung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit wie auch die Wahrnehmung länderübergreifender Kooperation (z.B. bei länderübergreifenden UVPs). Anders als zunächst im Grobkonzept vorgesehen, nehmen die RV nun auch einige Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen wahr (z.B. die Genehmigung von Flächennutzungsplänen für kreisfreie Städte, die Genehmigung regionaler Raumordnungsprogramme, die Durchführung von Raumordnungsverfahren). Nach Aussage der Landesseite wurden die Regierungsvertretungen als Zwischeninstanz auf ausdrücklichen Wunsch der kommunalen Ebene eingerichtet.

Im Zuge der Verwaltungsreform ist in Niedersachsen eine paradoxe Entwicklung zu beobachten: Einerseits erfolgte eine funktionale Differenzierung durch die Auflösung der Bezirksregierungen und die Sektoralisierung nach Ressortzuständigkeiten, der Übertragung von Aufgaben auf den NLWKN, die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und weitere Behörden sowie Dritte. Der Landesbetrieb NLWKN stellt damit die einzige Verwaltungseinheit dar, die der Ebene der Landesoberbehörden zugerechnet werden kann. Im Bereich der staatlichen Verwaltung verblieben weiterhin lediglich die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und die als Kleininstanzen neu gegründeten Großschutzgebietsverwaltungen sowie die Niedersächsische Naturschutzakademie (NNA). Im Gegensatz zu dieser Dekonzentration kam es zu einer Konzentration von Aufgaben auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften. Diese besitzen nun umfassende Zuständigkeiten und sind nach dem Wegfall der Bezirksregierungen als übergeordneter Aufsichtsbehörde lediglich dem Umweltministerium verantwortlich. Somit wurde auf der Ebene der staatlichen Verwaltung eine Strategie der Dekonzentration und Sektoralisierung, auf der kommunalen Ebene jedoch eine Strategie der Konzentration von Zuständigkeiten verfolgt.

Die Abschaffung der Bezirksregierungen

Die neue, zweistufige Organisation der niedersächsischen Umweltverwaltung weist eine Reihe struktureller Problemlagen auf. Die Lücke zwischen Kommunen und Ministerium erweist sich als zu groß. Der NLWKN kann weder hinsichtlich seiner Kapazitäten noch der ihm von der Politik zugedachten Rolle das durch die Abschaffung von Bezirksregierungen und NLÖ entstandene „Vakuum“ füllen. Die Bezirksregierungen wurden als bürokratisch, langsam aber auch genau und sehr fachkompetent wahrgenommen (Interview 9.12).

Die Aussagen zu den Konsequenzen der Auflösung der Bezirksregierungen sind widersprüchlich. Teilweise wird die Ansicht vertreten, es gäbe keine Koordinationsprobleme aufgrund des Wegfalls der Mittelinstanz, das Fehlen der Bündelungsfunktion hätte bisher keine Einschränkung bei konkreten Maßnahmen erbracht. Diese Aussage ist in sofern bemerkenswert, da das Fehlen der ressortübergreifenden Bündelung an sich nicht bestritten wird, lediglich die Konsequenzen werden relativiert. Die Mehrzahl der Befragten vermisst jedoch die in den Bezirksregierungen betriebene Integration und Konfliktlösung „über den Gang“. Es wird beklagt, dass nicht gelöste Konflikte auf der untersten Ebene nun eine inner- und interministerielle Abstimmung erfordern. Dies wiederum führe nicht nur zu höheren Transaktionskosten, sondern bringe auch einen stärkeren Ressortegoismus mit sich.

Besonders offensichtlich macht sich das Fehlen einer Mittelinstanz bei komplexen, verschiedene Aufgabenfelder umfassenden Landtagsanfragen bemerkbar. Hier konnten die Bezirksregierungen die Stärke ihrer Bündelung voll ausspielen. Mit der Übertragung dieser Aufgaben auf die Kommunen hat die Qualität der Datenlieferungen bzw. des Berichtswesen der allgemeinen Verwaltung deutlich nachgelassen („rudimentär; defizitär“). Den Kommunen können die Standards der Zuarbeit nicht diktiert werden, teilweise wird berichtet, dass Anfragen nicht bearbeitet werden. Die Erhebung von Information beispielsweise für Statistiken oder Anfragen aus dem Landtag muss nun vom Umweltministerium selbst durchgeführt werden.

Die Wahrnehmung der Steuerung und Aufsicht gegenüber den Kommunen liegt nach der Abschaffung der Mittelinstanz nun beim Umweltministerium. Dieses tut sich jedoch ideologisch und logistisch schwer mit dieser neuen Funktion. Der Koordinationsaufwand mit den 54 Stadt- und Landkreisen ist erheblich. „Massenveranstaltungen“ zur Dienstbesprechung werden zu „Frontalveranstaltungen“ mit mehr als 100 Teilnehmern. „Einzeldienstbesprechungen“ finden gemeinsam für die Kommunalverwaltungen je eines ehemaligen Bezirks an den Standorten der früheren Bezirksregierungen statt. Diese Bemühungen können den Apparat der Bezirksregierungen jedoch nicht ersetzen. Hier resultiert die mit der Auflösung der Mittelinstanz einhergehende Personalreduzierung in einem „Steuerungsproblem“ (Interview 9.6, 9.7). Auch qualitativ hat das Ministerium Probleme mit der Detailliertheit der kommunalen Anfragen. Da sich die kommunale Ebene sehr häufig nicht zu einer Konfliktlösung oder Abwägung auf ihrer Ebene durchringen kann, wird das Ministerium mit einer größeren Zahl direkter Beschwerden und Anfragen konfrontiert.

Die zuvor von den Bezirksregierungen geleistete Abschirmung des Umweltministeriums gegenüber den Kommunen fehlt. Entsprechend des üblichen, in der Mehrzahl der Länder in einem jahrzehntelangen Prozess angestrebten und durchgesetzten ministeriellen Selbstverständnisses, wird eine Befassung mit Einzelfällen und Vollzugsfragen an sich abgelehnt – Ministerien sollen steuern und lediglich in grundsätzlichen Fragen beraten. Diese Führung der Kommunen „an der Langen Leine“ wird jedoch auch als politisch gewünscht wahrgenommen. In der Konsequenz bedeutet dies aus sich erfahrener Verwaltungsmitarbeiter jedoch eine eingeschränkte Anleitung und Kontrolle der unteren Verwaltungsebene und im Konfliktfall einen gestiegenen Aufwand bei reduzierter Kompromissfähigkeit. Das Ministerium ist im Gegensatz zu den aufgelösten Bezirksregierungen keine Einheitsbehörde, so dass bilaterale Lösungen zwischen den betroffenen Ministerien gefunden werden müssten. Das Defizit an fachlicher Beratung und „Handlungsleitlinien“ (Interview 9.7) von Seiten der unteren Behörden muss extern über pri-

vate Gutachter beschafft werden. Die Kosten hierfür müssen Antragsteller und Kommunen selbst tragen.

Die Abschaffung der Niedersächsischen Landesanstalt für Ökologie (NLÖ)

Da die Abschaffung der Niedersächsischen Landesanstalt für Ökologie eine der einschneidendsten und meistkommentierten Veränderungen im Zuge der niedersächsischen Verwaltungsreform darstellt, soll hier kurz auf die Aufgaben der Anstalt und die mutmaßlichen Gründe seiner Auflösung eingegangen werden.

Die Aufgaben der NLÖ verteilten sich auf drei unterschiedliche Arbeitsbereiche. Erstens übernahm es die Aufgabe des Umweltmonitorings in Niedersachsen. Dazu zählte beispielsweise die Überwachung von Kernkraftwerken, die Unterhaltung des Luftreinhaltensnetzes, die Gewässerüberwachung und die Erfassung der Flora und Fauna. Zweitens arbeitete die Anstalt als Denkfabrik für das Umweltministerium in der wissenschaftlichen Forschung und Konzeptentwicklung. Hier wurden neben wissenschaftlicher Grundlagenforschung beispielsweise die Bodenschutzstrategie und die Entwürfe der FFH-Gebietskulisse für Niedersachsen entwickelt. Als dritte Aufgabe übernahm das NLÖ die Fachberatung für alle Verwaltungsebenen vom Ministerium bis zu den Kommunen. In allen Medienbereichen und sowohl in seiner wissenschaftlichen als auch in seiner beratenden Funktion veröffentlichte das NLÖ selbständige Publikationen.

Auf die grundsätzlichen Rationalitäten zur Gründung und Unterhaltung eines Umweltlandesamtes muss hier nicht näher eingegangen werden. Die Vorteile einer zentralen Vorhaltung von Spezialisten und eines landesweiten einheitlichen Vollzugs liegen auf der Hand. Weit interessanter ist die Erforschung der Gründe, welche zur Ablehnung des am 9. Oktober 2003 vom Präsident des NLÖ vorgelegten „Vorschlag zur Neuorganisation der Umweltverwaltung“ (Niedersachsen NLÖ 2003) und zur Auflösung der Anstalt geführt haben. Hier kann eine Reihe von ineinander greifenden Interpretationen identifiziert werden:

Aus der Dreiteilung der Aufgaben des NLÖ ergab sich, dass die Anstalt keine rein dienende Funktion innehatte, sondern als wissenschaftliche Einrichtung über beträchtliche Freiräume in der Gestaltung ihrer „Produkte“ und in ihren Arbeitsschwerpunkten verfügte. Das Selbstverständnis dieser Anstalt wurde hauptsächlich von der wissenschaftlichen Funktion geprägt, was zu einer Reihe von Koordinationsproblemen mit den Nutzern der Dienstleistungen – dem Umweltministerium, der Mittelinstanz sowie den Landkreisen und Kommunen – führte. So nahm das NLÖ die Anforderungen aus der Verwaltung gelegentlich so ernst, dass die Auftrag gebende Stelle eine hoch komplexe, für die Arbeitsebene zu wissenschaftliche und damit unbrauchbare Stellungnahme erhielt. Im gegenteiligen Extremfall mussten – aufgrund der Übernachfrage der allgemeinen Verwaltung – Anfragen hinter Aufträgen einer höheren Verwaltungsebene zurückstehen oder wurden als nachrangig betrachtet. Anfragende Verwaltungseinheiten wie insbesondere die unteren Fachbehörden und die Gewerbeaufsichtsämter, wurden so gelegentlich nicht in der Form oder dem Zeitrahmen unterstützt, wie dies von den eingehenden Stellen erwartet wurde. Nutzer der Dienstleistungen des NLÖ berichten in diesem Zusammenhang auch von einer „unterschiedlichen Dienstleistungsfähigkeit“ der einzelnen Abteilungen (Interview 9.5). So wurde das NLÖ zugleich als etwas abgehoben und nicht völlig den Erwartungen an eine Serviceeinrichtung genügend, jedoch auch als fachlich und wissenschaftlich hoch stehend angesehen.

Eine weiteres Argument, welches als Rechtfertigung für die Auflösung angeführt wird ist, dass das NLÖ in den Augen seiner Gegner nur sehr bedingt dem Anspruch eines medienübergreifend integrierten und integrierenden Amtes gerecht wurde. Diese Problematik erklärt sich aus der Geschichte des NLÖ, welches aus Vorgängerbehörden aus den Bereichen Naturschutz, Umweltüberwachung/Gewerbeaufsicht und Gewässerverwaltung zusammengefügt worden war. Diese organisatorische Problematik war jedoch lange bekannt und wurde mit den verschiedensten Maßnahmen der Organisationsentwicklung bekämpft. So wurden Projekte in fachübergreifenden Projektgruppen ergebnisorientiert bearbeitet, die Einführung von Kosten-Leistungsrechnung und Plan-Kosten-Rechnung war in Planung. Hier wird dem NLÖ in den Jahren vor seiner Auflösung eine sehr positive Entwicklung bescheinigt, das Amt sei „auf einem guten Weg gewesen“ (Interview 9.6, 9.9).

Ein weiterer Grund für die Auflösung könnte das eher fachlich orientierte, unabhängige Auftreten des Amtes gewesen sein. Dieses Selbstverständnis war politisch unerwünscht oder zumindest unbequem. Zwar schätzten die Fachverwaltungen die Publikationen der NLÖ – insbesondere die praxisorientierten Leitfäden und Dokumentationen – sehr. Aufgrund politisch unliebsamer Erkenntnissen und Vorschlägen kam es nach Aussage von ehemaligen Mitarbeitern jedoch schon in früheren Legislaturperioden gelegentlich zu Konflikten mit der Landesregierung. Vermutlich aus diesen Erfahrungen heraus wurde jedoch bei politisch heiklen Themen in der Regel Rücksprache mit dem Umweltministerium gehalten.

Einer der stärksten Faktoren, der zur letztendlichen Auflösung des NLÖ beitrug, war mit Sicherheit die hohe Effektivität des Amtes in seiner Tätigkeit als Umweltfachbehörde bei gleichzeitiger Vernachlässigung des politischen Umfeldes. So neigten die Bezirksregierungen in ihren Abwägungen offensichtlich stärker als in anderen Ländern dazu, den in fachlichen Stellungnahmen geäußerten Empfehlungen des NLÖ zu folgen. Dabei wurde für Politik und Öffentlichkeit nicht ersichtlich, dass dies Entscheidungen der Genehmigungsbehörde und nicht der Fachbehörde waren. Hier versteckte sich die Mittelinstanz aus politischen Gründen oder aus Angst vor der Übernahme von Verantwortung hinter den Stellungnahmen des NLÖ (Interview 9.6). Dieses konnte vorderhand zwar Erfolge verbuchen, langfristig blieb an ihm jedoch das Image des fundamentalistischen „Verhinderers“ hängen. Öffentlichkeit und Politik griff diesen ihr dargebotenen Sündenbock gerne auf. Die Auflösung des NLÖ durch Umweltminister Sander wird als „Vergeltung“ für die insbesondere bei der Landwirtschaft „verhassten“ Naturschutzaufgaben angesehen (Interview 9.9). Die Kommunalisierung der Naturschutzkompetenzen kann vor diesem Hintergrund als eine Maßnahme zur „Integration“, und damit zur Kontrolle dieses Verwaltungszweiges interpretiert werden.

Die Gründung des Niedersächsischen Landesbetriebes für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN)

Im Zuge der Verwaltungsreform übernahm der aus dem NLWK hervorgegangene, neu geschaffene NLWKN einen großen Teil der Aufgaben und des Personals der aufgelösten Bezirksregierungen und des NLÖ.

Einer der Hauptkritiker dieser Lösung ist der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH). Kritisiert wird ausdrücklich die Auswahl der auf den Landesbetrieb übergegangenen Aufgaben. Der Landesrechnungshof verdeutlicht in seinen Stellungnahmen, dass eine derartige Betriebsform aus haushaltsrechtlicher Sicht ohnehin auf Ausnahmen

beschränkt bleiben muss: Bei einem Landesbetrieb sind im Landeshaushalt lediglich die Abführung und die Zuführung zu veranschlagen (§ 26 Abs. 1 LHO). Der Wirtschaftsplan ist nicht verbindlich, sondern wird lediglich als Anlage dem Haushaltsplan beigelegt. Der durch einen Landesbetrieb verursachte Aufwand findet daher in dem Landeshaushalt nur mittelbaren Niederschlag. Dies bedeutet, dass ein Landesbetrieb weitgehend außerhalb des Landeshaushaltes geführt und somit mit seiner Errichtung das Budgetrecht des Landtages berührt ist. (Niedersachsen LRH 2004: 2). Darüber hinaus wird ein Landesbetrieb gerade mit der Intention der Ermöglichung einer erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung errichtet. Dementsprechend unterliegen Einrichtungen in dieser Rechtsform auch anderen Handlungsrationitäten und Zwängen als die Kernverwaltung. Die Frage, ob ein Landesbetrieb zulässig ist, sollte angesichts dieser Zwänge an dem wahrzunehmendem Aufgabenspektrum festgemacht werden. Zwar hatte auch schon der NLWK hoheitliche Aufgaben, beispielsweise die Umweltüberwachung im Gewässerbereich in den Regionen, übernommen. Das zentrale Argument gegen die jetzige Gestalt des NLWKN ist jedoch, dass hier ein Landesbetrieb in großem Umfang mit hoheitlichen Aufgaben betraut wurde. Dass die Rechtsform eines Landesbetriebs nicht für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben konzipiert ist, scheint in diesem Fall jedoch nicht in die Strukturüberlegungen einbezogen worden sein. Entsprechend lehnt der Landesrechnungshof die augenscheinlich bei der Wahl der Rechtsform zugrunde gelegte Entscheidungsrationität grundsätzlich ab:

„Nicht darf dagegen für dessen Einrichtung bestimmendes Kriterium sein, dass auf diese Weise das Prinzip der Zweistufigkeit verwirklicht werden und zugleich bei dieser Organisationsform der Vorwurf vermieden werden kann, es würden nach der Auflösung der Bezirksregierungen an ihrer Stelle weitere Landesoberbehörden oder Landesmittelbehörden mit Ortsbehörden eingerichtet“ (Niedersachsen LRH 2004: 2).

Aus Sicht der Autoren ist diese Strukturentscheidung dahingehend problematisch, dass der ursprünglich als Planungs- und technisches Dienstleistungsunternehmen konzipierter Betrieb NLWK nun als NLWKN in gewissen Aufgabenbereichen über beträchtliche hoheitliche Kompetenzen verfügt, welche unter dem kontinuierlich zunehmenden Rechtfertigungsdruck und Zwang zur Kostendeckung zu einer nur schwer zu kontrollierenden Gemengelage führen könnten. So nimmt der Landesbetrieb in gewissen Bereichen die hoheitliche Aufgabe der Vergabe von Landesaufträgen wahr. Dabei kann der NLWKN auch selbst Auftragnehmer sein. In Konkurrenz zu privaten Büros werden bspw. Planungsaufträge angenommen. Diese unterliegen wiederum der Genehmigung durch den Landesbetrieb selbst. Gleichzeitig ist der Landesbetrieb mit der (hoheitlichen) Zulassung von potentiellen Mitbewerbern betraut. Hier wurde das Reformziel der Verminderung von Schnittstellen und zur Zusammenfassung von Zuständigkeiten „unter einem Dach“ sehr konsequent verwirklicht.

Gegenwärtig scheint das hierin liegende Kontrolldefizit im NLWKN trotz fehlender ausdrücklicher institutioneller Sicherung kein Problem darzustellen. Akteursselbstverständnis und -konstellationen wie auch die organisatorische Trennung des Geschäftsbereichs VI *Wasserwirtschaftliche Zulassungsverfahren* von den anderen Bereichen bürgen hier für ausreichenden Schutz. Darüber hinaus ist der NLWKN nicht offensiv auf den von ihm bedienten Märkten tätig. Lediglich bei Anfragen aus den Kommunen – was aufgrund der gemeinsamen Ausbildung und den lang währenden persönlichen und institutionellen Beziehungen nicht selten ist – übernimmt der Landesbetrieb Dienstleistungsaufträge von Gebietskörperschaften. Bedenklich ist die hier gewählte Strukturentscheidung jedoch vor dem Hintergrund der Haushaltssituation in den Ländern. Es ist

absehbar, dass zur weiteren Haushaltskonsolidierung eine weitestgehend kostenneutrale Arbeitsweise von den Landesbetrieben erwartet wird. Mittelfristig ist mit einem weiteren Stellenabbau beim NLWKN zu rechnen. Aufgrund der politischen Zielsetzung insbesondere der FDP-Fraktion wird der Privatisierungsdruck auf die technisch und planerisch tätigen Bereiche des NLWKN weiter steigen. Diese Entwicklung beschwört aus Sicht der Autoren einen Konflikt zwischen der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und dem Zwang zum kostendeckenden Wirtschaften herauf.

Neben den Bedenken des LRH gegenüber der gewählten Rechtsform äußern sowohl nachgeordnete Behörden als auch Mitarbeiter massive Kritik an den Struktur und der damit verbundenen Arbeitsweise des NLWKN.

Der NLWKN übernahm in Umsetzung der Reform 594 Mitarbeiter aus den BR und dem NLÖ. Durch den Wegfall oder die Verlagerung von Aufgaben sind 318 kW-Vermerke zu erfüllen. Der NLWKN übernahm die Standorte seines Vorgängerbetriebs NLWK. Mit der Übernahme von Zuständigkeiten aus dem Naturschutzbereich wurde die nach Geschäftsbereichen gegliederte interne Organisation um die Bereiche IV (Naturschutz) und VI (Wasserwirtschaftliche Zulassungsverfahren) erweitert. Nicht alle Geschäftsbereiche sind flächendeckend an allen Standorten angesiedelt. Im Zusammenhang mit Regierungswechsel und Reform fand ein weitgehender Wechsel an der Spitze des Betriebs statt,

Sowohl intern als auch bei nachgeordneten, den Kontakt zum NLWKN suchenden Verwaltungseinheiten, hat der organisatorische Aufbau des Landesbetriebs einen schlechten Ruf. Die komplexe Struktur des Landesbetriebs mit seinen 11 Betriebstellen und seinen genauso unübersichtlichen wie offensichtlich inadäquaten Strukturen wird als Hindernis bei der Aufgabenwahrnehmung bezeichnet. Die neue „Megabehörde“ mit noch weit über 1.000 Beschäftigten und sechs Hierarchieebenen wird hauptsächlich als von Reibungsverlusten und Koordinationsproblemen geprägt gesehen. Allgemein wird der sehr lange Dienstweg beklagt und öfters sogar als Grund für das Absehen von Anfragen angeführt (Interview 9.1, 9.10, 9.15).

Intern werden unausgereifte Prozesse und die „schlanke“ Organisation ohne adäquate innerbehördliche Dienstleistungen für schlechte Arbeitsbedingungen und eine niedrige Arbeits- und Kosteneffizienz verantwortlich gemacht. So erhielt der NLWKN trotz des massiven Personalzuwachses kein zusätzliches allgemeines Verwaltungspersonal. Dieser sehr sparsame „overhead“ führt zu einer defizitären, im Vergleich zu den ehemaligen Bezirksregierungen (bei deren Auflösung 480 Stellen in Querschnittsbereichen wegfielen) sehr viel weniger produktiven Arbeitsteilung. Das Sparen an Registratur, Archiv und sonstigen Infrastruktureinrichtungen führt zu einer Fehlallokation der Arbeitskapazität der Fachkräfte, die diese untergeordneten Verwaltungstätigkeiten mit erledigen oder ganz auf die entsprechende organisatorische Grundlagen verzichten müssen. Mit durch Aufgabenverlagerungen temporär freigewordenem, nicht über die Jobbörse in andere Verwaltungseinheiten vermitteltem Personal versucht die Betriebsleitung diese Lücken nach entsprechender Einarbeitung zu füllen (Interview 9.3, 9.18).

Massive Kritik wird auch an der Art der Wahrnehmung der Beratungs- und Gutachteraufgabe von Seiten des NLWKN geäußert. Der ehemals sehr intensive Kontakt der unteren Verwaltungsebene mit der Fachebene in Bezirksregierungen und dem NLÖ kam mit der Überführung von Aufgaben und Personal in den NLWKN fast vollständig zum Erliegen. Der NLWKN legt hier eine extrem strenge Auslegung des gesetzlich vorge-

schriebenen Beratungsauftrags an den Tag. Dies hängt damit zusammen, dass der Betrieb den gewohnheitsmäßigen Ansprüchen nicht genügen kann, und auch gar nicht genügen darf. Aufgrund der Neustrukturierungen und des Personalabbaus fanden in großem Stil Umbesetzungen und Aufgabenverlagerungen statt. Entsprechend steht zu vermuten, dass der NLWKN nicht mehr über die zur Bearbeitung der Anfragen notwendigen Kapazitäten und Kompetenzen – zumindest nicht an den entsprechenden Stellen – verfügt, beziehungsweise diese Kapazitäten mit anderen, vordringlicheren Aufgaben gebunden sind. Eine Weisung des Umweltministeriums kommt nach Aussage von Beteiligten dem von einem synchronen Personalauf- und abbau belasteten Betrieb zu pass. Diese schreibt vor, dass sämtliche Anfragen nachgeordneter Behörden an die Leitungsebene des Betriebs gerichtet und über diese abgewickelt werden müssen. Diese Weisung stellt eine beträchtliche Erschwernis bei der Kontaktaufnahme für die nachgeordneten Behörden dar und trägt zur Irritation der unteren Umweltverwaltung hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung durch den NLWKN bei. Diese führte dazu, dass heute weit weniger formale Anfragen an das NLWKN gerichtet werden, als das NLÖ vor seiner Auflösung zu bearbeiten hatte. Das Bedauern über die Auflösung des NLÖ bei seinen früheren Kunden recht groß.

Weitere Strukturveränderungen und ihre Auswirkungen

Im Zuge der Kommunalisierungsbemühungen wurden 72 bisher von den Bezirksregierungen wahrgenommene Aufgaben mit einem Stellenumfang von 185 Vollzeitstellen auf die Kommunen übertragen (Niedersachsen Innenministerium 2005: 12).³¹ Landesbehörden, Umweltverbände, Nutzer und sogar die Fachebene in den Kommunalverwaltungen selbst sind sich einig, dass die Kommunalisierung bei einer Reihe dieser Aufgaben zu einem Know-how-Defizit im Vollzug führt. (Interview 9.1, 9.5, 9.8, 9.9). Zwar ist die Funktionalität im Tagesgeschäft gewährleistet, jedoch wird schon mittelfristig ein Wissensverlust in der fragmentierten Vollzugsverwaltung als unabwendbar angesehen, da kein Ressourcenpotential zur fachlichen Ausdifferenzierung vorhanden sei. Dieses Defizit wird aus Sicht der Autoren nach den erfolgten Zerschlagungen nur sehr begrenzt und mit erheblichem Organisationsaufwand durch interkommunale Kooperationen aufgefangen werden können. Die unteren Fachverwaltungen verweisen in diesem Zusammenhang auf einen absehbaren, stark erhöhten Aufwand für externe Gutachter (Interview 9.7, 9.8, 9.12, 9.13).

Es musste festgestellt werden, dass die Fachebene in den Kommunen durchgängig nicht wusste, wie viel Personal von Landesseite für die nun von ihnen zu erledigenden Aufgaben aufgewendet worden war. Diese Angaben liegen den Landkreisen jedoch vor, stellen sie doch die Grundlage dar für die an die Kreise bezahlte Aufwandsentschädigung von 78.500 Euro pro übergegangene Personalstelle. In den befragten Verwaltungen hatten auch rund ein Jahr nach in Kraft treten der Reform noch keine Neueinstellungen stattgefunden. In der Regel arbeiteten die Amtsleiter an eigenen Aufstellungen über den von ihnen ermittelten Mehrbedarf durch die kommunale Aufgabenübernahme. Die Befragten hofften, durch den Nachweis von Mehrbedarf eine gewisse Aufstockung des Personals beim Landrat durchsetzen zu können. Obwohl der Umfang der Forderungen augenscheinlich als sehr zurückhalten bezeichnet werden muss (die untere Umwelt-

³¹ Eine detaillierte Auflistung über den Verbleib der in die Reform einbezogenen Aufgaben findet sich in Niedersachsen MI 2004.

behörde in einem mittelgroßen Landkreis beantragte bspw. zur Erfüllung der neuen Aufgaben eine „befristete 50%-Stelle mittlerer Dienst“ (Interview 9.12)), ist angesichts der Haushaltslage der Landkreise die Genehmigung ungewiss. Sollte kein entsprechender Personalaufbau oder der Einkauf von externem Know-how erfolgen, so lässt dies nur den Schluss zu, dass die im Bereich Umweltschutz verbuchten Landesmittel von den Kreisen mehrheitlich zur Stopfung allgemeiner Haushaltslöcher verwendet werden.

Eine weitere ungeklärte Frage ist, wie zukünftig die Zuständigkeit einzelner, Gebietskörperschaften überschreitende Aufgaben koordiniert und bearbeitet werden können. Beispielhaft kann hier die Ausweisung von Rückhaltegebieten für den Hochwasserschutz angeführt werden, die nun Aufgabe der Kreise ist. Da hier Kosten und Nutzen auseinander fallen ist ungewiss, ob diese Problematik durch einfache Kooperationen der Kommunen gelöst werden können, oder ob eine übergeordnete Instanz für die Umsetzung und Finanzierung sorgen muss. Keine Aussage kann über die Fähigkeit der neuen Strukturen zur Bewältigung von Großschadenslagen gemacht werden, welche kreisübergreifende Koordination und Kooperation erfordern.

Die Ansiedelung des Widerspruchsverfahrens auf Ebene der erstentscheidenden Kommunen und Gewerbeaufsichtsämter wird allgemein als verhältnismäßig unproblematisch erachtet. Hier entstand der Eindruck, dass unter den Amts- und Behördenleitern ein Bewusstsein für die Sensibilität dieser Zusammenlegung von Erst- und Widerspruchsentscheidung besteht. Widerspruchsverfahren erfahren eine höhere Aufmerksamkeit, gewöhnlich wird dafür gesorgt, dass die beiden Verfahren von unterschiedlichen Sachbearbeitern betreut werden. Aussagen wie „An Widersprüche setzte ich meinen besten Fachmann“ (Interview 9.5), „Bescheide in Widerspruchsverfahren werden vom Behördenleiter mitgezeichnet“ (Interview 9.8) und „viele Einwendungen kann man aus der Welt schaffen, wenn man mit dem Antragsteller spricht und das Zustandekommen des Ergebnisses erläutert“ (Interview 9.9) belegen, dass auch weiterhin ausreichend Sorgfalt auf Widersprüche verwendet wird und die Möglichkeit einer außergerichtlichen Klärung gegeben ist. Dabei kann die Nähe zu den lokalen Antragstellern durchaus von Vorteil sein. Hierin liegt jedoch – im Zusammenspiel mit dem Fehlen einer verhältnismäßig unabhängigeren Mittelinstanz – auch ein Gefahrenpotential.

Verfahrensänderungen

Neben den strukturellen Veränderungen wurden in Niedersachsen kaum Verfahrensänderungen vorgenommen. Neben der Möglichkeit zur Befristung von Gesetzen und Verordnungen sollen Verwaltungsvorschriften außer in begründeten Ausnahmen automatisch fünf Jahre nach ihrem Erlass außer Kraft treten.

Weiterhin wurde am 7. Dezember 2005 das Modell-Kommunen-Gesetz (ModKG) beschlossen (Niedersachsen Landtag 2005). Danach dürfen fünf ausgewählte Kommunen versuchsweise eine Vielzahl gesetzlicher Regelungen für einen Zeitraum von drei Jahren außer Kraft setzen. Modell-Kommunen sind die Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück sowie die kreisfreie Stadt Oldenburg und die große selbständige Stadt Lüneburg. Von dem ModKG sind rund 30 Gesetze und 300 Einzelvorschriften betroffen³².

³² Das Land will abgestimmt mit der Universität Lüneburg und der Fachhochschule Osnabrück das Modellprojekt im dreijährigen Versuchszeitraum eingehend begleiten und anschließend evaluieren. Bei Bewährung soll das Modell-Kommunen-Gesetzes für ganz Niedersachsen gelten. Wenn sich einzelne Projekte nicht bewähren, will das Land den Modellversuch in diesem Punkt abbrechen.

Auswirkungen auf den Umweltbereich haben darunter insbesondere die Rückführung der Beteiligungsrechte anerkannter Vereine bei UVP-pflichtigen Vorhaben und Änderungen im Genehmigungsverfahren für Bauten im an am Wasser.

4.2 Auswirkungen in den Untersuchungsbereichen

4.2.1 Immissionsschutz

Im Bereich des Immissionsschutzes schlugen sich die Auswirkungen der Strukturreform am schwächsten nieder. Die zehn Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter (GA) blieben mit ihren bisherigen Standorten erhalten, sie sind nun alleiniger Ansprechpartner für die Wirtschaft in Fragen des Immissions- und Arbeitsschutzes sowie der Abfallwirtschaft. Die in diesen Aufgabenbereichen bislang von den Bezirksregierungen wahrgenommenen Aufgaben (inkl. der „komplexen“ Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren) sind in die vier großen Gewerbeaufsichtsämter Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg integriert worden. Der bisher beim NLÖ vorgehaltene wissenschaftlich-technische Sachverstand, insbesondere ein Teil der ehemals dort betriebenen Labore - ist auf die Gewerbeaufsichtsämter in Hannover und Hildesheim übergegangen. Zusätzlich ging auf die Gewerbeaufsicht der Vollzug der *Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (VAwS)* über (Niedersachsen Innenministerium 2004: RN 279). Die Zuständigkeiten im anlagenbezogenen Immissionsschutz ist zwischen den Kommunen und den Gewerbeaufsichtsämtern entsprechend eines Branchenschlüssels (der sog. NACE-Liste³³) aufgeteilt. Somit umfasst das Aufgabenspektrum der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zukünftig Arbeits- und Umweltschutz, technischer Verbraucherschutz und Aufgaben nach dem Arzneimittelgesetz, dem Medizinproduktegesetz und der Verordnung über wassergefährdende Stoffe. Im Zuge der Reform wurden 112 Mitarbeiter aus den BR und 139 aus dem NLÖ in die GA versetzt, die „neue“ Gewerbeaufsicht muss nun 73 kW-Vermerke erbringen. Die Gewerbeaufsicht ist gleichrangig dem niedersächsischen Umweltministerium und dem niedersächsischen Ministerium für Frauen, Familie, Soziales und Gesundheit unterstellt.

³³ Die sog. NACE-Liste bildet die „Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft“ (NACE) ab und kann zur Abgrenzung von Wirtschaftszweigen verwendet werden.

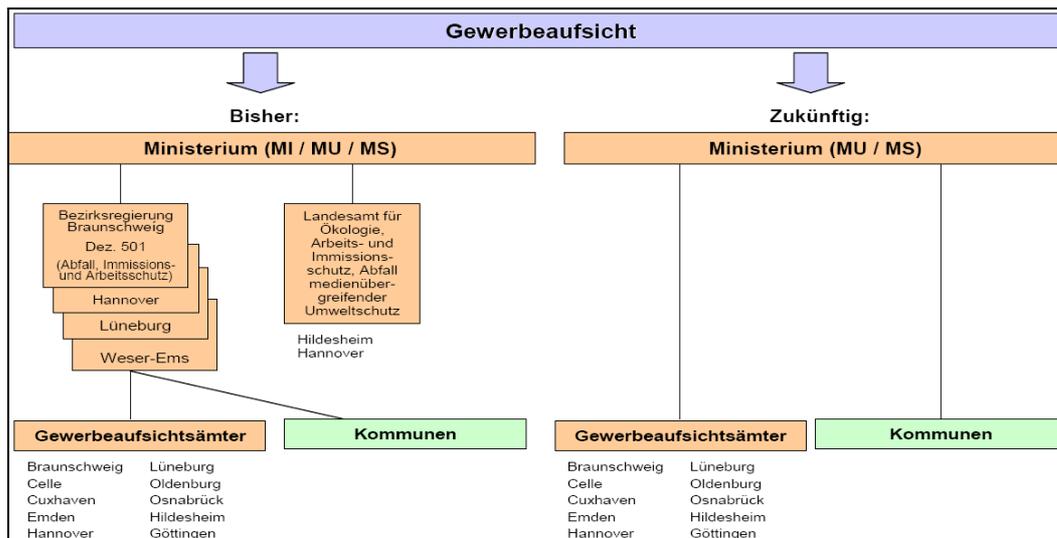


Abbildung 12: Struktur der niedersächsischen Gewerbeaufsichtsverwaltung

Quelle: Niedersachsen Innenministerium 2005: 16

Die Kommunen sind weiterhin für einen abgegrenzten Teil des anlagenbezogenen Immissionsschutzes zuständig. Dazu gehören unter anderem private Einrichtungen, landwirtschaftliche Betriebe und Betriebsstätten (Gewerbebetriebe etc.), Maschinen und Geräte sowie Grundstücke (mit Ausnahme öffentlicher Verkehrswege), auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können. Für die bei der Kommune angesiedelten Verfahren in den Bereichen Immissionsschutz, Abfall- und Wasserwirtschaft werden die Kreisstädte und Landkreise selbst Widerspruchsbehörde. Beim Lufthygienischen Überwachungssystem Niedersachsen (LÜN) wird angestrebt, die flächendeckende Überwachung der Luftqualität künftig von privaten Dienstleistern einzukaufen. (vgl. Niedersachsen Innenministerium 2005: 9).

Bewertung der Aufgabenbewältigung

Dank ihrer Sonderstellung blieben die GA entgegen des ansonsten umgesetzten Schemas von der Zerschlagung und Kommunalisierung verschont. Dies ist vorrangig auf die Intervention der Wirtschaft zurückzuführen, welche eine kommunale Zuständigkeit für Genehmigungen und Überwachung nach dem BImSchG strikt ablehnt. Den Kommunen wird in diesem Zusammenhang das Anliegen der „Zerschlagung der Gewerbeaufsicht“ (Interview 9.2) unterstellt. Ihre Erhaltung – insbesondere die Abwendung der Kommunalisierung – wird sowohl von Seiten der Verwaltung als auch von Seiten der Wirtschaft sehr positiv gesehen. Die im Zuge der Reform erfolgte Konzentration des größten Teils der immissionsschutzrechtlichen Zuständigkeit unter einem Dach wird allgemein begrüßt. Im Vergleich mit dem früheren Verfahren unter Einbeziehung der Bezirksregierungen werden insbesondere die kurzen Wege gelobt. So liefert im Optimalfall die Kommunalverwaltung eine zusammenfassende Stellungnahme an die Gewerbeaufsichtsverwaltung. Diese koordiniert als Genehmigungsbehörde das Verfahren unabhängig von dessen Größe und Komplexität und erlässt in Abwägung der fachlichen Stellungnahmen einen Bescheid. Aufgrund der schleppenden Konjunktur gibt es zu Zeit nur sehr wenige der komplexen, bisher bei den BR angesiedelt Genehmigungsverfahren. Insofern kann über die Bewältigung solcher Aufgaben in den GA-Ämtern – angesichts der im Folgenden berichteten personellen Unterbesetzung – nur spekuliert werden.

Ressourcen

Durch Übernahme von Personal aus den Bezirksregierungen und dem NLÖ wachsen die Gewerbeaufsichtsämter zwar netto um 177 Mitarbeiter, brutto müssen die nun hier gebündelten Aufgaben jedoch mit 74 Stellen weniger bewältigt werden. Dies bedeutet einen Personalabbau von rund 10 Prozent. Aufgrund der Einsparungen in der Vergangenheit droht nun eine „Vergreisung“ der Ämter – insofern ist die Erfüllung der kW-Vermerke technisch kein Problem. Allerdings droht aufgrund der Unterbesetzung ein weiterer Abzug von Personal aus dem Vollzug. Wie in den anderen von massiven Stellenkürzungen betroffenen Verwaltungseinheiten, muss auch hier zur Schließung von Lücken beständig Personal umgesetzt und entsprechend geschult werden. Dies belastet die Motivation der Mitarbeiter (Interview 9.5).

Kontrolldichte

Angesichts der sich verschärfenden personellen Unterbesetzung und des großen politischen Drucks hinsichtlich der Dauer von Genehmigungsverfahren wird von einer Verlagerung der eingesetzten Ressourcen weg von Kontroll- und Planungsaufgaben berichtet. Pro Jahr würden rund 15.000 bis 20.000 Kontrollen durchgeführt. Bei einer Gesamtzahl von ca. 300.000 Betrieben lässt sich errechnen, dass jeder Betrieb theoretisch alle 20 Jahre einmal kontrolliert wird. Da jedoch eine Konzentration der Kontrollen auf gefahrgeneigte Betriebe stattfände, verschiebe sich die Kontrollhäufigkeit entsprechend. Schon jetzt fänden immissionsschutzrechtliche Kontrollen zu 95% anlassbezogen statt. Die Aufrechterhaltung systematischer, eigeninitiiertter Kontrollen ist nach Aussage der Arbeitsebene nicht mehr möglich. Dies wird als zu einer „zunehmenden Demoralisierung“ der Mitarbeiter führend gesehen (Interview 9.2, 9.5).

IVU

Die sog. „integrative Betrachtungsweise“ entsprechend der IVU-Richtlinie (vgl. Epiney 1998; Sandler 1998) wird in Niedersachsen durch die Zusammenfassung der zuvor in den Bezirksregierungen und dem NLÖ angesiedelten Aufgaben und die Konzentration aller Genehmigungsverfahren in den GA als *strukturell* beinahe erreicht betrachtet. Die Schnittstelle zwischen GA und NLWKN - welcher für die Einleitung gewerblicher Abwässer zuständig ist - wird als notwendig erachtet. Entsprechende Kompetenzen seien im GA-Bereich nicht vorhanden.

Generell werden die Anforderungen der IVU-Richtlinie jedoch kritisch gesehen (Interview 9-4). Dabei wird eine integrative Betrachtungsweise mehrheitlich an sich bejaht, die Umsetzung jedoch kritisiert und als „intellektuelles Konstrukt“ bezeichnet. Die IVU sei sie keine „Wunderformel“, sie würde als medienübergreifender Ansatz vermarktet, indem versucht würde, bestehende Vorgaben des Immissionsschutzes um Nuancen auszuweiten. Von anderer Stelle wird der integrative Ansatz als organisatorisch nicht umsetzbar betrachtet. Die vollständige Koordination der verschiedenen Fachbereiche wäre grundsätzlich nicht möglich, da jede Fachrichtung eine eigene politische Rolle hätte und entsprechend als Sprachrohr der von ihm vertretenen Interessen fungieren müsse.

Loyalitätskonflikte und Einfluss fachfremder Faktoren

Obwohl die Gewerbeaufsichtsverwaltung von der Kommunalisierung verschont wurde und die Verlagerung der komplexen Genehmigungsverfahren in die vier großen Gewer-

beaufsichtsämter begrüßt wird, so wird hier doch die Abschaffung der Bezirksregierungen beklagt. Hier geht es nicht um die Aufgabewahrnehmung als solches, Vielmehr wird kritisiert, dass die Gewerbeaufsichtsverwaltung durch den Wegfall der Mittelinstanz eine Schwächung ihrer Position im Behördengefüge hinnehmen musste. Im Vergleich zu den Bezirksregierungen wird den Gewerbeaufsichtsämtern weit weniger Autorität zugewiesen. Entscheidungen der Bezirksregierungen wurden – auch wenn sie letztlich von der Gewerbeaufsichtsverwaltung getroffen worden waren – als Entscheidungen zumindest im Einvernehmen mit dem Ministerium betrachtet und weitestgehend akzeptiert. Nach Auflösung der Mittelinstanz wenden sich unzufriedene Kommunen sehr viel häufiger über persönliche Kontakte an die höchste Ebene des Umweltministeriums. Nach Aussagen von Beteiligten aller Ebenen hat die politische Führung des Ministeriums ein offenes Ohr für die Anliegen der Kommunen und des Mittelstandes. Entsprechend wird aus der Gewerbeaufsicht berichtet, dass es seit dem Wegfall des institutionellen Schutzes durch die Mittelinstanz mit einer gewissen Regelmäßigkeit zu einzelfallbezogenen Interventionen des Ministeriums käme. Als Motive werden hier „Freundschaftsdienste“ und falsch verstandene Wirtschaftsförderung angeführt. Insbesondere Widerspruchsverfahren wären von diesem politischen Korrektiv betroffen.

Verfahrensdauer

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung hat für sich ein Selbstbild als Dienstleister übernommen. Entsprechend wird versucht, den Aufwand für Antragsteller so gering wie möglich zu halten. Hierzu dienen beispielsweise die Bereitstellung von Leitfäden für Genehmigungen nach dem BImSchG und die Möglichkeit zur EDV-basierten Antragstellung. In den letzten zehn Jahren konnte die durchschnittliche Verfahrensdauer bei Genehmigungsverfahren deutlich gesenkt werden. Die im BImSchG festgeschriebenen Fristen werden als sehr unproblematisch gesehen. Hier habe sich durch die Festschreibung im Gesetz nichts geändert, da bereits zuvor entsprechende Zeitvorgaben eingehalten wurden. Die Fristsetzung sei für die BImSch-Behörde sogar hilfreich, da hierin gelegentlich eine moralische Unterstützung bei der Einforderung von zeitgerechten Stellungnahmen anderer Verwaltungen liege (Interview 9.5, 9.13). Eine Überwachung der Verfahrensdauer erfolgt automatisiert über EDV-basierte Projektmanagement-Tools.

Die dem Vorhabenträger eingeräumte Möglichkeit, bei gegebenen Voraussetzungen ein Vorhaben lediglich im Anzeigeverfahren zu melden, wird als sinnvoll erachtet. Sofern die Meldung vollständig und alle Bedingungen erfüllt sind, könne tatsächlich eine Zeitersparnis für den Antragsteller erreicht werden. Bei Komplikationen wäre jedoch häufig eine Verlängerung über die übliche Genehmigungsdauer hinaus die Folge. Die dem Antragsteller eingeräumte Möglichkeit, eine schrittweise Genehmigung zu beantragen („Verfahrensabschichtung“) bringt für die Verwaltung eine gewisse Mehrbelastung mit sich. Diese wird jedoch als verhältnismäßig zu den erzielbaren Vorteilen für die Wirtschaft gesehen.

Administrative Regelbindung vs. Handlungsspielräume

Als besondere Belastungen der Gewerbeaufsichtsverwaltung werden folgende Punkte angeführt:

- Perfektionismus im Zuge von Beteiligungsverfahren: Zur Absicherung gegen Verzögerungstaktiken von Einwendern und möglichen - doch sehr seltenen - (vgl. Kap. 1.2.5) Verbandsklagen sind diese Verfahren sehr ressourcenintensiv.

- „Deregulierungsgerede“ der Politik: Als Verwaltung und Wirtschaft besonders verunsichernd wird die sich in den letzten Jahren immer mehr verstärkende Diskussion über Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und Abschaffung von Genehmigungsvorbehalten betrachtet. Es sei längst erwiesen, dass ein zwar anspruchsvolles, jedoch einheitliches und kompetent durchgeführtes Verfahren kein Investitionshindernis sei (Interview 9.5, 9.19).
- Dokumentations- und Statistikpflichten: Hauptproblem der Verwaltung und der Unternehmer seien vielmehr die ausufernden Statistikpflichten, auch im Kontext der EU-Gesetzgebung. Eine Reduzierung dieser Dokumentationspflichten könne ohne einen Verlust an Sicherheit den Aufwand und die Kosten der Antragsteller und Betreiber senken (Interview 9.16).

Inneradministrative Koordination

Kritisch wird die zwischen Umweltministerium und dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (MS) aufgeteilte fachliche Zuständigkeit für die Gewerbeaufsichtsverwaltung gesehen. So übt das Sozialministerium die Fach-Aufsicht über die Bereich Bauleitplanung und Arbeitsschutz aus, dem Umweltministerium unterstehen die restlichen, immissionsbezogenen Bereiche. Das Grundsatzreferat der Abteilung III im Umweltministerium übernimmt nur eine koordinierende Funktion. Gesprächspartner berichteten, dass die Wahrnehmung dieser zuvor in der Mittelinstanz unter einem Dach erledigten Aufgabe gewisse Probleme mit sich bringt. So wird die institutionelle Aufspaltung als Quelle für regelmäßige Konflikte und für einen stark erhöhten Koordinationsaufwand gesehen. Die notwendigen interministeriellen Absprachen erschweren die Steuerung der Gewerbeaufsichtsverwaltung und erfordern eine Klärung der Federführung bei vielen umweltrelevanten Vorhaben (Interview 9.5).

Zusammenfassung

Der Bereich des Immissionsschutzes ist durch den Erhalt und die teilweise Stärkung der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter institutionell gefestigt aus der Strukturreform hervorgegangen. Diese Tatsache darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch der Immissionsschutz hohen Belastungen durch die Änderung von Machtkonstellationen und Prozessen ausgesetzt ist. Beispielsweise beklagen die Mitarbeiter der Gewerbeaufsichtsämter ausdrücklich den Verlust der politischen Rückendeckung, welche die Bezirksregierungen insbesondere gegenüber unterer Verwaltungsebene und Politik bot. Als weiteres schwerwiegendes Problem ist die Ressourcenausstattung der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden. Der Mangel an Kapazitäten lässt der Gewerbeaufsicht keinen Spielraum zur systematischen Routineüberwachung. Der Rückzug auf anlassbezogene Kontrolle bedeutet jedoch, regelmäßig nur noch Schadensbegrenzung zu betreiben, nicht das Entstehen von Schäden zu verhindern.. Allgemein wird die Geschwindigkeit der Veränderungen des BImSchG kritisch gesehen. Oft wäre ein politischer Charakter der Regelungen erkennbar, handwerkliche Mängel brächten äußerst problematische Anpassungsprozesse mit sich. Dies frustrierte das Personal und erschwerte den Vollzug.

4.2.2 Gewässerschutz/Wasserwirtschaft

Im Bereich der Gewässerverwaltung ist mit der Konzentration beinahe aller wasserbezogenen Zuständigkeiten im NLWKN „zusammengekommen, was zusammengehört“ (Interview 9.18).

Die Kommunen erhalten eine Reihe von neuen Aufgaben, wie z.B. die Bestimmung von Überschwemmungsgebieten und Eindeichungen. Im Bereich der Abwasserentsorgung übernehmen die kommunalen Gebietskörperschaften selbst die zuvor von den BR wahrgenommene Funktion als Aufsichtsbehörde.

Die Planung und Bauüberwachung von Hochwasser- und Küstenschutzanlagen wurden teilweise privatisiert, Gewässer und dazugehörige Anlagen werden soweit wie möglich an Unterhaltungsverbände abgegeben. Bisher im NLWK erbrachte Dienstleistungen – insbesondere im Ingenieurbereich – sollen in zunehmendem Maße zugunsten privater Anbieter zurückgefahren werden.

Die Genehmigungen und Überwachung von Abwasseranlagen gemäß § 154 NWG entfällt ersatzlos, sofern keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist (vgl. Niedersachsen Innenministerium 2005: 9; Brenski 2005: 245). Hierdurch soll die einzige durch die Auflösung der Bezirksregierungen bedingte Personaleinsparung im Bereich des Wasserrechts realisiert werden – es sollen 6,8 Stellen wegfallen (Reffken 2006. 179).

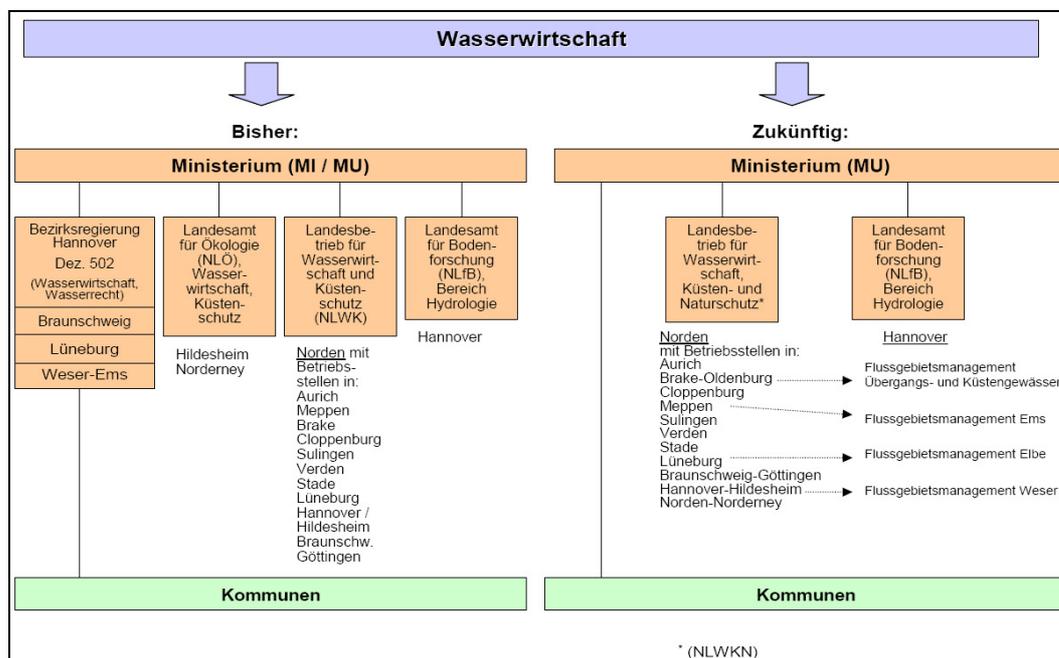


Abbildung 13: Struktur der niedersächsischen Gewässerverwaltung

Quelle Niedersachsen Innenministerium 2005: 17

Bewertung der Aufgabenbewältigung

Qualitätskontrolle

Im Zuge der Verwaltungsreform übernahmen die Kreise die Funktion der Aufsichtsbehörde für die Abwasserbeseitigung der Gemeinden. Die entsprechenden Fachbereiche in den Kreisfreien und Großen selbständigen Städten übernehmen dieselbe Funktion für die eigenen Kläranlagen ihrer Städte. Damit gebieten sie nun jedoch über Investitionsvorgaben für die eigene Infrastruktur. Auch müssen sie nun selbst die Einleitungsqualität der kommunalen Abwässer messen, deren Güte die Höhe der kommunalen Abwasserabgaben an das Land bestimmt. Eine Kontrolle durch eine Fachbehörde des Landes existiert nicht mehr. Insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kommunalfinanzen muss dieses Maß an Selbstkontrolle als bedenkliche institutionelle Schwachstelle erachtet werden. Notwendige Investitionen zur Sicherstellung der Qualität der Abwasserbeseitigung könnten im Standortwettbewerb der Kommunen um günstige Entsorgungskosten verschleppt werden.

Wasserrahmen-Richtlinie

Die Umsetzung der Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL) findet unter der Ägide des NLWKN statt. Formal erfolgt die Bearbeitung nach den Flussgebietseinheiten Weser, Elbe und Ems. Nach Aussage von Interviewpartnern kann aufgrund der Struktur der niedersächsischen Gewässerverwaltung die Vorgabe einer tatsächlichen Bearbeitung nach Flusseinzugsgebieten nicht erfüllt werden. Hier zeichnet sich eine Umsetzung in Einzelmaßnahmen ab. Als Anhörungsforum wurden 32 sog. *Gebietskooperationen* eingerichtet, welche die Nutzergruppen in den WRRL-Prozess einbeziehen sollen. Diese Gremien sind stark vom Landesbetrieb dominiert. Beispielsweise darf nur ein Vertreter aus dem Bereich der Naturschutzverwaltung teilnehmen, dieser wird vom NLWKN gestellt. So werden diese Gebietskooperationen von kommunaler Seite als Alibi-Veranstaltungen zu Produktion von Berichtsmaterial für die EU geschmährt. Aufgrund einer fehlenden Selbstverpflichtung der Landesregierung befürchten die Gebietskörperschaften auch, dass bei der Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der WRRL erhebliche Kosten auf sie zukommen könnten. Bei der Einstufung der niedersächsischen Gewässer nach Maßgabe der WRRL war eine „Niedrigeinstufung die Regel“. Damit sollte nach Aussage von Interviewpartnern die Nutzbarkeit der Gewässer erhalten und der Investitionsaufwand aufgrund der WRRL gering gehalten werden.

Die Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Einleitungen in Gewässer ist umstritten. Die derzeitige Regelung sieht vor, dass Abwassereinleitungen in der Zuständigkeit der Kommunen liegen, es sei denn, es handelt sich um Einleitungen aus gewerblichen und industriellen Betrieben in oberirdische Gewässer oder Grundwasser. In diesem Fall ist der NLWKN zuständig, vorausgesetzt das staatliche Gewerbeaufsichtsamt ist bei dem entsprechenden Betrieb die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsinstanz und es werden bestimmte Grenzwerte überschritten (Niedersachsen Innenministerium 2004: RN 248). Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kommunen einerseits und Gewerbeaufsichtsverwaltung sowie NLWKN andererseits erfolgt nach der sog. NACE-Liste. Der dabei gewählten Abgrenzung wird in gewissen Bereichen die fachliche Logik abgesprochen. Die Kommunen beklagen eine Zerstückelung von Zuständigkeiten, die getroffenen Festlegungen würden mutwillig willkürliche Schnittstellens schaffen. Mitarbeiter des NLWKN bezeichnen die getroffene Regelung hinter vorgehaltener Hand als ebenfalls als unglücklich. Die kommunale Seite führt an, dass sie sowohl für die Abwasserentsorgung als auch mit der Führung des entsprechenden Katasters beauftragt sei. Durch die einzige De-Kommunalisierung des gesamten Reformprojekts, der Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Gewerbeaufsichtsverwaltung und den

NLWKN gehe ein Teil der für das Kataster notwendigen Informationen verloren. Ohne Kenntnisse der Gefahrenlagerung könnten im Abwasser entdeckte Einleitungen nicht mehr den potentiell verantwortlichen Betrieben zugeordnet werden. Dies sei fachlich in keiner Weise sinnvoll.

Die im Gewässerbereich geforderte „vollständige Koordination“ kranke an „atmosphärische Spannungen“ zwischen den einzelnen Fachbereichen. Diese wären jedoch im Ganzen überwindbar. Die medienübergreifende Zusammenarbeit ist seit der letzten Legislaturperiode deutlich schlechter geworden. Dies wird kritisch für die Durchführung der WRRL- und FFH-Verfahren gesehen. Die Wasserwirtschaft wird in einigen Bereichen als ausgesprochen widerwillig betrachtet. Ein starker „Korpsgeist“ verhindert einen Interessensausgleich mit den anderen Umweltbereichen insbesondere mit dem Naturschutz. Nach Aussagen von Mitarbeitern der Gewässerverwaltung auf Kreisebene besteht auf dieser Ebene ein beträchtlicher Koordinationsbedarf mit dem NLWKN. Im Gegensatz zu den anderen Medienbereichen wird hier jedoch von einer guten Beziehung zum Landesbetrieb gesprochen. Dies wird auf die Nutzung des „kleinen Dienstwegs“ und auf den gemeinsamen „Stallgeruch“ der Gewässerverwaltung zurückgeführt (Interview 9.8). Diese Beobachtung muss jedoch insofern relativiert werden, da sie auf institutioneller Basis sondern auf den persönlichen Beziehungen von Akteuren beruht. Sie können deshalb nicht verallgemeinert werden und sind als Tendenzaussage zu betrachten. Im Jahr 2005 brachte der Geschäftsbereich „Wasserwirtschaftliche Zulassungsverfahren“ des NLWKN 14 der 44 Verfahren zur Ausweisung von Überschwemmungsgebieten zum Abschluss, die bei den vier Bezirksregierungen begonnen worden waren. Die Kommunen wiesen 2005 in ihrer neuen Funktion noch keine Überschwemmungsgebiete aus (NLWKN 2005: 15). Es liegen auch noch keine Berichte zu den ebenfalls neu auf die Kommunen übergegangene Aufgabe der Ausweisung von Wasserschutzgebieten vor, so dass noch keine Einschätzung zur Bewältigung der Koordinationsproblematik gegeben werden kann.

Zusammenfassung

Nachdem im Abschnitt *Administrative Strukturen und Verfahren* bereits auf die institutionellen Defizite auf Grund der vollständigen Konzentration von zum Teil auch hoheitlichen Zuständigkeiten in einem Landesbetrieb hingewiesen wurde, soll in diesem Abschnitt die tatsächliche Funktion des Bereichs Gewässerschutz bewertet werden. Es zeigt sich, dass die seit der Reform fast ausschließlich aus NLWKN-Bereichen und kommunalen Aufgabenträgern bestehende Gewässerverwaltung aufgrund eines gemeinsamen Hintergrunds viel besser zu kooperieren scheint, als dies in anderen Bereichen der Fall ist. Als umso problematischer scheint sich jedoch die Zusammenarbeit mit Vertretern anderer Schutzbereichen zu erweisen. Insbesondere die auch durch die WRRL geforderte Verknüpfung mit Umweltbelangen scheint keine Priorität der eher klassisch orientierten Gewässerverwaltung zu sein.

4.2.3 Naturschutz

Die auf den NLWKN übergegangenen Aufgaben des NLÖ wurden in zwei, die vier bestehenden ergänzenden Geschäftsbereiche angesiedelt. Kernaufgaben des Naturschutzes und der Wasserwirtschaft, die bislang bei NLÖ, NLWK und den Bezirksregierungen angesiedelt waren sind jetzt im NLWKN konzentriert. Dazu gehören auch die durch Landesgesetz festgeschriebenen Pflichtaufgaben wie die hoheitliche Umweltüberwachung (Forschungsstelle Küste, internationaler Artenschutz, Vogelschutzwarte etc). Zur

Gewährleistung einer termingerechten Aufgabenerfüllung ist auch die zuvor bei den BR angesiedelte Zuständigkeit für NATURA 2000 – insbesondere die Ausweisung der FFH-Gebietskulisse – bis zum Ende des Jahres 2007 beim Landesbetrieb angesiedelt. Anschließend, nach der Bewältigung der konflikträchtigen Meldungen, soll diese Zuständigkeit kommunalisiert werden. Die ehemaligen NLÖ-Bereiche „Ökologische Planung/Strategie“ wurden stellenmäßig in das Umweltministerium übernommen. Das aufnehmende Referat 17 ist jedoch weder hinsichtlich seiner personellen Kapazitäten noch in Bezug auf seine Unabhängigkeit mit seinen Vorläufern **im NLÖ vergleichbar – es ist gleichzeitig für Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten zuständig.**

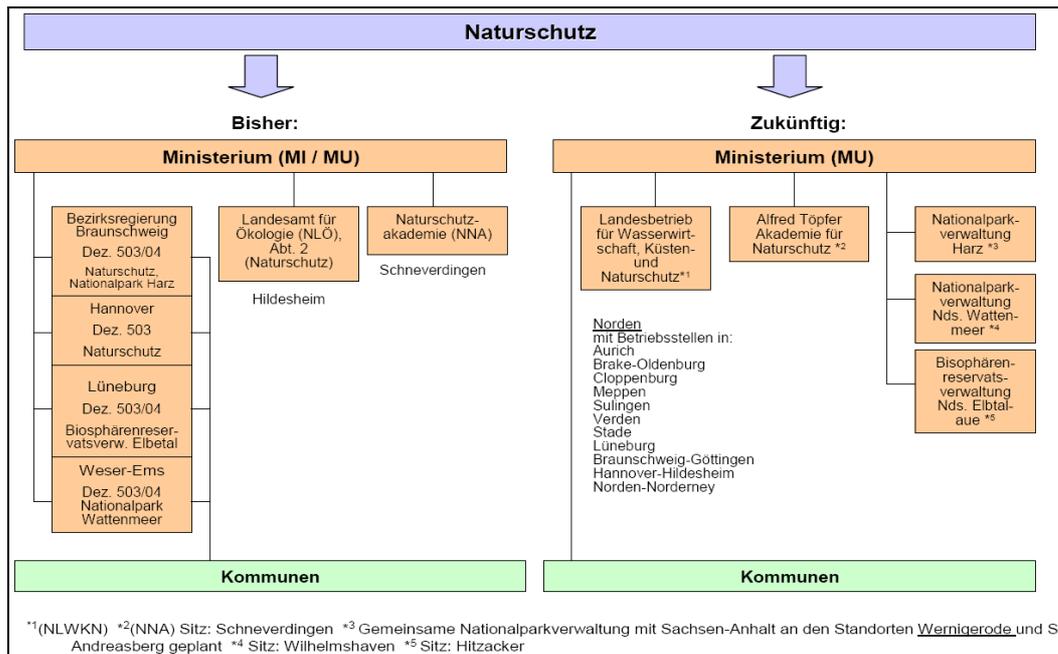


Abbildung 14: Struktur der Naturschutzverwaltung in Niedersachsen

Quelle: Niedersachsen Innenministerium 2005: 17

Die Kommunen erhalten eine Reihe von neuen Aufgaben im Naturschutz, wie z.B. die Verfahren zur Ausweisung von Naturschutzgebieten (NSG) außerhalb von NATURA-2000-Gebieten und zu Befreiungen, Ausnahmen, Zustimmungen zu Maßnahmen in Naturschutzgebieten (§ 53 NNatG und NSG-VO-Regelungen).

Mit in Kraft treten der Reform sind die Landwirtschaftskammern³⁴ für Förderaufgaben (Erschwernisausgleichs, PROLAND etc.) sowie für die sonstigen landwirtschaftlichen Aufgaben der ehemaligen Ämter für Agrarstruktur (ÄfA) und der Bezirksregierungen zuständig. Die bisherige Praxis der dualen Landwirtschaftsverwaltung mit den Landwirtschaftskammern als Antrag annehmende Stelle bei flächen- und tierbezogenen Fördermaßnahmen und der Bewilligung und Vor-Ort-Kontrolle durch die ÄfA, wird aufgehoben (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft 2005: 5).

³⁴ Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen nimmt Aufgaben im Naturschutz wahr, ist jedoch keine Naturschutzbehörde i. S. von § 54 NNatG.

Anträge im Rahmen der Förderrichtlinie *Landschaftsentwicklung* sind seit 2005 über das NLWKN an das Umweltministerium zu richten. Zuständig für die Bearbeitung und die Bewilligung ist nach Umsetzung der Verwaltungsreform allein das Umweltministerium. Die Projektbewilligung erfolgt durch das Umweltministerium nach Abstimmung mit dem NLWKN „unter Berücksichtigung hausinterner Prioritäten“ (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft 2005a: 184).

Zielsetzungen der Naturschutzpolitik

Die Politik der CDU/FDP-Koalition in Niedersachsen veränderte auch die Inhalte und Rahmenbedingungen des Naturschutzes. Unter dem Leitsatz „Umweltschutz mit dem Bürger“ wird von Seiten des Umweltministeriums eine radikale Änderung der Förderpolitik und eine Umkehr des bisher geltenden Primats der Natur insbesondere in Schutzgebieten und eine weitergehende Öffnung für Nutzergruppen betrieben. So soll beispielsweise im Rahmen von FFH- und Wasserrahmenrichtlinie verordneter, besonderer Schutz von Gebieten soll nur noch im Ausnahmefall über hoheitlichen Gebietsschutz erfolgen.

„Die Sicherung der Flächen werden wir mit den mildesten geeigneten Mitteln vornehmen. Das heißt, Vertragsnaturschutz genießt Vorrang. Landschafts- und Naturschutzgebiete werden dort gemacht, wo dies nötig ist. Für Flüsse wird eine ordnungsgemäße Gewässerunterhaltung sichergestellt“ (Niedersachsen Umweltministerium 2006).

Die politische Neuorientierung könnte die berichteten, ohnehin schon beträchtlichen Probleme in der Schutzqualität der niedersächsischen Großschutzgebiete weiter verschärfen. Bereits jetzt würden nach Aussage von Interviewpartnern die international üblichen Standards für Nationalparke vom Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer nicht erreicht. Von Seiten der EU wird derzeit das Vorgehen des Landes geprüft. Der Vorwurf von Umweltschutzverbänden und Naturschutzexperten, die Bezeichnung Nationalpark würde lediglich aus Gründen des Tourismusmarketings geführt, man sei jedoch von Landesseite nicht dazu bereit, die damit verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen, scheint vor diesem Hintergrund eine gewisse Berechtigung zu haben.

So stellt der Wattenrat fest:

„Es wird [...] verschwiegen, dass nach der Gesetzesnovellierung des Nationalparkgesetzes 2001 fast 90 Schutzbereiche auf Drängen der Tourismusindustrie aus dem Nationalpark herausgenommen wurden. Dagegen hatte der Wattenrat bei der EU-Kommission wegen Verletzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie Beschwerde eingelegt. Die Beschwerde wurde angenommen und in ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingearbeitet. International ist dieser Nationalpark wegen der vielen Defizite immer noch nicht nach den Standards der International Union for Conservation of Nature (IUCN) anerkannt. Die angestrebte Anerkennung als UNESCO-Weltnaturerbe wird ausschließlich als Marketing-Instrument der Tourismuswirtschaft von der Landesregierung betrieben, obwohl die UNESCO deutlich mehr Schutzstandards fordert. Dieser Nationalpark, so der Wattenrat, ist eigentlich gar keiner. Er ist nach wie vor überwiegend ein Freizeitpark im Dienste der Tourismusindustrie mit grünem Anstrich“. (Wattenrat: Pressemitteilung 04. Januar 2006 Nr. 01/2006).

„[...]“, dass in Gebieten, die aus dem Schutzstatus Nationalpark herausgenommen wurden, diese umfangreichen Verträglichkeitsprüfungen nicht mehr durchgeführt werden, weil diese Flächen nach der Gesetzesänderung nun gar nicht mehr Bestandteil des Nationalparks sind. Genau dagegen wurde aber die Beschwerde eingelegt. Wenn überhaupt Verträglichkeitsprü-

fungen stattfänden, dann oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit und mit zweifelhaften "passenden" Ergebnissen.“ (Wattenrat Pressemitteilung 31. Januar 2005 Nr. 01/2005).

Beispiele für aus naturschutzfachlicher und -rechtlicher Sicht zweifelhafte Maßnahmen finden sich auch in der vom Heimatbund Niedersachsen herausgegebenen "Roten Mappe 2005" (Niedersachsen Heimatbund 2005: 14ff.).

Besonders bemerkenswert ist in diesem Kontext ein 2004 vom Umweltministerium herausgegebener Erlass, der den NLWKN und die Verwaltungen der Großschutzgebiete verpflichtet, vor Flächenankäufen den zuständigen Kreisverband des Landvolks zu benachrichtigen (Niedersachsen Landvolk 2004). Ein innerhalb einer Frist geäußerter Widerspruch des Landvolks kann das Vorhaben blockieren und an das Umweltministerium zur Entscheidung verweisen. De facto bedeutet dies, dass private Dritte um Erlaubnis gebeten werden müssen, wenn das Land aus Gründen des Allgemeinwohls Flächen für Natur- und Artenschutz zwecke sichern will. Hier werden Fachentscheidungen privatisiert oder zumindest auf eine politische Ebene gehoben.

Ein weiteres Kuriosum der niedersächsischen Umweltverwaltung ist ein Erlass zum „Betreten von Grundstücken im Rahmen behördlicher Untersuchungen gem. § 62 Niedersächsisches Naturschutzgesetz“ des Umweltministeriums vom Juli 2003. Dazu befragten Experten bezeichneten diesen Erlass als bewusste Erschwerung der Arbeit der Umweltbehörden. Die auch als „Betretungserlass“ und „Höflichkeitserlass“ bekannte behördeninterne Anweisung verpflichtet die Landesbediensteten im Umweltressort, das Betreten von Grundstücken vorab schriftlich bei deren Eigentümern anzumelden. Gemäß § 62 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes ist es den Bediensteten und sonstigen Beauftragten der zuständigen Behörde eigentlich freigestellt, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben jederzeit Grundstücke zur Prüfung und Besichtigung zu betreten. Solche Aufgaben fallen regelmäßig im Rahmen naturschutzfachlicher Begutachtung oder Kontrollen von Flächen an. Als Grund für diesen Erlass wird vom Umweltministerium die Erhöhung der Akzeptanz des Naturschutzes angeführt. In der Praxis führt dieser Erlass jedoch zu einem immensen bürokratischen Mehraufwand, der die Arbeit der Fachverwaltung stark erschwert oder gar stellenweise unmöglich macht. Bevor ein Projekt begonnen werden kann, müssen die Landesbehörden nun alle betroffenen Grundeigentümer bei den Katasterämtern oder Gemeindeverwaltungen erfragen. Dies kann bei klein parzellierten Gebieten zur Anforderung von mehreren hundert, bei größeren FFH-Gebieten auch von mehr als tausend Karten und Auszügen aus dem Liegenschaftsbuch führen. Die Landesnaturschutzverwaltung muss jeden einzelnen Grundeigentümer anschreiben und Zeitpunkt, Grund und Rechtsgrundlage des Betretens erläutern. Der Erlass gilt ausschließlich für die Landesnaturschutzverwaltung, nicht jedoch für die Straßenbauverwaltung oder die Katasterämter. Acht anerkannte Naturschutzverbände hatten bereits Ende 2003 vor den Konsequenzen dieses Erlasses gewarnt. Der Niedersächsische Landkreistag hatte seinen Mitgliedern gar von der Übernahme der Regelung für die Mitarbeiter der unteren Naturschutzbehörden abgeraten (vgl. Niedersachsen Heimatbund 2005: 10). Der mit diesem Erlass verbundene, sehr hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand, widerspricht nach Ansicht der Autoren der Deregulierungs- und Sparrhetorik der Landesregierung.

Ein gutes Beispiel für die Notwendigkeit des freien Zugangs für Mitarbeiter der Umweltverwaltung lässt sich aus der „Begründung für die Notwendigkeit einer Sachverhaltsaufklärung“ des Umweltbundesamtes herauslesen (UBA 2005: 2f.). Diese erläutert ein derzeit durchgeführtes Forschungsvorhaben über die „Anwendungen von Pflanzen-

schutzmitteln in der landwirtschaftlichen Praxis“. Dabei sieht sich das Umweltbundesamt genötigt, massive Kritik an der Durchführung unangekündigter Beobachtung von Landwirten beim Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln und die Entnahme von Bodenproben zu rechtfertigen. Hintergrund sind „ausgeprägte negative Effekte auf das Grundwasser und die Gewässerbiotope durch Pflanzenschutzmittelanwendungen, die im Rahmen von behördlichen Kontrollen und in wissenschaftlichen Untersuchungen ermittelt wurden“ (UBA 2005: 8). Eine unrühmliche Sonderrolle nahm hierbei das durch seine Gewässerdichte besonders umweltkritische niedersächsische Obstanbaugebiet „Altes Land“ ein. Statt jedoch die Kräfte auf die Behebung der offensichtlich gewordenen Missstände zu konzentrieren, wurde von einer Gruppe von Ländern auf Bundesebene erheblicher Druck auf das UBA ausgeübt, derartige „Einmischungen“ in Länderangelegenheiten zu unterlassen. Dass ein Bericht der zuständigen Fachbehörden in Niedersachsen über beanstandete Praktiken für das Jahr 2004 – trotz Ersuchen seitens der zuständigen Bundesbehörden (UBA 2005: 9) – bisher nicht vollständig verfügbar gemacht wurde zeigt, dass Bewegungsfreiheit in der Landschaft nicht alles ist, jedoch eine absolute Grundlage für die Arbeit der Naturschutzbehörden darstellt. Der berichtete Vorfall gibt auch Hinweise auf das Verhältnis von Fach- und politischer Ebene in Niedersachsen, welche bei der Diskussion über notwendige und hinreichende Unabhängigkeit von Fachbehörden an Bedeutung gewinnen könnten.

Insgesamt berichten Mitarbeiter der Fachebene, dass die medienübergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit unter der neuen Regierung deutlich schlechter geworden sei (Interview 9.6, 9.10). Insbesondere die Kooperation des Naturschutz- und des Wasserbereichs im Umweltministerium wird als problematisch bezeichnet. Fachspezifische Egoismen würden durch die neue politische Führung gestärkt. Die Wasserwirtschaft sei „ausgesprochen widerwillig“ hinsichtlich des Interessenausgleichs zwischen den Belangen des Küsten- und des Naturschutzes. Dies wirke sich auch negativ auf die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Wasserrahmen- und der FFH-Richtlinie aus. Der unter der Vorgängerregierung als konstruktiv bezeichnete Austausch zwischen den Bereichen Landwirtschaft und Naturschutz habe mit der neuen Regierung eine neue Entwicklung genommen. Beteiligte beschreiben die Situation als „fachliche, atmosphärische und finanzielle Rolle rückwärts“ (Interview 9.1). Eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Umweltschutz und Wirtschaft wird offensichtlich von der Regierung nicht gefördert, sondern im Gegenteil durch die Ressortaufteilung (FDP-Umweltminister, CDU-Wirtschaftsminister) noch behindert.

Personal- und Ressourcenallokation

Von dem Personal des Naturschutzbereichs, welches aus Bezirksregierungen und NLÖ auf das neu gegründete NLWKN übergegangen war, arbeiten noch rund 130 Mitarbeiter, also rund 10 Prozent der Gesamtbelegschaft des Betriebs unmittelbar im Naturschutz. In Anbetracht der Personaleinsparungen, Umbesetzungen und der noch bis 2007 im NLWKN abzuwickelnden Umsetzung der NATURA 2000-Vorgaben werden starke Zweifel an den Fähigkeiten des NLWKN geäußert, seine Aufgaben im Naturschutzbereich zu erfüllen.

Die Personalsituation in den Nationalparks muss ebenfalls als kritisch bezeichnet werden. Als Beispiel wird hier der Nationalpark Wattenmeer angeführt werden. Die ca. 280.000 ha Nationalparkfläche werden von gerade einmal 7 hauptamtlichen Nationalparkwächtern und 15 Zivildienstleistenden „überwacht“. Dem standen 2003 13 Millionen registrierten Übernachtungen an der ostfriesischen Küste entgegen, wobei Gäste-

häuser unter 9 Betten und Tagesgäste nicht erfasst sind (vgl. Wattenrat 2003). Angesichts dieser Personalsituation sei die Verselbständigung der Großschutzgebiete betriebswirtschaftlich sehr kritisch einzuschätzen. Die neuen Behörden mit jeweils nur einer „Handvoll“ Mitarbeiter haben nicht die kritische Größe zur sinnvollen Bewältigung von Querschnittsaufgaben. Die notwendige personelle Aufstockung (beispielsweise eigene juristische Kompetenz) verschlingt Gelder ohne eine Verbesserung des Vollzuges zu bewirken und läuft somit dem Ziel der Kostenreduktion entgegen. Andererseits wird die Verselbständigung der Verwaltungen von den Mitarbeitern selbst positiv und als Bekenntnis zu den Zielen des Naturparkgesetzes gesehen. Hier drückt sich sicher auch die Erleichterung über die von fachlicher Seite gefürchtete Kommunalisierung oder Integration in den NLWKN aus.

Die starken Mittelkürzungen im Bereich der Umweltverbände erschweren die landesweite Arbeit der Verbände, insbesondere im planerisch-konzeptionellen Bereich und bei Verfahrensbeteiligungen. Diese Kürzungen sind Ausdruck der Umorientierung der niedersächsischen Umweltpolitik, welche nun eine stärkere Berücksichtigung und Einbeziehung der Bürger im Sinne von Nutzergruppen in den Umweltschutz fordert. Dies geht mit einer Konzentration der Förderung auf die lokale Ebene einher, überregionale Einrichtungen wie etwa die Landesverbände der Umweltverbände fallen nicht in dieses Raster.

„Sander machte deutlich, dass es bei den geplanten Kürzungen nicht um die Mittel für konkrete Naturschutzverbände, sondern um diejenigen für die Landesverbände gehe. >>Wir trauen den Menschen vor Ort mehr zu als andere. Also macht es Sinn, konkrete Umweltschutzprojekte zu fördern<<“ (Niedersachsen Umweltministerium 2004).

Bereits 2005 wurde die Unterstützung der fünf auf gesetzlicher Basis geförderten Landesverbände um 30 Prozent gekürzt. Zum 1. Januar 2006 wurde die Förderung der Verbandsbüros eingestellt. Gleichzeitig wurden die bisher den Umweltschutzverbänden zufließenden Mitteln der „Bingo-Lotterie“ in ihrer Höhe gedeckelt. Bei den Verbänden im Forst- und Heimatbereich fand keine Kürzung statt. Diese Reallokation von Fördermitteln kann aus Sicht der Autoren als gezielte Schwächung der Umweltverbände interpretiert werden. Durch die Neuausrichtung der Förderpolitik wird die gesetzlich vorgeschriebene Verbandbeteiligung ausgehöhlt. Das den Umweltverbänden zustehende Recht der Verbandsklage im Naturschutzbereich wird hierdurch indirekt geschwächt, da die Kürzungen unmittelbar die Mittel zur Vorhaltung von entsprechender juristischer und fachlicher Kompetenz und zur Übernahme von Prozesskosten betreffen. Dabei wurde die Maßnahme der Verbandsklage von den niedersächsischen Umweltverbänden nur verhältnismäßig selten angewendet. So wurden in den gut 10 Jahren der Existenz des Klagerechts bis 2003 bei ca. 200.000 Genehmigungsverfahren mit dieser Option nur rund 20 Verfahren angestrengt, also lediglich in jedem 10.000sten oder in 0,01% aller Fälle.

Die von Interviewpartnern in der Umweltverwaltung als „Umwelt-Prestigeprojekt“ der CDU/FDP-Regierung bezeichnete Stiftung „Natur erleben“, entspricht der neuen Doktrin der politischen Führung. Sie hat die Zielsetzung Projekte zur Erschließung insbesondere von Schutzgebieten für Touristen und Nutzergruppen in den östlichen Landkreisen Niedersachsens zu fördern.

Kommunalisierung

In der Verlagerung von Aufgaben – insbesondere von Schutzgebietsausweisungen – in die Landkreise, sahen die Interviewpartner in ihrer großen Mehrheit eine Schwächung des Naturschutzes. Diese Sichtweise wird, insbesondere von den Mitarbeitern der Unteren Naturschutzbehörden geteilt. Diese sehen den unter demokratischem Legitimationsdruck stehenden Landrat als das grundsätzliche Hindernis bei der Durchsetzung von wenig populären, dafür aber kostspieligen Maßnahmen. Von kommunaler Seite wurde die Situation der Naturschutzverwaltung folgendermaßen umrissen: Es bestehe ein Konsens innerhalb der Kommunalpolitik, keine weiteren Schutzgebiete auszuweisen. Die Unteren Naturschutzbehörden führten ausschließlich anlassbezogene Kontrollen durch. Systematische Kontrollen wären mit der dünnen Personaldecke nicht möglich. Aufgrund des ständig schwelenden Konfliktes zwischen Naturschutzziele und den Interessen der oft honorigen Vorhabenträgern würden auch nur wenige Bußgeldverfahren eingeleitet. Ein *Monitoring* oder eine Überwachung von Ausgleichsgebieten fände nicht statt, hier sei jedoch ein Kataster im Aufbau, welches die Mehrfachverwendung von Ausgleichsflächen vermeiden solle.

Trotz der Schwierigkeiten in Beziehung mit dem aufgelösten NLÖ wird von allen Seiten der Verlust des „wissenschaftlichen Know-how-Zentrums“ beklagt (Interview 9.4). Insbesondere die Arbeitsebene der Landkreise war mehrheitlich für seinen Erhalt. Jetzt müssen mehr hausinterne Entscheidungen getroffen, mehr Gutachten – hauptsächlich zu Lasten der Antragsteller – beantragt werden. Dies wird von Seite der Landesverwaltung mit der Aussage „Die Verantwortung ist angekommen“ kommentiert. Nach Aussage von Mitarbeitern der Unteren Naturschutzverwaltung „sank die Bearbeitungstiefe bei komplexen Aufgaben“ (Interview 9.5, 9.10). Diese Verschlechterung des Vollzugs wird gerade auch für den Bereich der Unteren Naturschutzverwaltung mit den großen Schwierigkeiten beim Zugang zu den in den NLWKN integrierten Fachleuten aus den aufgelösten NLÖ und BR begründet. Die Arbeitsebene in den Kommunen berichtet lediglich von informalen Kontakten zu persönlich bekannten Mitarbeitern. Vor diesem Hintergrund wird angesichts der umfangreichen Personalrochaden und des altersbedingten Ausscheidens von Mitarbeitern Sorge über den zukünftigen Zugang zu spezialisiertem Wissen geäußert. Als Beispiel für die entstandene Lücke werden die ungenügenden Vorgaben zur Pflege von Naturschutzgebieten angeführt, welche vom NLWKN erstellt werden sollten. Defizite bei diesen – gerade von den Unteren Behörden zur Stärkung ihrer Position gegenüber der politischen Ebene gewünschten – Vorgaben, führen zu einer uneinheitlichen Betreuung über die Gebietskörperschaften hinweg.

Bei der Bewertung der Arbeit der Umweltverbände findet sich auf der kommunalen Fachebene ein zweigeteiltes Bild: Einerseits werden die Umweltverbände als Partner in der Sache gesehen – hier könnten sie häufig Wahrheiten aussprechen, welche die Mitarbeiter der Fachverwaltungen nicht in dieser Form äußern dürften. Hier kommt es auch durchaus zu Absprachen. Andererseits ist die Präsenz von fachkundigen Verbänden eine verfahrenstechnische Belastung aufgrund der verfahrensrechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte.

Die Auswirkungen der Betreuung des Vertragsnaturschutzes durch die Landwirtschaftskammer sind ungewiss. Die geforderte Kontrolle der Landwirte funktioniert offenbar gut, allgemein wird die Zusammenfassung der betreuenden Dienstleistungen in der Hand der Landwirtschaftskammer gelobt. Die Landwirtschaftskammer sehen sich aufgrund ihres Selbstbildnis jedoch als Interessensvertretung und Dienstleistungseinrichtung der Landwirtschaft. Ihr vorrangiges Ziel ist eine Verbesserung der Einkommenssituation ihrer Klientel, nicht die Verbesserung der Situation des Naturschutzes. Aus die-

sem Grund wurde von Verbänden und Mitarbeitern der Fachverwaltung die Besorgnis geäußert, dass die Auswahl von Flächen in den Vertragsnaturschutz vorrangig nach den Interessen der Flächeninhaber, nicht nach den Erfordernissen des Naturschutzes erfolgen könnte. Es wird befürchtet, dass dies zu einer Fehlallokation der Fördermittel führt, da Beratung und Empfehlung der Landwirtschaftskammer sich an den finanziellen Interessen der Grundbesitzer orientieren könnte. Das heißt, dass der eigentlich mit der Förderung des Naturschutzes beauftragte institutionelle Akteur die Abwägung zwischen der Intensivierung und der Extensivierung der Flächennutzung vornähme. So könnte das Budget zum Beispiel für unrentable, ohnehin nicht bewirtschaftete Flächen in den Flächenpool des Vertragsnaturschutzes ausgegeben werden, so dass die Aufnahme von einem Mehrwert für den Naturschutz darstellenden Gebieten dann nicht mehr erfolgen könnte.

Die in den 90er Jahren aufgestellten Landschaftsrahmenpläne werden von der kommunalen Ebene als sehr sinnvoll gelobt. Mit diesem Instrument könnten Potentiale aufgedeckt und Leitlinien für die zukünftige Arbeit abgesteckt werden. Die Fachebene hofft, dass nach der Abarbeitung der mit NATURA 2000 verbundenen Arbeitswellen eine Aktualisierung der Landschaftsrahmenpläne möglich sei. Aufgrund der damit verbundenen Kosten und den ideologischen Vorbehalten in etlichen Kreistagen sei jedoch ungewiss, ob diese aufgrund des Alters der Pläne notwendige Überarbeitung zustande kommen werde. Ohnehin stände die Landschaftsrahmenplanung in einem ständigen Konflikt mit der Bauleitplanung der Gemeinden. Hier kämen durchaus Verstöße vor – aber die Unteren Naturschutzbehörden würden nicht über die politische und technische Unabhängigkeit verfügen, um gegen die eigenen Gemeinden Beschwerde zu führen oder gar zu klagen.

Die im Rahmen von NATURA 2000 vorgeschriebenen FFH-Verträglichkeitsprüfungen³⁵ fänden ausschließlich über vom Antragsteller beizubringende, externe Gutachten statt. Die im Rahmen des Zulassungsverfahrens durchgeführte Abwägung des Eingriffs mit dem damit geförderten öffentlichen Interesse geht nach der Aussage von Mitarbeitern regelmäßig zu Ungunsten der Umweltinteressen aus. Einem Interviewpartner aus einer Fachverwaltung war „kein Fall bekannt, in dem die FFH-Verträglichkeitsprüfung zum Versagen der Genehmigung geführt hätte“ (Interview 9.10).

Zusammenfassung

Als Konsequenz der Neuausrichtung der Umweltpolitik wird von einer verschlechterten Situation des Umweltschutzes in Niedersachsen berichtet. Einerseits bringen die Zielsetzungen der CDU/FDP-Koalition einen Entzug von Ressourcen mit sich, andererseits lassen sich an Systematik grenzende, politische Erschwernisse im täglichen Vollzug beobachten. Die Stellung und Berechenbarkeit des Naturschutzes hat sich mit der Verlagerung von flächenbezogenen Aufgaben auf die Kommunen nach einhelliger Meinung aller Befragten verschlechtert. Das weitgehende Fehlen einer beratenden und überwachenden Fachinstanz macht sich bereits heute in der geschwächten Position der Mitarbeiter der Unteren Naturschutzverwaltung bemerkbar.

³⁵ Vgl. zur Vollzugsproblematik Wirths 2003.

4.3 Bewertung

Zur Ergänzung der Erkenntnisse aus den Interviews wurden die Aussagen von 18 Mitarbeitern der niedersächsischen Umweltverwaltung zu den Auswirkungen der reformbedingten Veränderungen im Umweltbereich ausgewertet. Auf die Frage, welche Auswirkungen die Reform auf die Leistungsfähigkeit ihrer Umweltverwaltung hatte, antworteten gut 66 % der Befragten, dass durch die Reform die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung eher oder gar stark geschwächt worden sei. Entgegen dieser Aussage gaben gut 27 % der Mitarbeiter an, die Leistungsfähigkeit sei eher gestiegen. Auf die Frage, welche Konsequenzen die Neustrukturierung auf den Koordinationsaufwand ihrer Arbeit in der Umweltverwaltung habe, gaben 38,9 % der Verwaltungsmitarbeiter an, dass der Koordinationsaufwand in der Umweltverwaltung stark oder zumindest tendenziell gestiegen sei. 22 % sahen hingegen keine Veränderung, ein weiteres Drittel berichtete gar von einer Senkung des Koordinationsaufwands. Hinsichtlich der Auswirkungen auf das von der Umweltschutzverwaltung sichergestellte Schutzniveau gab ein Drittel der Befragten an, dieses habe sich stark oder tendenziell verschlechtert. Gut 16 % sahen hingegen eine Verbesserung des Schutzes durch die Reform, während der mit 44,4 % größte Teil keine Veränderung ausmachen konnte.

Auswirkungen der Reformstrategie und des Personalabbaus

Eine Reihe der beobachteten negativen Auswirkungen der Reform lassen sich auf die Vorgehensweise bei Reformumsetzung und Personalabbau zurückführen:

So wurden durch die nachgeordnete, „unechte“ Aufgabenkritik zwar die angestrebten Stellenreduzierungen durchgesetzt, die Anlastung dieser Sparbemühungen zu den einzelnen Referaten und Aufgabenfeldern spiegelt jedoch eher Proporzüberlegungen und Machtverhältnisse im Ressort denn funktional begründbaren Aufgabenabbau wider. So endete die Diskussion um Einsparungen in den Projektgruppen auch unmittelbar an dem Punkt, an dem die quantitativen Vorgaben der Regierung erfüllt waren. Die Einsparvorgaben der Regierung beziehen sich dabei nur auf „Personalstellen“. Qualifikation bzw. Dienstebene spielt hier keine Rolle. Dementsprechend ist mittelfristig mit einer Verschiebung des Verhältnisses der Dienstebenen zugunsten des gehobenen und höheren Dienstes zu rechnen. Folglich kann für die Zukunft keine analoge Entwicklung von Personalstellen und Personalkosten erwartet werden.

Auch die Instrumente zur Erreichung der Einsparungen sind nach Meinung der Autoren kritisch zu betrachten. Insbesondere die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nach § 109 Abs. 2 NBG verursacht hohe Kosten in Bezug auf verfügbare Kompetenzen und Kapazitäten der Umweltverwaltung, ohne angemessene finanzielle Einsparungen zu zeitigen. Nach Zahlen des Innenministeriums schieden durch dieses Instrument aus der gesamten Landesverwaltung bis Ende 2005 597 Mitarbeiter aus (Niedersachsen Innenministerium 2006a). Die Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 03.05.2006 spricht dahingegen zum Stand vom 01. Januar 2006 von 746,5 Stellen (Niedersachsen Innenministerium 2006c: 10). Die Differenz erklärt sich vermutlich größtenteils durch die Nichtberücksichtigung von sog. „Tauschversetzungen“ in der älteren Statistik. Hierbei wurden ausscheidewillige Beamte in aufgelöste Dienststellen versetzt, um die Sonderregelung zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in größerem Umfang nutzen zu können. Die kritische Einschätzung speist sich aus der Beobachtung, dass hier nach Aussage von Verwaltungsmitarbeitern oft Leistungsträger in den Ruhestand „gelockt“ wurden, die unter den alten

Strukturen und Arbeitsbedingungen noch Jahre in den Verwaltungseinheiten tätig gewesen wären. Gleichzeitig konnte aufgrund der bevorzugten finanziellen Konditionen des Ausscheidens nur eine sehr begrenzte Entlastung des Landeshaushalts realisiert werden. So brachten die erwähnten 597 gestrichenen Stellen im Jahr 2005 eine Einsparung von 288.000 Euro (Niedersachsen Innenministerium 2006a), die später genannte Zahl von 746,5 Stellen soll vermutlich aufgrund sehr geringer Aufwendungen für Trennungsgelder und ähnlichem immerhin 8,455 Mio. Euro Einsparungen erbracht haben. Die Einsparungen werden in den kommenden Jahren durch das Wegfallen von Mehrkosten des „goldenen Handschlags“ wie beispielsweise der dreimonatigen Weiterbezahlung der vollen laufenden Bezüge nach Eintritt in den Ruhestand und die folgende Zahlung von Versorgungsbezügen aus der Endstufe ihrer letzten Besoldungsgruppe gem. § 14 Abs. 6 BeamtVG für bis zu drei Jahre noch etwas wachsen. Im Vergleich zu der verlorenen Arbeitskraft müssen die Einsparungen jedoch als gering bewertet werden, da das Land auch nach diesen Sonderleistungen je nach persönlicher Dienstzeit bis zu 73,78% der Bezüge als Pensionen aufwenden muss. Da für die nach § 109 Abs. 2 NBG in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten wesentlich länger Versorgungsleistungen aufgebracht werden müssen – 200 dieser Beamten waren unter 55 Jahre alt – muss mit beträchtlichen Mehrkosten für die Pensionskasse gerechnet werden. Die SPD-Fraktion beziffert diese Mehrkosten auf gegenwärtig 24 Mio. Euro pro Jahr (Niedersachsen Landtag 2006: 10473)

Auch die Effizienz des Verwaltungsapparates als solches wurde durch die Vorgehensweise auf Jahre hinaus geschwächt. In Bereichen mit vielen kW-Vermerken – insbesondere dem NLWKN – wurden und werden gut funktionierende Teams geschwächt oder zerschlagen. So finden Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nach § 109 NBG und die nach einem sozialplanähnlichen System erfolgende Meldung von einzusparenden Mitarbeitern in die Jobbörse unabhängig von den tatsächlich abgebauten Aufgaben und auch in Bereichen mit erhöhtem Arbeitsaufwand statt. Für die kommenden Jahre des Personalabbaus müssen dementsprechend beständig Versetzungen und entsprechende Einarbeitungen vorgenommen werden. Da zum allergrößten Teil junge Mitarbeiter sowie ältere Leistungsträger den Betrieb verlassen werden, ist nach Aussage von Mitarbeitern für den NLWKN mit einer insgesamt deutlich verschlechterten Personalstruktur zu rechnen (vgl. Niedersachsen NLWKN 2005: 34; Interview 9.18). Da die Kürzung der Mittel für fällige kW-Vermerke durch das Land unabhängig vom tatsächlichen Aufgabenübergang oder vom Abbau des Personals stattfindet, muss insbesondere für die kommenden Jahre, wenn sich die Möglichkeiten des Personalabbaus insbesondere durch Frühverrentung drastisch verringern, mit Budgetproblemen gerechnet werden.

Obwohl ein Teil der Aufgaben der aufgelösten Behörden auf die kommunale Ebene verlagert wurde, verblieb das zuvor mit diesen Aufgaben befasste Personal beim Land. Eine Koppelung entsprechend des baden-württembergischen Ansatzes „Personal folgt Aufgabe“ fand nicht statt. Entsprechend einer Aufwandsberechnung erhalten die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich € 78.500 pro Personalstelle, deren Aufgaben sie vom Land übernommen haben. An diese Zahlungen ist keine Verpflichtung zur Einstellung entsprechender Kräfte gebunden, die Mittel fließen den Kreisen nicht zweckgebunden zu. Nach übereinstimmender Aussage aller Verwaltungsebenen wurden nur „eine Hand voll“ Mitarbeiter über die Jobbörse an Kommunen vermittelt. Entsprechend bezahlt das Land teilweise doppelt: Zum einen für das Personals, für das nach Verlagerung von Aufgaben keine oder keine adäquate Verwendung in der Landesverwaltung mehr besteht, oder für entsprechende Pensionen bei einem vorgezogenen Aus-

scheiden aus dem Dienst. Zum anderen jedoch auch die Zuweisungen an die Kommunen für die Aufgabenübernahme. Da die Zuweisungen des Landes im allgemeinen Haushalt der Kommunen aufgehen, wird die Untere Umweltverwaltung nach Aussage von ehemaligen Mitarbeitern aufgelöster Fachverwaltungen durch eine inadäquate Ressourcenausstattung in vielen Fällen lediglich die Übernahme der formalen Zuständigkeit, nicht jedoch eine gleichwertige Leistungserbringung bieten können. Daher sei bei diesem Finanzierungsmodell auch nicht ausgeschlossen, dass trotz entsprechender Zahlungen des Landes in größerem Umfang Leistungen von Dritten eingekauft und die dabei anfallenden Kosten auf die Antragsteller abgewälzt werden müssen.

Zusammenfassend kann insbesondere die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nach § 109 Abs. 2 NBG aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten als Symbolpolitik zur Erreichung eines hohen Personalabbaus betrachtet werden. Die Zuweisung von Landesmitteln an die Kommunen im Sinne des Konexitätsprinzips erscheint den Autoren aufgrund ihrer – zumindest teilweise absehbaren – freien Verfügbarkeit, wie eine versteckte Zuwendung an die Kommunen zu Lasten des unpopulären Umweltetats.

Funktionalität der neuen Strukturen

Die Einschätzungen der Autoren zur Funktionalität der neuen Strukturen der niedersächsischen Umweltverwaltung können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Es zeigt sich deutlich, dass die mit der Verwaltungsreform geschaffenen Strukturen der Umweltverwaltung die Umsetzung einer erfolgreichen Umweltpolitik schwächen. Die Lücke zwischen dem verfassungsmäßig vorgegebenen Ziel einer vorsorgeorientierten Umweltpolitik und den realen Verhältnissen in Niedersachsen wird sich aufgrund der beschriebenen Defizite in Vollzug und Planung vermutlich schon mittelfristig vergrößern. Die Leitung des Umweltministeriums verfügt nach Aussagen mehrerer Interviewpartner über keine umweltpolitische Konzeption. Dies wird als das bewusste Nicht-Vorgabe von Zielvorgaben oder Leitlinien gesehen. Diese mangelnde Führung ist für alle Bereiche und Einrichtung der Umweltverwaltung problematisch, da den Prioritäten anderer Ressorts und Politikbereiche keine eigenen Zielsetzungen entgegengehalten werden können. Mit der neuen Regierung und den neuen Strukturen ist auch eine verstärkte Re-Sektoralisierung – insbesondere eine gewisse Stärkung der Wasserwirtschaft und der Wiederaufbau des “Feindbildes“ Wirtschaft-Umwelt zu beobachten.

Aus der Entstehungsgeschichte der Reform lassen sich für die beiden einschneidendsten Veränderungen – die Auflösung der Bezirksregierungen und des NLO – zwei unterschiedliche Ursachen erkennen.

In Bezug auf die Reform der allgemeinen Verwaltung war der Umweltbereich im selben Ausmaß betroffen wie alle anderen Ressorts, welche in den Bezirksregierungen gebündelt waren. Hier kann sogar noch von einer Abschwächung der Reformauswirkungen gesprochen werden, da entgegen der allgemeinen Kommunalisierungsbestrebungen die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter als eigenständige untere Sonderbehörden beibehalten und sogar gestärkt wurden. In dieser Beziehung kann also nicht von einer gezielten Reform zur Schwächung der Umweltverwaltung als Ganzes gesprochen werden. Der Veränderungswille richtete sich eher gegen die Kernverwaltung, insbesondere die Bezirksregierungen im Allgemeinen. Funktional wird die Auflösung der Bezirksregierungen von allen Ebenen bedauert. Neben fachlichem Rückhalt wird insbesondere die von den Bezirksregierungen wahrgenommene Funktion der Abschirmung der Kommunen

als auch der Sonderbehörden nach oben – vor ministerieller Einflussnahme – vermisst. Gleichzeitig fiel auch die Funktion der Reduzierung politischer Einflussnahme in das Ministerium von unten – von Seiten der Kommunen – weg. Die Bezirksregierung verliehen den Entscheidungen von Sonderbehörden Autorität gegenüber Dritten, insbesondere den Kommunen. Nun steht Kommunen – oft über persönlichen Kontakt – der Zugang zum Ministerium oder gar dem Minister offen. Hier trifft die Aussage des niedersächsischen Innenminister, tatsächlich zu: „[d]as Verhältnis des Landes zu den Kommunen wird in diesem Zusammenhang völlig neu justiert“ (Niedersachsen Innenministerium 2006). Der aus dieser Nähe erwachsende Druck auf die staatliche Fachverwaltung ist angesichts der Verteilung des fachlichen Know-hows zwischen der Politik und der Fachverteilung bedenklich. Im Bereich der Gewerbeaufsicht ist dieses Vorgehen aufgrund der möglichen unmittelbaren Rückwirkung auf den Menschen besonders problematisch.

Im Gegensatz dazu ist die Entscheidung einer Auflösung des NLÖ ressortintern gefallen und als Schlag gegen die als “abgehoben“ und “extrem hinderlich“ bei der “wirtschaftlichen Entfaltung“ gesehene Fachverwaltung zu interpretieren. „Das NLÖ stand sich selbst im Weg“ (Interview 9.5), da es weder unter den Nutzergruppen noch in der breiten Öffentlichkeit Verbündete fand, die sich für seinen Erhalt aussprachen. Dabei ist sich jedoch die große Mehrheit der Befragten einig, dass das NLÖ viele Funktionen wahrnahm, die für eine funktionierende Umweltverwaltung sehr wichtig sind und welche in der neuen Struktur nicht adäquat erfüllt werden können. Diese Aufgaben des NLÖ – unabhängige Forschung, Konzeptentwicklung und Beratung der Landesbehörden – werden von keiner Stelle mehr wahrgenommen. Der hier vorhandene Spezialistenpool wurde aufgeteilt und findet sich häufig in anderen Aufgabenfeldern wieder oder ist für die Arbeitsebene der Kommunen nicht mehr zugänglich. Eine wissenschaftliche Begleitung der Umweltpolitik findet nicht mehr statt. Wie in den aktuellen Strukturen ohne eine Fachberatung ein landesweit einheitlicher Vollzug anspruchsvoller Verfahren gewährleistet wird, bleibt fraglich.

Wie sich die Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene angesichts der sehr unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften entwickeln wird, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Die Unterschiedlichkeit in Charakteristiken und Leistungsfähigkeit der 37 niedersächsischen Landkreise, der Region Hannover, sowie der analoge Aufgaben ausführenden acht kreisfreien und der sieben großen selbstständigen Städte, lassen jedoch auf ein sehr heterogenes Bild in der Erledigung schließen. Ausgehend von den Erkenntnissen in den befragten Gebietskörperschaften zeigt sich, dass Niedersachsen als Flächenland zumindest mit den derzeitigen kommunalen Strukturen nur unter Inkaufnahme funktionaler Defizite auf Bezirksregierungen und eine obere Landesbehörde als Fachinstanz verzichten kann.

Eine Ausnahme in dieser Beziehung bildet die Region Hannover. Aufgrund der rechtlichen Sonderstellung der Region war die Umweltverwaltung von den Veränderungen im Zuge der Reform nur geringfügig betroffen. Größe und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft sowie die politischen Konstellation, die administrativen Struktur und die rund 150 Mitarbeiter in der Umweltverwaltung ermöglichen die problemlose Übernahme von Aufgaben, die in den meisten Flächenländern der Mittelinstanz vorbehalten sind. Der Fall des zahlungsunfähigen Landkreis Lüchow-Dannenberg kann hier als Gegenbeispiel dienen. Insbesondere die kleinen Gebietskörperschaften könnten Probleme bei der Bereitstellung der notwendigen Fachkompetenz zur Aufga-

benwahrnehmung bekommen, sie sind schlicht zu klein zur Vorhaltung des zur kompetenten Aufgabenwahrnehmung notwendigen spezialisierten Know-hows. Wie oben beschrieben musste beobachtet werden, dass auf kommunaler Seite aus finanziellen und/oder ideologischen Gründen nur sehr zögerlich und in begrenztem Umfang Einstellungen zur Bewältigung der neuen Aufgaben statt finden. Es ist zu befürchten, dass auch nach Tötigung von Neueinstellungen lediglich ein Bruchteil der ursprünglich in den Sonderbehörden vorgehaltenen Expertise und des Personals vorhanden sein wird. Es bleibt zweifelhaft, ob die angestrebte interkommunale Zusammenarbeit diese Lücke schließen kann.

Darüber hinaus rücken mit der Reform eine Reihe sensibler Aufgaben in den Einzugsbereich lokaler Politik. Hier gibt es auf breiter Front Ankündigungen, den Naturschutz „bürgernäher“ und „weniger dogmatisch“ zu gestalten. Die oben dargestellten Politisierungstendenzen können angesichts ihrer Häufung und ihrer institutionell bedingten Unausweichlichkeit schwerlich als zufällig gelten. Die Schwächung der Fachverwaltung und die Politisierung (oder auch „Demokratisierung“) von Entscheidungen – auch und insbesondere in subsidiärer Form auf Ebene der Kreise – war offensichtlich eines der Hauptanliegen der Regierung Wulff bei der Gestaltung der Reform. Auf der analytischen Dimension der Unabhängigkeit von Verwaltungshandeln muss die neue Umweltverwaltung des Landes Niedersachsen deshalb als sehr stark politisiert eingestuft werden. Durch die Abschaffung der Mittelinstanz und der Umwelt-Fachbehörde gingen jene Verwaltungseinheiten verloren, welche sich durch eine größere strukturelle und materielle Unabhängigkeit auszeichneten und als wenig politisch beeinflusst gelten konnten. Wie erwähnt nahmen die Bezirksregierungen bisher eine wichtige Mittlerfunktion ein, welche das Ministerium von Anfragen und Versuchen der politischen Einflussnahme aus den Kreisen schützte. Wo dies nicht gelang, schirmten die Bezirksregierungen die Fachverwaltungen auf kommunaler Ebene vor den aus diesen persönlichen Kontakten motivierten ministeriellen Weisungen ab. Wie notwendig und effektiv diese Funktion der Mittelinstanz war, wird durch die Klage einer starken Zunahme der direkten ministeriellen Einflussnahme von Seiten der unteren Verwaltungsebene und der Gewerbeaufsichtsverwaltung deutlich. Es habe sich gezeigt, dass die „Weisungen der Fachministerien an Kommunen eher politischer Natur und generell anderen Inhalts als jene an die Bezirksregierungen sind“ (Interview 9.3).

In den Kommunen wird sehr offen über die starke Politisierung gesprochen. Aufgrund ihrer persönlichen Arbeitserfahrung in Bezirksregierungen schätzten Mitarbeiter der Kreise das Ausmaß an politischer Einflussnahme auf der lokalen Ebene als ein vielfaches höher ein. Aus den Interviews kann gefolgert werden, dass die vom NLÖ eingenommene Position eines „Obergutachters“ insbesondere bei Planungs- und Genehmigungsangelegenheiten eine wissenschaftlich fundierte, fachliche Perspektive in die Entscheidungsfindung einbrachte. Dies stellte eine Stärkung der Fachposition in den – insbesondere auf kommunaler Ebene und bei Großvorhaben – oft durch eine starke Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Akteuren geprägten Entscheidungsfindungsprozessen dar. Durch die darüber hinaus beobachtbare Schwächung der nun direkt im Umweltministerium angelagerten Fachaufsicht über die Kommunen ist mit einer erhöhten Politisierung sowohl der bisherigen als auch der neu auf die Kommunen übertragenen Aufgaben zu rechnen. Von den verbleibenden Landesbehörden des Umweltressorts wird von Seiten des Ministeriums erwartet, dass sie „vorausschauend die politischen Ziele umsetzen“ (Interview 9.10). Zur Absicherung dieser Erwartung werden diese politischen Ziele seit dem Regierungswechsel in erhöhtem Maß und bis in Detailfragen in Erlassen fixiert.

Zuletzt konnte unter den über 20 Interviewpartnern aus der Umweltverwaltung niemand gefunden werden, der in dem Jahr seit Inkrafttreten der Reform Kontakt mit den neuen Regierungsvertretungen hatte oder gar Arbeitserfahrung mit ihnen sammeln konnte. Es drängt sich der Verdacht auf, dass die Einrichtung dieser Instanz nur eine von den Kommunen und der Öffentlichkeit wahrgenommene Lücke gefüllt werden sollte. Trotz des offensichtlich gewordenen Bedarfs einer unabhängigen Aufsichts-, Koordinations- und Bündelungsbehörde scheinen die Regierungsvertretungen zumindest im Umweltbereich keine Funktion zu erfüllen.

Zusammenfassend muss die Befürchtung formuliert werden, dass die neuen Strukturen der niedersächsischen Umweltverwaltung:

- mittelfristig nicht zu den erhofften Einspareffekten führen. Kostensenkungen sind durch unverhältnismäßige Leistungseinbußen erkaufte. Die Verlagerung auf Private – insb. in der Gutachtenstellung erhöht Aufwand und Unsicherheit für Antragsteller, kurzfristige Einsparungen verschleiern dabei die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten
- staatliche Steuerungsfähigkeit verringern und das Risiko eines landesweit uneinheitlichen, von lokalen politischen Erwägungen bestimmten Vollzugs erhöhen
- Planungsaufgaben, notwendige Spezialisierung und wissenschaftliche Begleitung erschweren und die gesetzlich vorgeschriebene vorsorgeorientierte Umweltpolitik mittelfristig schwächt.

Insgesamt besteht die Gefahr, dass die Veränderungsmaßnahmen im Bereich des Umweltschutzes dazu führen, dass der Ansatz eines integrierten Umweltschutzes aufgegeben und Planung wie auch Vollzug auf sektorale Fachverwaltungen verteilt werden. Mittelfristig ist davon auszugehen, dass sich das Fehlen einer wissenschaftlich orientierten Fachbehörde in der Qualität und Einheitlichkeit des Vollzuges bemerkbar machen wird. Mangels fundierter Beobachtung, Problemerkennung und Bewertung ist auch eine Verschlechterung der Prognose- und damit auch der politischen Strategiefähigkeit nicht unrealistisch.

5 Nordrhein-Westfalen

Wie auch in Sachsen fand in Nordrhein-Westfalen in der näheren Vergangenheit keine tief greifende Veränderung der Verwaltungsstrukturen im Umweltbereich statt. Die NRW-Umweltverwaltung wird deshalb als Vergleichsfall für eine verhältnismäßig statische, jedoch gut ausgebaute Struktur herangezogen. Aufgrund der zum Zeitpunkt der Untersuchung bereits auf politischer Ebene angekündigten Reform der Umweltverwaltung kann Nordrhein-Westfalen zudem als Beispiel für ein komplexes Reformvorhaben der zweiten Generation dienen. Die hier entwickelten Reformmodelle spiegeln neben den Zielsetzungen der verschiedenen Akteursgruppen aus NRW auch die politischen als auch die fachlichen Erfahrungen aus den Reformen anderer Bundesländer wider.

In Nordrhein-Westfalen herrschen im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr spezifische strukturelle Rahmenbedingungen für den Umweltschutz. Zum einen ist NRW mit knapp 18 Mio. Einwohnern das bevölkerungsreichste Land der Bundesrepublik. Zum anderen zeichnet es sich durch eine große regionale Heterogenität aus. Vorrangig landwirtschaftlich geprägten Gebieten steht der größte Ballungsraum Deutschlands, das Ruhrgebiet, gegenüber. Neben den aktiven Standorten der Montan- und Chemieindustrie bedürfen insbesondere die Hinterlassenschaften der Schwerindustrie eines einmaligen Maßes an Betreuung. Durch den Strukturwandel der letzten Jahrzehnte wurde die unternehmerische Kulisse des Landes völlig verändert.

Die Schuldenstandsquote des Landes inklusive der Gemeinden betrug im Jahr 2002 24,3 Prozent des BIP. 188 Kommunen befinden sich derzeit in der Haushaltssicherung. 102 Städte und Gemeinden können kein genehmigungsfähiges Haushaltskonzept aufstellen und unterstehen deshalb dauerhaft der sog. "vorläufigen Haushaltsführung" (Nordrhein-Westfalen Landtag 2005: 3). Der Bericht der regierungsseitig eingerichteten *Kommission zur Situation und Perspektive des Landeshaushaltes NRW* zeigt eindringlich den Handlungsdruck in Richtung einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung (Nordrhein-Westfalen Kommission zur Situation und Perspektive des Landeshaushaltes 2005).

5.1 Politische Rahmenbedingungen und Zielsetzungen des Reformprozesses

Seit Juni 2005 regiert in NRW eine schwarz-gelbe Koalition unter MP Jürgen Rüttgers. Neuer Umweltminister ist Eckhard Uhlenberg, StS im MU ist Dr. Alexander Schink. Bisher wurden noch keine speziell auf die Umweltverwaltung zielenden Reformmaßnahmen verkündet. Beschlossen wurde bisher lediglich der im Koalitionsvertrag angekündigte Stellenabbau von jährlich 1,5% im Bereich der gesamten inneren Verwaltung.

Die bisherige Zurückhaltung in der Durchführung radikaler Maßnahmen im Stile Niedersachsens ist einerseits auf die hohen Bevölkerungszahl und -dichte, den komplexen Anforderungen aufgrund des industriellen Erbes und auch der Verwaltungsstrukturen zurückzuführen. Andererseits zeigt diese Geduld jedoch auch deutlich den Willen in Teilen der neuen Regierung, sich in fachliche Gegebenheiten einzuarbeiten und eine im inhaltlichen und nicht nur im politischen Sinn funktionale Reform zu schaffen.

Nach dem Regierungswechsel steht jedoch die Einlösung des Wahlkampfversprechens im Raum, die „bevormundende Bürokratie“ der Umweltverwaltung in NRW abzubauen. Nach Verlautbarungen von Regierungsmitgliedern soll das Ressort rund 1.000 oder rund 25 Prozent seiner Mitarbeiter einsparen (Interview 10.6). Der nachgeordnete Bereich des Ministeriums soll einer grundlegenden Neustrukturierung unterzogen werden. Weiterhin ist eine völlige Neuausrichtung der Ressortpolitik absehbar. So kündigte MP Rüttgers in der Regierungserklärung der Koalition am 13. Juli 2005 an:

„Wir werden Natur- und Umweltschutz mit den Menschen organisieren, nicht ohne oder gar gegen sie. Wir werden ihn gemeinsam mit den Landwirten, den Waldbauern und Forstleuten, den Gartenbauern und Kleingärtnern, den Jägern und Fischern und mit den Naturschutzverbänden verbessern. Bevormundende Bürokratie wollen wir deshalb abbauen. Wir werden den nordrhein-westfälischen Naturschutz sehr stark unter das Zeichen des Vertragsnaturschutzes stellen. Bei der Sicherung des FFH-Gebietsnetzes werden wir alle Möglichkeiten der Freiwilligkeit ausschöpfen. FFH-Gebiete müssen nicht zwingend als Naturschutzgebiete ausgewiesen werden“ (Nordrhein-Westfalen Regierung 2005: o.S.).

„Ordnungspolitik verbietet, dass der Staat gesetzlich regelt, was auch durch freiwillige Vereinbarung erreicht werden kann. Die Landesregierung wird deshalb einen „Umweltdialog NRW“ mit der Wirtschaft ins Leben rufen. In NRW gilt in Zukunft der Vorrang freiwilliger Vereinbarungen“ (Nordrhein-Westfalen Regierung 2005a: 14)

Die grundsätzliche Strategie der Landesregierung orientiert sich an den Leitlinien, die bereits von anderen liberal-konservativ regierten Ländern vorgegeben wurden. Zur Entlastung der öffentlichen Haushalte soll zum einen das Portfolio der von der öffentlichen Hand zu erbringenden Leistungen neu überdacht werden, zum anderen sollen die Leistungen effizienter – das heißt vor allem billiger als bisher – bereitgestellt werden. Dazu strebt die nordrhein-westfälische Landesregierung ein aus anderen CDU/FDP-regierten Bundesländern bekanntes, mehrstufiges Verfahren an, mit dem die zukünftige Erbringung von Leistungen geklärt werden soll. Dabei sollen Möglichkeiten des ersatzlosen Wegfalls, der Privatisierung und der Kommunalisierung von Aufgaben erörtert werden.

Im strukturellen Bereich soll nach Ankündigung des Umweltministers bis Mitte der nächsten Legislaturperiode (2011/12) im Einvernehmen mit der SPD die mittlere Verwaltungsebene gestrafft werden. Statt der fünf Regierungsbezirke und der beiden Landschaftsverbände gäbe es dann nur noch drei Regionalverbände - je einen für das Rheinland (Sitz Köln), das Ruhrgebiet (Essen) und für Westfalen (Münster). Bis dahin „sollen die Sonderbehörden soweit als möglich aufgelöst, kommunalisiert bzw. in die allgemeine Verwaltung integriert werden. Dies gilt u.a. für die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz, die Staatlichen Umweltämter und die Ämter für Agrarordnung. Bei den Landesbetrieben und -instituten wird geprüft, ob eine Privatisierung möglich ist. Das gilt z.B. für das Landesamt für Ökologie oder die Landesbetriebe Mess- und Eichwesen sowie das Materialprüfungsamt“ (Nordrhein-Westfalen Regierung 2006: o.S.). Die grundsätzliche Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus steht in NRW aufgrund der Charakteristika des Landes nicht zur Debatte.

Nach Aussagen der Regierung wird auch ein Standardabbau angestrebt (Nordrhein-Westfalen Landtag 2005: 5). Vorbild ist hier das oben erwähnte, am 16.03.2004 noch von der rot-grünen Landesregierung beschlossene Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen Landtag 2004: 134).

Organisation des Reformprozesses

Zur Organisation der Verwaltungsreform wurde in NRW ähnlich wie in Baden-Württemberg eine hierarchische Struktur von Gremien etabliert, welche einerseits die Reformziele entwickeln und andererseits den Umsetzungsprozess steuern sollen. So wurde eine interministerielle, ressortübergreifende Arbeitsgruppe (Lenkungsgruppe VBB) auf Staatssekretärebene und eine Steuerungsgruppe im Innenministerium (StrGr VBB) sowie 2 Geschäftsstellen zur Koordination - die Geschäftsstelle „Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau“ (GS VB) und die Geschäftsstelle „Binnenmodernisierung“ (GS BiMo) geschaffen. Expertenteams in den Ressorts und Arbeitsgruppen auf Ebene der zuständigen Abteilungsleitungen arbeiten an den Detailfragen. Ob der Vorschlag zur Bildung eines persönlichen Beirates „Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung“ mit den Regierungspräsidenten, Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände und des Regionalverbandes Ruhr realisiert wird, ist noch offen.

5.2 Der Status Quo der Nordrhein-Westfälischen Umweltverwaltung

5.2.1 Administrative Ressourcen

Laut Haushaltsplan werden 2006 insgesamt 5.325 Personen im Bereich des MUNLV beschäftigt sein, im Jahr 2002 waren es noch 5.577 Personen (vgl. Nordrhein-Westfalen Landtag 2006: 13; Parlamentarischer Beratungs- u. Gutachterdienst 2002: 4). Aktuelle Zahlen für den nachgeordneten Bereich des Ministeriums finden sich in der folgenden Tabelle. Hier ist für 2006 von 4.752 Mitarbeitern die Rede (Nordrhein-Westfalen MUNLV 2006). Im MUNLV selbst waren 2005 rund 400 Personen beschäftigt.

lfd.Nr:	Dienststelle	Stellensoll
1	LUA	629
2	LÖBF	287
3	LEJ	101
4	5 Bezirksregierungen (Dez. 50, 51, 52, 54, 56 Abt. 9 Bez.Reg. Münster) ohne Verwaltungspersonal in den Dezernaten und Personal Zentrale Dienste	275
5	10 StUÄ	1441
6	StAfUA OWL (Anteil Geschäftsbereich MUNLV)	221
7	8 ÄfAO	660
8	CVUA	132
9	3 SVUA (davon SVUA Detmold im Rahmen Modellprojekt OWL)	258
10	Landesbetrieb Wald und Holz NRW (tatsächlich 1350 Beschäftigte wg. Budgetierung)	748
		4752

Tabelle 17: Stellensoll der Umweltverwaltung NRW 2006

Quelle: Nordrhein-Westfalen MUNLV 2006

Diese Zahlen geben im Ländervergleich jedoch ein verfälschtes Bild wieder. In der originären Umweltverwaltung in der hier verwendeten Definition – ohne Landwirtschaft/Forst, Verbraucherschutz und weitere Randbereiche – verfügte das Ressort 2005 lediglich noch über 2.989 Mitarbeiter.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Kosten des originären Umweltbereichs in Nordrhein-Westfalen. Es zeigt sich, dass der als originäre Umweltverwaltung bezeichnete Bereich starken Schwankungen in seiner Finanzausstattung unterlag. Dies – insbesondere der starke Einbruch 2003 – lässt sich mit der Verlagerung der zuvor im LÖBF angesiedelten Oberen Flurbereinigungsbehörde sowie der acht nachgeordneten Ämter für Agrarordnung in die Bezirksregierung Münster erklären. Unter Berücksichtigung dieser Verschiebung ergibt sich ein verhältnismäßig linearer Verlauf in der Finanzausstattung. Dies zeigt auch der beinahe gleich gebliebene Anteil der Ausgaben für die originäre Umweltverwaltung am Gesamthaushalt über das letzte Jahrzehnt.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	43.879.633	378.938	0,86%
1997	43.847.037 (45.337.836)	395.937 (409.399)	0,90%
1999	44.663.682 (46.852.202)	409.041 (429.084)	0,92%
2001	45.393.134 (49.160.764)	393.718 (426.397)	0,87%
2003	43.474.116 (48.169.321)	323.657 (358.612)	0,74%
2005	43.213.648 (49.436.414)	385.774 (441.326)	0,89%

Tabelle 18: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in NRW

Quelle: Haushaltspläne Nordrhein-Westfalen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

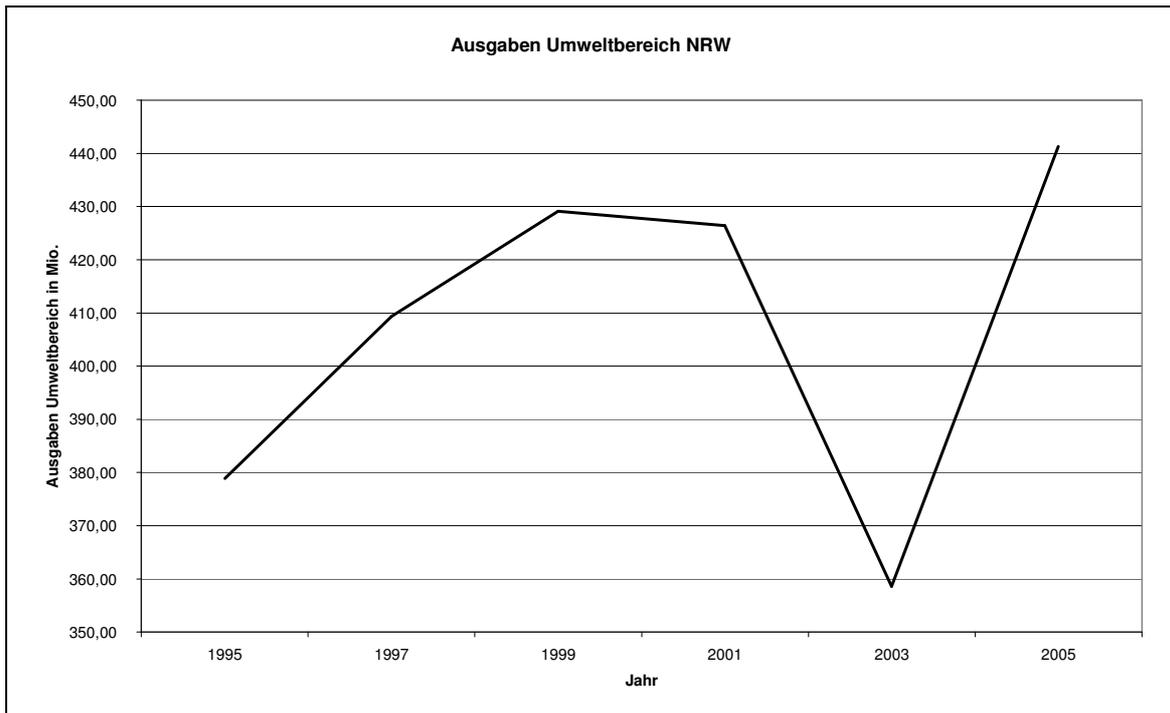


Abbildung 15: Ausgaben für die originäre Umweltverwaltung im Verhältnis zur Gesamtverwaltung in NRW

Quelle: Haushaltspläne Nordrhein-Westfalen 1995-2005, eigene Auswertung

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Personalstellen im originären Umweltbereich. Es zeigt sich, dass im Vergleich zu 1995 sowohl die Zahl der Mitarbeiter, als auch der Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten des Landes abnahm. Das Sinken des Anteils am Personal des Landes verdeutlicht, dass die Umweltverwaltung einem im Verhältnis zur Gesamtverwaltung leicht überdurchschnittlichen Schrumpfungprozess unterworfen war.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	375.778	3614	0,96%
1997	377.633	3476	0,92%
1999	375.231	3352	0,89%
2001	341.371	3470	1,02%
2003	336.324	3301	0,98%
2005	335.232	2989	0,89%

Tabelle 19: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in NRW

Quelle: Haushaltspläne Nordrhein-Westfalen 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkung: Alle Stellenangaben sind Vollzeitäquivalente.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (originär) (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben originärer Umweltbereich (1995-2005)
- 10,79%	- 17,29%	- 1,52% (+ 12,66%)	+ 1,80% (+ 16,46%)

Tabelle 20: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes Nordrhein-Westfalen

Quelle: Haushaltspläne Nordrhein-Westfalen, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich in Euro
1995	21,18 €
1997	22,03 € (22,78 €)
1999	22,73 € (23,84 €)
2001	21,81 € (23,62 €)
2003	17,90 € (19,83 €)
2005	21,34 € (24,42 €)

Tabelle 21: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Nordrhein-Westfalen

Quelle: Haushaltspläne Nordrhein-Westfalen, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

Vor dem Hintergrund der im Wahlkampf verwandten Rhetorik einiger Parteien, die Umweltverwaltung in NRW sei aufgebläht, ist besonders bemerkenswert, dass NRW im Jahr 2005 mit 24,42 Euro pro Einwohner die mit Abstand niedrigsten Pro-Kopf Ausgaben aller Bundesländer im originären Umweltbereich hatte.

Wie oben angedeutet, befindet sich Nordrhein-Westfalen seit längerem in einer prekären und sich stetig verschlechternden Haushaltssituation. Seit geraumer Zeit werden deshalb Versuche unternommen, um die Kosten der Landesverwaltung zu reduzieren.

„Im Zeitraum von 1990 bis 2001 wurden insgesamt 99 Organisationsuntersuchungen durch externe Unternehmen in der Landesverwaltung durchgeführt. Ein Ziel der Untersuchungen war [...] die Einsparung von Personal zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Daher wurde für jede Behörde auf Grundlage des berechneten Einsparungspotentials in den Untersuchungen eine Anzahl an kw-Stellen (kw = künftig wegfallend) ausgewiesen, welche im Laufe der Zeit realisiert werden sollten. [...] Insgesamt wurden auf der Basis der 99 Organisationsun-

tersuchungen 21.127 kw-Vermerke im Haushalt ausgewiesen“ (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen 2005: o.S.).

Entgegen des im Wahlkampf gezeichneten Bildes stellt die Umweltverwaltung in NRW keine Insel der Seligen in Hinsicht auf die Ressourcenausstattung dar. Ganz im Gegenteil wurden gerade in diesem Ressort seit geraumer Zeit große Kraftanstrengungen zur Personal- und Kostenreduktion vorgenommen. So geriet das unter der Ministerin Bärbel Höhn (Grüne) sehr öffentlichkeitswirksam agierende Ressort schon lange vor der Ablösung der SPD/Grüne Landesregierung durch die CDU/FDP-Koalition zum Mai 2005 unter Druck. Bereits die zum 1. April 1994 in Kraft getretene Umstrukturierung der Umweltverwaltung (mit Aufspaltung der Gewerbeaufsicht in die Bereiche Arbeitsschutz und Immissionsschutz) brachte für das Umweltministerium 571 kw-Vermerke mit sich. Im Zeitraum von 1989 bis 2000 wurden insgesamt 1.868 kw-Vermerke im Bereich des Umweltressorts ausgewiesen, die verwandten Bereiche Arbeitsschutz (250 kw-Vermerke) und Bergämter (49 kw-Vermerke) nicht berücksichtigt (Nordrhein-Westfalen Finanzministerium 2000: o.S.). Allein das LUA musste in den Jahren 1994 bis 2004 insgesamt 250 Stellen abbauen: Der anfängliche Stellenbestand von 850 wurde auf heute 600 reduziert (MUNLV 2004: 15). Im Bereich der Staatlichen Umweltämter wird der kontinuierliche Personalabbau dadurch verschlimmert, dass die entsprechenden kw-Vermerke lediglich dem Haushaltskapitel „StUÄ“ zugeordnet sind. Folglich leisten die einzelnen Ämter einen höchst ungleichen Beitrag zum Personalabbau entsprechend der natürlichen Fluktuation der Mitarbeiter. Dies führt zu einem nicht steuerbaren Abschmelzen und kontinuierlichen internen Umbesetzungen in den überproportional betroffenen Ämtern (Interview 10.8). Die Einrichtung des StAfUA OWL ist ebenfalls vor dem Hintergrund einer Suche nach auch in wirtschaftlicher Hinsicht optimierten Strukturen zu sehen. In allen Verwaltungen wird aufgrund des beständigen Spardrucks nur noch wenig ausgebildet und kaum das ausgebildete Personal übernommen (Interview 10.14). Die Mittel für die nachhaltige Entwicklung (Agenda 21) wurden von 5 auf 1,66 Millionen Euro gekürzt. Verringert wurde auch der Zuschuss für die Natur- und Umweltakademie. Im Januar 2006 waren erst 40% der für das laufende Haushaltsjahr eingestellten Haushaltsmittel freigegeben.

5.2.2 Administrative Strukturen

Nordrhein-Westfalen verfügt über ein integriertes Umweltministerium, in dem die Bereiche Umwelt, Landwirtschaft/Forsten sowie Verbraucherschutz zusammengefasst sind. Die Umweltverwaltung in NRW besitzt eine dezentrierte, dreistufige Struktur. So integriert sich das Ministerium darstellt, so ausdifferenziert ist das Spektrum und die Organisation des ihm nachgeordneten Bereichs.

Neben der Fachaufsicht über die mit Umweltbelangen befassten Dezernate in den Bezirksregierungen (Dezernate 50 – Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung -, 51 - Landschaft, Fischerei -, 52 - Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten -, 54 Wasserwirtschaft, Gewässerschutz (Aufsicht über Wasser- und Bodenverbände) -, 56 - Immissionsschutz - sowie die Abteilung 9 - Obere Flurbereinigungsbehörde - der Bezirksregierung Münster), sind dem Ministerium folgende Verwaltungseinheiten unterstellt:

- das Landesumweltamt (LUA),
- das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd (LEJ),

- die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF),
- den Landesbetrieb (LB) Wald und Holz Nordrhein-Westfalen,
- die 10 Staatlichen Umweltämter (StUA) und das Staatliche Amt für Umwelt und Arbeitsschutz Ostwestfalen-Lippe (StAfUA),
- die 8 Ämter für Agrarordnung (ÄfAO),
- das Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) in Münster sowie die Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter (StVUÄ) in Arnsberg und Krefeld, die Arbeitsgemeinschaft des Chemischen Untersuchungsamtes der Stadt Bielefeld, des Chemischen Untersuchungsamtes des Kreises Paderborn und des Staatlichen Veterinäruntersuchungsamtes Detmold (CVUA-OWL) und die Lehranstalt für veterinärmedizinisch-technische Assistenten in Krefeld,
- das Nordrhein-Westfälische Landgestüt in Warendorf,
- die Effizienz-Agentur NRW (EFA).
- die 31 Kreise und 23 kreisfreien Städte mit identischen Zuständigkeiten als Kreis- bzw. Sonderordnungsbehörde: Untere Wasserbehörde, Untere Abfallwirtschaftsbehörde, Untere Landschaftsbehörde, Untere Fischereibehörde, Untere Bodenschutzbehörde, Veterinär-, Lebensmittelüberwachungsamt, Untere Jagdbehörde
- die 35 unteren Forstbehörden sowie die 5 Jugendwaldheime,
- den Direktor der Landwirtschaftskammer (LWK) Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragten für den Bereich Landwirtschaft,
- die 31 Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte im Kreise

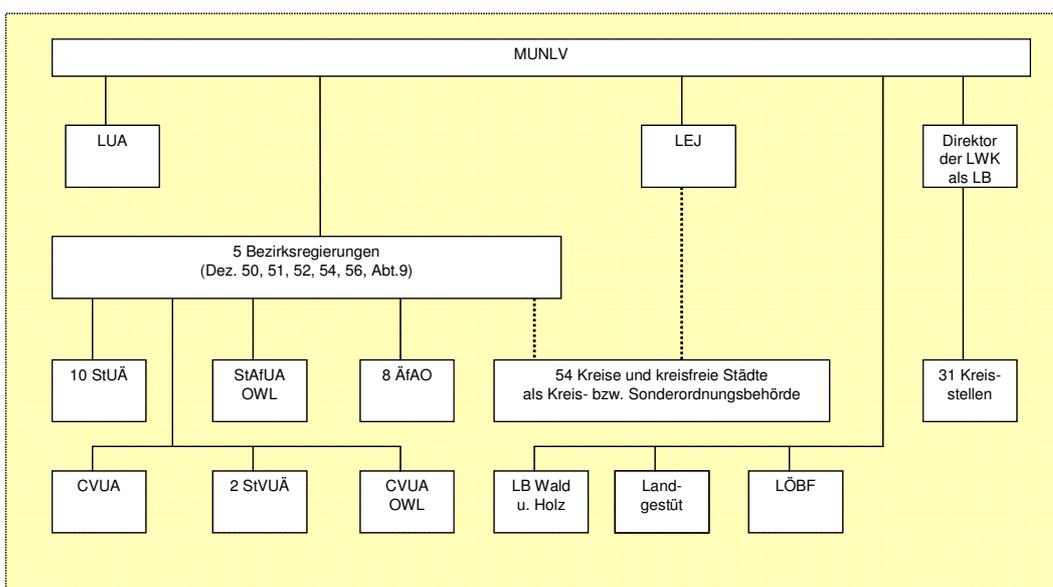


Abbildung 16: Verwaltungsstruktur im Geschäftsbereich des MUNLV NRW

Quelle: Nordrhein-Westfalen MUNLV 2006

Insgesamt wird das MUNLV in seiner Aufgabenwahrnehmung von rund 160 Verwaltungseinheiten unterstützt. Zudem sind der beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) angesiedelte Arbeitsschutz (Landesanstalt f. Arbeitsschutz, 10 Staatliche Ämter für Arbeitsschutz) und die beim Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie angesiedelten Bergämter (Abt. 8 der Bez.Reg. Arnsberg, 6 Bergämter) als verhältnismäßig eng mit dem Arbeitsbereich des MUNLV bearbeiteten Themenfeldern verknüpft zu betrachten.

Weiterhin besteht in Nordrhein-Westfalen eine auf allen Ebenen sehr aktive Verbändelandschaft, welche als zivilgesellschaftliche Komponente Umweltbelange vertritt und über ihre Institutionen in engem Kontakt mit der Verwaltung steht. Eine besondere Rolle nimmt dabei das gemeinsame Büro der drei anerkannten Umweltverbände BUND, NABU und LfB, das vom Land co-finanzierte Landesbüro der Naturschutzverbände ein. Auf der lokalen Ebene erledigen die privatrechtlich als eigenständige Vereine organisierten Biologischen Stationen Aufgaben in Schutzgebietsbetreuung und Umweltbildung. Eine neuere Entwicklung ist das im Zuge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ins Leben gerufene *Wassernetz NRW*, welches sich die in der Richtlinie geforderte Einbindung der Öffentlichkeit zur Aufgabe gemacht hat.

Strukturelle Entwicklung

In den Jahren 1994 und 2001 wurden im Bereich des Umweltressorts drei größere strukturelle Veränderungsmaßnahmen durchgeführt:

(1) 1994 wurden Parallelstrukturen für den technischen und den „grünen“ Umweltschutz sowie den Arbeitsschutz geschaffen. Für den technischen Umweltschutz wurde aus dem Landesamt für Wasser und Abfall und der Landesanstalt für Immissionsschutz (LIS) das Landesamt für Umweltschutz (LUA). Im nachgeordneten Bereich wurden die 22 historisch gewachsenen Gewerbeaufsichtsämter aufgelöst, ihre Immissionsschutzabteilungen wurden mit den acht Staatlichen Ämtern für Wasser- und Abfallwirtschaft zu zwölf Staatlichen Umweltämtern (StUÄ) zusammengeführt. Die Arbeitsschutzabteilungen der Gewerbeaufsichtsämter wurden in die ebenfalls neu gegründeten Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz (StAfA) überführt. Für den grünen Umweltschutz wurden die ehemalige Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF), die Landesanstalt für Forstwirtschaft und Fischerei und die Forschungsstelle für Jagdkunde und Wildschadensverhütung als Fachabteilungen mit eigenen Standorten in die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) zusammengeführt. An die LÖBF angegliedert ist die Natur- und Umweltschutz-Akademie (NUA).

(2) 2001 wurde eine entscheidende Änderung in der Organisation des Umweltministeriums vorgenommen, indem die Gruppenleiterebene aufgegeben und die Zahl der Referate deutlich reduziert wurde. Im Zuge des Zweiten Modernisierungsgesetz (2. ModernG 09.05.2000, GV NRW: 462) wurde die zuvor im Bereich des LÖBF angesiedelte Obere Flurbereinigungsbehörde in die BR Münster eingegliedert, wo sie ihre Aufgaben weiterhin mit landesweiter Zuständigkeit wahrnimmt. Entsprechend wurden die acht Ämter für Agrarordnung direkt der BR zugeordnet.

(3) Im Rahmen eines Modellprojekts, welches auch Verfahrens- und Gesetzesänderungen beinhaltet, ist durch das Bürokratieabbaugesetz Ostwestfalen-Lippe (OWL) am 16. März 2004 das Staatliche Amt für Umwelt und Arbeitsschutz (StAfUA) OWL als untere

staatliche Verwaltungsbehörde in der „Modellregion Ostwestfalen-Lippe“ gegründet worden. Es entstand durch Auflösung der Staatlichen Umweltämter und der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz sowie der Zusammenführung derer Aufgaben mit den entsprechenden Aufgaben der Bezirksregierung Detmold - offiziell lediglich mit Ausnahme derer Aufsichtsfunktion. Wie aus drei Erlassen des Umweltministeriums vom 13. Mai 2004 hervorgeht, musste jedoch sehr bald schon wieder auf die Bezirksregierung Detmold zurückgegriffen werden, um Defizite der neuen Strukturen aufzufangen: So wurde das StAfUA

„[...] zur Gewährleistung eines einheitlichen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs in den künftigen von der Bezirksregierung auf das neu gebildete Amt übergegangener Zulassungsverfahren [...] angewiesen, zusätzlich auch die Bezirksregierung Detmold als höhere Landschaftsbehörde zu beteiligen“ (Nordrhein-Westfalen MUNLV 2004: 1).

Ebenso mussten die unteren Landschaftsbehörden sämtliche Stellungnahmen parallel zum StAfUA auch der Bezirksregierung zuleiten. Ob der erhoffte „Bürokratieabbau“ mit dieser Vorgehensweise erreicht wurde, ist fraglich. Ohnehin wurde der theoretisch offensichtliche Nutzen der Zusammenführung aller Genehmigungsverfahren nach BImSchG und der Überwachung im Immissions- und Arbeitsschutzbereich in der Praxis nie in vollem Umfang realisiert. Dagegen sprach die Organisation als „Modellbehörde auf Widerruf“, welche weder die Aufgabe von Standorten noch andere die Mitarbeiter belastende Maßnahmen erlaubte (Interview 10.14). Mit diesen Defiziten behaftet scheint die bis Herbst 2005 als Erfolgsmodell gelobte Einrichtung bei der Landesregierung in Ungnade gefallen zu sein. Mit den auf politischer Seite verfolgten Plänen ist die Einrichtung nur begrenzt vereinbar, da hier eine weitgehende Integration von Sonderbehörden in die Mittelinstanz angestrebt wird. Zuletzt meldete sich die Modellregion OWL mit einem Vorschlag zur landesweiten Reform der Umweltverwaltung zu Wort. Diese sparte eine Diskussion des StAfUA-Modells aus und konzentrierte sich im Kern auf die Forderung eines weitgehenden Aufgabenübergangs auf die kommunale Ebene und eine Beschränkung der Zuständigkeiten der Mittelinstanz auf regional bedeutsame Aufgaben und Grundlagenarbeit. Im Immissionsschutz wird in Anlehnung an die baden-württembergische Lösung eine Herunterzonung der unter die 2. Spalte der 4. BImSchV fallenden Anlagen und ein Zaunmodell vorgeschlagen (Region OWL 2006).

Verfahrens- und Gesetzesänderungen

Auch hinsichtlich der Verfahrensänderungen im Bereich der Umweltverwaltung ist das am 16.03.2004 noch von der rot-grünen Landesregierung beschlossene Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL, GVBl. NRW 2004: 134) erwähnenswert. Durch das Bürokratieabbaugesetz OWL werden ausgewählte Landesvorschriften zum Test über einen Zeitraum von drei Jahren außer Kraft gesetzt und Anforderungen an Verwaltungsabläufe reduziert. Neben der Einrichtung des StAfUA und einigen eher zweitrangigen Änderungen werden unter dem Sammelbegriff „Experimentierklauseln“ auch folgende Neuerungen beschlossen:

- Anzeige- statt Genehmigung für Änderungen des Gebietsentwicklungsplans. Änderungen gelten als genehmigt, wenn die Landesplanungsbehörde nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Anzeige Einwendungen erhebt
- Aussetzen des Widerspruchsverfahrens im Gewerbe- und Arbeitsschutzrecht. Konkret werden in den Bereichen Arbeitsschutzgesetz, Gewerbeordnung, Gerätesei-

cherheitsgesetz, Arbeitszeitgesetz sowie Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit keine Widerspruchsverfahren mehr durchgeführt. Dies gilt nicht, wenn die Durchführung des Verfahrens durch Bundesrecht vorgeschrieben ist oder für die Bewertung von Prüfungsleistungen.

Weiterhin sollen im Verwaltungsvollzug die schnellere Zustimmung der oberen Bauaufsichtsbehörden bei nicht privilegierten Außenbereichsvorhaben erreicht werden, indem eine Entscheidungsfrist von zwei Wochen festgelegt wurde.

Am 21. April 2005 verabschiedete der Landtag ein Ergänzungsgesetz zum „Bürokratieabbaugesetz OWL“. Dieses beinhaltet folgende umweltrelevante Punkte:

- Änderungen des Gebietsentwicklungsplanes nach § 15 Abs. 4 Satz 1 bedürfen nicht mehr der Genehmigung der Landesplanungsbehörde. Es gilt statt dessen eine Anzeigepflicht.
- Bei rechtswidriger Verweigerung des Einverständnisses im Baugenehmigungsverfahren durch eine Gemeinde kann dieses nun durch die Bauaufsichtsbehörde ersetzt werden.

Am 14. Februar 2006 beschloss die Landesregierung den bislang auf Ostwestfalen-Lippe beschränkten Modellversuch auf ganz Nordrhein-Westfalen auszudehnen. Sonderregelungen für die Modellregion OWL würden demnach landesweit bis zum April 2007 erprobt. Ausgenommen bleibt die Zusammenfassung der Staatlichen Umwelt- und Arbeitsschutzämter.

Ebenfalls erwähnenswert sind die Bestrebungen in NRW zur Modifizierung von Bundesrecht. Am 11. November 2005 brachte das Land Nordrhein-Westfalen einen Gesetzesantrag zur Änderung immissionsschutzrechtlicher Bestimmungen in den Bundesrat ein (Bundesrat 2005). Dieser „*Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren*“ sieht eine gravierende Reduzierung der materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen im Bereich der immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen vor. Der Abbau materieller Standards soll mit der Einschränkung von Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit gekoppelt werden³⁶. Der Gesetzesantrag sieht die Ausdünnung des Katalogs der immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen vor. So sollen etwa Anlagen zur Herstellung von Beton, Keramikbrenn-Öfen, Steinbrüche kleiner 10 Hektar, Hammerwerke, best. Abfall-Verbrennungsanlagen sowie Tierhaltungsanlagen bestimmter Größenordnung aus der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht entlassen werden. Mit der Übergabe dieser Anlagen in das Baurecht will die Landesregierung die Rolle der Kommunen stärken, die zukünftig als Baugenehmigungsbehörden vor Ort über das Genehmigungsverfahren entscheiden sollen. Des Weiteren sollen die Immissionsschutzbehörden bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit erhalten, im Einzelfall selbst über die Notwendigkeit eines Erörterungstermins zu entscheiden.

"Häufig ist die Vorbereitung, Organisation und Durchführung eines Erörterungstermins für Antragsteller und genehmigende Behörde ein großer bürokratischer Aufwand. In Zukunft sollen die Behörden flexibel entscheiden können, ob eine Erörterung notwendig ist und dafür

³⁶ Zur Belastung von Verfahren durch Öffentlichkeitsbeteiligung vgl. Pünder 2005.

überhaupt Interesse in der Bevölkerung besteht. Die generelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch unseren Vorschlag zur Deregulierung nicht berührt" (Nordrhein-Westfalen MUNLV 2005a: Pressemitteilung 20.10.2005).

Am 10.03.2006 hat der Bundesrat die Gesetzesinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen zur Deregulierung des Immissionsschutzrechts angenommen (vgl. Bundesrat 2006). Die Initiative wird nun beim Deutschen Bundestag eingebracht, der bis zur Sommerpause über das Gesetz beschließen kann (Nordrhein-Westfalen MUNLV 2006a).

5.3 Bewertung der Funktionalität der Umweltverwaltung in NRW

Der nordrheinwestfälischen Umweltverwaltung wird aus der Innenansicht durchweg eine im Bundesvergleich sehr hohe Qualität und Durchschlagskraft bescheinigt. Diese Wahrnehmung deckt sich mit der Außenansicht: Im Vergleich der Bundesländer wird der behördliche Vollzug des Umweltschutzes in NRW von der Fachebene anderer Länder mit als Referenz bezeichnet.

Die politische Konstellation unter der rot-grünen Landesregierung führte durch die Gründung eines integrierten Umweltressorts und einer im Ländervergleich guten Ausstattung an Fachbehörden zu einem guten Vollzug. Die Leistungsfähigkeit und Kompetenz des Ressorts wurde gerade in letzter Zeit in der verhältnismäßig problemlosen und zügigen Umsetzung der europäischen Vorgaben zu NATURA 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) deutlich.

5.3.1 Übergreifende Problemlagen

Ineffiziente Strukturen

Zentraler Kritikpunkt aus allen Bereichen der Verwaltung ist die Zersplitterung der Zuständigkeiten im Umweltbereich. Die Vielzahl von Stellen, welche insbesondere bei Genehmigungs- und Planungsverfahren beteiligt werden müssen, erschwert und verzögert die Arbeit der Verwaltung (Interview 10.18). Es sei möglich, dass bei größeren Verfahren „20 Behördenvertreter zu einem Ortstermin erscheinen – und die Anwesenheit jedes Einzelnen ist notwendig“. Besonders die übliche Doppelung von Stellungnahmen verschiedener Verwaltungsebenen (beispielsweise Untere Wasserbehörde, StUA, Bezirksregierung, und LUA) im Zuge von Beteiligungsverfahren wird als hochgradig ineffizient betrachtet (Interview 10.5, 10.7). Hier besteht im Bereich des Gewässer- und des Immissionsschutzes durch das Nebeneinander von unterer Sonderbehörde und Mittelinstanz faktisch eine Vierstufigkeit des Verwaltungsaufbaus. Doch auch diese gut ausgebaute Struktur schützt nicht vor unklaren Zuständigkeiten oder Doppelarbeit. Diesbezügliche Probleme gäbe es beispielsweise zw. StUÄ, StÄfA und unteren Wasserbehörden bei der Anlagenüberwachung oder zwischen Bergämtern, Landwirtschaftskammern und Wasserbehörden bei der Gewässerbewirtschaftung (Interview 10.16).

Parteipolitisierung

Die Parteipolitisierung durch Ämterpatronage – der Besetzung von Führungspositionen nach Parteibuch - nahm nach einhelliger Aussage der Interviewten über die letzten Jahrzehnte zu. Vereinzelt wurde sogar von Einflussnahmen auf die Besetzung nachgeordneter Stellen in Fachbehörden berichtet (Interview 10.5). Darüber hinaus wird von gelegentlicher Einflussnahme des Ministeriums auf Stellungnahmen und Entscheidungen der Landesbehörden berichtet. Diese Beeinflussung würde jedoch nicht so weit gehen, dass einmal getroffene Beschlüsse verschleppt würden. Diese politischen Kontrollversuche sind in ihrer Intensität nicht von Parteikonstellationen abhängig. Lediglich die Stoßrichtung habe sich mit dem Regierungswechsel geändert (Interview 10.2, 10.3).

Eine breite Mehrheit der Befragten verteidigt und lobt dennoch oder gerade deswegen die Unabhängigkeit der als Sonderbehörden organisierten Fachbehörden. Die im Vergleich zu Bezirksregierungen und Landkreisen geringere Einflussnahme von Seiten der Politik lasse die Formulierung fachlicher Positionen mit einer nur eingeschränkter Berücksichtigung der daraus folgenden politischen Implikationen zu (Interview 10.2, 10.5). Als Beispiel für die im Gegensatz dazu stehende Politisierung der kommunalen Ebene wurde angeführt, dass 1994, nach Übertragung der Kontrollzuständigkeiten für die Aufbewahrung von umweltgefährlichen Stoffen entsprechend des BImSchG von den Kommunen auf die StUÄ, eine „Instandsetzungswelle“ ausgelöst worden wäre. Unter kommunaler Aufsicht wäre diese Verantwortlichkeit in der Überwachung auch aufgrund einer als „Politisierung“ bezeichneter Verschränkung von Interessen vernachlässigt worden (Interview 10.8). Umweltschutz wird insbesondere von der Fachebene in den Landesbehörden als „Daseinsfürsorge“ gesehen und verdiene aufgrund der Irreversibilität von Eingriffen Staatscharakter. Nur die staatliche Ebene könne überregional und weitsichtig abwägen.

Dabei wird jedoch betont, dass insbesondere die oberen Landeseinrichtungen LUA und LÖBF in der Wahrnehmung dieser Rolle sehr zurückhalten agierten. So fänden beispielsweise mit Rücksichtnahme auf die Politik keine Medienauftritte zu politisch brisanten Themengebieten statt. Die Gefahr einer Instrumentalisierung der oberen Fachverwaltungen wie im Falle des niedersächsischen NLO bestehe nach Aussage von Interviewpartnern durchaus auch in Nordrhein-Westfalen. Hier scheint es den Verwaltungseinheiten jedoch erfolgreich zu gelingen, einer „Sündenbock“-Position zu entgehen. Eine Maßnahme hierzu ist die Darlegung der Stellung der Fachverwaltungen im politisch-administrativen Gesamtsystem. So wird stets angestrebt zu verdeutlichen, dass Beschlüsse der genehmigenden Behörden allein in deren Ermessen und Verantwortlichkeit - und nicht in jener der Stellung nehmenden Fachverwaltungen - liegen. Auf diese Weise wird zu verhindern versucht, in die undankbare und gegebenenfalls sogar bestandsgefährdende Rolle eines „Verhinderers“ gedrängt zu werden.

Wie oben beschrieben lässt sich im Kontext des Bewusstseins einer potentiellen Instrumentalisierung und der Gefahr politischer Angriffe insbesondere im LÖBF eine Tendenz zur Selbstbeschränkung und Konzentration in der Aufgabenwahrnehmung auf ergebnisreichere und weiter von Politik und Wirtschaft entfernte Bereichen beobachten (Interview 10.2, 10.3). Ebenso bemerkenswert ist die im Hinblick auf die Diskussion zwischen Befürwortern und Gegnern von Fachverwaltungen interessante Aussage, dass auch in den nordrhein-westfälischen oberen Fachbehörden selbst eine bewusste Abwägung hinsichtlich des politisch und öffentlich Gewünschten eingestanden wird (Interview 10.5, 10.9). Es müsse die „Machbarkeit von Vorhaben bedacht werden“ (Interview 10.3). Entsprechend werden die Fachverwaltungen von außen als „defensiv, wenig prominent, relativ abgewogen“ wahrgenommen (Interview 10.4).

Hinsichtlich der Verbände wird in NRW ein „politisch-strukturelles Problem“ konstatiert: Durch die einseitige Stützung auf Bündnis90/Die Grünen wäre nach der Wahl die strukturelle Basis der Verbände weg gebrochen. Aus dieser Erfahrung wird gefolgert, dass Umweltschutz breite Bündnisse brauche, Minderheitsparteien zielten dagegen auf die Befriedigung ihrer kleinen Klientel ab. So wären die immer stark vorhandenen Konsenselemente und Kompromisse insbesondere in der Beziehung zwischen Umweltschutz und Landwirtschaft nicht öffentlich kommuniziert worden, um der Wählerschaft ein Gefühl der Maximierung ihrer Interessen zu vermitteln. Dies belastete auch das Ministerium, da nun eben auch die frühere Opposition den Eindruck eines überzogenen Umweltschutzes mit in die Regierung genommen hätte. Umweltpolitik könne nur langfristig erfolgreich sein, wenn ein Interessensausgleich zwischen Wirtschafts- und Umweltschutzinteressen angestrebt und kommuniziert werde. Entsprechend wäre es aus Sicht hochrangiger Fachbeamter meist besser, wenn ein Landesumweltministerium der größeren Partei einer Regierungskoalition zufalle und einen möglichst breiten Rückhalt unter allen Interessens- und Nutzergruppen aufbauen würde.

Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF)

Die LÖBF vertritt den „grünen“ Umweltschutz in NRW und versteht sich selbst als Dienstleister, als fachlicher Berater für den Umgang und Erhalt von Natur und Landschaften. Die Anstalt zeichnet sich durch eine besondere Form der Interdisziplinarität aus. Durch die organisatorische Zusammenfassung von Umweltprojekten, umweltbezogenen Grundlagendaten sowie Forst und Fischerei ist die Verknüpfung von ökologischen Aspekten mit für gewöhnlich sehr wirtschaftlich orientierten Bereichen möglich. Diese Schnittstellen ermöglichen Synergieeffekte und nach Aussagen aus der Behörde eine aus Sicht des Umweltschutzes verbesserte Aufgabenwahrnehmung (Interview 10.3).

Zu den Aufgaben der LÖBF zählt die Erarbeitung von Grundlagen für den Biotop- und Artenschutz sowie für die Landschaftsplanung. Damit liegt der Arbeitsschwerpunkt als Träger öffentlicher Belange in der Erstellung von Planungsbeiträgen für die Regional- und Landschafts(rahmen)planung und für das NATURA 2000 Programm sowie in der Formulierung von methodischen Standards für die Praxis und Einzelfallbetrachtungen im Auftrag des MUNLV. Neben diesen Arbeitsfeldern nimmt die Anstalt noch zu einem kleinen Anteil hoheitliche Aufgaben mehrheitlich auf Anforderung des Umweltministeriums wahr. Direkte Anfragen anderer Behörden des Ressorts werden zunehmend zurückgedrängt und nur noch selektiv bearbeitet, so dass von einer Konzentration auf den Flächenschutz und konzeptionelle Arbeit gesprochen werden kann (Interview 10.2).

Diese Fokussierung kann als Bündelung der zur Verfügung stehenden Kräfte auf die Erfolg versprechenden und politisch am wenigstens kontroversen Arbeitsgebiete interpretiert werden. So wird von einem sehr unterschiedlichen Umgang mit den Stellungnahmen der LÖBF durch die jeweilige Genehmigungsbehörde der einzelnen Aufgabebereiche berichtet. Während bei den in die Regionalplanung einfließenden Fachbeiträgen zum Biotopverbund eine Berücksichtigung durch die Bezirksregierungen zu rund 80% erreicht wurde, werden die Beiträge zu den Landschaftsplänen in weit größerem Umfang durch die zuständigen Landkreise „weggewogen“. Und während im Bereich der Straßenplanung noch von einer wenigstens teilweisen Berücksichtigung der Beiträge gesprochen wird, haben Stellungnahmen zu anderen Vorhaben wie beispielsweise Abgrabungen oder dem Gewässerausbau zum größten Teil keinen Einfluss auf die

Durchführung der Vorhaben. Der berichtete Rückzug aus Genehmigungsverfahren wird dann auch direkt mit der sehr geringen Berücksichtigung der LÖBF-Stellungnahmen in Verbindung gebracht (Interview 10.2).

Die Zusammenarbeit des LÖBF mit dem Umweltministerium wird von beiden Seiten als sehr positiv und lediglich von fachlichen Auseinandersetzungen geprägt dargestellt. Die in ihrer Geschäftsordnung festgeschriebene Unabhängigkeit der Landesanstalt würde anerkannt und die in ihr entwickelten fachliche Konzepte vom Ministerium übernommen und verteidigt. Dabei wird im LÖBF selbst jedoch betont, dass erfolgreiche Arbeit im Umweltbereich nicht mit ökologischem Fundamentalismus erreichbar sei, sondern immer auch auf Umsetzbarkeit und Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen bedacht sein muss. Diese Sichtweise von Seiten des LÖBF erscheint als eine Grundlage der guten Zusammenarbeit.

Landesumweltamt (LUA)

Das LUA befasst sich als technisch-wissenschaftliche Behörde mit dem technischen Umweltschutz von Industrie, Gewerbe und Kommunen in den Bereichen Wasser, Boden, Luft, Abfall und Altlasten. Das LUA verfügt im Vergleich zu den in der Fläche operierenden StUÄ über eine privilegierte Ausstattung hinsichtlich spezialisierter Expertise und Technik wie beispielsweise eine eigene Analytik, Messnetze und Informationssysteme. Seine Hauptaufgabe ist die Überwachung der Luft- und Wasserqualität, der Pegel- und Grundwasserstände, der Abfallentsorgung, Umweltradioaktivität sowie Bodenuntersuchungen und die Messung der Belastungen durch Lärm und Erschütterungen. Durch seine weitgehende Unabhängigkeit wird es in die Lage versetzt, als „fachliches und technisches Gewissen“ der Landesregierung zu dienen und losgelöst von privatwirtschaftlichen Gutachten spezifisches fachliches Know-how vorzuhalten. Da „Umweltschutz keine Lobby hat“, wird diese Form der Politikberatung als die hauptsächliche und wichtigste Funktion des Landesamtes gesehen (Interview 10.5). Darüber hinaus unterstützt es in einer vollziehenden Funktion die Umweltämtern in der Fläche in spezifischen oder interdisziplinären Fachfragen und vollzieht eine Reihe hoheitlicher Verwaltungsaufgaben wie beispielsweise die landesweite Betreuung der Abwasserabgabe.

Das LUA hat bei seinen „Kunden“ - sowohl in der Verwaltung als auch in der freien Wirtschaft - einen sehr guten Ruf. Dies wird auf eine Reihe von Gründen zurückgeführt: Zum einen wird dem Amt eine hohe Fachkompetenz und Professionalität bescheinigt. Zum zweiten wirkt sich hier die fachlich-technische Orientierung positiv aus – die Kompromissfindung zwischen Experten auf rein fachlicher Basis wird als verhältnismäßig unproblematisch und spannungsfrei beschrieben, politisch motivierte Küngeleien seien auf dieser Ebene schwerer möglich. Ein dritter, besonders in der Beziehung zur Politik wichtiger erscheinender Punkt ist die Selbstsicht des LUA und damit seine Herangehensweise an die ihm obliegenden Aufgaben. Aus der Identität als fachpraktisch orientierter Dienstleister im Interesse der Umwelt, aber auch der Verwaltung und Wirtschaft des Landes, entspringt vermutlich der eher pragmatische Orientierung „am technisch machbaren“ (Interview 10.5). Diese Herangehensweise drückt sich darin aus, dass das Amt „ausgewogene“ Stellungnahmen abgibt, die sich zwar am Stand der Technik orientieren, jedoch bei weitergehenden Auflagen die Verhältnismäßigkeit von Kosten und umweltrelevanten Nutzen im Auge behält (Interview 10.5). Diese Verfahrensweise sei auf Seite der Industrie akzeptiert, da sie fachlich fundiert und berechenbar ist, die Gefahr einer Abwärtsspirale der Umweltstandards bannt und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts sichert.

Die Bezirksregierungen und die staatliche Fachverwaltung

Eine originäre Aufgabe der Bezirksregierungen ist die Regionalplanung. Hier übernimmt die Mittelinstanz die Integration der Fachbeiträge.

Von fachlicher Seite werden die Bezirksregierungen insbesondere im Bereich des Naturschutzes als wichtige Ebene zur Korrektur von Entscheidungen der in den Kreisen angesiedelten Unteren Landschaftsbehörden angesehen. Aufgrund des höheren Grades an Spezialisierung und der geringeren politischen Einflussnahme würden hier „kritischere, bessere Stellungnahmen“ ausgearbeitet (Interview 10.4). Gleichzeitig wird die Mittelinstanz auch in gewissen Bereichen als entscheidungsschwach wahrgenommen. Zu häufig würden Fragen an ein Ministerium weitergegeben, welches dann die Problemlösung übernimmt.

Die Organisation der unteren staatlichen Fachverwaltung außerhalb der Bezirksregierungen wird von fachlicher Seite aufgrund der hierdurch reduzierten Gefahr einer Politisierung begrüßt. Insbesondere die Staatlichen Umweltämter gelten als „Vorzeigämter“ (Interview 10.8). Sie gelten als weitgehend unabhängig und frei von politischer Einflussnahme. Den StUÄ wird von der Kernverwaltung eine konstante, selbständige Organisationsentwicklung, insbesondere auch in der Verwendung von EDV-Anwendungen bescheinigt.

Die 1993 bis 1994 erfolgte Aufspaltung der Gewerbeaufsicht in Staatliche Umweltämter (StUÄ) für Genehmigungsverfahren und Immissionsschutz und Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz (StÄfA), wurde von allen Interviewpartnern dieses Bereichs als nicht sinnvoll bezeichnet.

Das Widerspruchsverfahren wurde allgemein als sehr hilfreich betrachtet. Zwar kämen die erst- und die zweitentscheidende Behörde meistens zu den gleichen Schlüssen. Häufig käme es jedoch in Widerspruchsverfahren zu einvernehmlichen Einigungen oder zur Einbeziehung neuer Aspekte. Darüber hinaus könne ein Gericht nur die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung feststellen, im Widerspruchsverfahren könne hingegen auch die Zweckmäßigkeit der Lösung berücksichtigt werden.

Die kommunalisierte untere Fachverwaltung

Die in die Kommunalverwaltung integrierte untere Fachverwaltung - Untere Wasserbehörde, Untere Abfallwirtschaftsbehörde, Untere Landschaftsbehörde, Untere Fischereibehörde, Untere Bodenschutzbehörde, Veterinär-, Lebensmittelüberwachungsamt und die Untere Jagdbehörde - wird von allen befragten Verwaltungsmitarbeitern als die am stärksten politisierte eingeschätzt. Die unmittelbare Kontrolle durch einen Wahlbeamten (Bürgermeister, Landrat) würde sich stark in den Handlungsoptionen der Arbeitsebene niederschlagen.

Die Rolle der Bezirksregierung wird in dieser Beziehung positiv bewertet. Selbst leitende Mitarbeiter der kommunalen Fachverwaltung äußerten sich dankbar für den Rückhalt durch die Mittelinstanz. Dieser Rückhalt leite zu einem guten Teil schon allein aus der bloßen Existenz dieser Ebene ab. Fachliche Sichtweisen erhielten oft allein mit dem Verweis auf die Aufsichtsebene eine Stärkung gegenüber interessengetriebenen Lösungsansätzen der Kommunalpolitik. Die Bezirksregierung wird somit als „fachliches Korrektiv“ und „Lobby“ für Umweltbelange gesehen, ohne die die kommunale „Um-

weltpolitik“ „aus dem Ruder laufen“ würde (Interview 10.13). Vor diesem Hintergrund wird von Mitarbeiter der unteren Landschaftsbehörden kritisiert, dass die unteren Fachverwaltungen an einer „sehr langen Leine“ geführt würden und es oft faktisch „keine Aufsicht“ gäbe. Diese Freiheit schwäche die Fachebene, hier wird in Teilbereichen mehr Unterstützung und Rückhalt durch die Mittelinstanz gewünscht. So wäre es beispielsweise einer unteren Fachverwaltung praktisch nicht möglich, der Bezirksregierung von sich aus einen „Hinweis“ auf die Nicht-Durchführbarkeit einer Aufgabe mangels Ressourcenausstattung zu geben - dies „würde keiner überstehen“. Eine aktivere Aufsicht der oberen Behörden würde hier die Mitarbeiter der kommunalen Ebene vor dieser Zwangslage zwischen fachlichen Argumenten und persönlicher Abhängigkeit von politischen Entscheidern bewahren und einer entsprechenden Verwässerung der fachlichen Standards entgegenwirken (Interview 10.16).

Vor dem Hintergrund dieser Politisierung wurde von Seiten der unteren Fachverwaltung eine weitergehende Kommunalisierung kritisch gesehen. Insbesondere was die hierarchische Situation der kommunalisierten Behörden angeht, wäre eine Verlagerung „ein Riesenproblem“ (Interview 10.16). Die untere Fachverwaltung würde als kommunale Einrichtung Vorhaben der eigenen Kommune genehmigen müssen. Wo die Bezirksregierung als Genehmigungsbehörde einfach Forderungen stellen könnte, wäre dies aus der aktuellen Erfahrung heraus für kommunale Fachbehörden sehr viel schwieriger. Oft würden in kreisfreien Städten, aber auch in Landkreisen das Bau- und das Umweltdezernat in Personalunion geleitet, so dass keinerlei Abschirmung gegen Einflussnahme für die Sachbearbeiter bestünde. Ohnehin würden kommunalisierte Behörden von den eigenen Verwaltungschefs „nicht so ernst genommen“. Bei Forderungen – auch gesetzlich fundierten oder sicherheitsrelevanten - käme man sehr schnell zu einer Kostendiskussion (Interview 10.16). Ebenso wird die direkte Verteidigung von Bescheiden in BImSchG-Verfahren gegenüber Vorhabenträgern und Bürgern gefürchtet. Hier sind die Kommunen gegenwärtig nur beteiligt, hinsichtlich der Entscheidungen kann gegenwärtig auf die Zuständigkeit der staatlichen Verwaltung verwiesen werden.

Die Umweltverbände

Die Arbeit der Verbände in NRW wird von Seiten der Fachverwaltung als sehr professionell und fachlich fundiert gelobt. Sie „legen Finger in Wunden, wo der Verwaltung die Hände gebunden sind“ (Interview 10.12). Eine besondere Rolle kommt hierbei dem Landesbüro der Naturschutzverbände in NRW zu.

Landesbüro der Naturschutzverbände: Eine Besonderheit der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung ist das seit 1982 bestehende gemeinsames Büro der drei anerkannten Umweltverbände BUND, NABU und LfB. Eine vergleichbare Einrichtung besteht nur im Land Brandenburg. Dieses Landesbüro übernimmt die Verbandsbeteiligung bei entsprechenden Genehmigungsverfahren. Diese Einrichtung wird vom Land Nordrhein-Westfalen ko-finanziert, darüber hinaus erhalten die Landesverbände der Naturschutzverbände keine Förderung. Aufgrund der Bündelung und Professionalisierung der verbandlichen Ansprechpartner wird die Koordination von Verbandsbeteiligung in Genehmigungsverfahren stark vereinfacht (Interview 10.1, 10.3, 10.4). Gelegentlich käme es im Zuge von Beteiligungsverfahren auch zu Absprachen über einzubringende Punkte. Im Zuge der FFH-Gebietsausweisung werden die „Schattenlisten“ der Umweltverbände als sehr hilfreich bezeichnet. Durch die große Ortskenntnis ihrer Ehrenamtlichen hätten diese Listen eine sehr gute Grundlage insbesondere für die auf Druck der EU notwendigen Nachmeldungen geliefert.

Wassernetz NRW: Das Wassernetz NRW ist ein Netzwerk zur Einbindung der Öffentlichkeit in die Umsetzung der WRRL und kann damit als ein Element der von der Richtlinie geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet werden.

"[...] die aktive Beteiligung aller interessierter Stellen an der Umsetzung der WRRL, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete" (Artikel 14 WRRL).

Die umfassende Beteiligung der Umweltverbände führte zu einer großen Arbeitsbelastung der ehrenamtlichen Gewässerschützer. Im Sommer 2003 reifte die Überlegung, einen Teil der anfallenden Arbeiten im Rahmen eines Projekts durch hauptamtliche Kräfte zu bewältigen. Dazu entwickelten die drei anerkannten Naturschutzverbände in Nordrhein-Westfalen gemeinsam einen Projektantrag an die Nordrhein-Westfälische Stiftung für Umwelt und Entwicklung, welche das Projekt seit Frühjahr 2004 fördert. Die konkreten Aufgaben des Wassernetz NRW sind die Vernetzung der verschiedenen Akteure aus den Umweltverbänden, die Weiterbildung und Beratung der Ehrenamtlichen, die Mitarbeit in verschiedenen Gremien auf Landesebene und die Information der Öffentlichkeit.

Biologische Stationen: Wie in anderen Ländern auch, sind Biologischen Stationen ein wichtiges Element der Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Hier existieren derzeit 41 auf der lokalen Arbeitsebene angesiedelte, als eigenständige gemeinnützige Vereine organisierte Einrichtungen. Die Vereine beschäftigen in der Regel naturschutzfachlich ausgebildetes Personal und werden von kommunalen oder anderen körperschaftlichen Kooperationspartnern unterstützt. Die Finanzierung der Stationen erfolgt zu 80% durch das Land, die restlichen 20% des Budgets werden von den Kommunen aufgebracht. Die Biologischen Stationen werden 2006 mit 6,3 Millionen Euro gefördert. Sie erhalten damit 700.000 Euro weniger als im Vorjahr. Arbeitsschwerpunkte der Biologischen Stationen liegen in den Bereichen Schutzgebietsbetreuung, Vertragsnaturschutz, Forschung, Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung. Nach gegensätzlichen Aussagen ist nun nach Verlautbarungen der nordrheinwestfälischen Landesregierung die Finanzierung und damit der Bestand der Biologischen Stationen auch unter der CDU/FDP-Regierung gesichert (Nordrhein-Westfalen MUNLV 2005b). Die Biologischen Stationen nehmen durch die Beteiligung in Planungsverfahren und den Informationsaustausch mit Behörden eine wichtige Vermittlerposition zwischen Naturschutz- und Planungsbehörden, ehrenamtlich Tätigen und der Öffentlichkeit ein. Sie arbeiten bei größeren Planungen der unteren Landschaftsbehörde zu. Wie stark eine Station die Funktion eines "Korrektivs" einnimmt und Druck über die Beteiligung der Öffentlichkeit erzeugt, hängt von deren jeweiliger Leitung ab. Als zentrale Voraussetzung einer erfolgreichen Arbeit der Biologischen Stationen erwies sich jedoch die intensive Kommunikation und Kooperation zwischen den Umweltschützern und den Umweltnutzern. Interviewpartner aus der Umweltverwaltung erwarten, dass nur solche Stationen überlebensfähig sein werden, die eine gute Beziehung zu den "Landnutzern" entwickelt haben und halten können.

5.3.2 Immissionsschutz

Der Vollzug des Immissionsschutzes verläuft fachlich ohne größere Probleme. Dies wird von den Verbänden sowohl auf Umweltschutz- als auch Unternehmerseite bestätigt. So ist die Industrie mit der Arbeit der Gewerbeaufsicht zufrieden und bescheinigt

ihr eine „Dienstleistungsmentalität“ (Interview 10.18). Neben diesen fachlichen Qualitäten weißt die Immissionsschutzverwaltung die oben angesprochenen strukturellen Defizite auf. Darüber hinaus konnten die folgenden Einschätzungen gewonnen werden:

Ressourcen

Die Ressourcensituation im technischen Umweltschutz wird sowohl in den Bezirksregierungen als auch in den StUÄ kritisiert. Aus der stetig komplexeren Gesetzgebung und dem Personalabbau in den Unternehmen erwachse ein zunehmend höherer Beratungsbedarf der Wirtschaft, welcher mit immer weniger Verwaltungspersonal gedeckt werden müsse. Zwar sei es nicht die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, Unternehmen die Kosten für Umweltschutzbelange abzunehmen. Die Mitarbeiter der Behörden müssten sich aber doch mit dem abnehmendem Sachverstand und der schlechteren Qualität von Anträgen auseinandersetzen. Auch führte die sinkende Ressourcenausstattung in den Behörden dazu, dass Vorhabenträger sehr viel häufiger als in der Vergangenheit externe Gutachten beibringen müssten. Dies ist mit nicht unerheblichen Kosten für die Antragsteller verbunden, wird jedoch in der Diskussion die um Standortqualität der Länder für gewöhnlich vernachlässigt.

Verfahrensdauer

Die Beschleunigungsgesetzgebung hatte nach Aussagen aller Befragten keine Konsequenzen für die Aufgabenwahrnehmung. Die Regelung sei „zu 90% überflüssig“, die meisten Vorgaben zuvor schon längst eingeführt gewesen. Zwischen 1995 und 2003 wurde die Verfahrensdauer bei Neugenehmigungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung von durchschnittlich 8,4 auf 5,4 Monate verringert. Bei Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung lag sie 2003 bei 3,7 Monaten. Ohne materiellen Standardabbau – insbesondere einer Reduzierung der Berichtspflichten für Unternehmer – wären auch keine weiteren Verkürzungen der Verfahrensdauer erreichbar. Nichts desto trotz gibt es immer noch Verfahren, die über ein Jahr dauern. Zu einem beträchtlichen Teil sei dies jedoch auf mangelhafte Unterlagen der Antragsteller zurückzuführen (Interview 10.10). Allgemein wird berichtet, dass durch den politischen und wirtschaftlichen Druck die interne Statistik der Ämter über die Dauer der von ihr bearbeiteten Verfahren eine zunehmend wichtigere Rolle einnimmt. Aufgrund der direkten Sichtbarkeit der „Leistungsfähigkeit“ der einzelnen Genehmigungsbehörden unterliegen diese einem konstanten Wettbewerb. Die Beteiligten bezeichneten dies als ein „Spiel“, da es vorrangig darum ginge, die Statistik mit den „richtigen“ Daten zu füttern. So werden Verfahren beispielsweise oft erst bei Antragstellung – das heißt „bei vollständigem Vorliegen der Unterlagen“ – als eröffnet registriert. Das Ergebnis ist paradox - die Bearbeitungszeit eines Antrags sinkt analog zu seiner Qualität – je schlechter vorbereitet ein Unternehmen in das Verfahren geht, um so später wird das Verfahren als eröffnet registriert, desto „schneller“ erhält es einen Bescheid. (Interview 10.11. 10.14). Nach Aussagen eines Industrieverbandes sind jedoch die Bearbeitungszeiten in Genehmigungsverfahren kein Problem. Viel kritischer wird die Vorbereitungszeit für ein BImSchG-Verfahren gesehen, insbesondere der Dokumentationsaufwand zur UVP sei hier kritisch (Interview 10.11; 10.18).

Kontrolldichte

Nach Aussage von Mitarbeitern der Immissionsschutzverwaltung findet aufgrund von Personalmangel – die Mitarbeiterzahl in den Staatlichen Umweltämtern sank von ca. 2200 Mitarbeitern 1994 auf rund 1600 Mitarbeiter im Jahr 2006 - keine Regelüberwa-

chung mehr statt. Lediglich die anlaßbezogene Überwachung und die durch EU-Verordnung vorgeschriebene Überwachung von IVU-Anlagen würden tatsächlich vollzogen.

Die Zertifizierungen EMAS und ISO 14001 würden verwaltungsseitig nicht durch Kontroll erleichterungen honoriert. Eine entsprechende Ankündigung sei eine „Erfindung“ der Industrie (Interview 10.11, vgl. Lübbe-Wolff 1998, Moormann 1998).

UVP

Die UVP wird im Immissionsschutzbereich als „zweckfrei“, das Gesetz als „Prosatext“ bezeichnet. Faktisch bestünden weiterhin dieselben Genehmigungsvoraussetzungen nach dem BImSchG wie zuvor. Die Umsetzung der Verordnung in Deutschland wird als falsch bezeichnet. Diese sei jedoch aufgrund der identischen Rechtssystematik an sich kein Problem, stelle jedoch einen erhöhten Aufwand dar. Ohnehin würden rund 95% der Verfahren nach der Vorprüfung beendet (Interview 10.11; 10.14, vgl. Erbguth 1998; Berkemann 1998).

5.3.3 Gewässerschutz

Neben den oben erwähnten strukturellen Defiziten konnten im Bereich der Gewässerverwaltung folgende Beobachtungen gesammelt werden:

Inneradministrative Koordination

Generell wird von einer sehr guten Beziehung zwischen den Fachabteilungen der Bezirksregierungen und den StUÄ berichtet. Die Mittelinstanz leitet größere Genehmigungsvorhaben, die Staatlichen Umweltämter sind mit der Überwachung von vorhandenen Bauten und der Zulassung und Genehmigung von Einleitungen an Gewässern erster Ordnung befasst, die kommunalisierten unteren Wasserbehörden regeln als Bewirtschaftungsbehörde für Gewässer zweiter Ordnung mengenmäßig geringere Einleitungen und Entnahmen. Innerhalb der Gewässerverwaltung wird von einer Aufgabenverquickung und unklaren Schnittstellen zwischen oberer und unterer Wasserbehörde sowie den StUÄ berichtet. So sind beispielsweise für die sehr häufig beantragte Einleitungserlaubnis sowohl das zuständige StUA als technische Fachdienststelle als auch die Bezirksregierung zur technischen „Kontrolle“ der abgegebenen Stellungnahme befasst. Damit würde technischer Ingenieurssachverstand doppelt vorgehalten und Vorgänge verzögert. Hier wird die Zusammenfassung „auf einem Schreibtisch“ gefordert (Interview 10.15).

Wasserrahmen-Richtlinie

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt unter der Federführung des Umweltministeriums in 12 Teilräumen, welche jeweils von einem der 11 StUÄ und dem Landesumweltamt (Rheinschiene Nord) betreut werden. Zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurden im Vorfeld der Ausweisung sog. „Gebietsforen“ auf Ebene der Teilräume gegründet. Diese frühzeitige und freiwillige Beteiligung der Öffentlichkeit wird allgemein gelobt und als zentral für den weiteren Beteiligungsprozess erachtet. Damit würde Verbänden und Bürgern die notwendige Vorbereitung und Einarbeitung ermög-

licht, den Prozess von Beginn der offiziellen Anhörungsphase an als kompetente Partner zu begleiten (Interview 10.1, 10.5).

Von Seiten der Verwaltung wird die Meldephase als verhältnismäßig wenig arbeitsintensiv bezeichnet, da vorrangig auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen werden konnte. Als Schwächen des Prozesses wurden die nicht an die Anforderungen der WRRL angepassten Strukturen der Gewässerverwaltung bezeichnet. So sind für ein Gewässer 2. Ordnung wie beispielsweise die Lenne elf Kreise, fünf StUÄ und unzählige Gemeinden zuständig. Weiterhin wurde der schleppende und oft nicht zeitgerechte Informationsfluss zwischen den beteiligten Behörden und den sonstigen an den Verfahren beteiligten bezeichnet. So wurden Stellungnahmen der Verbände nicht beantwortet und die sehr umfangreichen Dokumentationen nur im Internet bereitgestellt (Interview 10.1). Für die nun anstehenden weiteren Aufgaben wie die Entwicklung von Gewässerbewirtschaftungsplänen wird mit einem steigenden Bedarf an Planungskapazitäten gerechnet. Die angestrebten Standards bei den Flussgebieten sollen Absprachen zwischen dem Natur- und dem Gewässerschutz zufolge dem Niveau der FFH-Gebiete entsprechen (Interview 10.12).

Insgesamt wird die Umsetzung in NRW von allen Beteiligten als weitgehend positiv erachtet. Als ein wesentlicher Beitrag hierzu wurde die noch unter der alten Regierung festgelegte Strategie der Gewässereinstufung dargestellt. Die EU Wasserrahmenrichtlinie klassifiziert Oberflächengewässer in natürliche, künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper. Während der ökologische Zustand der natürlichen Gewässer im Vergleich zu der natürlichen Referenzsituation des Gewässertyps bewertet wird, ist für künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper das "ökologische Potenzial" der Bewertungsmaßstab. In Nordrhein-Westfalen wurden Gewässer - wenn möglich - als „Natürliche Gewässer in schlechtem Zustand“ klassifiziert, nicht wie in anderen Ländern als „Veränderte Gewässer“ respektive „heavily modified water bodies“. Diese Einstufung ist – auch bei einem Wechsel der politischen Präferenzen – nicht mehr veränderbar. Damit wäre, so die Aussage von Interviewpartner auf der Fachebene, die in einigen Ländern verfolgte Strategie, nach einer vorläufigen Einstufung als "erheblich veränderter Wasserkörper" Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten und Nutzungseinschränkungen zu verschieben und letztlich eine endgültige Einstufung als "erheblich veränderter Wasserkörper" zu erreichen, in NRW erschwert. Dies könnte als Folge der weitgehenden strukturellen Unabhängigkeit des Vollzuges während der Zustandserfassung gewertet werden. Ob diese Entscheidung letztlich Einfluss auf die Umsetzung der WRRL in Nordrhein-Westfalen haben wird, ist unklar.

5.3.4 Naturschutz

Im Bereich des Naturschutzes bestehen auf Grund des Fehlens einer unteren staatlichen Sonderbehörde weniger strukturelle Doppelungen als in den Bereichen Immissionsschutz und Gewässerschutz. Wie oben beschrieben, geht mit dieser Struktur jedoch die Problematik der Politisierung und erschwerten Durchsetzbarkeit einher. Bereichsspezifisch konnten folgende zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden:

Ressourcen

Da Naturschutz in NRW vorrangig eine kommunale Angelegenheit ist, hängt die Ausstattung von der Leistungsfähigkeit und den politischen Präferenzen der jeweiligen Ge-

bietskörperschaft ab. Landesmittel fließen in den letzten Jahren verstärkt in EU kofinanzierte Projekte. Dies wirkt sich zuungunsten anderer Maßnahmen, wie beispielsweise Flächenaufkäufen, aus. Das Landesbüro der Naturschutzverbände musste zwischen 2004 und 2006 eine Kürzung ihrer Landeszuwendungen um 40% verkraften.

Politisierung

Im Bereich des Naturschutzes ist die Neuausrichtung aufgrund des Regierungswechsels besonders stark spürbar. Zwar gilt vermutlich auch hier, dass das Ausmaß an politischer Einflussnahme an sich kaum eine Veränderung erfuhr, jedoch änderte sich die Stoßrichtung der Einflussnahme grundlegend. So wird aus der Naturschutzverwaltung berichtet, dass unter der SPD/Grüne Regierung die Ermittlung geeigneter Gebiete noch aufgrund rein fachlicher Kriterien erfolgen konnte. Dies sei durch eine stärkere Fokussierung der neuen Regierung auf Nutzerinteressen nun problematischer. Auch war es unter der alten Landesregierung üblich, FFH-Gebiete hoheitlich durch den Status eines Naturschutzgebietes zu sichern. Nach dem Regierungswechsel ist eine solche Ausweisung entsprechend Vorgaben des Umweltministeriums nur noch in Sonderfällen möglich. Zuvor müssen „alle Möglichkeiten der Freiwilligkeit“ (Nordrhein-Westfalen Regierung 2005: o.S.) ausgeschöpft sein. Zwar wurden bereits vor der Wahl rund 80% der als FFH-Gebiete gemeldeten Flächen als Naturschutzgebiete ausgewiesen, die entsprechende hoheitliche Sicherung der verbleibenden Flächen wird jedoch vermutlich nicht mehr möglich sein. Auch wird berichtet, dass für gewisse, bereits beschlossene Vorhaben eine politisch motivierte Neuprüfung im Gange oder absehbar ist (Interview 10.2; 10.3).

Die Aufgabenwahrnehmung der in die Landkreise und kreisfreien Städte integrierten, Unteren Landschaftsbehörden sei vom „politischen Willen“ der Kommunalpolitik abhängig und deshalb sehr heterogen. Aufgrund unterschiedlicher Ressourcenausstattung und Politisierung reiche das Spektrum hier von „Kreisen mit integrierten Umweltämtern bis hin zu Kreisen, in denen kein Umweltschutz stattfindet“. Hier gäbe es faktisch keine Kontrolle, der Vollzug sei „so gut wie der Landrat“ (Interview 10.9). In kreisfreien Städten fände die Aufstellung des gesetzlich vorgeschriebenen Landschaftsplans - welcher auch Landschaftsschutzgebiete festsetzt - durch das „Grünflächenamt“ statt, der Stadtrat beschließt den Plan als Satzung. Bei der Aufstellung der Bauleitplanung träten dann im Zuge der Abwägung „regelmäßig“ die im Landschaftsplan getroffenen Festlegungen hinter die Interessen von Kommunen und Vorhabenträgern zurück (Interview 10.16).

Kontrolle

Der Vollzug der Kontrollaufgaben im Naturschutzbereich liegt zum größten Teil in der Verantwortung der Unteren Landschaftsbehörden. Das LÖBF ist an dieser Aufgabe nur in geringem Umfang beteiligt, nach der Aussage eines Interviewpartners findet von dieser Seite „keine Kontrolle von Maßnahmen“ statt (Interview 10.4). Die wenigen vorhandenen Kontrollressourcen der nachgeordneten Ebene würden zudem von Pflichtmonitoring und Cross-compliance in Beschlag genommen (Interview 10.13). Angesichts der in den meisten Kommunen so gut wie nicht stattfindenden vorbeugenden Kontrollen, wird die Arbeit der „Landschaftswächter“ als sehr hilfreich und positiv gelobt. Auch die Biologischen Stationen wirken hier unterstützend (Interview 10.16). Positiv wird in diesem Zusammenhang die seit 2002 verpflichtende Führung eines Kompensationsflächenkatasters gesehen. Hierdurch würde die nach Aussagen mehrerer Gesprächs-

partner weit verbreitete Praxis der Doppelausweisung von Ausgleichsflächen weitgehend unterbunden.

NATURA 2000/Flora-Fauna-Habitat Richtlinie

Von der überwiegenden Mehrheit der Befragten wird die FFH-Richtlinie aufgrund der Stärkung des Arten- und Naturschutzes sehr positiv gesehen. Insbesondere die Bewehrung mit Sanktionen und - überraschender Weise - die diesbezüglich vorhandene Rechtsunsicherheit, hätte zu einem positiven Effekt im Sinne des Naturschutzes geführt. Diese in allen Ländern beschriebene Wirkung wurde durch die „konsequente Flächensicherung“ (Interview 9.3) in NRW noch verstärkt.

Zur Umsetzung der Richtlinie wurde in NRW ein Sonderweg beschritten: hier wurden die von den Kommunen aufzustellenden Landschaftspläne als Datengrundlage für die Meldung der FFH-Gebietskulisse herangezogen. Die Pläne berücksichtigen die im Biotopkataster des LÖBF erfassten Flächen. Die Aufstellung eines Landschaftsplans erfolgt in NRW in Form einer Satzung anstatt wie in den meisten anderen Bundesländern üblich als Stellungnahme im Rahmen der Bauleitplanung. Dieses Vorgehen löste einen Schub von Neuaufstellungen von Landschaftsplänen durch die Kommunen aus, da den Kommunen zum einen befristet Mittel und Personal zur Verfügung gestellt wurde, zum anderen seine Erstellung als Verordnung von Seiten der Bezirksregierung drohte. Dies wollten die meisten Gebietskörperschaften vermeiden (Interview 10.2, 10.3, 10.4). Der Rückgriff auf die Landschaftspläne der Kommunen wird von allen Beteiligten als äußerst sinnvoll gelobt. Die in anderen Ländern beobachtbare Arbeitsüberlastung und zeitweise flächendeckende Aufblähung des Apparats konnte hiermit weitgehend vermieden werden. Die Bezirksregierungen waren in diesem Prozess für die Öffentlichkeitsbeteiligung und die sich hieran anschließenden „Konsensgespräche“ verantwortlich. Hierfür erhielten sie befristet bis Ende 2006 Personal zur Durchführung der Verfahren. Angesichts der nach der Meldephase anstehenden Aufgaben wie beispielsweise FFH-Verträglichkeitsprüfungen bedeutet der Wegfall des befristeten Personals hier faktisch einen Personalabbau für die untere und die mittlere Verwaltungsebene (Interview 10.13).

Der in Tranchen vollzogene Prozess der Gebietsfestlegungen wird von den beteiligten Fachverwaltungen im nachhinein kritisch betrachtet. Während die Fachbeiträge des LÖBF gelobt werden, wird für die Ebene des Umweltministeriums und der Kommunen von intensiver Einflussnahme durch Betroffene und die Politik berichtet. Viele Kommunen versuchten sich hierdurch gegen Abgrenzungsveränderungen zugunsten der Schutzgebiete zu wehren. Vertreter der Bezirksregierungen und der LÖBF hätten gegenüber diesen Bestrebungen die Rolle der fachlichen Verteidigung der Gebietskulisse übernommen. In diesem Zusammenhang wird in der Fachverwaltung darüber spekuliert, ob es unter der neuen politischen Konstellation zur nachträglichen Herabstufungen von Naturschutzgebieten zu Landschaftsschutzgebieten im Zuge von Änderungsverordnungen kommen könnte.

Insbesondere von den Naturschutzverbänden wurde mit Verweis auf die Bewertung der EU im Jahr 2002 (Schreiber et al. 2002) das schleppende Verfahren der FFH-Gebietsmeldung und erhebliche Defizite in den Meldekulissen kritisiert. Im Jahr 2003 wurde der Fortschritt der Meldung folgendermaßen bewertet:

„In einer zweiten Tranche hat die nordrhein-westfälische Landesregierung [im Jahr 2003 d.A.] einen Katalog von insgesamt 21 nachzumeldenden Flächen im atlantischen Teil des

Landes erarbeitet. In der atlantischen Teilfläche NRWs wurden durch die bisherige Meldung der Landesregierung insgesamt 72.756 ha Fläche gemeldet. Dies entspricht einem Anteil von 3,85 % der atlantischen Teilfläche von NRW. Die nun geplanten Nachmeldungen der Landesregierung werden diesen Flächenanteil nur um 963 ha bzw. 0,05 % erhöhen. Auch die hierbei noch nicht berücksichtigte geplante Nachmeldung von Bereichen der Vechte und Steinfurter Aa werden die Flächenbilanz nicht entscheidend verbessern können. In wie weit diese allenfalls marginale Nachmeldung von der EU-Kommission als zielführend gewertet wird, sei dahingestellt. Zum Vergleich: Die rein wissenschaftlich begründete Auswahlliste der Naturschutzverbände umfasst Gebiete in der Größenordnung von 190.117 ha (10,1 % der atlantischen Teilfläche NRWs)“ (Nordrhein-Westfalen Landesbüro der Naturschutzverbände 2003: o.S.)

Die Europäische Kommission hat am 20. Dezember 2005 angekündigt, ein Zwangsgeldverfahren gegen Deutschland voranzutreiben. Grund für die sog. begründete Stellungnahme ist die unzureichende Meldung von Gebieten nach der FFH-Richtlinie durch mehrere Bundesländer. NRW war in erster Linie mit Nachforderungen der Wanderfischzonen im Rhein und in zweiter Linie mit den bisher nicht abgearbeiteten Prüfaufträgen betroffen. Als Ergebnis ergänzte NRW im Januar 2006 die Rhein-Fischruhezonen und beabsichtigt eine Nachmeldung von 3 weiteren FFH-Gebieten im Frühjahr 2006. Sobald die EU-Kommission - voraussichtlich Ende 2006 - ihre endgültige Liste der FFH-Gebiete festlegt hat, wird es keine weiteren "faktische FFH-Gebiete" mehr geben.

Nach Aussage des Umweltministeriums wird nach Abschluss der Meldung das Netz NATURA 2000 in NRW 518 FFH-Gebiete und 25 Vogelschutzgebiete umfassen. Diese repräsentierten ca. 8,2 Prozent der Landesfläche in NRW (Nordrhein-Westfalen MUNLV 2006b).

UVP/SUP

Die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. einer Strategischen Umweltprüfung bei Projekten mit über 10 ha Flächenbedarf ist im Bereich des Naturschutzes auf Ebene der Kreise angesiedelt. Generell wird das Verfahren positiv bewertet. Die UVP stelle hier eine gute Grundlage zur Einschätzungen der Auswirkungen eines Eingriffs und damit für die in der Eingriffsregelung festgelegten Ausgleichsmaßnahmen dar. Als problematisch wird jedoch die sehr unterschiedliche Ausstattung der Kreise hinsichtlich Ressourcen und Fachkompetenz und das Fehlen einer Qualitätskontrolle gesehen (Interview 10.2, 10.4). Hier ließe sich teilweise eine vorsätzliche Vernachlässigung von politischer Seite konstatieren. So verfügt eine Reihe von Kreisen insbesondere im Bereich der Fauna nicht über die notwendigen Kompetenzen.

5.4 Reformmodelle

Im Kontext der beschriebenen politischen Rahmenbedingungen befindet sich die Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen in einer Phase des Aufbruchs. Innerhalb der Umweltverwaltung wird eine überraschend pragmatische und fachbezogene Diskussion über die bestmögliche Organisation des Ressorts angesichts der - insbesondere im finanziellen Bereich veränderten Gegebenheiten geführt. Allen Beteiligten ist bewusst, dass die Erledigung der Aufgaben der Umweltverwaltung in Zukunft kostengünstiger erfolgen muss. Angesichts der bereits erfolgten Personaleinsparungen auf allen Ebenen

der Verwaltung ist verwaltungsintern klar, dass die bestehenden, kleingliedrigen Strukturen kein Potential für die angekündigten weiteren Einsparungen bieten (Interview 10.3, 10.5, 10.6, 10.7, 10.8). Auf allen Ebenen der Verwaltung, von Regierungsseite und Verbänden werden Stärken und Schwächen des Vollzugs analysiert und überraschend einheitliche Schlüsse hinsichtlich des Status Quo gezogen. Genauso überraschend wie die einhellige Problemidentifikation innerhalb und außerhalb der Verwaltung ist die Klarheit und Ausgereiftheit der Modelle zur Neugestaltung der Umweltverwaltung.

Die oben erwähnten Doppelstrukturen und Schnittstellen stellen den Ausgangspunkt für eine Strukturreform der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung dar. Sämtliche Reformansätze und Überlegungen zur Optimierung der Umweltverwaltung in NRW – unbeschrieben von wem und von welchen sonstigen Interessen getrieben – gehen von diesem Ansatzpunkt aus. Damit stellen sich zwei Hauptfragen: Welche Behörden oder Organisationseinheiten der Umweltverwaltung sollten in eine Strukturreform einbezogen werden? Wo und in welcher Form sollten die im Zuge einer Reform bewegten Kompetenzen angelagert, welche Verwaltungseinheiten zur Reduzierung der Doppelungen und Schnittstellen zusammengefasst werden?

Die Antwort auf die erste Frage – jene nach der in eine Reform einzubeziehenden Verwaltungseinheiten – lässt sich auf Basis der Aussagen von Interviewpartner zusammenfassen. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Ausdifferenziertheit der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung kann hier zwischen einem Maximalmodell und eingeschränkten Modellen unterschieden werden.

Als funktional sinnvoll oder zumindest unproblematisch, - selbst unter direkt betroffenen Interviewpartnern - wird eine Fusion und Neuverteilung der Aufgaben des LUA und der LÖBF bezeichnet. In wiefern die Bezirksregierungen von einer Neuorganisation betroffen sind, hängt von den einzelnen, unten im Detail ausgeführten Reformmodellen ab. Weiterhin werden im umfassendsten Modell neben den Staatlichen Umweltämtern (StUÄ) auch die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz (StÄfA), die Bergämter, die Ämter für Agrarordnung und die Veterinärämter einbezogen. Die Kommunen sind in anbeacht der absehbaren Kommunalisierung von Aufgaben ebenfalls von der Reform berührt. Sie sind in der Organisation der Aufgabenwahrnehmung jedoch weitestgehend autonom.

Die Beantwortung der zweiten Frage – jene nach der Ebene und Form der Anlagerung von Kompetenzen – gestaltet sich schwieriger. Hier wurden je nach Akteursgruppe, fachlichem Fokus, politischem oder persönlichem Interesse unterschiedliche Modelle vorgeschlagen. Im Folgenden soll versucht werden, diese sehr interessanten Aussagen zu kategorisieren und zu bewerten.

Zusammenschluss von LUA und LÖBF

Überraschend unstrittig ist die oben erwähnte Fusion der oberen Fachbehörden des technischen und des "grünen" Umweltschutzes - von LUA und LÖBF zu einer als Landesanstalt für Umwelt und Naturschutz (LUNA) bezeichneten Behörde. Einer möglichen Zusammenlegung stehen alle Interviewten einschließlich der befragten Mitarbeiter der beiden Verwaltungseinheiten positiv gegenüber: „technischer und grüner Umweltschutz gehört unter ein Dach“ (Interview 10.5). Für eine solche Fusion spräche die bereits intensive Zusammenarbeit in einer Reihe von Arbeitsfeldern. Die Verknüpfung

wurde durch die Maßnahmen im Rahmen von NATURA 2000, insbesondere im Gewässerbereich durch die WRRL, noch verstärkt. Ein unter den Interviewpartnern weit verbreitetes Modell sieht vor, die in einer Zusammenfassung der beiden Fachbehörden liegende Synergieeffekte zu realisieren und gleichzeitig das wissenschaftliche und konzeptionelle Profil der neu zu schaffenden Behörde zu stärken. Dazu sollen zum einen die gewässerbezogenen sowie zum anderen die mit der Erfassung von flächenbezogenen Grundlagendaten befassten Bereiche von LUA und LÖBF verschmolzen werden. Zur Verkleinerung der Behörde und zur gleichzeitigen Stärkung der personell geschwächten vollziehenden Verwaltung wird vorgeschlagen, alle Vollzugsaufgaben des LUA sowie die zum Teil korrespondierende Fachaufgaben zukünftig als Schwerpunktaufgaben in nachgeordnete Ebenen zu verlagern. Ebenso wäre der Forstbereich aus dem LÖBF herauszulösen und dem (vor der Privatisierung stehenden³⁷ Landesbetrieb Wald und Forst zuzuschlagen.

Es finden sich nur wenige Kritiker der Fusion. Von diesen wird die drohende Fragmentierung der momentan im LÖBF zusammengefassten Bereiche Naturschutz und Forst bedauert. Es wird einerseits befürchtet, das erreichte hohe Niveau an Interdisziplinarität einem neuen Ressortegoismus weichen, und die sehr gute Zusammenarbeit sowie das ökologische Element in der Forstverwaltung verloren gehen könnte (Interview 10.3, 10.12). Andererseits wird zu bedenken gegeben, dass eine der Aufgaben im Zuge des Flächenschutzes auch die Beratung der Landwirtschaft hinsichtlich der Flächennutzung wäre. Durch die Aufteilung ginge wichtiges Know-how in diesem Bereich verloren: „Wer nichts von Landwirtschaft versteht, kann keine integrierte und nachhaltige Entwicklung betreiben, da die wirtschaftlichen Belange nicht einbezogen sind“ (Interview 10.9).

Die Bereitschaft zur Fusion der beiden Oberbehörden beruht nach Ansicht der Autoren auf unmissverständlichen Aussagen aus dem Umfeld der Landesregierung, wonach zumindest die Auflösung der LÖBF als unabwendbar dargestellt wurde. Eine konkrete Ansage diesbezüglich findet sich im Entwurf einer Kabinettsvorlage von Mitte Januar 2006: „Nach den bisherigen Überlegungen zur Neuordnung der Umweltverwaltung ist der Fortfall der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten bereits vorgesehen“ (Nordrhein-Westfalen Kabinettsvorlage, Entwurf, 18. Januar 2006: 11).

Laborkapazitäten der Umweltverwaltung

Diese verhältnismäßige Einigkeit hinsichtlich Anlagerung und Organisation der Aufgaben des Umweltbereichs beschränkt sich auf die oberen Fachbehörden. Bezüglich der Neuorganisation der Tätigkeitsfelder der Mittelinstanz, der unteren Sonderbehörden und der Kommunen herrscht weitgehend Uneinigkeit zwischen den politischen und fachlichen Lagern. Eine Ausnahme bildet hier die technische Ausstattung der Staatlichen Umweltämter. Eine Mehrzahl von Interviewpartnern sah in diesem Bereich ein gewisses Einsparpotential. Derzeit verfügen acht der elf Standorte der StUÄ/StAfUA über eine eigene Laborausstattung. Eine Reduzierung und gleichzeitige Spezialisierung der Standorte wird hier für durchaus möglich erachtet (Interview 10.7, 10.8). Welche An-

³⁷ Der Entwurf einer Kabinettsvorlage vom 18. Januar 2006 sieht eine Privatisierung der derzeit sieben nordrhein-westfälischen Landesbetriebe – darunter jener für Wald und Forst – vor (NRW Kabinettsvorlage, Entwurf, 18. Januar 2006).

zahl an Laborstandorten wirtschaftlich und funktional letztlich am sinnvollsten ist, kann nicht abschließend geklärt werden. Möglichen Synergieeffekte durch Konzentrationen stehen längere Transportwege der Proben gegenüber.

Organisation der vollziehenden Verwaltung

Auch wenn das Ausmaß der Kommunalisierung einen der Hauptstreitpunkte zwischen den Akteursgruppen darstellt, so besteht Konsens darüber, dass nur eine *konsequente* Kommunalisierung sinnvoll sei. So sollten insbesondere bei den Zuständigkeiten für Genehmigungsverfahren nach BImSchG sich überschneidende Verantwortlichkeiten abgeschafft werden. Dies solle durch die durchgängige Umsetzung eines *Zaunprinzips*³⁸ erreicht werden. Entsprechend würde die Existenz umweltrelevanter Anlagen – nach einer noch offenen Definition – zur alleinigen Zuständigkeit der staatlichen Immissionsschutzbehörde führen, die Nicht-Existenz zur Verantwortlichkeit der kommunalen Stellen. Von den Kommunen wahrgenommene Aufgaben sollten dann völlig selbständig, ohne Stellungnahmen und ohne Tätigkeiten im Rahmen der Überwachung von Seiten der Landesbehörden erfolgen. Mit dieser Regelung sei nicht nur die politikferne, einheitliche und hoheitliche Kontrolle umweltrelevanter Anlagen und die ortsnahe Zuständigkeit für den großen Anteil der weniger relevanten Anlagen gegeben, es werde auch die unternehmensfreundliche „Ein-Schalter“-Zuständigkeit ermöglicht.

Mit Festlegung der immissionsschutzrechtlichen Zuständigkeit nach dem BImSchG würde die anlagenbezogene umfassende Zuständigkeit hinsichtlich der klassischen Umweltbelange wie beispielsweise im Abfallrecht, Bodenschutzrecht, Landschaftsrecht, Wasserrecht etc. als Annex der Verantwortlichkeit nach dem Immissionsschutzrecht folgen. Dies soll für Genehmigungen wie die Überwachung gelten. Damit würde verfahrenstechnisch bewirkt, dass bisher von zwei Verwaltungsebenen getragene Verfahren – beispielsweise bei den Bezirksregierungen angesiedelte, unter Beteiligung der StUÄ abgewickelte, komplexe Genehmigungsverfahren – zukünftig nur noch von einer integrierten Genehmigungsbehörde bearbeitet würden. Der Mehrwert einer Zweistufigen Bearbeitung ist nach Aussage von mehreren Interviewpartnern hier nicht ersichtlich. Schon heute verzichteten die Bezirksregierungen gerade bei komplexen Genehmigungen und den Vorprüfung zur UVP teilweise auf die Abfassung eigenständiger Stellungnahmen. Sie reichten so genannte „Deckblatt-Lösungen“ weiter, bei denen die Fachbeiträge der StUÄ unverändert übernommen oder von diesen gleich auf dem Briefpapier der Bezirksregierung angefordert würden (Interview 10.8, 10.10, 10.14, 10.16).

Hinsichtlich der restlichen Umweltverwaltung besteht Uneinigkeit hinsichtlich möglicher organisatorischer Änderungen. Es lassen sich zwei Konfliktlinien identifizieren: Zum einen geht es um das Ausmaß, zu dem bisher von der staatlichen Verwaltung wahrgenommene Aufgaben in Zukunft kommunalisiert werden sollen. Diese Auseinandersetzung darf dabei nicht als ein Konflikt zwischen sich diametral gegenüberstehenden Lösungen betrachtet werden. Alle Akteursgruppen sind sich einig, dass die Kom-

³⁸ Die genaue Regelung der Zuständigkeiten nach dem Zaunprinzip ist noch offen. Die Region OWL schlägt beispielhaft vor, die Zuständigkeit der Verwaltungsebenen entsprechend der in § 1 Absätze 3 und 4 der 4. BImSchV geklärten Umfangs des Genehmigungserfordernisses festzulegen. Diese sehen eine gemeinsame Betrachtung vor, „wenn die Anlagen auf einem Betriebsgelände stehen, dem selben Betreiber gehören und [...] als so genannte Nebenanlage gegenüber der Hauptanlage eine „dienende Funktion“ zukommt (weil sie mit der Hauptanlage in einem „engen räumlichen und betriebswirtschaftlichen Zusammenhang steht“ (Region OWL 2006: 5).

munen weitere Aufgaben übernehmen können. Hier geht es lediglich um die Radikalität der gewählten Lösung und den damit verknüpften Bedingungen. Die zweite Konfliktlinie lässt sich an der generellen Frage festmachen, ob die staatliche Fachverwaltung in einer Sonderverwaltungsstruktur oder in einer allgemeinen Verwaltung organisiert sein sollte.

Es lassen sich klare Akteurskoalitionen mit jeweiligen Präferenzen für bestimmte Reformmodellen unterscheiden. Im Folgenden sollen drei sich entlang der dargestellten Konfliktlinien bewegende Modelle präsentiert werden..

5.4.1 Modell 1

Weitestgehende Kommunalisierung der vollziehenden Umweltverwaltung und konzentrierte Dreistufigkeit

Insbesondere die CDU-Fraktion in der Landesregierung und der Landkreistag favorisierten ein Modell, welches die Auflösung der Sonderbehörden der umweltbezogenen Verwaltung und einen weitgehenden Übergang der Aufgaben auf die Kreise vorsah. Die Zielsetzung der Reform sollte dabei sein, die formalen Anforderungen zu reduzieren, ohne die qualitativen Standards zu senken.



Abbildung 17: Vorstellung des Innenministeriums NRW zur Verwaltungsstrukturreform

Quelle: Nordrhein-Westfalen MUNLV 2006.

Das Konzept sieht vor, dass Aufgaben von überregionaler Bedeutung (inkl. der WRRL-Zustandsüberwachung, FFH-/Vogelschutz-Monitoring) auf Ebene der staatlichen Mittelinstanz verbleiben sollen. Flächenbezogene Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben sollen auf kommunaler Ebene gebündelt werden. Da bereits Kompetenzen in den Bereichen Natur-/Landschafts- und Gewässerschutz in Form von Unteren Landesbehörden auf Kreisebene angesiedelt sind, werden hier keine Probleme erwartet. Im Bereich des Immissionsschutzes wird ein "Zaunlösungs-Modell" zur klaren Kompetenzabgrenzung vorgeschlagen. Hier kann sich der Landkreistag einen Übergang der gesamten Spalte 2 der 4. BImSchV vorstellen. Aufgaben der Spalte 1 sollen bei der staatlichen Mittelinstanz verbleiben. Die Initiative des Landes NRW im Bundesrat zur Neufassung

des BImSchG (Bundesrat 2005) würde eine solche Kompetenzverschiebung ermöglichen.

Hinsichtlich der weitergehender Pläne der Landesregierung zur Auflösung der Bezirksregierungen, zur Zusammenlegung der auf der Mittelebene verbleibenden Kompetenzen mit jenen der höheren Kommunalverbände und der Reduzierung der Behördenstandorte von fünf auf drei einschließlich der Neubildung eines Ruhrgebiets-Bezirktes liegen noch keine konkreten Konzepte vor. Der Landkreistag lehnt die Vermengung der höheren Kommunalverbände und der Bezirksregierungen ab.

Vorschlag der Modellregion OWL

Der am 6. März 2006 veröffentlichte Vorschlag der "Modellregion" OWL zur Reform der Umweltverwaltung in NRW (Region OWL 2006) kann als Weiterentwicklung und Konkretisierung dieses Konzeptes interpretiert werden. Da die "Region" durch Vertreter des Mittelstandes, der Land- und Stadtkreise und der (neu eingesetzten) Regierungspräsidentin repräsentiert wird, entspricht das vorgelegte Papier den Interessen dieser Klientel und liegt in seiner Stoßrichtung den Regierungsverlautbarungen. Es sieht vor, die operativen Aufgaben aus den Bereichen der Staatlichen Umweltämter und der Bezirksregierungen – als Obere Wasserbehörden, im Abfallrecht, im Bodenschutzrecht und als Höhere Landschaftsbehörden – den Kreisen und kreisfreien Städte zuzuordnen. Die staatliche Mittelinstanz soll ausschließlich regional bedeutsame Aufgaben und die Grundlagenarbeit übernehmen. Die Schnittstelle für die Zuständigkeit im Immissionsschutzrecht (mit Konzentrationswirkung für andere Aufgabenbereiche) soll wie erläutert entlang der Trennlinie 1./2. Spalte der 4. BImSchV verlaufen.

Erstmals werden von dieser Seite auch Erwartungen hinsichtlich einer sich durch die Umstrukturierung ergeben „Effizienzdividende“ geäußert. So sollen durch die Einsparung der „Stellen in den Querschnittseinheiten der Staatlichen Umweltämtern [...] 10 – 20 % der Gesamtstellen“ eingespart werden können. Für die Mittelinstanz wird erwartet, dass durch den Wegfall „der mit der Fachaufgabe gebundenen Stellen“ 15% des Personals eingespart werden können. Aufgrund von Synergien mit bereits in den Kreisen und kreisfreien Städten vorhandenen Kompetenzen sollen in den Bereichen Abfallrecht, Bodenschutzrecht, Landschaftsrecht und Wasserrecht mittelfristig ebenfalls 15% der Stellen eingespart werden. Das Personal der Staatlichen Umweltämter und aus den Dezernaten 51, 52, 54 und 56 der Bezirksregierungen solle entsprechend der Aufgabenverteilung anteilig den Dienststellen zugeordnet werden. Vollzugsdefizite in Folge der Kommunalisierung immissionsschutzrechtlicher Aufgaben – ähnlich der badenwürttembergischen Erfahrung – solle durch die „Zuarbeit kurzfristiger Stellungnahmen“ durch die staatliche Mittelinstanz begegnet werden (Region OWL 2006: 9).

5.4.2 Modell 2a – Konzentrierte Dreistufigkeit

Das Modell einer integrierten, jedoch in ihren wesentlichen Bereichen weiterhin staatlichen und in der Mittelinstanz eingebundenen Umweltverwaltung findet eine breite Anhängerschaft sowohl im MUNLV, auf der Arbeitsebene der Kreise als auch bei Vertretern der Unternehmervverbände.

Grundgedanke dieses Modells ist eine moderate, jedoch in sich konsequente Kommunalisierung in anhand fachlicher Kriterien festgelegten Bereichen. Hier solle keine "Symbolpolitik" betrieben werden, welche die "Vermarktbarkeit" im Parteienwettbewerb vor

Kriterien der Funktionalität stellt. Insbesondere im Immissionsschutz solle Wert auf eine klare Aufteilung orientiert am Gefährdungspotential bzw. der Umweltrelevanz gelegt werden. Auch wird zur Stärkung der Kontrolle der Politik eine Beibehaltung von materiellen Beteiligungsrechten von Bürgern und Verbänden als Voraussetzung einer Kommunalisierung angesehen.

Bei der Bewertung der bestehenden Strukturen gehen die Vertreter dieses Modells differenziert nach Medien/Aufgabenbereichen vor, da je nach Aufgabe unterschiedliche Anforderungen und Gefahren an die Behördenausstattung gestellt werden müssen. In gewissen Aufgabenbereichen verfügten die Kommunen über eine sehr hohe Leistungsfähigkeit. Problematisch sei hier lediglich der mit einer Kommunalisierung einhergehende Steuerungsverlust der staatlichen Verwaltung. Mit einer entsprechend ausgebauten Fachaufsicht der Bezirksregierungen zur Gewährleistung der Einheitlichkeit der Aufgabenbewältigung bei gleichzeitiger Zuständigkeit der Mittelinstanz für komplexe und überregionale Verfahren wäre diese Thematik nach Aussage von Befragten jedoch zu lösen.

Im Gegensatz dazu sei der Vollzug des Immissionsschutzrechts bei gefahrgeneigten Anlagen auf eine staatliche Instanz angewiesen. Hier gibt es zwar „theoretisch“ keinen Ermessensspielraum, paradoxer Weise handle es sich hier jedoch häufig um Ermessensentscheidungen (bspw. Fokus bei der Betrachtung eines Eingriffs oder die Dimensionierung von Ausgleichsmaßnahmen), die möglichst nicht vom politischen Willen Einzelner abhängig sein sollten. Hier wird auf Fach- und Nutzerseite eine am Gefährdungspotential bzw. der Umweltrelevanz orientierte Zuordnung der in Spalte 2, 4. BImSchV genannten Anlagen angestrebt. Anlagen mit lediglich lokalen Auswirkungen wie beispielsweise Lärm- oder Geruchsimmissionen könnten problemlos kommunalisiert werden. Unter dieser Maßgabe ließen sich rund 50% der heute noch bei den StUÄ angesiedelten Verfahren kommunalisieren. Da solch eine Aufteilung nicht an Mengenschwellen festzumachen sei, würde dieses Vorgehen eine Verabschiedung vom bisherigen Mengenbezug der 4. BImSchV bedeuten.

Konkret sieht das Modell eine – möglichst umfassende – Bündelung der im umweltrelevanten Bereich tätigen, nachgeordneten Landesbehörden in der staatlichen Mittelinstanz vor. In einem Maximalmodell würde dies eine Integration der StUÄ, der StÄfA³⁹, der Bergämter⁴⁰, der Ämter für Agrarordnung, der Veterinärämter sowie von (vollzugsorientierten) Teilen des LUA bedeuten. Dies würde den Zusammenschluss von 47 bestehenden Ämtern oder Ämterteilen mit sich bringen. Von den Vertretern dieses Modells wird eingeräumt, dass eine gewisse Zahl von Außenstellen zusätzlich zu den Standorten der Bezirksregierungen notwendig sein würde.

Fachlich wäre eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten von StUÄ und Bezirksregierungen nach Aussage von Interviewpartner kein Problem. Ein Hindernis bei der Einführung dieses Modells wäre vermutlich der absehbare Widerstand der Kommunen gegen die mit einer Zaunlösung einhergehenden Hochkonzonung von Zuständigkeiten im Falle der Existenz von umweltrelevanten Anlagen. Weiterhin müsste die Begrenzung von

³⁹ Derzeit im MAGS angesiedelt

⁴⁰ Derzeit im MWME angesiedelt

unsachgemäßer (kommunal-) politischer Einflussnahme auf den Verfahrensausgang sichergestellt werden.

Auch die Industrie unterstützt dieses Modell und lehnt eine Kommunalisierung von Zuständigkeiten ab. Nach Meinung von Industrievertretern müsse ein sinnvolles Reformkonzept den Erhalt der vorhandenen Fachkompetenz und politische Unabhängigkeit der Verwaltung gewährleisten und eine Bündelung der Zuständigkeiten in einer Hand – sowohl bei Zulassung als auch Überwachung – erreichen (Nordrhein-Westfalen VCI 2005). Eine Kommunalisierung wird aufgrund einer befürchteten Zersplitterung von Kompetenz und eines wachsenden Einflusses „kommunalpolitischer Abwägungen“ abgelehnt. Unsicherheit der Genehmigungsbehörden durch die seltene Konfrontation mit einem bestimmten Genehmigungsantrag sei der Hauptgrund für eine langsame und überzogen penible Bearbeitung. Von Seiten der Unternehmen höre man gelegentlich die Aussage, dass mittlerweile das bei den Kommunen liegende Baurecht und nicht die Genehmigung nach dem BImSchG zum negativen Zeitfaktor geworden sei. Eine Landesweit einheitliche Bearbeitung wird hier als Garant für Sicherheit in Planungen und Investitionen gesehen. Diese wäre im Falle einer Kommunalisierung weiter Teile der BImSchG-Zuständigkeit nicht gegeben, es gäbe „Belege, dass Kommunen sich über Gesetze hinwegsetzten“. Um die angestrebte Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand zu erreichen, sollten alle Verfahren nach § 4 BImSchG – unabhängig ob eine UVP-Pflicht besteht, ob es sich um Störfallanlagen oder um Anlagen nach Spalte 1 oder Spalte 2 der 4. BImSchV handelt, sowie Erlaubnisse und Bewilligungen nach §§ 7 und 8 WHG sowie LWG und alle sonstigen umwelt- und sicherheitsbezogenen Aspekte (Arbeitsschutz) – auf die Mittelinstanz übergehen. Diese Behörde solle im Sinne eines an den Begriff des „Betriebsbereichs“ anknüpfenden Zaunprinzip möglichst umfassend für alle anderen behördlichen Entscheidungen am Standort zuständig sein (Nordrhein-Westfalen VCI 2005: o.S.).

Die Stoßrichtung der Landesregierung in dieser Frage lässt sich an der von ihr über den Bundesrat eingebrachte Gesetzesinitiative zur „Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“ (Bundesrat 2005) ablesen. Dieser Punkt stellt offensichtlich einen der Schlüsselkonflikte im Streit um die Struktur der zukünftigen Umweltverwaltung dar. Hier klärt sich, in welchem Umfang die staatliche Ebene noch für Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben zuständig sein wird, womit untrennbar auch die Frage ihrer organisatorischen Ausgestaltung verbunden ist.

5.4.3 Modell 2b – das „MUNLV-Konzept“

Ein in weiten Teilen mit dem Modell 2a identisches, in der Frage der Anlagerung der neu zu schaffenden, integrierten staatlichen Umweltverwaltung jedoch abweichendes Modell ist das sog. „MUNLV-Konzept“. Dieses wurde zu Beginn der Reformdebatte von der Arbeitsebene des Umweltministeriums entwickelt, um Vorstellungen und Überlegungen der Fachverwaltung in den politisch getriebenen Reformprozess einzubringen. Dieses Modell wird auch von den Naturschutzverbänden favorisiert. Analog zum Modell 2a wird die Zusammenführung aller mit Planungs- und Genehmigungsverfahren befassten Behörden angestrebt. Diese sollen jedoch nicht in die Mittelinstanz eingegliedert, sondern in einer parallelen Struktur zusammengefasst werden. Dieses „Sonderordnungsmodell“ sieht integrierte Sonderbehörden („Agenturen) an rund acht Standorten vor, um zugleich die Präsenz in der Fläche als auch eine steuerungsfähige Größe der zu schaffenden Einheiten zu gewährleisten.

Ein zentrales Argument gegen eine Eingliederung in die Mittelinstanz ist die Größe der hier entstehenden Verwaltungseinheit. Wie oben bereits angeführt, sieht die Mehrzahl der Interviewten die Maximallösung einer Integration der StUÄ, der StÄfA, der Bergämter, der Ämter für Agrarordnung, der Veterinärämter und fachbezogenen Teilen der LÖBF und des LUA zur Erreichung der Einsparziele ohne dramatische Funktionsverluste als am sinnvollsten an. Die vollständige Integration dieser über 50 Ämter in die Bezirksregierungen – egal ob in fünf oder in drei Standorten – wird alleine schon aufgrund ihrer hohen Kosten als nicht zielführend erachtet.

Die von Befürworter der staatlichen Mittelinstanz ins Feld geführte Bündelungsfunktion dieser Verwaltungsebene werde nach Aussage vieler Verwaltungsmitarbeiter in der jetzigen Form der Behörden überschätzt. So meinte ein Mitarbeiter einer Bezirksregierung, er „sehe nicht wirklich den Bündelungscharakter“ seiner Behörde. Lediglich in 5-10% der Verfahren käme es zur Beteiligung anderer, nicht umweltspezifischer Bereiche (Interview 10.14). Mit dem weiteren Anwachsen der Aufgaben und des Personals im Zuge einer Reform werde diese Fähigkeit weiter zurückgehen. Als Beispiel wurde die Bezirksregierung Düsseldorf angeführt, welche mit ihren elf Dezernaten einen Raum mit 6,5 Millionen Einwohnern zu betreuen habe. Hier „können nicht einmal die Abteilungsleiter ihren eigenen Bereich bündeln“ (Interview 10.7). Bündelung müsse sich deshalb auf das wesentliche beschränken und möglich sein. Dementsprechend stellt das hier vorgestellte Modell einer klassischen Bündelungsfunktion der Mittelinstanz eine eingeschränkte, nur auf den Umweltbereich bezogene Bündelung gegenüber. Schon jetzt hätte der Umweltbereich vorrangig in Genehmigungsverfahren mit den – immer gleichen – Partnerressorts zu tun. Diese Kontakte würden mit der Integration der bisher zwischen den Ressorts aufgeteilten, umweltbezogenen Verfahren – insbesondere solcher nach BImSchG – sehr viel weiter in den Hintergrund treten. Weiterhin erlaube der Aufbau einer Fachverwaltung sowohl die Vorhaltung von Spezialwissen als auch die bei zulasungsbedürftigen Vorhaben notwendige Möglichkeit der fachlichen Abwägung. Die Politisierung von Entscheidungen würde auf ein vertretbares Maß eingeschränkt.

Zur Gewährleistung einer adäquaten Steuerungsfähigkeit darf nach Aussage von Behördenleitern in derartigen Einrichtungen die Größe von rund 400 Mitarbeitern nicht überschritten werden. Dementsprechend wären für die neuen Ämter acht Standorte notwendig. In der behördeninternen Diskussion sprach sich die politische Führung des Umweltministeriums für 6 derartigen Ämter oder Agenturen aus. Diese Zahl leitet sich vermutlich von der zukünftigen, politisch angestrebten Zahl an Standorten der Mittelinstanz ab – so wäre neben jeder der drei Regionalregierungen je eine „Außenstellen“ denkbar.

Vorgehensweise bei der Identifikation von Synergieeffekten

Wie weit die Bemühungen der Arbeitsebene des Umweltministeriums um eine aktive und konstruktive Beteiligung am Reformprozess der Umweltverwaltung gehen und wie ernst sie die Ankündigungen der Landesregierung hinsichtlich der zukünftigen Einsparungen nehmen, lässt sich an der Detailliertheit und Fundierung der vorgestellten Konzepte ablesen. Die Arbeitsebene des Umweltministeriums identifizierte selbständig und systematisch Parallelstrukturen und Doppelarbeit der ihr nachgeordneten Behörden. Dazu wurden die im Rahmen des *Neuen Steuerungsmodells* entwickelten Produktdefinitionen herangezogen und alle hier sichtbar werdenden Überschneidungen dokumentiert. Die identifizierten identischen Produkte wurden mit Hilfe von Fachleuten auf lediglich

semantische Doppelungen kontrolliert. Die resultierende Aufgabenübersicht soll die Entwicklung von über die reine Zusammenlegung von Behörden hinausgehenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit erlauben und macht völlig neue Konstellationen zur Realisierung von Synergieeffekten sichtbar. Über die Betrachtung der Produktkosten konnte auch gezeigt werden, wie teuer die Beiträge der Behörden im Rahmen von Beteiligungsverfahren sind. Demnach verursachen bspw. diese Beteiligungen im Rahmen von Genehmigungsverfahren rund 20% der Gesamtkosten, so dass lediglich 80% für die originäre Aufgabe der Behörden verbleiben (Interview 10.7).

5.4.4 Kompromissmodell

Im März 2006 wurde vom MUNLV ein "Kompromissmodell" entwickelt, welches die Vorstellungen und Argumenten der drei vorgestellten Modelle berücksichtigt. Dieses Modell wird als „erster Schritt vor der bis 2012 vorgesehenen Bildung von Regionalpräsidien“ bezeichnet.

Neben der Kommunalisierung und Privatisierung von Aufgaben in noch unbekanntem Umfang sieht es die Errichtung von „Dienstleistungszentren“ aus Sonderverwaltungen des MUNLV und Sonderverwaltungen aus anderen Geschäftsbereichen als Teil der Bezirksregierungen vor. In welcher Organisationsform diese „Dienstleistungszentren“ geführt werden, ist noch unklar. Die Vollzugsaufgaben der Bezirksregierungen sollen in die „Dienstleistungszentren“ eingegliedert werden, was eine Realisierung des Zaunprinzips ermöglicht. Die Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht werden nicht den „Dienstleistungszentren“ übertragen, die Einflussmöglichkeiten der Fachressorts sollen durch Regelungen der Geschäftsordnung der Bezirksregierung sichergestellt werden.

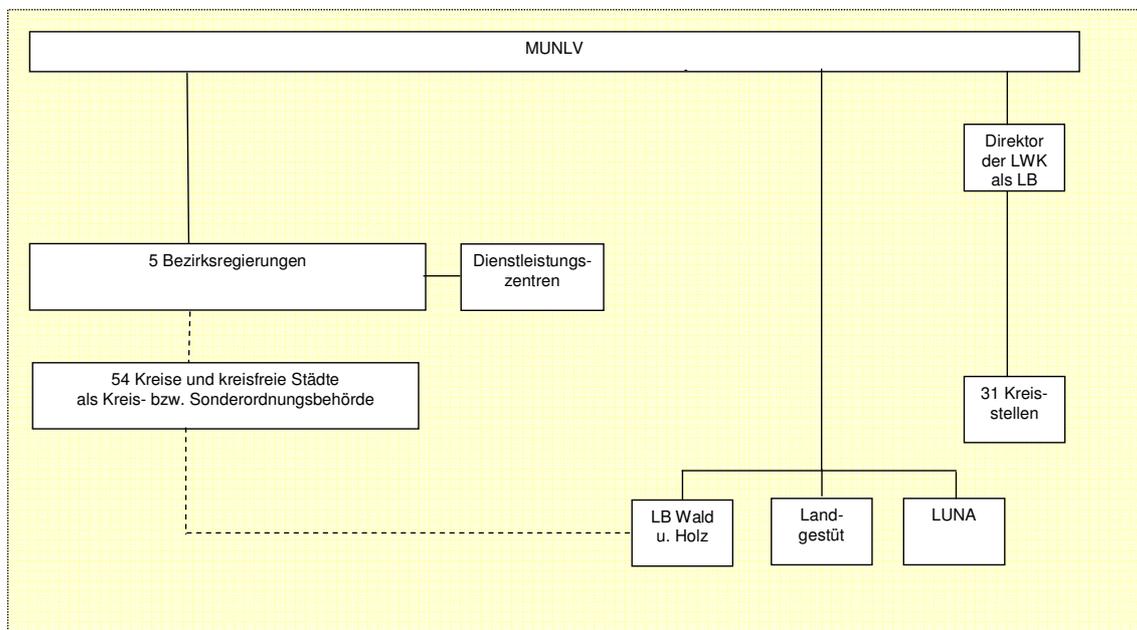


Abbildung 18: Kompromiss-Konzept zur Verwaltungsstrukturreform NRW

Quelle: Nordrhein-Westfalen MUNLV 2006.

Aus LUA und LÖBF soll eine Landesanstalt für Umwelt und Naturschutz (LUNA) als Einrichtung nach § 14 LOG gebildet werden. Diese soll alle Aufgaben des LUA – mit Ausnahme der Vollzugs- und der Fachaufgaben – und alle Aufgaben der LÖBF – mit

Ausnahme der forstlichen Aufgaben, die auf den Landesbetrieb Wald und Holz und der Aufgabe „Fischerei“, die auf ein Dienstleistungszentrum übergehen – übernehmen.

Für die notwendigen Personalumsetzungen innerhalb der staatlichen Verwaltung soll der Grundsatz “Personal folgt der Aufgabe“ gelten. Versetzungen zu neuen Dienststellen sollen unter Berücksichtigung sozialer Kriterien erfolgen, ein Arbeitgeber- bzw. Dienstherrwechsel sei nicht notwendig.

Für die im Zuge der Kommunalisierung von Aufgaben notwendigen Veränderungen gibt es noch kein gemeinsames Konzept mit den kommunalen Spitzenverbänden. Beamte sollen entsprechend ihrer Aufgabe zu den Kommunen übergeleitet werden. Arbeitnehmern werden neue Arbeitsverträge bei den Kommunen angeboten, nicht wechselbereite Mitarbeiter sollen beim Land weiterbeschäftigt werden.

5.5 Zusammenfassung

Die Umweltverwaltung Nordrhein-Westfalens stellt sich trotz kontinuierlichen finanziellen Einschnitten als leistungsfähig und fachlich kompetent dar. Gleichzeitig ist sie entgegen der Behauptungen im Landtagswahlkampf nicht aufgebläht, sondern erscheint im Bundesdurchschnitt als eher durchschnittlich, bezogen auf die Einwohnerzahl sogar als klein. Fokus und Mit-Begründung für die anstehende Reform sind offensichtliche strukturelle Defizite der Verwaltungsstruktur.

Zentraler Kritikpunkt aus allen Bereichen der Verwaltung ist die Zersplitterung der Zuständigkeiten im Umweltbereich. Diese wurzelt in der großen Zahl von Schnittstellen, welche durch die organisatorische Ausdifferenzierung der Umweltverwaltung bedingt sind. So wird beispielsweise die Aufspaltung der Gewerbeaufsicht in für Genehmigungsverfahren und Immissionsschutz zuständigen StUA und die für den Arbeitsschutz verantwortlichen StAfA als nicht sinnvoll betrachtet. Ebenso wird aus der Gewässerverwaltung von einer Aufgabenverquickung und unklaren Schnittstellen zwischen oberer und unterer Wasserbehörde sowie den StUA berichtet. Die Vielzahl von Stellen, welche insbesondere bei Genehmigungs- und Planungsverfahren beteiligt werden müssen, erschwert und verzögert die Arbeit der Verwaltung. Besonders die übliche Doppelung von Stellungnahmen verschiedener Verwaltungsebenen (beispielsweise Untere Wasserbehörde, StUA, Bezirksregierung, und LUA) im Zuge von Beteiligungsverfahren wird als hochgradig ineffizient betrachtet.

Als Konsequenz dieses Zustandes wird von allen Beteiligten eine Konzentration von Zuständigkeiten und Behörden gefordert. Es zeichnet sich aus Sicht der Autoren ab, dass eine in dieser Beziehung sinnvolle Reform eine möglichst große Zahl der Behörden im Umweltbereich – inklusive jener in anderen Ressorts angesiedelten – umfassen sollte.

In der Frage der Anlagerung dieser konzentrierten Kompetenzen werden verschiedene Optionen diskutiert. Hinsichtlich des Grades der Kommunalisierung von Aufgaben wird von fachlicher Seite klar Stellung zugunsten einer überlegten und fachlich orientierten Aufgabenverteilung bezogen. Sowohl von Seiten der Fachverwaltung – auch der Unteren – als auch von Seiten der Industrie, wird vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen die andiskutierte, weitgehende Kommunalisierung im Umweltbereich kritisch gesehen. Auch wenn die Kreisgröße und damit die Vorhaltung von spezialisierter Kompe-

tenz kein so großes Problem wie in anderen Ländern darstellen würde, wird insbesondere die Herunterzonung umweltrelevanter Aufgaben abgelehnt. Dies wird – anhand plastischer Beispiele und auch von Seiten der Fachebene in den Kommunen – mit der fehlenden Distanz zwischen Politik und Fachverwaltung begründet. Die untere Fachverwaltung hätte dann als kommunale Einrichtung beispielsweise über Vorhaben der eigenen Kommune oder über Investitionsentscheidungen mit weit reichenden Konsequenzen für die Gebietskörperschaft zu entscheiden, ohne über die entsprechende Autorität der staatlichen Verwaltung zu verfügen.

Darüber, wo die bei der Landesverwaltung verbleibenden Aufgaben erledigt werden sollen – in der Bezirksregierung oder in einer fachlich konzentrierten Sonderverwaltung – herrscht Uneinigkeit auf Seiten der Fachverwaltung wie auch bei Politik und Verbänden. Eine Abwägung der beiden Positionen kann erst mit dem Vorliegen von konkreten Beschlüssen insbesondere zum Umfang der Kommunalisierung und unter Berücksichtigung der für 2011/2012 angekündigten Reform der Bezirksregierungen erfolgen.

Die neuesten Überlegungen zur Reform der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung – das sog. Kompromissmodell (vgl. Kap. 1.4.4) – verdient vor diesem Hintergrund besondere Beachtung. In ihm werden sowohl Argumente der verschiedenen Seiten aufgegriffen, als auch Konkretisierungen hinsichtlich der Gestalt der Reform getroffen. So wurde mit der Belassung von nicht-vollziehenden Teilen der Umweltverwaltung in der Mittelinstanz eine Entscheidung zugunsten der Einheitsbehörde mit ihrer Bündelungsfähigkeit getroffen. Mit dem Vorschlag einer gleichzeitigen Einrichtung von „Dienstleistungszentren“ für vollziehende Aufgaben der Umweltverwaltung wurde zudem Abschied von dem Konzept einer umfassenden Kommunalisierung von Aufgaben genommen und die fachliche Forderung eines staatlichen Vollzuges berücksichtigt. Auch wurde technischen Bedenken Rechnung getragen, welche eine Konzentration von mehreren dutzend Behörden in drei bis fünf Bezirksregierungen weder finanziell, noch politisch oder funktional als umsetzungsfähig einschätzen. Der ohnehin nur semantische Unterschied zwischen „Außenstellen“ und „Agenturen“ fand seine Auflösung in den „Dienstleistungszentren“. Die nun vorgeschlagene Lösung verbindet in ihrer Unbestimmtheit somit so gut wie alle Forderungen der verschiedenen Akteurs- und Interessengruppen: Den Bündelungsgedanke der Bezirksregierung, das Zaunprinzip bei immissionsschutzrechtlichen Zuständigkeiten, gleichzeitig staatlicher, in gewissem Grade unabhängiger Vollzug, Ortsnähe und Offenheit in Bezug auf zukünftige Veränderungen im Bereich der Bezirksregierungen.

6 Sachsen

Sachsen hat als ostdeutsches Land mit besonderen Herausforderungen an seine künftige Verwaltungsstruktur zu kämpfen (abnehmende Bevölkerungszahl, strukturpolitische und finanzielle Anpassungsschwierigkeiten). Nicht zuletzt aus diesen Gründen prüft der Freistaat derzeit Möglichkeiten zur Umsetzung einer Verwaltungsreform, von der auch der Umweltbereich betroffen sein würde. Ungeachtet dieser möglichen Reformentwicklungen wurden bereits 2005 die Staatlichen Umweltfachämter (Stufä) in die Regierungspräsidien integriert. Mögliche weitere Schritte wurden von einer Expertenkommission zur Verwaltungsreform erarbeitet. Allerdings zeichnet sich derzeit ein neues, stärker von politischer Seite geprägtes Reformmodell ab, das deutlich von dem Expertenentwurf abweicht.

Im Hinblick auf die allgemeine Verwaltung beschränkten sich die bisherigen Reformschritte auf zwei grundlegende Gebietsreformen in den 90er Jahren. Dabei wurden die ehemals 48 Landkreise nach den Kreisgebietsreformen 1994/1996 auf 22 verringert. Zusammen mit der Gemeindegebietsreform 1998 ergibt sich so der aktuelle Verwaltungsaufbau mit 22 Kreisen, sieben kreisfreien Städten und 507 kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Weitere Reformschritte betrafen die Zusammenfassung von Behörden in neuen Behördentypen: So wurden 1998 aus Oberschulämtern und Schulämtern Regionalschulämter gebildet und 2005 alle staatlichen Archiveinrichtungen zu einem Sächsischen Staatsarchiv zusammengefasst. Außerdem wurden Behörden integriert, wie etwa die Stufä und die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in die Regierungspräsidien (2005) oder die Bergämter in das Sächsische Oberbergamt (2004) (vgl. Kleine et. al. 2005: 32ff).

6.1 Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen

Sachsen hat mit spezifisch ostdeutschen Problemlagen zu kämpfen. Noch stärker und schneller als im Westen Deutschlands wird sich hier die Alterstruktur der Gesellschaft verschieben. Durch den verstärkten Wegzug von jungen Menschen wird es zu einem Bevölkerungsschwund kommen, der auch die Nachfrage nach Leistungen im öffentlichen Dienst berührt. Für das Jahr 2020 wird mit einem Durchschnittsalter der sächsischen Bevölkerung von 49 Jahren gerechnet. Zum Vergleich: 1990 lag das Durchschnittsalter noch bei 39,4 Jahren. Sachsen hat derzeit 4.278.086 Einwohner, für das Jahr 2020 wird eine Einwohnerzahl von ca. 3,69 bis 3,79 Mio. prognostiziert. Dieser Rückgang wird alle für Regionen Sachsens mit Ausnahme der Städte Dresden und Leipzig erwartet (vgl. Kleine et. al. 2005: 26).

Zusätzlich entsteht eine Problemlage durch das Auslaufen des Solidarpaktes II bis 2019. Bis dahin wird durch die degressive Auszahlung der hierin eingeschlossenen Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen (SoBEZ) zum „Abbau teilungsbedingter Lasten“ ein Einnahmenrückgang von 2,74 Mrd. € in 2005 auf 547 Mio. € im Jahr 2019 entstehen. Auch wird der erwartete Bevölkerungsrückgang reduzierte Zuweisungen in im Umfang von etwa 1,1 bis 1,3 Mrd. € jährlich aus dem Länderfinanzausgleich zur Folge haben. Hieraus resultiert überdies eine geringere Einnahmeerwartung aus Umsatz- und Einkommenssteuer. Nach dem Auslaufen des Solidarpaktes 2019 müssen die ostdeutschen Länder die fehlenden Einnahmen aus eigener Kraft kompensieren (vgl. Kleine et. al. 2005: 27). Hieraus ergeben sich Konsequenzen für die Entwicklung der Staatsverschul-

dung, die für Sachsen im Jahr 2003 mit einer Quote von 21,2 (vgl. Büttner/Hauptmeier 2005: 7) noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau lag. Insgesamt stellen diese Zusammenhänge eine spezielle Herausforderung dar, auf die der Freistaat durch eine Anpassung seines Verwaltungsapparates zu reagieren versucht.

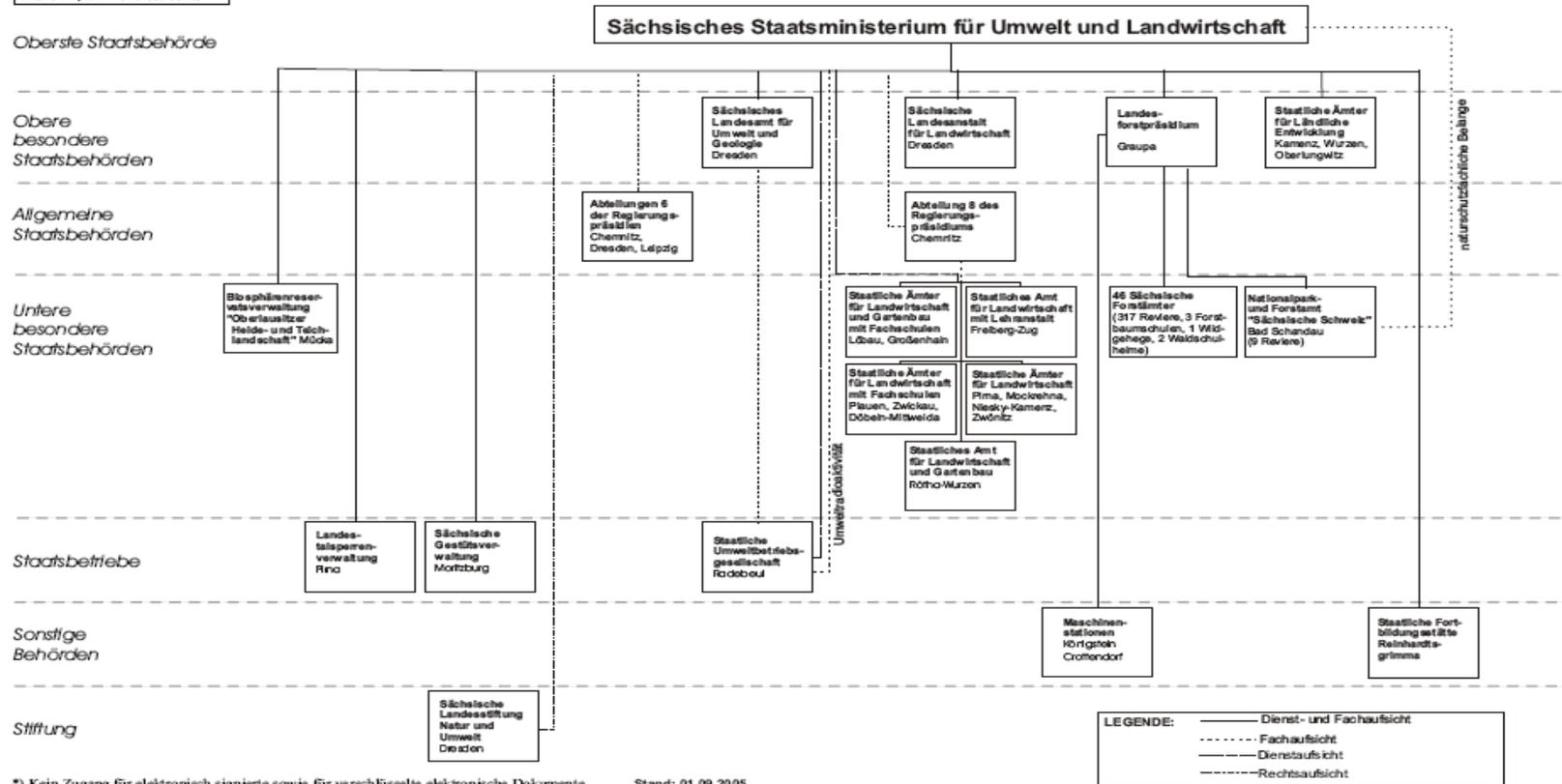
6.1.1 Organisation und Ausstattung der Umweltverwaltung

Die Umweltverwaltung hat in Sachsen derzeit einen dreistufigen Aufbau. Die oberste Behörde ist das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL). Das SMUL ist 1998 aus der Zusammenlegung der ehemaligen Ministerien für Umwelt (SMU) und Landwirtschaft (SML) entstanden. Als „Obere besondere Staatsbehörde“ ist das Landesamt für Umwelt und Geologie (LfUG) vor allem als Fachbehörde tätig. Seit dem 01.01.2005 sind die ehemaligen Staatlichen Umweltfachämter (Stufä) in die drei Regierungspräsidien (RP) Chemnitz, Leipzig und Dresden eingegliedert worden. Daher gibt es im Hinblick auf die umweltpolitischen Zuständigkeiten auf der Mittleren Ebene jetzt nur noch die entsprechenden Abteilungen 6 der RP, jedoch keine gesonderten Fachbehörden mehr. Auf die Auswirkungen dieser Eingliederung wird unten noch näher eingegangen. Die Landratsämter treten als Untere Vollzugsbehörden auf; ihnen wurden die staatlichen Aufgaben als „Weisungsaufgaben“ übertragen.

Staatsbetriebe im Bereich des SMUL sind die Landestalsperrenverwaltung (LTV), die für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Talsperren und aller Gewässer erster Ordnung (also solche, für die nicht die Kreise und Kommunen zuständig sind) verantwortlich ist, die Umweltbetriebsgesellschaft (UBG), die Aufgaben der Umweltanalytik in eigener Verantwortung wahrnimmt und die Sächsische Gestütsverwaltung (SGV). Zusätzlich unterhält das SMUL eine eigene Fortbildungsstätte, die Biosphärenreservatsverwaltung, die Nationalparkverwaltung und die Landesstiftung für Natur und Umwelt (siehe folgende Abbildung).

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
 Archivstraße 1, 01097 Dresden
 Postfach 90 05 90, 01076 Dresden
 Telefon: 0351 56440
 Telefax: 0351 594-2209
 E-Mail: Poststelle@smul.sachsen.de *)
 Internet: http://www.smul.sachsen.de

Struktur des Geschäftsbereiches des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft



*) Kein Zugang für elektronisch signierte sowie für verschlüsselte elektronische Dokumente. Stand: 01.09.2005

Abbildung 19: Struktur des Geschäftsbereiches des SMUL

Quelle: SMUL 2006.

6.1.2 Verfahrens- und Gesetzesänderungen

In Sachsen gibt es verschiedene Bemühungen um Deregulierung und Privatisierung. So existiert seit 1991 ein Normprüfungsausschuss und seit Februar 2003 der so genannte „Paragrafenpranger“. Hier können Bürger und Verbände aus ihrer Sicht überflüssige Normen melden, die dann entsprechend überprüft werden. Außerdem gab es seit Anfang der 90er Jahre eine Reihe von Privatisierungsbemühungen der Staatsregierung: 1993 wurde ein Privatisierungskonzept im Kabinett verabschiedet, wobei alle zwei Jahre der aktuelle Stand der Privatisierung dem Landtag vorgestellt werden soll.

Für den Umweltbereich ist die Umweltallianz Sachsen von Bedeutung. Diese sieht in Form eines Vertrags eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen sächsischer Verwaltung und teilnehmenden Betrieben vor. Die Umweltallianz Sachsen wurde 1998 gegründet und im Juli 2003 fortgeschrieben. Verschiedene Verwaltungsvereinfachungen sind im Rahmen der Umweltallianz vorgesehen (zum Beispiel bei Berichts- und Dokumentationspflichten und Anlagenüberwachung) (vgl. Sachsen 2003: 31ff). Weitere werden überprüft, unter anderem eine Gebührenermäßigung für EMAS-zertifizierte Betriebe sowie eine Reduktion und Bündelung staatlicher Überwachungsmaßnahmen (vgl. Sachsen 2003: 15).

6.1.3 Personelle und finanzielle Entwicklung

In der folgenden Tabelle wird die Entwicklung des Haushalts im Bereich Umwelt und der Gesamthaushalt seit 1995 dargestellt. Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern zeigt sich eine – wenngleich nur leichte – Zunahme des Anteils des Umwelthaushalts am Gesamthaushalt zwischen 1995 und 2005.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	16.026.451	433.391	2,70%
1997	15.503.231 (16.030.340)	386.995 (400.153)	2,50%
1999	15.064.366 (15.816.077)	318.838 (334.749)	2,12%
2001	14.651.861 (15.908.991)	432.972 (470.121)	2,96%
2003	16.149.543 (17.977.671)	389.518 (433.611)	2,41%
2005	14.397.084 (16.608.476)	459.047 (529.556)	3,19%

Tabelle 22: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Sachsen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung.
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Dies schlägt sich in der Personalentwicklung nieder. Die untenstehende Tabelle zeigt die Veränderung der Personalstellen. Hier gab es eine fast kontinuierliche Erhöhung des Anteils der Personalstellen Umwelt an den gesamten Personalstellen von 1,24 % im Jahr 1995 auf 1,66 % in 2005, was sich durch die Verringerung der Gesamtpersonalstellen bei geringen Änderungen im originären Umweltbereich erklären lässt.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	115598,5	1433	1,24%
1997	111116,5	1440	1,30%
1999	108501,5	1397	1,29%
2001	105414	1651	1,57%
2003	101518	1618	1,59%
2005	95737	1588	1,66%

Tabelle 23: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Sachsen

Quelle: Haushaltspläne Sachsen 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die folgende Tabelle bildet die generellen Veränderungen in Bezug auf Personal und Finanzen ab. Hier wird noch einmal deutlich, dass der originäre Umweltbereich sogar an Personalstellen gewonnen hat, während insgesamt in der sächsischen Verwaltung Personal abgebaut wurde. Dies lässt sich zum Teil durch die Einstellung von Mitarbeitern in Form von befristeten Projektstellen erklären. Auch die Ausgaben im Umweltbereich nahmen zu, während die Ausgaben im Gesamthaushalt sogar um 10,17 % sanken.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben Umweltbereich (1995-2005)
- 17,18%	+ 10,82%	-10,17% (+3,68%)	+5,92% (+ 22,19%)

Tabelle 24: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Sachsen

Quelle: Haushaltspläne Sachsen 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Betrachtet man die die Entwicklung des Anteils der Umweltausgaben an den Gesamtausgaben, so wird deutlich, dass im Zeitablauf deutliche Schwankungen zu verzeichnen sind. Dessen ungeachtet zeigt sich ein relativer Anstieg in der budgetären Bedeutung des Umweltschutzes.

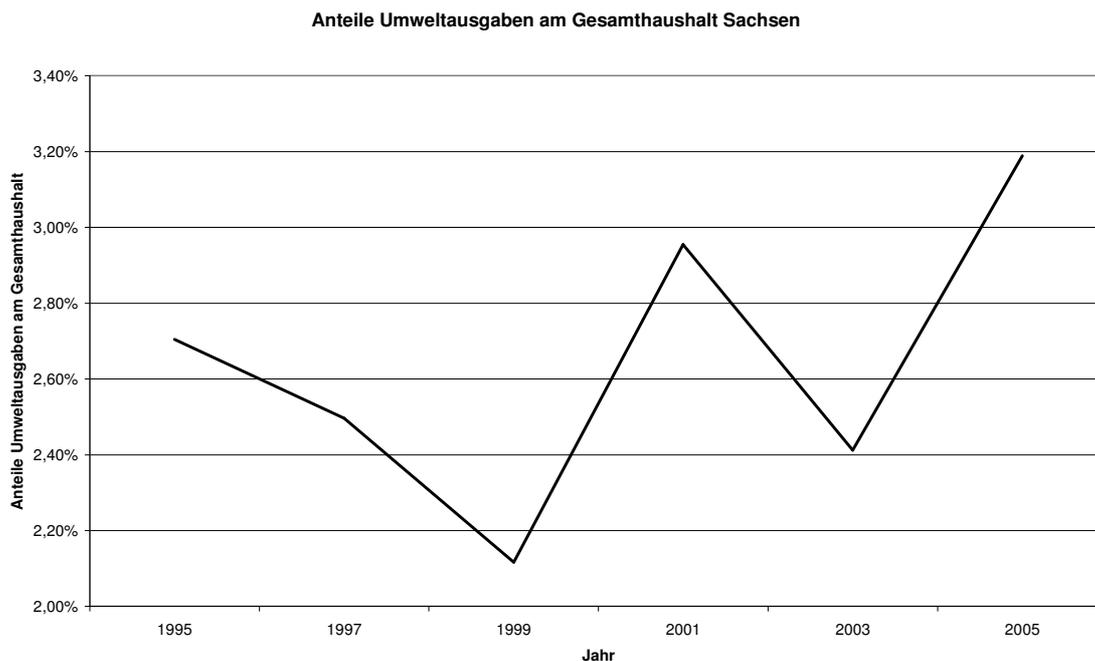


Abbildung 20: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen

Quelle: Haushaltspläne Sachsen 1995-2005, eigene Auswertung

Entsprechend stiegen die Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich von 94,90 € im Jahr 1995 auf 107,53 € im Jahr 2005, wie aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich wird. Damit nimmt Sachsen im Vergleich zu den anderen Bundesländern einen Spitzenplatz ein.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	94,90 €
1997	85,58 € (88,49 €)
1999	71,49 € (75,06)
2001	98,76 € (107,24 €)
2003	90,15 € (100,35 €)
2005	107,53 € (124,05 €)

Tabelle 25: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Sachsen

Quelle: Haushaltspläne Sachsen 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

6.2 Aktueller Stand der Umweltverwaltung in Sachsen

6.2.1 Eingliederung der Stufä

Durch die Eingliederung der Stufä Anfang 2005 in die Regierungspräsidien sind diese nun dienstrechtlich dem Innenministerium nachgeordnet. Dies scheint in der Praxis zu einigen Problemen geführt zu haben. Generell blieben die personellen Kapazitäten der Stufä erhalten, das heißt mit der Integration als Abteilung 6 in die RPs war kein Personalabbau verbunden. Auch die interne Struktur der ehemals eigenständigen Ämter blieb erhalten. Allerdings wurde im Zusammenhang mit den geplanten Reformen darüber diskutiert, die RPs aufzulösen, was zur Folge hätte, dass die neu geschaffenen Umweltaufteilungen kommunalisiert werden würden (Interview 13.2).

Auch für das SMUL hat die Integration der Fachbehörden in die allgemeine Verwaltung Konsequenzen. Konnte früher direkt auf die Stufä zugegriffen werden, wenn das Ministerium oder das LfUG Zuarbeit benötigte, sind nun oft offizielle Erlasse nötig, um von den RPs die notwendigen Informationen zu erhalten: „die stellen sich ab und zu mal bockig“ (Interview 13.2). Auch generell ist der direkte Zugriff, der früher möglich war, verloren gegangen (Interview 13.5), so dass die Zusammenarbeit mit den Umweltaufteilungen der RPs nun „über mehrere Ecken“ geht (Interview 13.1). Teilweise gibt es nun sogar Schwierigkeiten, Kontakt mit Mitarbeitern aufzunehmen, da in den RPs jetzt alle Vorgänge über die Abteilungsleiter laufen, d.h. auf den offiziellen Dienstweg insistiert wird (Interview 13.1).

Der Verlust der direkten Zuständigkeit für die Stufä führt dazu, dass im engeren Umweltbereich (also nicht Landwirtschaft und Forst) "jetzt außer dem LfUG alles im nachgeordneten Bereich des Ministeriums 'abgehackt' ist“, was dazu führt, dass das SMUL jetzt als „Bittsteller an nachgeordnete Bereiche“ herantreten muss (Interview 13.1). In ähnlicher Weise gab es früher schon Probleme, wenn Anfragen bei Landratsämtern abgelehnt wurden: „Wenn der Landrat Nein sagt, dann konnten sie als Ministerium machen, was sie wollten und konnten dann an die Unteren Naturschutzbehörden nicht mehr ran“ (Interview 13.1).

Außerdem wurde beklagt, dass durch die Integration der Stufä die Neutralität der ehemaligen Fachbehörden gefährdet sei. Einerseits könne der Einfluss anderer Interessen zunehmen: „Durch die Zusammenführung alles unter einem Dach, wird die Fachmeinung mehr beeinflusst vom Vollzug“ (Interview 13.2). Andererseits sei durch die jetzt eingetretene dienstrechtliche Zuständigkeit des Innenministeriums durchaus vorstellbar, „dass auch bei der Personalauswahl dann dort andere Kriterien eine andere Rolle spielen“ (Interview 13.1), d.h., dass Fachpersonal nicht mehr nach rein fachlichen Gesichtspunkten besetzt werden würde.

6.2.2 Immissionsschutz

In Sachsen sind im Immissionsschutz seit der Eingliederung der Stufä die Regierungspräsidien sowohl für den Vollzug der Spalte 1-Anlagen nach dem BImSchG⁴¹ als auch

⁴¹ Vgl. Anhang 4. BImSchV.

die Überwachung über alle genehmigungsbedürftigen Anlagen (Spalte 1 und Spalte 2) zuständig. Die Überwachung war vor diesem Reformschritt in den Sonderbehörden ausgelagert. Für die Genehmigung der Spalte 2-Anlagen sind nach wie vor die Landratsämter zuständig (Interview 13.4).

Der Störfallbereich wurde durch die Reform ins LfUG verlagert, ebenso die Zuständigkeit für die Bewertung des Standes der Technik. Abgesehen von dieser organisatorischen Umstellung gab es keine Änderung beim Personalbestand im Zuge der Reform. Auch die Gewerbeaufsichtsämter waren 2005 in die Regierungspräsidien eingegliedert worden, allerdings sind diese in Sachsen dem Wirtschaftsministerium unterstellt und allein mit Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes befasst.

Die geplante Kreisgebietsreform, die vorsieht, die 22 Landkreise auf zwölf und die sieben kreisfreien Städte auf drei zu reduzieren, könnte dazu führen, dass die Landkreise mehr Aufgaben des Immissionsschutzes übernehmen. Ein Vorschlag besteht etwa darin, den Landratsämtern auch die Überwachung für die Anlagen zu übertragen, die sie jetzt schon genehmigen. Im Falle einer Kommunalisierung müssten Fachkräfte aufgeteilt werden. Im Hinblick auf technisch anspruchsvolle Aufgaben soll aber eine Zerschlagung der Fachkompetenz verhindert werden, indem die Spezialisten ans LfUG wechseln würden, ähnlich wie dies beim Störfallbereich schon stattgefunden hat. Eine größere politische Einflussnahme auf Ebene der Landratsämter wird nicht befürchtet, da die Landräte sich bei einer Vergrößerung der Landkreise nicht mehr in gleichem Umfang wie bisher mit Einzelfällen befassen könnten. Außerdem würde im genannten Reformmodell nur die Anlagenüberwachung für die Spalte 2-Anlagen den Kommunen zufallen (Interview 13.4).

Im Hinblick auf die derzeitige Genehmigungspraxis ist durch die Ausdehnung der UVP-Pflichtigkeit auch in Sachsen eine Mehrbelastung für die Genehmigungsbehörden zu verzeichnen. Allerdings ergibt die Durchführung einer Vorprüfung, ähnlich wie in Bayern, zumeist, dass keine UVP notwendig ist. Wie im Falle Bayerns deutet dies auf eine eher minimalistische Umsetzung der UVP-Richtlinie hin.

Im Hinblick auf die Kontrolldichte zeigen sich ebenfalls gewisse Schwächen. Genehmigungsbedürftige Anlagen müssen in Sachsen alle zwei Jahre kontrolliert werden: „das kriegen die bei den Spalte 1-Anlagen so ziemlich hin, bei den Spalte 2-Anlagen nicht so ganz [...] der Erfüllungsgrad liegt da nicht bei 100 %“ (Interview 13.6). EMAS-Privilegierungen gibt es in Sachsen im Rahmen der sächsischen Umweltallianz, hier sind z. B. die Überwachungsfristen für EMAS-zertifizierte Betriebe auf drei Jahre verlängert worden. Außerdem gibt es seit dem 1. Januar 2006 bei der Zulassung und Überwachung von Anlagen im Abfall-, Immissionsschutz- und Wasserbereich eine Gebührenermäßigung von 30 % (vgl. Sachsen SMUL 2006).

6.2.3 Gewässerschutz

Der Gewässerschutz in Sachsen ist dreistufig aufgebaut. Der obersten Behörde, dem SMUL, ist das LfUG als wissenschaftliche Fachbehörde nachgeordnet. In der Umweltabteilung der Regierungspräsidien sind Wasserrecht und Wasserwirtschaft jeweils als eigene Referate vertreten. Die Unteren Wasserbehörden der Landkreise und kreisfreien

Städte sind zum Beispiel für die Wasserschutzgebiete, Abwassereinleitung in Gewässer und Aufgaben im Bereich Grundwasser und Gewässerschutz zuständig⁴².

Für die Umsetzung der europäischen WRRL ist das SMUL federführend zuständig. Die fachliche Umsetzung erfolgt durch das LfUG und die Umweltaustragen der Regierungspräsidenten. Für die Durchführung der WRRL sind für einen Zeitraum von vier Jahren Projektstellen eingerichtet worden, um die zusätzlichen Anforderungen erfüllen zu können. Bei der biologischen Einstufung der Gewässergüte, wie sie durch die WRRL gefordert wird, haben sich in Sachsen Umsetzungsprobleme ergeben, weil dies eine neue Herausforderung an die sächsische Wasserwirtschaftsverwaltung darstellte, hier gab es „sehr große Schwierigkeiten“ (Interview 13.3). Die länderübergreifende Zusammenarbeit, die sich für Sachsen durch seine Grenzen zu Tschechien und Polen ergibt, hat sich in der Vergangenheit aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Arbeitsgruppen ebenfalls als teilweise schwierig herausgestellt. (Interview 13.7).

6.2.4 Naturschutz

Der Naturschutzbereich ist in Sachsen, wie in anderen Bundesländern auch, personell relativ schlecht ausgestattet, er „setzt im Wesentlichen auf Mitwirkung von Leuten, die sich privat engagieren“ (Interview 13.1). Das Personal, besonders auf Ebene der UNB, hat mit der hohen Arbeitsbelastung zu kämpfen: „die Leute sind bis an der Belastungsgrenze“ (Interview 13.1). Die Arbeit im Naturschutz wird vielfach von Mitarbeitern wahrgenommen, die nur befristete Projektstellen innehaben. Da bei der Umsetzung von EU-Richtlinien aber sehr spezialisierte Aufgaben bearbeitet werden müssen, sind zeitlich befristete Projektstellen „hier nicht die ideale Lösung“ (Interview 13.1). Auch die Kreisverwaltungsbehörden, die etwa in die Umsetzung von Natura 2000 eingebunden sind, beklagen einen Mangel an ausreichenden personellen Ressourcen, was die Erfüllung der Aufgaben teilweise erschwert (Interview 13.1).

Vor diesem Hintergrund zeigen sich insbesondere bei der Umsetzung europäischer Richtlinien Probleme. Dies gilt etwa für das Natura 2000-Regime, dessen Vorgaben nach Verzögerungen jeweils innerhalb kürzester Zeit fachlich und politisch umgesetzt werden müssen (Fachkonzept, Gebietsabgrenzung, Abstimmung auf allen politischen Ebenen): „Da können sie keine 100 Prozent solide Arbeit leisten“ (Interview 13.1), d.h., fachliche und Verfahrensfehler können nicht ausgeschlossen und Betroffene können nicht immer ausreichend eingebunden werden.

Hinzu kommt, dass die Umsetzung von EU-Anforderungen Kapazitäten in anderen Aufgabenbereichen bindet. In vielen Aufgabenfeldern, die in 90er Jahren noch Schwerpunkte der Naturschutzverwaltung darstellten, geschieht heute „relativ wenig“ (Interview 13.8), wie etwa bei der Schutzgebietskonzeption: „Da können wir einfach nicht mehr das tun, was wir früher gemacht haben, weil sie überlagert werden durch europäische Verpflichtungen“ (Interview 13.8).

Allerdings blieben – wie auch in Bayern – in Sachsen personelle Einschnitte im Naturschutzbereich bislang aus. Der Personalbestand hat sich gegenüber den 90er Jahren kaum verändert. Die Personalsituation auf UNB-Ebene ist dagegen wie schon erwähnt

⁴² Dazu gehören wasserrechtliche Erlaubnisse und Genehmigungen, Anzeigen, Befreiungen und Planfeststellungsverfahren.

relativ eingeschränkt: diese seien „personell ja auch nicht gerade opulent bestückt, sondern eher knapp“ (Interview 13.5).

6.3 Die geplante Verwaltungsreform in Sachsen

Im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen gab es in Sachsen nach dem letzten Regierungswechsel 2004 (große Koalition aus CDU und SPD anstatt CDU-Alleinregierung) keine fundamentale politische Trendwende. Dies erklärt auch teilweise das relativ vorsichtige Vorgehen im Hinblick auf die Verwaltungsreform. Schon in den neuen Koalitionsvereinbarungen wurde jedoch das Einsetzen einer externen Expertenkommission festgelegt, mit dem Ziel, Vorschläge für eine Verwaltungsreform zu erarbeiten. Geprüft werden sollten der Wegfall einer Verwaltungsebene bei umfassender Kommunalisierung der Aufgaben und die Möglichkeit einer Bündelung auf der Mittelebene bei gleichzeitiger Kommunalisierung weiterer Aufgaben. Weitere Eckpunkte waren Elemente von Verwaltungsmodernisierung wie e-Government, Umsetzung der Ziele des Neuen Steuerungsmodells, länderübergreifende Zusammenarbeit und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes (vgl. CDU Sachsen/ SPD Sachsen 2004:71ff).

Die eingesetzte Expertenkommission zur Verwaltungsreform erarbeitete folgende Empfehlungen für die Behörden und Einrichtungen im Umweltbereich: Das LfUG sollte auf eine reine Fachbehördenfunktion zurückgeführt werden:

- Seine Vollzugsaufgaben inkl. Förderung sollten in die RPs verlagert werden, ggf. in ein "vor Ort RP".
- Die angewandte Forschung sollte ausschließlich durch Hochschulen/ Universitäten, staatliche oder private Forschungsinstitute oder ähnliches durchgeführt werden.
- Die restlichen Fachaufgaben des LfUG könnten mit Teilen der Landesanstalt für Landwirtschaft und Teilen des Forstpräsidiums zu einer Oberen Sonderbehörde mit ausschließlicher Fachbehördenfunktion zusammengefasst werden.

Die UBG soll laut der Kommissionsvorschläge in eine gemeinsame Einrichtung zur Erfüllung von Laboraufgaben überführt werden (ein „Landeslabor“ gemäß §26 SäHO, wie es in einem anderen Vorschlag beschrieben wird). Es wird weiterhin empfohlen, die Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt (LANU) aufzulösen und deren notwendige Aufgaben auf bestehende Einrichtungen, Behörden etc. aufzuteilen. Die Verwaltung des Sächsischen Naturschutzfonds soll auf die RPs oder andere geeignete Behörden übertragen und die Förderung von Stiftungen generell überprüft werden.

Aufgrund der vorgeschlagenen Verlagerung von Aufgaben auf die RPs müssten deren Zuständigkeiten auf die Kommunen übertragen werden. Hierfür wäre allerdings die Stärkung der Verwaltungskraft der unteren Ebene eine Voraussetzung (vgl. Kleine et. Al. 2005: 92ff).

Die konkrete Ausgestaltung der Reformen im Umweltbereich ist dabei allerdings davon abhängig, welches der drei generellen Reformmodelle, die im Expertenpapier zur Diskussion gestellt werden, politisch umgesetzt wird. Konkret geht es hierbei um folgende Varianten:

- Variante S – Bündelung im staatlichen Bereich: Bündelung auf einer Mittelebene ohne gleichzeitige Kommunalisierung weiterer Aufgaben in größerem Umfang
- Variante B – Bündelung mit Kommunalisierungselementen: Bündelung auf einer Mittelebene bei gleichzeitiger Kommunalisierung weiterer Aufgaben
- Variante K – umfassende Kommunalisierung: weitgehender Wegfall einer Verwaltungsebene bei umfassender Kommunalisierung der Aufgaben

Betrachtet man die aktuellen Entwicklungen rund um die sächsische Verwaltungsreform, scheinen die extern erarbeiteten Reformmodelle allerdings verworfen worden zu sein, was möglicherweise auf den massiven Widerstand von CDU-Lokalpolitikern und interne Konflikte in der CDU/SPD-Koalition zurückzuführen ist. Innenminister Buttolo (CDU) hat am 31.03.2006 sein so genanntes „Denkmodell“ zur Verwaltungsreform vorgestellt, das von den Konzepten der Expertenkommission abweicht. Mit der Reform will der Innenminister bei der Landesverwaltung Personal- und Sachkosten in Höhe von 20 % einsparen. Dazu ist eine umfassende Neuordnung der Verwaltungsstruktur vorgesehen, in deren Ergebnis die Zahl der Regierungspräsidien von drei auf zwei reduziert werden und auch die Zahl der Kreise sinken könnte (vgl. Freie Presse 2006).

Im Detail stellt der Entwurf fast 5000 der 22700 Stellen in der Landesverwaltung zur Disposition. Bis zu 2500 Posten könnten an die Kommunen übertragen, 2000 Stellen privatisiert und 400 ganz gestrichen werden. Von den Einsparungen sollen vor allem die Bereiche Umwelt, Landwirtschaft und Soziales betroffen sein (Heitkamp 2006). Zugleich soll nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Kreisgebiete neu zugeschnitten werden. Eine Kreisreform könnte nach den Plänen Buttolos schon 2008 umgesetzt werden und nicht erst 2013, wie viele Landräte fordern. Der Plan sieht (wohl als Zugeständnis an den Koalitionspartner SPD) einen Kompromiss im Hinblick auf die Regierungspräsidien vor. So sollen die Mittelbehörden zwar verschlankt, aber nicht abgeschafft werden (Saft 2006).

Da der neue Reformentwurf bisher nur in Form von Zeitungsberichten an die Öffentlichkeit gelangt ist, lassen sich mögliche Umsetzungsformen schwer beurteilen. Anscheinend deckt er sich jedoch kaum mit einer der drei ursprünglich vorgeschlagenen Reformvarianten. Weder scheint eine starke Bündelung auf der Mittelebene einzutreten, wenn die Regierungspräsidien verschlankt werden. Noch ist bei einer Beibehaltung der RPs von einer umfassenden Kommunalisierung auszugehen. Die generelle Implikation der aktuellen Entwicklung deutet jedoch auf ein auch in anderen Bundesländern anzutreffendes Phänomen hin: Die politischen Zwänge (Parteipolitik, Einflussnahme lokaler Politiker, Sparzwang) überwiegen tendenziell Bemühungen um fachlich adäquate Lösungen bei der Umsetzung von Verwaltungsreformen.

6.4 Zusammenfassung

In Sachsen wird versucht, durch die geplante Verwaltungsreform eine Anpassung an schwieriger werdende Rahmenbedingungen zu erreichen. Das hierzu erarbeitete Konzept, für das eigens eine externe Expertenkommission beauftragt wurde, scheint allerdings dem politischen Gegenwind nicht Stand gehalten zu haben. Sparzwänge drohen

sich laut den Informationen zum nun vorgestellten Neuentwurf besonders im Umweltbereich niederzuschlagen.

Die schon erfolgte Eingliederung der Stufä in die Regierungspräsidien hat laut Aussagen von Interviewpartnern in der Praxis einige Umstellungsschwierigkeiten mit sich gebracht. Ungeachtet dieser Entwicklungen ist die Problemlösungsfähigkeit der sächsischen Umweltverwaltung gegenwärtig noch als vergleichsweise hoch zu bezeichnen. Massive Einschnitte und umfassende Restrukturierungen sind bislang ausgeblieben. Die Personalausstattung ist vergleichsweise gut, allerdings mit Ausnahme der UNB-Ebene. In der Aufgabenerfüllung zeichnet sich freilich eine Prioritätensetzung zugunsten der Umsetzung der Anforderungen aus EU-Richtlinien ab. Dieser Trend dürfte sich bei einer Umsetzung des vorgeschlagenen Reformmodells mit dem darin vorgesehenen Personalabbau verstärken. Die konkreten Auswirkungen dieser Entwicklung sind allerdings derzeit noch nicht absehbar.

7 Entwicklungen in den anderen Bundesländern

7.1 Berlin

7.1.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

Der Stadtstaat Berlin (3.391.264 Einwohner) ist zweistufig aufgebaut: Auf die Senatsverwaltungen folgen 12 Bezirke mit ihren jeweiligen Bezirksämtern. In Berlin gab es seit Anfang der 90er Jahre verschiedene Bemühungen, eine Verschlankung der Verwaltungsstruktur zu erreichen und diese an die Anforderungen der vereinten Stadt anzupassen. Im Zuge dessen wurde eine Bezirksgebietsreform durchgeführt, was eine Reduktion von 23 auf 12 Bezirke mit sich brachte. Außerdem wurden Senat, Parlament und Bezirksämter verkleinert. Es fand eine Entflechtung der Aufgaben innerhalb der zweistufigen Verwaltung statt, so dass ministerielle und gesamtstädtische Aufgaben einerseits und Vollzugsaufgaben andererseits getrennt werden konnten. Schließlich wurden die Rechte der Bezirke gestärkt. 1999 wurden mit dem Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) Elemente des Neuen Steuerungsmodells eingeführt (vgl. Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, o.J.(a)).

Die Reformbemühungen Berlins sind geprägt durch die extreme Haushaltslage des Stadtstaates. 2003 betrug seine Schuldenstandsquote 63,4 % (vgl. Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Die Ziele der Reform sind daher eine deutliche Straffung der gesamten Landesverwaltung auf Grundlage einer Aufgabenkritik. Bis 2006 soll deshalb eine Neuordnung der Aufgaben und Prozesse der Berliner Verwaltung erreicht werden (vgl. Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, o.J.(b)).

Berlin hat zwei Gesetze zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung verabschiedet (jeweils Ende 2003 und 2005), ein drittes wird derzeit diskutiert. Mit den ersten beiden so genannten „Entbürokratisierungsgesetzen“ waren kaum Änderungen für den Umweltschutz verbunden (außer einer geringfügigen Änderung im Berliner Naturschutzgesetz) (vgl. Berlin 2003; Berlin 2005). 2003 wurden außerdem Änderungen im Berliner Wassergesetz beschlossen, die verschiedene Verfahrenserleichterungsmaßnahmen beinhalteten. Hier ging es unter anderem um die Zulassung von Abwasserbehandlungsanlagen, Regelungen zu Wasserschutzgebieten und eine Reduktion des Wasserbuches (Interview 3.3).

7.1.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Die oberste Behörde der Berliner Umweltverwaltung ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; hier gibt es eine Staatssekretärin für Verkehr und Umwelt. Zwei von vier Abteilungen beschäftigen sich mit Umweltschutz: Dies sind die Abteilung VIII Integrativer Umweltschutz und die Abteilung IX Umweltpolitik. In den 12 Bezirksämtern ist jeweils ein Umweltamt integriert.

Die Abteilung „Integrativer Umweltschutz“ wurde 1998 im Zuge der Verlagerung von Vollzugsaufgaben von der ministeriellen Ebene auf die Bezirke gegründet. Sie bündelt heute die Zuständigkeiten für nahezu alle Umweltmedien (Wasser, Geologie, Immissi-

onsschutz und Strahlenschutz) in einer Abteilung. Die zweite Abteilung „Umweltpolitik“ ist eher für klassische Umweltpolitik zuständig, weniger für Vollzugsaufgaben (Interview 3.1). Bis Ende 1999 bestand noch eine weitere Umweltausschuss. Diese war in Folge der Zusammenlegung der beiden Ressorts „Bauen, Wohnen und Verkehr“ und „Stadtentwicklung, Umwelt und Technologie“ zur „Senatsverwaltung für Stadtentwicklung“⁴³ aufgelöst worden. Im Zuge der Bezirksreform 1998 wurde die Fachaufsicht über die Bezirke durch eine reine Rechtsaufsicht ersetzt. Die frühere Möglichkeit der Senatsverwaltung, Entscheidungen der Bezirke zu revidieren, ist damit verloren gegangen. Ein Interviewpartner bezeichnet die verbliebene Rechtsaufsicht demgegenüber als „stumpfes Schwert“ (Interview 3.1). Derzeit sind keine weiteren strukturellen Reformen der Umweltverwaltung geplant (Interview 3.2).

Die folgende Tabelle verdeutlicht, wie sich der Haushalt im Bereich Umwelt im Vergleich zum Gesamthaushalt verändert hat. Dabei zeigt sich, dass der Anteil des originären Umweltbereichs am Gesamthaushalt in Berlin seit 1995 deutlich gesunken ist (von 1,43 % auf 0,90 %).

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	14.202.482	203.389	1,43%
1997	17.025.969 (17.604.852)	170.366 (176.159)	1,00%
1999	15.011.990 (15.981.765)	148.447 (158.037)	0,99%
2001	17.394.023 (18.886.431)	145.704 (158.205)	0,84%
2003	14.290.457 (15.908.136)	127.083 (141.469)	0,89%
2005	13.953.764 (15.781.707)	125.295 (141.708)	0,90%

Tabelle 26: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Berlin. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Berlin; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung.

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Diese Entwicklung kommt auch im Hinblick auf die Stellensituation zum Ausdruck. In der nächsten Tabelle sind die Veränderungen der Personalstellen seit 1997 angegeben. Der Anteil der Personalstellen im originären Umweltbereich an den Gesamtpersonalstellen betrug 1997 1,09 %, im Jahr 2005 war der Anteil auf 0,77 % gesunken.

⁴³ Der Bereich Technologie wurde in die Senatsverwaltung für Wirtschaft überführt.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1997	110.427,55	1.207,62	1,09%
1999	104.131,64	874,94	0,84%
2003	95.705,05	742,07	0,78%
2005	91.081,15	700,91	0,77%

Tabelle 27: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Berlin

Quelle: Haushaltspläne Berlin 1995 bis 2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die untenstehende Tabelle gibt die prozentuale Veränderung im Bereich Haushalt und Personal bezogen auf den gesamten Untersuchungszeitraum wieder. Es kommt sehr deutlich zum Ausdruck, dass der Umweltbereich überproportional von Einsparungen betroffen ist. So stehen Stelleneinsparungen von insgesamt 17 % zwischen 1997 und 2005 entsprechende Reduktionen von fast 42 % im Umweltbereich im gleichen Zeitraum gegenüber. Ähnlich drastisch gestaltet sich die Situation im Hinblick auf die Budgetentwicklung. Während das gesamte Budget 2005 gegenüber 1995 einen nur geringen Rückgang um 1,75 % aufweist, gingen die Ausgaben im Bereich Umwelt um über 38 % zurück.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1997-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1997-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben Umweltbereich (1995-2005)
- 17,52 %	- 41,96 %	- 1,75 % (+ 1,11 %)	- 38,40 % (- 30,50 %)

Tabelle 28: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Berlin

Quelle: Haushaltspläne Berlin 1995 bis 2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Die folgende Abbildung bildet die Entwicklung des Anteils der Umweltausgaben an den Gesamtausgaben ab. Es zeigt sich, dass die überproportionalen Einsparungen im Umweltbereich insbesondere zwischen 1997 und 2003 erfolgt sind.

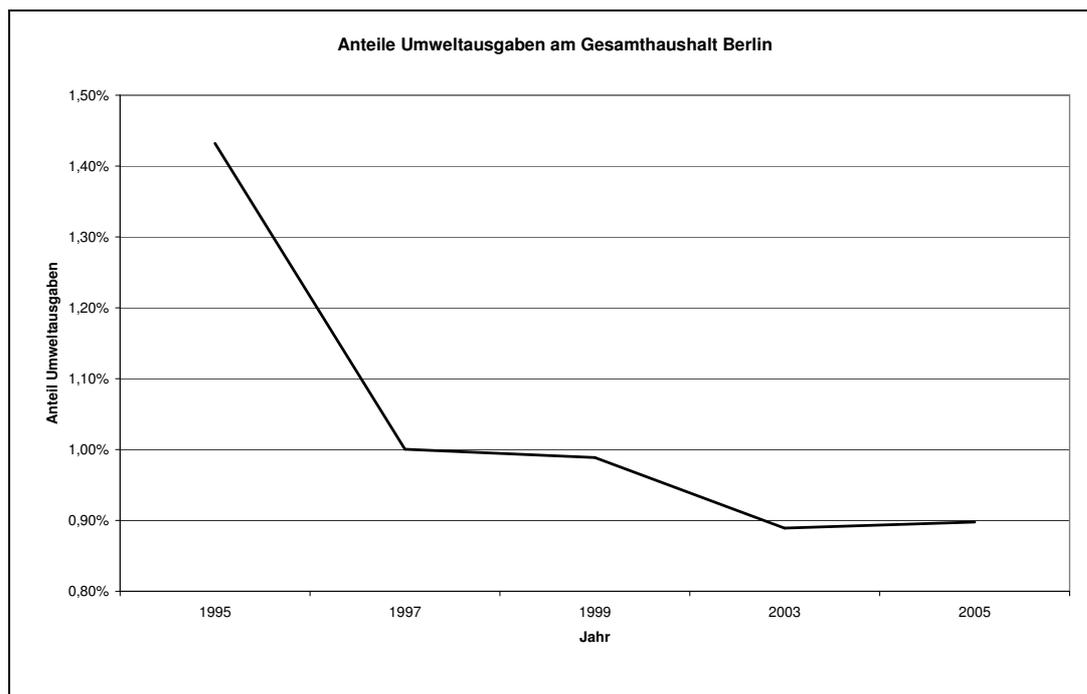


Abbildung 21: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt

Quelle: Haushaltspläne Berlin 1995 bis 2005, eigene Auswertung

Entsprechend dieser Entwicklung ist es nicht verwunderlich, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich in Berlin seit Mitte der neunziger Jahre deutlich zurückgegangen sind. Sie sanken von 58,60 € im Jahr 1995 auf 36,98 € im Jahr 2005, wie aus der nächsten Tabelle ersichtlich wird.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	58,60 €
1997	49,73 (51,42 €)
1999	43,83 (46,66 €)
2003	37,51 (41,76 €)
2005	36,98 (41,83 €)

Tabelle 29: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Berlin

Quelle: Haushaltspläne Berlin 1995 bis 2005, eigene Auswertung

Insgesamt fällt für die Reformmaßnahmen der Berliner Umweltverwaltung auf, dass hier insbesondere über starke budgetäre und personelle Einsparungen vorgegangen wurde, während organisatorische und strukturelle Veränderungen von geringerer Bedeutung sind. Massive Einsparungen sind angesichts der hohen Verschuldung freilich kein sonderlich überraschender Reformschritt. Allerdings verweisen die deutlich überproportionalen Einschnitte im Umweltsektor darauf, dass diesem Bereich von politischer Seite eine vergleichsweise geringe Priorität beigemessen wird.

7.2 Bremen

7.2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

Im Gegensatz zu den anderen deutschen Ländern verfügt die Hansestadt Bremen nur über eine Verwaltungsebene (einstufiger Verwaltungsaufbau), namentlich die Senatsverwaltungen, denen verschiedene Ämter nachgeordnet sind. Ähnlich wie Berlin ist auch der Stadtstaat Bremen mit einem extrem hohen Haushaltsdefizit konfrontiert (2003 betrug der Schuldenstand 45,8 % des BIP; vgl. Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Um in diesem Bereich eine Entlastung zu erreichen, werden eine Aufgabenkritik und ein umfassender Umbau der Verwaltung durchgeführt. Hierzu fand eine externe Beratung durch das Unternehmen Roland Berger statt.

2003 setzte der Bremer Senat eine „Arbeitsgruppe Bürokratieabbau“ ein, die Möglichkeiten zu Entbürokratisierung und Deregulierung prüfen sollte. Diese erarbeitete Vorschläge, die auch den Umweltbereich betreffen, zum Beispiel das Modell einer one-stop-agency (ein einziger Ansprechpartner für alle genehmigungsrechtlichen/anzeigepflichtigen Belange bei einer Behörde) und die Einführung von Vollzugs erleichterungen für alle nach EMAS- und DIN-ISO 14000 zertifizierten Unternehmen (vgl. Bremen Bürgerschaft 2004(a): 7f). Ende 2004 stellte die Arbeitsgruppe in einem zweiten Schritt weitere Vorschläge vor. Dazu gehört unter anderem, dass Gesetzentwürfe, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften grundsätzlich auf eine Geltungsdauer von fünf Jahren befristet werden sollen, wobei eine Entfristung begründet werden muss (vgl. Bremen Bürgerschaft 2004(a): 4f). In der Folge wurde ein Gesetz zur Bereinigung des Bremischen Rechts beschlossen (vgl. Bremen 2005: 91-95).

Außerdem wurde Bremen im Projekt „Innovationsregionen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Bürokratieabbau“ des Bundeswirtschaftsministerium (BMWA) von 2003 als Modellregion ausgewählt (vgl. Bremen Handelskammer, o.J.).

7.2.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Die Umweltbehörde in Bremen untersteht dem Senator für Bau, Umwelt und Verkehr, hier gibt es einen Fachbereich Umwelt. Als nachgeordneter Betrieb ist Stadtgrün Bremen zu nennen; dieser betreut zum Beispiel die bremischen Parks und Grünanlagen.

Die bisherigen Reformentwicklungen im Bereich der Umweltverwaltung beziehen sich einerseits auf Maßnahmen zur Erhöhung der organisatorischen Effizienz. So wurden für die Bremer Behörde für Bau, Umwelt und Verkehr so genannte „Hebelstrategien“ entworfen, die auf folgende Aspekte abzielen: „Senkung der Standortkosten, weniger und schnellere Verwaltungswege, eine kostengünstige Erbringung von Dienstleistungen und eine vernetzte Planung der Stadt, die sich an den Interessen und Bedarfen der Bürger ausrichtet“ (Bremen Senator für Finanzen, o.J.).

Auf der anderen Seite kam es zu strukturellen Veränderungen, die sich vor allem in der Bündelung von Aufgaben niederschlagen. So kam es 2005 in Form einer Integration des eigenständigen Naturschutzreferats in ein neues Großreferat Naturschutz und Wasser zu entsprechenden Änderungen. Das neu geschaffene Referat ist zusammen mit dem Referat Umweltwirtschaft, Klima- und Ressourcenschutz dem Fachbereich Umwelt der Behörde zugeordnet (vgl. BUND 2005, Interview 5.1).

In der folgenden Tabelle wird die Entwicklung des Haushalts im Bereich Umwelt und der Gesamthaushalt seit 1995 dargestellt. Der Anteil des Umwelthaushalts sank von 1,06 % am Gesamthaushalt im Jahr 1995 auf 0,68 % im Jahr 2001 und stieg bis 2005 wieder auf 1,02 % an.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	2.816.122	29.910	1,06%
1997	2.757.011 (2.850.749)	24.307 (25.133)	0,88%
1999	2.896.862 (3.041.415)	22.352 (23.467)	0,77%
2001	2.625.800 (2.851.094)	17.748 (19.270)	0,68%
2003	2.593.205 (2.886.756)	18.094 (20.142)	0,70%
2005	3.109.085 (3.586.641)	31.583 (36.434)	1,02%

Tabelle 30: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Bremen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Bremen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung.
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Die untenstehende Tabelle zeigt die Veränderung der Personalstellen. Während 1995 noch 1,99 % der Personalstellen für den originären Umweltbereich zur Verfügung gestellt wurden, sank der Anteil auf 2003 auf einen Tiefstand von 1,41 %.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	12708,14	252,5	1,99%
1997	12472,13	239,47	1,92%
1999	12139,64	250,28	2,06%
2001	14455,28	226,31	1,57%
2003	13492,63	190,87	1,41%

Tabelle 31: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Bremen

Quelle: Haushaltspläne Bremen 1995-2005, eigene Auswertung
Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die folgende Abbildung gibt die Entwicklung des Umwelthaushalts verglichen zum Gesamthaushalt wieder. Im Gegensatz zur Entwicklung in Berlin zeigt sich in Bremen keine eindeutige Tendenz überproportionaler Einschnitte im Umweltbereich. Während die Einschnitte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sehr massiv waren, ist in den

letzten Jahren ein deutlich steigender Anteil der Umweltausgaben an den Gesamtausgaben zu konstatieren.

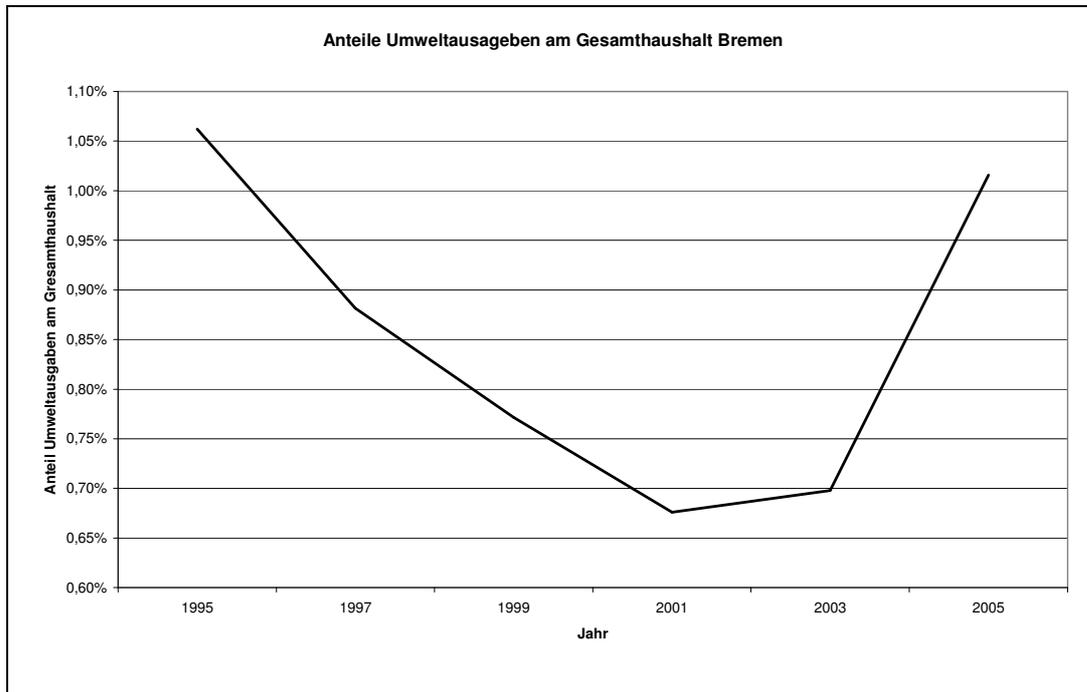


Abbildung 22: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt

Quelle: Haushaltspläne Bremen 1995-2005, eigene Auswertung

Diese Einschätzung kommt auch an der Entwicklung der Pro-Kopf_Ausgaben zum Ausdruck. Die Ausgaben im Bereich Umwelt fielen von 43,99 € im Jahr 1999 auf einen Tiefstand von 26,89 € im Jahr 2001. Seither stiegen die Ausgaben jedoch wieder an und erreichten 2005 47,64 € pro Einwohner.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	43,99 €
1997	36,06 € (37,29 €)
1999	33,71€ (35,40 €)
2001	26,89 € (29,20 €)
2003	27,29 € (30,38 €)
2005	47,64 € (54,95 €)

Tabelle 32: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Euro

Quelle: Haushaltspläne Bremen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

Ungeachtet der brisanten Haushaltslage ist für die Entwicklung der Umweltverwaltung in Bremen zu konstatieren, dass generell entsprechende Einschnitte und Umstrukturierungen auf eher moderatem Niveau verbleiben. Im Gegensatz zu Berlin zeigt sich im Vergleich zur Gesamtentwicklung keine überproportional starke Beschneidung des Umweltbereichs.

7.3 Brandenburg

7.3.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

Brandenburg ist mit einer Gesamtfläche von 2,9 Millionen Hektar das fünftgrößte Flächenland der Bundesrepublik und gleichzeitig das größte der neuen Bundesländer. Die Hälfte des Territoriums ist Landwirtschaftsfläche, etwa 35 Prozent sind bewaldet. Das Land wird von einer großen Koalition unter MP Matthias Platzeck (SPD) regiert.

In Brandenburg lebten 2004 rund 2,6 Millionen Menschen, mit 87 Einwohnern pro Quadratkilometer ist die Bevölkerungsdichte sehr gering. Nachdem von 1995 bis 1999 in Brandenburg als einzigem der neuen Bundesländer ein Bevölkerungszuwachs und 2000 eine relativ konstante Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen waren, ist seit 2001 die Bevölkerungszahl wie in den anderen neuen Bundesländern rückläufig. Das BIP sank 2005 im Vergleich zum Vorjahr um 1,1%. Die wirtschaftliche Entwicklung war damit die schlechteste aller Bundesländer. Der Schuldenstand des Landes inklusive Gemeinden betrug im Jahr 2003 betrug 40,8 % des BIP (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Als Beispiel für die Finanzsituation des Landes kann der Landeshaushalt 2004 angeführt werden: Bei einem Haushaltsvolumen von insgesamt 9,8 Mill. Euro wurden im Land lediglich 4,6 Mill. Euro erwirtschaftet. Die unmittelbaren Personalausgaben betragen allein 2,6 Mill. Euro. Von der schrittweisen Senkung der Bundessonderbedarfszuweisungen bis 2020 wird der Landeshaushalt schwer belastet werden (Brandenburg Staatskanzlei 2003).

Brandenburg besteht nach einer Kreisgebietsreform 1993 aus 14 Landkreisen und vier kreisfreien Städten. Nach einer Gebietsreform, die im Jahr 2003 weitgehend ihren Abschluss fand, existieren Anfang 2006 noch 420 Gemeinden. Brandenburgs Verwaltungsaufbau ist zweistufig, d. h. die Ebene der Mittelinstanz existiert nicht.

Bereits seit 1997 wird in der Brandenburgischen Landesverwaltung das Thema "Verwaltungsmodernisierung" diskutiert. Am 22. April 1997 beschloss die Landesregierung eine "Verwaltungsstrukturkommission" (VSK) zur Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen ins Leben zu rufen. Im Jahr 1999 wurden ein "Ausschuss für Verwaltungsoptimierung" (AVO) eingesetzt, welcher den Reformprozess praktisch steuern und koordinieren sollte. Ein "Beirat zum Prozess der Verwaltungsmodernisierung" unterstützt den Ausschuss auf der operativen Ebene. Eine "Koordinierungsstelle für Personalmanagement" (KPM) wird Ende 2000 bei der Staatskanzlei eingerichtet, weiterhin werden ressortinterne Projektgruppen und die Position von Modernisierungsbeauftragten ins Leben gerufen. Die bei der Staatskanzlei angesiedelte "Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung" (StV) dient der Unterstützung des AVO und gleichzeitig als Geschäftsstelle des Beirates. In dieser Funktion ist sie für die interne und externe Kommunikation der Verwaltungsmodernisierung zuständig und moderiert ressortübergreifende Projekte wie auch Projekte in Zusammenarbeit mit dem Land Berlin.

Die Koalitionsvereinbarung der SPD-CDU-Landesregierung vom Herbst 1999 legte Eckpunkte zum „Modernisierungs- und Optimierungsprozess“ fest. Dazu gehörten die Entlastung der Ministerialverwaltung von Vollzugsaufgaben, eine Aufgabenkritik, die Flexibilisierung des Haushaltsrechts und eine Veränderungen der Personalstruktur. Aufgaben der Ministerien und der oberen Landesbehörden sollten so weit wie möglich auf den nachgeordneten Bereich übertragen und staatliche Aufgaben kommunalisiert oder privatisiert werden. Die Zahl der Stellen sollte um mindestens 12.400 im Zeitraum 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2007 reduziert werden⁴⁴. Die Entwicklung der Personalkosten sollte gestoppt und das Ausgabevolumen gemindert werden, ohne jedoch Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nach sich zu ziehen. Dies sollte durch eine Senkung des Aufgabenbestandes und Effizienzsteigerungen in den Verwaltungsprozessen erreicht werden.

Zur Erreichung der Personalreduktion wurden im Haushaltsstrukturgesetz für 2000 bis 2005 kontinuierlich abnehmende Höchstbeträge für Personalausgaben festgelegt. Dieses Budget wurde auf die Ressorts aufgeteilt. Beginnend mit dem Jahr 2000 erfolgt die haushaltspolitische Steuerung der Ressorts nicht mehr allein über Stellenzahlen, sondern auch über individuelle Budgets (vgl. Berg 2002: 32f.). Im Jahr 2001 wurde ein weiterentwickeltes Konzept zur Aufgabenkritik vorgestellt, welches als konkrete Handreichung für die Ressorts dienen soll (vgl. Brandenburg Ausschuss für Verwaltungsoptimierung 2002).



Abbildung 23: Umgesetzte Modernisierungsmaßnahmen in Brandenburg

Quelle: Brandenburg Finanzministerium 2005: 11

Im Zuge der Reformumsetzung wurden bis Ende 2003 bereits 5.200 der bis 2007 angepeilten 12.400 Stellen abgebaut. Bis 2005 sind nach den Haushaltsplanungen 8.032 von 66.253 Stellen der Landesverwaltung abgebaut. Weiterhin wurde die Zahl der Behörden

⁴⁴ Diese Zielgröße ergab sich aus einer Arbeit von Seitz/Peters (Seitz/Peters 1999). Für eine Dokumentation des Reformprozesses und eine Kritik der Einsparbegründungen vgl. die fundierten Studien von Berg (Berg 2000; 2002).

über alle Ressorts um insgesamt 72 verringert. Dies wurde durch Reformen in den Bereichen Polizei, Schulen sowie der Umwelt- und Arbeitsschutzverwaltung erreicht (Brandenburg Staatskanzlei 2003: 22; 2004: 5). Darüber hinaus wurden flächendeckend Elemente des "new public management" eingeführt: Kosten-Leistungsrechnung, Haushaltssteuerung über Budgets und Zielvereinbarungen sowie eine eGovernment-Strategie.



Abbildung 24: Geplante Modernisierungsmaßnahmen in Brandenburg

Quelle: Brandenburg Finanzministerium 2005: 14

Durch einen Organisationserlass des Ministerpräsidenten vom Oktober 2004 ist die Zuständigkeit für die Zentrale Koordinierung und Steuerung der Verwaltungsmodernisierung dem Minister der Finanzen übertragen worden. Im Zuge der Regelung des Verfahrens zur Koordinierung und Steuerung der Verwaltungsmodernisierung hat die Landesregierung am 3. Mai 2005 die Beendigung der Arbeit des AVO beschlossen.

7.3.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Oberste Landesbehörde im Umweltressort ist das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV). Minister für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz ist Dr. Dietmar Woidke (SPD), Staatssekretär im Ressort ist Dietmar Schulze.

Der Geschäftsbereich des Ministeriums beinhaltet:

- das Landesumweltamt Brandenburg (LUA) als obere Landesbehörde, ist zuständig für den Vollzug aller umweltrelevanten Verfahren von landesweiter Bedeutung und hohem Spezialisierungsgrad sowie für die Erarbeitung wissenschaftlich-technischer Grundlagen für den Gesamtbereich des Umwelt- und Naturschutzes. Hierzu gehören Anlagengenehmigung und -überwachung, Anlagensicherheit und Störfallvorsorge, Bodenschutz und Altlasten, Gewässer- und Hochwasserschutz, Immissions-, Lärm- und Schwingungsschutz, nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz

und Umweltbeobachtung, Naturschutz, Landschaftspflege, Landschaftsentwicklung, Verwaltung von Großschutzgebieten, Wasserbewirtschaftung und Landschaftswasserhaushalt sowie die Zulassung und Überwachung von Deponien

- Das Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LVLF) ist zuständig für Fördermanagement, Tierseuchen- und Lebensmittelüberwachung, Gentechnik, Vollzug und Kontrolle des Pflanzenschutzes, Landentwicklung und Flurneuordnung u.a. Es verfügt über 23 Dienstsitze.
- die zehn Ämtern für Forstwirtschaft als untere Landesbehörden
- die Landesforstverwaltung mit der Landesforstanstalt Eberswalde (LFE) und
- das Landeslabor Brandenburg (LLB)

Weiterhin übt das Ministerium die Fachaufsicht gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten in ihren umweltbezogenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung aus.

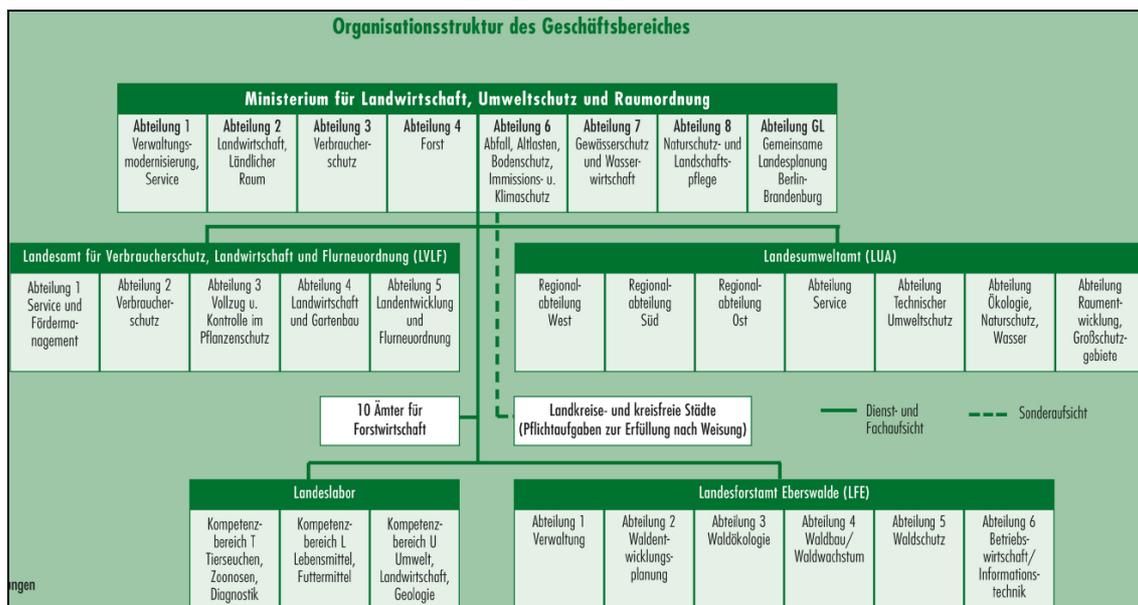


Abbildung 25: Organisationsstruktur des Geschäftsbereichs in Brandenburg

Quelle: Brandenburg Umweltministerium 2006

Im Jahre 2002 sind im Land 15 so genannte Großschutzgebiete ausgewiesen, darunter ein Nationalpark (Nationalpark Unteres Odertal, 106 km²), drei Biosphärenreservate (Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe-Brandenburg, 533 km²; Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, 1.291 km²; Biosphärenreservat Spreewald 474 km²) und 11 Naturparke. Insgesamt nehmen die Großschutzgebiete rund ein Drittel der Landesfläche ein.

Veränderungen im Bereich der Umweltverwaltung

Seit 1995 ist der Haushaltsansatz für den originären Umweltbereich stark gesunken. Von 274,5 Mio. Euro 1995 blieben im Jahr 2005 inflationsbereinigt gerade einmal

154,2 Mio. Euro übrig. Dieser Rückgang liegt deutlich über der Schrumpfung des gesamten Landeshaushalts, so dass der Anteil des originären Umweltbereichs am Landeshaushalt von 2,64 % im Jahr 1995 auf 1,77 % im Jahr 2005 sank.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	10.407.482	274.540	2,64%
1997	9.698.119 (10.027.855)	219.110 (226.560)	2,26%
1999	9.304.787 (9.760.722)	198.168 (207.878)	2,13%
2001	9.213.870 (9.978.621)	174.959 (189.480)	1,90%
2003	9.154.296 (10.142.960)	190.233 (210.778)	2,08%
2005	8.724.879 (9.981.262)	154.219 (176.426)	1,77%

Tabelle 33: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Brandenburg

Quelle: Haushaltspläne Brandenburg; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

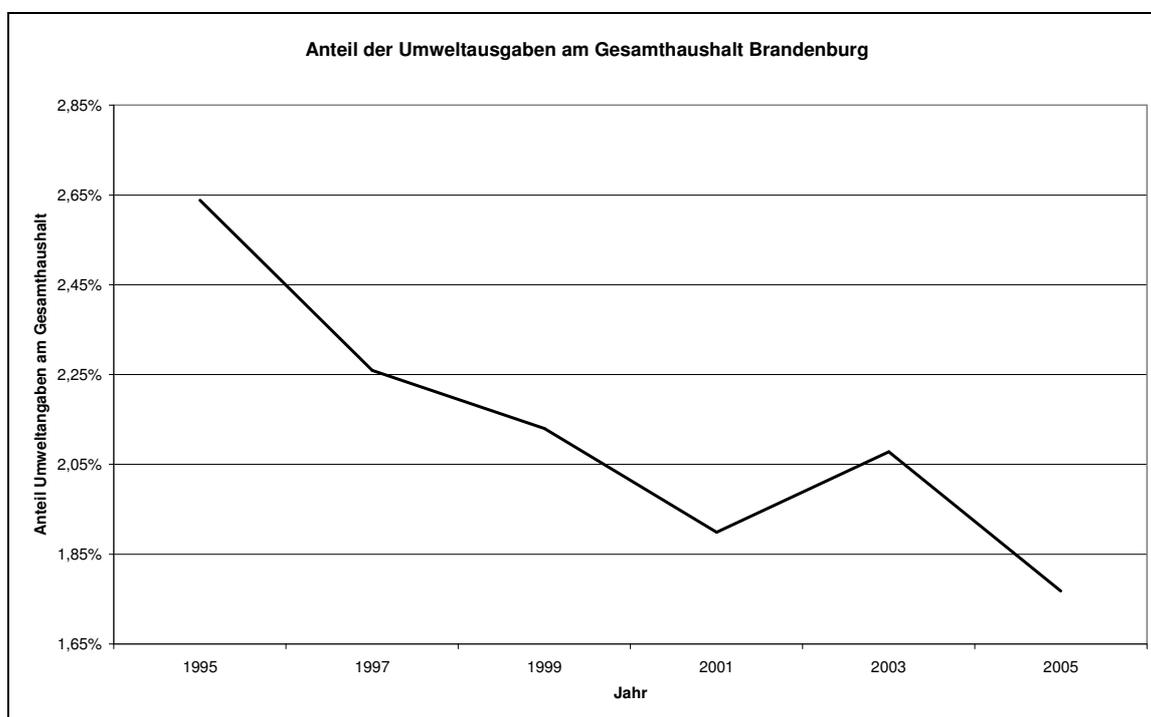


Abbildung 26: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt

Quelle: Haushaltspläne Brandenburg, eigene Auswertung

Mit diesen Kürzungen reduzierten sich die Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich auf gerade einmal 63,6 % des Wertes von 1995.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich in Euro
1995	108,00 €
1997	85,16 € (88,05 €)
1999	76,19 € (79,92 €)
2001	67,73 € (73,36 €)
2003	73,88 € (81,86 €)
2005	60,05 € (68,70 €)

Tabelle 34: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Brandenburg

Quelle: Haushaltspläne Brandenburg, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

Diese Entwicklung muss als um so gravierender betrachtet werden, als durch die kontinuierliche Integration von peripheren Sonderverwaltungen über die letzten Jahre (s.u.) die gemessene Größe der originären Umweltverwaltung nach der hier getroffenen Definition anwuchs. Ehemals periphere Aufgaben werden so mit originären Aufgaben der Umweltverwaltung vermischt und sind so hinsichtlich ihres personellen und finanziellen Aufwands nicht mehr zu separat zu identifizieren und damit auch nicht mehr aus der originären Umweltverwaltung herauszurechnen. Diese Entwicklung zeigt sich in der Tabelle "Personalstellen": die Personalstellen im originären Umweltbereich stiegen von 1.832 im Jahr 1995 auf 1.972 im Jahr 2005. Tatsächlich war jedoch das MLUV von allen Ressorts von der Verwaltungsmodernisierung am stärksten betroffen und musste 20 % seines Personals abgeben (Brandenburg Staatskanzlei 2003: 22). So sind im Haushaltsplan 2005/2006 für 2006 3.848 Planstellen im Geschäftsbereich des Umweltministeriums verzeichnet. Dies sind 313 Stellen weniger als 2004 (Brandenburg Land Brandenburg 2004: 9).

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	69801	1832	2,62%
1997	68258	1792	2,63%
1999	65993	1737	2,63%
2001	64236	1881	2,93%
2003	63020	1735	2,75%
2005	57286	1972	3,44%

Tabelle 35: Personalstellen gesamt und für den Bereich Umwelt in Brandenburg

Quelle: Haushaltspläne Brandenburg, eigene Auswertung

Anmerkung: Alle Stellenangaben sind Vollzeitäquivalente

Der gegenwärtige, sehr übersichtliche Geschäftsbereich des Umweltministeriums ist das Ergebnis umfassender struktureller Veränderungen im Kontext der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Brandenburg Staatskanzlei 2004: 127-133):

- Das heutige **Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV)** ist mit der Regierungsbildung am 13. Oktober 1999 aus den früher selbständigen Ministerien für Umwelt/Raumordnung und Landwirtschaft/Forsten hervorgegangen. Im Zuge der folgenden Umstrukturierung konnte die Zahl der Abteilungen von ehemals elf auf acht und die der Referate von 72 auf 47 reduziert werden. Die Abteilung „Fachübergreifende Grundsatzfragen, nachhaltige Entwicklung, Koordinierung“ wurde zum 01.12.2003 aufgelöst, ihre Aufgaben in Fach- und Servicebereiche integriert. Gegenwärtig verfügt das Ministerium noch über sechs Abteilungen und zwei Servicebereiche (Innerer Dienst und Recht, Personal, IT).
- Mit der Forstreform 2002 wurde die Zahl der unteren Forstbehörden – die **Ämter für Forstwirtschaft (ÄFI)** von 18 auf jetzt 10 reduziert.
- Das **Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft (LVL)** wurde ebenfalls zum 1. Januar 2002 errichtet. Es bündelt die Aufgaben der Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Landesanstalt für Gartenbau (LfG), der Staatlichen Veterinär- und Lebensmitteluntersuchungsämter (SVLÄ), die Bereiche Radioökologie und Strahlenschutz des Landesumweltamtes LUA und die Aufgaben des Verbraucherschutzes aus dem LUA und dem Landesamt für Ernährung und Landwirtschaft (LELF). Zeitgleich wurden das LELF, die SVLÄ, die LfL und die LfG aufgelöst. Mit der Integration der Ämter für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung (ÄFIE) zum Juli 2004 wechselte das LVL seine Bezeichnung in Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LVLF). Wesentliche Planungsaufgaben wurden dabei auf die Teilnehmergeinschaften – die sich zur Erfüllung dieser Aufgaben ihres 1999 gegründeten Verbandes für Landentwicklung und Flurneuordnung (VLF) bedienen – übertragen. Damit geht auch die Ausgliederung von 49 Stellen an den VLF einher.
- In das **Landesumweltamt (LUA)** wurden 2004 eine Reihe von Behörden und Einrichtungen integriert. Dazu gehörten zum 1. Mai 2004 die Verwaltung der Großschutzgebiete (ehemals LAGS) und zum 01. Juli 2004 die sechs Ämter für Immissionsschutz (Äfi) – jetzt Technischer Umweltschutz (TUS). Die Grundstruktur des neuen Landesumweltamtes wurde verändert, prägend sind nun die drei Regionalabteilungen (West, Süd und Ost) für Vollzug, Überwachung und Beratung im Bereich der Fachaufgaben. Diese Territorialstruktur wird durch die Dienstleistungs- und Grundsatzabteilungen „Ökologie, Naturschutz, Wasser“ und „Technischer Umweltschutz“ sowie „Raumentwicklung/ Großschutzgebiete“ ergänzt.
- Das **Landeslabor Brandenburg (LLB)** wurde zur Bündelung der Laborkapazitäten zum 01. Januar 2004 als Einrichtung gemäß §12 LOG gegründet. Im LLB sind die Laborbereiche zusammengeführt worden, die vormals im Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft (LVL), im Landesumweltamt (LUA) und im Landesamt für Geowissenschaften und Rohstoffe Brandenburg (LGRB) angesiedelt waren.

- Die **Landesforstanstalt Eberswalde (LFE)** wurde zum 01. Januar 2004 in die Rechtsform einer nicht rechtsfähigen Einrichtung gemäß § 13 LOG überführt und arbeitet als eigenständiger Dienstleister auf Grundlage eines Produktplanes und mit modernen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten.

Mit diesen Reformschritten hat sich die Zahl der Verwaltungseinheiten im Geschäftsbereich des MLUV erheblich verringert - ohne die Forstverwaltung von 19 im Jahr 1999 auf gegenwärtig nur noch 3 sowie im Bereich der Forsten von 19 auf 11 - insgesamt um 24 Behörden und Einrichtungen.

Nach Aussage der Staatskanzlei wurden neben der Auflösung von Verwaltungseinheiten auch Hierarchien abgebaut und Leitungsspannen verringert. Die Zahl der Führungspositionen auf allen Ebenen (Leiter von Behörden, Abteilungen, Referaten, Dezernaten, Oberförstereien u.a.) sei von rund 500 auf 250 halbiert worden. Die Anzahl der Stellen und Beschäftigungspositionen ist von 1999 bis 2004 um fast 20 % reduziert worden, und zwar von 6.591 um 1272 auf 5.319 Stellen und Beschäftigungspositionen. Die Personalkosten des Ressorts sind in diesem Zeitraum unter Einbeziehung von Lohn- und Gehaltserhöhungen von rund 226 Mio. € auf 210 Mio. €, also um etwa 7% gesunken (Brandenburg Staatskanzlei 2004: 133).

Aufgrund der nach Verlautbarungen des MLUV überwiegend positiven Erfahrungen mit der Steuerung der Forstämter über Zielvereinbarungen hat die Leitung des Hauses entschieden, nach und nach mit allen Behörden und Einrichtungen Zielvereinbarungen abzuschließen.

Zur Förderung von „Deregulierung und Entbürokratisierung“ wurde in der brandenburgischen Staatskanzlei eine „Leitstelle Bürokratieabbau“ eingerichtet, die Vorschläge entgegen nimmt und prüft. Wie in anderen Ländern auch sind in Brandenburg Modellregionen zum Sammeln von Vorschlägen und zum Test von Maßnahmen der Deregulierung eingerichtet worden. Dabei handelt es sich um die Regionen Barnim, Brandenburg an der Havel, Cottbus, Oberhavel, Prignitz, Spree-Neiße und Teltow-Fläming. In Brandenburg genießen EMAS-zertifizierte Unternehmen entsprechend eines Erlasses vom 29. November 2005 in den Bereichen Abfall, Immissionsschutz und Wasserrecht Vollzugs erleichterungen und Gebührenermäßigungen bei Genehmigungsverfahren.

Zur Einschätzung der Effekte der Verwaltungsmodernisierung auf den Bereich des Umweltschutzes wurden von den Autoren die Antworten von 22 bzw. 24 Mitarbeitern der brandenburgischen Umweltverwaltung ausgewertet. Dabei gaben 79,2 % der Mitarbeiter an, dass sich durch die Reform die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung stark oder zumindest tendenziell eher verringert hätte. Nur 16,7 % nannten eine tendenziell eher gestiegene Leistungsfähigkeit. 66,7 % der Verwaltungsmitarbeiter beklagten einen stark oder zumindest eher gestiegenen Koordinierungsaufwand bei ihrer Arbeit, immerhin 20,9 % nannten eine Verringerung ihres Koordinierungsaufwands. Hinsichtlich der Reformauswirkungen auf die Qualität des Umweltschutzes ist das Ergebnis ausgeglichener: Während 47,8 % der Befragten eine Verringerung des Schutzniveaus berichteten, sehen 43,5 % keine Veränderung und 8,7 % gar eine Verbesserung des Schutzniveaus durch die Reform.

Abschließend kann hervorgehoben werden, dass die Verwaltungsreform für die Umweltverwaltung in Brandenburg sehr einschneidend hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Konsequenzen war und ist. Wie in vielen anderen Ländern lassen sich auch

hier Kommunalisierungen, Bündelungen von Aufgaben der Fachverwaltungen und Aufgabenabbau beobachten. Dieser Prozess erscheint jedoch zum einen längerfristig geplant und mit fachlicher Fundierung vorbereitet worden zu sein, zum anderen wurden neben Kürzungen und Zusammenlegungen auch echte Modernisierungselemente in die Verwaltung eingebracht und das betroffene Personal sehr viel stärker als bei Vergleichsländern in den Reformprozess eingebunden. Vor diesem Hintergrund erscheint den Autoren eine weitere Beobachtung der Entwicklung in Brandenburg lohnenswert, um im günstigsten Fall Alternativen zu überwiegend politisch motivierten Reformansätzen anderer Länder aufzeigen zu können.

7.4 Hamburg

7.4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

In Hamburg gibt es neun Behörden als oberste Verwaltungseinheit und sieben Bezirke (zweistufiger Verwaltungsaufbau). Der Stadtstaat mit 1.738.483 Einwohnern wird seit 2004 mit absoluter Mehrheit der CDU von Ole von Beust regiert, der seit 2001 erster Bürgermeister ist. Unter Federführung der Finanzbehörde wurde am 07.01.2005 ein Diskussionsentwurf zur Verwaltungsreform vorgelegt, zu dem die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung äußern konnten (vgl. Hamburg 2005). Hamburg hatte 2003 eine vergleichsweise moderate Schuldenstandsquote von 25,2 % (vgl. Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Aus budgetärer Sicht ergeben sich in Hamburg insofern keine besonders ausgeprägten Zwänge im Hinblick auf die Durchführung administrativer Reformen. Ungeachtet dessen lässt sich eine Tendenz einer organisatorischen Auflösung einer eigenständigen Umweltverwaltung beobachten, welche weniger budgetären als politischen Überlegungen geschuldet ist. Der derzeit geplante weitere Abbau der Umweltverwaltung wird dementsprechend im Stadtstaat kontrovers diskutiert.

In Hamburg wurde darüber hinaus vom Senat ein Deregulierungsprojekt in Auftrag gegeben. Unter Federführung der Justizbehörde wurden alle Senatsämter und Fachbehörden beauftragt, sämtliche Gesetze und Verordnungen des Hamburgers Landesrechts auf Deregulierungsmöglichkeiten zu überprüfen. Im Ergebnis wurde im März 2005 ein Gesetz zur Deregulierung des Landesrechts beschlossen, das Maßnahmen in verschiedenen Gebieten umfasst. Darunter sind auch Änderungen, die den Umweltbereich betreffen. Zum Beispiel können nun Bebauungspläne und Landschaftspläne durch Rechtsverordnung des Senats bzw. der Bezirksämter geändert oder aufgehoben werden. Im Wasserrecht ist eine wasserrechtliche Erlaubnis durch eine Anzeigepflicht ersetzt worden⁴⁵. Weiterhin ist der Widerspruchsausschuss bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt abgeschafft worden, der bisherige Vorsitzende entscheidet nun allein. Schließlich gibt es auch Pläne für weitere Deregulierungen im Naturschutz- und Wasserrecht (vgl. Hamburg Bürgerschaft 2005).

⁴⁵ betreffend die erlaubnisfreie Versickerung von Niederschlagswasser auf Wohngrundstücken

7.4.2 Struktur der Umweltverwaltung

Auf der obersten Verwaltungsebene werden umweltpolitische Kompetenzen in der Hansestadt von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wahrgenommen. Diese erfüllt ministerielle, Vollzugs- und Fachaufgaben. Auch die sieben Hamburger Bezirke besitzen umweltpolitische Zuständigkeiten⁴⁶; hier wird gerade im Rahmen der aktuellen Verwaltungsreform eine weitergehende „Entflechtung“, also eine Abgabe von Aufgaben nach unten angestrebt. So wurden zum 01.01.2006 zum Beispiel Aufgaben wie die Bürger- und Kundenberatung aus den Fachbehörden in die Bezirke verlagert. Davon betroffen ist auch das "Infocenter Wasser Umwelt Gesundheit", das bisher unter anderem von der BSU betrieben wurde und jetzt dem Bezirksamt Hamburg Mitte unterstellt ist. Weiterhin gibt es in Hamburg ein beratendes Gremium im Bereich Naturschutz, den Naturschutzrat. Dieser ist ein ehrenamtliches Gremium von Sachverständigen, das in jeder Legislaturperiode für drei Jahre benannt wird. Das Institut für Hygiene und Umwelt, das der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, also nicht dem Umweltressort, unterstellt ist, führt Messungen und Laboruntersuchungen auch für den Umweltbereich durch. Es ist in seiner heutigen Form aus der zum 01.01.2003 vollzogenen Zusammenführung des Hygiene Instituts mit dem Fachamt Umweltuntersuchungen entstanden.

Veränderungen im Bereich der Umweltverwaltung

In Hamburg lässt sich ein kontinuierlicher organisatorischer Abbau einer eigenständigen Umweltverwaltung feststellen. 1991 wurde das Amt für Landschaftsplanung von der Umweltbehörde an die neu gegründete Behörde für Stadtentwicklung übergeben. Darauf folgte die Zusammenlegung der Baubehörde mit der Stadtentwicklungsbehörde. Die Zuständigkeiten für die Wälder und die ökologische Landwirtschaft wurden in die Wirtschaftsbehörde verlagert, die Kompetenz für Naturschutzgebiete in die Bezirke. Als „politischer Dolchstoß“ (Schulze 2006: 26) wird die Eingliederung der Behörde für Umwelt (und Gesundheit) in das Bauressort bezeichnet, wobei ein Senatorenposten eingespart wurde. Dies geschah 2004 nach dem Amtsantritt des allein regierenden CDU-Senats. Seitdem sind die vormals eigenständigen Umwelt-, Bau- und Stadtentwicklungsbehörden in einer neuen Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt zusammengefasst. Die Umweltsparte wird nun nur noch von einer Staatsrätin vertreten.

Ende 2005 wurden Pläne für eine interne Umstrukturierung der BSU veröffentlicht, die eine weitere Fragmentierung und den organisatorischen Abbau umweltpolitischer Kompetenzen vorsehen. Vorbehaltlich der Zustimmung der Deputation und der personalrätlichen Verfahren soll ein Amt für Natur- und Ressourcenschutz neu geschaffen werden. Das Instrumentarium der Eingriffs- und Ausgleichsregelung soll unter Kontrolle des Baurechtsamtes gestellt werden; die Grünflächen- und Landschaftsplanung sollen mit der Stadtplanung fusionieren und bis Mai 2006 integrativ zusammengelegt werden. Diese Aufgaben waren vorher durch eigenständige Ämter vertreten, nun soll die bisherige Umweltstaatsrätin auch die Stadtplanung nach außen repräsentieren. Neben der Zersplitterung der Abteilung Stadtgrün und Erholung ist außerdem ein 25 prozentiger Stellenabbau im neuen Amt für Naturschutz und Ressourcenschutz sowie die Verlagerung der Eingriffsregelung in das Rechtsamt der BSU geplant (vgl. Hamburg BSU 2005).

⁴⁶ Eine generelle Zuordnung ist schwierig darzustellen, da vom Einzelfall abhängig Aufgaben per Zuständigkeitsanordnung des Senats an die Bezirke übertragen werden.

Begründet werden diese Pläne damit, dass Umweltschutz eine Querschnittsaufgabe sei. Allerdings kritisieren Umweltverbände, dass die neue Struktur nicht mehr den Vorgaben des Hamburger Naturschutzgesetzes gerecht werden würde: „Die geplante Umstrukturierung innerhalb der BSU kommt einer faktischen Auflösung des mittlerweile 70 Jahre alten Naturschutzamtes gleich“, so Stephan Zirpel, Geschäftsführer des NABU (vgl. Hamburg NABU Hamburg, 2006(a)). Gemeinsam mit der geplanten Bezirksverwaltungsreform, die faktisch eine Abschaffung der Naturschutzreferate als Funktionseinheit zur Folge habe, stelle die erwartete Umstrukturierung der BSU daher einen Generalangriff auf den Naturschutz in Hamburg dar, so ein Zusammenschluss Hamburger Umweltverbände (vgl. NABU Hamburg, 2006(b)). Im Zusammenhang mit dem Programm „Wachsende Stadt“ drohen Umweltbelange der wirtschaftlichen Weiterentwicklung „geopfert“ zu werden.

Diese organisatorischen Auflösungsprozesse der Hamburger Umweltverwaltung werden interessanterweise durch objektive Daten im Hinblick auf die Haushalts- und Personalentwicklung im Umweltressort nicht eindeutig betätigt. Die Tatsache, dass sowohl der Anteil der Umweltausgaben am Gesamtbudget als auch die Zahl der Stellen im Vergleich zur Gesamtstellenzahl in den letzten Jahren sich kaum verändert haben oder sogar gestiegen sind, dürfte allerdings weniger einem tatsächlichen Bedeutungszuwachs der Umweltpolitik geschuldet sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass diese Effekte dadurch entstehen, dass – aufgrund der zunehmenden Zersplitterung umweltpolitischer Kompetenzen – dem Umweltbereich Ausgaben und Stellen aus anderen Behördenbereichen zugerechnet werden, mit der Folge entsprechender Verzerrungen. Dies zeigt sich zunächst im Hinblick auf den Anteil der Umweltausgaben am Gesamtbudget, der in der folgenden Tabelle dargestellt ist.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	9.241.598	126.411	1,37%
1997	9.259.497 (9.574.320)	105.000 (108.570)	1,13%
1999	9.032.165 (9.482.870)	98.538 (103.455)	1,09%
2001	8.841.818 (9.600.446)	91.214 (99.040)	1,03%
2003	8.961.637 (9.976.095)	81.971 (91.251)	0,91%
2005	8.846.194 (10.204.970)	122.755 (141.611)	1,39%

Tabelle 36: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Hamburg. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Hamburg; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung.

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Wie die nächste Tabelle deutlich macht, zeigt sich für den Personalbereich ein noch deutlicherer Trend, der allerdings nicht – wie oben ausgeführt – über den realen politischen Stellenwert des Umweltschutzes hinweg täuschen sollte. Hier wurde 2005 der bisher höchste Anteil an Personalstellen im Bereich Umwelt an den Gesamtpersonalstellen erreicht.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	96704	693	0,72%
1997	79359	652	0,82%
1999	72695	640,5	0,88%
2001	68032,8	647,67	0,95%
2003	61321,94	668,55	1,09%
2005	60146,97	805,26	1,34%

Tabelle 37: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Hamburg

Quelle: Haushaltspläne Hamburg 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Umweltausgaben anteilig am Gesamthaushalt Hamburgs. Zwischen 1995 und 2002 ist ein kontinuierlicher Abwärtstrend zu erkennen, der sich ab 2003 umkehrt. Diese Entwicklung könnte ein "Scheineffekt" sein, der aus Eingliederungen der Umweltverwaltung in andere Verwaltungseinheiten resultiert.

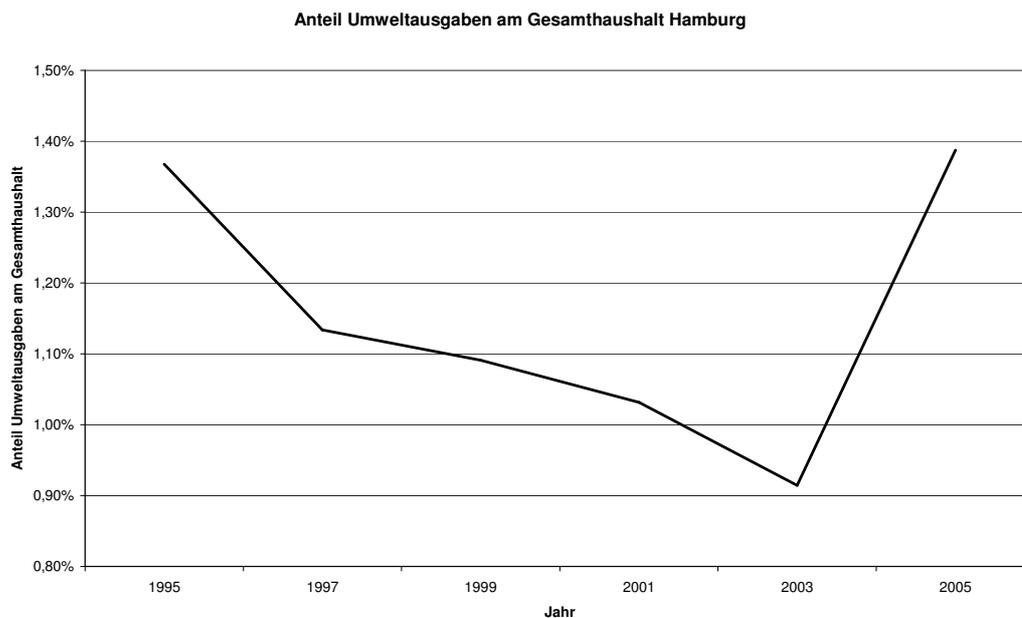


Abbildung 27: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Hamburg

Quelle: Haushaltspläne Hamburg 1995-2005, eigene Auswertung

Die untenstehende Tabelle stellt die Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich für Hamburg dar. Hier zeigt sich ein leichter Rückgang der (inflationsbereinigten) Ausgaben im originären Umweltbereich.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	74,01 €
1997	61,58 € (63,68 €)
1999	57,79 € (60,68 €)
2001	52,85 € (57,38 €)
2003	47,27 € (52,62 €)
2005	70,75 € (81,62 €)

Tabelle 38: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Hamburg

Quelle: Haushaltspläne Hamburg; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Entwicklungen der letzten Jahre einen kontinuierlichen, bewussten Abbau der Umweltverwaltung im Stadtstaat Hamburg vermuten lassen. Inwieweit Befürchtungen der Umweltverbände über zunehmende Vollzugsdefizite in der Hamburger Umweltverwaltung sich bewahrheiten, wird sich nach der Umsetzung der aktuellen Reformschritte zeigen.

7.5 Hessen

7.5.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

In Hessen lebten im Jahr 2005 6.096.297 Menschen (Hessisches Statistisches Landesamt 2006). 2003 entsprach die Schuldenstandsquote 18,4 % des BIP und damit belegt Hessen Platz drei der am wenigsten verschuldeten Bundesländer (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Bis 1999 wurde Hessen von einer Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen regiert, danach von einer Koalition aus CDU und FDP. Bei der letzten Landtagswahl 2003 erlangte die CDU die absolute Mehrheit.

Die allgemeine Verwaltung in Hessen ist dreistufig aufgebaut mit 8 Ministerien als oberste Landesbehörden, drei Regierungsbezirken (Darmstadt, Gießen, Kassel) als Mittelinstanzen, 21 Landkreisen und 5 kreisfreien Städten auf kommunaler Ebene.

Insgesamt wurde mit drei Gesetzen der dreistufige Aufbau der hessischen Verwaltung gestärkt. Das Erste Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 20.06.2002 umfasste insbesondere die Eingliederung von Sonderbehörden in die Regierungspräsidien, den Abbau von Einvernehmens- und Benehmensregelungen, sowie die Deregulierung von

Aufgaben auf nachgeordneten Behörden. Mit dem Zweiten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform wurde eine umfassende Standortstrukturreform durchgeführt. Das Dritte Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform umfasst insbesondere den Wegfall von Aufgaben, eine eingeschränkte Aufgabenwahrnehmung durch Reduzierung der Kontrolldichte und der Beratungstätigkeit, die Privatisierung von Aufgaben, die Straffung der Abteilungs- und Dezernatsstruktur, die Konzentration von Standorten und eine Aufgabenverlagerung. Außerdem werden die von den staatlichen Abteilungen bei den Landräten und Oberbürgermeistern wahrgenommenen staatlichen Vollzugsaufgaben seit dem 1. April 2005 weitgehend nur noch mit kommunalen Bediensteten erledigt.

Durch das am 1. Juli 2002 in Kraft getretene Erste Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform wurden in insgesamt 83 Rechtsbereichen (Gesetze, Verordnungen, Anordnungen und Richtlinien) Widerspruchsverfahren entweder generell abgeschafft oder durch einfachere Regelungen ersetzt. Im Zuge der Konzentration und Aufgabenteilung bei den Regierungspräsidien sind darüber hinaus durch das am 27. Oktober 2005 in Kraft getretene Dritte Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform die Widerspruchsverfahren in allen Fällen abgeschafft worden, in denen die Regierungspräsidien Ausgangsbehörde sind. Eine weitere Änderung besteht in der Aufhebung des Devolutiveffekts bei Widersprüchen gegen Verwaltungsakte der Landräte, der Oberbürgermeister und der Magistrate der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern. Dies bedeutet, dass nicht mehr die Regierungspräsidien, sondern die genannten Behörden selbst über lokale Widersprüche entscheiden (Hessen Staatskanzlei 2006).

7.5.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Die Umweltverwaltung in Hessen besteht aus dem Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz, den Regierungspräsidien und den Landkreisen/Stadtkreisen. Zusätzlich bestehen verschiedene Sonderbehörden, wie sich folgender Abbildung entnehmen lässt.

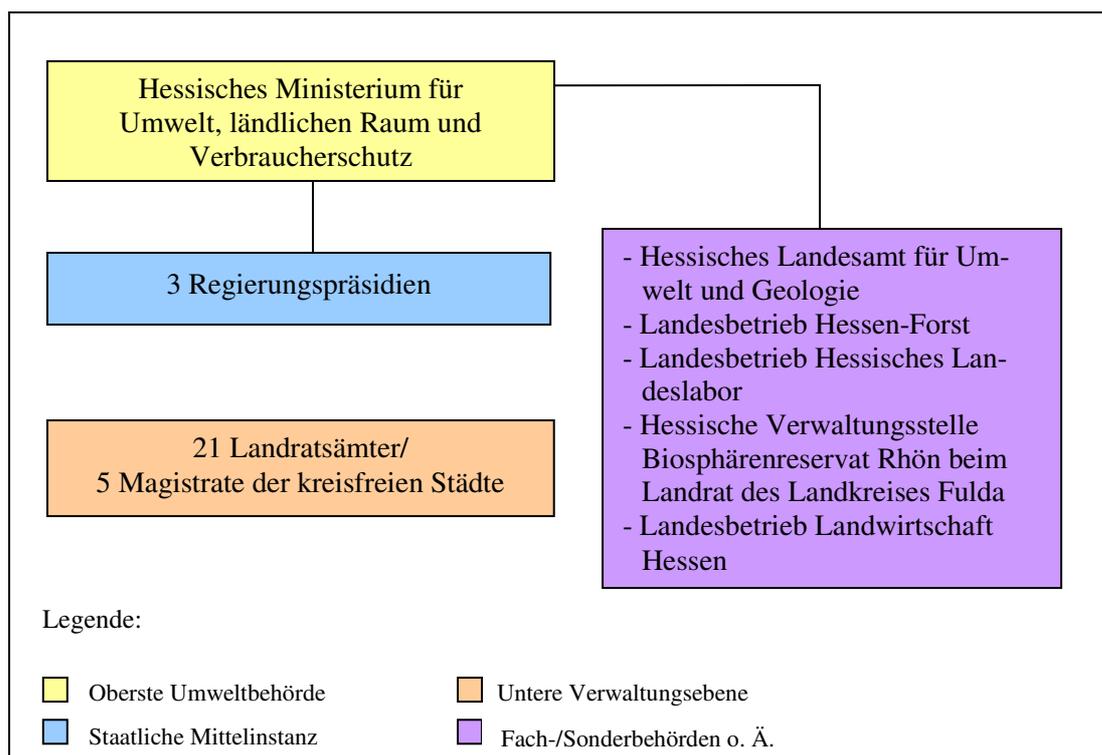


Abbildung 28: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Hessen 2006

Quelle: eigene Darstellung

Das Landesamt für Umwelt und Geologie berät die Landesregierung und deren nachgeordnete Behörden als wissenschaftliche Informations-, Beratungs- und Untersuchungsstelle. Die Einrichtung verschiedener Landesbetriebe wurde mit dem Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetz beschlossen, das zum 01.01.2005 in Kraft trat.

Auch der Umweltbereich ist von der Deregulierungsoffensive der hessischen Regierung betroffen. So wurden bis 2001 mehr als 2.000 Verwaltungsvorschriften im Bereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt und Forsten und dessen nachgeordneten Behörden abgeschafft und mehr als 60 Erlasse wurden neu zugeschnitten beziehungsweise gebündelt (Meurer 2002: 15). Außerdem wurden Einvernehmensregelungen durch Benehmensregelungen ersetzt; dies betrifft beispielsweise auch die Entscheidungskompetenz der Naturschutzverwaltung bei Eingriffen in die Natur. Mit der Novellierung des Hessischen Naturschutzgesetzes aus dem Jahr 2002 wurde außerdem der Anwendungsbereich der Verbandsklage eingeschränkt (vgl. NABU 2004: 6 f.) und die Passage zur Verbandsklage aus dem Landesnaturschutzgesetz gestrichen (SRU 2004: 162).

Am 24.05.2000 bildete die Landesregierung Hessens eine Umweltallianz mit der Wirtschaft. Diese bringt, ähnlich wie in anderen Bundesländern, beispielsweise eine Verringerung der Kontrollichte von Anlagen und eine Vereinfachung der Dokumentationspflicht für Mitgliedsunternehmen mit sich. Im Gegenzug dazu erbringen die Unternehmen freiwillige Umweltschutzleistungen. Um komplexe Situationen innerhalb eines Verfahrens besser zu bewerten, wurden im Rahmen der Umweltallianz so genannte Klärungsstellen ins Leben gerufen. Die Klärungsstelle Anlagensicherheit gibt beispielsweise in Zweifelsfällen „eindeutige und umsetzungsfähige Empfehlungen“ an Behörden und Wirtschaft (Hessen Ministerium für Umwelt und Forsten 2005). Für EMAS-auditierte beziehungsweise ISO 14001-zertifizierte Unternehmen wurde 2002 ein Erleichterungskatalog erarbeitet, der Gebührensenkungen, transparente Verfahren und verwaltungsrechtliche Erleichterungen beinhaltet.

Der folgenden Tabelle lässt sich entnehmen, wie sich der Haushalt im Bereich Umwelt im Vergleich zum Gesamthaushalt seit 1995 entwickelte. Der prozentuale Anteil des Umweltetats am Gesamthaushalt lag 1995 bei 1,47 % und sank im Jahr 2005 auf einen Tiefstand von 1,14 %.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	19.279.256	283.579	1.47%
1997	19.267.021 (19.377.579)	267.977 (296.380)	1.53%
1999	20.003.985 (19.922.100)	279.594 (281.108)	1.41%
2001	19.371.312 (20.979.131)	279.594 (302.800)	1.44%
2003	18.938.791 (20.984.180)	303.030 (335.757)	1.60%
2005	18.428.740 (21.082.479)	209.700 (239.897)	1.14%

Tabelle 39: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Hessen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Hessen; Statistisches Bundesamt 2006. Eigene Auswertung
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Die nächste Tabelle gibt Aufschluss über die Entwicklung der Personalstellen gesamt und im Bereich Umwelt in Hessen. Der Anteil der Personalstellen im Bereich Umwelt an der Gesamtzahl der Personalstellen stieg von 1,22 % im Jahr 1995 bis 2001 an, ab 2003 sank der Anteil jedoch wieder ab und erreicht 2005 einen Wert von 1,31 %.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	154554.5	1882	1.22 %
1997	153944	2174	1.41 %
1999	153605	2060.5	1.34 %
2001	154032.5	2136	1.39 %
2003	152748	2058	1.35 %
2005	152115	1992.5	1.31 %

Tabelle 40: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Hessen

Quelle: Haushaltspläne Hessen, eigene Auswertung.
Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die folgende Tabelle zeigt die Veränderung der Personalstellen und des Etats von 1995 bis 2005 in Prozent. Während der Gesamtetat zwischen 1995 und 2005 um ca. 4 % fiel, sank das Umweltbudget um rund 26 %. Verglichen zum Referenzjahr 1995 stieg die Personalausstattung im Umweltbereich um mehr als 5 % an.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben Umweltbereich (1995-2005)
- 1,58 %	+ 5,87 %	- 4,41 % (+ 9,35 %)	- 26,05 % (- 15,40 %)

Tabelle 41: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes Hessen in %

Anmerkungen: Bei den Angaben zur Veränderung der Haushalte handelt es sich um die Änderung der inflationsbereinigten Werte, Basisjahr 1995. Die Änderung der nominalen Werte findet sich in Klammern.

In der folgenden Abbildung werden die Veränderungen des Budgets im Umweltbereich anteilig am Gesamthaushalt graphisch wiedergegeben.

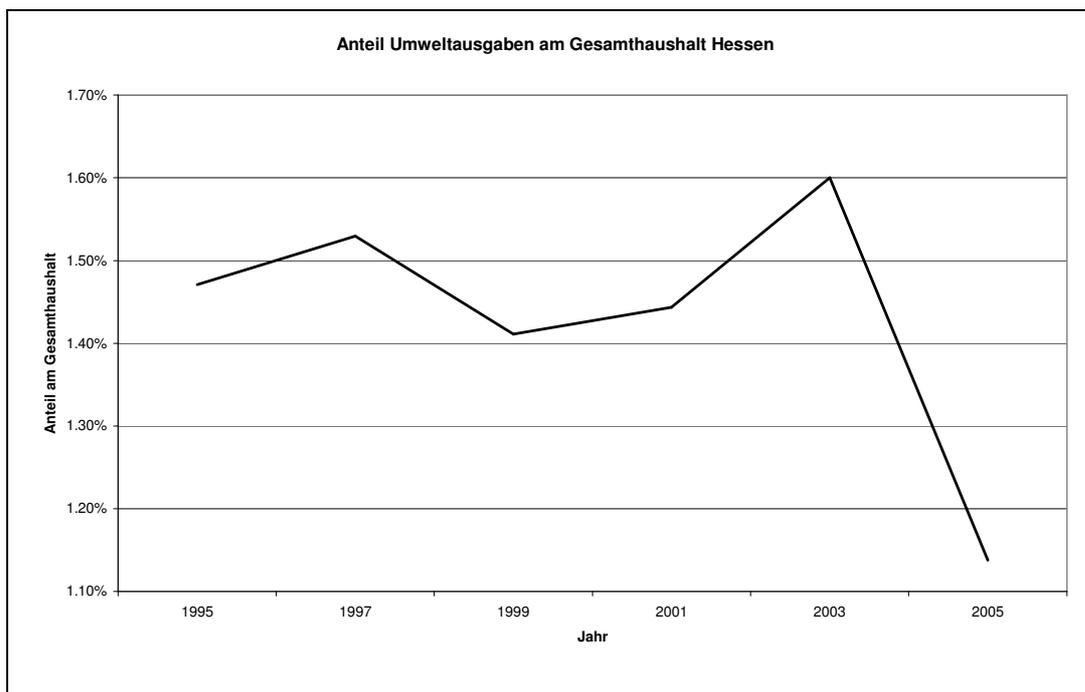


Abbildung 29: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt

Quelle: Haushaltspläne Hessen, eigene Auswertung

Betrachtet man die Ausgaben für die Bereiche Immissionsschutz, Naturschutz und Gewässerschutz im Verhältnis zur Einwohnerzahl, so ergibt sich über die verschiedenen Messzeitpunkte hinweg eine Spannweite von knapp 50 € bis 34,44 € im Jahr 2005, wie sich der nachfolgenden Tabelle entnehmen lässt.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich
1995	47,18 €
1997	47,52 € (49,13 €)
1999	44,28 € (46,18 €)
2001	46,00 € (49,82 €)
2003	49,77 € (55,14 €)
2005	34,44 € (39,40 €)

Tabelle 42: Pro-Kopf-Ausgaben im originäre Umweltbereich in Hessen

Quelle: Haushaltspläne Hessen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

In Hessen beantworteten 27 Mitarbeiter der Umweltverwaltung die Fragen zur Bewertung der Verwaltungsmodernisierung. Etwas mehr als die Hälfte gibt an, die Kosten des Umweltschutzes haben sich nicht verändert, 19 % bestätigen hingegen eher gesteigerte Kosten seit den Modernisierungsmaßnahmen. Mehr als drei Viertel der Teilnehmer bestätigen, dass der Umfang der Umweltverwaltung nicht gestiegen sei. 74% gaben an, dass auch der Verwaltungs- und Koordinationsaufwand nicht zugenommen habe. Mehr als ein Drittel der Teilnehmer halten die Umweltschutzwirkung der Verwaltung für eher verringert, während ein weiteres Drittel der Befragten keine Veränderung in der Wirkung der Verwaltungstätigkeit auf den Umweltschutz feststellen kann.

Insgesamt lässt sich über die Reformbemühungen in Hessen sagen, dass mit der inkrementellen Vorgehensweise der dreistufige Aufbau der Verwaltung verstärkt wurde. Allerdings wurden in den letzten Jahren im Umweltbereich stärkere Einsparungen vorgenommen als am Gesamtbudget.

7.6 Mecklenburg-Vorpommern

7.6.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

In Mecklenburg-Vorpommern leben auf 23.170 Quadratkilometern Landesfläche rund 1,7 Millionen Einwohner, damit hat das Land mit 75 Einwohnern pro Quadratkilometer die mit Abstand geringste Bevölkerungsdichte aller Länder. Derzeitiger Ministerpräsident ist Dr. Harald Ringstorff (SPD), der seit 1998 mit Wiederwahl 2002 eine Koalitionsregierung aus SPD und PDS führt.

Mecklenburg-Vorpommern verzichtete nach der Wiedervereinigung auf die Einrichtung von Bezirksregierungen. Die Landesverwaltung ist zweistufig aufgebaut, verfügt aber in fast allen Ressorts über obere und untere Sonderbehörden. Bei der ersten Kreisgebietsreform 1994 wurden aus vormals 31 Landkreisen 12 neue Landkreise gebildet. Sechs kreisfreie Städte behielten ihren Status. In den 12 Kreisen sind 845 kreisangehörige Städte und Gemeinden zusammengefasst. Von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sind 35 amtsfrei. Die 810 amtsangehörigen Gemeinden haben sich zur Erledigung ihrer Verwaltungsgeschäfte zu 79 Ämtern zusammengeschlossen.

Die Schuldenstandsquote des Landes inklusive der Gemeinden betrug im Jahr 2003 39,5% des BIP (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Mecklenburg-Vorpommern sieht sich jedoch einer dramatischen Bevölkerungsentwicklung bei zugleich sehr hoher Arbeitslosigkeit gegenüber. Prognosen zufolge wird im Jahr 2020 die Hälfte der derzeitigen Kreise des Landes eine Einwohnerzahl von weniger als 70.000 Einwohnern haben (Mecklenburg-Vorpommern Regierung 2005: 2). Damit kommen sehr große fiskalische Belastungen auf Mecklenburg-Vorpommern zu:

„Das Land und die kommunale Ebene verfügen gegenwärtig noch über Einnahmen die bei ca. 120% der Vergleichswerte in den finanzschwachen Westflächenländern liegen [...]. Werden diverse Sonderfaktoren berücksichtigt, so liegen auf der Landesebene die laufenden Ausgaben ca. 11% und auf der kommunalen Ebene ca. 9% über den Westvergleichswerten. Der Bevölkerungsrückgang, aber mehr noch die Rückführung der Osttransfers, werden die reale Einnahmenposition im Land bis zum Jahr 2020 dramatisch verschlechtern, was selbst dann gilt, wenn man ein Realwachstum der gesamtdeutschen Wirtschaft in Höhe von jahresdurchschnittlich 1,5% unterstellt. So werden die Einnahmen im Landeshaushalt im Jahr 2020, netto der Zahlungen an die Kommunen, nur noch ca. 98%, und auf der kommunalen Ebene nur noch ca. 95,5% der Vergleichswerte im Westen erreichen“ (Seitz 2005: 3).

Vor diesem Hintergrund wird seit geraumer Zeit über Reformmodell zur Sicherung der Überlebensfähigkeit des Landes – auch über das Ende der Querfinanzierung durch den Solidarpakt II hinaus – diskutiert. Hierzu erschien ein Gutachten von Hesse (2000b) und eine Veröffentlichung von Hennecke (2004).

Bereits im Dezember 2002 setzte der Landtag einen Sonderausschuss „Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“ ein. Im Januar 2003 beschloss die Landesregierung die Eckpunkte der Reform. Im Folgenden wurden eine „Interministerielle Arbeitsgruppe“ (IMAG) zur Erarbeitung von Vorschlägen, eine Reformkommission von Sachverständigen, ein Lenkungsausschuss mit Ministern und Experten aller Landtagsfraktionen

sowie eine Deregulierungskommission⁴⁷ (im MJ) gegründet. Am 12. Mai 2004 fasste der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns einen Grundsatzbeschluss zur Konzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform (Mecklenburg-Vorpommern Landtag 2004). Am 5. April 2006 beschloss der Landtag die Verwaltungsreform.

Die Reform setzt sich aus mehreren bis Oktober 2009 umzusetzenden Säulen zusammen. Dazu gehören Maßnahmen der Deregulierung, der Reduzierung von oberen Landesbehörden, die so genannten Funktionalreformen I und II, eine Kreisstrukturreform sowie ein Personalkonzept.

- Durch Deregulierungsgesetze wurden bereits 1400 Vorschriften untergesetzlich abgeschafft.
- Zum 1. Januar 2006 wurde die Zahl der oberen Landesbehörden stark reduziert:

„Durch Zusammenlegung und Aufgabenbündelung wird zum 1. Januar 2006 die Zahl der oberen Landesbehörden von einst 32 (Stand Mai 2005; ohne die sechs oberen Justizbehörden, die bundesgesetzlich vorgegeben und vom Land praktisch nicht veränderbar sind) auf 15 sinken“ (Mecklenburg-Vorpommern Innenministerium 2005a).

Die neue Behördenstruktur wurde weitgehend auf dem Verordnungswege umgesetzt. Die dennoch notwendigen Gesetzentwürfe der Ressorts wurden zum Jahresende vom Landtag beschlossen. Das Umweltressort war von diesem Reformschritt nicht betroffen.

- Die *Kreisstrukturreform* sieht eine Neugliederung des Landes in fünf Großkreise vor, in denen auch die kreisfreien Städte als große kreisangehörige Städte aufgehen sollen. Die Großkreise entsprechen in der Regel den Planungsregionen des Landes:
 - Großkreis Mecklenburgische Seenplatte – (Oberzentrum Neubrandenburg sowie die Landkreise Müritzt, Demmin und Mecklenburg-Strelitz)
 - Großkreis Mittleres Mecklenburg-Rostock – (Oberzentrum Hansestadt Rostock sowie die Landkreise Bad Doberan und Güstrow)
 - Großkreis Nordvorpommern-Rügen – (Oberzentrum Hansestadt Stralsund sowie die Landkreise Nordvorpommern und Rügen)
 - Großkreis Südvorpommern – (Oberzentrum Hansestadt Greifswald sowie die Landkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow)
 - Großkreis Westmecklenburg – (Oberzentrum Schwerin sowie die Landkreise Nordwestmecklenburg, Parchim, Ludwigslust und die Hansestadt Wismar)

⁴⁷ Der im Dezember 2003 vorgelegte Abschlussbericht der Deregulierungskommission ist hervorzuheben. Hier wurden umfassend die gängigen, ressortübergreifenden Verfahrensänderungen anhand von Beispielen aus anderen Ländern und vor dem Hintergrund der Situation in Mecklenburg-Vorpommern diskutiert und bewertet (Mecklenburg-Vorpommern Justizministerium 2003).

In dieser Struktur werden die Einwohnerzahlen der Kreise zwischen 247.000 und 503.000 liegen. Ihre Fläche wird sich zwischen 3.182 und 6.979 qkm bewegen.

- Die *Funktionalreform I* zielt im Wesentlichen auf die Überführung von Aufgaben und Personal aus Landesämtern auf die künftigen Kreise im übertragenen Wirkungskreis.
- Im Zuge der *Funktionalreform II* werden Aufgaben von den heutigen Landkreisen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden verlagert.
- Das *Personalkonzept* sieht vor, dass das Personal für die auf die Kreise übertragenen Aufgaben vom Land auf die Kreise übergehen soll (Personal folgt der Aufgabe). Personal, das aufgrund der Aufgabenkritik und „Abbau des Personalüberhangs“ für die Aufgabenerledigung nicht gebraucht wird, verbleibt beim Land. Zuständig für die Ermittlung ist das Finanzministerium, welches in Zusammenarbeit mit den Fachressorts bis zum 30. Juni 2008 den Bedarf feststellen soll. Für das zu übertragene Personal erhalten die Kreise eine Vollkostenfinanzierung (strikte Konnexität). Die entfallenen Personalstellen beim Land sollen sozialverträglich abgebaut werden (Mecklenburg-Vorpommern Innenministerium 2006a; 2006b).

Im Vorfeld der Reform wurden im Zuge der Anhörungen von Regierung und Landtag mehr als 1.100 Stellungnahmen eingearbeitet und über 140 Änderungsanträge im Sonderausschuss des Landtages beschlossen. Insgesamt sollen mit der Reform 126 Behörden in Mecklenburg-Vorpommern aufgelöst werden. Die neue Struktur soll die Möglichkeit zur Einsparung von 15.000 Personalstellen – 10.000 beim Land und 5.000 Stellen bei den Kommunen – ermöglichen.

Nach Aussage von Prof. H. Seitz (Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik an der Technischen Universität Dresden) eröffnet die Kreisstrukturreform unter Einbeziehung der Personalausgaben und des laufenden Sachaufwands geschätzte Einsparmöglichkeiten in einer Größenordnung von mindestens 100 Mio. €. Dabei soll die Kreisstrukturreform „keine permanenten Mehrausgaben in einem signifikanten Volumen“ zur Folge haben, so dass über 20 Jahre Nettoerträge von ca. 1.040 Mio. € erwirtschaftet werden könnten (Mecklenburg-Vorpommern Innenministerium 2005: 3).

Kritisiert wird das Konzept an vorderster Front von den Oppositionsparteien und den Kreisen. Kritikpunkt ist insbesondere die Kreisgebietsreform, deren Notwendigkeit ebenso wie ihre Rechtmäßigkeit generell in Frage gestellt wird. Auch der Zuschnitt und die Größe der neuen Großkreise werden heftig diskutiert. So wäre der Großkreis Westmecklenburg der flächenmäßig größte Landkreis der Bundesrepublik Deutschlands. Weiter stehen das Ausmaß der Kommunalisierung und die im Zuge der Funktionalreform II vorgesehene Herunterzonung von Kreiszuständigkeiten auf Ämter und amtsfreie Gemeinden in der Kritik. Bei diesem letzten Punkt machen sich kurioser Weise die Kreise genau die jene Argumente einer ineffizienten Fragmentierung zu Eigen, welche in anderen Bundesländern üblicherweise von vor der Kommunalisierung stehenden Sonderbehörden vorgebracht werden.

„So sollen nur rund 850 Verwaltungsmitarbeiter des Landes, d. h. weniger als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter pro Landkreis bzw. kreisfreier Stadt, auf die kommunale Ebene übergehen. (...) Es läuft dem erklärten Ziel der Landesregierung, effiziente und effektive Verwaltungsstrukturen zu schaffen, diametral entgegen, die 18 bestehenden Bauaufsichtsbehörden zu zerschlagen [...]. Es ist höchst ineffektiv das vorhandene Fachpersonal – landesweit

nur etwa 120 Mitarbeiter – auf über 100 Behörden zu verteilen. (beide Mecklenburg-Vorpommern Landkreistag 2006).

7.6.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Das Umweltministerium (UM) Mecklenburg-Vorpommern wird von Umweltminister Prof. Dr. Wolfgang Methling (PDS) geführt. Mit dem rot-roten Regierungsantritt 1998 wurde in Mecklenburg-Vorpommern wieder ein eigenständiges Umweltministerium eingerichtet, welches 1995 aufgelöst worden war. Der gegenwärtig dem Ministerium direkt nachgeordnete Bereich ist mit einer oberen Landesbehörde, fünf in der Fläche verteilten unteren Landesbehörden und einer Landesanstalt sehr übersichtlich. Konkret handelt es sich um:

- das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) in Güstrow und einer Außenstelle in Stralsund

Dem LUNG obliegt die technisch-wissenschaftliche Beratung der Ministerien, der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur und der kommunalen Behörden. Hierzu gehört auch die Sammlung, Bewertung und Bereitstellung vielfältiger umweltrelevanter Daten, z. B. zur Landschaftsplanung, Wasserwirtschaft, Gewässergüte, Abfallentsorgung, Altlastenbewertung, Luftgüte und Umweltradioaktivität. Das LUNG berät die Umweltbehörden bei der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Daneben übernimmt das LUNG einzelne Vollzugsaufgaben (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2005).

- die fünf Staatliche Ämter für Umwelt und Natur (StÄUN) in Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund und Ueckermünde

Den StÄUN obliegt derzeit noch die Landschaftsplanung, die Genehmigung von Eingriffen in Natur und Landschaft, die Gewässeraufsicht sowie der wasserbehördliche Vollzug, die Genehmigung und Zulassung für Deponien und der Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

- die Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung (LPS) mit Sitz in Berlin, welche in der Trägerschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern steht, gleichzeitig jedoch die Personendosismessstelle für die fünf neuen Bundesländer ist.

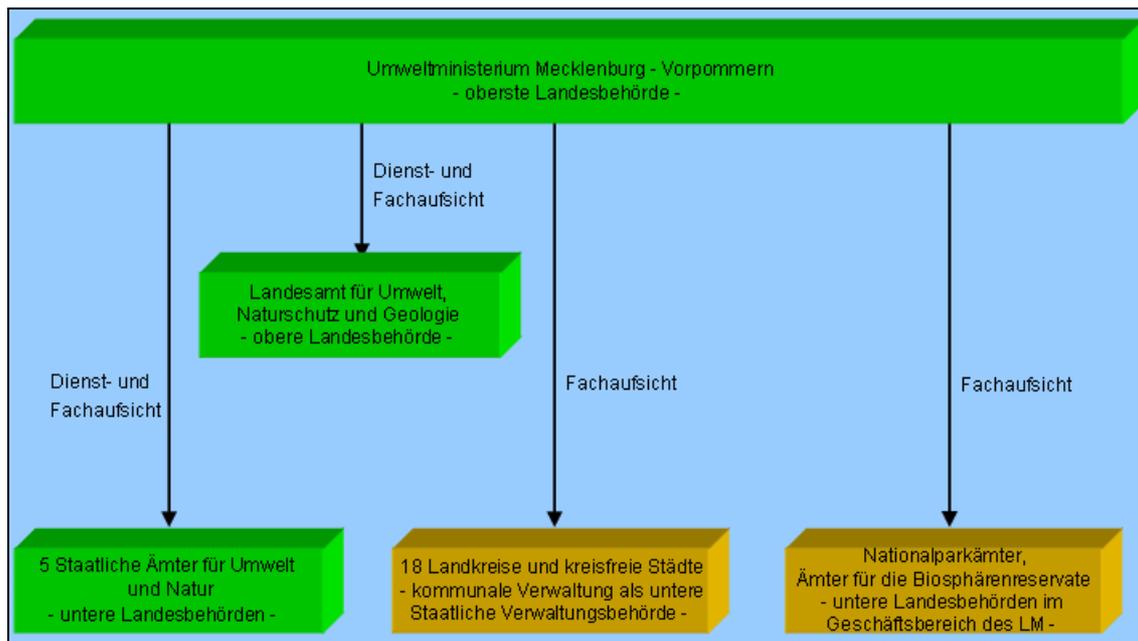


Abbildung 30: Umweltressort Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium o.J. ⁴⁸

Weiterhin übt das UM die Fachaufsicht über die Nationalparkämter Müritzt, Rügen und Vorpommersche Boddenlandschaft, das Amt für das Biosphärenreservat Schaalsee sowie die im Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete (LFG) angesiedelten Großschutzgebiete aus. Diese Ämter unterstehen der Dienstaufsicht des Ministeriums für Ernährung, Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern. Außerdem hat das UM die Fachaufsicht über die Umweltverwaltung in den zwölf Landkreisen und 6 kreisfreien Städte.

Veränderungen im Bereich der Umweltverwaltung

Von 1995 bis 2005 ist der Haushaltsansatz für den originären Umweltbereich nach einem leichten Anwachsen über die Jahrtausendwende nur leicht gesunken. Während das Budget im Umweltbereich inflationsbereinigt um 11,1 Mio. Euro sank, wurde der Gesamt-Landeshaushalt unter Einrechnung der Preissteigerung um rund 1.278 Mio. Euro zurückgeführt. Deshalb stieg der Anteil des originären Umweltbereichs am Landeshaushalt von 1,57 % im Jahr 1995 auf 1,71 % im Jahr 2005. Laut Haushaltsplan 2006/2007 hat das Umweltressort von 2006 bis 2009 38 kw-Vermerke zu erbringen. Hinzu kommen 44 kw-Vermerke ohne zeitliche Terminierung (Mecklenburg-Vorpommern Finanzministerium 2005: 202).

⁴⁸ Die Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung (LPS) fehlt in der Abbildung.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	7.504.788	117.550	1,57%
1997	7.170.408 (7.414.202)	114.696 (118.595)	1,60%
1999	6.833.515 (7.168.358)	123.876 (129.946)	1,81%
2001	6.609.687 (7.158.291)	119.657 (129.588)	1,81%
2003	6.640.769 (7.357.973)	112.038 (124.139)	1,68%
2005	6.226.581 (7.123.209)	106.389 (121.709)	1,71%

Tabelle 43: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Haushaltspläne Mecklenburg-Vorpommern; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

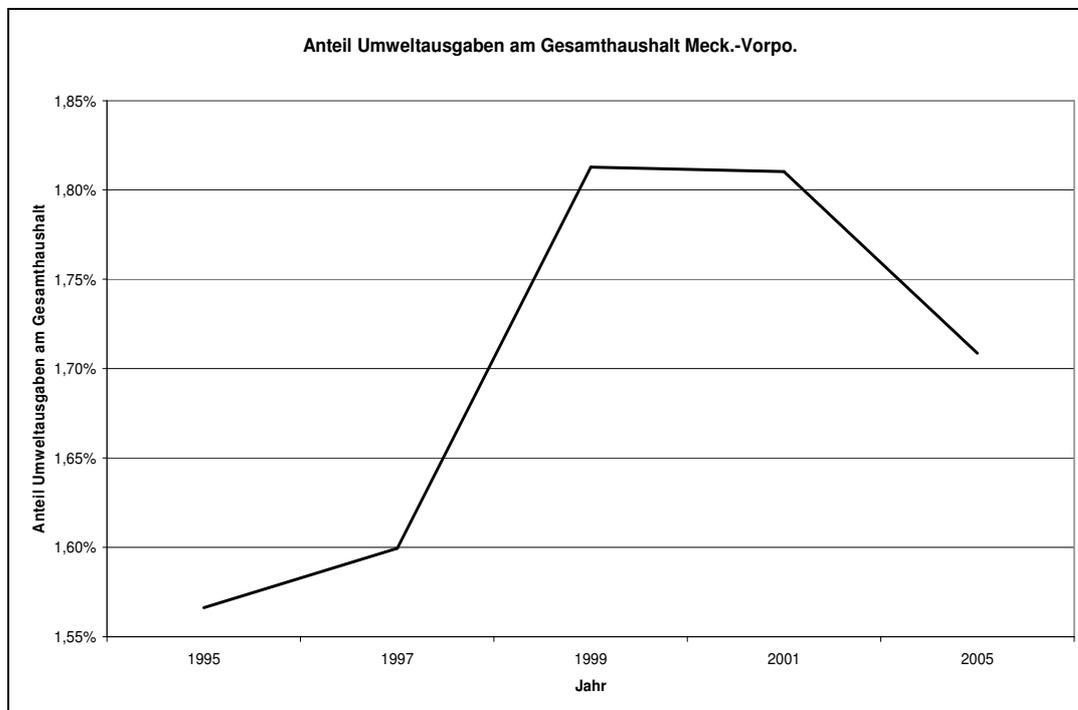


Abbildung 31: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Haushaltspläne Mecklenburg-Vorpommern, eigene Auswertung

Das Anwachsen des Personalstandes bis 2005 wie auch die konstante Budgetsituation kann teilweise mit der sukzessiven Konzentration von zuvor peripheren Zuständigkeiten in wenigen Behörden der Landesverwaltung erklärt werden. Ehemals periphere werden so mit originären Aufgaben der Umweltverwaltung vermischt und hinsichtlich ihres personellen und finanziellen Aufwands nicht mehr unterscheidbar.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	57.712	1171	2,03%
1997	56.117	1404	2,50%
1999	54.556	1483	2,72%
2001	52.930	1424	2,69%
2003	50.722	1435	2,83%
2005	46.255	1395	3,02%

Tabelle 44: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Haushaltspläne Mecklenburg-Vorpommern, eigene Auswertung

Anmerkung: Alle Stellenangaben sind Vollzeitäquivalente

Analog zur Reduzierung der Umweltausgaben sanken die Pro-Kopf-Ausgaben leicht.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	64,48 €
1997	63,44 € (65,60 €)
1999	69,24 € (72,64 €)
2001	67,99 € (73,63 €)
2003	64,39 € (71,34 €)
2005	61,85 € (70,76 €)

Tabelle 45: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich in Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Haushaltspläne Mecklenburg-Vorpommern, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

Die sich in der Finanzsituation widerspiegelnde Konstanz zeigt sich auch im Bereich der strukturellen Veränderungen der Umweltverwaltung. Hier wurde behutsam, jedoch konsequent eine Konzentration der Zuständigkeiten betrieben.

- Die Zahl der Staatlichen Umweltämter (StÄUN) wurde 1994 von zehn auf sechs reduziert.
- - Das Umweltressort war von 1995 bis 1998 mit dem Bereich Bauen und Landesentwicklung im Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt (BLUM) zusammengefasst. Die Zahl der Referate blieb jedoch mit der Verselbständigung 1998 gleich. Im Sommer 1999 wurde eine Abteilung „Integrierter Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung“ eingerichtet.
- Die Bauhöfe der StÄUN wurden 1995/1996 privatisiert.
- Das Landesamt für Umwelt und Natur (LAUN) und das Geologische Landesamt (GLA) wurden im Jahr 1999 zum Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) zusammengefasst. Weiter wurde das Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete errichtet. Gleichzeitig wurde ein Zentrallabor in Güstrow gebaut, womit 3 Labore in Schwerin und Gülzow geschlossen und die Kapazitäten in Stralsund reduziert werden konnten.
- Schließlich wurde 2004 das StÄUN Lüz geschlossen, seine Aufgaben wurden von den StÄUN Schwerin und Neubrandenburg übernommen.

Im Zuge der aktuellen Verwaltungsreform sollen im Umweltbereich bis 2009 166 Stellen kommunalisiert werden. Die nachfolgende Übersicht fasst die wesentlichen zu kommunalisierenden Aufgaben der zusammen:

Aufgabe	Stellen
Förderung naturschutzbezogener Maßnahmen	31
Grundwasserschutz, Gewässeraufsicht, Wasserbehörde oberirdische Gewässer, Siedlungswasserwirtschaft	33
Immissionsschutz	98
Sonstiges	4

Tabelle 46: Kommunalisierte Stellen in Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2005a

In der staatlichen Umweltverwaltung werden dann noch rund 550 Personalstellen verbleiben (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2005b: o.S.). Umweltminister Methling meinte zu dieser Stelleneinsparung:

„Es liegt auf der Hand, dass es, um einen derartigen Stellenabbau realisieren zu können, einer neuen Aufgabenkritik bedarf. Es müssen kontinuierlich Prioritäten bei der Wahrnehmung der Aufgaben gesetzt werden und es muss auch auf Aufgaben verzichtet werden. Wie gesagt, sie sind dadurch nicht unbedingt überflüssig: man kann auch im Dunkeln ohne Licht Fahrrad fahren, nur eben nicht so sicher“ (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2005b: o.S.).

Folgende strukturelle Änderungen und Zuständigkeitsverlagerungen im Bereich der Umweltverwaltung erwachsen aus der Reform:

(1) Das Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (LFG) wurde zum 31.12.2005 aufgelöst. Die Fachaufgaben der Abteilung Großschutzgebiete werden künf-

tig im Wesentlichen an die Abteilung 2 „Naturschutz- und Landschaftspflege“ im LUNG angelagert. Die *Forstverwaltung* erfuhr eine Neuordnung – die 33 Forstämter und das Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete wurden in einer Anstalt öffentlichen Rechts zusammengeführt werden.

(2) Mit Bildung der *Großkreise* sollen die StÄUN aufgelöst und ihre Aufgaben größtenteils auf die Kreise übertragen werden. Zu den verlagerten Aufgaben gehören:

- Im Bereich Immissionsschutz und Abfallwirtschaft u.a. fast vollständig die Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG für genehmigungsbedürftige Anlagen. Die Verlagerung erfolgt als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises.
- Im Bereich Gewässer- und Bodenschutz u.a. die Ausweisung von Wasserschutzgebieten, Vollzugsaufgaben nach dem Landeswassergesetz und die Zuständigkeit für Gewässer I. und II. Ordnung.
- Im Bereich Naturschutz u.a. die Zulassung von Ausnahmen von der Aufstellungspflicht für gemeindliche Landschaftspläne und der Schutz, die Pflege und Entwicklung der Naturparke.

Damit verschwinden die 1991 eingerichteten Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur als Behörden der unteren Landesverwaltung, obwohl diese „wegen ihrer medienübergreifenden Organisation, ihrer übersichtlichen Strukturen, ihrer Bürgernähe und der Konzentration fachkompetenten Personals wesentlich dazu beigetragen, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes durch schnelle Genehmigungsverfahren zu fördern“ (Mecklenburg-Vorpommern Regierung 2001: 15).

(3) Im Rahmen der *Deregulierung* wurden 80 % der bis 1999 erlassenen Verwaltungsvorschriften überprüft und aufgehoben (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2005b). Umweltminister Methling stellte sich mehrfach vor die Umweltverwaltung und wies die vielfach verbreitete Auffassung zurück, dass umweltrechtliche Genehmigungen zu lange dauerten und damit Investitionen verhinderten:

„Tatsächlich sind es aber nicht die umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, die Investitionen verzögern oder gar verhindern. Im Immissionsschutz dauern die Genehmigungsverfahren nur noch halb so lange wie vor 10 Jahren. In Mecklenburg-Vorpommern erhält ein Investor nach maximal vier Monaten seine Betriebserlaubnis. Mehr Rechtssicherheit in noch kürzerer Zeit ist kaum möglich. Verzögerungen treten vor allem dann ein, wenn Antragsunterlagen unvollständig oder unzureichend sind. Diesbezüglich gibt es aber eine intensive Beratung durch Ämter oder das Umweltministerium. Manchmal treten jahrelange Verzögerungen auch dadurch ein, dass Rechtsmittel durch Betroffene oder durch Verbände eingelegt werden. Im Rechtsstaat Deutschland ist dies rechtens“ (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2005c: o.S.).

In Bezug auf die WRRL bemerkte der Umweltminister, dass absehbar sei,

„dass es bei rund 90 % der Fließgewässer sehr schwer sein wird, den von der WRRL geforderten guten ökologischen Zustand zu erreichen. Hierfür gibt es vielfältige Ursachen, wie beispielsweise die schwerwiegenden Eingriffe in die Hydromorphologie durch den Gewässerausbau, bzw. Querbauwerke. Ein anderer Grund ist die Eutrophierung durch Nährstoffe, hauptsächlich aus diffusen landwirtschaftlichen Quellen“ (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2005b).

Im Rahmen der Deregulierungsbemühungen wurde eine Reihe weiterer Verfahrensänderungen auf den Weg gebracht. So wurde am 21. Dezember 2004 das Gesetz zur Neugestaltung der Landesbauordnung beschlossen. Damit wird das Bauordnungsrecht liberalisiert und sog. „Verwaltungsvereinfachungen“ im Umweltrecht eingeführt. Im Naturschutzbereich sollen parallele Genehmigungsverfahren durch eine einheitliche naturschutzrechtliche Entscheidung, die „Naturschutzgenehmigung“, entfallen. Damit sollen Vorhabensträger im Regelfall nur noch eine naturschutzrechtliche Entscheidung benötigen (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2006: o.S.).

„In ihr [der Naturschutzgenehmigung; d.A.] werden sämtliche naturschutzrechtliche Ausnahmen oder Befreiungen von Schutzvorschriften, aber auch die Entscheidungen nach der Eingriffsregelung sowie die Ausnahmeregelungen für bauliche Anlagen im Küsten- und Gewässerschutzstreifen integriert“ [...] Das ist ein völlig neuer Ansatz im Naturschutzrecht, der entscheidend zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungen aller Art im Interesse von Investoren und bauwilligen Bürgern beiträgt (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2004: o.S.).

Auch im Wasserrecht wurde der Verzicht auf eine Vielzahl von Genehmigungspflichten angekündigt:

„Es entfällt die so genannte gehobene Erlaubnis. Parallele Verfahren werden durch eine zentrale Genehmigungspflicht ersetzt, etwa bei den Planfeststellungen im Rahmen des Gewässerausbaus oder für Speicher- und Rückhaltebecken. Die wasserrechtliche Anlagengenehmigung für Abwasserbehandlungs- und Wasserversorgungsanlagen, die bislang neben der baurechtlichen Genehmigung erforderlich war, wird abgeschafft. Allein die Gewässerbenutzung selbst unterliegt noch der Prüfung durch die Wasserbehörde. Die wasserrechtliche Genehmigungspflicht für Stege, Schiffsanlegestellen, Bootsliegeplätze, Bootshäuser und Festmacherpfähle wird zukünftig durch eine Anzeigepflicht ersetzt. Eine Bearbeitungsfrist für die Behörden und eine Zulässigkeitsfiktion nach Ablauf der Frist wird zur Verfahrensbeschleunigung und Planungssicherheit beitragen. In Gebieten, für die ein Bebauungsplan gilt, entfällt auch die Anzeigepflicht. Für Molen und Hafendämme wird das aufwändige Planfeststellungsverfahren durch eine Genehmigungspflicht ersetzt“ (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2004: o.S.).

Weiterhin wurde die Einführung einer Konzentrationswirkung von Baugenehmigungen angekündigt:

„Über die Vereinfachungen auf dem Gebiet des Umweltrechts hinaus wird mit der Erteilung einer Baugenehmigung aufgrund der vorgesehenen Konzentrationswirkung in Zukunft eine Vielzahl von fachgesetzlichen Verfahren entbehrlich. Waren in der Vergangenheit weitere anlagenbezogene Genehmigungen, z. B. nach dem Naturschutz- und Wasserrecht, erforderlich, wird die Baugenehmigung zukünftig diese fachrechtlichen Zulassungen mit umfassen. Der Bürger benötigt daher in aller Regel nur noch die Baugenehmigung, um sein Bauvorhaben zu beginnen. Die Anforderungen des Umweltschutzes bleiben dabei uneingeschränkt gewährleistet, weil die Baugenehmigung im Einvernehmen mit der zuständigen Umweltbehörde ergeht. Zur Verfahrensbeschleunigung ist für die Erteilung des Einvernehmens wiederum eine Frist vorgesehen“ (Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium 2004: o.S.).

Welche Auswirkungen dies auf diese Maßnahmen auf die Wahrnehmung der einzelnen Zuständigkeiten hat, kann noch nicht abgeschätzt werden.

(4) In Mecklenburg-Vorpommern wurde die „Testregion Westmecklenburg“ ebenso wie die nordrhein-westfälische Region Ostwestfalen-Lippe und Bremen von der Bundesre-

gierung als Modellregion benannt. Dieses von der DIHK initiierte Vorhaben dient als Versuchsgebiet für *Maßnahmen des Bürokratieabbaus*, entwickelt jedoch auch beträchtliche Eigeninitiative. Unter den Vorschlägen zum Bürokratieabbau finden sich auch hier den Bereich des Umweltschutzes betreffende Punkte (vgl. Mecklenburg-Vorpommern Testregion Westmecklenburg 2003; 2003a).

Umweltminister Methling zeigte sich mehrfach als äußerst bewusst hinsichtlich des politischen Umfelds und der Rahmenbedingungen für erfolgreiche Umweltpolitik:

„Um eine wirksame Umweltpolitik umsetzen zu können, muß man sich Mehrheiten organisieren“. „Der Minister geht davon aus, es wird dann von der rot-roten Umweltpolitik viel bleiben, wenn andere davon überzeugt wurden, den ökologischen Weg mitzugehen. Es wird nicht viel bleiben, wenn nur Feindbilder erzeugt wurden“ (beide Ferst 2003: 7).

Insgesamt ist die bisherige Entwicklung der mecklenburg-vorpommerischen Umweltverwaltung als im Ländervergleich positiv zu bezeichnen. Die Reformbemühungen der letzten Jahre erscheinen eher behutsam und berücksichtigten überwiegend die Funktionalität der Verwaltung. Welche Konsequenzen die tiefgreifenden strukturellen Veränderungen der letzten Reforminitiative haben werden, ist noch nicht absehbar. Durch die Bildung von Großkreisen könnten die Konsequenzen der Auflösung der StÄUN und der weitgehenden Kommunalisierung etwas abgefedert werden.

7.7 Rheinland-Pfalz

7.7.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

In Rheinland-Pfalz lebten im Jahr 2004 4.061.105 Menschen (Rheinland-Pfalz Statistisches Landesamt 2005). Die Schuldenstandsquote lag im Jahr 2003 bei 28,7 % des BIP (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Die SPD gewann bei der Landtagswahl im März 2006 die absolute Mehrheit. Die vorigen 15 Jahre bestand die Regierung aus einer Koalition von SPD und FDP.

Die rheinland-pfälzischen Bezirksregierungen in Koblenz, Trier und Rheinhessen-Pfalz wurden zum 01.01.2000 aufgelöst. Im Mittelpunkt der Neuorganisation stand die Neugründung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier, der Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord in Koblenz, der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in Neustadt an der Weinstraße und das Landesuntersuchungsamt. In diese vier neuen Einrichtungen wurden 30 Sonderbehörden integriert, wovon auch die Umweltverwaltung betroffen war. Die neu gegründeten Einrichtungen nehmen teilweise Aufgaben für das gesamte Bundesland wahr und agieren fachübergreifend als obere Landesbehörden, allerdings nicht über alle Fachbereiche hinweg, so dass nicht von einer klassischen Bündelungsinstanz gesprochen werden kann. Damit ist der Verwaltungsaufbau in Rheinland-Pfalz nicht mehr durchgängig dreistufig aufgebaut (vgl. Rheinland-Pfalz Ministerium des Innern und für Sport 2005); der Zuschnitt der neu gegründeten oberen Landesbehörden ist nicht mehr territorial sondern funktional organisiert. Die acht Ministerien fungieren als oberste Landesbehörden, zusätzlich gibt es eine Vielzahl an oberen Landesbehörden, darunter die Struktur- und Genehmigungsdirektionen und die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, die kommunale Verwaltungsebene wird von den 24 Landkreise und 12 kreisfreien Städten dargestellt.

7.7.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Die Umweltverwaltung in Rheinland-Pfalz gliedert sich in das Ministerium für Umwelt und Forsten, vier Landesoberbehörden und die 24 Kreisverwaltungen/Verwaltungen der kreisfreien Städte und die 45 Forstämter, die die untere Verwaltungsebene darstellen. Der Aufbau der rheinland-pfälzischen Umweltverwaltung ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

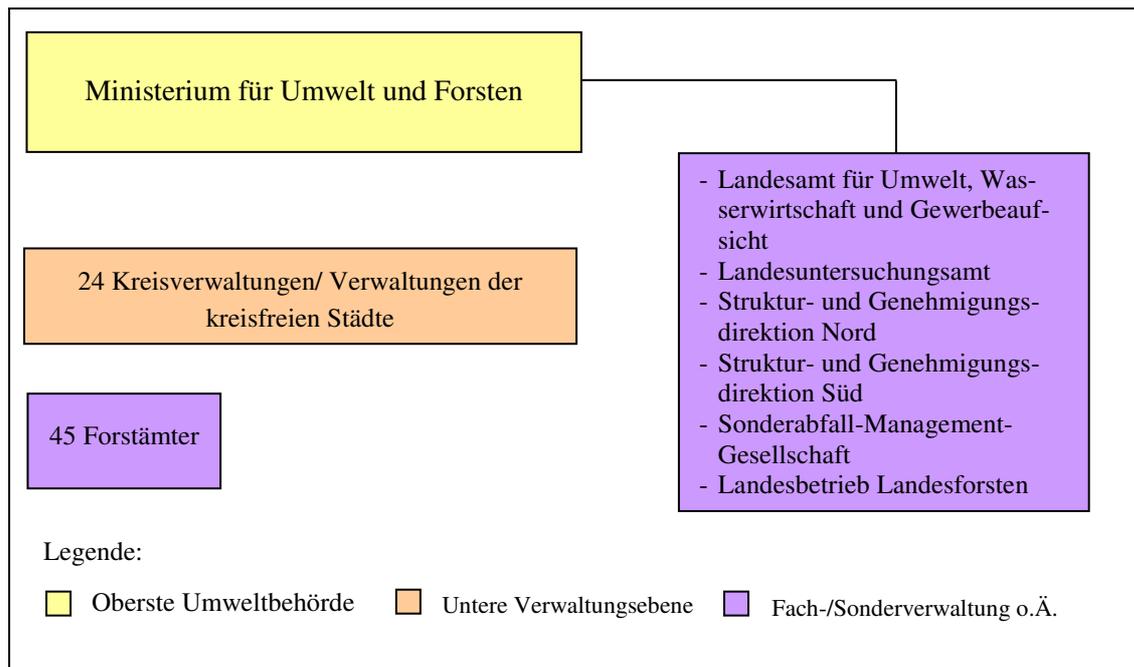


Abbildung 32: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Rheinland-Pfalz 2006

Quelle: eigene Darstellung

Zum 01.01.2000 wurden verschiedene Ämter in die Struktur- und Genehmigungsdirektionen eingegliedert, darunter die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft (vgl. §§ 6, 7, 8 und 9 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes).

Die Forstverwaltung in Rheinland-Pfalz ist in den Landesbetrieb Landesforsten und 45 Forstämter als unterer Ebene gegliedert. Im Jahr 2003 wurden das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht und das Landesamt für Wasserwirtschaft zum Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht zusammengeführt. Dies stellt eine Bündelung der Fachverwaltung dar.

In den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen werden Genehmigungsverfahren gebündelt und außerdem wurden Projektgruppen zur Durchführung von Verfahren eingeführt. Auf diese Art soll die Koordinierung eines Verfahrens verbessert und dessen Ablauf beschleunigt werden. Diese Änderungen im Verfahrensablauf wurden in zwei Phasen erreicht: In der ersten Phase wurden das Sternverfahren und eine verfahrensverantwortliche Person eingeführt. In der zweiten Phase wurde die Bündelung von Fachbehörden in den neu gegründeten Direktionen und die Einführung einer Projektgruppe zur Abwicklung von aufwändigen Verfahren durchgeführt (Stadelmaier/Konzendorf 2004).

Im Rahmen des Einsatzes von eGovernment wurde am 01.01.2005 eine Internet-Plattform eingerichtet, die den öffentlichen Wasserversorgern, den zugelassenen Trinkwasserlabors, den Gesundheitsämtern, den Fachbehörden des Landes sowie dem Ministerium für Umwelt und Forsten den elektronischen Austausch ihrer Trinkwasserdaten erlaubt. Damit soll die Verwaltungsaufwand bei privaten und amtlichen Nutzern verringert und die Trinkwasserüberwachung vereinfacht werden (Rheinland-Pfalz Ministerium für Umwelt und Forsten 2006).

Auch in Rheinland-Pfalz wurden in den letzten Jahren die kommunalen Standards gesenkt. Durch das neue Landesplanungsgesetz (LPG) für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, bei denen die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nach § 17 LPG nicht erforderlich ist, wurde die Möglichkeit einer vereinfachten raumordnerischen Prüfung geschaffen.

In der nachfolgenden Tabelle finden sich die Daten zum Gesamthaushalt und zum Haushalt im Bereich Umwelt. Daraus wird ersichtlich, dass sich der prozentuale Anteil des Umweltausgaben am Gesamthaushalt seit 1995 von 2,05 % auf 1,69 % im Jahr 1999 verminderte, bis 2005 weiter auf 1,44 % abfiel.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	11.882.570	243.485	2.05%
1997	12.496.810 (12.921.702)	224.755 (232.396)	1.80%
1999	13.164.045 (13.355.013)	215.754 (226.326)	1.69%
2001	13.200.233 (13.628.076)	245.380 (265.747)	1.95%
2003	nicht verfügbar	nicht verfügbar	
2005	15.409.284 (15.909.946)	199.656 (228.406)	1.44%

Tabelle 47: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Rheinland-Pfalz. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Rheinland-Pfalz; Statistisches Bundesamt 2006. Eigene Auswertung
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

In der nächsten Tabelle wird dargestellt, wie sich die Personalstellen gesamt und im originären Umweltbereich, zu den sechs Messzeitpunkten veränderten. Der Anteil des Personals aus den drei Umweltbereichen an den Personalstellen gesamt stieg von 1,15 % im Jahr 1995 auf 1,53 % im Jahr 2005 an.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im originären Umweltbereich	Anteile in %
1995	96326	1104.75	1.15%
1997	85628.5	1101.75	1.29%
1999	83270.25	1105.75	1.33%
2001	83524.25	1117.25	1.34%
2003	nicht verfügbar	nicht verfügbar	
2005	85095.95	1298.25	1.53%

Tabelle 48: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Rheinland-Pfalz

Quelle: Haushaltspläne Rheinland-Pfalz, eigene Auswertung
Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderung der Personalstellen und des Etats von 1995 bis 2005 in Prozent. Während der Gesamthaushalt in Rheinland-Pfalz um 33,89 % anstieg, sanken die Ausgaben im originären Umweltbereich nach der Inflationsbereinigung um 18 %.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben Umweltbereich (1995-2005)
- 11,67 %	+ 17,52 %	+ 29,68 % (+ 33,89 %)	- 18,00 % (- 6,19 %)

Tabelle 49: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Rheinland-Pfalz in %

Anmerkungen: Bei den Angaben zur Veränderung der Haushalte handelt es sich um die Änderung der inflationsbereinigten Werte, Basisjahr 1995. Die Änderung der nominalen Werte findet sich in Klammern.

In der folgenden Abbildung werden die Veränderungen des Budgets im Umweltbereich anteilig am Gesamthaushalt graphisch dargestellt.

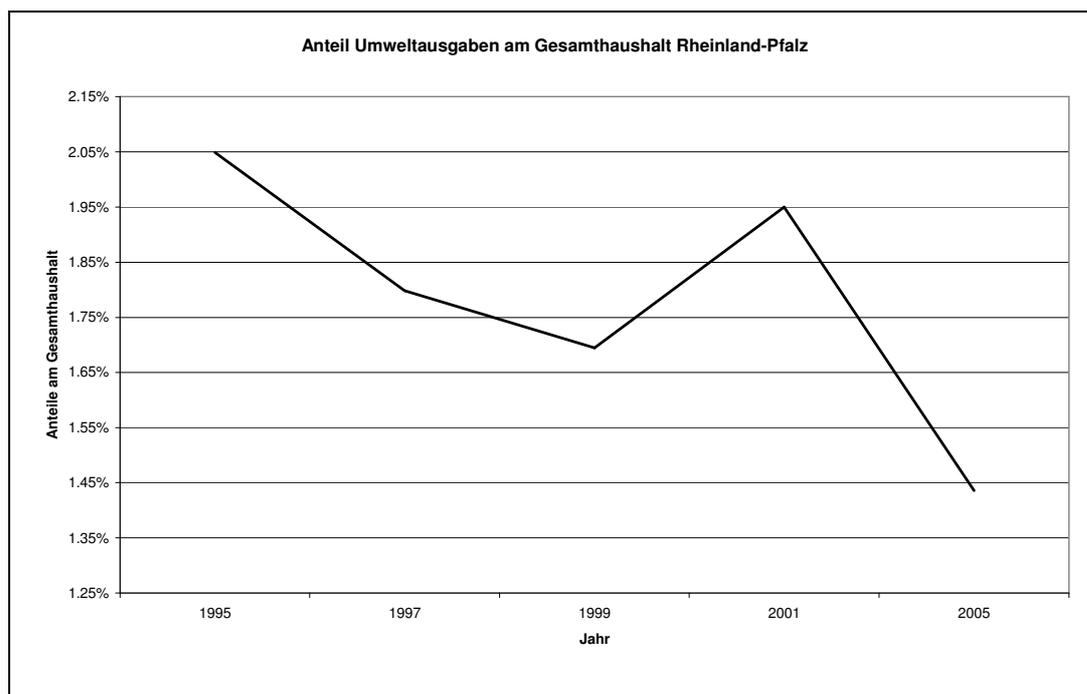


Abbildung 33: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Rheinland-Pfalz

Quelle: Haushaltspläne Rheinland-Pfalz, eigene Auswertung

Betrachtet man die Ausgaben im Bereich Umwelt im Verhältnis zur Einwohnerzahl, so ergibt sich über die verschiedenen Messzeitpunkte hinweg eine - verglichen mit den anderen Bundesländern - eher mäßige Varianz von 56,24 € bis 65,63 €, wie sich der nächsten Tabelle entnehmen lässt.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	61,21 €
1997	61,21 € (57,84 €)
1999	55,94€ (56,15 €)
2001	60,60 € (65,63 €)
2003	nicht verfügbar
2005	49,16 € (56,24 €)

Tabelle 50: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich Rheinland-Pfalz

Quelle: Haushaltspläne Rheinland-Pfalz; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

Die rheinland-pfälzische Umweltverwaltung nahm mit 24 Mitarbeitern an der Online-Befragung teil. Davon geben drei Viertel der Beteiligten an, die Kosten des Umweltschutzes seien seit den Modernisierungsmaßnahmen in der Verwaltung nicht gestiegen. Zehn der Befragten (42 %) geben an, die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung habe sich nicht verändert, sieben weitere können eine Steigerung der Leistungsfähigkeit feststellen (30 %). Fast drei Viertel der Befragten bestätigt einen gesteigerten Verwaltungs- und Koordinationsaufwand, seit die Veränderungen durchgeführt wurden. Nach Aussage von mehr als der Hälfte der Umfrageteilnehmer ist die Umweltschutzwirkung der Verwaltung unverändert.

In Rheinland-Pfalz wurde bei der Restrukturierung der Umweltverwaltung im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern funktionale Aspekte von Verwaltungsabläufen berücksichtigt: Mit der Neuorganisation der ehemaligen Regierungspräsidien in den Struktur- und Genehmigungsdirektionen und der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ist der Aufgabenzuschnitt nicht mehr an territorialen sondern an funktionalen Merkmalen orientiert. Gleichzeitig fand durch die Integration verschiedener Ämter in die Direktionen eine Bündelung statt.

7.8 Saarland

7.8.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

Die saarländische Bevölkerung bestand 2005 aus 1.051.564 Einwohnern (Saarland Statistisches Landesamt 2006). Die Schuldenstandsquote betrug 2003 31,2 % des BIP (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Seit 1999 regiert die CDU mit Ministerpräsident Peter Müller, zuvor bildete die SPD die Regierung.

Im Saarland ist die Verwaltung zweistufig aufgebaut. Oberste Landesbehörden sind die 6 Ministerien, sechs Landkreise bilden die kommunale Ebene. Durch finanzielle Zwänge begann das Saarland bereits in den 80er Jahren mit der Modernisierung seiner Verwaltung. Seither befindet sich die saarländische Verwaltung in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess, der unter anderem die Verringerung der Anzahl von Ministerien und eine Reduktion der nachgeordneten Behörden von 21 auf 14 Behörden mit sich brachte. Insgesamt entfallen fünf Landesämter durch Integration oder Auflösung. Damit reduziert sich die Anzahl der Landesämter von 13 auf acht.

Außerdem wird insgesamt eine volkswirtschaftliche Orientierung der Verwaltungsorganisation angestrebt, indem beispielsweise Instrumente des Neuen Steuerungsmodells wie Kosten- und Leistungsrechnung oder Controlling eingesetzt werden. Zusätzlich konnten Aufgaben mit einer zuvor durchgeführten Aufgabenkritik abgebaut werden, auch wird seit 1999 jede Verwaltungsvorschrift mit einer „Verfallsklausel“ belegt. Jede Vorschrift wird nach fünf Jahren einer Prüfung auf Notwendigkeit unterzogen und besteht nur weiter, wenn sie ausdrücklich verlängert wird. Mit dieser Maßnahme wurden bis 2005 68 % dieser Vorschriften abgeschafft (Saarland Staatskanzlei 2006). Zusätzlich gibt es auch ein Gesetz zur kommunalen Flexibilisierung, welches die Möglichkeit zum Abbau kommunaler Standards enthält.

Des Weiteren wurde eine Deregulierungskommission ins Leben gerufen, die „unnötige Hemmnisse und Hindernisse“ für wirtschaftliche Investitionen ausräumen soll, indem beispielsweise die Beschleunigung der Verfahren durch die Umgestaltung von Genehmigungsverfahren nach dem Prinzip der Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt erreicht werden soll (Saarland Staatskanzlei 2006).

7.8.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Im Zuge der Straffung der saarländischen Verwaltung wurden zum 01.01.2000 die sieben staatlichen Forstämter, das Forstliche Berufsbildungszentrum und die Forstplanaanstalt aufgelöst und der SaarForst Landesbetrieb eröffnet.

Außerdem übernahm das Landesamt für Umweltschutz zum 01.06.2005 zusätzliche Aufgaben aus dem Bereich des Arbeitsschutzes sowie des Eichwesens. Die Fachbehörde heißt heute Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (LUA). Der Aufbau der Umweltverwaltung lässt sich folgender Abbildung entnehmen.

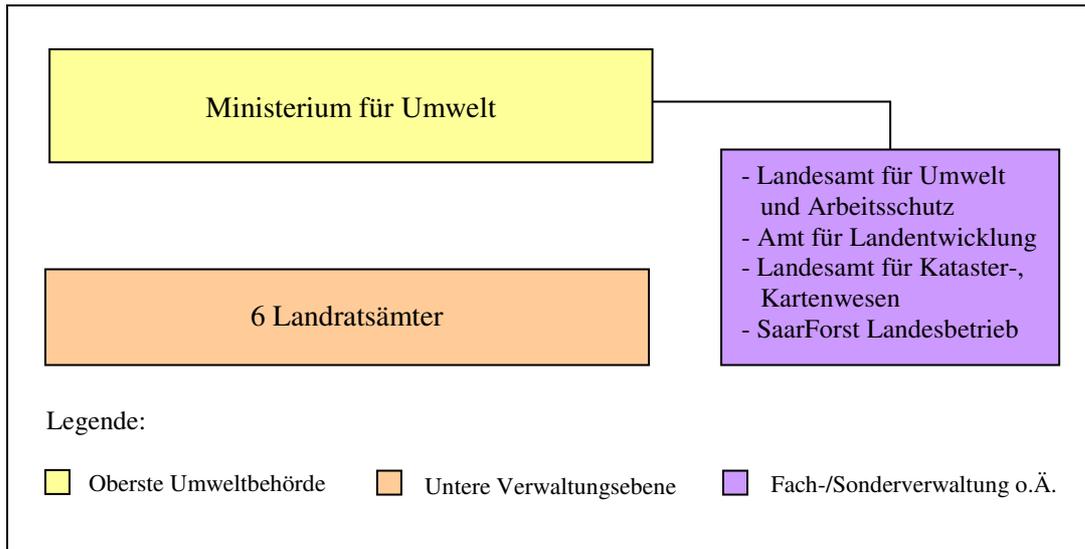


Abbildung 34: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung im Saarland 2006

Quelle: eigene Darstellung

Das Landesamt für Kataster-, Vermessungs- und Kartenwesen soll von seiner derzeit dezentralen in eine zentrale Struktur überführt werden. Es ist vorgesehen, die heutigen sechs Außenstellen sukzessive bis Ende 2010 aufzulösen (Saarland Staatskanzlei 2006).

Im März 2002 schlossen die saarländische Regierung und die saarländische Wirtschaft einen Umweltpakt, welcher unter anderem die Deregulierung und Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für EMAS-zertifizierte Unternehmen beinhaltet (Saarland Landesregierung 2002).

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung des Gesamthaushalts und des Haushalts im Bereich Umwelt. Daraus wird ersichtlich, dass sich der prozentuale Anteil des originären Umweltetats am Gesamthaushalt seit 1995 von knapp 2 % auf 1,2 % im Jahr 2005 verminderte.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	3.169.233	63.111	1.99%
1997	3.118.290 (3.224.312)	57.040 (58.980)	1.83%
1999	3.112.733 (3.265.257)	44.749 (46.941)	1.44%
2001	3.093.523 (3.358.947)	39.569 (42.964)	1.28%
2003	3.043.160 (3.387.646)	35.955 (40.026)	1.18%
2005	2.865.918 (3.306.123)	34.405 (39.690)	1.20%

Tabelle 51: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt im Saarland. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Baden-Württemberg, Statistisches Bundesamt. Eigene Auswertung.
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

In der nächsten Tabelle wird dargestellt, wie sich die Personalstellen gesamt und im Bereich Umwelt zu den sechs Messzeitpunkten veränderten. Der Anteil des Personals aus den drei Umweltbereichen an den Personalstellen gesamt sank von 2,65 % im Jahr 1995 auf einen Tiefstand von 1,71 % im Jahr 2003 und stieg 2005 wieder auf 2,09 % an.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im originären Umweltbereich	Anteile in %
1995	28833	764	2.65%
1997	27904	725	2.60%
1999	27218	667	2.45%
2001	27260	577	2.12%
2003	27199	466	1.71%
2005	23143	484	2.09%

Tabelle 52: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich im Saarland

Quelle: Haushaltspläne Saarland, eigene Auswertung
Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die folgende Tabelle zeigt die Veränderung der Personalstellen und des Etats von 1995 bis 2005 in Prozent. Vor allem fällt auf, dass innerhalb des untersuchten Zeitraums die Ausgaben im originären Umweltbereich um mehr als 45 % sanken, während der Gesamthaushalt um knapp 10 % abfielen.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1995-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1995-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben Umweltbereich (1995-2005)
- 19,73 %	- 36,64 %	- 9,57 % (+ 4,32 %)	- 45,48 % (- 37,11 %)

Tabelle 53: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes im Saarland in %

Anmerkungen: Bei den Angaben zur Veränderung der Haushalte handelt es sich um die Änderung der inflationsbereinigten Werte, Basisjahr 1995. Die Änderung der nominalen Werte findet sich in Klammern.

In der nächsten Abbildung werden die Veränderungen des Budgets im Umweltbereich anteilig am Gesamthaushalt graphisch wiedergegeben.

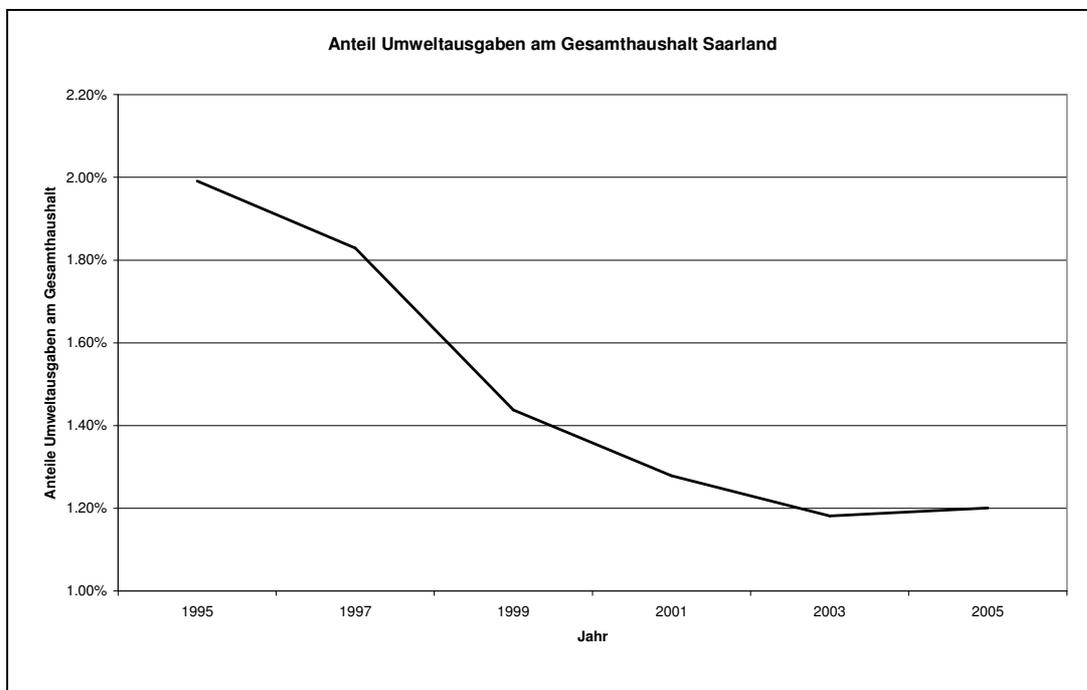


Tabelle 54: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt im Saarland

Quelle: Haushaltspläne Saarland, eigene Auswertung

In der folgenden Tabelle sind die Umweltausgaben pro Einwohner wiedergegeben; diese sind seit 1995 kontinuierlich von 58,22 € pro Kopf auf 32,58 € pro Kopf gesunken. Dies stellt eine Verminderung um mehr als ein Drittel der Pro-Kopf-Ausgaben dar. Das Saarland rangiert damit auf dem dritten Platz unter den Bundesländern, die pro Kopf am wenigsten für den Umweltbereich ausgeben.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich
1995	58,22 €
1997	53,21 € (54,56 €)
1999	41,74 € (43,79 €)
2001	37,12 € (40,30 €)
2003	33,89 € (37,72 €)
2005	32,58 € (37,59 €)

Tabelle 55: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich im Saarland

Quelle: Haushaltspläne Saarland 1995-2005; Statistisches Bundesamt. Eigene Auswertung.

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

Im Saarland nahmen 18 Personen, die in der Umweltverwaltung tätig sind, an der Online-Befragung teil. Der Großteil der Teilnehmer gibt an, dass sich die Kosten des Umweltschutzes im Saarland seit den Reformen verringert haben (44 %) oder aber gleich bleibend seien (44 %). Mehrheitlich wird angegeben, dass sich der Umfang der Umweltverwaltung verringert habe; gleichzeitig wird berichtet, dass deren Leistungsfähigkeit gesunken sei. Uneinheitlich äußerten sich die Umfrageteilnehmer zur Veränderung der Umweltschutzwirkung der Verwaltung: 28 % stellen seit den Reformen eine eher verringerte Umweltschutzwirkung der Verwaltung fest, 44 % der Befragten bestätigen eine gleich bleibende Wirkung und 22 % geben an, die Umweltschutzwirkung sei eher gestiegen.

Insgesamt wurde im Saarland die Struktur der Umweltverwaltung weitgehend beibehalten. Trotz der vergleichsweise geringen, inkrementellen Modernisierungsmaßnahmen fällt jedoch die überproportionale Betroffenheit des Umweltbereiches bei Haushaltseinsparungen und Personalkürzungen auf.

7.9 Sachsen-Anhalt

7.9.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

In Sachsen-Anhalt lebten 2004 2.494.437 Einwohner (Sachsen-Anhalt Statistisches Landesamt 2005). Die Schuldenstandsquote entsprach 2003 44,5 % des BIP; damit belegt das neue Bundesland Platz drei der am höchsten verschuldeten deutschen Bundesländer nach Berlin und Bremen (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Seit April 2006 wird das Land von einer CDU-SPD-Koalition regiert; zuvor gab es eine Regierungskoalition aus CDU und FDP (seit 2002). Die sachsen-anhaltinische allgemeine Verwaltung ist dreistufig aufgebaut. Dabei stellen die acht Ministerien die oberste Landesbehörden dar, die mittlere Verwaltungsebene wird vom Landesverwaltungsamt mit Hauptsitz in Halle (Saale) gebildet und als untere Verwaltungsebene fungieren die 21 Landkreise und die 3 Stadtkreise. Zusätzlich gibt es eine umfassende Fachverwaltung.

In den letzten Jahren wurde sowohl eine Gebietsreform als auch eine Funktionalreform durchgeführt. 1994 wurde im Rahmen der Gebietsreform die Zahl der Landkreise von 37 auf 21 verringert. Am 06.03.2003 trat das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz (VerwModGrG) in Kraft, in welchem Maßnahmen wie die Reduktion der Sonderbehörden, Deregulierung, Kommunalisierung und die Auflösung der Regierungspräsidien festgesetzt wurde (vgl. Sachsen-Anhalt Ministerium des Innern 2004). Diese Ziele wurden mit einigen Gesetzen weiter verfolgt, beispielsweise mit dem Ersten Funktionalreformgesetz und drei Investitionserleichterungsgesetzen.

Zum 01.01.2004 wurden die drei Regierungspräsidien in Halle (Saale), Magdeburg und Dessau zum zentralen Landesverwaltungsamt zusammengeschlossen. Dieses nimmt die Aufgaben der mittleren Verwaltungsebene wahr, wobei die drei Standorte jeweils unterschiedliche Aufgaben ausführen. Mit dem Zusammenschluss der drei bisherigen Regierungspräsidien, der Staatlichen Schulämter und des Landesamtes für Versorgung und Soziales mit seinen beiden Ämtern entstand eine Behörde mit ca. 2.350 Mitarbeitern.

Insgesamt standen bei beiden dieser Reformbewegungen die Eingliederung von Sonderbehörden in den dreistufigen Aufbau und die Kommunalisierung von Aufgaben im Vordergrund. Dabei wird in der Zukunft eine Übertragung von Aufgaben der Landkreise auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden angestrebt. Damit einher geht eine weitere Gebietsreform, die zum 01.01.2007 in Kraft treten wird und mit welcher die Anzahl von unteren Verwaltungseinheiten auf 11 Landkreise reduziert werden soll (Sachsen-Anhalt, Gesetz zur Kreisgebietsneugliederung).

Mit den einzelnen Reformschritten wurden die Veränderungen der Verwaltungsstruktur in Sachsen-Anhalt inkrementell durchgeführt. Auch die Verwaltungsbereiche Immissionsschutz, Gewässerschutz und Naturschutz waren von den Reformen betroffen; hier existiert zum momentanen Zeitpunkt allerdings nach wie vor eine große Zahl an Sonderbehörden.

7.9.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Die sachsen-anhaltinische Umweltverwaltung gliedert sich seit dem 01.01.2006 in das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als oberste Landesbehörde, das Landesverwaltungsamt als Mittelinstanz und die Landratsämter/ Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte als untere Verwaltungsebene. Außerdem gibt es eine Vielzahl von Sonderbehörden in der Umweltverwaltung, deren Anzahl allerdings in verschiedenen Reformschritten reduziert wurde. Die Veränderungen zwischen 2001 und 2006 lassen sich den folgenden Abbildungen entnehmen.

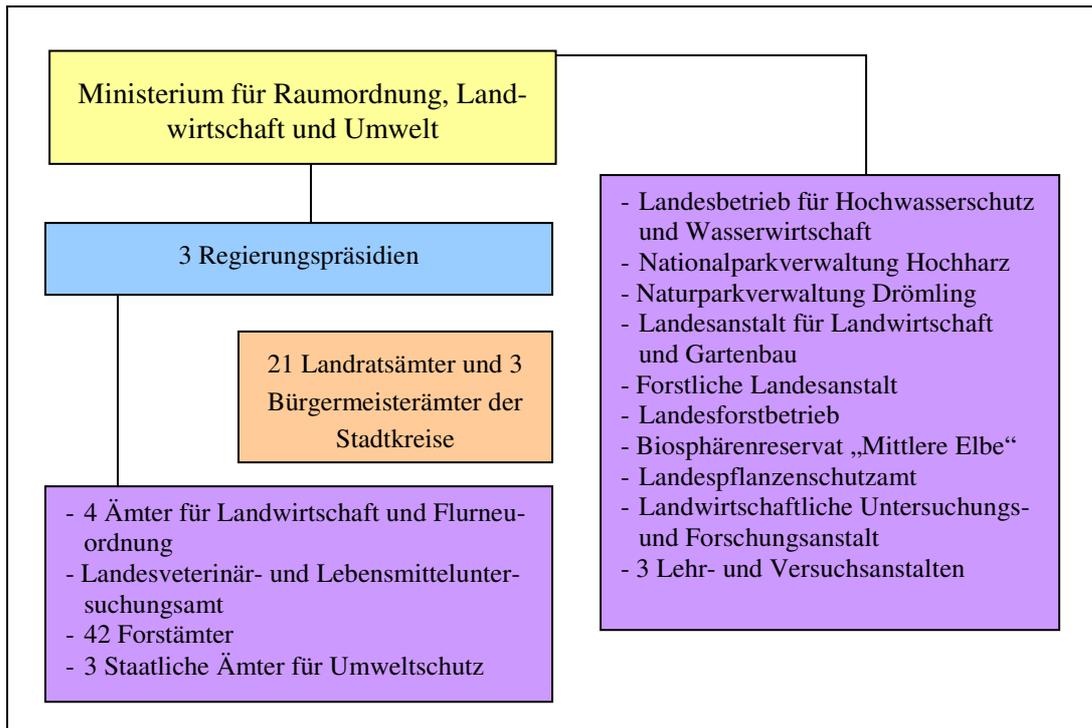


Abbildung 35: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Sachsen Anhalt 2001

Quelle: eigene Darstellung

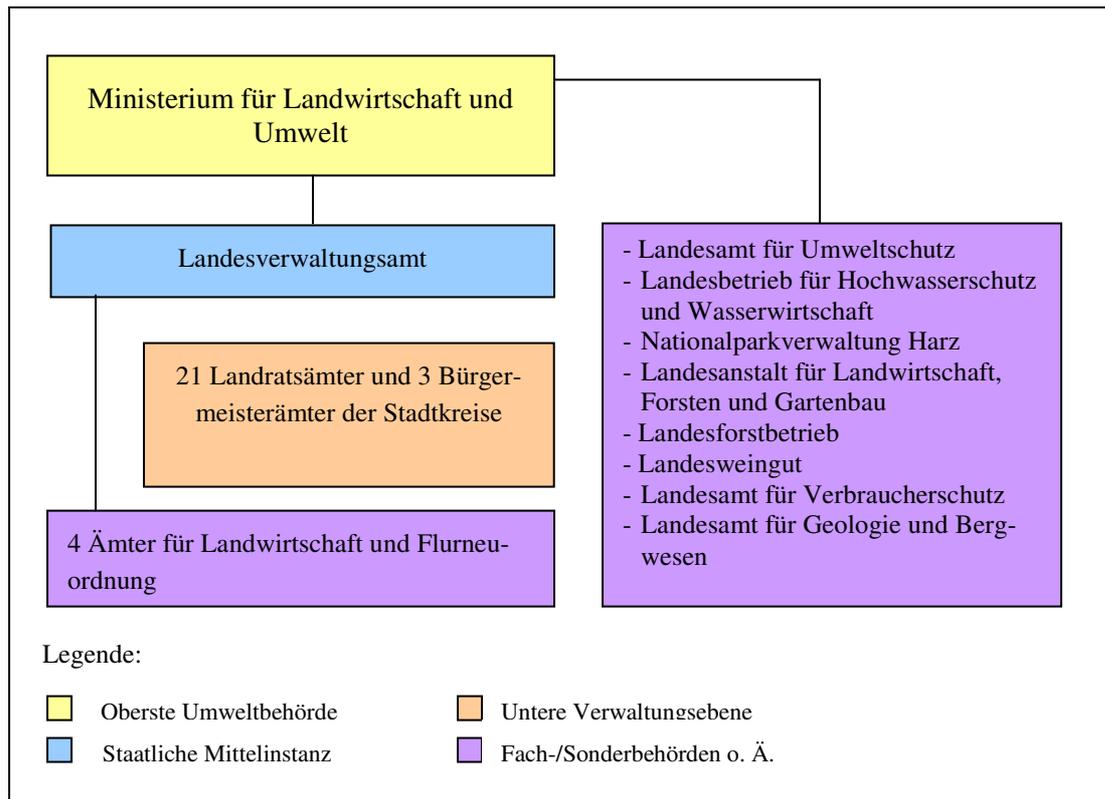


Abbildung 36: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Sachsen-Anhalt im Januar 2006

Quelle: eigene Darstellung

Aus den Graphiken wird ersichtlich, dass die Sonderbehördenlandschaft in Sachsen-Anhalt seit 2001 kontinuierlich reduziert wurde. Dies geschah beispielsweise durch die Zusammenführung der drei Ämter für Umweltschutz in ein zentrales Amt und die Eingliederung des Landespflanzenchutzamtes in die Landesanstalt für Gartenbau. Die ursprünglich 42 Forstämter wurden zuerst auf 24 begrenzt und dann in den Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice integriert. Zum 01.01.2006 ist der länderübergreifende Nationalpark Harz, der sich über die Ländergrenze von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt erstreckt, gegründet worden.

1999 schlossen die Landesregierung und die sachsen-anhaltinische Wirtschaft eine freiwillige Umweltallianz. Mit dieser soll unter anderem die Deregulierung weiter vorgebracht werden; beispielsweise wurde bereits ein Erleichterungskatalog erarbeitet, der auf Unternehmen mit einem Umweltmanagementsystem nach EMAS und DIN EN ISO 14001 angewendet werden kann. Damit wird die Dokumentationspflicht der Betreiber vereinfacht und die Kontrolldichte abgebaut. Außerdem wird im Rahmen der Umweltallianz die Wirtschaft frühzeitig in die Erarbeitung umweltrelevanter Landesvorschriften einbezogen (Sachsen-Anhalt Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt 2003).

Von der Deregulierung im Rahmen der erwähnten Reformen war bisher der Bereich Gewässerverwaltung betroffen. Mit dem Zweiten Investitionserleichterungsgesetz wurde das sachsen-anhaltinische Wassergesetz geändert: Um wirtschaftliche Lösungen zu fördern, können die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung nun auch von privaten Anbietern übernommen werden.

Mit der Novellierung des sachsen-anhaltinischen Naturschutzgesetzes vom 23.07.2004 wurde der Beteiligungskatalog der anerkannten Naturschutzverbände reduziert. Es wird befürchtet, dass dies ein Wegfallen von Mitwirkungsrechten an rund 40 % der Verfahren mit sich bringt (NABU 2004). Außerdem wurde § 50 des NatSchG LSA (alte Fassung) gestrichen, welcher Regelungen zu ehrenamtlichen Naturschutz Helfern beinhaltete. „Sofern der ehrenamtliche Naturschutz in seinen Mitwirkungsrechten beschränkt und somit die Bereitschaft zur aktiven Naturschutzarbeit sinken wird, dürften die meisten Naturschutzbehörden des Landes auf Grund der bereits angespannten Personallage mit dem Vollzug des Gesetzes überfordert sein“, so der NABU (2004: 5).

Die folgende Tabelle zeigt, dass der Anteil des Umwelthaushaltes für die originären Umweltbereiche am Gesamthaushalt von 3,17 % im Jahr 1995 auf 1,18 % im Jahr 2005 gesunken ist.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	11.120.378	352.637	3.17 %
1997	10.384.240 (10.737.304)	181.629 (273.526)	2.55 %
1999	10.027.863 (10.528.253)	157.410 (187.804)	1.78 %
2001	9.544.356 (10.363.262)	175.481 (190.538)	1.84 %
2003	9.653.317 (10.746.072)	148.459 (165.265)	1.54 %
2005	8.807.763 (10.160.636)	104.230 (120.240)	1.18 %

Tabelle 56: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen-Anhalt. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Sachsen-Anhalt; Statistisches Bundesamt. Eigene Auswertung.

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

In der nächsten Tabelle wird dargestellt, wie sich die Personalstellen gesamt und im Bereich Umwelt zu vier Messzeitpunkten veränderten. Es lässt sich erkennen, dass die absoluten Stellenzahlen im Bereich Umwelt sanken, allerdings nicht so stark wie die Gesamtpersonalstellen; aus diesem Grund steigt der Anteil der Personalstellen im Bereich Umwelt an den Gesamtstellen von 2,05 % im Jahr 1999 auf 2,73 % im Jahr 2005.

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im originären Umweltbereich	Anteile in %
1995	nicht verfügbar	nicht verfügbar	
1997	nicht verfügbar	nicht verfügbar	
1999	73915	1514	2,05 %
2001	79322,1	1955,5	2,47 %
2003	76506,3	1709	2,23 %
2005	65916	1798	2,73 %

Tabelle 57: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Sachsen-Anhalt

Quelle: Haushaltspläne Sachsen-Anhalt, eigene Auswertung.

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderung der Personalstellen und des Etats von 1995 bzw. 1999 bis 2005 in Prozent. Besonders auffällig ist der starke Rückgang der Ausgaben im Umweltbereich um mehr als zwei Drittel, der teilweise damit verbunden ist, dass der Anteil der Ausgaben, die im Landesverwaltungsamt für den Bereich Umweltschutz ausgegeben wurden, nicht aus den fachübergreifenden Ausgaben extrahiert werden konnte.

Veränderungen Personalstellen gesamt (1999-2005)	Veränderungen Personalstellen Umwelt (1999-2005)	Veränderungen Gesamthaushalt (1995-2005)	Veränderungen Ausgaben Umweltbereich (1995-2005)
- 10,82 %	+ 18,76 %	- 20,80 % (- 8,63 %)	- 70,44 % (- 65,90 %)

Tabelle 58: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Sachsen-Anhalt in %

Anmerkungen: Bei den Angaben zur Veränderung der Haushalte handelt es sich um die Änderung der inflationsbereinigten Werte, Basisjahr 1995. Die Änderung der nominalen Werte findet sich in Klammern.

In der folgenden Abbildung werden die Veränderungen des Budgets im Umweltbereich anteilig am Gesamthaushalt graphisch dargestellt.

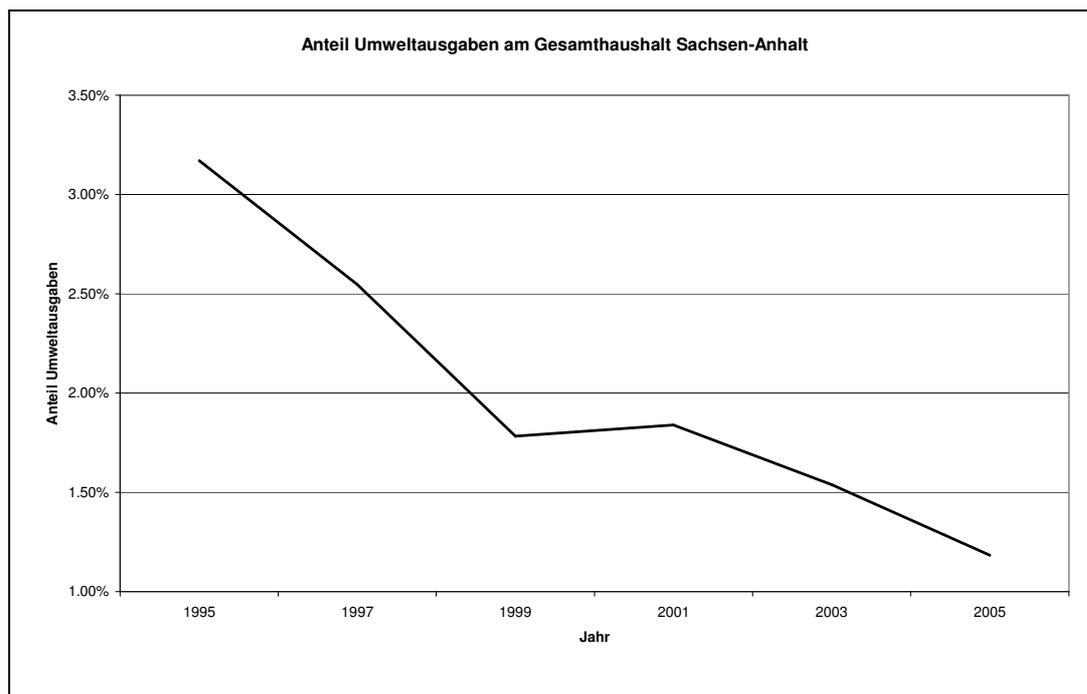


Abbildung 37: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen-Anhalt

Quelle: Haushaltspläne Sachsen-Anhalt, eigene Auswertung

Die Ausgaben im Bereich Umwelt im Verhältnis zur Einwohnerzahl fiel in Sachsen-Anhalt seit 1995 stark ab, wie sich folgender Tabelle entnehmen lässt. Wurden 1995 in Sachsen-Anhalt noch 128,75 € pro Kopf ausgegeben, so waren es im Jahr 2005 nur noch 41,79 €.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich
1995	128,75 €
1997	68,57 € (101,23 €)
1999	62,39 € (70,90 €)
2001	67,99 € (73,82 €)
2003	58,84 € (65,50 €)
2005	41,79 € (48,21 €)

Tabelle 59: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich in Sachsen-Anhalt

Quelle: Haushaltspläne Sachsen-Anhalt, Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

Bei der Online-Befragung in Sachsen-Anhalt gaben 19 Mitarbeiter der Umweltverwaltung ihre Einschätzung der Effekte der Reform ab. Die Mehrheit der Teilnehmer bestätigt, dass sich die Kosten des Umweltschutzes (44 %), ebenso wie der Umfang der Um-

weltverwaltung (69 %) seit der Umstrukturierung der Verwaltung verringert haben. Allerdings habe sich auch die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung verringert, so geben mehr als die Hälfte der an der Befragung Beteiligten an. Über die Veränderung der Umweltschutzwirkung seit der Reform sind sich die Befragten nicht einig: Ein Drittel bewertet die Wirkung der Verwaltung auf den Umweltschutz als geringer, ein Drittel der Umfrageteilnehmer sprach von einer gleich bleibenden Wirkung und 21 % der Befragten gaben an, die Umweltschutzwirkung der Verwaltung habe eher zugenommen.

Mit der eklatanten Verschuldung in Sachsen-Anhalt verwundert es nicht, dass die Regierung sich unter enormem Handlungsdruck sah, das Haushaltsdefizit zu bekämpfen. Hierfür wurde sowohl eine Funktional- als auch eine Gebietsreform durchgeführt. Allerdings fällt auf, dass der Haushalt für die drei untersuchten Umweltbereiche von 1995 auf 2005 um mehr als die Hälfte reduziert wurde, während der Gesamthaushalt nur um ca. 8 % sank.

7.10 Schleswig-Holstein

7.10.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

Schleswig-Holstein ist mit einer Fläche von 15.761,4 km² das kleinste Flächenland nach dem Saarland. Mit einer Einwohnerzahl von 2,82 Millionen Einwohnern ist es verhältnismäßig dünn besiedelt.

Die Landesverwaltung ist traditionell zweistufig aufgebaut, die Landkreise und kreisfreien Städte sind unmittelbar den obersten Landesbehörden nachgeordnet. Im Zuge der Kreisgebietsreform 1970/74 wurde die Zahl der Landkreise von 17 auf 11 reduziert, seitdem hat sich an der Organisationsstruktur der Gebietskörperschaften wenig geändert. Neben den Kreisen existieren 4 kreisfreie Städte (Kiel, Lübeck, Flensburg, Neumünster). Auf Grund des bewussten Verzichts auf eine Gemeindegebietsreform hat die Mehrheit der Gemeinden eine geringe Größe (1019 der 1130 Gemeinden haben weniger als 2000 Einwohner, die kleinste Gemeinde – Wiedenborstel im Kreis Steinburg – gar nur 6 Einwohner). Deshalb gehören 1026 Gemeinden einem sog. Amt an, welche eine hauptamtliche Verwaltung unterhält. Dies Ämter sind als Verwaltungsgemeinschaft fungierende, mehrere ehrenamtlich geleitete Gemeinden zusammenfassende Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Zahl der Ämter sank von ursprünglich knapp 200 auf gegenwärtig 119. Nur 57 Städte und 48 Gemeinden sind amtsfrei.

Die Schuldenstandsquote des Landes inklusive der Gemeinden betrug im Jahr 2003 32 % des BIP (Büttner/Hauptmeier 2005: 7). Politisch wurde Schleswig-Holstein von 1996 bis 2005 von einer SPD-Grüne Koalition geführt, seitdem regiert eine große Koalition unter Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (CDU).

In ihrer am 16. April 2005 veröffentlichten Koalitionsvereinbarung legen sich CDU und SPD auf eine Reform der Landesverwaltung fest. Zur Umsetzung der Reformpläne arbeitete die Landesregierung einen Ablaufplan aus, welcher als "Leitlinien zur künftigen kommunalen Struktur" am 28. Juni 2005 beschlossen wurde. Am 28. März 2006 beschloss der Landtag das Gesetz zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz; Schleswig-Holstein Landtag 2006).



Abbildung 38: Projektorganisation der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein

Quelle: Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006: 672

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Reform verzichteten die Regierungsparteien auf die Umsetzung einer Gemeindegebietsreform, wie sie die SPD-Grüne Regierung mit der Einführung eines Regionalkreismodells noch geplant hatte. Die Reform soll alle Ebenen - vom Land über die Kreise, Städte, Ämter bis zu den Gemeinden – einbeziehen. Die „Verwaltungen sollen professioneller, wirtschaftlicher und bürgerfreundlicher werden, Verwaltungskosten nachhaltig gesenkt und die Verwaltung besser auf die Zusammenarbeit mit der EU ausgerichtet werden“ (Schleswig-Holstein Regierung 2006). Diese Ziele sollen durch die Zusammenlegung von Verwaltungen sowie durch die Verlagerung von Landesaufgaben auf die Kommunen erreicht werden. Hierdurch sollen Abläufe vereinfacht, die Aufbauorganisation gestrafft, Doppelzuständigkeiten vermieden und eine Aufgabenbündelung erfolgen. Konkret wird angestrebt, die Landesverwaltung konsequent auf Kernaufgaben zu beschränken und sich weitestgehend auf ministerielle Steuerung zu konzentrieren. Lediglich Polizei, Justiz und Finanzverwaltung, die Universitäten sowie durch gesetzliche Vorgaben bestimmte oder „wichtige“ Aufgaben wie bspw. der Küstenschutz verbleiben beim Land. Andere Landesbehörden, wie bspw. die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für ländliche Räume, die Katasterämter, das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie das Landesamt für Natur und Umwelt sollen soweit wie möglich aufgelöst werden. Bis Ende 2005 wurde eine entsprechende Überprüfung von Landesaufgaben durchgeführt. Auf der Ebene und in Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte werden vier bis fünf „Kommunale Verwaltungsregionen“ (im Konzept noch „Dienstleistungszentren“) gebildet, welche die Aufgaben von Landesbehörden und der Kreisebene übernehmen, wenn es der Regierung wirtschaftlich erscheinen sollte. Das Innenministerium will im 1. Quartal 2006 einen möglichst einvernehmlich mit den Kreisen und kreisfreien Städten abgestimmten Vorschlag zur Bildung der Kommunalen Verwaltungsregionen einschließlich der zukünftig dort wahrgenommenen Aufgaben vorlegen. Die Kommunalen Verwaltungsregionen sollen nach den bisherigen Plänen in der Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte stehen und nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Sie werden durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet und lassen die Aufgabenträgerschaft unberührt. Zur räumlichen Unterbringung sollen keine neuen Verwaltungsbauten errichtet werden.

Versetzungen von Landesbediensteten an andere Dienstorte sollen nicht in größerem Umfang erfolgen. Die Kommunalen Verwaltungsregionen sollen zum 1. April 2007 gebildet werden. Die Landesregierung betont, dass es sich bei den "Kommunale Verwaltungsregionen" um keine neue Verwaltungsebene handelt (Schleswig-Holstein Landesregierung 2005a: o.S., Frage 14).

Auf der Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden sollen zwingend Verwaltungseinheiten geschaffen werden, die mindestens 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner betreuen. Dazu können von den Gebietskörperschaften bis Ende 2006 verbindlich beschlossene Vorschläge für freiwillige Verwaltungszusammenschlüsse vorgelegt und ggf. die vom Land hierfür in Aussicht gestellte finanzielle Förderung in Anspruch genommen werden. Durch ein zum 1. April 2007 angekündigtes Gesetz sollen dann jene Zusammenschlüsse geregelt, die von Landesseite zur Erreichung der künftigen Mindestgröße als erforderlich erachtet werden. Die zukünftigen Verwaltungseinheiten sollen so zur Kommunalwahl 2008 errichtet sein, bei freiwilligen Zusammenschlüssen gegebenenfalls auch früher. Die Zahl der Verwaltungseinheiten würde sich damit von derzeit 213 auf rund 160 verringern (vgl. Schleswig-Holstein Landtag 2006).

Die Landesregierung geht davon aus, dass

„[d]ie vorgesehenen Gesetzesänderungen [...] keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben. Die Kommunalen Haushalte können eine Entlastung erfahren, wenn die Kommunen von der Möglichkeit der Verwaltungszusammenführung Gebrauch machen und die so erzielten Synergien konsequent freisetzen. [...] Der Vollzug des Gesetzes soll keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen“ (Schleswig-Holstein Landtag 2006: 3).

7.10.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Das Land Schleswig-Holstein beherbergt mit dem Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer den größten Nationalpark Mitteleuropas. Insgesamt wurden in den letzten 80 Jahren durch Landesverordnungen insgesamt 189 Naturschutzgebiete und 275 Landschaftsschutzgebiete festgelegt. Ohne den Nationalpark nehmen die Gebiete 2.000 km² ein, wovon etwa 1.600 km² Meer- oder Wattgebiete sind. Zusätzlich bestehen fünf Naturparke, von denen jedoch keiner Meeres- oder Küstengebiete einschließt. Mit Stand vom Juli 2004 hat das Land Schleswig-Holstein 270 FFH-Gebiete mit einer Landfläche von rund 124.000 ha und einer Meeresfläche von rund 567.000 ha ausgewählt und gemeldet. Weiterhin wurden 45 Vogelschutzgebiete mit rund 101.000 ha Land- und rund 738.000 ha Meeresfläche gemeldet (Schleswig-Holstein Umweltministerium 2005).

Die Struktur der schleswig-holsteinischen Umweltverwaltung stellt sich gegenwärtig verhältnismäßig übersichtlich strukturiert dar. Im Geschäftsbereich des von Christian v. Boetticher (CDU) geführten Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (MLUR) finden sich:

- das Landesamt für Natur und Umweltschutz des Landes Schleswig Holstein (LaNU) mit Sitz in Flintbeck
- das Landesamt für den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer mit Sitz in Tönning

- das Landeslabor (Lebensmittel-, Veterinär- und Umweltuntersuchungsamt) (LVUA) mit Sitz in Neumünster

Darüber hinaus bestehen mit jeweils gebietsbezogenen Zuständigkeiten:

- die drei Staatlichen Umweltämter (StUÄ) in Kiel, Itzehoe und Schleswig
Diese erfüllen als untere Landesbehörden die Aufgaben in den Bereichen Immissionsschutz und Anlagensicherheit, Wasserwirtschaft, Naturschutz und Abfallwirtschaft. Neben der hoheitlichen Tätigkeit als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde übernehmen die Ämter beratende Tätigkeiten, bspw. für Betriebe, Verbände oder Gemeinden.
- die drei Ämter für ländliche Räume (ÄLR) in Husum, Kiel und Lübeck
Mit ihren insgesamt zehn Außenstellen übernehmen sie Aufgaben der Agrarverwaltung, der integrierten ländlichen Entwicklung, des Küstenschutzes, den Pflanzenschutzdienst sowie Aufgaben der Hafenverwaltung und der Fischerei.
- die sechs Forstämter in Eutin, Nordfriesland, Rantzaу, Schleswig, Trittau und Segeberg

Weiterhin unterstehen dem MLUR:

- die Akademie für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein mit Sitz in Neumünster
- der Landesbetrieb ErlebnisWald Trappenkamp mit Sitz in Daldorf

Zusätzlich ist das Land an den "Integrierter Stationen" mit einer Außenstelle des jeweiligen Staatlichen Umweltamtes beteiligt, welche neben dem Land von den örtlichen Städten und Gemeinden, Kreisen und den örtlichen Verbände getragen werden. Derzeit bestehen die vier Stationen "Eider Treene Sorge-Niederung", "Holmer Siel", "Geltinger Birk" und "Untereibe mit Standort in Haseldorf". Eine Ausnahme stellt die Eider-Treene-Sorge-Station dar, die dem Landesamt für Natur und Umwelt als Außenstelle zugeordnet ist. Die Außenstellen können – im Rahmen der Bündelung der auf die Schutzziele bezogenen nicht hoheitlichen Aufgaben des Landes – folgende inhaltliche Anforderungen erfüllen:

- Umsetzung des Vertragsnaturschutzes (inhaltliche Modifizierung der Verträge, Abschluss und Überwachung, Festsetzung von flexiblen Mähterminen usw.),
- Abschluss freiwilliger Vereinbarungen mit Grundeigentümern zur Umsetzung von NATURA 2000,
- Beratung beim Ankauf von Flächen für Zwecke des Naturschutzes und deren Entwicklung,
- fachliche Betreuung bei der Liegenschaftsverwaltung ökologisch bedeutsamer Flächen,
- Beratung der Gemeinden und Behörden, gebietsbezogene Öffentlichkeitsarbeit,
- Beratung bei der Entwicklung des sanften Tourismus,

- Koordinierung und ggf. im Einzelfall eigenständige Wahrnehmung der Betreuungsarbeit nach § 21d LNatSchG von Schutzgebieten, zum Beispiel wenn kein geeigneter Naturschutzverband zur Verfügung steht,
- Vermittlung der Inhalte relevanter Rechtsvorschriften und
- Umweltbildung

Veränderungen im Bereich der Umweltverwaltung

Während der Haushaltsansatz für den originären Umweltbereich zwischen den beiden Messpunkten 1995 und 2005 in inflationsbereinigten Zahlen deutlich zurückging, wuchs im gleichen Zeitraum das Gesamtvolumen des Landeshaushalts kräftig um nominal über 1.500 Mio. Euro, was unter Berücksichtigung der Preisentwicklung immerhin noch einen Anstieg von 120 Mio. Euro bedeutet. Während in den Jahren 1997 bis 1999 der Umweltbereich diesen Wachstumstrend noch übertraf, fiel der Anteil des originären Umweltbereichs von noch 1,18 % im Jahr 1999 kontinuierlich auf lediglich 0,84 % im Jahr 2005. Die Spitze um das Jahr 1999 lässt sich mit der Integration von peripheren Aufgabenbereichen (insb. aus dem Forst- und Agrarbereich, s.u.) erklären und auch entsprechend in den Personalzahlen des originären Umweltbereichs als Anstieg gut erkennen. Von 2003 bis 2005 ist auch in absoluten Zahlen eine sehr starke Kürzung des Budgets zu erkennen, welche sich auch deutlich in den Pro-Kopf Ausgaben im Umweltbereich niederschlägt. Nur zu einem kleinen Teil – von 0,87 % auf 0,84 %⁴⁹ - fällt diese Mittelkürzung in den Zeitraum der großen Koalition unter Peter Harry Carstensen.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	9.497.068	92.882	0,98%
1997	8.818.783 (9.118.621)	95.825 (99.083)	1,09%
1999	8.454.044 (8.868.292)	99.716 (104.602)	1,18%
2001	8.647.058 (9.364.764)	99.901 (108.192)	1,16%
2003	9.666.526 (10.710.511)	100.960 (111.864)	1,04%
2005	9.617.971 (11.002.959)	80.381 (91.956)	0,84%

Tabelle 60: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Schleswig-Holstein.

Quelle: Haushaltspläne Schleswig-Holstein; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung.
Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995.

⁴⁹ Der Nachtragshaushalt mit dieser Korrektur wurde am 22.09.2005 beschlossen.



Abbildung 39: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Schleswig-Holstein

Quelle: Haushaltspläne Schleswig-Holstein, eigene Auswertung

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	68719	632	0,92%
1997	65502	775	1,18%
1999	57196	926	1,62%
2001	55805	907	1,63%
2003	56174	887	1,58%
2005	56208	941	1,67%

Tabelle 61: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Schleswig-Holstein

Quelle: Haushaltspläne Schleswig-Holstein, eigene Auswertung

Anmerkung: alle Stellenangaben sind Vollzeitäquivalente

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	34,09 €
1997	34,77 € (35,95 €)
1999	35,91 € (37,67 €)
2001	35,63 € (38,59 €)
2003	35,76 € (39,63 €)
2005	28,41 € (32,51 €)

Tabelle 62: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Schleswig-Holstein

Quelle: Haushaltspläne Schleswig-Holstein, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, nominale Werte in Klammern, Basisjahr 1995

Die Umweltverwaltung in Schleswig-Holstein ist in ihrem strukturellen Aufbau von beständigen, jedoch in sich konsequenten Veränderungen geprägt. In den letzten zehn Jahren lässt sich eine Reduzierung der Zahl selbständiger Verwaltungseinheiten bei gleichzeitiger Bildung integrierter Behörden beobachten.

Zum 01. Januar 1996 wurde das Landesamt für Natur und Umwelt als Landesoberbehörde in Flintbek errichtet. Gleichzeitig wurden folgende nachgeordnete Ämter bzw. Dienststellen des damaligen Ministeriums für Natur und Umwelt aufgelöst und ihre Aufgaben sowie ihr Personal an das Landesamt übertragen:

- das Geologische Landesamt Schleswig-Holstein in Kiel,
- das Landesamt für Wasserhaushalt und Küsten Schleswig-Holstein in Kiel,
- das Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege Schleswig-Holstein in Kiel,
- die Untersuchungsstelle für Umwelttoxikologie in Kiel und
- die Staatliche Vogelschutzwarte Schleswig-Holstein in Kiel.

Weitere organisatorische Veränderungen im Bereich des Umweltressorts waren:

- Die Forstabteilung im Umweltministerium wurde 1997 mit der Naturschutzabteilung zusammengelegt. Die Zahl der Fachreferate für den Bereich Forst wurde von sechs auf zwei reduziert. Mit der Zusammenlegung wurde die Zahl der Forstämter von elf auf sieben reduziert. Zum 31. Dezember 2003 wurde das Forstamt Barlohe aufgelöst und die Dienstbezirke der verbleibenden sechs Forstämter neu zugeschnitten.
- Die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft sowie die Gewerbeaufsichtsämter wurden zum 1. Januar 1998 aufgelöst und ihre Zuständigkeiten einerseits in den drei in-

tegrierten staatlichen Umweltämtern (StUÄ) sowie andererseits in den drei Ämtern für ländliche Räume (ÄLR) zusammengefasst.

- Der ehemalige Wildpark Trappenkamp wurde zum 01. Januar 1999 aus dem Forstamt Segeberg herausgelöst und organisatorisch verselbstständigt. Der "Erlebnis-Wald Trappenkamp" wird seither als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt.
- das Landeslabor wurde am 01. Januar 2002 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelt. Dazu wurden die Labore des ehemaligen Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamtes (mit Außenstellen in Kiel und Lübeck) sowie Teile des Laborbereiches des LANU zusammengeführt und das entsprechende Laborpersonals zum gleichen Termin an den Landesbetrieb versetzt.

Wie schon aus den oben angesprochenen Planungen zur Reform der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung ersichtlich, kommen auf die Umweltverwaltung größere Veränderungen zu. Diese betreffen nicht nur die Strukturen der Verwaltung, sondern beinhalten auch eine Aufgabenkritik, einen Abbau von Vorschriften, eine Änderung des LNatSchG und einen generellen Wandel in den politischen Zielsetzungen des Umweltschutzes. Im Folgenden sollen die einzelnen Vorhaben und ihr Umsetzungsstand kurz dargestellt werden.

Kern der strukturellen Veränderungen im Umweltbereich ist die angekündigte weitgehende Kommunalisierung von Zuständigkeiten und Aufgaben. Bereits im Herbst 2005 standen die politischen Rahmenbedingungen der Reform fest.

„Fest steht, dass die nach der Aufgabenkritik verbleibenden Aufgaben der Staatlichen Umweltämter, der Ämter für ländliche Räume (mit Ausnahme des Küstenschutzes sowie der Auszahlung und Kontrolle der landwirtschaftlichen Prämien), der Katasterämter, des Landesamtes für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie die Vollzugsaufgaben des Landesamtes für Natur und Umwelt auf die Kommunalen Verwaltungsregionen übertragen werden sollen“ (Schleswig-Holstein Landesregierung 2005a: o.S., Frage 12).

Zur Ausarbeitung konkreter Vorschläge wurde eine Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium angesiedelt, welche eine Analyse nicht zum "Kernbereich" der Verwaltung gehörender Aufgaben koordinieren und eine Aufgabenkritik durchführen soll. Zu diesem "Nicht-Kernbereich" gehört nach der Definition der Landesregierung Schleswig-Holstein auch die Umweltverwaltung. Insgesamt wurden 861 Aufgaben im engeren Sinn durch die Ressorts identifiziert und untersucht. Diese Aufgaben werden bislang von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf 7956 Planstellen und Stellen bearbeitet (Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006: 659). Der Abschlussbericht der Projektgruppe wurde am 5. Januar dem Ministerpräsidenten vorgelegt. Erst nach Beschluss der einzelnen Maßnahmen durch das Kabinett wurde der Bericht am 6. Februar 2006 der Öffentlichkeit präsentiert. Der Kern der beschlossenen Veränderungen im Umweltbereich wird im Abschlussbericht folgendermaßen zusammengefasst:

„Die in der Koalitionsvereinbarung getroffenen Festlegungen werden erfüllt. Auf der Grundlage der Vorschläge der Projektgruppe werden die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für ländliche Räume, die Katasterämter, das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie das Landesamt für Natur und Umwelt, soweit es Vollzugsaufgaben wahrnimmt, aufgelöst und die bislang dort wahrgenommenen Aufgaben in wesentlichen Teilen kommunalisiert. Es soll ein Landesamt für Bodenmanagement und umweltrechtliche Grundsatzfragen

(Arbeitstitel) gebildet werden, welches die nicht zu kommunalisierenden Aufgaben der genannten Ämter und wenige weitere, unverzichtbar auf Landesebene wahrzunehmende Aufgaben aufnehmen soll. Daneben sollen Aufgaben des Küstenschutzes in einem Landesbetrieb zusammengefasst werden. Die Forst wird privatisiert, hierfür sind weitere Prüfungen vorgesehen. Das Nationalparkamt wird aufgelöst und mit seinen technischen Aufgaben in den Landesbetrieb für Küsten- und Meeresschutz eingegliedert [...]“ (Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006: 659).

Weiterhin wurde die Auflösung der Akademie für Natur und Umwelt mit Eingliederung ihrer Aufgaben und ihres Personals in das “Landesamt für Bodenmanagement“ beschlossen. Nach diesem aktuellsten Plan würden sämtliche Landesbehörden im Umweltbereich mit Ausnahme des Landeslabors aufgelöst. Die Forste würden privatisiert, sämtliche Vollzugsaufgaben kommunalisiert, wobei hier noch keine Definition und Abgrenzung von Aufgaben vorgenommen wurde. Zwingend in Obhut des Landes verbleibende Aufgaben würden in einem “Landesamt für Bodenmanagement“ und einem “Landesbetrieb für Küsten und Meeresschutz“ zusammengefasst. Die vom Finanzministerium vorgeschlagene Kommunalisierung des Nationalparkamtes und der Nationalpark Service GmbH wurde vom Kabinett abgelehnt, stattdessen wurde eine Eingliederung in den Landesbetrieb Küsten- und Meeresschutz beschlossen (Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006: 504).

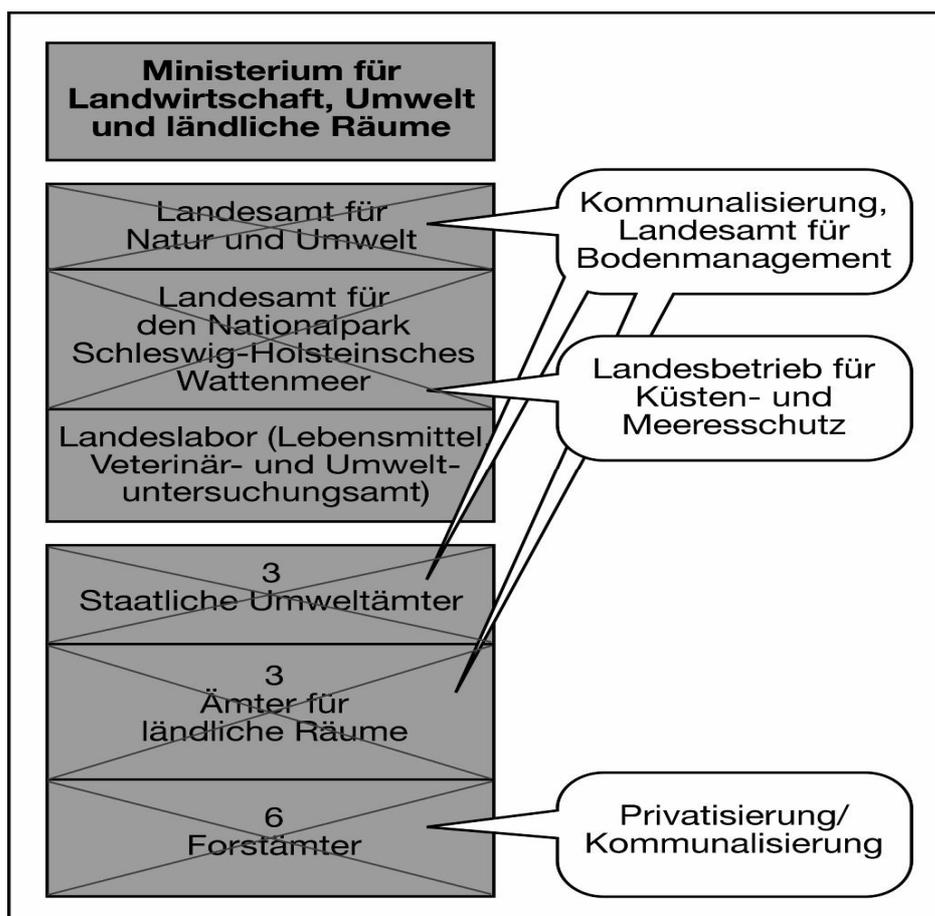


Abbildung 40: Ergebnisse der Aufgabenkritik in Schleswig-Holstein

Quelle: Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006a: 22, eigene Darstellung.

Die Projektgruppe ging entsprechend des üblichen Prüfschemas zur Aufgabenkritik auf Länderebene – Aufgabenverzicht, Übertragung auf Dritte, Kommunalisierung, Prozessoptimierung als Landeseinrichtung – vor. Als „[p]olitisch oder vom Umfang her bedeutungsvolle Vorschläge [...]“ (wiederum hier nur für den Umweltbereich) werden hierbei die folgenden Punkte bezeichnet:

- Verzicht auf die Aufgaben der Forstverwaltung durch Privatisierung, Aufhebung der Förderung kommunaler Abwasseranlagen, Verzicht auf Grünordnungspläne.
- Kommunalisierung der Katasterverwaltung, der Förderung des ländlichen Raums, der Wasserwirtschaft (Teilbereiche), des Naturschutz (Teilbereiche), des Arbeitsschutz, des Immissionsschutz und der Abfallwirtschaft
- Prozessoptimierung durch Auflösung der Akademie für Natur und Umwelt (Eingliederung in das Landesamt für Bodenmanagement) und Auflösung des Nationalparkantes Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer (Eingliederung in den Landesbetrieb Küsten- und Meeresschutz)
- Privatisierung/Übertragung auf Dritte der Aufgaben im Bereich des Pflanzenschutzes – auf die Landwirtschaftskammer und weitgehende Privatisierung von Vermessungstätigkeiten der Katasterverwaltung (vgl. Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006: 660f.).
- Kostenreduktion beim LANU durch Ausbau der „norddeutschen Kooperation“, Zusammenarbeit und weitergehende Abstimmung mit Hochschulen bei universitärer und außeruniversitären Forschung sowie der Einstellung verzichtbarer freiwillige Leistungen. Hierdurch soll das LANU „nach Bereinigung des derzeitigen Aufgabenbestandes in der Aufgabenkritik zukünftig ca. 180 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfassen zuzüglich der Aufgaben und des Personals, die im Sinne der Kompetenzbündelung im Bereich Bodenmanagement dorthin verlagert werden“ (Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006: 391).

Detaillierte Vorschläge und Ausarbeitungen zur Anlagerung und Erledigung von Aufgaben werden im Abschlussbericht des Finanzministeriums nicht angeführt. In den Anlagen finden sich jedoch entsprechende Konzepte von Kreisen (Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Stadt Flensburg; Dithmarschen; Ostholstein; Stormarn), des Städteverbandes Schleswig-Holstein, des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, des Städtetages und sehr umfangreich des Landkreistages (vgl. Schleswig-Holstein Finanzministerium 2006: 660f.). Eine spätere Stellungnahme des Landkreistages führt die Verbandsposition weiter aus (Schleswig-Holstein Landkreistag 2006).

Das Maßnahmenpaket wird von Interessensgruppen aller Couleur aus unterschiedlichsten Gründen abgelehnt. Zum Gesamtkonzept der „Kommunalen Verwaltungsregionen“ nahm der Bund der Steuerzahler folgendermaßen Stellung:

„Eine Reform der Kreise in Schleswig-Holstein ist notwendig. Die von der Landesregierung vorgesehene Bildung von kommunalen Verwaltungsregionen ist jedoch der falsche Weg. Denn solche Verwaltungszentren in kommunaler Trägerschaft lösen die bestehenden Probleme bei der Verantwortung und der Finanzierung der Kreisaufgaben nicht“ (Schleswig-Holstein Bund der Steuerzahler 2006 o.S.)

Die Landtagsfraktion der Grünen lehnt das Konzept ebenfalls aus funktionalen Erwägungen heraus ab:

„Anstelle einer Vereinfachung von Verwaltung wird eine zusätzliche Verwaltungsebene geschaffen. Dies verkompliziert eher die Zuständigkeiten als dass es sie vereinfacht. Die Verwaltungsleitung dieser Ebene ist unklar, da jetzt an Stelle eines Vorgesetzten (entweder Landrat oder Minister) drei bis vier Vorgesetzte gleichzeitig (Landräte bzw. Oberbürgermeister) zuständig sind. Die Fragen der Fachaufsicht und Dienstaufsicht sind bislang ungeklärt. [...] De facto ist eine demokratische Kontrolle durch drei bis vier Kreistage bzw. Stadträte kaum möglich. [...] Die von der Landesregierung vorgeschlagene Konstruktion wird eine starke Tendenz in den Kreisen befördern, bloß keine Aufgaben an die Dienstleistungszentren oder an die Kommunen abzugeben, weil sonst kaum etwas für die Kreise zu tun übrig bliebe“ (Schleswig-Holstein Grüne 2005).

Zu den möglichen Auswirkungen der Reform auf den Vollzug von Umweltverwaltungsmaßnahmen im Januar 2006 in einem ungewöhnlichen Schritt vier ehemalige Umweltminister des Landes Schleswig-Holstein in einem gemeinsamen offenen Brief zu den Plänen der Landesregierung Stellung. Insbesondere die Kommunalisierung des Immissionsschutzbereiches der Staatlichen Umweltämter und die vorgeschlagene, jedoch vom Kabinett abgelehnte Kommunalisierung des Nationalparkamtes Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, wurde kritisiert:

„Aus der Erfahrung von siebzehn Jahren, die wir zusammen in der Umweltpolitik Verantwortung getragen haben, möchten wir Sie sehr dringlich bitten, sich für die Fortsetzung der Landesverantwortung in diesen beiden Bereichen zu entscheiden. [...] Eine Kommunalisierung hat auch immer die Gefahr, in vielen Bereichen gerade der Umweltverwaltung, die notwendige Distanz zu Partialinteressen abzubauen und ihr infolge der dann kleinen Verwaltungseinheiten die nötige personalpolitische Flexibilität zu nehmen. Nach unseren Ministererfahrungen kann eine mehr als heute kommunalisierte Umweltverwaltung ihren verfassungsrechtlichen Auftrag, die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren (insbesondere bezüglich des Nationalparks und des Immissionsschutzes) nicht oder nur schlecht erfüllen, dann im Vergleich zu heute auf jeden Fall weniger gut, als dies jetzt der Fall ist“ (Schleswig-Holstein Umweltminister a.D. 2006).

Insbesondere gegen die Kommunalisierung der Zuständigkeiten der Staatlichen Umweltämter regt sich auch Widerspruch von Seiten der Wirtschaft:

„Mit Skepsis verfolgt die IHK Schleswig-Holstein allerdings die Zerschlagung der staatlichen Umweltämter, für deren weitgehenden Erhalt sich die Wirtschaft des Landes geschlossen eingesetzt hatte. »Wir gehen aber davon aus, dass die Politik den Wunsch der Wirtschaft nach einheitlicher und kompetenter Beratung mit der Neuorganisation nachkommt. [...] Die Effizienz und die Qualität der Umweltverwaltung sei bei Investitionsentscheidungen ein wichtiges Kriterium«, betonte der Präsident der IHK Schleswig-Holstein. Sinke die Kompetenz, drohten höhere Anforderungen an die antragstellenden Unternehmen. Zusätzliche Fachgutachten seien dann von den Unternehmen zu finanzieren. »Diese Situation gilt es in Schleswig-Holstein zu vermeiden« bekräftigte Driftmann“ (Schleswig-Holstein IHK 2006).

Umweltpolitik

Unabhängig von den geplanten strukturellen Veränderungen im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform gab es unter der großen Koalition bereits wichtige Veränderungen im Umweltbereich. Hier ist eine generelle Richtungsänderung in der Umweltpolitik – insbesondere eine Umorientierung in Beziehung zwischen Nutzern und Schutzziele –

zu beobachten. Bereits im Wahlkampf und im Koalitionsvertrag finden sich entsprechende Aussagen:

„Eine moderne Umweltpolitik braucht nicht 1.300 Bedienstete in Schleswig-Holstein. 1.300 Bedienstete in der Umweltverwaltung – und 1.000 Beamte bei der Kripo: Umweltschutz ist wichtig. Es kann aber nicht sein, dass die Sicherheit der Menschen nachrangig zum Umweltschutz behandelt wird. Bei uns wird die Innere Sicherheit wieder den Stellenwert einnehmen, den sie verdient. Wir wollen weg vom repressiven Umweltschutz, mit dem Rot-Grün die Menschen gängelt. Wir setzen auf einen modernen kooperativen Umweltschutz“ (CDU 2004: o.S.)

„Bei der zwingend erforderlichen Umsetzung dieser Schutzgebiete werden wir eng mit Landeigentümern und Betroffenen zusammenarbeiten. Freiwillige vertragliche Vereinbarungen haben Vorrang vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen der Schutzgebietsausweisung.“

„Die Zuwendungen des Landes für die Stiftung Naturschutz werden auf die unabdingbar erforderlichen Mittel zurückgefahren. Der Vertragsnaturschutz auf freiwilliger Basis hat für uns grundsätzlich Vorrang vor dem Flächenankauf, damit Grund und Boden im privaten Eigentum und damit auch in privater Verantwortung verbleiben. Die Stiftung Naturschutz soll aus den von ihr bewirtschafteten Mitteln stärker als bisher den Flächenankauf berechtigter Dritter fördern“ (beide Schleswig-Holstein CDU/SPD 2005: 59f).

In der Umsetzung dieser Ziele wurden Maßnahmen zum Bürokratieabbau verfolgt und das LNatSchG novelliert. So wurden 469 von 1.001 Erlassen des Landwirtschafts- und Umweltministeriums aufgehoben (Stand: November 2005). Weiterhin wurden unveröffentlichte Erlasse des Landwirtschafts- und Umweltministeriums wie schon die im Amtsblatt veröffentlichten Erlasse generell in ihrer Geltungsdauer auf fünf Jahre befristet (Schleswig-Holstein Landesregierung 2005b). Im Zuge der Novellierung des LNatSchG wurde der Umfang des Gesetzes von 103 auf 77 Paragraphen reduziert. Die landesrechtlichen Regelungen wurden auf das aus Sicht der Regierung Wesentliche beschränkt, notwendige Detailregelungen sollen – im gesetzlichen Rahmen – der Verwaltung überlassen bleiben.

Die wichtigsten Änderungen im Überblick (vgl. Schleswig-Holstein Landesregierung 2006: o.S.):

Eingriffe in Natur und Landschaft (so genannte Eingriffsregelung):

- erhebliche Straffung der Vorschriften (Streichen der "Positivliste" und eines Großteils der besonderen Vorschriften für Bodenabbau, Abgrabungen, Aufschüttungen)
- Erleichterung des Ausgleichs für Eingriffe (auch durch Aufwertung nicht land- oder forstwirtschaftlich genutzter Flächen)
- Erleichterte Nutzbarkeit von Ökokonten (Anspruch auf Anerkennung von vor dem Eingriff freiwillig durchgeführten Maßnahmen als Kompensation, Handelbarkeit des Anspruchs)
- Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung durch Einführung von Fristen, nach deren Ablauf die Antragsunterlagen grundsätzlich als vollständig gelten bzw. die Genehmigung als erteilt gilt; Einführung einer Vorbescheidsmöglichkeit

keit, landschaftspflegerischer Begleitplan in der Regel nur noch auf besondere Anforderung erforderlich

Flächenschutz:

- Natura 2000: gesetzlicher Schutz für Europäische Vogelschutzgebiete

Biotopschutz:

- weitgehende Angleichung des Biotopkataloges an das Bundesrecht,
- Abschaffung der Sukzessionsfläche als Biotop,
- Integration der Knickregelung in den allgemeinen Biotopschutz, Regelung von Details zu Schutz und Pflege der Knicks nur auf Verordnungsebene,
- Abstufung des Schutzregimes (bei Knicks und Kleingewässern Beeinträchtigungen bei Anlage von Ersatzknicks oder Kleingewässern möglich)

Landschaftsplanung:

- Landschaftsrahmenplanung und Grünordnungspläne fallen weg

Artenschutz:

- erhebliche Straffung durch Verweisung auf Bundesrecht

Erholung:

- Genehmigungsfiktion für vor 1982 errichtete Bootslichegeplätze

Vertraglicher Naturschutz:

- Einführung einer Pflicht für die Naturschutzbehörden, die Möglichkeit von vertraglichen Regelungen als Alternative zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu prüfen

Naturschutzbeiräte:

- über die Einrichtung von Naturschutzbeiräten unterhalb der Landesebene entscheiden zukünftig die Kreise und kreisfreien Städte

Zuständigkeiten:

- sollen weitgehend künftig nicht mehr im Gesetz, sondern flexibler durch Verordnung geregelt werden

Von Seiten der Umweltverbände wird der Entwurf aufgrund seiner einseitigen Orientierung in Richtung Nutzerinteressen und die häufigen Verweise auf Bundesrecht - welche zu gesteigerter Rechtsunsicherheit führen würden – kritisiert. Auch würde der Begründungstext zum Gesetz kaum die Reduzierung oder den Wegfall von wesentlichen naturschutzrechtlichen Bestimmungen erläutert und so die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Zielen des Naturschutzes vermeiden.

Die Regierungskoalition setzt ihre Ziele auch durch direkte Fachentscheidungen in die Tat um. Besonders erwähnenswert ist dabei die bereits vor der Wahl von der CDU angekündigte Überprüfung der von der SPD-Grüne Vorgängerregierung am 29. Juni 2004 beschlossenen Gebietskulissen der EU-Vogelschutzgebiete auf Eiderstedt und in der Eider-Treene-Sorge-Niederung. Für diese offensichtlich politisch motivierte Überprüfung wurden vom MLUR Arbeitskreise unter weitgehendem Ausschluss des LANU und mit vorrangiger Beteiligung unmittelbar Betroffener ins Leben gerufen. Das LANU hatte die fachlichen Grundlagen für das ursprüngliche Konzept geliefert. Die Zusammensetzung der Arbeitskreise wurde von den Umweltverbänden kritisiert. Auch das MLUR selbst hatte nachweislich Probleme mit dieser Besetzung:

Ein anderer Aspekt betrifft die Frage, ob man nicht vermutlich Betroffene, d. h. Befangene, mit der Überarbeitung und anschließender Zustimmung zu einem Konzept überfordert, wenn dieses Konzept anschließend die Grundlage dafür bildet, ob ihre Eigentumsflächen Vogelschutzgebietsflächen werden oder nicht" (Vermerk des MLUR vom 27. Juli 2005 zitiert nach Schleswig-Holstein NABU 2006).

Im Falle Eiderstedts führte dieses Verfahren zu einer Reduktion der Gebietskulisse von ursprünglich 19.800 auf nunmehr rund 2.800 ha. Diese Kulisse ist nach Ansicht des NABU Schleswig-Holstein nicht mit den Kriterien der EU-Vogelschutzrichtlinie vereinbar und damit rechtswidrig. Die diesbezüglichen Warnungen der Fachabteilung des Ministeriums wurden in den Wind geschlagen:

"Der Gebietsvorschlag [für die Trauerseeschwalbe] ist gleichwohl für die langfristige Erhaltung der Art vermutlich nicht ausreichend. [...] Es ist sehr fraglich, ob die Kommission diesen Gebietsvorschlag im Rahmen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens als ausreichend erachten wird." (Vermerk des MLUR vom 4. Januar 2006 zitiert nach Schleswig-Holstein NABU 2006).

Auch abseits dieses Aufsehen erregenden Falls wird die Politik der Regierungskoalition aufgrund ihrer einseitigen Stärkung der Eigentümer (Landwirte, Jäger und Fischer) im Natur- Tier- und Umweltschutz kritisiert. So wird die Inkraftsetzung einer – da gegen EU-Vogelschutzrichtlinien verstoßend – offensichtlich rechtswidrigen Kormoran-Verordnung kritisiert (Schleswig-Holstein FDP Landtagsfraktion 2005; Schleswig-Holstein NABU 2006; vgl. Schleswig-Holstein Landtag 2006a). Ebenso wird der Förderstopp bei der Umstellungsbeihilfe für Ökobauern, die neue jägerfreundliche Landesjagdzeiten-Verordnung und die Aufhebung des Knickerlasses kritisiert. Weiterhin hat die Landesregierung die Anträge für sechs Vertragsnaturschutz-Programme zurückgezogen. Damit ist das Notifizierungsverfahren gestoppt. Gleichzeitig bietet die Landesregierung auch für bestehende Muster keine neuen Fünfjahresverträge mehr an. Die Mittel für den Flächenerwerb durch die Stiftung Naturschutz wurden überproportional gekürzt. Schließlich ist Schleswig-Holstein auch aus dem "Netzwerk Gentechnikfreier Regionen in Europa" ausgetreten, erstmals seit fünf Jahren werden in Schleswig-Holstein wieder gentechnisch veränderte Pflanzen angebaut (Schleswig-Holstein Grüne 2006).

Zur Einschätzung der bisherigen Reformkonsequenzen für die Umweltverwaltung wurden die Meinungen von 23 bzw. 25 Mitarbeitern der Umweltverwaltung erhoben. Hierbei gaben 60 % der Befragten an, dass sich die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung eher oder deutlich verringert hätte. Immerhin 28 % meinten jedoch, dass diese stark oder zumindest tendenziell gestiegen wäre. 50 % der Verwaltungsmitarbeiter sagten aus, dass der Koordinationsaufwand in der Umweltverwaltung eher oder stark ge-

stiegen sei, während 33,4 % von einer starken oder tendenziellen Verringerung dieses Aufwands berichteten. Ebenso uneinheitlich ist die Meinung zur Auswirkung dieser Veränderungen auf die Qualität des Umweltschutzes: 32 % berichten von einer Verschlechterung, 20% von einer tendenziellen oder starken Verbesserung, die größte Gruppe mit 40% kann in dieser Beziehung keine Veränderung erkennen. Es zeigt sich, dass die Einschätzung der Reform sehr stark divergiert und sehr stark von der jeweiligen Position der Befragten abhängt.

Die weiteren Reformpläne der Landesregierung sind aus jetziger Sicht aufgrund ungeklärter Details trotz des festgeschriebenen Zeitplans sehr schwer zu bewerten. So ist die Funktionsweise der "Kommunalen Verwaltungsregionen" noch ungeklärt, je nach Umsetzung besteht die Gefahr der Etablierung einer weiteren Verwaltungsebene und damit eines kontraintuitiven Bürokratieaufbaus. Ebenso sind die Details der geplanten Kommunalisierung - Finanzausgleich, Personalallokation, Größe und Aufgaben der verbleibenden Landesoberbehörde und des Landesbetriebs noch nicht festgelegt. Es besteht - ähnlich wie in Baden-Württemberg und Niedersachsen - die Gefahr einer Zerteilung von konzentrierter Fachkompetenz (insbesondere im Bereich des Vollzugs des BImSchG), einer Verlagerung von hoheitlichen Aufgaben auf einen Landesbetrieb und einer Schwächung des Landesumweltamtes. Diese Gefahren sind angesichts der bisherigen Handlungsweise der Regierung – große Responsivität gegenüber Nutzerinteressen – und des verhältnismäßig großen Einflusses der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein, sehr real.

7.11 Thüringen

7.11.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und Aufbau der Landesverwaltung

In Thüringen wird derzeit eine große Verwaltungsreform diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die Pläne zur Umgestaltung der Umweltschutzverwaltung besonders stark kritisiert (vgl. Durth 2005). Durch die geplante Auflösung der Staatlichen Umweltämter werden negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung erwartet.

Thüringen hat einen dreistufigen Verwaltungsaufbau, wobei das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) die Mittelebene darstellt. Diese zentrale Behörde mit Sitz in Weimar bündelt verschiedene staatliche Vollzugsaufgaben und ist die Aufsichtsbehörde für die nachgeordneten Landesbehörden sowie kommunale Behörden, die staatliche Aufgaben erfüllen.

Der Freistaat (2.373.157 Einwohner) sieht sich ähnlichen Problemen wie die anderen ostdeutschen Bundesländer gegenüber. Neben der relativ hohen Schuldenstandsquote von 38,6 % im Jahr 2003 (vgl. Büttner/Hauptmeier 2005: 7) ist auch im Freistaat der Bevölkerungsschwund eine Herausforderung an den zukünftigen Verwaltungsaufbau. Entsprechend kündigte Ministerpräsident Dieter Althaus (CDU) 2004 eine umfassende Verwaltungsreform an, die folgende Ziele verfolgt: Verschlinkung der Verwaltung, bessere Nutzung von neuen Informationstechniken, Schaffung von mehr Bürgernähe sowie eine stärkere Betonung von Wirtschaftlichkeitsaspekten (vgl. Thüringen Finanzministerium 2005). So sollen bis zum Jahr 2020 insgesamt 81 Behörden aufgelöst oder umstrukturiert werden, so dass 1.053 Stellen eingespart werden können. Dadurch sollen 70,5 Mio. € Investitionskosten und jährlich 37,4 Mio. € bei den Personalkosten eingespart werden. Bei plangemäßer Umsetzung würden außerdem noch 14,6 Mio. € Sach- und Betriebskosten eingespart werden können (vgl. Durth 2005).

In Bezug auf die Verwaltungsreform wird allerdings teilweise kritisiert, dass die Vorgaben einzig Kostengesichtspunkten und dem Ziel einer deutlichen Personaleinsparung folgen. Aufgaben sollen unter allen Umständen abgebaut werden: „Eine inhaltliche Diskussion der Struktur oder der Problematik der Aufgabenerledigung ist in der Regel nicht bekannt geworden.“ (Interview 16.1). Hieraus wird ersichtlich, dass beim Entwurf der Verwaltungsreform in Thüringen fachliche Aspekte möglicherweise eine eher untergeordnete Rolle spielten.

2003 wurden alle Verwaltungsvorschriften des Landes einer Überprüfung unterzogen. Hierzu wurde eine Stabsstelle „Verwaltungsvereinfachung/ Entbürokratisierung“ bei der Thüringer Staatskanzlei eingerichtet. Durch einen Wettbewerb, den so genannten „Norm-Check“ des Innenministeriums wurde auch die Thüringer Bevölkerung in den Abbau von Verwaltungsvorschriften einbezogen. Außerdem besteht seit Mai 2003 im Thüringer Wirtschaftsministerium eine „Anlaufstelle zum Abbau bürokratischer Hemmnisse“, die so genannte Clearingstelle. Durch sie sollen auf Hinweis von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden Vorschriften im Bereich des Wirtschafts- und Arbeitsrechts überprüft werden. Die Clearingstelle ist zugleich Kommunikationspartner für die Wirtschaft in Fragen der Deregulierung (vgl. Thüringen 2003).

7.11.2 Struktur und Reform der Umweltverwaltung

Die Umweltverwaltung ist in Thüringen dreistufig aufgebaut. Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU)⁵⁰ ist die oberste Behörde, ihm nachgeordnet ist die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG). Die Abteilung Umwelt und Raumordnung des TLVwA ist auf der Mittelebene für eine Reihe von Vollzugsaufgaben zuständig. Die Staatlichen Umweltämter agieren als Untere technische Fachbehörde. Außerdem übernehmen die Kommunen und kreisfreien Städte auch staatliche Aufgaben im Umweltbereich (siehe folgende Abbildung).

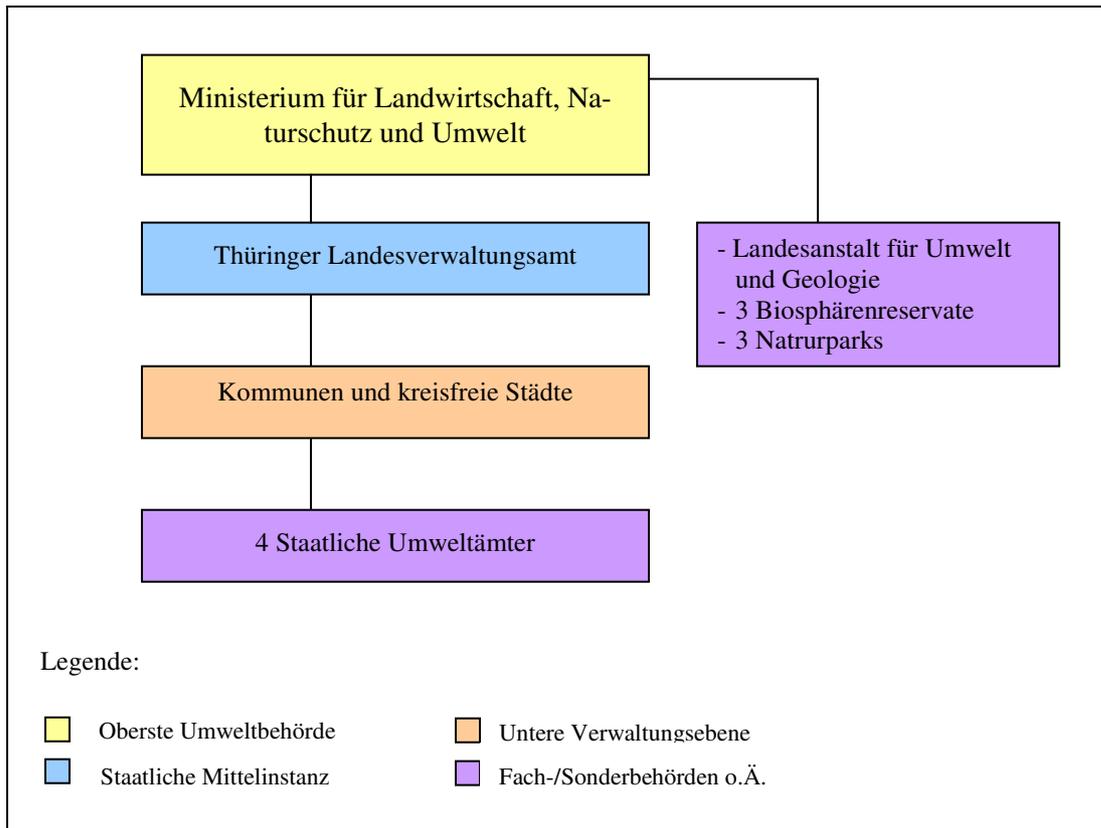


Abbildung 41: Aufbau der Umweltverwaltung in Thüringen

Quelle: eigene Darstellung

Thüringen hat derzeit vier Staatliche Umweltämter (SUAs), die dem TLVwA im Hinblick auf Fachaufsicht nachgeordnet sind, die Rechtsaufsicht liegt direkt beim TMLNU (Interview 16.3). Die SUAs sollen nun im Zuge der Verwaltungsreform aufgelöst werden. Ihre bisherigen Aufgaben (wie etwa Schutzgebietsbetreuung, Befreiungsverfahren, naturschutzfachliche Stellungnahmen zu Planungsverfahren, Gewässer erster Ordnung und Anlagenüberwachung im Immissionsschutz) sollen dabei überwiegend auf die Mittelbehörde, das TLVwA, übergehen. Aber auch die untere Ebene, also die Landratsämter und kreisfreien Städte, sollen Aufgaben als „Auftragsangelegenheit“ übernehmen. Außerdem soll eine mögliche Privatisierung bestimmter Aufgaben (Abwassereinleiterkontrolle und deren Analytik, Aufsicht über Stauanlagen) geprüft werden. Hierdurch

⁵⁰ Das Ministerium existiert in seiner heutigen Form seit 1995, als es aus der Zusammenlegung der ehemaligen Ministerien für Umwelt und Landesplanung sowie Landwirtschaft und Forsten entstanden ist. Der Bereich der Landesplanung wechselte damals in das Wirtschaftsministerium.

erhofft man sich Synergieeffekte (durch Aufgabenverlagerung an das TLVwA) und mehr Bürgernähe (durch Kommunalisierung) (vgl. Thüringen Finanzministerium 2005).

Die Umweltverbände stehen der Auflösung der SUAs dagegen kritisch gegenüber. In einem internen Papier des BUND heißt es:

Als Fachbehörden können diese Behörden im Gegensatz zu den Unteren Behörden politisch eher unabhängig (kein unmittelbarer Zugriff des Landrates) Stellung zu umweltrelevanten Vorhaben beziehen. Im Vollzug sind diese Behörden regional verankert und effizienter als eine zentrale Mittelbehörde in Weimar. Die Abschaffung dieser Ämter führt dazu, dass Fachkompetenz z.B. bei der FFH-Umsetzung verloren geht (BUND 2005: 3).

Eine Auflösung der SUAs birgt auch deshalb die Gefahr von Vollzugsdefiziten, da diese eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung europäischer Umwelt- und Naturschutzrichtlinien einnehmen. Bei der Umsetzung der WRRL werden landesweite Erhebungen zum Gewässerzustand durch das Fachpersonal der SUAs übernommen. Beim Aufbau des europäischen Naturschutznetzes NATURA 2000 liefern die Umweltämter die notwendigen Daten zur Gebietsabgrenzung und zum ökologischen Zustand der Gebiete. Schon heute steht in Thüringen nur eine unzureichende Anzahl an Fachpersonal für die steigenden Anforderungen, welche sich aus den europäischen Umweltrichtlinien ergeben, zur Verfügung, da frei werdende Stellen in der Umweltverwaltung schon seit Jahren nicht mehr besetzt werden (vgl. BUND Thüringen, o.J.): „Gewachsener Sachverstand geht raus“, es kommt zum „Aderlass“ (Interview 16.1).

Hinzu kommt, dass Aufgabenumfang und Zuständigkeiten auch vor der Reform schon mehrfach geändert worden waren. Mitte 2003 kam es zu einer Neustrukturierung der SUAs. Dabei wurden die bisher fünf Dezernate mit 22 Fachbereichen zu drei Abteilungen mit zehn Referaten umorganisiert (TMLNU 2004). Insgesamt fand ein kontinuierlicher Personalabbau statt (Interview 16.1). In der Konsequenz zeichnen sich deutliche Vollzugsdefizite ab, die der politischen Ebene durchaus bekannt sind. Das geht soweit, dass es den Verwaltungsmitarbeitern per Weisung verboten ist, bei Nichteinhaltung von Fristen auf Personalmangel als Grund hinzuweisen (Interview 16.2).

Bei der Umsetzung der Verwaltungsreform im Umweltbereich zeichnen sich derzeit große Probleme ab, was auch schon daran deutlich wird, dass die 2004 verkündete Auflösung der SUAs bis heute noch nicht umgesetzt wurde. Zur Verwaltungsreform sagt ein Gesprächspartner: „wenn sie umsetzbar wäre, hätten wir sie schon erlebt“ (Interview 16.2). Die Probleme bestehen darin, dass die Aufgaben der SUAs offenbar nicht wie vorgesehen aufgeteilt werden können. Die vorgesehene Überführung an das TLVwA ist bisher nicht vollzogen worden, nicht zuletzt deshalb, da diese selbst Stellen abbauen muss und ihre Vorgaben bei Übernahme von Personal aus den Sonderbehörden nicht erfüllen könnte. Auch eine weit gehende Kommunalisierung ist nicht zu verwirklichen, da die Aufgaben der SUAs auf der kommunalen Ebene aufgrund fehlender Ressourcen und dem Mangel an entsprechend qualifiziertem Personal nicht ordnungsgemäß wahrnehmen könnten. Bei Nichterfüllung drohen jedoch im Zusammenhang mit der Umsetzung europäischer Richtlinien empfindliche Vertragsverletzungsstrafen. Eine weitere Möglichkeit, die Privatisierung der Aufgaben in einem Landesbetrieb, wird derzeit als zu teuer verworfen (Interview 16.2).

Bisher zeichnet sich daher keine Lösung für diese Problemlage ab, es herrsche „völlige Konzeptionslosigkeit“ (Interview 16.2). Hinzu kommt, dass die Thüringer Landesregie-

rung trotz absoluter Mehrheit nur wenig durchsetzungsfähig ist. Sie besitzt im Landtag nur eine Mehrheit von zwei Stimmen, so dass einzelne (CDU-) Abgeordnete bestimmte Reformvorhaben gezielt blockieren können.

Betrachtet man die Entwicklung des Thüringer Gesamthaushalts und des Haushalts im Bereich Umwelt (siehe folgende Tabelle), so zeigt sich eine moderate Abwärtsentwicklung zwischen 1995 und 2005, die auf ein allgemeines Absinken der politischen Bedeutung der Umweltpolitik in Thüringen verweist.

	Gesamthaushalt in tausend €	Haushalt originärer Umweltbereich in tausend €	Anteile in %
1995	10.401.348	189.381	1,82%
1997	9.718.084 (10.048.499)	200.014 (206.815)	2,06%
1999	9.226.556 (9.686.962)	180.327 (189.325)	1,95%
2001	8.943.394 (9.710.737)	162.212 (176.130).	1,81%
2003	8.171.610 (9.096.637)	158.126 (176.026).	1,94%
2005	8.126.544 (9.374.782)	142.233 (164.080).	1,75%

Tabelle 63: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Thüringen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.

Quelle: Haushaltspläne Thüringen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung.

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben. Nominale Werte in Klammern.

Dieser allgemeine Trend wird allerdings nicht bestätigt, wenn man die Personalentwicklung betrachtet. Die folgende Tabelle verweist auf einen leichten Anstieg der Personalstellen von 1999 auf 2003 und auch der Anteil des Umweltverwaltungspersonals an den Gesamtpersonalstellen ist leicht gestiegen von 1,78 % (1995) auf 2,21 % (2005). Diese Entwicklung könnte jedoch schlicht dadurch verursacht sein, dass laut den Aussagen eines Interviewpartners in Thüringen in den letzten Jahren Personal, das zuvor mit Zeitverträgen geführt wurde, nach einer arbeitsgerichtlichen Überprüfung eingestellt werden musste (Interview 16.1).

	Personalstellen gesamt	Personalstellen im Bereich Umwelt	Anteile in %
1995	74589	1330	1,78%
1997	71847	1282	1,78%
1999	67941	1291	1,90%
2001	65916	1300	1,97%
2003	61104	1316	2,15%
2005	58481	1290	2,21%

Tabelle 64: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Thüringen

Quelle: Haushaltspläne Thüringen 1995-2005, eigene Auswertung

Anmerkungen: Es handelt sich bei den Werten um Vollzeitäquivalente.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Umweltausgaben anteilig am Gesamthaushalt Thüringens. Ungeachtet gewisser Schwankungen im Zeitablauf ist ein deutlicher Abwärtstrend zu identifizieren.

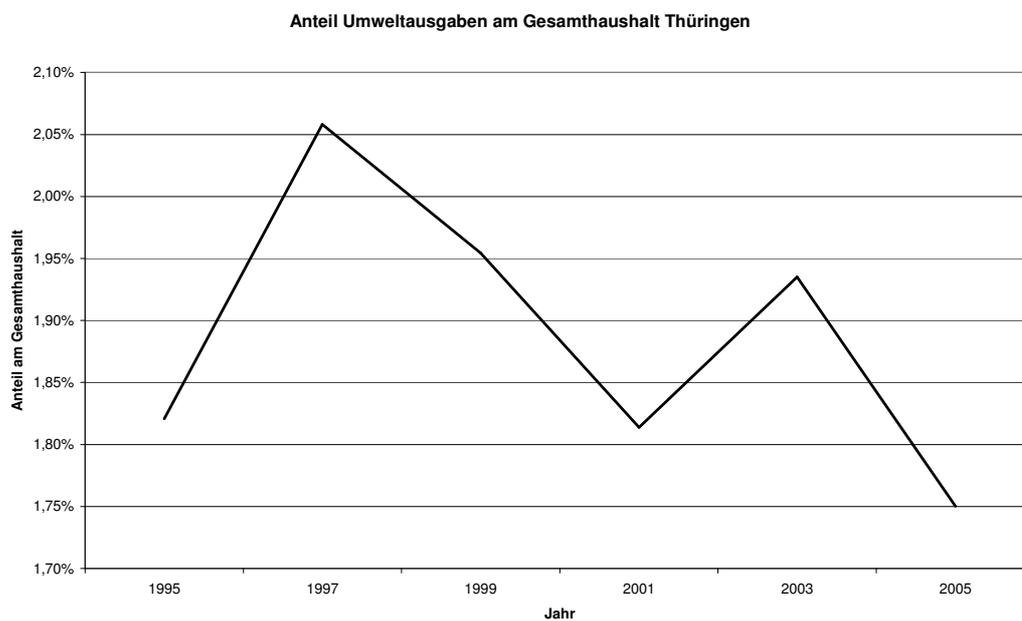


Abbildung 42: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Thüringen

Quelle: Haushaltspläne Thüringen 1995-2005, eigene Auswertung

Entsprechend sanken die Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich in Thüringen im Vergleich zum Jahr 1995 (damals 75, 63 €) auf 60, 40 € im Jahr 2005 ab.

Jahr	Pro-Kopf-Ausgaben im Umweltbereich
1995	75,63 €
1997	80,72 € (83,46 €)
1999	73,63 € (77,31 €)
2001	67,28 € (73,05 €)
2003	66,64 € (74,18 €)
2005	60,40 € (69,67 €)

Tabelle 65: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Thüringen

Quelle: Haushaltspläne Thüringen; Statistisches Bundesamt, eigene Auswertung

Anmerkungen: Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995. Nominale Werte in Klammern.

Bei Auswertung unserer quantitativen Befragung wird im Meinungsbild der befragten Thüringer Verwaltungsmitarbeiter deutlich, dass sich die Umweltschutzwirkung der Umweltverwaltung verringert habe und der Verwaltungs- und Koordinationsaufwand eher gestiegen sei. Deutlich zeichnet sich in den Aussagen der Befragten eine wahrgenommene Verringerung der Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung ab. Diese Aussagen decken sich mit dem Eindruck, dass die Umsetzung der geplanten Verwaltungsreform im Umweltbereich derzeit an sachlichen Zwängen scheitert. Offenbar ist die Thüringer Umweltverwaltung schon soweit heruntergefahren worden, dass ein weiterer Ab- oder auch nur Umbau ohne eklatante weitere Einbußen in der umweltpolitischen Problemlösungsfähigkeit – ungeachtet entsprechender politischer Zielvorstellungen – nicht realisierbar erscheint.

8 Analyse: Hintergründe, Konstellationen und Folgen der Reform der Umweltverwaltung

Die Umweltverwaltungen der deutschen Länder wurden bzw. werden gegenwärtig fundamental reorganisiert. Reformgründe, Reformprozesse und Auswirkungen sind nicht überall gleich. Vielmehr weisen die vorherrschenden Reformkonstellationen und die erzielten Resultate in jedem Land Unterschiede auf. Es kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, dass der beobachtbare Trend zur Modernisierung Folgen für die Problemlösungsfähigkeit der betroffenen öffentlichen Umweltverwaltungen hat. Aufbauend auf den Analysen der vorangegangenen Fallstudien erfolgt in diesem Kapitel eine Einordnung des Modernisierungsgeschehens sowie dessen absehbaren Effekte in den deutschen Ländern. Unsere Einschätzung der Auswirkungen der beobachteten Reformen auf die Problemlösungsfähigkeit der Umweltverwaltung ist dabei überwiegend kritisch.

8.1 Reformhintergründe und Motive

Die einzelnen Beweggründe für die Reformen im Umweltbereich sind komplex und ineinander verwoben. Es ist kaum möglich, *eine* zentrale Ursache zu isolieren. Es lässt sich allerdings sehr wohl eine Konstellation mehrerer Faktoren benennen, die, wenn auch in jeweils unterschiedlicher Gewichtung, in allen Untersuchungsfällen das vorherrschende Motivationsgemisch kennzeichnet.

Ein wiederkehrender Antrieb für die Reformen in den untersuchten Umweltverwaltungen kann zunächst in den *Notlagen der öffentlichen Haushalte* gesehen werden. Die angespannte Budgetsituation der Länder wird allenthalben angeführt, wenn der Reformzeitpunkt und die Dringlichkeit der Unternehmung begründet werden. Die Relevanz dieses Arguments zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Intensität der gewählten Reformoptionen meistens mit der Dramatik des Schuldenstands im jeweiligen Land korreliert. Als Daumenregel gilt, dass die – diskutierten und zum Teil bereits implementierten – Reformkonzepte umso weit reichender sind, je prekärer sich die Haushaltslage eines Landes darstellt. Die Pläne zur Reform der Umweltverwaltung in den hoch verschuldeten Ländern Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen sowie die Reform in Niedersachsen legen diesen Zusammenhang nahe. Selbst in Bayern – dem am geringsten verschuldeten Bundesland – wurden die Reformen im Umweltbereich mit dem Ziel verbunden, einen Beitrag zu einem ausgeglichenen Landeshaushalt zu leisten.

Allerdings gibt es Ausnahmen von dieser Regel, wie etwa im Fall Baden-Württembergs deutlich wird. Hier war der Reformdruck, der sich aus der Staatsverschuldung ergab, vergleichsweise moderat. Dennoch ist die Verwaltung unter Vorgaben von hohen Einsparzielen auf fundamentale Weise umstrukturiert worden, mit weit reichenden Folgen für den Bereich der Umweltverwaltung. Dies verweist darauf, dass die Haushaltslage für sich allein keine ausreichende Erklärung für das beobachtbare Ausmaß der jeweiligen Reformen darstellt.

Gleiches gilt auch für mögliche Alternativerklärungen. Es deutet zwar einiges darauf hin, dass sich die Radikalität der Reformentwürfe umgekehrt proportional zur Amtsdauer bzw. zur (selbst perzipierten) Stabilität der jeweiligen Regierung verhält. So sind wir häufig auf den Zusammenhang zwischen „politischer Unsicherheit“ und „Intensität der

Reformen“ gestoßen. Regierungen, die neu im Amt sind oder aufgrund anderer Faktoren unter hohem politischen Legitimationsdruck stehen, suchen nicht nur geeignete Betätigungsfelder, sondern auch schnelle bzw. vorzeigbare Erfolge. Der Umweltschutz stellt dabei nach den Regeln der Ökonomie politischer Themenkonjunkturen ein ideales Betätigungsfeld mit hohem Symbolwert dar. Denn die Belange des Umweltschutzes lassen sich in der Regel mit Erfolg gegen Wirtschaftskompetenz, Bürokratieabbau und Arbeitsmarktpolitik politisch ausspielen. Beispiele hierfür sind die Entwicklungen in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und die Pläne in Nordrhein-Westfalen.

Auch dieser Erklärungsfaktor gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Wie wiederum der Fall Baden-Württembergs zeigt, können auch andere Konstellationen zu hoher Reformintensität führen. Eine stabile Machtposition der Regierung verhinderte hier keineswegs die sehr weitgehenden Verwaltungsreformen zugunsten einer eher inkrementellen Reformstrategie, wie sie sich – bei ähnlichen, stabilen Machtverhältnissen – in Bayern beobachten lässt. Allerdings ist der Fall von Baden-Württemberg von einem sehr spezifischen Gelegenheitsfenster geprägt, bei dem die Machtposition des scheidenden Ministerpräsidenten Teufel gerade durch sein absehbares Ausscheiden in dem Sinne gestärkt wurde, dass karrieretaktische politische Rücksichtnahmen nicht mehr genommen werden mussten.

Wo die politischen Handlungsmöglichkeiten angesichts leerer Kassen immer weiter abnehmen, bietet die Modernisierung der Umweltverwaltung zudem häufig eine willkommene Profilierungsmöglichkeit zur – vermeintlichen oder bestenfalls symbolischen – Förderung des Wirtschaftsstandorts. Dieser Topos klingt bei der politischen Begründung der Reformen im Umweltbereich immer wieder an. Oft werden Verfahrenszwänge im Bereich der Umweltverwaltung rundweg als „Bürokratisierungsexzesse“ diskreditiert. Die „Beseitigung“ dieser Bürokratisierung – so das mehr oder weniger explizite Versprechen – werde auch wirtschaftliche Investitionsentscheidungen erleichtern und damit lokales Wirtschaftswachstum befördern. Gerade der jüngste Trend der politischen Stimmungslage in den Ländern und im Bund – keine Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen in Landesregierungen mehr und vielerorts konservativ-liberale Mehrheiten – macht den Umweltbereich zudem zu einem „natürlichen“ Kandidaten, öffentlich wirksam „umzusteuern“. Dieses Umsteuern wird denn auch im Grunde nicht fachlich, sondern vielmehr politisch begründet. Wie sehr diese Symbolpolitik oftmals einer substantiellen Fundierung entbehrt, kommt dabei darin zum Ausdruck, dass die vermeintlichen Begünstigten (insbesondere die Industrie) der mit den Reformen angeblich einhergehenden „Entbürokratisierung“ eher skeptisch gegenüber stehen.

Hier ist das Beispiel Niedersachsen instruktiv, wo sich die Industrie erfolgreich gegen eine Überführung der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in die Kommunen gewehrt hat. Die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter setzen sich nun als (durch das Hinzukommen weiterer Aufgaben sogar noch stärker gebündelte) Sonderbehörden in der Bewertung der Betroffenen positiv vom allgemeinen Reformtrend in Niedersachsen ab.

Allerdings ist einschränkend darauf zu verweisen, dass kleinere und mittlere Unternehmen tatsächlich ihre unternehmerische Freiheit teilweise durch die angestoßenen Reformen gestärkt sehen könnten. Dies könnte konkret bedeuten, dass diese Unternehmen die Reformen als Möglichkeit nutzen, Umweltschutzbelange neu zu gewichten. Die Güterabwägung zwischen gesellschaftlichem Umweltschutz und individueller Wirtschaftsfreiheit wird mit den Reformen – insbesondere einer Kommunalisierung – verschiedentlich absichtsvoll in den Einflussbereich der einzelnen Unternehmen gestellt.

Durch die örtliche und persönliche Nähe werden Umweltbelange in einem gewissen Rahmen zu verhandelbaren Standortfaktoren. Es ist davon auszugehen, dass Politik und Unternehmer denn auch Verhandlungspotenzial künftig entsprechend ihrer subjektiven Nutzenkalkulationen ausschöpfen werden.

Eingedenk der oben beschriebenen Konstellation kann ein weiterer, die Reformen im Umweltbereich bedingender Mechanismus beschrieben werden. Demnach bewirkt Legitimationsdruck nicht selten politischen Aktionismus. Kann man vorherrschende budgetäre Zwänge noch als objektive Notlage verstehen, liegt eine subtilere Ursache für die Reformfreudigkeit zweifelsohne im politischen Profilierungswettbewerb begründet. Hier kann man zwischen Legitimationsdruck unterscheiden, der sich aus dem Parteienwettbewerb innerhalb eines Landes herleitet, und einem Druck zur Nachahmung und Imitation als erfolgreich perzipierter Reformansätze, der sich aus dem Konkurrenzverhältnis zwischen den Bundesländern speist (vgl. Rogers 1992; Holzinger/Knill 2005; Knill 2005). Beide bewirken, dass politische Eliten, um der Erhöhung ihrer Zustimmung unter der Bevölkerung willen, möglichst fundamentale und sichtbare Reformen auf den Weg bringen wollen (Knill/Lenschow 2005). Der Handlungsdruck erhöht sich in dem Maße, in dem einzelne Bundesländer bzw. Landesregierungen – möglicherweise von gleicher politischer Couleur – bereits ähnliche Entwicklungen auf den Weg gebracht haben. Neu gewählte Landesregierungen (und Ministerpräsidenten) wollen zudem häufig Gestaltungswillen und Durchsetzungsvermögen in geeigneter Weise, wenn möglich kurzfristig nachweisen. Sie erliegen daher eher dem Charme einer Imitationslösung, der auf vermeintlicher politischer Effizienz und funktionalem Überzeugungspotenzial gründet. Die Neuordnung der Umweltverwaltung wird auf diese Weise mit einem Trend verknüpft, der als Bürokratieabbau und Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung kommuniziert wird und sich folglich – so die Überlegung der politischen Reformpromotoren – bei einem Großteil der Bevölkerung hoher Akzeptanz sicher sein kann. Man kann beispielsweise in den Reformdiskussionen derzeit sehr deutlich nachvollziehen, wie das Modernisierungskonzept der Kommunalisierung ausgehend von seiner Verwirklichung in Baden-Württemberg (innerhalb einer konzentrierten Dreistufigkeit) und Niedersachsen (noch radikaler innerhalb einer konzentrierten Zweistufigkeit) in der Folgezeit in Mecklenburg-Vorpommern (in Verbindung mit der Schaffung von Großkreisen) und – seit den jüngsten Regierungswechseln – auch in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ernsthaft vorangetrieben wird.

Im Übrigen ist im Hinblick auf eine Bewertung der Reformhintergründe und Motive erstaunlich, dass in *keinem* der untersuchten Länder der Umweltschutz ausschließlich aus fachlichen Beweggründen zum Reformobjekt erkoren wurde. Vielmehr überwogen überall politische, budgetäre und taktische Überlegungen, die die Modernisierung der Umweltverwaltung als ein willkommenes Nebenprodukt in einem größeren und zum Teil auch hoch politisierten Restrukturierungskontext erscheinen lassen.

Die im Kontext der Reformen der Umweltverwaltung beobachtbare Politisierung kann demnach zusammenfassend als eine dezisionistische Tendenz der Entscheidungssetzung von oben, also vornehmlich durch politisch hochrangige Stellen beschrieben werden. Unter Betonung übergeordneter Ziele, die es zu verwirklichen gelte, werden fachliche Bedenken ignoriert. Es ist dabei zwar nicht gesagt, dass solcherart umgesetzte Reformen automatisch Verschlechterungen der Problemlösungsfähigkeit umweltstaatlichen Handelns bewirken. Allerdings wohnt dieser Strategie ein stark ausgeprägtes antideliberatives Element inne, das ausgedehnte fachliche Diskussionen und Abwägungen von

Reformschritten be- wenn nicht verhindert. Je weniger Fachsichten Gehör geschenkt wird, desto größer aber die Gefahr, dass es bei umfassenden Reformen zu (vermeidbaren) Negativeffekten kommt. Nicht selten ist bei unseren Untersuchungen der Eindruck entstanden, dass Befürchtungen, eine anvisierte Reformaktion könne durch Fachdebatten verzögert oder verwässert werden, den politischen Terminkalender der Verwaltungsreformen maßgeblich bestimmt haben. Dass enge Terminplanung hilfreich sein kann, Reformdynamik zu erhalten, ist dabei unbenommen. Genauso wie im Hinblick auf die Vermeidung von unbeabsichtigten Negativeffekten, stellt sich aber wiederum die Frage nach dem vertretbaren Maß von Risikofreudigkeit, die eine verantwortliche Politik angesichts komplexer Zusammenhänge und der erhöhten Gefahr von Fehlentscheidungen an den Tag legen sollte. Da ferner die Verwaltungsreformen im Umweltschutz oft unter Bezugnahme zu oben erwähnten populistischen Klischees wie „Bürokratieabbau“ sowie einer unspezifizierten „Förderung des Wirtschaftsstandorts“ angepriesen und verteidigt wurden, scheint die Charakterisierung des vorherrschenden Musters der Reformabläufe im Umweltbereich als Politisierung als angemessen.

8.2 Reformumsetzung

Die Faktoren, die den Umsetzungsprozess einer Reform bedingen, lassen sich nicht immer klar von den Hintergründen und Motiven abgrenzen, wie sie im vorigen Abschnitt dargelegt wurden. Dennoch kommt dem Prozess der Reformumsetzung im Bereich der Modernisierung der Umweltverwaltung in den deutschen Ländern aus unserer Sicht große eigenständige Bedeutung zu.

Ein zentrales Ergebnis unserer Erhebungen ist beispielsweise, dass die Modernisierung der Umweltverwaltungen in aller Regel in eine sektorübergreifende Verwaltungsreform eingebettet ist. Mögliche funktionale Defizite bzw. fachlich begründete Zweifel an den geplanten Restrukturierungen werden deshalb von den politischen Entscheidungsträgern oftmals damit „entkräftet“, dass eine (möglicherweise sogar aus fachlicher Sicht gebotene) Sonderlösung im Sinne einer „Ausnahme“ von der allgemeinen Reformblaupause für den Umweltbereich nicht erlaubt werden könne, um nicht Begehrlichkeiten an anderer Stelle zu wecken.

Wir bezeichnen diese Konstellation, die in den näher untersuchten Ländern insbesondere in Niedersachsen und Baden-Württemberg wirksam war, als „Bauernopfer“: sehenden Auges wird eine aus fachlicher Perspektive wohl suboptimale Organisation im Bereich der Umweltverwaltung akzeptiert, um das einheitliche Marketing der angestrebten generellen Verwaltungsreform nicht zu gefährden. Dass die Anwendung eines allgemeinen Schemas auf den Umweltbereich (und gegebenenfalls auch auf andere Politikfelder) mittel- bis langfristig die politische und administrative Handlungsfähigkeit eher schwächt als stärkt und so letztendlich dysfunktional wirkt, wird umso leichter verschmerzt, da der Umweltbereich in den konservativ-liberalen Koalitionen in der Regel über kein hohes Ansehen verfügt und negative Konsequenzen für den Bürger nur indirekt und zeitverzögert auftreten.

Ein Merkmal der untersuchten Reformen ist auch, dass eine systematische und eingehende politikfeldbezogene Aufgabenkritik selten stattfand. Aufgabenkritik wurde nach unseren Ergebnissen häufig nicht als Instrument der Problemerkennung sowie Generierung von fachspezifischen Lösungsvorschlägen eingesetzt, sondern im politikökonomischen Sinne der adäquaten und möglichst reibungslosen Durchsetzung politisch gefass-

ter Reformvorgaben von oben „dekretiert“. Die Umsetzung der Strukturreformen in Baden-Württemberg kann als idealtypisches Beispiel gelten. Nach einer auf der politischen Ebene bestimmten Vorgabe bleibt der Fachebene allein der Handlungsspielraum, die Details der Restrukturierung bzw. den Ort der Kürzung zu bestimmen. Diese Reformkonstellation haben wir als „*unechte Aufgabenkritik*“ erfasst. Ausnahmen von dieser Regel finden sich immerhin in Ostdeutschland, namentlich Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, wo die Strategien der Funktional- und Verwaltungsreformen etwas langfristiger ausgelegt scheinen als in vielen anderen Bundesländern.

Für die Politik hat ein Vorgehen nach der „*unechten Aufgabenkritik*“ den Vorteil, dass selbst einschneidende Mittelkürzungen konfliktminimierend realisiert werden können: einerseits organisiert die Fachverwaltung die konkrete Umsetzung – das heißt die Bestimmung der nicht mehr zu erledigenden Aufgaben – aufgrund ihrer fachlichen Kenntnisse mit dem kleinstmöglichen Schaden für die Gesamtfunktionalität. Andererseits kann ihr im Schadensfall auch die Verantwortung für konkrete Maßnahmen angelastet werden. Konsequenz dieser Vorgehensweise ist jedoch, dass vorrangig solche Aufgaben von Kürzungen und Wegfall betroffen sind, welche keine unmittelbare Verschlechterung der Handlungsfähigkeit der Verwaltungen in ihren Außenbeziehungen mit sich bringen. Wichtige, jedoch wenig sichtbare und von der Öffentlichkeit schwer nachzuvollziehende Aufgaben, wie längerfristige Planung und Konzepterstellung sowie freiwillige Leistungen und Überwachungsaufgaben, sind somit verstärkt betroffen. Mitunter drängt sich zudem der Verdacht auf, dass auch dort, wo tatsächlich eine Aufgabenkritik "von unten" (also aus der Verwaltung heraus) stattfand, diese primär den Zweck diente, die betroffene Verwaltung pro forma in eine Reformdiskussion einzubeziehen, deren Resultat im Großen und Ganzen vorab fixiert war.

Ein dramatisches Beispiel für eine unechte Aufgabenkritik ist, wie angesprochen, Baden-Württemberg. Dort blieben die von der eigenen Fachverwaltung in langjähriger Arbeit konzipierten Optimierungsvorschläge offenbar ungenutzt, weil die politisch erzeugte Dynamik Ausnahmen vom gewählten Konzept der Auflösung jeglicher Sonderbehörden und deren Überführung in die allgemeinen Mittelbehörden beziehungsweise in die Kommunalverwaltung angeblich nicht zuließ. Ähnliches gilt für Niedersachsen. Zwar wurde hier die Durchführung der Reform größtenteils den politisch geführten Fachgremien selbst überlassen. Zu diesem Zeitpunkt waren aber die wichtigen strategischen Entscheidungen bereits getroffen. Es galt nur noch, diese in geeigneter Weise umzusetzen. Schließlich wurde auch in Bayern und Brandenburg nach dieser Logik gehandelt. Dort waren die Handlungszwänge allerdings weniger stark und es blieb letztlich bei inkrementellen Veränderungen.

Man mag diese Form der Ergebnissteuerung als Wiedererlangung des politischen Primats über die „Fachbrüderschaften“ in den Verwaltungen begrüßen. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten dieser Entscheidungen früher oder später von den Bürgern selbst – gegebenenfalls in Form funktionaler Defizite (wie etwa sinkende Schutzniveaus, steigende Störanfälligkeit und insgesamt verminderte Qualität von administrativen Entscheidungen) – zu zahlen sein werden.

Der Prozess der Umsetzung der jüngsten Reformen der Umweltverwaltung in den deutschen Ländern kann somit folgendermaßen zusammengefasst werden:

1. Die Reform der Umweltverwaltung ist kein gezieltes funktionales Projekt, sondern ein „willkommenes“ Neben- und Teilprodukt einer umfassenderen und nicht zuletzt stark ideologisch geprägten Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung. Der umfassendere aus Haushaltsengpässen resultierende Restrukturierungsdruck kann dabei als Gelegenheitsfenster konzeptualisiert werden, das es ermöglicht zu einem bestimmten Zeitpunkt mit bestimmten Reformzielen an die Umweltverwaltung heranzutreten.

2. Die Reformstrategien – insbesondere was deren Umsetzung anbelangt – sind allenthalben hoch politisiert. Dies bedeutet, dass sie dezisionistisch – in Top-Down-Manier – aus den Regierungszentralen vorgegeben werden. Die Reformen werden dabei in der Regel überraschend angekündigt und relativ schnell durchgeführt. Es gilt somit ein strikter „Primat der Politik“. Eine echte und langfristigen Zielen verpflichtete Aufgabenkritik, die sich vornehmlich mit den Eigenheiten des Umweltsektors befassen würde, findet meistens nicht statt. Nach politischer Zielsetzung bleibt es der betroffenen Verwaltung nur überlassen, den „optimalen“ Weg zur Zielerreichung, das heißt, den Weg des geringsten Widerstands, ausfindig zu machen.

3. Bei den Strukturreformen im Umweltbereich werden die Fachverwaltungen marginalisiert. Bislang galt für Deutschland das Reformdogma des Inkrementalismus: Verwaltungsreformen waren bisher durch behutsame Fortschreibung des Status Quo und durch die Dominanz der betroffenen Verwaltung im Reformprozess gekennzeichnet (Ellwein 1996; Knill 1999, 2001; Bauer 2005). Die jüngsten Reformen der Umweltverwaltung hingegen sind, wenn nicht gegen so doch ohne den Rat der Fachverwaltungen umgesetzt worden. Indem der Sachverstand und die Interessen der Fachverwaltungen – gelegentlich gezielt – umgangen oder ignoriert werden, sind zwar einerseits relativ weit reichende Reformen möglich. Auf der anderen Seite gehen in diese Reformtaktik Überlegungen zu möglichen negativen Auswirkungen auf die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit staatlicher Verwaltungen nicht mit ein.

8.3 Einordnung der Reformkonstellationen

Wir finden in der Umweltverwaltung grundsätzlich zwei unterscheidbare Verwaltungstypen vor, die sich in der Realität allerdings miteinander vermischen: entweder dominiert die gebietsbezogene Organisation und die Aufgaben werden innerhalb der allgemeinen Verwaltung wahrgenommen, oder aber es dominiert die funktionsdifferenzierte Organisation und die Aufgaben werden von einer Fachverwaltung – zumeist als Sonderbehörde – ausgeführt (Benz 2002: 208; vgl. Kapitel 9).

Beide Verwaltungstypen lassen sich jeweils noch einmal nach dem erreichten Grad der Bündelung bzw. der Fragmentierung sowie dem vorherrschenden Grad der Zentralisierung unterscheiden. Bündelung bzw. Fragmentierung beziehen sich dabei auf die Integration von Aufgaben auf der horizontalen Ebene. Aufgaben können beispielsweise von *mehreren* Sonderbehörden in *eine* Sonderbehörde zusammengezogen werden. Dies würde man ebenso als Bündelung bezeichnen wie die Überführung von Aufgaben der Sonderbehörden in die allgemeine territoriale Verwaltung auf einer Ebene.

Zentralisierung und Dezentralisierung geben hingegen Auskunft über die Verteilung der Aufgabenwahrnehmung entlang der vertikalen Dimension der Verwaltungshierarchie. Aufgaben können innerhalb der allgemeinen Verwaltung entweder dezentral (auf kommunaler Ebene) oder zentral auf ministerialer Ebene oder wenigstens auf Ebene der

Mittelbehörden wahrgenommen werden. Dabei sind die Begriffe Zentralisierung und Dezentralisierung relativer Natur. Eine neue Aufgabenwahrnehmung auf der Mittelbehörde kann im Einzelfall durch eine Zentralisierungs- oder eine Dezentralisierungsbewegung realisiert worden sein. Gleichzeitig kann man Sonderbehörden als Fachverwaltungen dezentral (als untere Sonderbehörden) oder eben zentral (als obere Sonderbehörden) organisieren.

Damit rücken folgende Aspekte als Dimensionen des Verwaltungswandels im Bereich der Umweltpolitik in den Mittelpunkt unserer Analyse:

- Verwaltungstyp: allgemeine Verwaltung oder Fachverwaltung,
- horizontale Aufgabenwahrnehmung: Bündelung oder Fragmentierung und
- vertikale Aufgabenwahrnehmung: Dezentralisierung oder Zentralisierung.

Mit diesem Begriffsinstrumentarium lassen sich die theoretisch möglichen Reformbewegungen im Bereich der untersuchten Umweltverwaltungen der deutschen Länder darstellen. Es bietet daher einen generellen Rahmen für die Einordnung der beobachtbaren Reformentwicklungen. Ungeachtet dessen verweisen unsere empirischen Befunde auf drei zentrale Trends innerhalb dieses Rasters, die sich auf die Problemlösungsfähigkeit der Umweltadministrativen der deutschen Länder – je nach vorherrschendem Reformkontext – unterschiedlich auswirken.

- Erstens kommt es regelmäßig zu einer Zusammenführung von Aufgaben auf der horizontalen Ebene, bei der verschiedene Behörden in einer neuen Fachverwaltung oder aber in der allgemeinen Verwaltung gebündelt werden.
- Zweitens wird vielfach die Aufgabenwahrnehmung in der allgemeinen, vertikal organisierten Territorialverwaltung konsolidiert.
- Schließlich ist, drittens, auch eine Tendenz zur Dezentralisierung zu beobachten, die als Aufgabenverlagerung aus der staatlichen in die kommunale Verwaltung auftritt.

Diese drei Trends können in unterschiedlicher Mischung auftreten; sie schließen sich gegenseitig nicht aus. In einigen Ländern kann man sogar sehr klar eine zeitliche Abfolge aller dieser Tendenzen feststellen. Idealtypisierend können diese Trends folgendermaßen spezifiziert werden.

8.3.1 Funktionale Bündelung – horizontale Aufgabenkonsolidierung in integrierte Sonderbehörden

Schon in den 1990er Jahren kam es in vielen deutschen Ländern zu einer Konzentration von Fachbehörden in integrierte Fach- bzw. Sonderbehörden. Die in den Jahrzehnten zuvor zumeist inkrementell entstandene, fragmentierte Aufgabenwahrnehmung auf horizontaler Ebene wurde systematisiert und neu geordnet. Dieser Reformtrend ist in unserer Diktion als Bündelung zu verstehen. Allgemeine Effizienzsteigerung und Prozessoptimierung können als Motivationen dieser frühen Reformmaßnahmen gesehen werden.

In Niedersachsen wurde 1992 beispielsweise das Niedersächsische Landesamt für Ökologie gegründet, das die Forschungsstelle Küste sowie Aufgaben weiterer Landesämter bündelte. Schleswig-Holstein fasste 1997 fünf Umweltbehörden im Landesamt für Natur und Umweltschutz zusammen und zudem wurde die Gewerbeaufsicht in drei Umweltämter integriert. In Nordrhein-Westfalen kam es 1994 zur Zusammenfassung der Gewerbeaufsichtsämter und der staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft zu integrierten Staatlichen Umweltämtern. Dort werden gegenwärtig weitere Initiativen zur horizontalen Bündelung von Fachverwaltungen erörtert. Jüngst kam es auch in Brandenburg zur Eingliederung der Ämter für Forstwirtschaft, der Großschutzgebietsverwaltung sowie Randbereichen in das Landesumweltamt. Auch in Bayern wurden 2005 die fünf Landesämter in ein Landesamt für Umwelt und ein Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit zusammengeführt. Schließlich kam es in Mecklenburg-Vorpommern bereits 1999 zur Zusammenlegung des Geologischen Landesamtes und des Landesamtes für Umwelt und Natur.

8.3.2 Aufgabenkonsolidierung in der allgemeinen Verwaltung – konzentrierte Dreistufigkeit sowie „echte“ und „unechte“ Zweistufigkeit

Im vergangenen Jahrzehnt lässt sich vermehrt ein Trend beobachten, den man als Re-Territorialisierung administrativer Aufgabenwahrnehmung bezeichnen kann. Dieser beinhaltet Elemente der oben beschriebenen Bündelung auf horizontaler Ebene. Allerdings stehen die Abschaffung von Fachbehörden und die Stärkung der allgemeinen Verwaltung im Mittelpunkt. Aufgaben wandern insbesondere in die Mittelbehörden und auf die kommunale Ebene. Die Motivation ist stärker durch die mittelfristige Realisierung von Einsparpotenzial geprägt. Gleichzeitig geht dieser Prozess mit einer Rhetorik der Rückgewinnung (zentraler) Steuerbarkeit einher.

Hier müssen allerdings zwei Varianten unterschieden werden. Zum einen jene der konzentrierten Dreistufigkeit, die offen dem aufgezeigten Leitbild folgt. Die einprägsamsten Beispiele hierfür sind Baden-Württemberg und – etwas unspektakulärer – Hessen. Zum anderen gibt es einige Länder, die sich (mitunter selbst) als zweistufig charakterisieren, weil die traditionellen Mittelbehörden nicht (mehr) existieren. Allerdings kam es dort nicht zum ersatzlosen Organisationsabbau, sondern Aufgaben und Personal wurden in eine oder gelegentlich mehrere neue Sonderbehörden auf der Mittelebene gebündelt. Man kann also hier von einer „unechten Zweistufigkeit“ sprechen. Beispiele sind Sachsen-Anhalt und – mit Einschränkung – Rheinland-Pfalz. Neben der „unechten“ gibt es noch die „echte“ Zweistufigkeit, die bisher allerdings nur in Niedersachsen realisiert wurde.

8.3.3 Kommunalisierung – Dezentralisierung von Kompetenzen und Personal aus der landesstaatlichen Verwaltung in die Kommunen

Die Konsolidierung von Aufgaben in der allgemeinen Verwaltung – in konzentrierter Drei- oder Zweistufigkeit – ist eng mit dem letzten der identifizierbaren Trends, dem der Kommunalisierung, verknüpft. Aufgaben werden hierbei von der staatlichen Verwaltung auf zentraler Ebene bzw. auf der Ebene der Mittelbehörden in die Kommunen verlagert. Diese häufig mit dem Subsidiaritätsgedanken gerechtfertigte Reform beinhaltet das größte Reformpotenzial der drei identifizierten Modernisierungsmuster.

Im Umweltschutzbereich findet man eine Dezentralisierung von Aufgaben in nahezu allen deutschen Ländern, wobei in Mecklenburg-Vorpommern, in Sachsen-Anhalt und in anderen „kleineren“ Flächenländern zudem noch die Bündelung von Kommunen in Großkreisen, kommunalen Verwaltungsregionen oder ähnlichem angedacht sind bzw. kurz vor der Einführung stehen. Die Anziehungskraft des Paradigmas der Identität lokalen Handelns und lokaler Verantwortlichkeit spielt in diesem Kontext eine zentrale Rolle.

Wie unsere empirischen Ergebnisse allerdings verdeutlichen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommunen ihren neuen Aufgaben ohne weiteres gewachsen sind. Die radikalsten Kommunalisierungen wurden in Niedersachsen und in Baden-Württemberg durchgeführt. Hier darf als Motivation auch eine Art „Befreiungsschlagstrategie“ unterstellt werden. Man trennt sich auf landesstaatlicher Ebene von arbeits- und kostenintensiven Aufgaben, die mit einem (mittelfristig gegebenenfalls unzureichendem) Personalausgleich den Kommunen übertragen werden. Auf zentraler Ebene befreit man sich so von Pflichten und Kosten, wobei in Kauf genommen wird, dass gebietskörperschaftübergreifende Steuerung oder gesamtstaatliche Problemlösungsfähigkeit bei dieser Form der „Modernisierung“ möglicher Weise in Mitleidenschaft gezogen werden. Unsere Fallstudien deuten darauf hin, dass bei der echten Zweistufigkeit, also der Abschaffung sämtlicher Mittelbehörden – wie sie beispielsweise in den Bereichen Gewässerschutz und Naturschutz in Niedersachsen anzutreffen ist – eine verstärkt vorangetriebene Kommunalisierung im Hinblick auf die oben angesprochenen Aspekte problematische Folgen zeitigt.

Der Trend zur Kommunalisierung ist in den deutschen Ländern ungebrochen. So werden derzeit in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern Kommunalisierungskonzepte diskutiert, die sich stark an den Vorbildern Niedersachsen bzw. Baden-Württemberg orientieren. Das praktische Fehlen von Mittelinstanzen könnte nun aber in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg die Wirkungen der dortigen Kommunalisierungen für den umweltpolitischen Bereich noch verschärfen.

Die in den vorigen Abschnitten dargestellten Trends – funktionale Bündelung, Re-Territorialisierung und Kommunalisierung – werden begleitet von permanentem Reformdruck aus dem Umfeld der Agenda des Neuen Steuerungsmodells. Die unter diesem Raster identifizierbaren Effekte – massive Ressourcenkürzungen, Aufgabenkritik und Aufgabenabbau, Verlagerung auf Landesbetriebe und Ausbau des Kontraktmanagements sowie schließlich die Privatisierung öffentlicher Aufgaben – wirken sich jedoch – je nach der vorliegenden Mischung der drei die Umweltverwaltung kennzeichnenden Reformtrends – unterschiedlich auf die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik aus.

Nach den Ergebnissen unserer Fallstudien scheinen für den Umweltbereich – vereinfacht – die Konsequenzen umso negativer, je mehr kommunalisiert wird, wobei die echte Zweistufigkeit – wie ausgeführt – hier ohne Zweifel den Spitzenplatz einnimmt. Weniger dramatisch fällt die Gesamtbewertung für die Re-Territorialisierung an sich aus, die allerdings in den Untersuchungsfällen vor allem bei Kommunalisierung und deutlich weniger bei einer Verlagerung von Aufgaben in die Mittelinstanzen mit der Gefahr einer politischen Unterordnung der Umweltschutzbelange unter andere Prioritäten einhergeht. Von der reinen Bündelung von Fachbehörden in integrierte Sonderbehörden gehen derweil keine nachweisbar negativen Effekte auf die Problemlösungsfähigkeit aus. Die

absehbaren Wirkungen der Reformen sollen im folgenden Abschnitt noch einmal zusammengefasst werden.

8.4 Mögliche Auswirkungen der Reformen

Die Frage, welche Auswirkungen die beobachtbaren Trends zur Kommunalisierung und Re-Territorialisierung der Verwaltungsstrukturen im Umweltbereich zeitigen werden, kann angesichts der kurzen Zeit seit deren Inkrafttreten nur sehr vorsichtig beantwortet werden. Die positiven Erwartungen an die Reformen sind bereits zu genüge von offizieller Seite formuliert worden. Daher rücken im Folgenden bestimmte Gefahren und Risiken im Hinblick auf die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit in den Mittelpunkt, welche sich auf der Grundlage unserer Analyse identifizieren lassen. Diese gehen insbesondere, wie oben geschildert, mit den Entwicklungen der Kommunalisierung und Re-Territorialisierung einhergehen.

8.4.1 Personaleinsatz

Das größte Ineffizienzpotenzial bergen die veränderten Bedingungen des Personaleinsatzes. So geht schwierig zu akkumulierende und zu pflegende technische Expertise verloren, weil Fachpersonal unsystematisch auf neue Stellen und Ebenen verteilt werden muss. Häufig wird hier die „kritische Masse“ von Sachverstand auseinander gerissen. Zur Bewertung der möglichen Konsequenzen muss man sich vor Augen führen, dass zum Beispiel bei der Anlagengenehmigung oft sehr spezielle Konstellationen zu bewerten sind, die bei einer allgemeinen Verwaltung – mit Ausnahme größerer Mittelinstanzen – relativ selten auftreten, mit der Folge, dass man sich dort daher nicht unbedingt auf Bearbeitungsroutinen stützen kann. Der Verlust von Routinen darf keinesfalls unterschätzt werden, denn durch die Zerstörung der Netzwerke des Fachpersonals wird es schwieriger, zeitaufwändiger und einarbeitungsintensiver, bestimmte – technisch anspruchsvolle – Vorgänge zu bearbeiten.

Die Ineffizienz des Personaleinsatzes unter bestimmten Reformkonstellationen ist damit jedoch noch nicht hinreichend beschrieben. Denn eine weitere Reformproblematik wird durch die unsystematische Verteilung des Personals im Vollzug befördert: Die Aufteilung des von den Strukturreformen betroffenen Personals bleibt in der Praxis der Reformumsetzung partiell dem Zufall überlassen und führt daher zu einer suboptimalen Distribution der vorhandenen Qualität von Humanressourcen. Fehlallokationen sind unvermeidbar, wenn Spezialisten aus den Fachverwaltungen als Generalisten in den allgemeinen Verwaltungen eingesetzt werden.

Zudem ist mitunter ein verständliches Ringen der verantwortlichen Manager um die besten Mitarbeiter aufzulösender Behörden bzw. Einheiten zu beobachten. Jenseits von objektiven Verteilungsnotwendigkeiten waren und sind in diesem Wettstreit Standorte von höherer Lebensqualität im Vorteil. Hinzu kommt, dass ortsnahe Umsetzungen und vorrangige technische Notwendigkeiten, wie etwa der Proporz zwischen Technikern und Verwaltungspersonal und die bereits erwähnte Aufteilung von stark arbeitsteiligen Spezialistenteams, häufig eine Neuverwendung des umgesetzten Personals bedingen. Der allgemeine Sparzwang – der ja gemeinhin Auslöser für radikale Restrukturierungsmaßnahmen war – wirkt sich ebenfalls negativ auf die Weiterbildungs- bzw. Neuqualifizierungsqualität aus. Systematische Qualifizierungskonzepte werden in diesem Zusammenhang kaum entwickelt. Der allenthalben vorherrschende Ressourcenmangel

führt dazu, dass Mitarbeiter *ad hoc* zu Strategien der „kurzen Dienstwege“ übergehen und ihre alten Netzwerke pflegen, um ihre neuen Aufgaben erfüllen zu können. Es bleibt dabei aber offen, wie diese Mitarbeiter im Arbeitsalltag allein durch verstärkte informelle Kommunikation und arbeitssolidarische Aushilfe über die Verwaltungsebenen hinweg den Herausforderungen systematisch gerecht werden können. Insbesondere auf lange Sicht, wenn alte kollegiale Beziehungen und Fachnetzwerke „aussterben“, ist in diesen Konstellationen mit einem – stellenweise womöglich dramatischen – Rückgang der Problemlösungsfähigkeit der Umweltverwaltung zu rechnen.

8.4.2 Loyalitätskonflikte und Einfluss fachfremder Faktoren

War oben – unter Abschnitt 8.1. – eine Politisierung der Reformen im Umweltbereich im Hinblick auf deren Konzeption und Umsetzung diagnostiziert worden, lassen als Konsequenz bestimmter Restrukturierungsmaßnahmen auch im Vollzug Phänomene wie Loyalitätskonflikte und – unter Umständen – größerer Einfluss sachfremder Faktoren negative Auswirkungen auf die staatliche Problemlösungsfähigkeit der Umweltverwaltungen befürchten.

Die Mitarbeiter von Sonderbehörden, die sich beispielsweise in die untere allgemeine Verwaltung versetzt sehen, müssen nun gegebenenfalls mit den neuen und veränderten Erwartungen umgehen, die etwa von Seiten des Landrats an sie gerichtet werden. Der Zwiespalt einzelner Mitarbeiter zwischen Fachsicht, die als „Verhinderungssicht“ von den neuen Kollegen und Vorgesetzten missverstanden werden könnte, und dem Willen zur Integration in eine neue Organisation mit veränderten Prioritäten, birgt große individuelle Unsicherheiten, die Folgen für die Aufgabenwahrnehmung des Einzelnen haben können.

Die Verortung von Genehmigungsverfahren und Vollzugskontrolle ausschließlich oder überwiegend im lokalen Bereich fördert gleichzeitig eine Tendenz, die man etwas überzeichnet als „Feudalisierung“ der Umweltverwaltung darstellen könnte. Lokale Spitzenfunktionsträger – wie beispielsweise Landräte – können mitunter weit reichende Abwägungen treffen. Der bisherige administrative Schutzmechanismus der relativen Anonymität bzw. die Möglichkeit des Rückzugs auf die Erfüllung eines übergeordneten Auftrags als fachspezifische Sonderbehörde oder als Regierungspräsidium entfällt, sofern ebendiese Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung auf dezentraler Ebene aufgegangen sind. Dies gilt umso mehr, als auch politische Amtsträger auf lokaler Ebene sich übergeordneten fachspezifischen Überlegungen und Abwägungen tendenziell weniger verpflichtet fühlen. Im Prozess der Dezentralisierung von Genehmigung und Vollzug steigen die Begehrlichkeiten und sinken die Hemmschwellen für Einflussnahmeversuche von interessierter Seite – gegebenenfalls unter Zuhilfenahme fachfremder Argumente.

8.4.3 Umfang der Aufgabenwahrnehmung

Es besteht ferner die Gefahr, dass die dezentralisierte und re-territorialisierte Umweltverwaltung mit den durch die Modernisierung hervorgerufenen Problemen, die sich aus einer Kombination struktureller Reform und gleichzeitigem Ressourcenentzug ergeben, absichtsvoll alleingelassen wird. Der anstehende kontinuierliche Ressourcenentzug wird dabei mit der Erwartung einer höheren Arbeitseffizienz durch eine straffere Führung auf

der kommunalen Ebene gerechtfertigt. Neben der Hoffnung ungenutzte Reserven – in den ehemaligen Sonderverwaltungen und nun teilweise kommunalisierten Behörden abbauen zu können, werden sich die Einsparungen wohl insbesondere in einer selektiveren Aufgabenerfüllung auswirken.

Bei der Rechtfertigung der Reformen wird zudem häufig von den „neuen Möglichkeiten der Prioritätensetzung“ auf dezentraler Ebene gesprochen. Allerdings ist eher wahrscheinlich, dass es insbesondere im Vollzug kaum Möglichkeiten im Sinne von „neuem Gestaltungspotenzial“, sondern vielmehr einen „Zwang zur Prioritätensetzung“ geben wird. Diese Entwicklung wird nicht zuletzt dadurch verstärkt, dass weitere Aufgaben – insbesondere von der europäischen Ebene – auf die reformierte Umweltverwaltungen zukommen werden. Der Charme der Verlagerung der Einsparentscheidungen auf die kommunale Ebene liegt wohl aus landespolitischer Perspektive darin, dass damit nicht fachliche, sondern vorrangig politische Rationalitäten bestimmend werden. Es steht zu erwarten, dass der Umweltschutz von diesen Veränderungen negativ betroffen ist.

Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die politischen Einsparziele – so der Tenor vieler Praktiker – generell auch innerhalb der bestehenden Strukturen der Umweltverwaltung realisierbar gewesen wären und es insofern nicht zusätzlicher administrativer Restrukturierungen bedurft hätte, welche die umweltpolitische Aufgabenerfüllung zusätzlich (und unabhängig von den Sparmaßnahmen) erschweren. Gerade in Niedersachsen und Baden-Württemberg, wo die Reformen am weitesten gehen, werden die Einsparungen auch nicht durch Strukturveränderungen selbst, sondern durch die Realisierung von „Effizienzrenditen“, also festgesetzten jährlichen Minderausgaben, erwirtschaftet. Solche Einsparungen hätten der Verwaltung auch ohne radikale Struktur-reformen auferlegt werden können. Man darf allerdings annehmen, dass ohne die grundlegenden Restrukturierungen der Widerstand in den „alten“ Verwaltungen gegen Einsparungen stärker ausgefallen wäre.⁵¹ Insofern stellt sich die in der Vergangenheit bisweilen feststellbare fehlende Reformbereitschaft innerhalb der deutschen Ministerialverwaltung nun in langfristiger Sicht als „Pyrrhussieg“ heraus. Denn das über die Jahre gewachsene Misstrauen der Politik gegenüber einer „reformaversen“ Verwaltung stellt wohl eine der Ursachen dafür dar, dass nun unter dem objektiven Druck der notwendigen Haushaltskonsolidierung der Modernisierungsprozess schnell und ohne allzu große Rücksichtnahme auf „Details der Fachmaterie“ vorangetrieben wird.

Insgesamt verweisen unsere Befunde darauf, dass die skizzierten Veränderungen im Umweltbereich eine Entwicklung anstoßen werden, die wir als „kalten Aufgabenabbau“ bezeichnen. Damit ist gemeint, dass durch ein systematisches „Austrocknen“ von Ressourcen der Umweltverwaltung ein Zwang zur Prioritätensetzung induziert wird, der dazu führen könnte, dass sich künftig nicht mehr alle umweltpolitischen Aufgaben in gleichem Umfang wahrnehmen lassen.

⁵¹ Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass es von kommunalpolitischer Seite eine gewisse Nachfrage für neue Aufgaben gab und gibt. Die Ursachen hierfür sind insbesondere in dem kontinuierlichen Aufgabenentzug zu sehen, denen sich insbesondere die Kreise in den letzten Jahrzehnten ausgesetzt sahen.

8.4.4 Qualität der Aufgabenwahrnehmung

Unsere Analyse legt auch den Schluss nahe, dass Regulierungsungleichheit und Entscheidungsunsicherheit im Bereich der Umweltverwaltung auf dem Vormarsch sind. Der beschriebene Zwang zur Prioritätensetzung dürfte die Qualität der zu fällenden Entscheidungen bzw. die Beschaffenheit des Vollzugs nicht unberührt lassen. Provokativ könnte man formulieren, staatliche Verantwortlichkeiten werden – bei gleichzeitigem Ressourcenentzug – von höheren auf niederere Behördenebenen „abgeladen“. Die Ineffizienzen der Personalallokation und mangelnde Möglichkeiten zur Re-Qualifizierung könnten – in dieser Perspektive – ein Übriges tun. Wo dies tatsächlich zutrifft, muss damit gerechnet werden, dass Genehmigungsverfahren und Vollzug – insbesondere die Kontrolldimension des Vollzugs – an Qualität einbüßen. Ein nahe liegender Effekt wäre dann eine zunehmende Ungleichheit der Regulierungsqualität, sowohl zwischen einzelnen Regionen und Bundesländern als auch zwischen unterschiedlichen Sektoren. Es ist in diesem Zusammenhang zu unterstreichen, dass diese Entwicklung im Widerspruch zu den Interessen der Industrie stünde, die einheitliche Anforderungen präferiert, und damit das unterschwellige Ziel der Förderung lokaler und regionaler Wirtschaftsstandorte durch eine Reform der Umweltverwaltung sogar konterkariert zu werden droht.

Die zu erwartenden Qualitätsunterschiede in der Wahrnehmung umweltpolitischer Aufgaben werden zudem durch ein Klienteldifferenzial sowie durch ein Politikinhaltsdifferenzial geprägt sein. So zieht die Großindustrie konsistente Vorschriften und verlässliche Regulierung einer unsicheren Fallabhängigkeit vor. Im Gegensatz dazu erhoffen sich kleine und mittlere Unternehmen womöglich positive Effekte aus ihrer größeren Nähe zu den lokalen und regionalen Entscheidungsträgern. Entsprechend ist bei ersteren die Gefahr eines „Öko-Dumpings“ eher gering, während der Gedanke der Eigenverantwortung und der Blick für die Konsequenzen des eigenen Handels aus Perspektive eines dem Umweltschutz verpflichteten Allgemeinwohls in manchem Kleinunternehmen möglicher Weise eher schwach ausgeprägt ist. Aber auch die Eigenlogik der Politikbereiche wird Ungleichheiten verstärken. Der Naturschutz wird bei Prioritätenentscheidungen mehr leiden als der strenger regulierte Immissionsschutz und dieser stärker als der Gewässerschutz, dessen Verwaltungen relativ intakt geblieben sind. Dieses Inhaltsdifferenzial ist nicht zuletzt auch deshalb zu erwarten, weil es im Naturschutz kaum proaktives Regulierungsklientel gibt, das als schlagkräftige Lobby auftreten könnte.

Zusammenfassend ist daher davon auszugehen, dass die administrativen Reformen im Umweltbereich kaum zu einer Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung führen. Je nach vorherrschender Konstellation ist das Gegenteil wahrscheinlicher. Darüber hinaus werden qualitative Unterschiede zwischen Bundesländern und einzelnen Sektoren deutlich zunehmen. Mit nachlassender und stark variierender Entscheidungsqualität sinkt überdies die Entscheidungssicherheit und damit die Regulierungsqualität – auch und gerade aus Sicht der Entscheidungsnachfrager. Eine besondere Folge könnte daher sein, dass die Zahl gerichtlich ausgetragener Rechtstreite steigen wird.

8.4.5 Stellenwert des Umweltschutzes gegenüber anderen Belangen

Ambivalent zu bewerten sind mögliche Effekte, die sich aus der generellen Tendenz zur Re-Territorialisierung, das heißt, zur Integration der Umweltfachverwaltung in die allgemeine Verwaltung, ergeben. Auf der einen Seite könnte diese Entwicklung zu einer Reduktion des mitunter gefürchteten „Fachextremismus“ von Sonderbehörden führen;

d.h. der angeblich mangelnden Berücksichtigung anderer, nicht umweltspezifischer Belange, in der Verwaltungspraxis dann, wenn eine Behörde allein auf ein monosektorales Ziel ausgerichtet ist. Das Verständnis zwischen den Fachstandpunkten innerhalb der Verwaltung könnte durch eine Integration der Fachbehörden in die allgemeine Verwaltung optimiert werden und die verschiedenen fachspezifischen Entscheidungsgrundlagen könnten frühzeitig im Politikprozess gemeinsam bewertet und abgewogen werden. Ein weiterer Vorteil einer integrierten Lösung ergibt sich daraus, dass sich die Entscheidungsnachfrager nur an eine zentrale Stelle wenden müssen. In diese Richtung geht das im Zusammenhang mit den angestoßenen Reformen forcierte „Zaunprinzip“, bei dem eine Behörde alle Belange einer Anlage bzw. eines Unternehmens koordiniert. Auf alle diese Erwartungen, geäußert von den betroffenen Verwaltungsbediensteten, sind wir bei unserer Untersuchung gestoßen.

Ebenso deutlich haben die Betroffenen allerdings auch auf der anderen Seite auf die Gefahr hingewiesen, dass die Integration der Fachverwaltungen in die allgemeine Verwaltung dazu führen könnte, dass in der Verwaltungspraxis umweltpolitische Belange zugunsten anderer Erwägungen an Bedeutung verlieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Potenzial einer Politisierung umweltrelevanter Entscheidungen hoch ist. Dies dürfte vor allem dann gegeben sein, wenn – wie vielfach zu beobachten – die Integration der Umweltverwaltungen in die allgemeine Verwaltung von Prozessen der Kommunalisierung begleitet wird und gilt nicht in dem Ausmaß für die Integration von Sonderbehörden in die staatliche Mittelinstanz. Insgesamt deutet auch diese Problematik darauf hin, dass mögliche Vorteile der Verwaltungsreformen deutlich geringer zu Buche schlagen dürften als die verbundenen Gefahren und Risiken.

8.5 Ausblick: Auswirkungen der Reformen auf die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik

Auf der Grundlage unserer Datenerhebungen und der systematischen Auswertung kommen wir zusammenfassend zu einem kritischen Urteil, was die Auswirkungen der jüngsten Reformen der Verwaltungsstrukturen und Verfahren auf die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Umweltpolitik anbelangt. Die Problemlösungsfähigkeit – differenziert nach planerisch-konzeptionellem Potenzial und Qualität des Vollzugs – der öffentlichen Verwaltung wird durch die Modernisierungsmaßnahmen nicht nur nicht verbessert, sondern häufig sogar deutlich verringert. Folgende Schlussfolgerungen lassen sich abschließend im Hinblick auf die Veränderung der staatlichen Problemlösungsfähigkeit im Umweltschutzbereich ziehen.

Erstens scheinen sich die Möglichkeiten der staatlichen Verwaltung zu planerisch-konzeptioneller Steuerung gerade dort, wo der Umweltschutz intensiven Veränderungen ausgesetzt war, überwiegend negativ zu entwickeln. Das erscheint umso problematischer, als angesichts von vorherrschenden Zielkonflikten der Umweltpolitik mit anderen Politikfeldern dem staatlichen Potenzial in diesem Bereich besondere Bedeutung zukommt. Je nach konkretem Ausmaß von Dezentralisierung, administrativer Fragmentierung sowie Personal- und Ressourcenabbau wird die staatliche Fähigkeit, gemeinwohlorientiert und langfristig angelegte Strategien zu entwickeln und umzusetzen, mehr oder weniger nachhaltig geschwächt.

Zweitens werden sich planerische Schwächen tendenziell erst mittel- und langfristig bemerkbar machen. Eine Verminderung der Güte des Vollzugs in Form von Qualitäts-

einbußen der Genehmigungen und insbesondere bei der Wahrnehmung von Kontrollaufgaben könnte sich hingegen vergleichsweise rasch einstellen. Die Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltung, Diskrepanzen zwischen rechtlicher Zielfestlegung und tatsächlicher Umsetzung aufzuspüren, richtig zu bewerten und schließlich zu beheben, werden demnach voraussichtlich abnehmen. Allerdings werden dabei Unterschiede zwischen Bundesländern und Politiksektoren wahrscheinlich zunehmen.

Drittens fällt auf, dass bestimmte Inkonsistenzen der Reformstrategien bzw. ihrer Umsetzung gegensätzliche Prozesse auslösen, die man auch als „Paradoxien der Verwaltungsreform“ im Umweltbereich bezeichnen könnte.

- So zeichnen sich die Reformen der Umweltverwaltungen dadurch aus, dass in vielerlei Hinsicht die offiziellen Begründungen und Ziele der Reformen durch die tatsächliche Entwicklung gerade nicht erreicht wurden und vielmehr Nebeneffekte zu beobachten sind, die den erklärten Reformzielen diametral entgegen stehen. Beispielsweise war die Realisierung von Einsparungen ein zentraler Beweggrund für die Reformen. Wo es nun aber zu Einsparungen kommt, werden diese nicht durch Effizienzgewinne aufgrund von Prozessoptimierungen oder sinnvollen Strukturveränderungen realisiert, sondern aufgrund von „Rasenmäherkürzungen“ und Kostenabwälzung auf andere Verwaltungsebenen. Dies mag in einzelnen Fällen durch vorhandene Reserven ausgeglichen werden. Wo solche Reserven angesichts der bereits umgesetzten Personaleinsparungen der letzten 10 Jahre jedoch noch vorhanden sind, wurde vor den Reformen nicht systematisch beantwortet. Damit deutet sich vielerorts eine Überlastung an, die wohl in eine Nicht-Erledigung von Aufgaben münden wird. Erbringen aber Globalkürzungen den wesentlichen Beitrag der Einsparungen, hätte man dies auch ohne einen „Umweg“ über Strukturreformen erreichen können.
- Ferner wollte die Politik sich mit den Reformen im Umweltbereich ausdrücklich als „Förderer des Wirtschaftsstandorts“ profilieren. Teile der Wirtschaft aber – insbesondere die Großindustrie – erwarten von den Reformen mitunter eine Verschlechterung der Qualität der Entscheidungen und damit zunehmende Unsicherheiten. Dies könnte sich unter Umständen sogar negativ auf jene Investitionsentscheidungen auswirken, die durch die Reform doch provoziert werden sollten.
- Auch ist bemerkenswert, dass ungeachtet der Reformrhetorik und dem dabei etwas bemüht wirkenden Verweis auf die Segnungen des Neuen Steuerungsmodells zur Legitimation der Einschnitte, die tatsächlich beschlossenen Maßnahmen die Ziele des Neuen Steuerungsmodells vielfach konterkarieren. Es besteht kein inhaltlicher Nexus der beobachteten Strukturreformen im Umweltbereich mit den gängigen Optimierungsstrategien des Neuen Steuerungsmodells oder des New Public Management. Während etwa Advokaten des Neuen Steuerungsmodells beziehungsweise des New Public Management die Vorzüge unabhängiger Regulierungsbehörden predigen, zeigt sich in den Bundesländern ein genereller Trend zur Integration der Umweltbehörden in die allgemeine Verwaltung.
- Schließlich kann eine Paradoxie in einem ambivalenten Verhältnis zu europarechtlichen Vorgaben gesehen werden. Einerseits gibt es in den Verwaltungen viele Klagen über die umweltpolitische „Regulierungsflut“ aus Brüssel; anderer-

seits wird in diesen Regelungen mitunter ein Schutzwall gegen Forderungen gesehen, den Umweltschutz in der politischen Prioritätenliste weiter nach unten zu verlagern. Klagen über die Regulierungsflut sind dabei eher aus der politiknahen Verwaltung zu hören. Diejenigen, die sich im Verwaltungsalltag – zumeist auf untergeordneter Ebene – tatsächlich engagiert für den Umweltschutz einsetzen, geben mitunter zu verstehen, dass es in vielen Fällen eben diese europarechtlichen Regulierungsvorgaben sind, die bestimmte Umweltschutzmaterien vor dem schleichenden „kalten Aufgabenabbau“ bewahren. Da hier bei Nichterfüllung Sanktionen drohen, wird derzeit also der deutsche Umweltschutz auffallend durch das europäische Gemeinschaftsrecht gesteuert. Ironischer Weise sind viele dieser europäischen Regelungen in der Vergangenheit von Deutschland selbst angestoßen und geformt worden.

Im Ergebnis bewirken diese Entwicklungen, dass die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit im Vergleich zu anderen Politiksektoren überproportional sinken wird, während es absehbar ist, dass die Kosteneinsparungen insgesamt relativ gering bleiben. Allerdings ändert sich die Verteilung dieser Kosten auf die einzelnen Verwaltungsebenen. Die Länderhaushalte dürften tendenziell tatsächlich entlastet werden. Die Kommunen werden sich mittel- bis langfristig womöglich schwer tun, die Regulierungsqualität zu halten und gleichzeitig die veranschlagten „Effizienzrenditen“ einzusparen. Das wird nur möglich sein, wenn die Leistungstiefe der öffentlichen Verwaltung verringert wird. Negative Konsequenzen für die Qualität der Umweltschutzregulierung werden daher kaum ausbleiben.

9 Gestaltungsvorschläge zur Optimierung der Umweltverwaltung

In den vorherigen Kapiteln sind ausführlich die aktuellen Reformmaßnahmen der Umweltverwaltung in allen sechzehn Bundesländern vorgestellt und analysiert worden. Deutlich wurde, dass insgesamt gesehen durch die jüngsten Veränderungen von Verwaltungsstrukturen und –verfahren in erheblichem Maße mit negativen Konsequenzen für die Qualität des Umweltschutzes zu rechnen ist. Zwar führt die Veränderung des institutionellen Arrangements der Umweltverwaltung nicht automatisch und nicht immer zwangsläufig zu den dargestellten negativen Auswirkungen, da sie das Akteurshandeln nicht determinieren, aber sie verschlechtern den Handlungsspielraum der Akteure in der Umweltverwaltung in einer solchen Art und Weise, dass negative Konsequenzen auch durch intelligentes Prozessmanagement nicht zu beseitigen sind.

Dies führt zu der Frage, welche Gestaltungsoptionen es gibt, um ein deutliches Absinken der Problemlösungsfähigkeit der öffentlichen Umweltverwaltungen in Deutschland zu vermeiden. Bei der Beantwortung der Frage sind nun zunächst zwei grundlegende Punkte zu bedenken. Zum einen zeigt unsere Analyse, dass

- die einzelnen Reformmaßnahmen (funktionale Bündelung in integrierte Sonderbehörden, Bündelung in den Mittelinstanzen, Kommunalisierung) unterschiedliche Konsequenzen mit sich bringen und
- es trotz einheitlicher Trends nach wie vor durchaus beachtliche Unterschiede in der Verwaltungsstruktur, der Reformorganisation und der Reformausrichtung zwischen den einzelnen Bundesländern gibt.

Der letztere Aspekt würde streng genommen die Entwicklung von spezifischen Gestaltungsvorschlägen für die einzelnen Bundesländer erfordern – eine Aufgabe, die in Anbetracht der sowohl länder- als auch sektorspezifisch stark variierenden administrativen Konstellationen hier nicht bewerkstelligt werden kann und auch nicht im Fokus dieser Untersuchung stand. Vielmehr soll zum einen versucht werden, *allgemeine Überlegungen zur „optimalen“ Gestaltung der Umweltverwaltung* zu entwickeln, die dann bundeslandspezifisch je nach Ausgangslage angewendet werden können.

Zum anderen lassen sich Fragen der Gestaltungsoptionen grundsätzlich im Sinne der Frage behandeln, was eine optimale Organisationsform wäre, wenn man die Umweltverwaltung neu „aufbauen“ könnte, oder im Sinne der Frage, welche Handlungsmöglichkeiten angesichts der real existierende Verwaltungsstrukturen, der politischen Regierungskonstellationen und der Lage der öffentlichen Ressourcen bestehen. Eine Überbetonung der grundsätzlichen Sicht geht an den aktuellen Diskussionen zur Modernisierung der Umweltverwaltung weitgehend vorbei, eine Überbetonung des zweiten Aspektes beinhaltet immer die Gefahr, dass man sich allzu sehr auf eine Sachzwangslogik einlässt. Nichtsdestotrotz wollen wir uns im Folgenden eher an dem zweiten Diskussionsstrang orientieren. Die grundsätzliche Dimension wollen wir dadurch einfangen, dass wir nun zunächst einige allgemeine Anmerkungen zu den Grundsätzen der Verwaltungsorganisation im föderalen Bundesstaat und zu den Besonderheiten der Umweltverwaltung vorstellen, bevor wir auf die (noch vorhandenen) Gestaltungsoptionen eingehen.

9.1 Grundsätze der Verwaltungsorganisation im Bundesstaat

Man kann grundsätzlich zwischen zwei denkbaren theoretischen Modellen der Staatsorganisation unterscheiden: einer *horizontalen gebietsbezogenen* und einer *vertikalen funktionsbezogenen* Verwaltungsorganisation (Wagener 1976, Benz 2002, Bogumil/Jann 2005: 65f.).

- *Horizontal* organisiert heißt, dass es in der Regel keinen durchgängigen Behördenapparat von der Bundes- bis zur lokalen Ebene gibt, sondern jede Verwaltungsebene ihren abgegrenzten und gebündelten Aufgabenbereich hat. Alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt, deshalb nennt man dieses Modell auch *Gebietsorganisationsmodell*. Es kommt hier zu einer Bündelung von Verwaltungsaufgaben und einer einheitlichen Verwaltung (z.B. Kommunen, Regierungspräsidenten). Zu diesem Organisationsmodell gehören Stichworte wie „Universalität des Wirkungskreises“ und „Einheit der Verwaltung“.
- Das funktionsbezogene oder *vertikale* Modell legt besonderen Wert auf die optimale Erfüllung von öffentlichen Teilfunktionen. Es ist gekennzeichnet durch einen durchgängigen Behördenapparat. Für jede abgrenzbare Fachaufgabe wird eine spezielle Organisation geschaffen (z.B. staatliche Sonderbehörden). Hier dominiert die sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise und ein aufgabenbezogenes Organisationsmodell. In Deutschland waren z.B. der Auswärtige Dienst, Eisenbahn, Post und Militär lange Zeit funktional organisiert. Beispiele auf der Ebene der Länder sind Forstwirtschaft, Gewerbeaufsicht, Polizei oder das Schulwesen (vgl. Wagener 1981: 76f.).

Gebietsorganisationsmodell	Aufgabenorganisationsmodell
<ul style="list-style-type: none"> • alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt 	<ul style="list-style-type: none"> • spezielle Organisation für jede abgrenzbare Fachaufgabe
<ul style="list-style-type: none"> • regionale Betrachtungsweise • Bündelung von Verwaltungsaufgaben • Einheit der Verwaltung • Universalität des Wirkungskreises 	<ul style="list-style-type: none"> • sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise • Einzelaufgabe entscheidend • aufgabenbezogenes Organisationsmodell
<ul style="list-style-type: none"> • horizontale Integration 	<ul style="list-style-type: none"> • vertikale Integration
<ul style="list-style-type: none"> • Gebietskörperschaften: z.B. Kommunalverwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderbehörden: z.B. Forstbehörden, Gewerbeaufsicht, Zoll
<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung und Ausgleich sich tendenziell störender Aufgaben • suboptimale Erfüllung der Einzelaufgaben aus fachlicher Sicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Spezialisierung • Zentralisierung • einseitige, allein an fachlichen Aspekten orientierte, "überzogene" Aufgabenerfüllung • suboptimale Koordination

Tabelle 66: Grundmodelle der Verwaltungsorganisation

Das Gebietsorganisationsmodell erleichtert eher die Harmonisierung und den Ausgleich sich tendenziell störender Aufgaben und die demokratische Kontrolle „vor Ort“, führt damit aber auch eher zur suboptimalen Erfüllung von Aufgaben aus fachlicher Sicht. Das Aufgabenorganisationsmodell führt zur Spezialisierung und Professionalisierung, damit aber auch zur Zentralisierung und erschwerten Kontrolle. In den Worten von Frido Wagener:

„Die Entscheidenden und Durchführenden im Aufgabenorganisationsmodell neigen aus fachlicher Einseitigkeit zur Überschätzung der Bedürfnisse und damit zur überzogenen Er-

füllung ihrer sektoral abgegrenzten öffentlichen Aufgaben. Sie orientieren sich säulenartig in der Form von Fachleuten, Oberfachleuten und Superfachleuten“ (Wagener 1969: 36).

Im deutschen Bundesstaat kann man von einem abgeschwächt gebietsbezogenen Modell der Verwaltungsorganisation ausgehen, in dessen Rahmen sich drei Verwaltungsbereiche horizontal organisiert und grundsätzlich unabhängig voneinander gegenüberstehen: die Verwaltung des Bundes, die Verwaltung der Länder und die Kommunalverwaltung. In dieser Gebietsorganisation sind aber viele Fachaufgaben in Sonderbehörden organisiert. Insgesamt haben wir es also immer mit einer Mischung beider Prinzipien zu tun, denn mit zunehmender Komplexität von Aufgaben wurde die Verwaltungsorganisation immer mehr fachlich spezialisiert.

Allerdings stehen, wie schon erwähnt, die territoriale und funktionale Differenzierung in einem gewissen Widerspruch zueinander. Erstere dient der einheitlichen Ausübung und Koordinierung staatlicher Aufgaben in einem Gebiet, letztere der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch Spezialisierung. Bei beiden Differenzierungsformen gibt es das Problem der Integration, welche durch die Nutzung des *jeweils anderen Organisationsprinzips* hergestellt werden kann, ohne allerdings die Spannungen zwischen beiden Organisationsmodellen damit dauerhaft zu beseitigen (vgl. Benz 2002: 208f):

	Differenzierung	Integration
Gebietsbezogene Organisation	Dezentralisierung	Zentralisierung Vertikale Verflechtung (funktionsbezogen)
Funktionsbezogene Organisation	Arbeitsteilung kunden- bzw. produktbezogene Organisation	Querschnittskoordination, Bündelungsbehörde (gebietsbezogen)

Tabelle 67: Organisationsprinzipien in der Verwaltung

Quelle: Benz 2002: 209

Auch auf der Landesebene gilt im Prinzip die Gebietsorganisation, also eine allgemeine Zuständigkeit für das Landesgebiet. In ihr sind aber viele Verwaltungsbereiche sektoral organisiert (Fachministerien und die Sonderbehörden). Die Regierungspräsidien sind (neben den Staatskanzleien) die einzigen institutionellen Vertreter einer einheitlichen, koordinierenden Verwaltung, ansonsten dominiert eher die sektorale Sichtweise. Dies ist der Grund für die prinzipielle Bedeutung der Regierungspräsidenten in Flächenländern, bei denen die Landesverwaltung schwer von der jeweiligen Landeshauptstadt zu steuern ist.

Die Umweltverwaltung in den Ländern war nun seit ihrem Ausbau in den 1980er Jahren lange Zeit relativ stark sektoralisiert und durch die Dominanz regulativer Tätigkeiten wenig kommunalisiert. Die starke Sektoralisierung wurde unter anderen damit begründet, dass die „Umwelt“ ein Allgemeingut sei und folglich ohne den Schutz einer, ihre Individualrechtsgüter schützenden Lobby auskommen muss. Umweltschutz - verstanden als Schutz der natürlichen Lebensgrundlage vor schädlichen Einwirkungen - ist folglich eine Aufgabe, die maßgeblich vom Allgemeininteresse getragen werden muss. Neben dem Umweltrecht muss auch die organisatorische Ausgestaltung des staatlichen Um-

weltschutzes diesen besonderen Bedingungen Rechnung tragen und die Erfüllung der Aufgabe ermöglichen.

Trotz dieser allgemeingültigen Rahmenbedingungen unterscheidet sich die Struktur der Umweltverwaltung in den Ländern beträchtlich. Dies zeigt sich einerseits im Hinblick auf das Ausmaß der Bündelung umweltpolitischer Kompetenzen. So gilt etwa NRW aus der Sicht der Umweltinteressen als eine besonders fortschrittliche Verwaltung. Hier wurde Umweltschutz bisher als Gesamtkonstrukt betrachtet und alle wesentlichen Teilaspekte (Umweltschutz, Verbraucherschutz und Landwirtschaft) einem Ministerium zugeordnet. So sind alle Medien und Schutzbereiche (Immissionsschutz, Gewässerschutz, Naturschutz, Klimaschutz usw.) in einem Haus vereint und nicht auf mehrere Ministerien verteilt, wie z.B. in Baden-Württemberg.

Auf der anderen Seite zeigt sich eine große Varianz im Hinblick auf den Grad der Sektoralisierung der Umweltverwaltung. Generell lassen sich hier drei Ansätze unterscheiden:

- das Modell *einer selbst abwägenden Fachbehörde,*
- das Modell *einer unabhängigen Fachbehörde und einer abwägenden allgemeinen Verwaltung* sowie
- das Modell *einer in die allgemeine Verwaltung integrierte Fachverwaltung mit integrierter Abwägung.*

Die erste Variante ist in NRW beobachtbar, da hier insbesondere das LUA darauf achtet, selbst Abwägungen zu treffen und einen guten Ruf bei den Unternehmen zu erhalten. Die zweite Variante fand sich in Niedersachsen, wo sie faktisch an ihrem eigenen Erfolg und nicht etwa an ihrer Dysfunktionalität gescheitert ist. Die dritte Variante lässt sich in Baden-Württemberg beobachten, wo eine vollständige Integration der Umweltverwaltung stattfindet und eine unabhängige Position im Umweltschutz nicht einmal mehr formal fixiert wird, sondern direkt in einen Abwägungsprozess in der Mittelinstanz einfließt.

9.2 Handlungsoptionen

9.2.1 Rahmenbedingungen der aktuellen Modernisierungsbemühungen

Die aktuellen Verwaltungsstrukturreformmaßnahmen sind von zwei wesentlichen Elementen geprägt, die sich in den letzten Jahren im Vergleich zu früheren Reformversuchen geändert haben. Zum einen ist die Lage der öffentlichen Finanzen deutlich angespannter und angesichts eines Personalkostenanteils der Länder von durchschnittlich ca. 40% dominieren Überlegungen zur Personalkostenreduktion alle Modernisierungsbemühungen. Zum anderen verstärken sich Versuche einer politischen Steuerung der Modernisierungsbemühungen durch klare Vorgaben, die die bisherige Dominanz eher inkrementalistischer Reformansätze infrage stellt. Letzteres ist ein sehr zwiespältiger Prozess. Zwar wurde früher immer wieder auf die Dominanz der Verwaltung und ihr Beharrungsvermögen im Reformprozess aufmerksam gemacht, so dass das jetzige Durchsetzen politischer Zielvorgaben als Rückgewinnung politischer Kompetenzen angesehen werden könnte. Allerdings findet keine offene Aufgabenkritik von Verwaltungsprozessen

sen mehr statt, sondern die politischen Zielsetzungen definieren das Ergebnis unabhängig davon, ob dieses sachlich angemessen ist.

Die Tendenz zur Realisierung von „großen Verwaltungsreformen“ kann als Reaktion und Folge eines Lernprozesses der Politik gedeutet werden. Zum einen erwiesen sich inkrementalistische Reformansätze als sehr zeitaufwändig und aufgrund ihrer Kompromissorientierung zudem oft als inhaltlich unbefriedigend. Zum anderen würdigen die Bürger als „Kunden“ der Politik inkrementalistische Reformansätze nur sehr bedingt. Für gewöhnlich gehen partielle und schleichende Reformbemühungen aufgrund ihrer Komplexität und ihres unspektakulären Charakters im politischen Tagesgeschäft unter. Die Politik der „Großen Würfe“ stellt eine Lösung für diese Schwierigkeiten des klassischen inkrementalistischen Reformprozesses dar. Erstens können durch einen Totalumbau der Landesverwaltung Vetopositionen "im Handstreich" zerstört und Machtverhältnisse verändert werden. Damit entfällt der Zwang, die Vorschläge einer echten, fachlich und nicht ausschließlich politisch begründeten Aufgabenkritik berücksichtigen zu müssen und Kompromisslösungen einzugehen. Des Weiteren können durch die Verlagerung nicht nur beträchtliche Einsparungen durchgesetzt werden – mit zusätzlichen Kompetenzen gelockte Verwaltungsebenen erkaufen diese i.d.R. gerne durch die Zusage einer günstigeren Erledigung. Die Realisierung der Kostensenkung wird durch die Kompetenzverlagerungen auch in die Hände Dritter - und damit weg aus der die Regierung direkt belastenden politischen Arena - verlagert.

Diese Prozesse führen gerade in der Umweltverwaltung zu erheblichen Problemlagen, wie weiter oben ausgeführt. Auch wenn der Wunsch nach politischer Steuerung verständlich ist, darf er nicht dazu führen, dass die Problemlösungsfähigkeit staatlichen Handelns darunter leidet. Inkrementelles Vorgehen hat auch erhebliche Vorteile, weil in ihm die historischen, fest in der Tradition des Landes und der Verwaltung verwurzelten kulturellen Prägungen berücksichtigt werden und „Ruhe“ im strukturellen Aufbau Gelegenheit zur Organisationsentwicklung mit sich bringt. Die Länderstudien aus Ostdeutschland zeigen, dass es hier in größerem Maße zu sinnvollen Veränderungsprozessen gekommen ist. Durch den enormen Finanzdruck ist es zudem für die Umweltverwaltung immer schwerer legitimierbar/, auf bestehende Strukturen zu beharren, was deren Bereitschaft erhöht, sich an anstehenden einschneidenden, aber sachgerechten Veränderungen zu beteiligen, wie das Beispiel NRW zeigt. Allerdings ist immer daraufhin zu weisen, dass bei allem Druck, Prioritäten bei der Wahrnehmung von Aufgaben zu setzen und auf Aufgaben zu verzichten, nicht vergessen werden darf, dass dies nicht ohne Einbußen an Leistungsqualität vonstatten gehen wird. Man kann in Anlehnung an das Zitat des mecklenburgischen Umweltministers auch im Dunkeln ohne Licht Fahrrad fahren, nur eben nicht so sicher. Schlimmeres gilt für den Wegfall von Kontroll- und Überwachungsfunktionen im Umweltschutz.

9.2.2 Konsequenzen für die Sicherung der umweltpolitischen Handlungsfähigkeit

Ein Grundproblem der Umweltverwaltung in den Ländern ist, dass diese nach der Abwahl von rot-grünen Bündnissen in Hessen, Niedersachsen, NRW und Schleswig-Holstein im Fokus einer konservativ-liberalen sogenannten „Entbürokratisierungspolitik“ steht, die sich im Rahmen der aktuellen Verwaltungsstrukturreformen der Reorganisation der Umweltverwaltung in besonderer Weise widmet. Dies ist immer dann besonders prekär, wenn die vorherige Umweltpolitik vor allem Feindbilder erzeugt hat und nicht genügend versucht wurde, andere davon zu überzeugen, den ökologischen Weg mitzugehen. Der Aufbau der Umweltverwaltung sollte daher prinzipiell jenseits parteipolitischer Mehrheiten, die ständig in der Veränderung begriffen sind, erfolgen. Dabei lassen sich u.E. drei zentrale Aspekte festhalten:

- Erforderlich ist bei der Neukonzeption der Umweltverwaltung eine *konsequente Bündelung der zersplitterten Behördenlandschaft*, welche sowohl die Zuständigkeiten für Genehmigung und Überwachung als auch Analysekompetenzen umfasst. Nur durch die Reduzierung von unnötigen Schnittstellen können die Ressourcen zur fachgerechten Bewältigung der gesetzlichen Aufgaben auch unter den neuen gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten mobilisiert und die Qualität des Vollzugs zumindest ansatzweise gehalten werden. Mögliche Wege sind hier sowohl die funktionale Integration in Sonderbehörden als auch die Eingliederung von Vollzugsaufgaben der Sonderbehörden in die staatlichen Mittelinstanzen. Aus beiden Maßnahmen resultieren für sich allein betrachtet keine nachhaltigen Beeinträchtigungen der umweltpolitischen Problemlösungsfähigkeit, zumal diese Konzepte auch bisher schon in einigen Bundesländern erfolgreich verwirklicht worden waren.
- *Maßnahmen der Kommunalisierung* sind dagegen aus der Sicht des Umweltschutzes vielfach als sehr *problematisch* einzuschätzen. Auch wenn es sich in der Regel um keine Maßnahmen einer echten Kommunalisierung in dem Sinne handelt, dass nun die Kommunalparlamente hier eigenverantwortlich entscheiden könnten, sondern in der Regel um Pflichtaufgaben nach Weisung, die in die Kompetenz des Landrates oder Bürgermeisters fallen, so ist doch auch hier die Gefahr einer unglücklichen Vermischung von übergreifenden Umweltinteressen und lokalen Wirtschaftsförderungsinteressen gegeben. Die Politisierung von Entscheidungen auf der Ebene der Kreise ist daher ein zentraler Aspekt bei der Debatte um die Neuorganisation der Umweltverwaltung. Da entsprechende Bedenken von allen Beteiligten – auch von der Seite der Wirtschaftsverbände und sogar aus der Arbeitsebene der Kommunalverwaltung selbst – geäußert werden, sind sie als äußerst glaubhaft einzustufen. Zudem findet die Aufgabenwahrnehmung aufgrund von Personalmangel und politischer Konstellationen in den Kreisen nur sehr selektiv statt. Dies bedeutet nicht, dass sich die Mitarbeiter in einer rechtlichen Grauzone bewegen würden. Die Verwaltungsmitarbeiter können jedoch die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen gegenüber dem Landrat sehr gut abschätzen und konzentrieren ihre Energie auf Erfolg versprechende, unkritische Bereiche oder schließen *Paketgeschäfte* ab. Diese Tendenz wird häufig als Merkmal des modernen, erfolgreichen Mitarbeiters der Umweltverwaltung dargestellt. Kompromisslosigkeit und Fundamentalismus in umweltpolitischen Fragestellungen hätten das negative Bild der Verwaltung geprägt. Nur jene Umweltbehörden, die eine gute Beziehung zu den Nutzergruppen aufrechterhielten, bekämen überhaupt die Chance, umweltrelevante Anliegen durchzusetzen.

Der selbst abwägende, sich zurücknehmende, "gute" Umweltschützer ist die Reaktion auf die Kommunalisierungstendenzen, die Verflechtung und politische Mehrheitsverteilung in den Kommunen und der konjunkturell bedingten Verschiebung öffentlicher Problemwahrnehmung.

- Weitere *Maßnahmen des Personalabbaus*, die die Umweltverwaltung, wie unsere Analyse zeigt, bis jetzt in der Regel überproportional getroffen hat, sind – nachdem der vorhandene „slack“ aufgrund der Einsparungen der letzten Jahren weitgehend aufgebraucht ist – nicht ohne deutliche Funktionsverluste der Umweltverwaltung umzusetzen und daher sehr kritisch zu beurteilen. Generell ist die Aufgabe der Überwachung umweltrechtlicher Vorgaben das erste Opfer von Einsparungen.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen halten wir folgende Modernisierungsmaßnahmen für sinnvoll:

1. In allen Bundesländern besteht die Notwendigkeit von (gebündelten) *unabhängigen Landesoberbehörden* (LUA) für planerische und wissenschaftliche Aufgaben, die die Ministerien, Sonderbehörden oder Mittelinstanzen bei der Aufgabenbewältigung mit Expertise unterstützen und planerisch-konzeptionellen Steuerungskapazität zur Verfügung stellen.
2. Im Bereich der *Gewerbeaufsicht* und des Immissionsschutzes erscheint eine staatliche Aufgabenwahrnehmung etwa durch eine fachtechnische Behörde von wesentlicher Bedeutung, um breites und fundiertes technisches Wissen bereitzustellen und Expertise zu konzentrieren. Insbesondere der Vollzug im Bereich der Gewerbeaufsicht ist zum Kernbereich der hoheitlichen staatlichen Aufgaben zu zählen. In der Praxis kommt es aufgrund des hohen Spardrucks jedoch auch hier lediglich zu einer selektiven Aufgabenwahrnehmung – ein Aspekt, der die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit massiv beeinträchtigt und insofern sehr kritisch zu beurteilen ist.

Mit Blick auf die Situation der Länderhaushalte ist in diesem Bereich jedoch nicht mit umfassender Abhilfe zu rechnen. Folglich ist zu überlegen, durch welche weiteren Mittel die vorhandene Lücke verkleinert werden kann. Hier sind Maßnahmen der Teilprivatisierung von Überwachungsverantwortung durch Kooperation, Selbstverpflichtung oder Selbstkontrolle in der Diskussion oder bereits in der Anwendung (Zertifizierungen, die Überwachung technischer Anlagen durch private Gutachter wie etwas des TÜV oder von Versicherungsseite zur Ergänzung der staatlichen Aufsicht). Diese sollten auf ihre Funktionsfähigkeit überprüft werden ebenso wie die Frage, ob die "Belohnung" der Industrie für eine freiwillige Zertifizierung im Bereich des innerbetrieblichen Umweltmanagements (EMAS, ISO 14001) durch eine formale Herabsetzung (in der Praxis oft ohnehin aus Kapazitätsgründen nicht durchführbarer) Regelkontrollen oder einer Gebührenreduktion bzw. Vorzugsbehandlung bei Genehmigungsverfahren sinnhaft ist.

3. Staatliche Behörden sind im Falle des *Naturschutzes* wichtig, weil dieser im lokalen Interessengefüge eine schwierige Position mit wenigen Fürsprechern hat. Auch für eine befriedigende Aufgabenerfüllung im Bereich des Artenschutzes (Durchsetzung von Störungsverboten, Schutz der natürlichen Lebensräume, Einfuhrkontrollen, Identifikation von geschützten Arten usw.) sind Experten notwendig, die eine relativ große Fläche betreuen. Die Stadt- bzw. Landkreisebene kann das breite Spektrum in der Regel nicht abdecken. Optimalerweise sollte es auch eine untere fachtechnische

Behörde zur Beratung der Landkreise/Stadtkreise geben, um naturschutzfachlichen Fragen ausreichend gerecht zu werden.

4. Im *Gewässerbereich* könnten die Einleitungsgenehmigungen und -überwachungen kommunalisiert werden. Großflächige Belange und alle Bereiche, welche Interessen der Gebietskörperschaften und Bürger berühren, sollten jedoch zusammenfassend von staatlichen Ämtern wahrgenommen werden. Das Grundanliegen der EU-Wasserrahmen-Richtlinie – die flussgebietsbezogene Betrachtung von Gewässern – ist dabei auch organisatorisch umzusetzen.
5. Eine weitere *Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren* zu Gunsten von Bürgern und Wirtschaft (z.B. bei Genehmigungen) unter dem Vorzeichen „Stärkung des Wirtschaftsstandortes“ sollte *vermieden* werden. Es zeigt sich, dass diese kontraproduktiv sind, denn die Industrie bevorzugt strenge und vor allem einheitliche Auflagen, wenn damit eine zügige und bestandsfeste Entscheidung einhergeht. In dieser Hinsicht war Deutschland bisher ein „Hort der Planungssicherheit“. Insbesondere, wenn die staatliche Gewerbeaufsicht zerschlagen und kommunalisiert wird, droht dieses Element des Standortwettbewerbes verloren zu gehen. Von Vertretern der Wirtschaft wird in diesem Zusammenhang insbesondere die Inkompetenz der Umweltverwaltung beklagt. Aus Unsicherheit werden mitunter unnötige Antragsteile geprüft, Verfahren verschleppt und sachlich ungerechtfertigte Auflagen gemacht. Auch ist genau zu prüfen, ob Kürzungen in der Personalausstattung von Behörden neben der fachlichen Abhängigkeit staatlicher Stellen von privaten Gutachtern nicht auch unterm Strich eine finanzielle Mehrbelastung für die Vorhabenträger durch die Pflicht zur Beibringung von Gutachten mit sich bringen.
6. Unabhängig von der Ebene der Aufgabenanlagerung ist darauf zu achten, dass *Genehmigungskompetenzen* und die Verantwortlichkeit für die *Überwachung* des laufenden Betriebs *gemeinsam* in einer Verwaltungseinheit wahrgenommen werden. Eine Zersplitterung in diesem Bereich erhöht das Risiko fachfremd begründeter Genehmigungen, da die Verantwortung für die Konsequenzen abgewälzt werden kann.
7. Umweltverwaltungsaufgaben sollten nur dann in *Landesbetrieben* durchgeführt werden, wenn es sich nicht um hoheitliche Aufgaben wie Genehmigungen oder Mittelallokationen handelt, da Landesbetriebe stärker als andere Organisationsformen wirtschaftliche Effizienzziele ins Zentrum ihres Handelns stellen müssen. Dies birgt Gefahren in Aufgabenbereichen, in denen eine fachliche Entscheidungsfindung unentbehrlich ist.
8. Prinzipiell ist bei *Kommunalisierungsprozessen* darauf zu achten, dass nicht geldwerte Zuweisungen, sondern das zuständige Personal auf die Kommunen übergeht, da sonst die Gefahr von Mitnahmeeffekten unter Vernachlässigung der Aufgaben der Umweltverwaltung besteht. Darüber hinaus ist bei Kommunalisierungsprozessen im Umweltbereich eine gut ausgebaute Fachaufsicht unerlässlich.
9. Die überproportionalen finanziellen Kürzungen der *Zuschüsse* im Bereich der *Verbände* sollten dort, wo sie erfolgt sind, zurückgenommen werden. Die oft eher politisch als fiskalisch motivierte Schwächung der Umweltverbände beraubt die Umwelt ihrer einzigen Lobby. Im Kontext von Kommunalisierung und stärkerem Abwägungsdruck ist deren Funktion als unabhängiger „Sachwalter“ wichtiger denn je.

Abkürzungsverzeichnis

a.D.	außer Dienst
ÄfAO	Ämter für Agrarordnung
ÄfI	Ämter für Immissionsschutz
ÄFIE	Flurneuordnung und ländliche Entwicklung
AG	Arbeitsgemeinschaft
ÄLR	Ämter für ländliche Räume
AVO	Ausschuss für Verwaltungsoptimierung
BaWü	Baden-Württemberg
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BImSchG	Bundes Immissionsschutz Gesetz
BImSchGZuVO	Bundes Immissionsschutz Gesetz Zuständigkeitsverordnung
BImSchV	Bundes Immissionsschutz Verordnung
BIP	Brutto Inlands Produkt
BLUM	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt
BMWA	Bundeswirtschaftsministerium
BNL	Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege
BR	Bezirksregierungen
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
CVUA	Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt
d.A.	die Autoren
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIN-ISO	Deutsches Institut für Normung - International Organization for Standardization
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFA	Effizienz-Agentur NRW
EG	Europäische Gemeinschaft
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EU	Europäische Union
FFH	Flora-Fauna-Habitat Richtlinie
GA	Gewerbeaufsicht
GÄ	Gewerbeaufsichtsämter
GBI	Gesetzblatt
GD	Gewässerdirektionen
GFA	Gesetzesfolgeabschätzung
GLA	Geologisches Landesamt
GS BiMo	Geschäftsstelle „Binnenmodernisierung“
GS VB	Geschäftsstelle „Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau
HG	Haushaltsgesetz Bayern
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IVU-Richtlinie	Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
KPM	Koordinierungsstelle für Personalmanagement
kw	künftig wegfallend
LaNU	Landesamt für Natur und Umweltschutz des Landes Schleswig

	Holstein
LANU	Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt
LAUN	Landesamt für Umwelt und Natur
LB	Landesbetrieb
LEJ	Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd
LELF	Landesamt für Ernährung und Landwirtschaft
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LFE	Landesforstanstalt Eberswalde
LFG	Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete
LfG	Landesanstalt für Gartenbau
LfL	Landesanstalt für Landwirtschaft
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
LfU	Landesamt für Umwelt Bayern
LfUG	Landesamt für Umwelt und Geologie
LGRB	Landesamt für Geowissenschaften und Rohstoffe Brandenburg
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIS	Landesanstalt für Immissionsschutz
LLB	Landeslabor Brandenburg
LNatSchG	Landesnaturenschutzgesetz
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
LÖLF	Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forst- planung
LPG	Landesplanungsgesetz
LPS	Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz- ausbildung
LPS	Personendosimetrie und Strahlenschutzausbildung
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
LTV	Landestalsperrenverwaltung
LUA	Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz Saarland
LUA	Landesamt für Umweltschutz Nordrhein-Westfalen
LUA	Landesumweltamt Brandenburg
LUA	Landesumweltamt
LUBW	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden- Württemberg
LÜN	Lufthygienisches Überwachungssystem Niedersachsen
LUNA	Landesanstalt für Umwelt und Naturschutz
LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie
LVL	Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft
LVLf	Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneu- ordnung
LVUA	Lebensmittel-, Veterinär- und Umweltuntersuchungsamt
LWK	Landwirtschaftskammer
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MBI	Ministerialblatt
MJ	Justizministerium
MLUR	Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
MLUV	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbrau- cherschutz
ModKG	Modell-Kommunen-Gesetz
MS	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NACE	Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
NatSchG	Naturschutzgesetz
NatSchG LSA	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
NdS	Niedersachsen
NLÖ	Landesamt für Ökologie
NLWKN	Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NNA	Niedersächsische Naturschutzakademie
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NNatG	Niedersächsischen Naturschutzgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiete
NSG-VO-Regelungen	Naturschutzgebietsverordnung
NUA	Natur- und Umweltschutz-Akademie
o.J.	ohne Jahr
o.S.	ohne Seitenzahl
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PEPL	Pflege- und Entwicklungspläne
PLENUM	Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt
RP	Regierungspräsidium
RV	Regierungsvertretungen
s.u.	siehe unten
SGV	Sächsische Gestütsverwaltung
SML	Sächsisches Ministerium für Landwirtschaft
SMU	Sächsisches Ministerien für Umwelt
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SoBEG	Sonderbehördeneingliederungsgesetz
SoBEZ	Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen
StAfA	Staatliche Ämter für Arbeitsschutz
StÄfA	Staatliche Ämter für Arbeitsschutz
StAfUA	Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz
StÄUN	Staatliche Ämter für Umwelt und Natur
STMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
StrGr VBB	Steuerungsgruppe Verwaltungsstrukturreform, Binnenmodernisierung, Bürokratieabbau
StS	Staatssekretär
StUA	Staatliche Umweltämter
StUÄ	Staatliche Umweltämter
Stufä	Staatliche Umweltfachämter
StV	Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung
SUAs	Staatliche Umweltämter
SVLÄ	Staatliche Veterinär- und Lebensmitteluntersuchungsämter
TA	Technische Anleitung

TA-Akademie	Akademie für Technikfolgeabschätzung Baden-Württemberg
TLUG	Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
TUS	Technischer Umweltschutz
u.a.	unter anderem
UBG	Umweltbetriebsgesellschaft
UM	Umweltministerium
UMEG	Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit
UNB	unteren Naturschutzbehörden
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VAWs	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
VBB	Verwaltungsstrukturreform, Binnenmodernisierung, Bürokratieabbau
VerwModGrG	Verwaltungsmodernisierungsgrundsätzegesetz
VGG	Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz
vgl.	vergleiche
VLF	Verband für Landentwicklung und Flurneuordnung
VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WWÄ	Wasserwirtschaftsämlter
z.B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Baden-Württemberg. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	14
<i>Tabelle 2: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Baden-Württemberg.</i>	15
<i>Tabelle 3: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes Baden-Württemberg in %</i>	15
<i>Tabelle 4: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich Baden-Württemberg</i>	16
<i>Tabelle 5: Personalübergang der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern auf die baden-württembergischen Stadt- und Landkreise</i>	21
<i>Tabelle 6: Personalübergang von den ehemaligen Ämtern für Wasserwirtschaft und Bodenschutz in Baden-Württemberg</i>	26
<i>Tabelle 7: Personalübergang von den Gewässerdirektionen auf die baden-württembergischen Stadt- und Landkreise</i>	26
<i>Tabelle 8: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Bayern.</i>	51
<i>Tabelle 9: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Bayern</i>	52
<i>Tabelle 10: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Bayern. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	52
<i>Tabelle 11: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Bayern</i>	53
<i>Tabelle 12: Effekte der Verwaltungsreform in Niedersachsen für das Jahr 2005.</i>	71
<i>Tabelle 13: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Niedersachsen</i>	75
<i>Tabelle 14: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Niedersachsen.</i>	76
<i>Tabelle 15: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Niedersachsen.</i>	76
<i>Tabelle 16: Entwicklung von Personal und Budget in Niedersachsen</i>	77
<i>Tabelle 17: Stellensoll der Umweltverwaltung NRW 2006</i>	111
<i>Tabelle 18: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in NRW</i>	112
<i>Tabelle 19: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in NRW.</i>	113
<i>Tabelle 20: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes Nordrhein-Westfalen</i>	114
<i>Tabelle 21: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Nordrhein-Westfalen</i>	114
<i>Tabelle 22: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	147
<i>Tabelle 23: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Sachsen</i>	148
<i>Tabelle 24: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Sachsen.</i>	148
<i>Tabelle 25: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Sachsen.</i>	149
<i>Tabelle 26: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Berlin. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	157
<i>Tabelle 27: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Berlin</i>	158
<i>Tabelle 28: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Berlin.</i>	158
<i>Tabelle 29: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Berlin</i>	159
<i>Tabelle 30: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Bremen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	161
<i>Tabelle 31: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Bremen.</i>	161
<i>Tabelle 32: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Euro</i>	162
<i>Tabelle 33: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Brandenburg</i>	167
<i>Tabelle 34: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Brandenburg</i>	168
<i>Tabelle 35: Personalstellen gesamt und für den Bereich Umwelt in Brandenburg</i>	168
<i>Tabelle 36: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Hamburg. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	173

<i>Tabelle 37: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Hamburg</i>	174
<i>Tabelle 38: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Hamburg</i>	175
<i>Tabelle 39: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Hessen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	178
<i>Tabelle 40: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Hessen</i>	178
<i>Tabelle 41: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes Hessen in %</i>	179
<i>Tabelle 42: Pro-Kopf-Ausgaben im originäre Umweltbereich in Hessen</i>	180
<i>Tabelle 43: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Mecklenburg- Vorpommern</i>	186
<i>Tabelle 44: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Mecklenburg-Vorpommern</i>	187
<i>Tabelle 45: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich in Mecklenburg-Vorpommern</i>	187
<i>Tabelle 46: Kommunalisierte Stellen in Mecklenburg-Vorpommern</i>	188
<i>Tabelle 47: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Rheinland- Pfalz. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	194
<i>Tabelle 48: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Rheinland-Pfalz</i>	194
<i>Tabelle 49: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Rheinland-Pfalz in %</i>	195
<i>Tabelle 50: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich Rheinland-Pfalz</i>	196
<i>Tabelle 51: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt im Saarland. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	199
<i>Tabelle 52: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich im Saarland</i>	199
<i>Tabelle 53: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes im Saarland in %</i>	200
<i>Tabelle 54: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt im Saarland</i>	200
<i>Tabelle 55: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich im Saarland</i>	201
<i>Tabelle 56: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen- Anhalt. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995</i>	205
<i>Tabelle 57: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Sachsen-Anhalt</i>	206
<i>Tabelle 58: Veränderungen der Personalstellen und des Haushaltes in Sachsen-Anhalt in %</i>	206
<i>Tabelle 59: Pro-Kopf-Ausgaben im originären Umweltbereich in Sachsen-Anhalt</i>	207
<i>Tabelle 60: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Schleswig- Holstein</i>	213
<i>Tabelle 61: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Schleswig-Holstein</i>	214
<i>Tabelle 62: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Schleswig-Holstein</i>	215
<i>Tabelle 63: Anteil des Haushalts für den originären Umweltbereich am Gesamthaushalt in Thüringen. Inflationsbereinigte Angaben, Basisjahr 1995.</i>	227
<i>Tabelle 64: Personalstellen gesamt und für den originären Umweltbereich in Thüringen</i>	228
<i>Tabelle 65: Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Umwelt in Thüringen</i>	229
<i>Tabelle 66: Grundmodelle der Verwaltungsorganisation</i>	247
<i>Tabelle 67: Organisationsprinzipien in der Verwaltung</i>	248

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil des Haushalts im originären Umweltbereich am Gesamthaushalt Baden-Württembergs	16
Abbildung 2: Vereinfachter Aufbau der Landesverwaltung Baden-Württembergs im Bereich Umwelt 2004	17
Abbildung 3: Vereinfachter Aufbau der Landesverwaltung Baden-Württembergs im Bereich Umwelt 2006	18
Abbildung 4: Aufbau der bayrischen Umweltverwaltung vor der Reform	48
Abbildung 5: Aufbau der bayrischen Umweltverwaltung nach der Reform	48
Abbildung 6: Anteile der Umweltausgaben am Gesamthaushalt Bayern.....	53
Abbildung 7: Bisheriger Aufbau der niedersächsischen Landesverwaltung	70
Abbildung 8: Aufbau der niedersächsischen Landesverwaltung seit 1. Januar 2005	70
Abbildung 9: Anteil der originären Umweltausgaben am Gesamthaushalt in Niedersachsen.....	75
Abbildung 10: Der Geschäftsbereich des Umweltministerium Niedersachsen	79
Abbildung 11: Personalbewegungen im Zuge der niedersächsischen Verwaltungsreform.....	79
Abbildung 12: Struktur der niedersächsischen Gewerbeaufsichtsverwaltung	89
Abbildung 13: Struktur der niedersächsischen Gewässerverwaltung	93
Abbildung 14: Struktur der Naturschutzverwaltung in Niedersachsen	96
Abbildung 15: Ausgaben für die originäre Umweltverwaltung im Verhältnis zur Gesamtverwaltung in NRW	113
Abbildung 16: Verwaltungsstruktur im Geschäftsbereich des MUNLV NRW.....	116
Abbildung 17: Vorstellung des Innenministeriums NRW zur Verwaltungsstrukturreform.....	136
Abbildung 18: Kompromiss-Konzept zur Verwaltungsstrukturreform NRW.....	141
Abbildung 19: Struktur des Geschäftsbereichs des SMUL.....	146
Abbildung 20: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen	149
Abbildung 21: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt	159
Abbildung 22: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt	162
Abbildung 23: Umgesetzte Modernisierungsmaßnahmen in Brandenburg	164
Abbildung 24: Geplante Modernisierungsmaßnahmen in Brandenburg.....	165
Abbildung 25: Organisationsstruktur des Geschäftsbereichs in Brandenburg	166
Abbildung 26: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt	167
Abbildung 27: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Hamburg.....	174
Abbildung 28: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Hessen 2006.....	177
Abbildung 29: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt	179
Abbildung 30: Umweltressort Mecklenburg-Vorpommern	185
Abbildung 31: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Mecklenburg-Vorpommern	186
Abbildung 32: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Rheinland-Pfalz 2006	193
Abbildung 33: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Rheinland-Pfalz	195
Abbildung 34: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung im Saarland 2006.....	198
Abbildung 35: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Sachsen Anhalt 2001.....	203
Abbildung 36: Vereinfachter Aufbau der Umweltverwaltung in Sachsen Anhalt im Januar 2006	204
Abbildung 37: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Sachsen-Anhalt	207
Abbildung 38: Projektorganisation der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein	210
Abbildung 39: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Schleswig-Holstein.....	214
Abbildung 40: Ergebnisse der Aufgabenkritik in Schleswig-Holstein.....	217
Abbildung 41: Aufbau der Umweltverwaltung in Thüringen	225
Abbildung 42: Anteil des Haushalts im Umweltbereich am Gesamthaushalt in Thüringen.....	228

Literaturverzeichnis

- Baden-Württemberg Innenministerium, 2004: Verwaltungsstruktur- Reformgesetz (VRG). Meldung vom 09.06.2004.
- Baden-Württemberg Innenministerium, 2005: Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. Baden-Baden.
- Baden-Württemberg Landtag, 2003: Antrag der Fraktion der SPD und Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Verkehr. Drucksache 13/2562, 30.10.2003.
- Baden-Württemberg Landtag, 2004: Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums(Verwaltungsstruktur-Reformgesetz, VRG). Drucksache 13/3201,12.05.04.
- Baden-Württemberg Landtag, 2005: Gesetz zur Vereinigung der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg und der UMEG, Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit Baden-Württemberg. Drucksache 13/4523, 20.07.2005.
- Baden-Württemberg Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (MLR), 2003: Minister Willi Stächele MdL: "Naturschutz ist ein Zukunftsfaktor für unser Land". Landestagung der Naturschutzbeauftragten in Karlsruhe. Pressemitteilung 83/2003 vom 12.03.2003. URL (02.05.2006): http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de/content.pl?ARTIKEL_ID=17310
- Baden-Württemberg Staatsministerium, 2003a: Verwaltungsreform in trockenen Tüchern. Pressemitteilung Nr. 213/2003.
- Baden-Württemberg Staatsministerium, 2003b: Erfolgreich auch in schwieriger Zeit. Halbzeitbilanz der Landesregierung, 13. Legislaturperiode 2001-2006. URL (05.03.2006): http://www.badenwuerttemberg.de/fm/597/halbzeitbilanz_okt2003.pdf
- Baden-Württemberg, 1995, 1997,1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Staatshaushaltsplan Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Baden-Württemberg, Gesetze zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz VRG) vom 01.07.2004 (GBl. S. 469).
- Baden-Württemberg, Sonderbehördeneingliederungsgesetz (SoBEG) vom 12.12.1994 (GBl. B.-W. 1994, S. 653).
- Baden-Württemberg, Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Zuständigkeiten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und nach dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 82/96/EG (Immissionschutz-Zuständigkeitsverordnung BImSchGZuVO) vom 03.03.2003 (GBl 2003, S. 180; GBl 2006, S. 10).
- Bauer, Michael W., 2001: A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany. Dordrecht.
- Bauer, Michael W., 2002: Limitations to Agency Control in EU Policy-Making - the Commission and the Poverty Programmes. *Journal of Common Market Studies*, 40. Jg., Nr. 3, 381-400.
- Bauer, Michael W., 2003: Auf dem Weg zur Analytisch-Kommunikativen Verwaltung? Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung in den liberalisierten Netzwerkindustrien. *Die Verwaltung*, 36. Jg., Heft 2, 197-224.
- Bauer, Michael W., 2005: Administrative Costs of Reforming Utilities, in: Adrienne Héritier/ David Coen (Hrsg.), *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. New York (im Druck).

- Bauer, Michael W., 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. Politische Vierteljahresschrift, 47. Jahrgang, Heft 2 (im Erscheinen).
- Bauer, Michael W./ Hadman, Elise, 2005: Die deutschen Länder und die Zukunft der EU Strukturpolitik. Ein Thesenpapier aus politikwissenschaftlicher Perspektive, in: Ines Hartwig/ Wolfgang Petzold (Hrsg.), Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau. Baden-Baden.
- Bayerische Staatskanzlei, 2004: Pressemitteilung vom 14. September 2004, URL (26.04.2006): http://www.bayern.de/imperia/md/content/stk/mrat/2004/mrat_teil1_040914.pdf
- Bayerische Staatskanzlei, 2005: Die Bayerische Deregulierungskommission. Umsetzung der Kommissionsempfehlungen, URL (26.04.2006): <http://www.bayern.de/Wirtschaftsstandort/Deregulierungskommission/umsetzung.html>
- Bayern Landtag, 2004: Dringlichkeitsantrag. Verwaltungsreform nicht am Parlament vorbei – Die CSU-Fraktion ist nicht das Parlament. Drucksache 15/1543, 21.07.2004.
- Bayern Landtag, 2006: Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Ludwig Wörner, SPD vom 06.12.2005. Drucksache 15/4599, 31.01.2006.
- Bayern STMUGV, o.J.(a): Erleichterungen für Unternehmen mit Umweltmanagementsystem nach EMAS. URL (08.04.06): <http://www.stmugv.bayern.de/de/service/gesetz/emas.htm>
- Bayern STMUGV, o.J.(b): Europäischer Biotopverbund Natura 2000: Nachmeldekulisse beschlossen. URL (09.04.06): <http://www.stmugv.bayern.de/de/natur/nat2000/dialog.htm>
- Bayern STMWIVT, o.J.: Entwurf des Landesentwicklungsprogramms 2006. URL (10.04.06) <http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrumente/lep06.htm>
- Bayern, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan Freistaat Bayern. München.
- Becker, Bernd, 2005: Einführung in die Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden. NVwZ, Heft 4, 371-376.
- Becker, Klaus, 2004: Zur Bündelung und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen. Niedersächsische Verwaltungsblätter 4/2004, 89-91.
- Beckmann, Martin, 2003: Die integrative immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Ein Instrument auch des Investitionsschutzes und der Rechtssicherheit für den Vorhabenträger? Natur und Recht, Heft 12, 715-722.
- Beckmann, Martin, 2004: Die allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen. DVBL, 13, 791-801.
- Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 05. Februar 1998 Nr. 7/21-8702.6-1997/4 (Allg. Ministerialblatt 1998, S. 117 ff.) (VB BImSchG 2.0), Randnr. 185.
- Benz, Arthur, 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München.
- Benz, Arthur, 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: Klaus König, Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, 207-228.
- Berg, Frank, 2000: Personal in Land und Gemeinden Brandenburgs. Problemstellungen und Datenanalysen. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. KWI-Arbeitshefte 1.
- Berg, Frank, 2002: Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. KWI-Arbeitshefte 5.

- Berkemann, Jörg, 1998: Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Rhetorik? Semantik und Realität der Abwägungskontrolle, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 267-300.
- Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, o.J.(a): Einführung in die Verwaltungsmodernisierung. URL (18.04.2006): <http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/einfuehrung/index.html>.
- Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, o.J.(b): Neuausrichtung der Verwaltungsmodernisierung. URL (18.04.2006): <http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/einfuehrung/neuausrichtung.html>
- Berlin, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan von Berlin. Berlin.
- Berlin, 2003: Zweites Gesetz zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung (Entbürokratisierungsgesetz EbG) vom 14.12.2005 (GVBL Nr. 43/2005).
- Berlin, 2005: Erstes Gesetz zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung (Entbürokratisierungsgesetz EbG) vom 17.12.2003 (GVBL Nr. 47/2003).
- Bock, Rolf, 2000: Von den Bezirksregierungen zum Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: Götz Konzendorf (Hrsg.), Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeption und Umsetzung. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung, 65-70.
- Bogumil, Jörg, 2004: Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte; Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 209-231.
- Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk, 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner, 2005: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Grundwissen Politik, Band 36. Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg / Kottmann, Steffen, 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/ Reichard, Christoph/ Siebart, Patricia, 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8. Ibbenbüren.
- Bönsel, André, 2004: Konsequenzen beim Schutzregimewechsel von der Vogelschutzrichtlinie zur Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Natur und Recht, Heft 11, 710-713.
- Bossaert, Danielle/ Demmke, Christoph/ Nomden, Koen/ Polet, Robert, 2001: Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht.
- Brandenburg Ausschuss für Verwaltungsoptimierung des Landes Brandenburg, 2002: Aufgabenkritik in der Landesverwaltung Brandenburg. Erarbeitet in Zusammenarbeit mit der Universität Potsdam. Potsdam.
- Brandenburg Finanzministerium, 2005: Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg – neue Zeiten, alte Probleme? Vortrag des Finanzministers Rainer Speer am 11.02.2005 anlässlich des Verwaltungspolitischen Kolloquiums, Humboldt-Universität zu Berlin. URL (22.03.2006): www.brandenburg.de/media/1172/rede.pdf
- Brandenburg Land Brandenburg, 2004: Haushaltsplan 2005/2006. Band X, Einzelplan 10 – Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz. URL (22.03.2006): www.brandenburg.de/sixcms/media.php/1379/10.79288.pdf
- Brandenburg Staatskanzlei, 2004: II. Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg. Stand: August 2004.

- Brandenburg Staatskanzlei, 2003: Intelligent Sparen in Brandenburg? Vortrag von Volker-Gerd Westphal, Leiter der Staatsstelle Verwaltungsmodernisierung beim Führungskräftekolleg in Speyer, 05.11.2003. URL (22.03.2006): www.brandenburg.de/land/stk/bbonline/vortrag/kolleg-Dateien/v3_document.htm
- Brandenburg Umweltministerium, 2006: Organisation des Geschäftsbereichs. URL (27.03.2006): www.brandenburg.de/cms/media.php/1170/organigramm.pdf
- Brandenburg, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan Land Brandenburg. Potsdam.
- Brandt, Edmund, 2002: Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: Edmund Brandt / Manfred-Carl Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen. Baden-Baden, 145-163.
- Bremen Bürgerschaft, 2004(a): Bericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen zur Entbürokratisierung und Modernisierung der Verwaltung sowie Abbau von Regelungen, Drucksache 16/484, 07.12.2004. URL (26.04.2006): <http://www.handelskammer-bremen.ihk24.de/>
- Bremen Bürgerschaft, 2004(b): Mitteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen an die Bremische Bürgerschaft/ Land zur Entbürokratisierung und Modernisierung der Verwaltung sowie Abbau von Regelungen, Drucksache 16/146, 17.02.2004. URL (26.04.2006): <http://www.handelskammer-bremen.ihk24.de/>
- Bremen Handelskammer, o.J.: Bremen ist Modellregion für Bürokratieabbau. URL (28.04.2006): <http://www.handelskammer-bremen.ihk24.de/>
- Bremen Senator für Finanzen, o.J.: Senator für Bau und Umwelt. URL (18.04.2006): http://www2.bremen.de/verwaltungsreform/frames.html?Seite=/verwaltungsreform/Kap2/Kap2_4_13.html
- Bremen, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan der Freien Hansestadt. Bremen.
- Bremen, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Stellenplan Freie Hansestadt Bremen. Bremen.
- Bremen, 2005: Gesetz zur Bereinigung des Bremischen Rechts vom 22.03.2005 (GBI Nr.14/2005).
- Brenski, Carsten (Hrsg.) 2004: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und bei Bund. Speyerer Forschungsberichte 233.
- Buettner, Thiess/ Hauptmeier Sebastian, 2005: Schuldenmonitor. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- BUND, 2005: Fragebogen zu den Auswirkungen von Verwaltungsreformen, o.O. unveröffentlicht.
- BUND Thüringen, o.J.: Resolution zum Erhalt der Staatlichen Umweltämter in Thüringen. URL (18.04.2006): http://vorort.bund.net/thueringen/aktuell/aktuell_2/aktuell_325.htm
- Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft 2005: Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Kapitel 2. URL (28.04.2006): http://www1.ml.niedersachsen.de/proland/Update_Halbzeitbewertung_Materialbaende/09_MB_NI.pdf
- Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft 2005(a): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Materialband zu Kapitel 9. Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. URL (28.04.2006): http://www1.ml.niedersachsen.de/proland/Update_Halbzeitbewertung_Textband/x02_TB_NI.pdf
- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vom 26.09.2002 (BGBl. I, S. 3830).

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2004: Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland. Berlin.
- Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 25.03.2002 (BGBl. I, S. 1193).
- Bundesrat, 2004: Entschließung des Bundesrates zum Bürokratieabbau, BR-Drs. 709/04, 710/04, Sitzung vom 26.11.2004.
- Bundesrat, 2005: Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen. Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. 11.11.05. Drucksache 819/05.
- Bundesrat, 2006: Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt der 820. Sitzung des Bundesrates am 10. März 2006. Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren - Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen. 27.02.06. Drucksache 819/1/05.
- Bunge, Thomas, 2004: Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG, am Beispiel der Anfechtungsklage. ZUR, 3, 141-148.
- Burmeister, Joachim, 2004: Zur Prüfung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen der Natura-2000-Gebiete gemäß §34 BNatSchG im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung (LANA-Empfehlungen). Natur und Recht, Heft 5, 296-303.
- Bürsch, Michael/ Müller, Brigitte, 1999: Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern, Bonn.
- Carlsen, Claus, 2003: 26. Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht. Am 01./02.11.2002 in Leipzig. Natur und Recht, Heft 5, 279-281.
- Coen, David/ Héritier, Adrienne/ Böllhoff, Dominik, 2002: Regulating the Utilities: Business and Regulator Perspectives in the UK and Germany. o.O. Anglo-German Foundation, 7ff., 24ff.. URL (27.04.2006): <http://www.agf.org.uk/pubs/pdfs/1248web.pdf>
- Czada, Roland, 2003: Technische Sicherheitsregulierung am Beispiel der Atomaufsicht in Deutschland in den Vereinigten Staaten, in: Roland Czada/ Susanne Lütz (Hrsg.), Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik. Opladen, 35-102.
- Czada, Roland/ Susanne Lütz, 2003: Einleitung - Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik, in: Roland Czada / Susanne Lütz (Hrsg.), Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik. Opladen, 13-34.
- Daniels, Mark R., 1993: Termination, Innovation and the American States: Testing Sunset Legislation. American Review of Politics 15 (4), 507-518.
- Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 2000: Handbuch des Schleswig-Holsteinischen Landtages. 15. Wahlperiode 2000-2005. Kiel. 599-618.
- Deutscher Bundestag, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Bundeshaushaltsplan. Berlin.
- Die Bayerische Staatskanzlei, Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), 2004: Die Bayerischen Staatsregierungen seit 1945. München. URL (26.04.2006): <http://www.bayern.de/imperia/md/content/stk/staatsregierung/baystktz1349.pdf>
- Dippel, Martin/ Deifuß, Daniela, 2004: Umweltverträglichkeitsprüfung und Vorprüfung bei der Änderungsgenehmigung bestehender Anlagen. NVwZ, Heft 10, 1177-1182.
- Döhler, Marian, 2001: Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems. Die Verwaltung 34, 59-91.
- Dunleavy, Patrick/ Hood, Christopher, 1994: From Old Public Administration to New Public Management. Public Money and Management 14: 3, 9-16.

- Durth, Rüdiger K., 2005: Das Land soll durch eine Verwaltungsreform schlanker werden. Das Parlament, Nr. 11, 14.03.2005. URL (24.04.2006): <http://www.das-parlament.de/2005/11/Inland/007.html>
- Edler, Jeannette, 2005: Rostocker Umweltrechtstag 2004: Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht? –Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven. NVwZ, Heft 4, 424-426.
- Eichhorn, Peter/ Böhret, Carl/ Derlien, Hans-Ulrich/ Peter Friedrich/ Püttner, Günter/ Reiner-
mann, Heinrich (Hrsg.), 2002: Verwaltungslexikon. Baden-Baden.
- Ell, Marcus, 2003: Wasserrechtliche Planung. Die rechtliche und organisatorische Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Baden-Baden.
- Ellwein, Thomas 1993: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o. Ort.
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsformen in Deutschland. Mannheim/ Leipzig/ Wien/ Zürich.
- EMAS Privilegierungsverordnung (EMASPrivilegV), Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungsvereinfachungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen, 24. Juni 2002, Fundstelle: BGBl I 2002: 2247.
- EMAS II (EG-Umweltaudit-VO) vom 19.03.2001 (ABl. Nr. L 114, S. 1, ber. ABl EG 2002 Nr. L 327, S. 10).
- Epiney, Astrid 1998: Integrierter Umweltschutz im Anlagenehmigungsrecht – die Anforderungen an die IVU-Richtlinie, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 9-28.
- Erbguth, Wilfried 1998: Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Rhetorik? Vom fairen Verfahren zur so genannten Ergebnisrichtigkeit, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 257-266.
- Erbguth, Wilfried, 2005: Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz? - Anhand des Umwelt- und Planungsrechts, Art. 14 GG, § 35 III 3 BauGB. NVwZ, Heft 3, 241-247.
- Erbguth, Wilfried/ Schlacke, Sabine, 2005: Umweltrecht. Baden-Baden.
- Erbguth, Wilfried/ Schubert, Mathias, 2005: Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung: Neue Herausforderungen für die Kommunen? EG-rechtliche Vorgaben und deren Umsetzung und Bundes- und Landesrecht, Letzteres am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. DÖV, Heft 13, 533-541.
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW 2005: Beamtenrechtsangelegenheiten im Rahmen der Sozialreformen und Haushaltsreformierungen. Abteilung Duisburg Kurse S1/02 und K2/02. Projektleitung Hans-Joachim Donath. URL (20.02.2006): <http://www.perspektive-nrw.de>
- Faßbender, Kurt, 2005: Grundfragen und Herausforderungen des europäischen Umweltplanungsrechts. NVwZ, Heft 10, 1122-1133.
- Ferst, Marko, 2003: Die Umweltpolitik der SPD-PDS-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern seit 1998. URL (19.03.2006): web.fu-berlin.de/ffu/Lehre/pkgec/ferst.pdf
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Landeshaushaltsplan Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Förster, Stephan, 2004: Das Umweltmanagementsystem nach EMAS in der Praxis der Umweltverwaltung – ein zukunftsfähiges Modernisierungs- und Nachhaltigkeitsinstrument? ZUR, 1, 25-28.
- Freie Presse, 2006: URL (17.04.2006): <http://www.freipresse.de/NACHRICHTEN/SACHSEN/511195.html>

- Freie und Hansestadt Hamburg, Pressestelle (Hrsg.), ohne Jahr: Senate seit 1945. URL (19.12.2005): <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/senat/service/senate-seit-1945/start.html>
- Friebe, Ingeborg/ Becker, Horst/ Ruhland, Walter, 1993: Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1990. Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen, Band 6. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen, 175-186.
- Friedrich, Jörg, 2003: Die Altanlagenanierung nach Nr.6 der TA Luft. Natur und Recht, Heft 4, 216-219.
- Fuchs, Gerhard, 2003: Technikfolgenabschätzung im Abseits? Zur Schließung der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Technikfolgenabschätzung. Theorie und Praxis Nr. 2, 12. Jahrgang, 83-90.
- Führ, Martin, 1998: Der Abbau präventiver Kontrollen – Beschleunigung um welchen Preis? In: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 73-90.
- Füßer, Klaus, 2005(a): Abschied von den „potenziellen FFH-Gebieten“? - Die Rechtsprechung des BVerwG im Lichte des Dragaggi-Urteils des EuGH. NVwZ, Heft 6, 628-632.
- Füßer, Klaus, 2005(b): „Faktische Vogelschutzgebiete“ und der Übergang auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. Art.7 FFH - Diskussionsstand nach der Rechtsprechung des EuGH und dem B50/Hochmoselquerung-Urteil des BVerwG. NVwZ, Heft2, 144-148.
- Gawel, Erik, 1998: Der Abbau präventiver Kontrollen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht – Beschleunigung um welchen Preis? In: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 91-160.
- Gellermann, Martin, 2005: Habitatschutz in der Perspektive des Europäischen Gerichtshofs. Natur und Recht, Heft 7, 433-438.
- Gellermann, Martin, 2003: Zur „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten und solchen, die es werden wollen. Natur und Recht, Heft 4, 205-213.
- Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (BayNatSchG) - Bayerisches Naturschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1998 (GVBl S. 593) geändert durch § 5 des Gesetzes vom 27. Dezember 1999 (GVBl. S. 532) zuletzt geändert durch § 64 des Gesetzes vom 24. April 2001 (GVBl., S. 140).
- Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (BayNatSchG) - Bayerisches Naturschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Dezember 2005 (GVBl 2006, S. 2).
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 (Haushaltsgesetz – HG – 2005/2006) vom 08. März 2005, veröffentlicht im bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 5/2005, 46ff.
- Gormley, William T., 1999: Privatization Revisited, in: Frederick S. Lane (Hrsg.), Current Issues in Public Administration. Bedford/St. Martins, 324-339.
- Gourevitch, Peter A., 1986: Politics in Hard Times. Comparative Responses to international economic crises. Ithaka.
- Grabowski, Peter, 2005: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Neues Archiv für Niedersachsen 1 / 2005, 27-41.
- Graf, Immo, 2002: Vollzugsprobleme im Gewässerschutz. Zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und Realität. Forum Umweltrecht, Band 44. Baden-Baden.
- Grande, Edgar/ Prätorius, Rainer (Hrsg.), 1997: Modernisierung des Staates? Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1. Baden-Baden.

- Günther, Albert, 2000: *Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen – Erfahrungen – Perspektiven*. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW. Baden-Baden.
- Hacker, Jacobs S., 2004: *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*. *American Political Science Review* 98: 2, 243-260.
- Hamburg BSU, 2005: *Leitlinien für die organisatorische Fortentwicklung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt*, 15.12.2005.
- Hamburg Bürgerschaft, 2005: *Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Entwurf eines Gesetzes zur Deregulierung des Landesrechts*, Drucksache 18/1923, 08.03.2005.
- Hamburg Bürgerschaft, 2006: *Bericht des Umweltausschusses betr. Verlagerung der Zuständigkeiten für Naturschutzgebiete im Rahmen der Verwaltungsreform (Selbstbefassungsangelegenheit)*, Drucksache 18/3453, 13.01.2006.
- Hamburg Staatliche Pressestelle, 2005: *Finanzbehörde stellt Diskussionsentwurf für Verwaltungsreform vor*, 07.01.2005.
- Hamburg, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: *Haushaltsplan Freie und Hansestadt Hamburg: Hamburg*.
- Hansmann, Klaus, 2003: *Die neue TA Luft*. *NVwZ*, Heft 3, 266-275.
- Hansmann, Klaus, 1997: *Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren?* *NVwZ*, Heft 2, 105-111.
- Häusler, Bernd, 2004: *Zur Abschaffung der Bezirksregierungen – oder: ein Jahr Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen*. *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 6/2004. 145-149.
- Heinelt, Hubert/ Mayer, Margit (Hrsg.), 1997: *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcenmobilisierung*. Opladen.
- Heitkamp, Sven, 2006: *Der Einzelkampf des Innenministers*. URL (18.04.2006): <http://www.lronline.de/regionen/sachsen/art1047,1221134.html?fCMS=94d41830509a464f8243e03c2586d00b>
- Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.), 2004: *Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern. Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte*. *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*, Heft 21.
- Héritier, Adrienne, 1993: *Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, 9-36.
- Héritier, Adrienne/ Douillet, Ane-Cecile/ Kerwer, Dieter/ Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk/ Teutsch, Michael, 2001: *Differential Europe. New Opportunities and Constraints for National Policy-Making*. Lanham.
- Héritier, Adrienne/ Knill, Christoph, 2000: *Differential Responses to European Policies*. Max-Planck Projektgruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“, Preprint 2000/7. Bonn.
- Héritier, Adrienne/ Knill, Christoph/ Douillet, Anne-Cécile/ Kerwer, Dieter/ Lehmkuhl, Dirk/ Teutsch, Michael, 2001: *Differential Europe. The EU Impact on National Policy Making*. Lanham.
- Héritier, Adrienne/ Knill, Christoph/ Mingers, Susanne/ Becka, Martina, 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb*. *Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der EU*. Opladen.

- Hesse, Joachim Jens, 1999: Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Berlin/Düsseldorf.
- Hesse, Joachim J., 2000(a): Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland Pfalz. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse des im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. erstellten Gutachtens. Mainz.
- Hesse, Joachim Jens, 2000(b): Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Potsdam/Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2000(c): Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin/Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2000(d): Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. Mainz.
- Hesse, Joachim Jens, 2000(e): Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Kiel/Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2001: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e.V. Magdeburg.
- Hesse, Joachim Jens, 2002(a): Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler in Bayern e.V. München.
- Hesse, Joachim Jens, 2002(b): Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Stuttgart/ Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2002(c): Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. München/Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2002(d): Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen, Wiesbaden/Berlin.
- Hesse, Joachim, J., 2002(e): Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen. Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“ von 1997. Hrsg. vom Bund der Steuerzahler. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2003: Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2004(a): Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems.
- Hesse, Joachim Jens, 2004(b): Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich. Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung. 74. Jahrgang, April 2004, 306-321.
- Hesse, Joachim Jens / Götz, Alexander, 2003: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I). ZSE 4/2003, 579-612.
- Hesse, Joachim Jens / Götz, Alexander, 2004: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II). ZSE 1/2004, 106-143.
- Hessen Staatskanzlei, 2004: Abbau von Widerspruchsverfahren. URL (29.03.2005): http://www.staatskanzlei.hessen.de/irj/HStK_Internet?cid=53e059f63d6105b96d127958a16a5489
- Hessen, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan des Landes Hessen. Wiesbaden.
- Hessischer Landtag, ohne Jahr: Landtagsinformationssystem: Abgeordnete, Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse, Untersuchungsausschüsse, Landesregierung. URL (19.12.2005): <http://starweb.hessen.de/tabellen/leitseitegremien.htm>

- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz, 2005: 5 Jahre Umweltallianz Hessen. Bündnis für nachhaltige Standortpolitik. Wir machen weiter! URL (28.04.2006): http://www.umweltallianz.de/imperia/md/content/umweltallianz/5_services/downloads/ua05_210x280_12_endf.pdf
- Hessisches Statistisches Landesamt, 2006: Gebiet, Bevölkerungsstand und –vorgänge. URL (13.04.2006): <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerungsgebiet/regionaldaten/gebiet-bevoelkerungsstand-und-vorgaenge/index.html>
- Hill, Hermann, 2004: Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung. Baden-Baden.
- Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph 2005: Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5), 775-796.
- Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk (Hrsg.) 2003: Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen. Opladen.
- Hood, Christopher, 2000. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford.
- Hoppenberg, Michael/ Elgeti, Till, 2005: Änderungen von Unterlagen bei UVP-pflichtigen Vorhaben. *Natur und Recht*, Heft 10, 625-628.
- Hösch, Ulrich, 2004(a): Die FFH-Verträglichkeitsprüfung im System der Planfeststellung. *Natur und Recht*, Heft 4, 210-219.
- Hösch, Ulrich, 2004(b): Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Natura-2000-Gebieten. *Natur und Recht*, Heft 6, 348-355.
- Huber, Erwin, 2004: Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei vom 11. August 2004. URL (26.04.2006): http://www.bayern.de/imperia/md/content/stk/pressemitteilungen/stk/2004/leitprinzip_der_verwaltungsreform_040811.pdf
- Jaeschke, Lars, 2003: Das Kooperationsprinzip im (Umwelt-) Recht – Abschied von einem Trugbild! *NVwZ*, Heft 5, 563-566.
- Jänicke, Martin/ Kunig, Philip/ Stitzel, Michael, 1999: *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn.
- Jann, Werner/ Bogumil, Jörg/ Bouckaert, Gert/ Budäus, Dietrich/ Holtkamp, Lars/ Kissler, Leo/ Kuhlmann, Sabine/ Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut, 2004: *Status-Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Band 24. Berlin.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai, 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Klaus Schubert/ Niels Bandelow (Hrsg), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, 71-104.
- Jarass, Hans D., 2003: Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionschutzrechts. *NVwZ*, Heft 3, 257-266.
- Kahl, Wolfgang/ Gärditz, Klaus F., 2005: Rechtsschutz im europäischen Kontrollverbund am Beispiel der FFH-Gebietsfestsetzungen. *Natur und Recht*, Heft 9, 555-565.
- Kenzler, Jana, 2003: Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht. Information – Beteiligung – Rechtsschutz. Bericht zur Tagung am 27. und 28.03.2003. *Natur und Recht*, Heft 9, 536-538.
- Kenzler, Jana, 2005: Rostocker Umweltrechtstag 2005. *Natur und Recht*, Heft 11, 699-701.
- Kettl, Donald F., 1994: *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington, DC.

- KGSt. Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993.
- Kibele, Karlheinz, 2005: Die „Zaunlösung“ – Glanz und Elend einer Reformidee. VB/BW 1/2005, 14-25.
- Klages, Helmut, 1995: Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“? AfK 34: 2, 203-228.
- Klooth, Kathrin/ Louis, Hans W., 2005: Der rechtliche Status der Europäischen Vogelschutzgebiete und der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Natur und Recht, Heft 7, 438-442.
- Knill, Christoph, 1998: European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. Journal of Public Policy, 18 (1), 1-28.
- Knill, Christoph, 2001: The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence. Cambridge.
- Knill, Christoph, 2003: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen.
- Knill, Christoph, 2005: Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. Journal of European Public Policy, 12 (5), 764-774
- Knill, Christoph/ Becker, Florian, 2003: Divergenz trotz Diffusion? Rechtsvergleichende Aspekte des Verhältnismäßigkeitsprinzips in Deutschland, Großbritannien und der Europäischen Union. Die Verwaltung 36 (4), 447-481.
- Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk, 2002: The National Impact of EU Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms. European Journal of Political Research 41 (2), 255-280.
- Knill, Christoph/ Lenschow, Andrea, 1998: Compliance with Europe: The Implementation of EU Environmental Policy and Administrative Traditions in Britain and Germany. Journal of European Public Policy, 5 (4), 597-616.
- Knill, Christoph/ Lenschow, Andrea, 2005: Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions. Journal of Common Market Studies, 43, 581-604.
- Knopp, Günther-Michael, 2003: Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutzrecht. NVwZ, Heft 3, 275-281.
- Knopp, Günther-Michael, 2005: Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf dem weiteren Weg des wasserrechtlichen Vollzugs in Deutschland. ZUR, 11, 505-560.
- Koch, Hans-Joachim, 1998: Aktuelle Probleme des Immissionsschutzes. Baden-Baden.
- Koch, Hans-Joachim/ Borchardt, Ulrike/ Haag, Fritz/ Laskowski, Ruth, 1998: Anlagenüberwachung im Umweltrecht. Zum Verhältnis von staatlicher Überwachung und Eigenkontrolle. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesumweltamts. Berlin.
- Koch, Hans-Joachim/ Prall, Ursula, 2002: Entwicklung des Immissionschutzrechts. NVwZ, Heft 6, 666-675.
- Koch, Hans-Joachim/ Rubel, Rüdiger/ Heselhaus, Sebastian, 2003: Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Auflage. München.
- König, Klaus, 1995(a): „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. DÖV 48: 9, 349-358.
- König, Klaus, 1995(b): Zur Kritik eines Neuen öffentlichen Managements. Speyerer Forschungsberichte, Band 155. Speyer, 49-76.
- König, Klaus, 1997: Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich. Acht Thesen. DÖV 50: 7, 265-268.

- König, Klaus/ Beck, Joachim, 1997: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management Verwaltungsorganisation. Staatsaufgaben und öffentlicher Dienst, Band 37. Baden-Baden.
- König, Klaus/ Füchtner, Natascha, 2000: Schlanker Staat – eine Agenda für die Verwaltungsmodernisierung im Bund. Baden-Baden.
- König, Klaus/ Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), 2001: Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden.
- Kratsch, Dietrich, 2006: Umwelt und Europa: Europäische Rechtsentwicklungen und deren Auswirkung auf nationale und landesweite Umweltpolitik am Beispiel der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie. URL (03.04.2006): www.fh-kehl.de/agenda21/Umwelt%20und%20Europa.doc
- Kuhlmann, Sabine/ Bogumil, Jörg/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Reihe Stadtforschung aktuell, Band 96. Wiesbaden
- Landesarchivverwaltung Rheinland-Pfalz, ohne Jahr: Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz: Die Rheinland-Pfälzischen Landesregierungen – Kabinette. URL (19.12.2005): <http://www.landeshauptarchiv.de/geschichte/kabinette.html>
- Landesbüro der Naturschutzverbände NRW, 2003: Hinweise zur FFH-Auswahlliste der Naturschutzverbände für die atlantische Region in NRW. URL (23.01.2006): http://www.lb-naturschutz-nrw.de/Schattenliste/Erlaeuterung_Auswahlliste.pdf
- Laux, Eberhard, 1993: Brückenschläge: Zur Anwendung betriebswirtschaftlicher Konzepte im kommunalen Bereich. Zugleich eine Betrachtung zum Zustand der Verwaltungswissenschaften. DÖV 46: 24, 1083-1089.
- Levine, Charles H., 1978: Organizational Decline and Cutback Management. Public Administration Review 38, 316-325.
- Lübbe-Wolff, Gertrude 1998: Anlagenüberwachung im Zeichen des Öko-Audit: Verfassungsrechtliche Grenzen einer funktionalen Privatisierung, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 211-237.
- Mayntz, Renate, 1983 (Hrsg.): Implementation politischer Programme II. Opladen.
- Mayntz, Renate (Hrsg.)/ Bohne, Eberhard/ Hesse, Beate/ Kucke, Jochen/ Müller, Axel, 1978: Vollzugsproblematik in der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart.
- McAllister, David, 2004: Rede im Niedersächsischen Landtag am 23. Juni 2004 anlässlich der Regierungserklärung zur Verwaltungsmodernisierung von Innenminister Schünemann.
- Mecklenburg-Vorpommern Finanzministerium, 2005: Haushaltsplan 2006/2007, Einzelplan 13 - Geschäftsbereich des Umweltministeriums. Vom Landtag beschlossen am 14.12.2005. URL (22.03.2006): www.fm.mv-regierung.de/doksystem/hhplan0607/epl13_060118.pdf
- Mecklenburg-Vorpommern Innenministerium, 2005: Fortschreibung des Entwurfs des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwModG) nach Auswertung der Anhörung sowie Darstellung ausgewählter begleitender Maßnahmen. 8. Juni 2005. URL (23.03.2006): <http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform>
- Mecklenburg-Vorpommern Innenministerium, 2005(a): Verwaltungsreform kommt weiter voran. Nachgeordnete Behörden des Innenministeriums werden ab 1. Januar 2006 zusammengelegt. Pressemitteilung Nr. 150/2005.
- Mecklenburg-Vorpommern Innenministerium, 2006: Innenminister Dr. Timm: Die Reform der Verwaltung bringt Mecklenburg – Vorpommern weit nach vorn. Pressemitteilung, 04.04.2006.

- Mecklenburg-Vorpommern Innenministerium, 2006(a): Material zur 74. Landtagssitzung: Rede des Innenministers Dr. Gottfried Timm zur zweiten Lesung und Schlussabstimmung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Pressemitteilung, 05.04.2006.
- Mecklenburg-Vorpommern Justizministerium, 2003: Abschlussbericht der vom Justizminister Mecklenburg-Vorpommern eingesetzten Kommission „Deregulierung, Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung“. URL (23.03.2006): www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/_files/_content/AbschlussberichtDeregulierungskommission_762KB.pdf
- Mecklenburg-Vorpommern Landkreistag, 2006: Landkreise begrüßen geplante Funktionalreform und wollen diese in den jetzigen Strukturen umsetzen. Pressemitteilung 03.02.2006. URL (24.03.2006): www.landkreistag-mv.de/pres.phtml?FID=148.186.1&La=1&call=detail
- Mecklenburg-Vorpommern Landtag, 2004: Antrag der Fraktionen der SPD und PDS. Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform. 28.04.2004, Drucksache 4/1184.
- Mecklenburg-Vorpommern Regierung, 2001: Bericht über Maßnahmen zur Verminderung der Arbeitslosigkeit als wichtigste Aufgabe der Landesregierung. URL (22.03.2006): www.mv-regierung.de/stk/doku/verminderung_arbeitslosigkeit.pdf
- Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium, 2004: Umweltstaatssekretär Stegemann: Weniger Genehmigungspflichten im Umweltrecht. Pressemitteilung Nr.: 248/04 vom 21.12.2004. URL (13.03.2006): http://www.um.mv-regierung.de/frame_presse.htm
- Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium, 2005: Haushaltsplan 2006/2007. Einzelplan 13, beschlossen am 14.12.2005. URL (22.03.2006): www.fm.mv-regierung.de/doksystem/hhplan0607/epl13_060118.pdf
- Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium, 2005(a): Nachhaltige Entwicklung in M-V – Stand der Landesagenda. Rede des UM Methling 11./12.02.2005.
- Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium, 2005(b): Strategische Umweltprüfung dient vorsorgendem und nachhaltigem Umweltschutz. Pressemitteilung Nr.: 070/05 vom 29.04.2005. URL (13.03.2006): http://www.um.mv-regierung.de/frame_presse.htm
- Mecklenburg-Vorpommern Umweltministerium, 2005(c): Umweltverwaltung 2010. URL (20.02.2006): www.um.mv-regierung.de
- Meurer, Petra, 2004: Mittelstandsenquête Bremen. Gutachten im Auftrag von: Förderverein zur Mittelstandsforschung Handelskammer Bremen Senator für Wirtschaft und Häfen Unternehmerverbände im Land Bremen e.V. Wolfgang-Ritter-Stiftung. URL (10.04.2006): [http://www.handelskammer-bremen.ihk24.de/HBIHK24/HBIHK24/produktmarken/standortpolitik/Buerokratieabbau/Innovationsregion_Bremen_\(Land\)/HB_DeregulierungBAW.pdf](http://www.handelskammer-bremen.ihk24.de/HBIHK24/HBIHK24/produktmarken/standortpolitik/Buerokratieabbau/Innovationsregion_Bremen_(Land)/HB_DeregulierungBAW.pdf)
- Moormann, Franz-Josef, 1998: Anlagenüberwachung im Zeichen des Öko-Audit: Vollzugspraktische Grenzen einer funktionalen Privatisierung, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 239-256.
- Murswiek, Dietrich, 2005: Rechtssprechungsanalyse. Ausgewählte Probleme des allgemeinen Umweltrechts. Vorsorgeprinzip, Subjektivierungstendenzen am Beispiel der UVP, Verbandsklage. Die Verwaltung, 2, 243-279.
- NABU Hamburg, 2006(a): Natur nicht mit Füßen treten! NABU protestierte gegen die Zersplitterung des staatlichen Naturschutzes und überreichte Fußmatte an Senator Dr. Freytag. URL (18.04.2006): <http://www.nabu-hamburg.de/html/akt/bsu2006.htm>

- NABU Hamburg, 2006(b): „Denkmal“ für Senator Freytag. 27 Verbände kritisieren Umstrukturierung der Umweltverwaltung und setzten Stadtentwicklungs- und Umweltsenator Freytag ein Denkmal für sein Wirken, Presseinfo 45/06, 29.03.2006. URL (18.04.2006): <http://www.nabu-hamburg.de/html/pre/pdf/pm04506.pdf>
- Naschold, Frieder/ Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Berlin.
- Niedersachsen, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan des Landes Niedersachsen. Hannover.
- Niedersachsen Mbl. 2004: Niedersächsisches Ministerialblatt Nr. 36/2004.
- Niedersachsen CDU, 2002: Niedersachsen kann mehr. Fortschritt und Geborgenheit. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen für die Landtagswahlperiode 2003 bis 2008, beschlossen auf dem Landesparteitag der CDU in Niedersachsen am 23. November 2002 in Oldenburg.
- Niedersachsen CDU/FDP, 2003: Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages.
- Niedersachsen FDP, 2002: Jetzt geht´s los. Bürgerprogramm 2003. Beschlossen auf dem a.o. Landesparteitag am 19. Oktober 2002 in Bodenwerder.
- Niedersachsen Heimatbund, 2005: Rote Mappe 2005 des Niedersächsischen Heimatbundes e.V. – ein kritischer Jahresbericht zur Situation der Heimatpflege in unserem Lande. URL (04.02.2006): www.niedersaechsischer-heimatbund.de
- Niedersachsen Innenministerium, 2004: Veränderte Aufgabenzuordnung ab 1. Januar 2005. URL (22.04.2006): http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C6621659_L20.pdf
- Niedersachsen Innenministerium, 2005: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Mai 2005. URL (10.10.2005): http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C13472001_L20.pdf
- Niedersachsen Innenministerium, 2006: Haushaltseinsparungen von über 54 Millionen Euro durch schnelleren Stellenabbau Erste Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung. Pressemitteilung. URL (25.03.2006): http://www.stk.niedersachsen.de/master/C18100386_L20_D0_I484_h1.html
- Niedersachsen Innenministerium, 2006(a): Regierungserklärung von Innenminister Uwe Schünemann. URL (20.03.2006): www.mi.niedersachsen.de
- Niedersachsen Innenministerium, 2006(b): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 22.02.2006. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 03.05.2006. Lt-Drs. 15/2852.
- Niedersachsen Landesrechnungshof, 2004: Stellungnahme vom 28.05.2004 zur Verwaltungsreform im Umweltressort - Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung; Artikelgesetz-MU, Artikelverordnung-MU.
- Niedersachsen Landesrechnungshof, 2004(a): Stellungnahme vom 18.03.2004 zur Auflösung der Bezirksregierungen.
- Niedersachsen Landtag, 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen. LT-Drs. 15/1121, 15.06.2004.
- Niedersachsen Landtag, 2004(a): Staatsmodernisierung in Niedersachsen: Auflösung der Bezirksregierungen. LT-Drs. 15/1183, 01.07.2004.
- Niedersachsen Landtag, 2005: Gesetz zur Erprobung erweiterter Handlungsspielräume in Modellkommunen (Modellkommunen-Gesetz - ModKG -) 8. Dezember 2005. Nds. GVBl. Nr.27/2005: 386.
- Niedersachsen Landtag, 2006: Stenographischer Bericht der 90. Plenarsitzung am 18. Mai 2006.

- Niedersachsen Landvolk, 2004: Warum "Landvolk-Erlass"? Mitteilung vom 20.09.2004. URL (13.03.2006): www.landvolk.net/3450.htm
- Niedersachsen NLÖ, 2003: Vorschlag zur Neuorganisation der Umweltverwaltung. 09.10.2003.
- Niedersachsen NLWKN, 2005: Jahresbericht 2005. URL (23.03.2006): http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C18207462_L20.pdf
- Niedersachsen Umweltministerium, 2004: Pressefrühstück. o.Datum.
- Niedersachsen Umweltministerium, 2006: Sander: Wir beseitigen die von der EU gesehenen Defizite. Pressemitteilung 06/2006 vom 24.01.2006.
- Niedersachsen Wattenrat, 2003: Prof. Rullkötter und der Zustand des Wattenmeeres. Wattenrat Aktuelles 37. URL (23.01.2006): <http://www.wattenrat.de/>
- Niedersächsische Staatskanzlei, ohne Jahr: Mitglieder der Staats- und Landesregierungen. URL (19.12.2005): http://www.niedersachsen.de/master/C2860930_N1461178_L20_D0_I198.html
- Nordrhein-Westfalen Finanzministerium, 2000: Modernisierte Verwaltung ist Standortvorteil. - Kabinett beschließt Abschlussbericht des Arbeitsstabs. Aufgabenkritik der letzten Legislaturperiode. - Bürgernutzen steht im Vordergrund. Presseerklärung vom 27.07.2000. URL (16.02.2006): http://www.im.nrw.de/vm/seiten/presse/m_d46.htm
- Nordrhein-Westfalen Kommission zur Situation und Perspektive des Landeshaushaltes, 2005: Abschlussbericht. URL (13.01.2006): www.mediendatenbank.nrw.de/mediadatabase/nrw_abschlussbericht_text_051025.pdf
- Nordrhein-Westfalen Landtag, 2004: Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL) vom 16.03.2004. GVBl. NRW (Nr. 9), 134.
- Nordrhein-Westfalen Landtag, 2005: Einführung in die geplante Kommunal- und Verwaltungsstrukturreformpolitik der 14. Legislaturperiode. Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform, 2. Sitzung 07.09.2005. Apr 14/32.
- Nordrhein-Westfalen Landtag, 2006: Haushaltsplan für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für das Haushaltsjahr 2006. Einzelplan 10. URL (22.02.2006): <http://www.landtag.nrw.de/haushalt/2006.ent/doku/e10/kap000.pdf>
- Nordrhein-Westfalen MUNLV, 2005(a): Umweltminister Eckhard Uhlenberg setzt sich für deutliche Deregulierung des Immissionsschutzrechtes ein. Pressemitteilung 20.10.2005. URL (29.01.1006): www.munlv.nrw.de/sites/presse/pressemitteilungen/ue051020.htm
- Nordrhein-Westfalen MUNLV, 2005(b): Umweltminister Uhlenberg unterstützt Biologische Stationen. Pressemitteilung 12.08.2005. URL (12.11.2005): <http://www.munlv.nrw.de/sites/presse/pressemitteilungen/ue050812a.htm>
- Nordrhein-Westfalen MUNLV, 2006: Internetauftritt. URL (23.02.2006): <http://www.munlv.nrw.de/>
- Nordrhein-Westfalen MUNLV, 2006(a): Bundesrat akzeptiert Vorstoß von Uhlenberg zur Deregulierung. Pressemitteilung 14.03.2006. URL (24.03.2006): <http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/immission/titel-main.htm>
- Nordrhein-Westfalen MUNLV, 2006(b): Landesregierung beschließt Meldung der letzten FFH-Gebiete an Brüssel – Vernünftige Lösung für Wirtschaft und Natur am Rhein. Pressemitteilung 25.01.2006. URL (20.02.2006): <http://www.munlv.nrw.de/sites/presse/pressemitteilungen/ue060125.htm>

- Nordrhein-Westfalen Regierung, 2005: Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers vom 13.07.2005. URL (12.12.2005): www.cdu-nrw.de/media/downloads
- Nordrhein-Westfalen Regierung, 2005(a): Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers vom 14.05.2005. URL (12.12.2005): www.pressearchiv.nrw.de
- Nordrhein-Westfalen Regierung, 2006: Kabinettsvorlage, Entwurf, 18. Januar 2006. Düsseldorf.
- Nordrhein-Westfalen, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan Nordrhein Westfalen. Düsseldorf.
- OECD, 1993: Public Management. OECD Country Profiles. Paris.
- Olsen, Johan, P./ Peters, B. Guy. (Hrsg.), 1996: Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo.
- Osborne, D./ Gaebler T., 1992: Reinventing Government. Reading (MA).
- Osborne, David/ Plastrik, Peter, 1997: Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. Reading (MA).
- Page, Edward C/ Wouters, Lina, 1995: The Europeanization of National Bureaucracies? In: Jon Pierre (Hrsg.), Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration. Aldershot, 185-204.
- Palme, Christoph, 2005: Verbandsbeteiligung und Verbandsklage bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung. ZUR, 7-8, 349-358.
- Peters, B. Guy, 1998: Comparative Politics. Theory and Methods. Houndmills.
- Peters, B. Guy, 2001: The Politics of Bureaucracy. 5.Auflage. London.
- Peters, B. Guy/ Pierre, Jon., 2000: Citizens versus the new public manager: the problem of mutual empowerment. Administration & Society, 32(1), 9-28.
- Peters, B. Guy/ Savoie, Donald J. (Hrsg.), 1998: Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Montreal.
- Peters, Heinz-Joachim, 2004: Der Erheblichkeitsbegriff bei der UVP-Vorprüfung. Natur und Recht, Heft 2, 89-91.
- Pflug, Konrad, 1996: Die personelle und politische Zusammensetzung der Regierungen Baden-Württembergs seit 1952. URL (19.12.2005): http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/1899/Regierungen_BW.pdf
- Pflug, Konrad, 2003: Die Regierungen in den Ländern Baden, Württemberg-Hohenzollern, Württemberg-Baden 1945-1952 und die Landesregierungen von Baden-Württembergs seit 1952. In: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde. 4. völlig überarbeitete Aufl.. Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs, Band 1. Stuttgart, 242-266.
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State. World Politics 48: 2, 143-179.
- Pollitt, Christopher, 1996: Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. Public Administration Review 56, 1, 81-87.
- Pollitt, Christopher, 1998: Managerialism Revisited, in: B. Guy Peters/ Donald J. Savoie, (Hrsg.): Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Montreal, 45-77.
- Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2.Auflage. Oxford.
- Pressman, Jeffrey L./ Wildavsky, Aaron B., 1973: Implementation: How great Expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all. Berkeley.

- Pschera, Thomas/ Koepfer, Isabell, 2003: Die neue TA Luft – Gefährdet der integrative Ansatz die Bindungswirkung? Natur und Recht, Heft 9, 517-525.
- Punch, Keith F., 2003: Survey research. The basics. London.
- Pünder, Hermann, 2005: „Open Government leads to Better Government“ – Überlegungen zur angemessenen Gestaltung von Verwaltungsverfahren. Natur und Recht, Heft 2, 71-79.
- Rainey, Hal G., 1998: Assessing Past und Current Personnel Reforms, in: B. Guy Peters/ Donald J. Savoie (Hrsg.), Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Montreal, 187-220.
- Reffken, Hermann, 2006: Die Zweistufigkeit der Verwaltung“ in Niedersachsen – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. Niedersächsische Verwaltungsblätter 7/2006: 177-185
- Region OWL, 2006: Verwaltungsstrukturreform - Strukturvorschlag der Region OWL für die Umweltverwaltung in NRW. 6. März 2006. URL (29.03.2006): www.ostwestfalen-lippe.de/_owl/img/pdf/winaverw/vorschlag_umweltverwaltung.pdf
- Reinhardt, Michael, 2005: Die „strategische“ Umweltprüfung im Wasserrecht. Ein Beitrag zur Fortschreitenden Prozeduralisierung im umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren. Natur und Recht, Heft 8, 499-504.
- Reichard, Christoph, 1993: Internationale Trends im kommunalen Management, in: Gerhard Banner/ Christoph Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa. Köln, 3-24.
- Reichard, Christoph, 1994: Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Modernisierung des öffentliche Sektors, Band 3. 3. unveränd. Aufl.. Berlin.
- Reichard, Christoph, 1999: Managementreformen in der deutschen Kommunalverwaltung – eine Skizze ihrer Kernelemente und ihres Entwicklungsstandes, in: Christiane Büchner / Jochen Franzke (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte. Potsdamer Textbücher, Band 5. Berlin, 210-233.
- Reichard, Christoph, 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: Jann, Werner, et al. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. - Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24. Berlin, S. 87-99.
- Rheinland Pfalz, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan Rheinland Pfalz. Mainz.
- Rheinland-Pfalz Ministerium des Innern und für Sport, 2005: Struktur der Landesverwaltung. URL (23.04.2006): http://www.ism.rlp.de/images/themendown/Themen_Datei_OrganigrammLandes_verwaltung.pdf
- Rheinland-Pfalz Ministerium für Umwelt und Forsten, 2005: Trinkwasser-Informationssystem. URL (01.04.2006): http://www.mulf-rlp.de/wasser_trinkwasser_infosystem
- Rheinland-Pfalz Statistisches Landesamt, 2005: Bevölkerung und Bevölkerungsdichte 1871-2004. URL (27.03.2004): <http://www.statistik.rlp.de/bev/tabellen/bevdichte.html>
- Rheinland-Pfalz Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) vom 12. Oktober 1999 (GVBl 1999, S. 325).
- Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 4. 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABIEU vom 30. 4. 2004 Nr. L 143 S. 56).
- Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (Amtsblatt Nr. L 257 vom 10.10.1996 S. 0026 – 0040).

- Saarland, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan des Saarlandes. Saarbrücken.
- Saarland Landesregierung, 2002: Umweltpakt Saar. URL (17.03.2006): http://www.umwelt.saarland.de/medien/inhalt/Umweltpakt_offiziell.PDF
- Saarland Staatskanzlei, 2006: Kurzbericht zur Modernisierung der saarländischen Landesverwaltung, Stand: März 2006. URL (25.04.2006): http://www.staatskanzlei.saarland.de/medien/inhalt/Bericht_zur_Modernisierung_2005.pdf
- Saarland Statistisches Landesamt, 2006: Statistische Kurzinformationen. Saarland heute 2006. URL (04.04.2006): http://www.statistik.saarland.de/medien/inhalt/STALA_KURZ_SLHEUTE-06.pdf
- Sachsen, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan Freistaat Sachsen. Dresden.
- Sachsen, 2003: Umweltallianz (Vertragstext), unterzeichnet am 08.07.2003. URL (01.05.2006): http://www.chemnitz.ihk24.de/CIHK24/CIHK24/produktmarken/innovation/umweltschutz/Anhaengsel/UWAS_Vertragstext.pdf
- Sachsen SMUL, 2006: Umweltallianz Sachsen. URL (24.04.2006): http://www.smul.sachsen.de/de/wu/umweltallianzen/index_2165.html
- Sachsen-Anhalt, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg.
- Sachsen-Anhalt, Drittes Gesetz zur Erleichterung von Investitionen Gesetz über die Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt und zur Änderung weiterer Gesetze (Drittes Investitionserleichterungsgesetz) vom 20.12.2005 (GVBl. LSA Nr. 67/2005, S. 769).
- Sachsen-Anhalt, Erstes Funktionalreformgesetz vom 22.12.2004 (GVBl. LSA Nr. 72/2004, S. 852).
- Sachsen-Anhalt, Erstes Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und zur Entbürokratisierung von Verwaltungsverfahren (Erstes Investitionserleichterungsgesetz) vom 13.08.2002 (GVBl. LSA Nr. 44/2002, S. 358).
- Sachsen-Anhalt, Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung (Landkreisgebiets-Neuregelungsgesetz LKGebNRG) vom 11.11.2004 (GVBl LSA Nr. 60/2005).
- Sachsen-Anhalt Ministerium des Innern, 2004: Sachstandsbericht der Landesregierung zu den Vorhaben der Verwaltungs- und Funktionalreform in Sachsen-Anhalt. Stand 24.09.2004. URL (27.04.2006): http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_14/sachstandsbericht.pdf
- Sachsen-Anhalt Statistisches Landesamt, 2005: Bevölkerungsentwicklung Sachsen-Anhalts seit 1966. URL (13.04.2006): http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/12/124/12411/Bevoelkerungsentwicklung_Sachsen-Anhalts_seit_1966.html
- Sachsen-Anhalt, Zweites Gesetz zur Erleichterung von Investitionen im Land Sachsen-Anhalt (Zweites Investitionserleichterungsgesetz) vom 16.07.2003 (GVBl. LSA Nr. 26/2003, S. 158).
- Saft, Gunnar, 2006: Buttolo verordnet Behörden Blitz-Diät. URL (26.04.2006): <http://www.gruene-sachsen.de/politiknews+M5ea18c9c603.html>
- Sangenstedt, Christof, 2005: Die strategische Umweltprüfung – Gesetzliche Grundlagen und praktische Umsetzung. Am 29.Juni 2005 tritt das neue SUP-Gesetz in Kraft. Wuppertal Bulletin 2, 8-11.

- Savoie, Donald J., 1998: Fifteen Years of Reform: What Have We Learned? In: B. Guy Peters/ Donald J. Savoie (Hrsg.), Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Montreal, 187-220.
- Scheidler, Alfred, 2005: Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne. Natur und Recht, Heft 10, 628- 634.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, 1997: „Reform“ ohne – Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG). NJW, Heft 2, 81-93.
- Schink, Alexander, 2003: Umweltverträglichkeitsprüfung – Verträglichkeitsprüfung – naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen – Umweltprüfung. Natur und Recht, Heft 11, 647-654.
- Schleswig-Holstein, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein. Kiel.
- Schleswig-Holstein Bund der Steuerzahler, 2006: Reform der Kreise in Schleswig-Holstein notwendig - Kommunale Verwaltungsregionen lösen die Probleme nicht. Pressemitteilung vom 07.04.06. URL (11.04.2006): www.steuerzahler-schleswig-holstein.de/inhalt/display.phtml?bereich=Presseinfos&id=105&p=0
- Schleswig-Holstein CDU, 2004: Rede von Peter Harry Carstensen Landesparteitag der CDU Schleswig-Holstein am 6. November 2004. URL (23.02.2006): http://cdu.morgana.de/18603-YXJ0aWNsZV9pZD0xNjc0MDE-_de_reden_reden_archiv.html
- Schleswig-Holstein CDU/SPD, 2005: In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft. Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags von 2005 – 2010. Endfassung vom 15. April 2005.
- Schleswig-Holstein FDP Landtagsfraktion, 2005: Günther Hildebrand: Entwurf der Kormoranverordnung ist rechtlich bedenklich! Presseinformation 16.12.2005. URL (23.03.2006): www.ltsh.de/pressticker/2005-12/16/16-00-51-0c1b/
- Schleswig-Holstein Finanzministerium, 2006(a): Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung. Stand 31.01.2006. URL (20.03.2006): http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/FM/Pressemitteilung/PDF/060208_fm_Abschlussbericht_20_Verwaltungsmodernisierung_mit_Anlagen.property=pdf.pdf
- Schleswig-Holstein Finanzministerium, 2006(b): Aktueller Stand der Aufgabenkritik und Entbürokratisierung in Schleswig-Holstein. Vortrag von StS K. Schlie an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz, 02.03.06. URL (29.03.2006): www.informdoku.de/pdfs/VeranstaltungVerwaltungsreform/schlie.pdf
- Schleswig-Holstein Grüne Landtagsfraktion, 2005: Positionspapier zur Verwaltungsstrukturreform vom 19.08.2005. URL (17.02.06): http://www.sh.gruene-fraktion.de/cms/themen/dok/83/83318.positionspapier_zur_verwaltungsstruktur.pdf
- Schleswig-Holstein Grüne Landtagsfraktion, 2006: Rolle Rückwärts in der Umwelt- und Landwirtschaftspolitik. Pressemitteilung vom 15.03.2006. URL (28.03.2006): www.sh.gruene-fraktion.de/cms/umwelt/dok/85/85108.rolle_rueckwaerts_in_der_umwelt_und_land.htm
- Schleswig-Holstein IHK, 2006: Prof. Dr. Hans Heinrich Driftmann: »Hohe Kompetenz der Umweltverwaltung nicht aufs Spiel setzen!« – Wirtschaft gegen eine Verlagerung auf die kommunale Ebene – Gutachterflut zu Lasten der Unternehmen befürchtet. Pressemitteilung vom 10.01.2006. URL (23.03.2006): www.flensburg.ihk24.de/FLIHK24/FLIHK24/produktmarken/index.jsp?url=http%3A//www.flensburg.ihk24.de/FLIHK24/FLIHK24/servicemarken/aktuell/medieninfo_ihk_schleswig-holstein/Umweltverwaltung.jsp

- Schleswig-Holstein Landkreistag, 2006: Antwort der Landräte, Kreispräsidenten und Vorstandsmitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages zu den bisherigen Vorstellungen der Landesregierung zur Bildung so genannter Kommunalen Verwaltungsregionen (KVR). URL (25.03.2006): www.sh-landkreistag.de/media/custom/100_10772_1.HTML
- Schleswig-Holstein Landtag, 2006: Entwurf eines ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturgesetz). Drucksache 16/407.
- Schleswig-Holstein Landtag, 2006(a): Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zum Entwurf einer Kormoranverordnung. Umdruck 16/494, 13.01.2006.
- Schleswig-Holstein Landesregierung, 2005(a): 55 Fragen und Antworten zur kommunalen Verwaltungsstrukturreform. URL (12.03.2006): http://www.landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/IM/Information/Kommunales_2C_20Sport/PDF/katalog__verwaltungsreform,property=pdf.pdf
- Schleswig-Holstein Landesregierung, 2005(b): Verbindliche Erlasse im Bereich des Landwirtschafts- und Umweltministeriums. Erlass. Datum des Inkrafttretens: 29.11.2005. URL (13.04.2006): http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MLUR/Gesetz_20_2F_20Erlass_20_2F_20Verordnung/Positivliste__Erlasse.html
- Schleswig-Holstein Landesregierung, 2006: Reform des Landesnaturschutzgesetzes. Pressemitteilung. Stand: 14.03.2006. URL (28.03.2006): http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MLUR/Information/Naturschutz/Landesnaturschutzgesetz.html
- Schleswig-Holstein NABU, 2006: Ministerpräsident setzt rechtswidrige Kormoran-Verordnung in Kraft. URL (23.03.2006): <http://www.kormoran-fakten.de/>
- Schleswig-Holstein Umweltminister a.D., 2006: Offener Brief der ehemaligen Umweltminister des Landes Schleswig-Holstein, Prof. Dr. Berndt Heydemann, Prof. Dr. Edda Müller, MdB Rainer Steenblock und MdL Klaus Müller an den Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, Peter-Harry Carstensen, und die stellv. Ministerpräsidentin Ute Erd-siek-Rave. URL (27.02.06): http://schleswig-holstein.nabu.de/m04/m04_02/04583.html
- Schleswig-Holstein Umweltministerium, 2005: Umweltbericht. URL (23.03.2006): www.umwelt.schleswig-holstein.de/?23018
- Schmieszek, Hans-Peter, 1996: Sechstes Gesetz zur Veränderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG). NVwZ, Heft 12, 1151-1155.
- Schrader, Christian, 2003: Das Naturschutzrecht der Länder in der Anpassung an das neue Bundesnaturschutzgesetz. Natur und Recht, Heft 2, 80-86.
- Schreiber, M./ Gerhard, M./ Lindeiner A. v., 2002: Stand der Umsetzung von Natura 2000 in der atlantischen Region Deutschlands. Ein Verfahrensvorschlag der Naturschutzverbände. Naturschutz und Landschaftsplanung 34 (12), 357 – 365.
- Schubert, Mathias, 2003: Die Umweltverträglichkeitsprüfung: Neuregelungen, Entwicklungstendenzen. 11. Rostocker Umweltrechtstag am 28.03.2003. Natur und Recht, Heft 10, 606-608.
- Schulze, Detlef, Der Untergang der Umweltpolitik. TAZ, 21.01.2006: 26.
- Schumacher, Jochen/ Schumacher, Anke, 2003: FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie: Kritik der Europäischen Kommission an der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Naturschutz in Recht und Praxis – online, Heft 1, 2-6. URL (27.04.2006): http://www.naturschutzrecht.net/Online-Zeitschrift/Nrpo_03Heft1.pdf

- Seibel, Wolfgang, 1997: Verwaltungsreformen, in: Klaus König/ Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 2. Aufl. Baden-Baden, 87-106.
- Seitz, Helmut, 2005: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Zusammenfassung - Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. URL (23.03.2006): www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform
- Seitz, Helmut/ Peters, Wolfgang, 1999: Der finanzpolitische Anpassungsbedarf im Land Brandenburg und in anderen Ländern. Frankfurt (Oder).
- Sendler, Horst, 1998: Integrierter Umweltschutz im Anlagenehmigungsrecht – zur Umsetzung der IVU-Richtlinie in einem UGB I, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden, 29-40.
- Sobotta, Christoph, 2005: EuGH: neue Verfahren im Umweltrecht. ZUR, 10, 496-498.
- Spannowsky, Willy, 2003: Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens. Handlungshinweise für das Verfahren, die Methodik und die Entscheidungsfindung in der Bauleitplanung. Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band 1. Kaiserslautern.
- Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger/ Voßkuhle, Andreas, 2003: Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. Heidelberg.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen), 2002: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Stuttgart.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen), 2004: Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. URL (03.05.2006): http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG_2004_if.pdf
- Stadelmeier, Martin/ Konzendorf, Götz, 2004: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz. URL: (01.04.2006): <http://www.stk.rlp.de/stk/binarywriterservlet?imgUid=fa870d0e-3968-6ff4-8462-31cf5a06189a&uBasVariant=44444444-4444-4444-444444444444>
- Statistisches Bundesamt, 2006: Verbraucherpreisindex auf Basis 2000. URL (05.08.2006): <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2003/vpi2000b.htm>
- STMUGV: Erleichterungen für Unternehmen mit Umweltmanagementsystem nach EMAS, URL (26.04.2006): <http://www.stmugv.bayern.de/de/service/gesetz/emas.htm>
- Stoiber, Edmund, 2003(a): Erklärung zur Bestimmung der Zahl und der Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsregierung am 14. Oktober 2003 im Bayerischen Landtag. URL (26.04.2006): <http://www.csu-landtag.de/htmllexport/12561.html>
- Stoiber, Edmund, 2003(b): Regierungserklärung vom 6. November 2003 „Perspektiven für Bayern schaffen. Sparen – reformieren – investieren.
- Storbeck, Anna Christine, 1970: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945. Deutsches Handbuch der Politik, Band 4. München/ Wien.
- Storbeck, Anna Christine, 1973: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945. Ergänzungsband 1969 bis 1973. Deutsches Handbuch der Politik, Band 4A. München/ Wien.
- Storost, Ulrich, 2004: Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen – Materielle Schutzstandards (Immissions- und Naturschutz). NVwZ, Heft 3, 257-267.
- Stucke, Niclas, 1998: Die Neuen Steuerungsmodelle in den deutschen Städten 1995-1996: Umfrageergebnisse des DST, in: Dieter Grunow/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Stadtforschung aktuell, Band 68. Basel, 179-187.

- Sturm, Roland/ Wilks, Stephen/ Müller, Markus M./ Bartle, Ian, 2002: Der regulatorische Staat in Deutschland und Großbritannien: Konvergenz und Divergenz im intersektoralen Vergleich. Anglo-German Foundation, 3-8. URL (26.04.2006): http://www.agf.org.uk/pubs/pdfs/1268d_web.pdf
- Tarschys, Daniel, 1983: The Scissors Crisis in Public Finance. *Policy Sciences* 15 (2), 220.
- Tarschys, Daniel, 1985: Curbing Public Expenditure: Current Trends. *Journal of Public Policy* 5, 23-67.
- Thüringen, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005: Haushaltsplan Freistaat Thüringen. Erfurt.
- Thüringen Finanzministerium, 2005: Schwerpunktthema Verwaltungsreform. URL (18.04.2006): <http://www.thueringen.de/de/fm/aktuell/reform/aktuell/content.html>
- Thüringen Landtag, 2003: Wirtschaft stärken – Für mehr Wachstum und Beschäftigung in Thüringen. Regierungserklärung des Thüringer Ministers für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur Jürgen Reinholz am 17. Oktober 2003 im Thüringer Landtag. URL (01.05.2006): http://www.thueringen.de/de/homepage/aktuell/regerkl_reinh/index.html
- UBA, 2005: Feldbeobachtungen sowie Pflanzen- und Bodenuntersuchungen Anwendungen von Pflanzenschutzmitteln in der landwirtschaftlichen Praxis. Begründung für die Notwendigkeit einer Sachverhaltsaufklärung. URL (14.02.2006): www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/pflanzenschutzmittel_vorhaben.pdf
- Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22.12.2004 (BGBl. I, S. 3704).
- UVP-Gesetz (UVPG) vom 25.06.2005 (BGBl. I, S. 1757).
- Wagener, Frido, 1969: *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert.* Berlin.
- Wagener, Frido, 1981: Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: König, Klaus/ Oertzen, Hans Joachim von/ Wagener, Frido (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland.* Baden-Baden, 73-92.
- Wagener, Frido, 1982: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. *Verwaltungsarchiv* 73, Band 1982, 153-166.
- Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 19.08.2002 (BGBl. I, S. 3245)
- Weinreich, Dirk, 1997: Integration der umweltrechtlichen Zulassungsverfahren: Menü oder à la carte? *NVwZ*, Heft 10, 949-956.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung.* Frankfurt am Main.
- Wirths, Volker, 2003: Defizite bei der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung im neuen BNatSchG und ihre Konsequenzen. *Natur und Recht*, Heft 3, 150-153.
- Wollmann, Hellmut, 1996: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Christoph Reichard/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Stadtforschung aktuell*, Band 58. Basel, 1-49.
- Wollmann, Hellmut, 1997: Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany – (Mostly) A Story of Fragmented Incrementalism, in: Michio Muramatsu/ Frieder Naschold (Hrsg.), *State and Administration in Japan and Germany. A Comparative Perspective on Continuity and Change.* Berlin, 79-103.
- Wollmann, Hellmut, 1998: Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt – zwischen Demokratie und Managementschub, in: Dieter Grunow/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Stadtforschung aktuell*, Band 68. Basel, 400-438.

- Wollmann, Hellmut, 2003: Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Klaus Schubert/ Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, 335-360.
- Wollmann, Hellmut/ Schröter, Eckhard (Hrsg.), 2000: Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernization. Aldershot/ Burlington.
- Wright, Vincent, 1994: Reshaping the State. The Implications for Public Administration. West European Politics 17: 2, 102-137.
- Wright, Vincent, 1997: The Paradoxes of Administrative Reform, in: Walter J.M. Kickert (Hrsg.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham/ Lyme, 7-13.
- Ziekow, Jan/ Oertel, Martin-Peter/ Windoffer, Alexander, 2004: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Empfehlungen zur Optimierung von Organisation und Verfahren am Beispiel des Landes Baden-Württemberg. Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform Innenministerium Baden-Württemberg: Verwaltung im Wandel, Band 25. Stuttgart.

Glossar

(altruistische) Verbandsklage	Seit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 2002 haben anerkannte Naturschutzverbände die Möglichkeit bei naturschutzrelevanten Entscheidungen zu klagen, ohne dass hierbei eine Verletzung ihrer subjektiven öffentlichen Rechte vorliegen muss.
Allgemeine Verwaltung/ Sonderverwaltung	Die allgemeine Verwaltung bezeichnet Verwaltungseinheiten, die im Aufbau der Länderverwaltung mehrere Aufgaben integrieren. Im Gegensatz zur Sonderverwaltung sind diese Behörden nicht für ein gesondertes Aufgabengebiet zuständig. Im Umweltbereich wäre eine Sonderverwaltungseinheit zum Beispiel ein Landesumweltamt. Zur allgemeinen Verwaltung gehören z.B. Regierungsbezirksverwaltungen oder auch Landesverwaltungsämter.
„kalter Aufgabenabbau“	Politisch bewusst in Kauf genommener Zwang zur Prioritätensetzung innerhalb der Verwaltung, der entsteht, wenn durch geringere Ressourcen nicht mehr alle Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden können.
„unechte Aufgabenkritik“	Im Gegensatz zum eigentlichen Zweck einer Aufgabenkritik, einer Anpassung der Reform an die Bedürfnisse der Verwaltung, werden hier Reformvorgaben (relativ) unabhängig von den Eingaben der Verwaltung von oben „dekretiert“.
Biotopverbund	Die Länder schaffen nach §3 BNatschG ein Netz verbundener Biotop (Biotopverbund), das mindestens 10 Prozent der Landesfläche umfassen soll. Der Biotopverbund soll länderübergreifend erfolgen, wobei sich die Länder hierzu untereinander abstimmen.
Bündelung	Als Bündelung wird die Konzentration von Fachbehörden in integrierte Fach- bzw. Sonderbehörden bezeichnet.
EG-Wasserrahmenrichtlinie	Der europäische Gewässerschutz wurde in den vergangenen zwei Jahrzehnten durch über 30 Richtlinien geprägt, die sich aber nur sektoral mit einzelnen Aspekten befassen (z.B. die Kommunalabwasser-, die Trinkwasser- oder die Badegewässerrichtlinie). Mit der Veröffentlichung im Europäischen Amtsblatt ist die EG - Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (EG-WRRL) am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten. Sie schafft einen einheitlichen Ordnungsrahmen der Gemeinschaft in der Wasserpolitik. Damit liegt eine neue Grundlage für ein gemeinsames wasserwirtschaftliches Handeln in Europa vor.
Eingriffsregelung	Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne des § 18 BNatSchG sind Veränderungen der Gestalt oder Nut-

	<p>zung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. Die Länder können jeweils Vorschriften zur näheren Bestimmung und zur Durchführung dieser Eingriffe erlassen.</p>
Eco Management and Audit Scheme (EMAS)	<p>Das Gemeinschaftssystem für das freiwillige Umwelt-Management und die Umweltbetriebsprüfung EMAS ist ein von der EU 1993 entwickeltes Instrument für Unternehmen, die ihre Umweltsleistung verbessern wollen. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 761/2001.</p>
FFH-Gebietskulisse	<p>Eine zentrale Bestimmung der FFH-Richtlinie besteht darin, dass jeder Mitgliedstaat Gebiete benennen, erhalten und ggf. entwickeln muss, die für gefährdete Lebensräume und Arten wichtig sind. Die Meldung dieser Gebiete erfolgt in Form einer so genannten Gebietskulisse.</p>
Flora-Fauna-Habitat Richtlinie (FFH)	<p>Die EG-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) von 1992 verfolgt das Ziel, die biologische Vielfalt in Europa zu erhalten. Dies soll durch den Aufbau eines europaweit vernetzten Schutzgebietssystems mit der Bezeichnung Natura 2000 geschehen, um natürliche und naturnahe Lebensräume sowie bestandsgefährdete wildlebende Tiere und Pflanzen zu erhalten und zu entwickeln.</p>
Genehmigungsbedürftige Anlagen	<p>Anlagen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, unterliegen einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Der Katalog dieser Anlagen ist abschließend in der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) festgelegt.</p>
Gewässerschutz	<p>Zentrale Aufgaben der Gewässerschutzpolitik in Deutschland sind, das ökologische Gleichgewicht der Gewässer zu bewahren oder wiederherzustellen, die Trink- und Brauchwasserversorgung zu gewährleisten und alle anderen Wassernutzungen, die dem Gemeinwohl dienen, möglichst im Einklang mit dem Schutz der Gewässer langfristig zu sichern.</p> <p>Rechtliche Grundlagen bilden die europäische Wasserrahmenrichtlinie und das deutsche Wasserhaushaltsgesetz (WHG).</p>
Gewässer I., II. und III. Ordnung	<p>Die öffentlichen Gewässer dienen unter Aufsicht der Wasserbehörden dem allgemeinen Gebrauch nach den</p>

- Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes und der Ländergesetze. Sie werden abhängig von ihrer wasserwirtschaftlichen Bedeutung sowie den Bedürfnissen der Unterhaltung und des Hochwasserschutzes von den Ländern eingeteilt in Gewässer erster und zweiter Ordnung und teilweise zusätzlich in Gewässer dritter Ordnung. An der Zuordnung werden oft Zuständigkeiten wie bspw. Unterhaltung oder Hochwasserschutz festgemacht.
- Immissionsschutz** Der Immissionsschutz hat den Zweck, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnlichem zu schützen. Zentrale Vorschrift ist das Bundes-Immissionsschutzgesetz mit seinen Verordnungen.
- ISO 14001** Die internationale Norm ISO 14001 wurde 1996 veröffentlicht und definierte (analog zu EMAS von 1993) zum ersten Mal begrifflich und inhaltlich den Bereich Umweltmanagement. Dieses Umweltmanagementsystem verankert Umweltschutz systematisch im Management. Somit können bei allen täglichen Aufgaben und firmenpolitischen Entscheidungen die Umweltaspekte berücksichtigt werden. Managementprozesse und Organisationsstrukturen werden in den Vordergrund gestellt. Durch die ISO 14001 kann ein Unternehmen nachweisen, dass es sich umweltgerecht verhält.
- Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)** Die IVU- Richtlinie von 1996 fasst verschiedene Vorgaben für die Genehmigung von Industrieanlagen der EU zusammen. Im Wesentlichen dient sie zur Minimierung der Verschmutzung verschiedener punktueller Immissionen im Gebiet der EU. Alle Anlagen, die im Anhang I der Richtlinie aufgeführt sind, benötigen eine behördliche Genehmigung der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Ohne diese Genehmigung dürfen die Anlagen nicht betrieben werden. Die Genehmigungen sollen nach dem Konzept der besten verfügbaren Techniken (BVT oder BAT: "best available techniques", vgl. Artikel 2 der Richtlinie) erteilt werden.
- Landschaftsplanung** Die Landschaftsplanung dient als Planungsinstrument der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch in Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im jeweiligen Planungsraum auswirken können. Sie erfolgt im Allgemeinen in einem Dreischritt: das Landschaftsprogramm wird auf Landesebene erstellt, der Landschaftsrahmenplan auf regionaler Ebene und der Landschaftsplan auf Gemeindeebene.

Natura 2000	Natura 2000 ist ein zusammenhängendes Netz besonderer Schutzgebiete zur Erhaltung europäisch bedeutender Lebensräume sowie seltener Tier- und Pflanzenarten in der Europäischen Union. Deutschland hat sich im Rahmen von Natura 2000 verpflichtet, ein Schutzgebietssystem zu errichten. Rechtliche Grundlage dieses grenzüberschreitenden Naturschutznetzwerks bilden die Fauna-Flora-Habitat (FFH) - Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Union.
Naturschutz	Der deutsche Naturschutz basiert hauptsächlich auf dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das 2002 novelliert worden ist. Das BNatSchG ist ein Rahmengesetz, d.h. die einzelnen Länder arbeiten eigene Naturschutzgesetze aus. Nur in Ausnahmefällen gelten die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes unmittelbar, unter anderem zum Artenschutz, zur FFH-Richtlinie oder zu Bußgeld- und Strafvorschriften.
Neues Steuerungsmodell	Seit 1991 wird auf kommunaler Ebene die Einführung eines „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) vorangetrieben. Das NSM zielt auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur. Ausgehend von einer Strategie-, Management-, Attraktivitäts- und Legitimitäts-lücke wird unter dem Leitspruch „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ ein neues Leitbild für die Kommunen entworfen. Das NSM verbindet die Vorstellung von organisatorischer Entflechtung mit denen eines Kontraktmanagements. Die traditionell zentralistische, hoch arbeitsteilige und durchhierarchisierte Verwaltungsorganisation soll in eine produktorientierte und im Rahmen von Zielvereinbarungen weitgehend autonome, dezentral gegliederte Organisation umgebaut werden. Vorbild ist das Modell der dezentralisierten, autonomen Einheit innerhalb eines Unternehmens.
nominale Werte	Bei den nominalen Werten handelt es sich um die absoluten €-Beträge, die aus den Haushaltsplänen der Länder in den untersuchten Jahren entnommen und die nicht inflationsbereinigt wurden. Sie werden in den Tabellen zusätzlich in Klammern angegeben. Um eine Vergleichbarkeit der Zahlen zu erreichen, werden im Text die inflationsbereinigten Werte mit dem Basisjahr 1995 verwendet.
originäre Umweltverwaltung	Die originäre Umweltverwaltung umfasst in der hier gewählten Definition die drei Bereiche Immissionsschutz, Gewässerschutz und Naturschutz. Dies soll vor allem bei der Auswertung der Haushaltsdaten eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern ermöglichen, die aufgrund der jeweils unterschiedlichen Zuschnitte der Umweltressorts sonst nicht zu gewähr-

	leisten wäre.
Politisierung	Politisierung beschreibt hier eine dezisionistische Tendenz der Entscheidungssetzung von oben, also vornehmlich durch politisch hochrangige Stellen. Unter Betonung fehlender Alternativen und der Notwendigkeit übergeordnete Ziele allein auf diese Weise verwirklichen zu können, wurden Strukturen und Prozesse der Umweltverwaltung mitunter radikal reorganisiert. Es ist dabei zwar nicht gesagt, dass solcherart umgesetzte Reformen automatisch Verschlechterungen der Problemlösungsfähigkeit umweltstaatlichen Handelns bewirken. Allerdings wohnt dieser Strategie ein stark ausgeprägtes antideliberatives Element inne, das ausgedehnte fachliche Diskussionen und Abwägungen von Reformschritten bewenn nicht verhindert. Je weniger Fachsichten Gehör geschenkt wird, desto größer aber die Gefahr, dass es bei umfassenden Reformen zu (vermeidbaren) Negativeffekten kommt. Nicht selten ist bei unseren Untersuchungen der Eindruck entstanden, dass Befürchtungen, eine anvisierte Reformaktion könne durch Fachdebatten verzögert oder verwässert werden, den politischen Terminkalender der Verwaltungsreformen maßgeblich bestimmt haben. Dass enge Terminplanung hilfreich sein kann, Reformdynamik zu erhalten, ist unbenommen. Genauso wie im Hinblick auf die Vermeidung von unbeabsichtigten Negativeffekten, stellt sich wiederum die Frage nach dem vertretbaren Maß von Risikofreudigkeit, die eine verantwortliche Politik angesichts komplexer Zusammenhänge und der erhöhten Gefahr von Fehlentscheidungen an den Tag legen darf. Da ferner die Verwaltungsreformen im Umweltschutz oft unter Bezugnahme zu populistischen Klischees wie „Bürokratieabbau“ sowie einer unspezifizierten „Förderung des Wirtschaftsstandorts“ angepriesen und verteidigt wurden, scheint der Begriff Politisierung angemessen
Sonderverwaltung	Siehe „allgemeine Verwaltung“.
Strategische Umweltprüfung (SUP)	Angelehnt an die Umweltverträglichkeitsprüfung ist die Strategische Umweltprüfung ein systematisches Prüfungsverfahren, mit dem die Umweltaspekte bei strategischen Planungen und dem Entwurf von Programmen untersucht werden. Bei der SUP sollen schon auf Ebene der Pläne und Programme "strategisch vorausschauend" die Umweltauswirkungen geprüft werden, die durch die geplanten Projekte entstehen können. Sie basiert auf der EG-Richtlinie 2001/42/EG.
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbständiger Teil von behördlichen Verfahren, die zum

	<p>Zwecke der Zulassung von Vorhaben oder im planerischen Vorfeld der Zulassung (z.B. Linienbestimmungsverfahren von Straßen) durchgeführt werden. Hierbei sollen die Umweltauswirkungen von Projekten vor ihrer Zulassung (Genehmigung etc.) ermittelt und geprüft werden. Die UVP ist im deutschen UVP-Gesetz von 1990 geregelt und basiert auf der UVP-Richtlinie (85/337/EWG) der EG.</p>
Verfahrensbeschleunigung	<p>Verfahrensbeschleunigungsmaßnahmen haben zum Ziel, besonders Genehmigungsverfahren schneller zum Abschluss zu bringen. Sie können zeitliche Vorgaben für die Verwaltung selbst umfassen, wie z.B. Genehmigungshöchstfristen oder bestimmte Erleichterungen der bürokratischen Abläufe für die Antragsteller.</p>
Verträglichkeitsprüfung	<p>Die §§ 34 und 35 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) bestimmen, dass Projekte und Pläne vor ihrer Durchführung oder Zulassung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiet) oder eines Europäischen Vogelschutzgebietes zu überprüfen sind (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG).</p>
Zielvereinbarungen	<p>Zielvereinbarungen sind ein zentraler Bestandteil des New Public Management. Es handelt sich hierbei um verbindliche Absprachen zwischen zwei Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen, deren Qualität und Menge, das hierzu erforderliche Budget bzw. die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie über Art und Inhalt des Informationsaustausches. Leitgedanke ist der Übergang von Einzelanweisungen hin zum Führen mit Zielen. Zielvereinbarungen können auf verschiedenen Ebenen abgeschlossen werden, nämlich zwischen Organisationseinheiten (z.B. Abteilungsleitung und Referat), zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern (z.B. Referatsleiter und Mitarbeiter) und auch zwischen Behörden (z.B. Ministerium und nachgeordneter Behörden).</p>

Anlagen

Anlage 1: Interviews: Gesprächspartner nach Institutionen

Die Gespräche wurden mit Mitarbeitern aus folgenden Institutionen und Behörden geführt:

Baden-Württemberg

Umweltministerium Baden-Württemberg

Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg

Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg

Regierungspräsidien

Untere Natur-/Wasser-/Immissionsschutzbehörden in Landkreisen/Kreisfreien Städten

Wirtschaftsverbände

Umweltverbände

Weitere Institutionen⁵²

Bayern

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

Landesamt für Umwelt

Regierungen

Landratsämter

kreisfreie Städte

Wirtschaftsverbände

Umweltverbände

Berlin

⁵² Um die Anonymität der Gesprächspartner zu wahren, können keine genaueren Angaben zu den weiteren Institutionen gemacht werden.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

Bremen

Senator für Bau, Umwelt und Verkehr

Hamburg

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Niedersachsen

Niedersächsisches Umweltministerium

Bezirksregierungen (ehemalige Mitarbeiter des Umweltdezernats)

Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

Staatliche Gewerbeaufsichtsämter

Region Hannover, Fachbereich Umwelt

Untere Natur-/Wasser-/Immissionsschutzbehörden in Landkreisen, Kreisfreien Städten
und

großen selbständigen Städten

Großschutzgebietsverwaltungen

Landkreistag Niedersachsen

Städtetag Niedersachsen

Wirtschaftsverbände

Umweltverbände

Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfälisches Umweltministerium

Landesumweltamt

Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten

Bezirksregierungen

Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Wirtschaftsverbände

Umweltverbände

Sachsen

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Landesamt für Umwelt und Geologie

Thüringen

Staatliches Umweltamt

Thüringer Landesverwaltungsamt

Anlage 2: Quantitative Befragung: Fragebogen

Siehe digitaler Anhang

Anlage 3: Quantitative Befragung: Ergebnisübersicht

Siehe digitaler Anhang

Anlage 4: Anmerkungen zur Analyse der Haushaltspläne der Länder

Erläuterungen zum Datensatz

Haushaltspläne von Bund und Ländern 1995 -2005

Der Datensatz „Umwelt“ enthält Angaben zur Finanz- und Personalausstattung des Bundes und der 16 Bundesländer⁵³ während des Erhebungszeitraumes 1995 bis 2005. Hierzu wurden 143 Haushaltspläne in einem zweijährigem Rhythmus ausgewertet. Im Einzelnen setzt sich die Dokumentation aus folgenden Dateien und Unterlagen zusammen, die dem Gutachten in digitaler Form beigelegt sind:

- Die vorliegenden Erläuterungen zum Datensatz (Anlage 4)
- Eine tabellarische Schnellübersicht über die Variablen des Datensatzes (Anlage 5)
- Eine tabellarische Übersicht über die erfassten Haushaltspläne (Anlage 6)
- Eine tabellarische Übersicht über die erfassten Personalstellen (Anlage 7)
- Eine tabellarische Übersicht über die erfassten Haushaltskapitel (Anlage 8)
- Eine Zusammenstellung der Wahltermine, der Regierungswechsel und der parteipolitischen Zugehörigkeit der Umweltminister in Deutschland 1995-2005 (Anlage 9)
- Ein Verzeichnis der verwendeten Quellen (Anlage 10)
- Datensatz im MS-EXCEL-Format sowie im SPSS-Format (Anlage 11, Anlage 12)

Jede Zeile im Datensatz repräsentiert einen Haushaltsplan. Jeder dieser Zeilen lässt sich in drei Abschnitte unterteilen: In einen Abschnitt mit generellen Informationen, einen Abschnitt mit Angaben zum Gesamthaushalt und schließlich in einen Umweltabschnitt.

1 Der generelle Teil

Der generelle Teil enthält Informationen über die Haushaltspläne an sich und setzt sich aus neun Variablen zusammen. Jedem Haushalt wird neben einer eindeutigen Identifikationsnummer eine Nummer zugeordnet, die das jeweilige Land repräsentiert. Die Ausprägung "2" der Variable "land" gibt zum Beispiel an, dass es sich um einen bayerischen Haushalt handelt.⁵⁴ Daneben sind das jeweilige Haushaltsjahr sowie das Datum der Verabschiedung des Haushaltsplanes angegeben. Zusätzlich ist mittels Dummy-Variablen vermerkt, ob es sich bei dem jeweiligen Haushalt um einen Doppel- und/oder einen Nachtragshaushalt handelt. Gibt es in einem Land einen Nachtragshaushalt, sind demnach für dieses Jahr zwei Haushaltspläne – und damit zwei Zeilen – im Datensatz

⁵³ Wenn im Weiteren der Einfachheit halber von den "Ländern" gesprochen wird, ist damit auch der Bund - als "17. Bundesland" gemeint.

⁵⁴ Zur Kodierung dieser Nummer siehe die Übersicht in Anlage 5.

enthalten. Dies ist insbesondere dann zu beachten, wenn man die Daten der Länder zu *einer* Datenreihe aggregieren, also die Gesamtentwicklung in allen Ländern darstellen möchte. Mittels der Dummy-Variable "*ntthh*" können die Haushalte vor einer solchen Datenaggregation bequem gefiltert werden.

Zusätzlich wurde die Information über das Verabschiedungsdatum der Haushalte mit den Angaben aus Anlage 9 verknüpft. Insgesamt drei Dummy-Variablen identifizieren den jeweils ersten im Datensatz enthaltenen Haushalt, der nach einer Wahl, nach einem Regierungswechsel sowie nach einem parteipolitischen Wechsel des Umweltministers verabschiedet wurde. Da im Erhebungszeitraum 1995 - 2005 aber nur jeder zweite Haushalt analysiert wird, kann dies durchaus bereits der zweite Haushalt sein, den bspw. ein neuer Umweltminister verantwortet. Hier könnte lediglich eine Vollerhebung Abhilfe leisten.

1.1 Wo finden sich die Informationen?

Das Datum, an dem der Haushaltsplan verabschiedet wurde, steht im Haushaltsgesetz (HHG) oder im Gesetz- und Verordnungsblatt des jeweiligen Landes. Die Angaben zu Regierungswechseln und Parteizugehörigkeit der Umweltminister wurden zusätzlich recherchiert. Quellenangaben finden sich in Anlage 10.

2. Der Gesamtplan

Dieser Abschnitt enthält Angaben zum gesamten Budget (Variable "*budg_all*") und den Personalstellen (Variable "*pers_all*") eines jeden Landes für die erfassten Haushaltsjahre. Beträge in Deutscher Mark wurden mit Hilfe des Währungsrechners der Europäischen Zentralbank⁵⁵ umgerechnet.

Die Personalstellen sind in manchen Ländern unterteilt in zwei Kategorien. Während die erste Kategorie immer die planmäßigen Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter enthält, sind in der zweiten Kategorie in manchen Ländern Stellen aus Wirtschaftsunternehmen oder Stellen, die aus Titelgruppen finanziert werden, aufgeführt. Beamte im Vorbereitungsdienst sowie Auszubildende werden von den Ländern unterschiedlich erfasst und zugeordnet. Die Länder verfolgen hier leider – wie in zahlreichen anderen Aspekten der Haushaltsführung – keine einheitliche Vorgehensweise. Anlage 7 enthält eine Übersicht, welche Stellen in den jeweiligen Ländern in Kategorie 1 bzw. 2 enthalten sind – soweit hierzu überhaupt Angaben im Haushaltsplan gemacht werden. Bei der Analyse sollte immer mit der Gesamtzahl (*pers_all*) gerechnet werden.

2.1 Wo finden sich die Informationen?

Das Gesamtbudget wird als Haushaltsansatz sowohl im HHG, als auch in der Haushaltsübersicht in der Spalte Gesamtausgaben genannt. Die Personalstellen werden in, von Land zu Land unterschiedlichen, Stellenübersichten und Stellenplänen aufgeführt.

⁵⁵ <http://www.euro.ecb.int/de.cc.html>

2.2 Anmerkungen zu einzelnen Ländern

Berlin:

- Es gibt zwei Personalübersichten. Die Übersicht, die nach Besoldungsgruppen aufgeschlüsselt ist gibt die planmäßigen Beamten wieder. Die zweite Übersicht am Anfang des Haushaltsplans enthält zusätzlich die Zahl der unplanmäßigen Stellen.
- 1995 ist die Gesamtübersicht der unplanmäßigen Personalstellen nicht im Haushaltsplan enthalten.
- Der Nachtragshaushalt 1995/1996 sowie der Band 3 des Haushaltsplans 2001 (Stellenplan) wurden per Fernleihe bisher nicht geliefert.

Bremen:

- Verwendet wurden die Personalangaben, die im Entwurf des Stellenplans in Abschnitt 1.4 "Stellen nach Ressorts" sowie in den Abschnitten "Zusammenfassung der Stellenpläne - Land und Stadt - nach Personalgruppen" und "Zusammenfassung der Stellenpläne - Land und Stadt - nach Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen" angegeben sind. Die Stellenangaben in §1 im Haushaltsgesetz können aufgrund unterschiedlicher Definitionen und des Entwurfscharakters der Stellenpläne davon leicht abweichen. Eine endgültige Fassung der Stellenpläne war nicht erhältlich (Entwurf-Fassung erhältlich in der Bibliothek des HWWA, Hamburg). Die Stellenangaben im HHG beschränken sich auf den Gesamthaushalt. Um vergleichbare Angaben über die Stellenzahlen der Ressorts zu erhalten, mussten die Entwurfszahlen verwendet werden. Die Planstellen werden nach exakter Arbeitsstundenzahl auf Kommastelle ausgewiesen.
- Der Stellenplan 2005 enthält keine Gesamtangaben. Im HHG 2004/2005 wird unter §1 neben dem Stellenvolumen für die Personal- und Sonderhaushalte sowie einem refinanzierten Stellenvolumen auch ein so genannter Stellenindex angegeben. Eine Email-Anfrage zu diesem Sachverhalt an den für die Stellenpläne zuständigen Mitarbeiter der Bremer Finanzbehörde, Hans Stuenker, blieb bis heute unbeantwortet.

Hamburg:

- Bei den Kopien ist zu beachten, dass die Hamburger Haushaltspläne immer in zwei Versionen erscheinen: Eine Juni/Juli- und eine Dezember-Version. Die erste Version ist die Entwurfsversion. In der zweiten, verabschiedeten Fassung sind lediglich die Veränderungen zum Entwurf aufgeführt. Bleiben Angaben gleich, bspw. das Personalsoll, sind diese in der zweiten Fassung nicht mehr angegeben.

Mecklenburg-Vorpommern:

- Für das Jahr 2005 wurde der neue Haushalt verwendet, nachdem das Landesverfassungsgericht den ursprünglichen Haushalt als nichtig erklärt hat.
- Der 2. Nachtragshaushalt 2003 konnte auch per Fernleihe nicht beschafft werden.

Nordrhein-Westfalen:

- Im Nachtrag 2005 sind keine Stellenübersichten enthalten. Von Hand waren die Stellen nicht eindeutig zählbar. Angaben zum Gesamtpersonalsoll des Nachtrags 2005 fehlen daher im Datensatz.

Rheinland-Pfalz:

- Der Nachtragshaushalt 2003 wurde bisher per Fernleihe nicht geliefert.

Sachsen-Anhalt:

- Für die Jahr 1995, 1997 und 1999 ist nur die Entwurffassung des Haushaltsplans von der BLB München bereitgestellt worden. Die Endfassung ist per Fernleihe nicht geliefert worden.
- Im Haushaltsplan 1997 fehlen die Stellenübersichten und damit die Angaben zum Gesamtpersonal.
- In den Haushaltsplänen 1997 und 1999 fehlen die Stellenübersichten über Stellen aus Titelgruppen und Wirtschaftsbetrieben

3. Der Bereich "Umwelt"

Dieser Abschnitt enthält Angaben zur Höhe des Umweltbudgets (Variablen "*budg_uw1*" bzw. "*budg_uw2*") und zur Anzahl der Personalstellen (Variable "*pers_uw*") eines jeden Landes für die erfassten Haushaltsjahre. Die Personalstellen sind dabei zusätzlich, soweit die Angabe in den Haushaltsplänen dies ermöglichen, analog zum Gesamtplan in die Variablen "*pers_uw1*" und "*pers_uw2*" unterteilt.

Bei der Abgrenzung des Umweltbereichs steht man vor dem Problem, dass es in den meisten Ländern zu vielen Zeitpunkten kein reines Umweltministerium gab. Dieses war vielmehr häufig mit anderen Bereichen, bspw. Verkehrs, Bau oder Landwirtschaft, verbunden. Somit scheidet die nahe liegende Vorgehensweise aus, die Finanz- und Personalmittel des gesamten Umweltministeriums zu übernehmen. Stattdessen wurde eine Vorgehensweise gewählt, bei der zunächst der Umweltbereich definiert wird, und alle nicht unter die Definition fallenden Bereiche aus der Zusammenstellung herausgenommen werden. Der Bereich "Umwelt" wurde von den Auftraggebern wie folgt definiert:

1. Immissionsschutz, alle Bereiche, z.B.:

- a. Grundsatzfragen
- b. Immissionsschutzrecht
- c. Gebietsbezogener Immissionsschutz
- d. Anlagengenehmigungen, Anlagenkontrolle, Anlagentechnik...
- e. technischer Umweltschutz
- f. Gewerbeaufsicht
- g. Lärmschutz
- h. Luftreinhaltung

Ausnahme: Nicht: Abfall, Energie, Atom, Gentechnik etc.

2. Naturschutz, alle Bereiche, z.B:

- a. Grundsatzfragen
- b. Großschutzgebiete
- c. Biotope
- d. Artenschutz
- e. Landschaftsplanung
- f. Biotopverbund
- g. Integrierter Umweltschutz

3. Wasserschutz, alle Bereiche

- a. Grundsatzfragen
- b. Wasserwirtschaft
- c. Wasserplanung
- d. Wasserrecht
- e. Oberflächenwasser
- f. Hochwasserschutz, Gewässerbau

Ausnahme: Nicht: Brauchwasser, Abwasser

Wenn in der Bezeichnung eine oder mehrere der Bezeichnungen auftauchen, wurde der Bereich aufgenommen.

In einem ersten Schritt wurden daher die Haushaltskapitel⁵⁶, die nicht in die drei aufgeführten Umweltbereiche gehören, identifiziert und vom Budget des Umweltressorts abgezogen. Waren bestimmte Haushaltskapitel des Umweltbereichs in einem anderen Einzelplan veranschlagt, wurden diese zu dem Budget des Umweltressorts addiert. Auskunft, welche Haushaltskapitel aufgenommen wurden und welche nicht, gibt detailliert die Anlage 8. Dort sind in der zweiten Spalte alle aufgenommenen, in der dritten Spalte alle nicht aufgenommenen Haushaltskapitel aufgeführt. Das auf diese Weise berechnete Budget ist in der Variable "*budg_uwl*" wiedergegeben. Die Personalstellen des Umweltbereichs setzen sich ebenfalls aus diesen Haushaltskapiteln zusammen.

Bei dieser Vorgehensweise ergeben sich zwei Probleme: Erstens enthalten manche Haushaltskapitel sowohl Bereiche, die in obiger Definition genannt werden, als auch Bereiche, die nicht aufgenommen werden sollten. So sind beispielsweise Wasserwirtschaft und Abwasser meist zusammengefasst. Zweitens enthalten die zentralen Kapitel "Ministerium" und "Allgemeine Bewilligungen" ebenfalls Mittel und Personal aller zum Ressort gehörenden Bereiche. Dies stellt insbesondere ein Problem dar, wenn das Ministerium sich bspw. aus Umwelt und Landwirtschaft zusammensetzt. Es lassen sich zwar sämtliche Landwirtschaftskapitel herausrechnen. Im zentralen Ministeriumskapitel bleiben aber die Ressourcen (also z.B. das Referat) für Landwirtschaft erhalten. Dieses Problem ist vernachlässigbar solange sich der Ressortzuschnitt im Untersuchungszeitraum nicht verändert. Geschieht dies aber, verändern sich die Höhe des Budgets und die Stellenzahl zwangsläufig.

⁵⁶ Zum grundsätzlichen Aufbau eines Haushaltes siehe 3.1 Wo finden sich die Informationen?

Dieses Problem kann nur zum Teil behoben werden. Unterhalb der Kapitelebene werden Ausgaben zu Maßnahmen- (MG) oder Titelgruppen (TG) zusammengefasst. Hier können die nicht zum definierten Umweltbereich gehörenden Ausgaben identifiziert und vom Budget abgezogen werden. Dies wurde für die zentralen Kapitel "Ministerium" und insbesondere "Allgemeine Bewilligungen" sowie für Kapitel, die aus unterschiedlichen Bereichen bestehen (z.B. Wasserwirtschaft und Abwasser) soweit möglich getan. Leider ist dies nicht in allen Ländern immer möglich. Zudem bleiben weiter fachfremde Ausgaben, die außerhalb der TG stehen, im Budget enthalten. Ein Problem stellen in fast allen Ländern zudem die Bezirksregierungen dar. Diese nehmen oft Aufgaben der Umweltverwaltung wahr. Eine Identifikation der Mittel und des Personals, das sie für Umwelt aufwenden, ist mittels des Haushaltsplans nicht möglich. Die Bezirksregierungen wurden, da meist nur eine von fünf Abteilungen für Umwelt zuständig ist, in der Regel nicht aufgenommen.

Eine andere Vorgehensweise bietet sich nicht an. Eine Zuordnung jeder einzelner Ausgabe in den 143 untersuchten Haushaltsplänen ist mit vertretbarem Ressourcenaufwand nicht möglich. Man sieht es den meisten Angaben zudem nicht an, zu welchem Bereich sie gehören. Zudem sind einzelne Ausgaben oder auch ganze Titelgruppen nicht selten mit anderen Ausgabtiteln deckungsfähig. Viele Kosten sind zu einem Kostenblock zusammengefasst (EDV, Reisekosten, insbesondere Personalkosten) oder können nicht eindeutig Umwelt oder bspw. Landwirtschaft zugeordnet werden. All dies hat zur Folge, dass die Umweltbereiche über die Länder hinweg nur sehr eingeschränkt verglichen werden können. Das Hauptkapitel "Ministerium" ist finanziell und personell in der Regel üppiger ausgestattet, wenn es neben dem Bereich Umwelt auch den Bereich Verkehr oder Landwirtschaft beinhaltet. Diese mangelnde Vergleichbarkeit zwischen den Ländern wäre jedoch auch durch die große Diversität der Bundesländer gegeben.

Das so berechnete Budget ist in der Variable "*budg_uw2*" enthalten. Dieser Wert wurde bei der Analyse im Gutachten mit Ausnahme der Länder Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen verwendet, wo aufgrund der Struktur der Haushaltspläne keine Präzisierung der Variable „*budg_uw1*“ unterhalb der Kapitelebene möglich war und folglich die Variable "*budg_uw2*" nicht erstellt werden konnte. In diesen Fällen musste zur Analyse auf die Variable "*budg_uw1*" zurückgegriffen werden. Die Aussagekraft der berichteten Daten ist entsprechend geringer. Welche Kapitel um welche TG "bereinigt" wurden, ist in der Spalte 3 "Anmerkungen" der Anlage 8 angegeben. Prinzipiell nicht möglich ist eine analoge Reduzierung der Personalstellen. Eine Unterscheidung des Ministeriums nach einzelnen Abteilungen oder Referaten wird im Haushaltsplan nicht vorgenommen. Sowohl die Finanz- als auch die Personalausstattung des Umweltbereichs wird auch relativ zum Gesamthaushalt als Prozentzahl im Datensatz angegeben. Diese Informationen finden sich in den Variablen "*pers_ant*", "*budg_ant1*" und "*budg_ant2*".

3.1 Wo finden sich die Informationen?

Ein Haushaltsplan besteht aus nach dem Ressortprinzip gegliederten Einzelplänen (EP), die sich wiederum in einzelne Kapitel, Titelgruppen und Titel gliedern, sowie einem Gesamtplan. Die Angaben zum Budget setzen sich aus den jeweiligen Ausgaben für die aufgenommenen Kapitel zusammen, reduziert um diejenigen Titelgruppen, die nicht zum definierten Umweltbereich gehören. Teil der Einzelpläne sind auch die Stellenpläne. In ihnen ist festgelegt, wie viele Mitarbeiter die jeweiligen Ressorts einstellen dür-

fen. Stellenpläne werden innerhalb eines Einzelplans jeweils für jedes Kapitel ausgewiesen. Eine Zuordnung des Personals zu bestimmten Aufgabenbereichen innerhalb eines Kapitels ist nicht möglich.

3.2 Anmerkungen zu einzelnen Ländern

Bayern:

- Im Umweltbereich ist die Gliederung der Ausgaben nach Bereichen möglich (siehe die Übersicht in der Einleitung zum Einzelplan des Umweltministeriums). Das so berechnete Budget ist in der Variable "*budg_uw2*" wiedergegeben. Eine analoge Unterscheidung bei den Personalstellen ist nicht möglich. Hier kann nur auf die Kapitel zurückgegriffen werden.

Berlin:

- Das Landesdenkmalamt ist 1995 in Kapitel 1400 enthalten. Soweit möglich wurden die Ausgaben herausgerechnet. Nicht möglich ist dies bei den Personalkosten und den Personalstellen an sich, da diese nicht separat ausgewiesen sind.
- Die Anzahl der Stellen im Stellenplan EP14 weicht aus nicht erkennbaren Gründen leicht von der Angabe in der Gesamtstellenübersicht ab.
- Die Haushaltsmittel des Technologiebereichs, die ab 1997 in Kapitel 1401 (Umwelt) veranschlagt sind, sind 1995 im Einzelplan 13 enthalten. Dort können sie mangels Titelgruppe nicht identifiziert werden.
- In Berlin konnte keine Präzisierung der Haushaltsdaten unterhalb der Kapitelebene vorgenommen werden, in der Analyse wurden deshalb die Werte der Variable *budg_uw1* verwendet.

Brandenburg:

- Im Kapitel 08050 TG70 bzw. TG82 (Wirtschaftsministerium) sind Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) veranschlagt. Ein Teil dieser Gelder (1999: 45 Mio. €) fließt dem Umweltministerium zu. Im Vorwort des Einzelplans des Umweltministeriums im Jahr 1999, wird bemerkt, dass diese Mittel in den Kapiteln 09040 und 09060 zur Verfügung stehen. In anderen Jahren fehlt eine solche detaillierte Angabe. Um keine Mittel doppelt zu veranschlagen, wurden die EFRE-Mittel aus den Titelgruppen des Kapitels 08050 nicht zum Umweltbudget addiert.

Bremen:

- In den Nachtragshaushalten 1997 und 2001 gibt es keine Aufschlüsselung der finanziellen Veränderungen nach Ressorts. Daher wurde die Summe aus dem regulären Haushalt verwendet.

- Durch Zusammenlegung der Umweltbehörde mit der Behörde für Bau und Verkehr erhöhen sich die Finanzmittel und die Personalstellen erheblich. Laut Stellenplan sind 442,42 planmäßige und 11,50 refinanzierte Stellen in den Bereichen Umwelt und Verkehr/Bau ausgewiesen. Eine Zuordnung zu den Bereichen erfolgt nicht. Daher wurden die Personalangaben aus dem Produktplan verwendet. Die Ausgaben für den Bereich Umwelt belaufen sich 2005 laut Produktplan (68.03.01 - 68.03.03) auf 20.364.000,00 €. Nicht enthalten sind darin die allgemeinen Kosten der Behörde (68.90.01), die sich inklusive Kosten für Bau und Verkehr auf 24.214.000,00 € belaufen.

Hessen:

- 1995 und 1997 könnte das Personal um die Stellen für Bergbau und Bodenforschung reduziert werden. Da diese Angaben in den Folgejahren nicht mehr im Haushalt verfügbar sind, wird, zur besseren Vergleichbarkeit der Daten, dies nicht getan.
- Insgesamt ist der Zeitraum 1995 - 2005 aufgrund der zahlreichen haushaltssystematischen Veränderungen kaum vergleichbar.
- In Hessen konnte keine Präzisierung der Haushaltsdaten unterhalb der Kapitelebene vorgenommen werden, in der Analyse wurden deshalb die Werte der Variable *budg_uw1* verwendet.

Mecklenburg-Vorpommern:

- 1995 und 1997 sind die Mittel für das Bauministerium im Ministeriumskapitel Umwelt enthalten. Da diese nicht zu einer Maßnahmen- oder Titelgruppe zusammengefasst sind, ist ein Ausschluss der Ausgaben (und des Personals) nicht möglich.

Nordrhein-Westfalen:

- Das höhere Umweltbudget im Jahr 2005 geht auf eine geringere globale Minderausgabe im Kapitel 10020 sowie auf höhere Ausgaben in der Titelgruppe 71 (Verwendung der Abwasserabgabe) des Kapitels 10050 zurück. Letztere Ausgaben fließen insbesondere in die Verbesserung der Gewässergüte sowie in Schuldendiensthilfen an private Unternehmen und Zuweisungen an Gemeinden. Da die Verwendung der Abwasserabgabe nicht nur Abwassermaßnahmen dient, wurde diese in allen Bundesländern nicht aus dem Datensatz ausgeschlossen.

Rheinland-Pfalz

- In Rheinland-Pfalz konnte keine Präzisierung der Haushaltsdaten unterhalb der Kapitelebene vorgenommen werden, in der Analyse wurden deshalb die Werte der Variable *budg_uw1* verwendet.

Saarland:

- 2002 wird das Kapitel 0924 aufgeteilt. Die Zahl der Personalstellen sinkt daher 2003!

- 2005: 1 Stelle des Instituts für Landeskunde im Saarland wurde vom Personalsoll abgezogen

Sachsen:

- Das Kapitel "Landesamt für Umwelt und Geologie" wird vollständig aufgenommen, da eine Zuordnung von Finanzen und Personal zu den beiden Bereichen nicht möglich ist.
- Im Kapitel 1003 kann die TG67-69 Abwasserentsorgung nicht ausgeschlossen werden, da diese Titelgruppe im Jahr 1997 mit anderen (u.a. Wasserbau) zusammengelegt wird.
- Durch das Zusammenlegen der Kapitel -01,-02 und 03 der Epl. 09 und 10 steigen 2001 sowohl die Finanzmittel als auch die Personalstellen stark an!
- Durch die Eingliederung der Umweltfachämter in die Regierungspräsidien kommt es 2005 zu einem erheblichen Stellenminus. Die Stellen konnten jedoch in den Kapiteln der Regierungspräsidien identifiziert und wieder zum Umweltbereich addiert werden.
- 2005 gehen die Mehrausgaben insbesondere zurück auf "Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr der staatlichen Umweltverwaltung" (Kapitel 1002) sowie Investitionsfördermaßnahmen (Kapitel 1003), die zum Teil eher Landwirtschaftscharakter haben.

Sachsen-Anhalt:

- Ab dem Jahr 2001 werden die Kapitel 01 der Ministerien 15 und 09 zusammen gewertet
- 2003 fallen die Bereiche Raumordnung und Landesentwicklung weg. Da diese zuvor aber nicht als Kapitel oder TG ausgewiesen waren, konnten sie zur bessern Vergleichbarkeit in den Jahren 1995 bis 2001 nicht herausgerechnet werden
- Aufgrund der mehrfachen Neuorganisation des Umweltressort sind die Angaben kaum über die Zeit vergleichbar!

Thüringen:

- Die Landesanstalt für Geologie wird aufgenommen, da diese 2003 mit der Landesanstalt für Umwelt fusioniert und eine Trennung, insbesondere des Personals nicht möglich ist. Somit bleibt die Vergleichbarkeit über die Zeit erhalten.
- In Thüringen konnte keine Präzisierung der Haushaltsdaten unterhalb der Kapitel-ebene vorgenommen werden, in der Analyse wurden deshalb die Werte der Variable *budg_uw1* verwendet.