

## Umweltrecht ohne Umsetzer?

Die Strukturreformen in den  
Umweltverwaltungen ausgewählter  
Bundesländer und ihre Herausforderungen

### Hintergrundbericht zu Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen

Darmstadt/Berlin, 20. Dezember 2008

Gefördert durch die Stiftung Zukunftserbe  
([www.zukunftserbe.de](http://www.zukunftserbe.de))

#### AutorInnen:

Falk Schulze  
Franziska Wolff  
Regine Barth

#### Öko-Institut e.V.

**Geschäftsstelle Freiburg**  
Postfach 50 02 40  
79028 Freiburg, Deutschland  
**Hausadresse**  
Merzhauser Straße 173  
79100 Freiburg, Deutschland  
**Tel.** +49 (0) 761 - 4 52 95-0  
**Fax** +49 (0) 761 - 4 52 95-88

**Büro Darmstadt**  
Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt, Deutschland  
**Tel.** +49 (0) 6151 - 81 91-0  
**Fax** +49 (0) 6151 - 81 91-33

**Büro Berlin**  
Novalisstraße 10  
10115 Berlin, Deutschland  
**Tel.** +49 (0) 30 - 28 04 86-80  
**Fax** +49 (0) 30 - 28 04 86-88



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Leitvorstellung für eine effektive Umweltverwaltung</b> .....	<b>4</b>
2.1	Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten.....	4
2.2	Aufgabenwahrnehmung .....	5
2.3	Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln .....	5
2.4	Randbedingungen für neue Lösungsansätze: Ausgangsthesen .....	6
<b>3</b>	<b>Das Beispiel Baden-Württemberg</b> .....	<b>7</b>
3.1	Eckpunkte der Reform.....	7
3.2	Rahmenbedingungen für effektives Verwaltungshandeln nach der Reform	8
3.2.1	Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten.....	8
3.2.2	Aufgabenwahrnehmung .....	12
3.2.3	Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln.....	14
3.3	Umgang mit den neuen Bedingungen .....	17
<b>4</b>	<b>Das Beispiel Hessen</b> .....	<b>19</b>
4.1	Eckpunkte der Reform.....	19
4.2	Rahmenbedingungen für effektives Verwaltungshandeln nach der Reform	21
4.2.1	Verwaltungsstruktur und -kapazitäten.....	21
4.2.2	Aufgabenwahrnehmung .....	24
4.2.3	Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln.....	26
4.3	Umgang mit den neuen Bedingungen .....	27
<b>5</b>	<b>Das Beispiel Niedersachsen</b> .....	<b>30</b>
5.1	Eckpunkte der Reform.....	30
5.2	Rahmenbedingungen für effektives Verwaltungshandeln nach der Reform	32
5.2.1	Verwaltungsstruktur und -kapazitäten.....	32
5.2.2	Aufgabenwahrnehmung .....	34
5.2.3	Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln.....	35

<b>5.3</b>	<b>Umgang mit den neuen Bedingungen.....</b>	<b>36</b>
<b>6</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>40</b>

### **Tabellen- und Abbildungsverzeichnis:**

Tabelle 1: Effizienzrenditen der Landkreise in Baden-Württemberg 2005-2006 .....	9
Abbildung 1: Außendienststatistik der Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg 2004-2007 ....	13

# 1 Einleitung

Die Verwaltungsstrukturreformen der Bundesländer haben Auswirkungen auf die Handlungs- und Problemlösungskapazitäten in der Umweltverwaltung. Geprägt werden die Reformbemühungen bundesweit von zwei wesentlichen Zielen: der Haushaltskonsolidierung einerseits sowie der Optimierung und Straffung der Staatsverwaltung andererseits. Um mögliche Einbußen in der umweltpolitischen Problemlösungsfähigkeit<sup>1</sup> der Verwaltung so gering wie möglich zu halten, sollte der Prozess der Verwaltungsmodernisierung beobachtet, analysiert und gesteuert werden. Mit diesem Hintergrundpapier sowie einem darauf aufbauenden, aber getrennt erstellten Policy-Papier soll ein Beitrag dafür geleistet werden, die grundsätzliche Bedeutung der Thematik „Verwaltungsstrukturreformen“ für die Tätigkeit der Umweltverwaltung und die Erreichung hoher Umweltstandards herauszustellen. Auf diese Weise soll gleichzeitig erreicht werden, dass die Umweltverwaltung als zentraler Akteur im Gefüge zwischen politischen Vorgaben, deren gesetzlicher Umsetzung und dem Vollzug dieser Gesetze sichtbar wird.

Basierend auf leitfadengestützten Interviews mit Akteuren aus Verwaltung, Unternehmen und Verbänden werden die Herausforderungen herausgearbeitet, denen sich die für die Bearbeitung ausgewählten Landesumweltverwaltungen (Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen) nach den Umstrukturierungen zu stellen haben. Bei der Erhebung der Informationen stand im Vordergrund, eine möglichst breitgefächerte und detaillierte Einschätzung der Interviewpartner zu bekommen. Aus diesem Grund wurde als Erhebungsmethode die Form des qualitativ unstrukturierten Interviews gewählt. Der verwendete Gesprächsleitfaden enthielt das Interviewziel und abgegrenzte Themenfelder sowie einige auf den jeweiligen Gesprächspartner abgestimmte Einzelfragen.

Ausgehend von der oben ausgeführten These, dass die Verwaltungsmodernisierung als andauernder Prozess begriffen werden muss, ist der Blick der Bearbeitung in die Zukunft gerichtet: Das heißt, die Ermittlung guter Praxisbeispiele und innovativer Lösungsstrategien zum Umgang mit den neuen Bedingungen steht im Vordergrund. Zu den Hintergründen der einzelnen Reformen sei an dieser Stelle auf bereits vorliegende Literatur verwiesen.<sup>2</sup> Weitere wesentliche Quellen für die vorliegende Betrachtung sind die Berichte der Länder<sup>3</sup> zum

---

<sup>1</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007, Tz. 8, 419.

<sup>2</sup> Vgl. Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig, Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, S. 12ff., 69ff., 175 ff., 2007; Benz/Suck, Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz, NuL 2007, 353 ff.; Bogumil/Ebinger, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag der „Westfalen-Initiative“, 2005; Brenski (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, S. 11ff., 2003-2004; Bogumil, Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 2/2007; Bogumil/Ebinger, Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden 2008, S. 275 ff.

<sup>3</sup> Siehe unter anderem Hessische Staatskanzlei (Hrsg.): Stand der Reform der Landesverwaltung, Juni 2007, S. 8; siehe im Internet unter: [www.reformkurs.hessen.de](http://www.reformkurs.hessen.de) (letztmaliger Zugriff: 20.11.2008); Niedersächsisches Ministerium des Innern und Sport (MI, Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen,

jeweiligen Stand der Reformprozesse sowie Dokumente der Landtage<sup>4</sup>. Zusätzlich wurde ein Expertenworkshop durchgeführt. Das Expertengespräch diente der Diskussion der bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Projektergebnisse sowie dem fachlichen Austausch zur Verbesserung und Schärfung der erarbeiteten Grundlagen. Entsprechend dieser Zielsetzungen nahmen Akteure aus verschiedenen Bereichen, insbesondere aus Verwaltung, Unternehmen und Verbänden an dem Workshop teil.

Die Abhandlung folgt folgender Grundstruktur: Als Ausgangspunkt wird die Leitvorstellung für eine effektive Umweltverwaltung erläutert, übergreifend für alle Bundesländer. Daran schließt sich die Beschreibung der jetzigen Rahmenbedingungen an, getrennt nach Bundesländern und anhand der Kriterien, die in der Leitvorstellung aufgeführt werden. Im Anschluss an die Analyse der Rahmenbedingungen wird der jetzige Umgang der Umweltverwaltungen mit den Veränderungen beschrieben.

Aus der Gegenüberstellung der Kriterien der Leitvorstellung und der jetzigen Rahmenbedingungen ergibt sich möglicher Handlungsbedarf, der wiederum mit Handlungsempfehlungen für jedes einzelne Bundesland adressiert werden soll. Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen sind Gegenstand des Policy-Papiers, das getrennt erstellt wird und sich an Akteure in Politik und Verwaltung richtet.

Die Auswahl der drei Bundesländer orientierte sich an den jeweils vorgenommenen Veränderungen. Ausgehend von den beiden grundlegenden Reformmodellen<sup>5</sup>, die auch hier vertreten werden, wurde zunächst darauf geachtet, dass sowohl das Modell des zweistufigen (hier: Niedersachsen) als auch des dreistufigen Verwaltungsaufbaus (hier: Baden-Württemberg, Hessen) vertreten war. Unter den Bundesländern mit zweistufigem Verwaltungsaufbau wurde Niedersachsen ausgewählt, weil hier mit der Abschaffung der Mittelebene eine vergleichsweise starke Umstrukturierung vorgenommen wurde. Von den Bundesländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau wurde zum einen Baden-Württemberg ausgewählt, da hier mit der Auflösung der Sonderbehörden ein wichtiger Akteur im Bereich der Anlagenzulassung weggefallen ist und in die übrige Verwaltungsstruktur eingegliedert wurde. Außerdem fand in Baden-Württemberg eine vergleichsweise umfassende Kommunalisierung von Aufgaben statt, die einer näheren Betrachtung unterzogen werden soll. Zum anderen wurde Hessen ausgewählt, weil hier die eigentliche Eingliederung des Immissionsschutzes und der Wasserwirtschaft in die übrige Verwaltungsstruktur zeitlich bereits etwas zurückliegt und das Zwischenfazit auf einem längeren Erfahrungszeitraum beruhen kann. Vor allem für Hessen gilt, dass der Umgang mit der Abschaffung des Vorverfahrens in vielen Bereichen untersucht werden soll. In Niedersachsen gilt die Abschaffung des Vorverfahrens nicht für den Umweltbereich, so dass sich hier keine Änderungen im Vergleich zu den vorherigen Bedingungen

---

Veränderte Aufgabenzuordnung ab 1. Januar 2005; siehe im Internet unter: [www.mi.niedersachsen.de](http://www.mi.niedersachsen.de) (letztmaliger Zugriff: 20.11.2008).

<sup>4</sup> So beispielsweise die Drucksachen des baden-württembergischen Landtags 14/1740 und des niedersächsischen Landtags 15/2672.

<sup>5</sup> Siehe Bauer/Bogumil/Knill u.a. (Fußnote 2), S. 7; dort wird unterschieden zwischen einem zweistufigen (staatliche und kommunale Konzentration) und einem dreistufigen Verwaltungsaufbau (staatliche Konzentration).

ergeben haben. Für alle drei Länder war gleichermaßen interessant, den Umgang mit den strengen Vorgaben zur Personaleinsparung zu betrachten.

Thematische Schwerpunkte sind die Gewerbeaufsicht (insbesondere immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung und -überwachung) sowie der Gewässer- und Naturschutz. Dabei werden nicht alle Themenbereiche in allen drei Bundesländern gleichermaßen betrachtet. In Niedersachsen blieben die Gewerbeaufsichtsämter erhalten, so dass im Bereich des Immissionsschutzes keine gravierenden Zuständigkeitsveränderungen vorgenommen wurden. Aus diesem Grund wurde der Schwerpunkt der Betrachtungen in Niedersachsen auf den Naturschutz gelegt, da sich die Umstrukturierungen in diesem Bereich wesentlich stärker ausgewirkt haben. In Hessen und Baden-Württemberg liegt der Schwerpunkt auf dem Immissionsschutz und der Wasserwirtschaft. In diesen Bereichen erfolgte in Baden-Württemberg eine grundlegende Veränderung. Anders als in Baden-Württemberg werden diese Bereiche in Hessen vorwiegend in der Zuständigkeit der Regierungspräsidien bearbeitet, was wiederum Rückschlüsse auf die Funktionsfähigkeit des dreistufigen Verwaltungsaufbaus erlaubt.

## 2 Leitvorstellung für eine effektive Umweltverwaltung

Was eine Umweltschutzverwaltung zu leisten im Stande sein muss, lässt sich zunächst anhand ihrer Kernaufgabe auf den Punkt bringen: Sie sichert in zügig und sorgfältig durchgeführten, auch für die Öffentlichkeit transparenten Genehmigungsverfahren die Einhaltung der gesetzlichen Standards. Hinter dieser Formel verbirgt sich jedoch ein Geflecht verschiedenster Kompetenzen und struktureller Voraussetzungen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat bereits Elemente für ein Anforderungsprofil beschrieben, das eine Verwaltung in der heutigen Zeit erfüllen sollte.<sup>6</sup> Diese Elemente beinhalten unter anderem querschnittsorientiertes Denken, planerische Kapazitäten, Interdisziplinarität und Kooperation. Im Folgenden werden weitere Kriterien aufgestellt, die als entscheidend für die künftige Bewältigung der Vollzugsaufgaben angesehen werden. Sie betreffen die drei Bereiche Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten, Aufgabenwahrnehmung und das Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln. Die Kriterien zielen sowohl auf eine Verbesserung von Verwaltungseffizienz als auch von Verwaltungseffektivität.

### 2.1 Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten

- *Personalsituation & Mitarbeitermotivation*: Eine Umweltverwaltung, die ihren Aufgaben gerecht werden soll, braucht eine ausreichende Personalausstattung. Damit einher geht die Notwendigkeit, den Beschäftigten das Gefühl zu vermitteln, die Aufgaben bewältigen zu können und damit gleichzeitig eine hohe Motivation zu erreichen. Zugleich muss es jedoch auch für die Umweltverwaltung Maxime bleiben, zur Verfügung stehende (öffentliche) Ressourcen effizient einzusetzen. Diese Maxime kann eine Priorisierung in der Aufgabenwahrnehmung rechtfertigen.
- *Wissensmanagement*: Die Beschäftigten in der Verwaltung benötigen ein hohes Niveau an Wissen und Kompetenzen, um einerseits die verschiedenen inhaltlichen Aufgaben erfüllen zu können und andererseits mit den Antragstellern und Partnern auf Augenhöhe zu sein. Dafür muss intern nicht-vorhandenes Wissen angeeignet (z.B. durch Weiterbildungen) oder intern bereits vorhandenes Wissen in geeigneter Weise weitergegeben werden (z.B. durch Netzwerkbildung).
- *Kommunikation und Koordination*: Fachfragen müssen in ausreichender Weise zwischen den verschiedenen Fachbereichen diskutiert werden können.<sup>7</sup> Letztlich muss die Entscheidung von allen Fachbereichen mitgetragen werden können; der Einfluss fachfremder Interessen innerhalb der Verwaltung sollte die Aufgabenwahrnehmung von Fachbehörden nicht unterhöhlen.

---

<sup>6</sup> SRU (Fußnote 1), Umweltverwaltung, Tz. 60.

<sup>7</sup> Siehe in diesem Zusammenhang die Problematik der positiven und negativen Koordinierung bei Scharpf, Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen in: Héritier (Hsg.), Policy Analyse, Kritik und Neuorientierung, S. 57 (69f.).

- *Integrierte Vorhabenbetrachtung*: Der Verwaltungsapparat muss in die Lage versetzt werden, ein Genehmigungsverfahren in gebündelter Form durchzuführen, in dem eine federführende Behörde sämtliche in Betracht kommenden Verfahren für Teilgenehmigungen (und die für die Erteilung zuständigen Behörden) koordiniert.<sup>8</sup> Dies verlangt darüber hinaus die Fähigkeit zur querschnittsorientierten Herangehensweise.
- *Organisationsentwicklung*: Umweltverwaltungen müssen „lernende Organisationen“ sein. Vor allem der Selbstlernerneffekt innerhalb der Verwaltung muss gewahrt bleiben. Mit anderen Worten sollte die Verwaltung zur Analyse von Fehlentwicklungen und zu einer entsprechenden Reaktion fähig sein. Bestandteil dessen muss die Erhaltung bzw. Ermöglichung planerisch-konzeptionellen Verwaltungshandelns sein.

## 2.2 Aufgabenwahrnehmung

- *Effektive Aufgabenwahrnehmung*: Eine effektive Aufgabenwahrnehmung verlangt Kapazitäten für Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten sowie für konzeptionelle Aufgaben (z.B. in der Planung). Idealerweise sind hier Kompetenzen zur medienübergreifenden Betrachtungsweise gefragt. Der medienübergreifende Ansatz der Umweltverwaltung schließt mit ein, dass keine Vernachlässigung einzelner Umweltmedien vorgenommen wird. Hinzu kommt eine ausgewogene Berücksichtigung von Umwelt- und Betreiberinteressen. Auf diese Aspekte ist insbesondere bei einer möglichen Priorisierung von Aufgaben zu achten.
- *Selbstkontrolle*: Die Verwaltung muss durch Selbstkontrollmechanismen in der Lage sein, die Qualität der eigenen Tätigkeit hinterfragen zu können.

## 2.3 Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln

- *Kundenorientierung*: Den Antragstellern soll die Teilnahme am Wirtschaftsleben – unter Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen – ermöglicht werden. Unter Berücksichtigung der Verfahrensökonomie sollten Kapazitäten für eine ausreichende Beratung und eine sorgfältige Prüfung vorhanden sein. Es gilt das Prinzip der Kosteneffizienz. Ein einheitlicher Vollzug, der sich in einheitlichen Standards widerspiegelt, gewährleistet Rechtssicherheit. Das darf jedoch nicht dazu führen, dass Betreiberinteressen zu Lasten von Umweltinteressen in den Vordergrund gerückt werden.
- *Transparenz und Demokratie*: Die Verfahren müssen sich an den Grundsätzen der Transparenz, Fairness, Beteiligungsfreundlichkeit und parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten orientieren. Nur auf diese Weise werden die Grundrechte von Betroffenen ausreichend gewahrt. Nicht erstrebenswert sind Lösungen zu Lasten nicht beteiligter Dritter, wie sie beispielsweise im Wege des informellen Verwaltungshandelns herbeigeführt werden können.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Beispielhaft für NRW: Feldmann, Integrierte Arbeitsorganisation in der Umweltverwaltung, Immissionsschutz 2008, S. 74 ff.

<sup>9</sup> Dazu eingehend Bohne, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, Verwaltungsarchiv 1984, 75. Bd., Heft 4, S. 343-373.

Dies soll jedoch nicht als Votum gegen das informelle Verwaltungshandeln verstanden werden. Denn bürger- und unternehmerfreundliche Verfahren sind ohne dieses Instrument nicht mehr denkbar. Zu beachten ist jedoch, dass ein Höchstmaß an Transparenz und Demokratie dann erreicht wird, wenn alle Beteiligten und potentiell Betroffenen in solche Verfahren einbezogen werden.

## **2.4 Randbedingungen für neue Lösungsansätze: Ausgangsthesen**

Die Anwendung der oben aufgeführten Kriterien im Analyseteil dieses Papiers soll folgende als Thesen formulierte Randbedingungen berücksichtigen:

- Grundlegende Veränderungen, mit denen die Verwaltungsreformen faktisch rückgängig gemacht würden, sind nicht zu erwarten;
- Es existieren jedoch Spielräume für Verbesserungen auch unter den gegebenen Bedingungen.

Strategieüberlegungen müssen davon ausgehen, dass die Grundzüge der Reformen nicht mehr rückgängig gemacht werden. Konkret gesprochen: Es ist unrealistisch zu erwarten, dass in näherer Zukunft die Gewerbeaufsichtsämter in Baden-Württemberg oder die Mittelstufe in Niedersachsen wieder eingerichtet werden. Praxisrelevante Handlungsempfehlungen sollten also an den gegebenen Bedingungen ansetzen. Der hohe Personalabbau erschwert hier sicherlich kreative Prozesse, macht aber Verbesserungen nicht unmöglich. Vor allem die Mittel und Wege, die der Verwaltung innerhalb ihres ureigenen Bereichs, also weitgehend politikunabhängig, zur Verfügung stehen und deren Nutzung in der Hand der Verwaltung selbst liegt, sollten möglichst ausgeschöpft werden.

### 3 Das Beispiel Baden-Württemberg

Baden-Württemberg verfügt mit Landesoberbehörden, Regierungspräsidien und unteren Behörden über eine dreigliedrige Landesverwaltung. Einzelne Teile der Umweltverwaltung (vor allem Gewässerschutz) wurden 1995 neu organisiert.<sup>10</sup> Mit der Verwaltungsstrukturreform von 2005 stärkte die Landesregierung den dreistufigen Verwaltungsaufbau<sup>11</sup>, indem sie Sonderbehörden auflöste und darin eingliederte.

#### 3.1 Eckpunkte der Reform

Das ab 2003 diskutierte, zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG)<sup>12</sup> sieht für die hier schwerpunktmäßig betrachteten Bereiche Gewerbeaufsicht (vor allem Immissionsschutz) und Gewässerschutz folgende wesentliche Veränderungen vor:

*Übertragung von Aufgaben auf die unteren und mittleren Verwaltungsbehörden* (Art. 1 VRG, Nr. 5, 6; Art. 2 Nr. 6, 7): Die neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und vier Gewässerdirektionen wurden aufgelöst. Ihre Aufgaben werden nun von Regierungspräsidien einerseits und Stadt- und Landkreisen andererseits wahrgenommen. Im Bereich Gewerbeaufsicht/ Immissionsschutz sind die Regierungspräsidien insbesondere für Betriebe mit umweltbedeutungssameren Anlagen<sup>13</sup> und einige übergreifende Sonderdienste zuständig.<sup>14</sup> Die unteren Behörden sind für alle anderen Betriebe zuständig. Die Zuständigkeiten der jeweiligen Instanzen umfassen nun konsequent Genehmigung und Überwachung. Im Gewässerschutz teilen sich die Zuständigkeiten der unteren Ebene zwischen Stadt-/Landkreisen<sup>15</sup> und unteren Bau-rechtsbehörden<sup>16</sup> auf. Die mittlere Ebene ist zuständig für Gewässer I. Ordnung, Gewässer-einzugsgebiete, überbetrieblichen Grundwasserschutz, konzeptionelle Arbeiten unter anderem im Zusammenhang der EU-Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserschutz. Die Regierungspräsidien üben Fachaufsicht über die unteren Verwaltungsbehörden aus.

*Finanzieller Ausgleich und Effizienzrendite:* Zum Ausgleich der ihnen übertragenen Aufgaben erhalten die unteren und mittleren Verwaltungsbehörden Mittelzuweisungen in Höhe der frü-

---

<sup>10</sup> So wurden im Zuge des Sonderbehördeneingliederungsgesetzes (SoBEG) von 1995 die 17 bisherigen Wasserwirtschaftsämter aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden auf vier neu geschaffene Gewässerdirektionen, auf die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und auf Stadt-/Landkreise übertragen.

<sup>11</sup> Mit Ministerien an der Verwaltungsspitze, Regierungspräsidien und Landesämtern als Mittelbehörden sowie Landratsämtern, Bürgermeisterämtern und Landesunterbehörden auf der lokalen und Kreisebene.

<sup>12</sup> Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG).

<sup>13</sup> Anlagen nach Anhang I der IVU-Richtlinie und Betriebsbereiche nach § 3 Abs. 5 a des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG).

<sup>14</sup> Diese aus der sog. Zaunlösung (siehe Fußnote 17) ausgenommenen Sonderdienste umfassen Produktsicherheit einschließlich Medizinprodukte, Strahlenschutz, Mutterschutz, Heimarbeiterschutz und Entgeltüberwachung.

<sup>15</sup> Gewässer II. Ordnung, Beratung von Kommunen und Dritten, Eigenschaft als Träger öffentlicher Belange.

<sup>16</sup> wasserrechtliche Genehmigungen, Eignungsfeststellung, Befreiung von Vorschriften einer Verordnung nach §§ 110 und 110a WG, Kleinkläranlagen.

heren Aufwendungen, und das Personal geht statusgleich aus den ehemaligen Sonderbehörden auf sie über. Im Zuge der angestrebten Haushaltskonsolidierung werden die Mittelzuweisungen allerdings bis 2011 schrittweise um 20% gesenkt („Effizienzrendite“, siehe Art. 12 Nr. 3 VRG).

*Zaunlösung:* Um eine einheitliche, integrierte Behördenzuständigkeit zu schaffen, soll sowohl auf unterer als auch mittlerer Verwaltungsebene ein und dieselbe Behörde Ansprechpartner für Vorhaben auf einem Betriebsgelände sein und das gesamte Verfahren abwickeln (sog. Zaunlösung, z.B. Art. 162 Nr. 2, 149, Nr. 13 lit. b VRG).<sup>17</sup>

*Experimentierklausel:* Mit Art. 16 §1 VRG wurde ermöglicht, dass sich untere Verwaltungsbehörden von sog. kommunalbelastenden landesrechtlichen (Personal-, Sach-, Verfahrens-) Standards befreien lassen, die über bundes- oder europarechtliche Vorgaben hinausgehen. Von der Regelung wurde bisher kaum Gebrauch gemacht.<sup>18</sup>

*LUBW:* Die bisherige Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) und das Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG) wurden zur neuen Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) fusioniert. Ihre Funktion ist weiterhin beratend, sie besitzt kein Weisungsrecht.

Nach Art. 179 Abs. 1 VRG wurde im September 2007 ein Bericht über die Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform in den Stadt- und Landkreisen veröffentlicht.<sup>19</sup>

## **3.2 Rahmenbedingungen für effektives Verwaltungshandeln nach der Reform**

Im Folgenden werden die Auswirkungen der baden-württembergischen Reform anhand der Kriterien betrachtet, die in der „Leitvorstellung“ in Kapitel 2 als förderlich für eine effektive Umweltverwaltung definiert wurden.

### **3.2.1 Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten**

Im Hinblick auf die *Personalsituation* setzt sich die im VRG festgeschriebene Effizienzrendite überwiegend in Stellenabbau um. Bis Ende 2006, also in den beiden ersten Jahren nach der Reform, erreichten die Stadt- und Landkreise im Schnitt eine Effizienzrendite von 10,1%.<sup>20</sup> Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, lag die Effizienzrendite bei rund 8% der Kreise unter 5%, bei rund 11% der Kreise über 15% und bewegte sich bei der Mehrheit zwischen diesen Größenordnungen. Im Bereich der Gewerbeaufsicht ging die Personalausstattung im Vergleichszeitraum zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 1. Januar 2008 landesweit und ebenenübergreifend von 749 auf 620 FachbeamtlInnen zurück.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Zur Definition des Terminus „Betriebsgelände“ siehe Art. 138 Nr. 2 VRG.

<sup>18</sup> Landtags-Drucksache (LT-Drs.) 14/1740, S. 11.

<sup>19</sup> LT-Drs. 14/1740; ArbeitnehmerInnenvertretungen und Akteure von außerhalb der Verwaltung wurden nicht in die Evaluation einbezogen.

<sup>20</sup> Die Zahl errechnet sich aus den Angaben der 35 Landkreise und 2 Stadtkreise, für die in LT-Drs. 14/1740 S. 6-7 konkrete Angaben zur erwirtschafteten Effizienzrendite zu entnehmen waren. Ein weiterer Stadtkreis machte nur tendenzielle Angaben und aus 6 Kreisen waren keine Angaben verzeichnet.

<sup>21</sup> LT-Drs. 14/ 2473, Antrag der MdL Gisela Splett u. a. (GRÜNE) und Stellungnahme des Umweltministeriums - Situation der Gewerbeaufsicht, S. 3.

Tabelle 1: Effizienzrenditen der Landkreise in Baden-Württemberg 2005-2006

Effizienzrendite 2005-2006 (kumuliert)	0-5%	5,1-10%	10,1-15%	15,1-mind. 20%
Anteil der Kreise	8,1%	48,6%	32,4%	10,8%

Quelle: basierend auf LT-Drs. 14/1740, S. 6-7 (vgl. Fußnote 20).

Der Landkreistag Baden-Württemberg schätzt, dass diese Einsparungen vor allem auf Personalabbau und Einsparungen bei Unterbringungskosten zurückzuführen sind und damit Einmaleffekte darstellen.<sup>22</sup> Der Städtetag Baden-Württemberg berichtet, dass (kostenreduzierende, aber auch fachlich sinnvolle) organisatorische Synergien bisher noch nicht oder nur zum Teil ausgeschöpft seien.<sup>23</sup>

Im Hinblick auf die Struktur der Mitarbeiterschaft steigt durch den faktischen Einstellungsstopp der Altersdurchschnitt der Belegschaften stetig und beläuft sich derzeit teils schon auf über 50 Jahre. Es findet keine Durchmischung mehr mit jungem Personal statt. Jüngere MitarbeiterInnen sind nicht nur auf aktuellerem Stand qualifiziert, sondern gelten auch als leistungsfähiger, insbesondere beim Verfolgen neuer Entwicklungen (Software, GIS-Systeme etc.).

Auf der unteren Verwaltungsebene sind die Stellenbewertungen und Besoldungsstrukturen für MitarbeiterInnen der ehemaligen Sonderbehörden eher nachteilig. In der Tendenz behindern sie Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten im gehobenen Dienst, der das Gros der von der Reform betroffenen Bediensteten abdeckt.<sup>24</sup> Auch für den Fall künftiger Neueinstellungsmöglichkeiten wird daher die Möglichkeit, gut qualifizierte Ingenieure binden zu können – denen die Industrie höhere Löhne bieten kann – als gering eingeschätzt.

Der Eindruck, mit weniger Personal dasselbe Aufgabenvolumen bei gedeckelten Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten abarbeiten zu müssen, senkte die *Mitarbeitermotivation*. Auf unterer Verwaltungsebene lassen sich wegen der kleineren Personalkörper Arbeitsspitzen schlechter ausgleichen. Mit der Umstrukturierung verbanden sich zudem arbeitskulturell neue Herausforderungen.<sup>25</sup> Auch empfanden insbesondere leitende Bedienstete den Reformprozess als frustrierend.<sup>26</sup> Weniger problematisch im Hinblick auf die Mitarbeitermotivation war die durch die Integration der Sonderbehörden bedingte Umverteilung von Bediensteten auf Kreise und Regierungspräsidien. Hierbei wurden primär soziale Kriterien (d.h. Ortswünsche der Betroffenen) berücksichtigt; Ortsnähe wurde entsprechend als einer der positiven Effekte der Reform benannt.

<sup>22</sup> LT-Drs. 14/1740, S. 6

<sup>23</sup> Vgl. LT-Drs. 14/1740, S. 4

<sup>24</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch Bund der Technischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (BTB), Positionspapier des BTB zur Evaluation der Verwaltungsstrukturreform, 2006.

<sup>25</sup> So müssen sich auf kommunaler Ebene MitarbeiterInnen der ehemaligen Sonderbehörden als technische Fachbedienstete (Ingenieure etc.) nun mit einer von Verwaltungsbediensteten geprägten Kultur und Entscheidungsrationalität arrangieren. RP-Bedienstete, die bisher nur für Genehmigungen zuständig waren, führen erstmals auch Überwachungen und damit Betriebskontrollen durch.

<sup>26</sup> Dieser hätte recht unvermittelt und ohne Einbezug von Betroffenen und Fachkreisen stattgefunden, sei ohne Aufgabenkritik und Fachüberlegungen abgelaufen und gilt vor allem als wahltaktisches Geschenk an die Landräte.

Im Hinblick auf *Wissensmanagement* hatte dieses Kriterium der Personalaufteilung allerdings zur Folge, dass die fachliche Besetzung der neuen Behörden eher zufällig statt systematisch erfolgte. Während sich so in manchen der neuen Einheiten ExpertInnen für bestimmte Themenbereiche häufen konnten, blieben diese andernorts gänzlich unbesetzt. Die Aufteilung des Personals der früheren Sonderbehörden führte zu einer ungleichmäßigen Verteilung von Kompetenzen und entwertete vorhandenes Wissen.<sup>27</sup> Auch hat sich durch den Personalabbau das Aufgabenspektrum und daher der Wissensbedarf pro MitarbeiterIn der betreffenden Verwaltungseinheiten verbreitert: Im Bereich Gewerbeaufsicht/ Immissionschutz beispielsweise ist ein Fachbediensteter heute für rund sechs (früher: ein bis drei) so genannter ‚Leitbranchen‘ zuständig, und muss zusätzlich dieselbe Zahl von Branchen als Stellvertreter für einen Kollegen abdecken. Mit dem Übergang vom Spezialisten zum Generalisten kann nicht mehr dieselbe Wissenstiefe gewährleistet werden und es fehlt an Zeit, aktuelle Entwicklungen (z.B. zum Stand der Technik) ausreichend zu verfolgen. Zwar sind die ehemaligen KollegInnen der Sonderbehörden fachlich noch gut vernetzt und unterstützen sich im Bedarfsfall über ihre Verwaltungsbereiche hinweg.<sup>28</sup> Für die Zukunft wird allerdings befürchtet, dass diese Netzwerke durch Altersfluktuation und Neueinstellungen erodieren werden. Aufgrund der kleineren Verwaltungseinheiten, in denen keine kritische Masse an ausbildungsfähigen MitarbeiterInnen unterschiedlicher Spezialisierung mehr erreicht wird, schwindet auch die innerbehördliche Ausbildungskompetenz. Als dramatisch gilt die Situation in kleinen Landkreisen, die zum Teil nur drei Gewerbeaufsichtsbeamte haben. Die genannten Probleme im Bereich Wissensmanagement lassen sich durch Weiterbildung nur begrenzt auffangen. Hier stellt sich vor allem das Problem, dass sich der Fortbildungsbedarf der unteren Behörden aufgrund der verbreiterten Aufgabenspektren pro Mitarbeiter potenziert hat und wegen lokal unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen und wasserrechtlicher Fragestellungen sehr uneinheitlich ist. Er kann daher im – grundsätzlich gelobten – Bildungsangebot des Landes nur punktuell berücksichtigt werden.<sup>29</sup> Bei Fortbildungen stellen sich als praktische Probleme der Referentenmangel<sup>30</sup>, die große Nachfrage einhergehend mit umfangreichen Gruppengrößen und in der Folge davon ein Unterricht auf kleinstem gemeinsamem Nenner. Bei – unter Umständen – wieder steigender Zahl von Neueinstellungen könnte sich die Situation noch verschärfen.

Die Bewertung von *Kommunikation und Koordination* innerhalb der Verwaltung fällt unterschiedlich aus. Innerhalb der unteren Behörden wird die örtliche Nähe als positiv, wenn auch

---

<sup>27</sup> Vgl. LT-Drs. 14/1740, S. 40, 42; siehe auch den Begriff der „Fehlallokation von Expertise“: dazu Knill in *bwWoche*, Der Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 9 vom 12. März 2007, S. 13 sowie Bauer/Bogumil/Knill u.a., S. 22.

<sup>28</sup> Kritisch wird die Nutzung dieser Netzwerke, wenn Bedienstete unterer Behörden fachliche Hilfe von der für sie zuständigen mittleren Instanz erbitten; dann fallen fachliche Hilfestellung und Fachaufsicht durch das Regierungspräsidium zusammen und es findet keine unabhängige Kontrolle statt.

<sup>29</sup> Dies war im Rahmen der größeren und stärker spezialisierten Sonderbehörden leichter zu koordinieren.

<sup>30</sup> Aus den nachgeordneten Behörden steht weniger Verwaltungspersonal als DozentInnen zur Verfügung, die personellen Kapazitäten des Ministeriums sind begrenzt und Externe können nur bedingt für die Fortbildungen eingesetzt werden.

nicht als entscheidend<sup>31</sup> für die Zusammenarbeit von Fachbediensteten der ehemaligen Sonderbehörden mit den für die Umweltrechtsmaterien zuständigen Verwaltungsbediensteten (z.B. in Rechtsbehörden) empfunden. Zum Teil existieren hier noch weitere Potenziale einer organisatorischen Integration.<sup>32</sup> Innerhalb von den deutlich gewachsenen Regierungspräsidien sind Entscheidungswege zum Teil länger und zeitaufwändiger geworden.<sup>33</sup> Mit Blick auf die im derzeitigen Entwurf des Umweltgesetzbuches (UGB) vorgesehene *Integrierte Vorhabengenehmigung* stellt sich die Frage, ob die Verwaltungen die strukturellen Voraussetzungen für solche integrierte Verfahren erfüllen. In Baden-Württemberg wird die Zusammenarbeit von Fachbehörden zu Immissionsschutz, Naturschutz, Baubehörden etc. weitgehend als befriedigend erachtet und wurde durch die Verwaltungsstrukturreform nicht maßgeblich beeinflusst. Das wegen der Aufgabenverbreiterung im Schnitt weniger tiefe und aktuelle Fachwissen des kommunal verfügbaren Personals wird allerdings als mögliche Schwäche im Zusammenhang mit der Integrierten Vorhabengenehmigung gewertet. Was die Zusammenarbeit *zwischen* den Kreisen betrifft, hält der Landkreistag Baden-Württemberg unter anderem für den Bereich der Gewerbeaufsicht eine verstärkte Koordination und Kooperation für wünschenswert.<sup>34</sup> Innerhalb der Regierungspräsidien ist die abteilungsübergreifende Koordinierung gestiegen und Reibungsverluste, die sich aus der bis dato nur partiellen Zuständigkeit der Regierungspräsidien für Betriebe ergeben hatten, sind gesunken. Die Zusammenarbeit zwischen unterer und mittlerer Verwaltungsebene wird laut offiziellem VRG-Evaluationsbericht von den Landkreisen überwiegend als reibungslos empfunden, wenn auch das Auseinanderfallen von Dienst- und Fachaufsicht unterschiedlich bewertet wird.<sup>35</sup> Dabei sind aber die Umstände beim Zustandekommen des Evaluationsberichts zu berücksichtigen. Beispielweise wurden verwaltungsinterne kritische Berichte in Baden-Württemberg stark relativiert und in eine allgemeine Gesamtbetrachtung eingestellt, aus der die kritischen Anmerkungen von Verwaltungsseite letztlich nicht mehr hervorgingen. Auf diese Weise wurden wichtige Hinweise letztlich gar nicht bekannt.

Für das Umweltministerium ist die Anzahl ihrer Ansprechpartner im Vollzug, trotz klareren Instanzenzugs,<sup>36</sup> deutlich angestiegen. Sie umfasst über die Regierungspräsidien hinaus die 44 Stadt- und Landkreise des Landes, was die Kommunikation erheblich erschwert. Zugleich ist der Einfluss des Ministeriums auf bestimmte Fachbereiche wegen der hohen Autonomie der Landkreise gesunken.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> So galt diese Zusammenarbeit schon vorher als gut, und es wurde hervorgehoben, dass räumliche Nähe allein nicht ausreicht, um Kommunikation und Koordination zu stärken.

<sup>32</sup> Beispielsweise werden Immissionsschutzgenehmigungen in einem der befragten Landratsämter von Verwaltungsbeamten des Fachbereichs Bauen und Immissionsschutz abgewickelt. Da eine Stellungnahme der technischen Beamten der Gewerbeaufsicht stets nötig ist, wäre eine Integration der beiden Einheiten fachlich sinnvoll. Dem steht bislang Bestandsdenken entgegen.

<sup>33</sup> BBW-Magazin, Beamtenbund Baden-Württemberg (Hrsg.), September 2007, S. 4 (5).

<sup>34</sup> LT-Drs. 14/1740, S. 10.

<sup>35</sup> LT-Drs. 14/1740, S. 10.

<sup>36</sup> Bis zur Reform wurde die Mittelinstanz der Regierungspräsidien in den untersuchten Fachbereichen kaum aktiv „genutzt“.

<sup>37</sup> Vgl. BTB 2006, S. 2.

Was den möglichen Einfluss fachfremder Interessen innerhalb der Verwaltung betrifft, werden mit der Auflösung der Sonderbehörden vor allem auf unterer Ebene Eingriffe in die politische Unabhängigkeit von Fachbehörden leichter möglich. Dies kann der Fall sein, wenn die lokale Industrie oder Bevölkerung Druck auf den (in Baden-Württemberg sehr starken) Landrat ausübt, den dieser an die untergeordneten Behörden weitergibt. Oder aber MitarbeiterInnen können bereits präventiv Entscheidungen unterlassen, die den Interessen ihres obersten Dienstherrn<sup>38</sup> entgegenstehen könnten. Aus unseren Interviews ergab sich, dass Einflussversuche von Industrie und (seltener) Bürgern auf die Verwaltungsspitze vorkommen, deren Eingriffe in Behördenentscheidungen aber als selten gelten.<sup>39</sup> Sie werden umso wahrscheinlicher, je kleiner der betreffende Kreis, je potenter der Industriakteur und je stärker eine Verwaltungsentscheidung in der lokalen Bevölkerung politisiert ist.

Unter den beschriebenen Umständen haben sich die Spielräume für *Organisationsentwicklung* im Sinne einer lernenden Verwaltung verengt. Eine systematische Auswertung von (künftigen) Anforderungen an die Verwaltung und deren pro-aktive Gestaltung finden mehrheitlich nicht statt. Entsprechend ist vor allem auf kommunaler Ebene auch die Kapazität für planerisch-konzeptionelles Handeln der Verwaltung geschrumpft. Im Wesentlichen beschränkt sich diese Kapazität auf die lokale Diskussion von ministerial vorgegebenen Schwerpunktthemen. Auf RP-Ebene, wo der Spielraum für gestalterische Überlegungen noch größer ist, bezogen sich entsprechende konzeptionelle Debatten (verwaltungsintern) auf Fragen der organisatorischen Optimierung und der Ausgestaltung von Fachaufsicht, sowie (verwaltungsextern) auf die Entwicklung von Überwachungskonzeptionen.

### 3.2.2 Aufgabenwahrnehmung

Eines der Ziele der Verwaltungsstrukturreform war, Genehmigung und Vollzug stärker als bisher in einer Hand zu bündeln. Die Reform wirkt sich entsprechend sowohl auf die *Wahrnehmung von Genehmigungs- als auch von Überwachungsaufgaben* aus. Weil die Genehmigungsaufgaben aber durch Antragsteller außerhalb der Verwaltung initiiert werden und mit Fristen versehen sind, kann davon ausgegangen werden, dass sich der reformbedingte Personalabbau tendenziell stärker auf die Überwachung auswirkt, die der Erfüllung der Genehmigungsaufgaben zeitlich nachfolgt. Tatsächlich bestätigten die befragten Verwaltungsbediensteten, dass Genehmigungsverfahren weiterhin zufriedenstellend und innerhalb der selbstgesetzten Fristen bearbeitet werden könnten. Es wurde allerdings auch vermutet, dass Anträge unter dem gegenwärtigen Druck durchaus schneller bearbeitet würden, ohne dabei allerdings in die inhaltliche Tiefe wie bisher zu gehen. Die Situation im Hinblick auf Überwachungsaufgaben wird im Folgenden für die untere und mittlere Verwaltungsebene gesondert dargestellt.<sup>40</sup>

In den unteren Verwaltungsbehörden gehen Verwaltungsbedienstete für Überwachungen im Bereich des anlagenbezogenen Immissions- und Gewässerschutzes trotz größerer lokaler

---

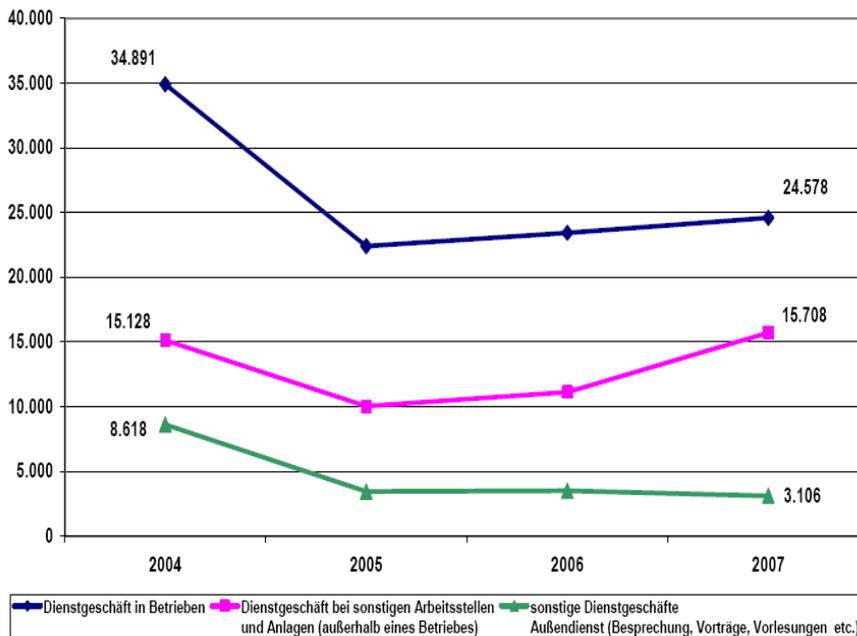
<sup>38</sup> Der überwiegende Teil der ehemaligen Sonderbehörden-Bediensteten hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, vom Landesdienst zum kommunalen Arbeitgeber zu wechseln (LT-Drs. 14/1740, S. 8).

<sup>39</sup> Hierzu kritisch: BTB 2006, S. 3.

<sup>40</sup> Ein Teil der Überwachungsaufgaben wird in Baden-Württemberg übrigens bereits seit Längerem an Dritte vergeben, z.B. Immissionsmessungen und Probenahmen im anlagenbezogenen Gewässerschutz.

Nähe zu Betrieben im Schnitt seltener als vor der Reform „ins Feld“, um Betriebe zu besichtigen oder Gewässerproben zu nehmen. Dies ist Folge davon, dass ihr pro Kopf gestiegenes Aufgabenvolumen sie stärker als bisher an den Schreibtisch fesselt. Die folgende Abbildung 1 verdeutlicht den Rückgang der Dienstgeschäfte der Gewerbeaufsicht nach der Verwaltungsstrukturreform (der allerdings teilweise bereits vor 2004 eingesetzt hatte).

Abbildung 1: Außendienststatistik der Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg 2004-2007



Quelle: LT-Drs. 14/ 2473, S. 8.

Für die Gewerbeaufsicht ist die Zahl der pro MitarbeiterIn zu bearbeitenden Betriebe je nach Branche auf ca. 500-1.200, teils sogar 2.000 gestiegen.<sup>41</sup> Ein befragter Experte schätzt die Kontrolldichte für Überwachungsmaßnahmen auf alle zwölf Jahre, bei einer hohen Dunkelziffer von Betrieben, die nie besichtigt würden. Kontrollen erfolgen auf kommunaler Ebene in der Regel nicht mehr pro-aktiv und eigeninitiiert, sondern nur noch anlassbezogen (z.B. bei Anlagenneubau, Änderungsgenehmigungen sowie Beschwerden oder Anzeigen). In Bereichen, wo sich solche Anlässe regelmäßig ergeben<sup>42</sup>, finden Überwachungen daher noch häufiger statt als in anderen Feldern. Je nach Personalausstattung und -expertise vor Ort gibt es ganze Bereiche, aus denen sich die Behörden quasi vollständig zurückgezogen ha-

<sup>41</sup> Die von den unteren Behörden bearbeiteten kleineren Betriebe sind dabei oft in geringerem Maße mit hochqualifiziertem Fachpersonal ausgestattet als die meist in der Zuständigkeit der Regierungspräsidien liegenden Großbetriebe, was die Bearbeitungsintensität erhöhen kann.

<sup>42</sup> So z.B. im Immissionsschutz wegen der Errichtung von Neuanlagen, wegen baulicher Erweiterungen und Nachbarschaftsbeschwerden.

ben und auf Eigenverantwortlichkeit von Betriebsleitern setzen. Dies gilt z.B. für den Gefahrguttransport, den mit dem Immissionsschutz eng verzahnten Arbeitsschutz und die Baustellenkontrolle. Die Überwachungskompetenz sei auch dadurch geschwunden, dass wegen der geographisch kleineren Zuständigkeitsbereiche Anlagen eines bestimmten Typs tendenziell nur noch selten im entsprechenden Gebiet vorkommen. Die geringe Fallzahl verhindert das Eintreten einer die Qualität steigernden Routine bei der Überwachung. Von Bediensteten der unteren Behörden wird zudem bemängelt, dass sie, wenn das Zaunprinzip greift, keinen Einblick mehr in lokal relevante IVU- oder Störfallanlagen haben. In Anbetracht der Schwierigkeiten der unteren Behörden, die bisherige Qualität des Vollzugs zu gewährleisten, wird die Herausnahme bestimmter Sonderdienste – vor allem hoch spezialisierter Materien<sup>43</sup> – aus der Zaunlösung und ihre Bündelung beim Regierungspräsidium gemeinhin begrüßt.

In den Mittelinstanzen stellt sich die Lage weniger problematisch dar: Hier liegt der Betriebschlüssel je nach Branche bei rund drei bis zehn (allerdings deutlich größeren) Betrieben pro MitarbeiterIn. Überwachungen können häufiger durchgeführt werden. So kontrolliert das RP Freiburg beispielsweise gemäß seiner Abwasserüberwachungskonzeption Betriebe viermal im Jahr. Da die Regierungspräsidien mit ihren größeren Kontrollbezirken in der Regel eine kritische Masse vergleichbarer Betriebe abdecken, kann Überwachung routinisiert werden. Durch die für die Regierungspräsidien neue Zusammenführung von Genehmigung und Vollzug sei insgesamt die Qualität des Verwaltungsvollzugs in Bezug auf die entsprechenden Anlagentypen sogar gestiegen, da bei Genehmigungen bereits auf die Überwachbarkeit von Auflagen geachtet würde.

Im Hinblick auf das pro Kopf gestiegene Aufgabenvolumen kann eine *Priorisierung* von Aufgaben Abhilfe verschaffen. Allerdings hat das Umweltministerium in jüngerer Vergangenheit eher weniger Schwerpunktaktionen entwickelt und den nachgeordneten Behörden vorge schlagen als früher. Auf kommunaler Ebene sind die Rückmeldungen hierzu gemischt: Zum Teil wurden klarere politische Vorgaben zu Gegenstand und Dichte von Kontrollen eingefordert; zum Teil wurde aber auch argumentiert, dass landesweite Schwerpunkte lokal nicht immer relevant seien.

Im Hinblick auf *Selbstkontrolle und Qualitätssicherung* haben sich durch die Reform keine wesentlichen Änderungen in der Verwaltungspraxis ergeben. Gewerbeaufsichtsbeamte beispielsweise arbeiteten schon vor 2005 ohne Vier-Augen-Prinzip eigenverantwortlich, nutzten dafür aber andere Mechanismen der Qualitätskontrolle, die auch weiterhin eingesetzt werden. Das Ministerium setzt für die Qualitätssicherung zunehmend auf Zielvereinbarungen mit den Regierungspräsidien, und fordert von diesen wiederum den Abschluss solcher Vereinbarungen mit den unteren Behörden. Letzteres erweist sich zum Teil als schwierig, wegen des Selbstverständnisses der unteren Ebene als kommunale *Selbstverwaltung*.

### **3.2.3 Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln**

Ziel der im VRG verankerten Zaunlösung ist es, „Verwaltung aus einer Hand“ zu ermöglichen und so die *Kundenfreundlichkeit* von Verwaltungsverfahren für Betreiber zu erhöhen. Gene-

---

<sup>43</sup> Dass die Regierungspräsidien für Mutterschutz zuständig sind, wurde allerdings zum Teil kritisch gesehen.

rell gilt hier, dass die Verwaltung das Prinzip ‚one face to the customer‘ bereits vor der Verwaltungsstrukturreform umzusetzen suchte, dies aber nur teilweise realisierbar war. Allerdings ist auch nach der Verwaltungsstrukturreform nicht immer gewährleistet, dass Unternehmen nur einen behördlichen Ansprechpartner haben. Dies gilt insbesondere für Schnittstellen, an denen die Zaunlösung nicht gilt (vor allem bei den Sonderdiensten der Regierungspräsidien, bei Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelt<sup>44</sup>) oder nicht voll greift. Letzteres ist beispielsweise der Fall, wenn Großbetriebe in verschiedene Organisationseinheiten gegliedert sind, von denen manche z.B. als IVU-Anlagen dem RP unterstehen und andere dem Landratsamt („Zaun-in-Zaun“-Betriebe); wenn Fremdarbeiter auf dem Betriebsgelände tätig sind; oder wenn ein Bach durch das Gelände einer Anlage in RP-Zuständigkeit fließt.<sup>45</sup> Nicht immer bilden sich das Einzugsgebiet von Flüssen und die Lage von Grundwässern im Verwaltungszuschnitt ab. Mehr Ansprechpartner haben Betriebe mit mehreren über benachbarte Kreise verteilten Standorten, die bislang in den Aufsichtsbezirk eines Gewerbeaufsichtsamtes fielen, nun aber von mehreren Landratsämtern betreut werden. Nach Einschätzung verschiedener Interviewpartner sind den Betreibern und Bürgern drei Jahre nach der Neustrukturierung die aktuellen Zuständigkeiten noch immer nicht ganz geläufig.<sup>46</sup>

Die Kundenorientierung von Verwaltung manifestiert sich auch in der gewährleisteten Information und Beratung, dem sog. ‚beratenden Vollzug‘. Hierzu argumentierten Interviewpartner, dass die auf Kreisebene angesiedelten Behördenmitarbeiter viele der besichtigten Betriebe besser kennen würden als vorher. Damit bestünde zumindest das Potenzial, dass die Betriebe besser beraten werden können – allerdings würden tendenziell weniger Betriebe besichtigt.

Durch die hohe Anzahl der für den Großteil von Betrieben zuständigen unteren Verwaltungsbehörden und durch deren relative Autonomie vom Landesumweltministerium wird ein landesweit einheitlicher Verwaltungsvollzug als gefährdet angesehen.<sup>47</sup> Dies kann zu Ungleichbehandlungen von Betrieben (insbesondere KMU) zwischen Kreisen führen. Abgefedert werden soll das Problem uneinheitlichen Vollzugs durch die Mittlerrolle der Regierungspräsidien, die sowohl mit dem Ministerium als auch den unteren Behörden (über Fachdienstbesprechungen) regelmäßig in Kontakt stehen.

Die Dauer der Verfahren hatte sich in Baden-Württemberg bereits vor der Reform stetig verkürzt.<sup>48</sup> Quantitative Erkenntnisse, wie sich Verfahrensdauern seit dem VRG entwickelt ha-

---

<sup>44</sup> Waren vor der Reform alle Belange der Wasserwirtschaft in einer Gewässerdirektion gebündelt, sind derzeit entweder Kreis- oder Regierungspräsidium zuständig, je nach der Reichweite des Problems. Während Regierungspräsidien damit für wasserrechtliche Vorhaben bei Betriebsgeländen mit umweltrechtlich bedeutsameren Anlagen zuständig sind, gilt dies nicht für Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelt solcher Betriebe.

<sup>45</sup> Grundsätzlich werden bei Genehmigungsverfahren in der Zuständigkeit von Regierungspräsidien auch Stellungnahmen von den unteren Verwaltungsbehörden angefordert.

<sup>46</sup> Siehe z.B. Ingkamm 9/07, Bericht der Ingenieurkammer zur Anhörung des Innenministeriums zur Evaluierung der Verwaltungsreform am 23.07.2007, S. 3.

<sup>47</sup> Vgl. auch BTB 2006, S. 2.

<sup>48</sup> Vgl. Ziekow et al., DVBl. 2006, S. 1469 ff.; Instrumente zur Verkürzung von Verfahrensdauern waren die Einführung einer sternförmigen Beteiligung anderer Behörden und Träger öffentlicher Belange durch die Genehmigungsbehörde, verbindliche Fristen für deren Stellungnahme sowie Behördenpräklusion.

ben, liegen nicht vor. Allerdings schätzten befragte Verwaltungsbedienstete, dass sich die Verfahren nochmals beschleunigt haben könnten. Dies könne einerseits durch die Zusammenarbeit von Fachtechnik und Verwaltung unter einem Dach hervorgerufen werden, und andererseits durch eine wegen des gegenwärtigen Arbeitsdrucks schnellere Bearbeitung von Anträgen, bei denen nicht in die bisherige Tiefe gegangen würde. Anders als Genehmigungsverfahren könnten Beschwerden allerdings nicht mehr zeitnah bearbeitet werden.

Verlorengegangenes Fachwissen innerhalb der Behörden kann die Verfahrenskosten für Betreiber erhöhen. Weil bei komplizierten Genehmigungsverfahren und im Vollzug einzelner Vorschriften nicht mehr gewährleistet ist, dass die entsprechenden Spezialisten in der Behörde verfügbar sind, müssen Antragsteller bestimmte Nachweise kostenpflichtig über Fachgutachten Dritter (z.B. Ingenieurbüros oder TÜV) erbringen.<sup>49</sup> Dies kann sich mittelbar auch auf die Qualität des Umweltschutzes auswirken; besitzen Behördenmitarbeiter nicht mehr selbst das erforderliche Spezialwissen, müssen sie sich vermehrt auf von Betrieben eingeholte Einschätzungen verlassen, die sie nur noch unter Plausibilitäts Gesichtspunkten bewerten können.

Generell lautet die Einschätzung, dass sich mit erodierender Fachkompetenz zumindest auf unterer Verwaltungsebene die Balance zwischen Umwelt- und Betreiberinteressen verschieben könnte. Wegen der Verbreiterung ihres Aufgabenfeldes fühlen sich BehördenmitarbeiterInnen nicht mehr so tief in der Materie, sind zum Teil unsicher bei der Anwendung von Vorschriften in der Praxis<sup>50</sup> und können technischen Argumenten von BetriebsvertreterInnen nicht immer adäquat begegnen. Die kommunal oft schmale Bandbreite vergleichbarer Anlagen erschwert Einblicke in den höchsten realisierbaren Stand der Technik, die dann als Anforderungen an weniger fortgeschrittene Betriebe weitergegeben werden könnten. Auch im (verbands-)politischen Raum haben sich mit der Verwaltungsstrukturreform Kontakte zwischen Behörden und Industrie verringert und Bedienstete, insbesondere auf unterer Verwaltungsebene, empfinden ihr ‚Standing‘ gegenüber der Industrie als nicht mehr auf Augenhöhe.

Was die Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform auf *Transparenz und Demokratie* betrifft, so sind eigenständige, fachlich begründete Stellungnahmen der ehemals unabhängigen Sonderbehörden nach deren Eingliederung in Kreisverwaltungen und Regierungspräsidien nicht mehr öffentlich zugänglich. Was der NABU daraus für die Naturschutzverwaltung folgert, gilt auch für Immissions- und Gewässerschutz: „Die Behörden treten mit einer hausintern bereits abgestimmten und damit in der Regel verwässerten Position nach außen. Damit werden der interessierten Öffentlichkeit wichtige Argumente und Fakten vorenthalten und einer qualifizierten Fachdiskussion entzogen.“<sup>51</sup> Auf die Öffentlichkeitsbeteiligung an Verfahren hatte das VRG keinen unmittelbaren Einfluss, da diese in Fachgesetzen geregelt ist. Mittelbar gilt allerdings, dass sich in solchen Verfahren, in denen die Genehmigungsbehörde selbst entscheiden kann, ob Erörterungstermine, öffentliche Anhörungen etc. durchgeführt werden, politische Einflussnahme z.B. durch den Landrat zu Lasten einer effektiven Öffent-

---

<sup>49</sup> Siehe auch BWIHK 2007, S. 1.

<sup>50</sup> Vgl. BWIHK 2007, S. 1.

<sup>51</sup> NABU, Verwaltungsreform BW – Position des NABU Baden-Württemberg, 2007, S. 2.

lichkeitsbeteiligung auswirken kann. Allerdings führen die befragten Verwaltungsbediensteten auch Beispiele an, wo auf politischen Druck hin der Einbezug der Öffentlichkeit über das erforderliche Maß ausgeweitet wurde. Auf Landesebene schließlich hat die Reform nicht nur die Steuerungsfunktion von Kabinett und Ministerien, sondern auch die Kontrollfunktion des Landtags geschwächt.<sup>52</sup>

### 3.3 Umgang mit den neuen Bedingungen

Wie adressiert die Umweltverwaltung die beschriebenen Herausforderungen? Insgesamt wurden unseren Gesprächspartnern zufolge (insbesondere auf kommunaler Ebene) nur in geringem Umfang strategische Konzepte zum Umgang mit den neuen Bedingungen entwickelt.

Der Schwerpunkt von Maßnahmen liegt im Bereich der *Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten*. Zunächst versuchen einzelne LeistungsträgerInnen den *Personalmrückgang* ad hoc durch individuell erhöhtes Engagement aufzufangen. Systematische Maßnahmen beziehen sich vor allem auf *Wissensmanagement*. Das Landesumweltministerium bemüht sich, sein fachtechnisches Fortbildungsprogramm den neuen Herausforderungen anzupassen. Hierin sollen künftig die Regierungspräsidien noch stärker eingebunden werden. Auf den nachgeordneten Ebenen werden die Fortbildungsangebote zwar genutzt. Allerdings übertrifft der Fortbildungsbedarf wegen breiter Aufgabenspektren oft die für Fortbildung zur Verfügung stehende Zeit. Neu eingerichtete Intranet-Diskussionsforen und Expertenpools für bestimmte fachliche Themen sowie bestehende Fachnetzwerke unter den ehemaligen MitarbeiterInnen der Sonderbehörden helfen, auf „kleinem Dienstwege“ Wissensdefizite punktuell auszugleichen. Durch altersbedingte Fluktuation wird allerdings mit einem Wegbrechen dieser Netzwerke gerechnet. Neue Netzwerke entstehen zum Teil durch Schulungen für Neueinsteiger und im Rahmen von Fachdienstbesprechungen des Landesumweltministeriums. Im Bereich der verwaltungsinternen *Kommunikation und Koordinierung* beschränken sich Maßnahmen auf Kreisebene vor allem auf die organisatorische Ausgestaltung der neuen Verwaltungsbereiche. Zum Teil, aber nicht überall, beinhaltet diese eine Integration der neuen fachtechnischen mit bestehenden kommunalen Verwaltungseinheiten im Bereich des Immissions- und Gewässerschutzes. Regierungspräsidien versuchten einerseits, Verfahrensabläufe effektiver zu gestalten (Geschäftsprozessoptimierung). Andererseits wurden RP-Referate fachlich stärker miteinander vernetzt, um Synergien zu ermöglichen – unter anderem durch die Bildung von Personalpools zur Bearbeitung bestimmter Fragestellungen und Fälle. Weitere Gestaltungsmöglichkeiten werden auf RP-Ebene nicht gesehen. Während diese Maßnahmen derzeit weitgehend noch die Wahrnehmung der den RPen zugewiesenen Aufgaben ermöglichen, wird seitens der Interviewpartner nahezu einhellig davon ausgegangen, dass bestimmte Aufgaben und Zielvorgaben<sup>53</sup> des Umweltministeriums wegen der noch ausstehenden Stelleneinsparungen bald nicht mehr erfüllbar sind.

---

<sup>52</sup> Vgl. auch NABU, 2007, S. 1.

<sup>53</sup> Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und RPen existieren in den Bereichen gebiets- und produktbezogene Luftreinhaltung, Strahlenschutz, Produktsicherheit und Mutterschutz (LT-Drs. 14/ 2473, S. 8).

Im Bereich der horizontalen Koordinierung haben sich bislang keine formalen oder informellen Formen kreisübergreifender Zusammenarbeit herausgebildet.<sup>54</sup> Allerdings hat die Landesregierung gegenüber den zuständigen unteren Verwaltungsbehörden angeregt, Kooperationen nach § 13a Landesverwaltungsgesetz (LVG, entspricht Art. 6 Nr. 6 VRG) zur kreisübergreifenden Wahrnehmung von Aufgaben zu vereinbaren.<sup>55</sup> Im Hinblick auf vertikale Koordinierung stellen Regierungspräsidien und untere Verwaltungsbehörden im Rahmen eines Erlasses zu Berichtspflichten steuerungsrelevante Leistungsdaten für die Ministerien bereit. Darüber hinaus möchte das Ministerium, dass Regierungspräsidien künftig in stärkerem Maße Fachaufsicht gegenüber den unteren Behörden ausüben und Zielvereinbarungen mit diesen abschließen.

Im Bereich der *Aufgabenwahrnehmung* wird auf die Reform vor allem auf Kreisebene durch den Abbau freiwilliger Aufgaben und geringere Kontrolldichte reagiert. Dabei wird jedoch oft nicht systematisch vorgegangen, d.h. durch Aufgabenkritik und -priorisierung, weil für entsprechend planerisch-konzeptionelles Handeln wiederum die Kapazitäten und Zuständigkeiten fehlen.

Durch die Reform entstandene Defizite im *Verhältnis zu Betreibern und Öffentlichkeit* werden unseren Gesprächspartnern zufolge nicht adressiert.

Zum Abschluss sei darauf hingewiesen, dass sich alle befragten Mitarbeiter der Verwaltung zum gegenwärtigen Zeitpunkt außer Stande sahen, Positivbeispiele für den strukturellen Umgang mit den neuen Bedingungen zu benennen.

---

<sup>54</sup> LT-Drs. 14/2473, S. 7.

<sup>55</sup> LT-Drs. 14/2473, S. 7; vgl. BBW-Magazin, Oktober 2007, S. 6 (7).

## 4 Das Beispiel Hessen

Die Reform(en) in Hessen lassen sich für den Zeitraum der letzten 15 Jahre in mehrere Phasen unterteilen. Entscheidend für die Betrachtung des Bereiches Immissions- und Gewässerschutz sind vor allem zwei Eckdaten: Anfang der 90er Jahre wurde die doppelte Zuständigkeit der Gewerbeaufsichtsämter für diese Fachbereiche getrennt und die Staatlichen Immissions- und Arbeitsschutzämter gegründet. Wesentliche strukturelle Veränderungen brachte zudem die Reform von 1997, umgesetzt durch das Gesetz zur Neuorganisation der Hessischen Umweltverwaltung.<sup>56</sup> In dieser Phase wurden die Sonderbehörden aufgelöst und in die Regierungspräsidien integriert. Zu den betroffenen Behörden gehörten die Wasserwirtschaftsämter sowie die Staatlichen Ämter für Immissions- und Strahlenschutz.

### 4.1 Eckpunkte der Reform

Mit den Gesetzen zur Hessischen Verwaltungsstrukturreform<sup>57</sup> wurden ab 2002 weitere Umstrukturierungen eingeleitet. Die Strukturreformgesetze sind zunächst als Bekenntnis des Landesgesetzgebers zu Gunsten des dreistufigen Aufbaus zu interpretieren, der weiterhin beibehalten werden soll.

Für die Bereiche Immissions- und Gewässerschutz haben sich zunächst strukturell gegenüber 1997 wenige Veränderungen ergeben. Die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem BImSchG obliegt den Regierungspräsidien, soweit die BImSchG-Zuständigkeitsverordnung<sup>58</sup> dem Ministerium, der Kreisebene und dem Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG) nicht spezielle Zuständigkeiten zugewiesen hat. Im Bereich des Gewässerschutzes sind die Aufgaben nach Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und seinen untergesetzlichen Bestimmungen grundsätzlich den unteren Wasserbehörden zugewiesen, soweit nicht in der Verordnung<sup>59</sup> über die Zuständigkeit von Wasserbehörden den Regierungspräsidien die Zuständigkeit zuerkannt wird. Es kam im Immissionsschutzbereich geringfügig zur Verlagerung von Aufgaben, wobei dies zum Teil auch auf neue gesetzliche Anforderungen und nicht auf strukturelle Veränderungen zurückzuführen ist. So waren vor der Umsetzung der Umgebungslärm-RL<sup>60</sup> im BImSchG die hessischen Gemeinden zuständig für die Aufstellung von Lärminderungsplänen; nunmehr verteilt sich die Zuständigkeit in der Lärminderungsplanung auf das HLUG (Ausarbeitung von Lärmkarten) und die Regierungspräsidien (Aufstellung von Lärmaktionsplänen). Darüber hinaus wurden Aufgaben auf die Kommunalebene

---

<sup>56</sup> Gesetz vom 15.7.1997, GVBl. I S. 233.

<sup>57</sup> Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 20.6.2002, Hess. GVBl. I S. 342; Zweites Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 20.12.2004, Hess. GVBl. I S. 506; Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 17.10.2005, Hess. GVBl. I S. 674.

<sup>58</sup> Verordnung über die Zuständigkeit nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz vom 11.10.2007, GVBl. I S. 678.

<sup>59</sup> Verordnung über die Zuständigkeit der Wasserbehörden vom 13.5.2005, GVBl. I S. 419.

<sup>60</sup> ABl. Nr. L 189 vom 18.7.2002 S. 12.

oder auf neu gegründete Landesbetriebe verlagert. Eine reine Privatisierung hat jedoch im Umweltbereich nicht stattgefunden.

Nachdem durch das Erste Gesetz zur Hessischen Verwaltungsreform das *Widerspruchsverfahren* für einige Fälle in den Bereichen Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz abgeschafft worden ist (siehe Nr. 13 der Anlage zu § 16a des Hessischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung<sup>61</sup>), wurden diese Veränderungen durch das Dritte Hessische Strukturreformgesetz noch erweitert. Nunmehr sind alle Widerspruchsverfahren in denjenigen Fällen ausgeschlossen, in denen die Regierungspräsidien die Ausgangsbehörden sind (§ 16a Abs. 2 HessAGVwGO).

Die umfassende *Kommunalisierung* erfasst nur zu einem geringen Teil den Bereich des Immissions- und Gewässerschutzes. Umgesetzt wurde die Aufgabenverlagerung im Wege des Kommunalisierungsgesetzes.<sup>62</sup> Im Wesentlichen erfolgte die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunalebene durch die weitgehende Aufhebung der Doppelfunktion von Landräten und Oberbürgermeistern als Teil sowohl der Landes- als auch der Kommunalverwaltung. Nunmehr werden diejenigen Aufgaben, die bisher von der Landesverwaltung wahrgenommen wurden, als Auftragsangelegenheit auf Kommunalebene erfüllt. Außerdem erfolgte die Übernahme der im Dienst des Landes stehenden Bediensteten durch die Landkreise und kreisfreien Städte. Damit werden Stellen, die vorher zur Landesverwaltung gehörten und damit vom Land bezahlt wurden, nun den Landräten als Kommunalverwaltung zugewiesen. Dafür erhalten die Landkreise wiederum finanzielle Zuwendungen vom Land. Die Oberbürgermeister wurden als Behörde der Landesverwaltung komplett aufgelöst. Die Landräte nehmen als Behörde der Landesverwaltung weiterhin die Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden wahr.

Eine *Privatisierung* hat in der Umweltverwaltung nicht stattgefunden.<sup>63</sup> Neu geschaffen wurde dagegen der *Landesbetrieb* „Hessisches Landeslabor“.<sup>64</sup> Dieser Landesbetrieb übernimmt vom HLUG die Aufgaben des Laborbereichs. Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, haushaltsmäßig aber gesondert geführte Teile der unmittelbaren Landesverwaltung. Sie sind in der Regel erwerbswirtschaftlich ausgerichtet.<sup>65</sup>

Zu erwähnen ist das Bestreben nach einer *Regelungsoptimierung*. Nach Beschlüssen der hessischen Landesregierung<sup>66</sup> werden alle Gesetze und Rechtsverordnungen auf fünf Jahre

---

<sup>61</sup> HessAGVwGO, Gesetz vom 27.10.1997, GVBl. I S. 381; zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.11.2007, GVBl. I S. 792.

<sup>62</sup> „Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung“ vom 21.3.2005, Hess. GVBl. I S. 229.

<sup>63</sup> Eine Privatisierung wurde z.B. in den Bereichen des Gesundheitswesens (Uni-Kliniken Marburg und Gießen), des Justizvollzugs (Teilprivatisierung JVA Hünfeld) und der Straßen- und Verkehrsverwaltung (3-jähriges Modellprojekt) vorgenommen. Des Weiteren wird die zukünftige Privatisierung von Verwaltungs- und Servicediensten geprüft.

<sup>64</sup> Siehe „Gesetz zur Errichtung des Landesbetriebs Hessisches Landeslabor“ vom 20.12.2004, GVBl. I S. 506; neben den bereits bestehenden Landesbetrieben „Hessen-Forst“ und „Landwirtschaft Hessen“.

<sup>65</sup> Landesbetriebe bleiben Teil der Landesverwaltung und besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit. Demzufolge liegt hier auch keine Privatisierung vor. Arbeitsablauf und -organisation sind an privatwirtschaftlichen Mechanismen orientiert.

<sup>66</sup> Kabinettsbeschlüsse vom 16. Oktober 2001 und 14. Mai 2002.

befristet und rechtzeitig vor Fristablauf im Einzelnen auf die Notwendigkeit ihrer befristeten Weitergeltung überprüft. Dies gilt auch für die Gesetze zur Hessischen Verwaltungsstrukturreform. Durch die Befristung von Vorschriften soll erreicht werden, dass Vorschriften in einem regelmäßigen Abstand von 5 Jahren auf ihre Notwendigkeit und ihre Bewährung in der Praxis überprüft werden. Eine Verlängerung der Befristung kommt nur dann in Betracht, wenn eine Evaluierung der Vorschrift erfolgreich verlaufen ist. Im Zusammenhang mit der Regelungsoptimierung ist auch die Reduzierung der Verwaltungsvorschriften zu sehen, die bereits seit 1999 vorgenommen wird. Der Bestand an Verwaltungsvorschriften ist seitdem um mehr als 40 % zurückgegangen.<sup>67</sup>

Schließlich müssen im Rahmen des Hessischen Zukunftssicherungsgesetzes<sup>68</sup> von 2004 *Stellen abgebaut* werden. Diese Strategie der Hessischen Landesregierung („Operation Sichere Zukunft“) sollte dazu beitragen, ca. 1 Mrd. EUR einzusparen, um so einen verfassungskonformen Haushalt aufstellen zu können. Kernbestandteil des Zukunftssicherungsgesetzes ist die Einsparung von Stellen („Abbauquote“). Die Stelleneinsparungen sollen vor allem durch Arbeitszeitverlängerungen oder Personalkürzungen erreicht werden. So wurde zunächst für die einzelnen Ressorts der „Produktivitätsgewinn“ in Form von Vollzeitstellen festgelegt, der sich auf Grund der Arbeitszeitverlängerung ergab (§ 2 Abs. 1 ZSG). Für das Umweltministerium wurde ein Produktivitätsgewinn in Höhe von 155,5 Stellen festgelegt. Dieser Produktivitätsgewinn nimmt sich jedoch relativ gering aus gegenüber den „Rationalisierungspotenzialen“, die im ZSG für jedes einzelne Ministerium und die Regierungspräsidien festgelegt wurden (§ 2 Abs. 2 ZSG). Demnach müssen der Geschäftsbereich des Hessischen Umweltministeriums weitere 1228,5 Stellen und die Regierungspräsidien insgesamt 908,0 Stellen einsparen. Damit bestehen für Umweltministerium und Regierungspräsidien (neben dem Finanzministerium) die höchsten Einsparvorgaben. Für die Regierungspräsidien bedeutet die Vorgabe eine Stelleinsparung von ca. 25%.

## **4.2 Rahmenbedingungen für effektives Verwaltungshandeln nach der Reform**

Im Folgenden werden die Auswirkungen der hessischen Reform anhand der bereits genannten Kriterien aus den „Leitvorstellungen“ (Kapitel 2) analysiert.

### **4.2.1 Verwaltungsstruktur und -kapazitäten**

Im *Personalbereich* ist die einschneidendste Veränderung der durch das Zukunftssicherungsgesetz vorgegebene Stellenabbau. Der Stellenabbau muss in den jeweiligen Organisationseinheiten der Ministerien und Regierungspräsidien „personalisiert“ werden. Diese „Personalisierung“ erfolgt durch die Auswahl von Beschäftigten und deren Meldung zur Personalvermittlungsstelle (PVS) beim hessischen Finanzministerium. Die Auswahl und Meldung der Beschäftigten hatte bis zum 31.3.2004 zu erfolgen. Gemeldet wurden insgesamt 6.277

---

<sup>67</sup> Zu einzelnen Fachbereichen siehe: Hessische LT-Drs. 16/1995 vom 27.8.2004, S.4/5 (Kleine Anfrage vom 3.3.2004).

<sup>68</sup> Zukunftssicherungsgesetz (ZSG) vom 18.12.2003, Hess. GVBl. I S. 513.

Personen.<sup>69</sup> Stellenabbau und Stellenvermittlung dauern an und sollen bis Ende 2008 abgeschlossen sein.<sup>70</sup>

Nicht zu unterschätzende Auswirkungen hatte der Stellenabbau auf die *Motivation* der Mitarbeiter. Als problematisch und defizitär wurde von einigen Gesprächspartnern die Kommunikation der Gründe für die Reform und deren Auswirkungen eingeschätzt. Das gilt gerade für die Realisierung der Stelleneinsparungen im Umweltministerium und den Regierungspräsidien. Es war den betroffenen MitarbeiterInnen größtenteils nicht klar, warum gerade die eigene Stelle der Personalvermittlungsstelle gemeldet und damit offiziell als „überflüssig“ deklariert wurde. Gründe für die Auswahl und Meldung zur PVS waren in einigen Fällen nicht die fachliche Befähigung oder Leistungsbereitschaft, sondern anderweitige Erwägungen.<sup>71</sup> Die Situation wurde sowohl von Vorgesetzten als auch von hierarchisch Untergebenen als teilweise sehr belastend empfunden. Zudem wurde die Einsparung oftmals nicht sofort vollzogen, so dass die betroffenen Mitarbeiter noch weitere Monate auf der einzusparenden Stelle arbeiteten, ohne andererseits einen spürbaren Arbeitsrückgang festzustellen.

Bereits vor Inkrafttreten des ZSG wurde in den Ministerien und Regierungspräsidien kaum noch Personal eingestellt. Beispielsweise datiert die letzte Einstellungswelle im RP Darmstadt aus dem Jahr 1993. Grund für den dortigen Personalzuwachs waren im Wesentlichen die damaligen Störfälle in der Chemieindustrie. Seitdem wurden allenfalls Referendare ausgebildet, aber keine neuen Bediensteten eingestellt. Spätestens das ZSG bedeutet nun einen faktischen Einstellungsstopp für die nächsten Jahre. Dies wirkt sich vor allem auf die *Altersstruktur der Mitarbeiterschaft* aus. In den Interviews mit Mitarbeitern der Regierungspräsidien wurde angemerkt, dass sich aufgrund der jahrelang nicht erfolgten Einstellung von Fachkräften eine einseitige Altersstruktur herausbildet.<sup>72</sup> Es wird befürchtet, dass damit der Verwaltung der „frische Wind“ verlorengeht und Problembetrachtungen letztlich nicht mehr so vielseitig und damit realitätsorientierter stattfinden könnten.

Die Möglichkeit der Weitergabe des Wissens (Ausbildung) bleibt aus diesen Gründen momentan eine theoretische Diskussion, da auf absehbare Zeit nicht mit Neueinstellungen zu rechnen ist. Das *Wissensmanagement* kann gegenwärtig also nur innerhalb der vorhandenen Belegschaft erfolgen. Der Wissensstand unter den Mitarbeitern (speziell in den Regierungspräsidien) ist allerdings sehr hoch und eine Weitergabe des Wissens an verschiedene Mitarbeiter kann deshalb in qualitativ hochwertiger Weise realisiert werden. Eine „Fehlallokation von Expertenwissen“<sup>73</sup>, die teilweise in anderen Bundesländern zu verzeichnen ist, lässt

---

<sup>69</sup> Hessische Staatskanzlei (Hrsg.): Stand der Reform (Fußnote 3).

<sup>70</sup> Stand zum 31.12.2006: Zu diesem Zeitpunkt waren ca. 820 der gemeldeten Personen noch nicht vermittelt.

<sup>71</sup> Nach der Beschreibung der Gesprächspartner verlief es so, dass jede Organisationseinheit (z.B. Dezernat) zwei Beschäftigte zu benennen hatte. Diese wurden nach verschiedenen Gesprächen unter sozialverträglichen Kriterien ausgewählt und verließen das Dezernat nach einer bestimmten Frist. Die Benennung erfolgt also schwerpunktmäßig personenbezogen, nur mittelbar fachbezogen. Der Grund wird seitens der Interviewpartner darin gesehen, dass letztlich die Personen wechseln mussten und der Wechsel sozial abgefedert werden sollte.

<sup>72</sup> Im RP Darmstadt beispielsweise ist eine schrittweise Überalterung zu beobachten, die jüngsten Mitarbeiter sind nun ca. 40 Jahre und etwas älter.

<sup>73</sup> Bauer/Bogumil/Knill u.a., S. 22 (siehe auch Fußnote 27).

sich in Hessen nicht beobachten. Sämtliche Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass die Verteilung des Expertenwissens aufgrund der bisherigen Struktur eine qualitativ gute Arbeit ermöglicht. Verbesserungsmöglichkeiten werden allerdings in der Fortbildung gesehen.

Die fachliche Vernetzung der MitarbeiterInnen in Hessen ist je nach Ebene sowohl horizontal als auch vertikal als gut zu bezeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Auflösung der Sonderfachbehörden einerseits bereits eine Zeit zurückliegt und sich deshalb in den vergangenen Jahren bereits wieder Strukturen aufbauen konnten. Auf der anderen Seite hat eine nahezu vollständige Integration der Sonderbehörden in die Regierungspräsidien stattgefunden. Denn die Behörden wurden in ihrer Struktur belassen und Kompetenzen wurden nicht ‚zerschlagen‘.

Die verwaltungsinterne *Koordination* der fachlichen Arbeit wird vor allem auf der Mittelebene dadurch begünstigt, dass alle Fachbereiche – bildlich gesprochen – unter einem Dach versammelt sind. Deshalb sind für nahezu alle Fachbereiche spezialisierte Ansprechpartner vorhanden, mit denen inhaltliche Fragen geklärt werden können. Als geeignet wird die geografische Aufteilung der Regierungspräsidien und der Landkreise unter Berücksichtigung der internen Verwaltungsorganisation empfunden. Zugleich gewährleistet die Bündelung von umweltrechtlichen Zuständigkeiten bei der Mittelebene<sup>74</sup>, dass die Umweltverwaltung weitgehend unabhängig von *politischen Einflüssen* ist. Der Großteil der Interviewpartner aus den Regierungspräsidien empfindet deshalb auch eine „angenehme Distanz“ zur Politik. Dabei sind auch Ausnahmen gegeben, beispielsweise bei politisch brisanten Projekten wie dem Ausbau des Frankfurter Flughafens.

Zudem wird die Organisation und Verwaltungsstruktur auf RP-Ebene als sehr gut geeignet eingeschätzt, um eine *Integrierte Vorhabenbetrachtung* zu realisieren. Für diese vom UGB-Entwurf vorgesehene Verfahrensorganisation bietet der Verfahrensablauf in den Regierungspräsidien nach Auffassung aller Interviewpartner gute Umsetzungsmöglichkeiten. In den Regierungspräsidien sei man fachlich nah beieinander und die strukturellen Voraussetzungen seien gegeben. Inhaltlich wird man jedoch zunächst abwarten müssen, welche Anforderungen das UGB an die Integrierte Vorhabensgenehmigung (IVG) stellen wird. Hauptsächliches Problem, das im Zusammenhang mit der IVG gesehen wird, ist der Personalbestand. Die Strukturen seien zwar vorhanden, müssen aber auch von einer ausreichenden Personaldecke getragen werden. Bei einer erhöhten Zahl von Abgängen wird dies nicht mehr gewährleistet.

Unter Berücksichtigung der getroffenen Aussagen lässt sich ebenfalls feststellen, dass die Möglichkeit für eine *planerisch-konzeptionelle Herangehensweise* an die Herausforderungen im Vollzug eher auf der Mittelebene gegeben ist. Der Grund wird darin gesehen, dass wegen des wesentlich umfassenderen Zuständigkeitsbereiches auf RP-Ebene ein erhöhter Bedarf für die Erarbeitung von Konzepten besteht. Die hessische Umweltverwaltung hat diesen Bedarf erkannt und war bestrebt, die strukturellen Veränderungen konzeptionell zu begleiten.

---

<sup>74</sup> Siehe für den Bereich Immissionsschutz: Verordnung über die Zuständigkeit nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (siehe Fußnote 58); für den Bereich Gewässerschutz: Verordnung über die Zuständigkeit der Wasserbehörden (siehe Fußnote 59).

Dabei brachte es vor allem die Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“<sup>75</sup> (in der gesamten hessischen Landesverwaltung) mit sich, dass speziell in der Umweltverwaltung Produkt- und Leistungsdefinitionen für die umfangreichen Genehmigungsverfahren erarbeitet werden sollten.

#### 4.2.2 Aufgabenwahrnehmung

Schwerpunktmäßig zu nennen ist die fort schreitende *Priorisierung der Aufgabenerfüllung*. Diese ist auch bereits auf Gesetzesesebene angelegt, da einige Gesetzesänderungen die Verlagerung von Aufgaben der Regierungspräsidien auf Private vorsehen.<sup>76</sup> Jedoch muss nochmals unterschieden werden zur Realisierung auf der eigentlichen Vollzugesebene. Hier muss ebenfalls eine Priorisierung vorgenommen werden, um den Aufgaben unter den veränderten Bedingungen gerecht werden zu können.

Allen Antragstellern soll – soweit gesetzlich möglich – die schnellstmögliche Beteiligung am Wirtschaftsleben ermöglicht werden, deshalb liegt auf der Bewältigung der *Genehmigungsaufgaben* die Priorität gegenüber den *Überwachungsaufgaben* und sonstigen Verwaltungsaufgaben.

In engem Zusammenhang mit Überwachungsfragen steht die in Hessen ins Leben gerufene *Umweltallianz*. Ziel der Umweltallianz ist die Verringerung der Kontrolldichte seitens der Behörden und die stärkere Unternehmensverantwortung für Umweltschutzbelange. Die Umweltallianz hat insoweit durchaus erhebliche Auswirkungen auf die Überwachung. Positiv hervorzuheben ist nach Auffassung einiger Gesprächspartner, dass ein zunehmender Dialog zwischen Verwaltung und Unternehmen stattfindet.<sup>77</sup> Es werden Standards erarbeitet und im Optimalfalle führt dies zu einer Entlastung der zuständigen Sachbearbeiter. Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, wie effektiv eine Selbstkontrolle von Normadressaten sein kann. Kritisch zu sehen sind auch die fehlende Rollenfestlegung der Akteure und fehlende Anforderungen an die Unternehmen, wann und unter welchen Voraussetzungen mit der Umweltallianz geworben werden kann. Letzteres führt praktisch zu einer Verwässerung des Instrumentes und zu einer Ungleichbehandlung zwischen den einzelnen Unternehmen. Außerdem entsteht eine Erwartungshaltung derart, dass eine Teilnahme an der Umweltallianz offenbar für einige Unternehmen bedeutet, keine Kontrollen mehr über sich ergehen lassen zu müssen.<sup>78</sup>

Die Umweltallianz erlangt auch vor dem Hintergrund Bedeutung, dass eine *Regelüberwachung* mit dem gegenwärtigen Personalbestand nahezu nicht mehr möglich. Die Regelüber-

---

<sup>75</sup> Nähere Erläuterung in: Hessische Landtagsdrucks. 16/1995 vom 27.8.2004, S.1 ff. (Kleine Anfrage vom 3.3.2004).

<sup>76</sup> Dies betrifft allerdings weniger die Umweltverwaltung, sondern andere Bereiche der Verwaltung; siehe z.B. das Gesetz zur Privatisierung des Arbeitssicherheitstechnischen Dienstes (Art. 31 des Dritten Verwaltungsstrukturreformgesetzes vom 17.10.2005).

<sup>77</sup> Siehe in diesem Zusammenhang auch den Bericht des Bundes der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau (BWK), Landesverband Hessen e.V. (2007): Hessische Umweltverwaltung – Quo Vadis?, S. 3, 7 und 9.

<sup>78</sup> Eine in diesem Zusammenhang von Unternehmensseite oft gestellte Frage lautet: „Ist das noch notwendig: Kontrolle trotz bestehender Mitgliedschaft in der hessischen Umweltallianz?“

wachung ist ein Bereich, der ausreichende personelle Ressourcen benötigt und der durch die Personaleinsparungen am stärksten getroffen wurde. In einigen Bereichen, vor allem im Immissionsschutz, fand auch bisher keine Regelüberwachung statt. Ausgenommen ist der Bereich der Störfallverordnung, nach der die vom Anwendungsbereich erfassten Unternehmen einem gesetzlich festgelegten Überwachungssystem unterliegen.<sup>79</sup> Negativ aufgefallene Anlagen stehen auf der Prioritätenliste höher als Anlagen, die ohne nennenswerte Konflikte betrieben werden. Vereinzelt wird aber auch – entgegen dem mittlerweile bestehenden Trend – die Überwachung in bestimmten Bereichen wieder verstärkt vorgenommen (Beispiel im Bereich des anlagenbezogenen Gewässerschutzes: Verfüllung von Kiesgruben). Das zeigt, dass es zum Teil möglich ist, durch Eigeninitiative der Verwaltungsangehörigen bestehenden Trends zu begegnen.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Überwachung in dem Maße angepasst wird, in dem es die Personalsituation erfordert. Der Personalabbau sorgt letztlich dafür, dass auch Überwachung „abgebaut“ wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die Berücksichtigung von Qualitätsstandards eine Konjunktur je nach politischer Großwetterlage hat: nach den Störfällen in der Chemieindustrie sollten die Defizite aufgearbeitet werden und eine strenge Überwachung erfolgen. Seit Einführung der Umweltallianz ist hingegen eine andere Art der Überwachungsphilosophie zu verzeichnen. Aus Unternehmenssicht lässt sich diese am ehesten damit umschreiben, dass bereits bestehende hohe Umweltstandards eine strenge und permanente Überwachung nicht mehr notwendig erscheinen lassen. Dabei muss jedoch sehr genau zwischen einzelnen Branchen und – noch differenzierter – zwischen einzelnen, mehr oder minder ‚zuverlässigen‘ Unternehmen unterschieden werden. Aus Behördensicht ist zu konstatieren, dass eine permanente Situation der Unsicherheit gegeben ist, da nach wie vor der Grundsatz gilt, dass Behördenmitarbeiter eine Garantenstellung inne haben und verantwortlich gemacht werden können, wenn es zu einem Unfall kommt. Die Erfahrung der Mitarbeiter in der Verwaltung zeigt, dass die Strafverfolgungsbehörden in diesem Zusammenhang sehr restriktiv vorgehen. Aus diesem Grund könnte die Garantenstellung durchaus ein gewichtiges Argument für angemessene Rahmenbedingungen bei der Überwachung sein. Nach Einschätzung der mit der Überwachung befassten Mitarbeiter ist das Thema präsent und man bemüht sich, hier gar keine Konfliktsituationen erst entstehen zu lassen. Gleichwohl sorgt aber die aufgrund der Personaleinsparung zunehmende Priorisierung für einigen Druck unter den Mitarbeitern.

Die *Anlassüberwachung* (Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten) wird insgesamt gewährleistet. Wesentlicher Grund dafür ist die Priorisierung der Aufgaben. Hier wird ein Schwerpunkt gelegt, um Gefährdungen für die Allgemeinheit verhindern zu können. Die Anlassüberwachung geht im Idealfall in eine Regelüberwachung über, um die Wiederholungsgefahr zu minimieren.

Es gibt zudem Bereiche, in denen keine Überwachung stattfindet. Dies geschieht zum Teil bewusst, zum Teil aber auch ohne bewusste Zielrichtung. Hierbei muss erwähnt werden,

---

<sup>79</sup> Störfall-Verordnung (12. BImSchV vom 8. Juni 2005, BGBl. I S. 1598); siehe dort vor allem §§ 13ff. der 12. BImSchV, insbesondere das von der zuständigen Behörde einzurichtende Überwachungssystem gemäß § 16 der 12. BImSchV.

dass eine regelmäßige Überwachung gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. Das BImSchG sieht eine Überwachung in bestimmten Fällen vor (z.B. Anhaltspunkte für Gesundheitsbeeinträchtigungen, wesentliche Änderung des Standes der Technik). Die Verwaltung handelt also noch im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages, wenn sie eine regelmäßige Überwachung nicht durchführt.

Wie bereits erwähnt, ist das Widerspruchsverfahren in vielen Bereichen weggefallen. Neben der Gewährleistung des Rechtsschutzes für den Bürger (dazu unten weitere Ausführungen) und der Entlastung der Verwaltungsgerichte erfüllt das Widerspruchsverfahren auch eine wichtige Funktion zur *Selbstkontrolle der Verwaltung*. Diese Möglichkeit besteht nun – zumindest formal – nicht mehr. Gleichwohl existieren weitere Kontrollmechanismen, deren Anwendung nunmehr eine gesteigerte Bedeutung zukommt. Ein Beispiel dafür ist die Anhörung (teilweise werden sogar mehrere Anhörungen vorgenommen). Denn die Vorbereitung eines Bescheides ist noch wichtiger geworden, weil man nun seitens der Verwaltung nicht mehr die Möglichkeit hat, in einem Widerspruchsverfahren noch nachzubessern. Welche genauen Folgen sich aus der Abschaffung ergeben, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedenfalls noch nicht abschließend feststellen. Aus den Gesprächen ergab sich, dass durchaus mehrere Konstellationen möglich sind, die je nach MitarbeiterIn variieren. Einerseits gibt es Mitarbeiter, die nun mehr Zeit in vorbereitende Telefonate oder Schriftverkehr investieren und damit letztlich sogar einen erhöhten Beratungsaufwand betreiben. Hier führt die Abschaffung des Vorverfahrens sogar zu Mehrarbeit. Andererseits gibt es auch diejenigen Mitarbeiter, denen die umfassende Beratung des Antragstellers nicht liegt. Hier wirkt sich der Wegfall des Vorverfahrens zeitlich aus. Nach den bisherigen Erfahrungen lässt sich nicht sagen, dass der jetzige Aufwand wesentlich reduziert worden ist. Man kann aber ebenso wenig die Praxis der gestiegenen Beratung auf alle Mitarbeiter übertragen. Teilweise wurde auch seitens der Interviewpartner darauf hingewiesen, dass taktische Erwägungen oft eine wesentliche Rolle im Verwaltungsverfahren spielen. So kann es angezeigt sein, eine zusätzliche Anhörung zu vermeiden, um keine Begehrlichkeiten zu wecken und eine Verzögerung des Verfahrens zu vermeiden. Die Einschätzung geht momentan dahin, dass der Wegfall des Widerspruchsverfahrens durch eine noch gezieltere Vorbereitung des Bescheides abgedeckt werden kann. Eine zusätzliche Anhörung kann unter Umständen den gleichen Effekt haben wie ein Vorverfahren; gleichwohl ist die Konstellation nur sehr bedingt vergleichbar, da der Devolutiveffekt des Widerspruchsverfahrens (Entscheidung der nächst höheren Behörde über den Widerspruch) bei einer mehrfachen Anhörung nicht gegeben ist. Diese werden immer von ein- und derselben Stellen durchgeführt. In Zweifelsfällen kann hiermit eine Schwächung der Selbstkontrolle verbunden sein.

#### **4.2.3 Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln**

Auswirkungen der Strukturreformen auf die *Kundenfreundlichkeit* des Verwaltungshandelns sind insbesondere im Bereich des verwaltungsinternen Rechtsschutzes zu beobachten. Insbesondere der Wegfall des Widerspruchsverfahrens hat in den betroffenen Bereichen auch Einfluss auf das Verhältnis der Verwaltung zu den Adressaten. Denn bedeutsam wird der Wegfall auch deshalb, da die Überprüfung im Widerspruchsverfahren nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes beinhaltet. Letztlich wird

dem Antragsteller oder anderweitig Betroffenen die Möglichkeit genommen, die Entscheidung der Behörde nochmals überprüfen zu lassen (*Rechtsschutzfunktion*). Diese Einschränkung ist den Mitarbeitern der hessischen Verwaltung – in überwiegendermaßen – bewusst und es wird nach Möglichkeiten gesucht, entstehenden Defiziten zu begegnen. Beispiel dafür ist der bereits angesprochene veränderte Umgang mit der Anhörung während des Verfahrens. Auch hier gilt: Sofern seitens des Sachbearbeiters auf Verwaltungsseite ein erhöhter Beratungsaufwand in Form einer zusätzlichen Anhörung betrieben wird, kann sich ein kooperatives Verfahrensklima zwischen den Beteiligten entwickeln. In einem solchen Fall hat der Wegfall des Widerspruchsverfahrens sogar positive Effekte. Dem Bedürfnis des Adressaten einer Verwaltungshandlung nach Rechtsschutz wird hier präventiv durch eingehende Beratung Genüge getan. Sofern auf Behördenseite jedoch nicht in die zusätzliche Beratung investiert wird, wirkt sich das Fehlen des Vorverfahrens eher negativ auf das Verfahrensklima aus.

Der Spezialisierungsgrad vor allem der Mitarbeiter in den Regierungspräsidien ist sehr hoch, so dass in den meisten Fällen eine tiefgehende Expertise vorhanden ist. Dies gibt nach Auffassung der Interviewpartner auch eine gewisse Sicherheit, wenn man als Behörde dem Betreiber gegenübertritt, man argumentiert dann noch mehr „aus einem Guss“.

In Hessen ist die *Verfahrensdauer* über die letzten Jahre zurückgegangen. Etwas weniger als zwei Monate dauerte im Schnitt im Jahr 2006 in Hessen ein immissionschutzrechtliches Genehmigungsverfahren ab Vollständigkeit der Unterlagen. Und damit um ca. eine Woche kürzer als noch im Jahr 2005.<sup>80</sup> Die Dauer der Genehmigungsverfahren zwischen Antragstellung und Genehmigungserteilung belief sich auf durchschnittlich 5,4 Monate. Keine Einschätzung liegt dagegen im Hinblick auf die Qualität der Genehmigungsbescheide vor. In einem Interview wurde die Vermutung geäußert, dass auch bei zusätzlichen Anhörungen eine zügige Bearbeitung unter Wahrung der Qualität des Genehmigungsbescheides möglich sei. Dass auf der anderen Seite aber eine fehlende Anhörung zwar zu einem zügigen Verfahrensablauf, jedoch durchaus auch zu Unzulänglichkeiten bei der Genehmigungserteilung führen könne.

### 4.3 Umgang mit den neuen Bedingungen

Die größte Herausforderung für die MitarbeiterInnen der hessischen Umweltverwaltung im Allgemeinen und die Beschäftigten im Immissions- und Gewässerschutzbereich im Besonderen ist der Umgang mit den personellen Einsparungen. Im Vollzugsbereich betrafen diese Einsparungen vor allem die Regierungspräsidien. Dagegen haben sich die strukturellen Bedingungen seit der damaligen Eingliederung sowohl der staatlichen Ämter für Immissions- und Strahlenschutz als auch der Wasserwirtschaftsämter in die Regierungspräsidien nicht mehr gravierend verändert. Die „neuen Bedingungen“ sind deshalb vor allem die Regelungen des ZSG in Hessen sowie der daraus folgende Umstand, die gleiche Arbeit mit einer geringeren Zahl an Beschäftigten bewältigen zu müssen.

---

<sup>80</sup> Pressemitteilung des Hessischen Umweltministers Dietzel vom 14.3.2007.

Einige Ansätze für eine angepasste Verwaltungstätigkeit ergaben sich durch die Umsetzung des „Neuen Steuerungsmodells“ in der hessischen Landesverwaltung. Hier wurden Arbeitsgruppen für die drei Fachbereiche „Genehmigung“, „Überwachung“ und „Beteiligung in Verfahren anderer Behörden“ gebildet. Die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppen haben, ohne allerdings in ein formal abgesegnetes Steuerungskonzept übernommen worden zu sein, die Vollzugstätigkeit der hessischen Umweltverwaltung beeinflusst.

Hintergrund für die Einführung des neuen Steuerungsmodells war die Absicht der Landesverwaltung, durch Veränderung der internen Strukturen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung eine moderne öffentliche Dienstleistungskultur zu etablieren. Dafür benötigte man Produkt- und Leistungsdefinitionen sowie ausführliche Prozessbeschreibungen für die umfangreichen Genehmigungsverfahren. Diese Arbeit wurde an die Arbeitsgruppen delegiert. Diese Arbeitsgruppen wiederum setzten sich aus Vertretern des Umweltministeriums sowie der Regierungspräsidien zusammen, da in diesen Bereichen der Schwerpunkt für eine konzeptionelle Vorgehensweise gesehen wurde (siehe oben: *Verwaltungsstruktur und –kapazitäten*, planerisch-konzeptionelle Herangehensweise).

Für den Fachbereich der Überwachung, um ein Beispiel zu nennen, wurde auf Ministerialebene eine Arbeitsgruppe zu „medienübergreifenden Überwachungskonzepten“ initiiert. Ziel dieser Arbeitsgruppe war es, die verschiedenen Überwachungsbereiche, die bei der Überwachung eines Betreibers in Frage kommen konnten (vor allem Immissions-, Gewässer- und Bodenschutz sowie Abfallbehandlung) zu bündeln und vergleichbare Vollzugsansätze in den einzelnen Organisationseinheiten zu schaffen. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe umfasste:

- die Erarbeitung einer Definition der Überwachung;
- die Erstellung eines Überblicks über alle relevanten Überwachungsleistungen bzw. Überwachungsprodukte;
- die Erarbeitung einer Definition des Begriffs „medienübergreifend“;
- den kursorischen Vergleich über exemplarische Überwachungsansätze sowie
- die Überprüfung gemeinsamer Strukturen in allen Überwachungsbereichen.

Diese Arbeitsschritte mündeten anschließend in einen Vorschlag für die arbeitsteilige Erarbeitung eines medienübergreifenden Überwachungskonzeptes, der der Projektgruppe „Neue Ressortsteuerung“ vorgelegt wurde. In den zuständigen Gremien ist der Bericht der Arbeitsgruppe zwar zur Kenntnis genommen worden. Es wurde jedoch an dem medienübergreifenden Überwachungskonzept nicht weiter gearbeitet, so dass – gemessen an formalen Gesichtspunkten – ein solches Konzept bisher nicht existiert. Gleichwohl sind aber Grundgedanken aus den Fachdiskussionen der Arbeitsgruppe in die weitere Vollzugsarbeit eingeflossen. An erster Stelle zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Verfahrenshandbücher (Vollzugshandbücher<sup>81</sup>), in denen die Erkenntnisse der Arbeitsgruppen Eingang gefunden haben.

Im Hinblick auf die Priorisierung von Aufgaben (Genehmigung und Überwachung) gibt es RP-übergreifend in Hessen jedoch keine einheitliche Vorgehensweise. Zwar enthalten die

---

<sup>81</sup> Beispielsweise für den Bereich Immissionsschutz: „Vollzugshandbuch zum Immissionsschutz – Arbeitshilfe zum Vollzug des BImSchG“; für den Bereich Abfallwirtschaft: „Vollzugskonzept Abfallwirtschaft“.

Vollzugshandbücher eine Prioritätenliste der Prioritätsstufen 1 bis 4 („Wichtigkeit der Aufgaben“). Damit soll für den Regelablauf (ohne unvorhergesehene Ereignisse) eine einheitliche Vorgehensweise erreicht werden. Diese Liste enthält jedoch nur eine sehr allgemeine und grundsätzliche Beschreibung von Tätigkeiten, ohne differenzierte Angaben zu (Qualitäts-)Standards, Aufgabenumfang und Personalkapazität. Des Weiteren müssen die nach Wichtigkeit geordneten Aufgaben zusätzlich mit nicht vorhersehbaren weiteren Effekten abgeglichen werden („Dringlichkeit der Aufgaben“). So geht das hessische Umweltministerium davon aus, dass sich die Prioritäten zwischen den einzelnen Stufen verschieben können, sobald beispielsweise Gesundheitsgefahren zu besorgen sind, Arbeitsplätze gesichert werden müssen oder andere wichtige Zielsetzungen in den einzelnen Fachbereichen umgesetzt werden sollen. Nähere Angaben zum Umgang mit dieser veränderten Priorisierung fehlen jedoch. Die Liste hilft damit dem Verwaltungsmitarbeiter bei einer ersten Entscheidung über die jeweilige Priorität einer Maßnahme, geht jedoch über diesen Ansatz nicht hinaus.

Ein entscheidendes Hindernis für eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit dem Thema Priorisierung ist der in den letzten Jahren abnehmende Personalbestand. Übergreifende und vor allem verbindliche Konzepte zum Umgang mit der personellen Situation bestehen deshalb gegenwärtig nicht. Da selbst für die Bewältigung der Kerntätigkeiten die zeitlichen Ressourcen knapp sind, bleibt wenig Raum für eine tiefgreifende Erarbeitung konzeptioneller Vorschläge. Dabei verlangt aber gerade die Personalsituation im Zuge des Zukunftssicherungsgesetzes eine inhaltliche Auseinandersetzung. Seitens der Verwaltung wurde auch der Versuch einer Thematisierung unternommen. Im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem hessischen Umweltministerium und den drei Regierungspräsidien zur „fachlichen Umsetzung der Operation Sichere Zukunft“<sup>82</sup> wurden Prioritätsstufen für die Überwachungsaufgaben festgelegt. Diese Priorisierung geht jedoch in ihrem Konkretisierungsgrad nicht über die in den Vollzugshandbüchern festgelegten Grundsätze hinaus. Die Vereinbarung schließt mit dem Hinweis, dass die Prioritäten je nach Fachbereich noch konkretisiert werden müssen und hat damit allenfalls programmatischen Charakter.

Deshalb ist der momentane Umgang mit den Personaleinsparungen vorrangig punktueller Natur. Man hat vor allem in den Dezernaten der Regierungspräsidien Priorisierungen vorgenommen, um die Arbeitsbelastung aufzufangen. Dies hilft den Beschäftigten zunächst, mit den Anforderungen im eigenen persönlichen Arbeitsbereich umzugehen.

Notwendig wäre es jedoch, weitere Schritte folgen zu lassen und diese Ansätze in ein RP-übergreifendes Konzept zu überführen.

---

<sup>82</sup> Vereinbarung vom 14.9.2004, befristet bis 31.3.2008.

## 5 Das Beispiel Niedersachsen

In Niedersachsen wurden tiefgreifende strukturelle Veränderungen im Verwaltungsaufbau vorgenommen. Niedersachsen ist das einzige Bundesland, das eine Verwaltungsebene komplett aufgelöst hat. Statt des dreistufigen Aufbaus besteht nunmehr weitgehend ein zweistufiger Verwaltungsaufbau. Ausnahmen liegen hier außerhalb der Umweltverwaltung. Die einzelnen Fachbereiche der Umweltverwaltung sind in unterschiedlicher Weise von den strukturellen Veränderungen betroffen. Aufgrund des starken Drucks vor allem aus Wirtschaftskreisen blieben die Gewerbeaufsichtsämter mit der Schwerpunktzuständigkeit für anlagenbezogenen Immissions- und Strahlenschutz entgegen ursprünglicher Planungen als Sonderbehörden bestehen und wurden nicht in die übrigen Verwaltungsstrukturen integriert. Grundlegende Veränderungen wurden dagegen im Bereich Naturschutz vorgenommen. Dieser Bereich soll hier einer eingehenden Betrachtung unterzogen werden.

### 5.1 Eckpunkte der Reform

*Auflösung der Mittelebene und Kommunalisierung:* Mit Wirkung vom 1.1.2005 wurden die vier Bezirksregierungen aufgelöst.<sup>83</sup> Die bei den Bezirksregierungen angesiedelten Großschutzgebietsverwaltungen (Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer, Biosphärenreservat Elbtalau und Nationalpark Harz) wurden als Landesbehörden verselbständigt. Die Alfred-Töpfer-Akademie für Naturschutz blieb unverändert eine Landesakademie in selbständiger Verwaltung. Weiterhin frei werdende Aufgaben im Bereich Naturschutz- und Gewässerverwaltung wurden auf den „Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz“ (NLWK) übertragen oder *kommunalisiert*. Um die Übertragung der Aufgaben auf den NLWK besser realisieren zu können, wurden dort zwei neue Geschäftsbereiche „Naturschutz“ und „Wasserwirtschaftliche Zulassungsverfahren“ angesiedelt. Seitdem führt der Landesbetrieb die veränderte Bezeichnung „Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“ (NLWKN). Der NLWKN ist nunmehr für die Kernaufgaben des Naturschutzes zuständig. Dazu zählen auch die Förderprogramme des Naturschutzes, Internationale Aufgaben des Artenschutzes sowie Pflege und Entwicklungsmaßnahmen für landeseigene Naturschutzflächen.<sup>84</sup> Bis Ende 2007 gehörte auch die Ausweisung von Naturschutzgebieten in Natura 2000-Gebieten zu den Aufgaben des NLWKN. Der Grund für die befristete Zuständigkeit ist darin zu sehen, dass angenommen wurde, eine termingerechte Meldung konfliktträchtiger Gebiete sei besser vom NLWKN zu bewerkstelligen. Seit dem 1.1.2008 liegt die Ausweisung von Naturschutzgebieten innerhalb von Natura 2000-Gebieten im Zuständigkeitsbereich der Kommunalverwaltung. Bereits von Anfang an wurde der Kommunalebene die Zuständigkeit für die Ausweisung von Naturschutzgebieten außerhalb von

---

<sup>83</sup> Gesetz zur Auflösung der Bezirksregierungen: Art. 1 des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5.11.2004, Nds. GVBl. S. 394; dies betraf die Standorte Lüneburg, Braunschweig, Weser-Ems und Hannover.

<sup>84</sup> Niedersächsisches Ministerium des Innern und Sport (MI, Hrsg.): Veränderte Aufgabenzuordnung, S. 25/26 (siehe Fußnote3); siehe auch § 3 der Zuständigkeitsverordnung Naturschutz vom 9.12.2004, GVBl. S. 583, zuletzt geändert am 27.11.2007, GVBl. S. 684.

Natura 2000-Gebieten übertragen. Ebenso wurden den Landkreisen und kreisfreien Städten Vollzugsaufgaben im Artenschutz (Ausnahmen, Befreiungen, Genehmigung von Zoos) und die Zuständigkeit für die übrige Erteilung von Befreiungen, Ausnahmen und Zustimmungen nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz und den Schutzgebietsverordnungen übertragen.<sup>85</sup>

Die Aufsichtsfunktionen, die im Umweltbereich vorher bei den Bezirksregierungen angesiedelt waren, wurden dem Umweltministerium zugewiesen. Im Bereich des Naturschutzes übernimmt das Umweltministerium nunmehr die Fachaufsicht.

*Gründung von Regierungsvertretungen:* Eine Besonderheit in Niedersachsen ist die Gründung der Regierungsvertretungen (an den Standorten der ehemaligen Bezirksregierungen). Hintergrund ist, dass die Landesregierung nach Auflösung der Bezirksregierungen in der Fläche präsent bleiben will. Die Einrichtung der vier Regierungsvertretungen als unselbständige Teile der Ministerien vor Ort hat zum Ziel, den ländlichen Raum mit seinen Regionen zu fördern und die dafür angemessenen Strukturen bereit zu stellen. Der Aufgabenkatalog der Regierungsvertretungen umfasst vor allem Moderations- und Koordinationsaufgaben. Einzige konkrete Zuständigkeit der Regierungsvertretungen ist die Raumplanung. Im Bereich des Naturschutzes kommt den Regierungsvertretungen keine vordergründige Aufgabe zu. Was die Regierungsvertretungen insbesondere bei der Koordination der fachlichen Zusammenarbeit zu leisten imstande sind, bleibt abzuwarten. Die Gesprächspartner waren hier zurückhaltend mit einer Prognose. Eine gewichtige Funktion könnte ihnen aber bei der fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit zukommen.<sup>86</sup>

*Auflösung von Sonderbehörden:* Aufgelöst wurde unter anderem das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ). Historisch gesehen ist diese dem Umweltministerium nachgeordnete Landesbehörde aus einer Zusammenführung von Vorgängerbehörden aus dem Bereich des Naturschutzes, der Gewerbeaufsicht und der Gewässerverwaltung entstanden. Das NLÖ befasste sich demzufolge auch mit Fragestellungen des Naturschutzes. Die Aufgaben gliederten sich in drei vorwiegende Bereiche: das Umweltmonitoring, die wissenschaftliche Forschung und Konzeptentwicklung sowie die Fachberatung aller Verwaltungsebenen. Diese Aufgaben wurden formell dem NLWKN und dem Umweltministerium übertragen. Der wesentliche Anteil der Aufgaben ist dabei an das NLWKN gegangen. Das Umweltministerium bekam die Verantwortung für den ehemaligen NLÖ-Bereich „Ökologische Planung/Strategie“ übertragen.

Ebenfalls aufgelöst wurde das Niedersächsische Landesamt für Bodenforschung (NLfB), das teils dem Geschäftsbereich des Umweltministeriums, teils dem Wirtschaftsministerium unterstellt war. Dessen Zuständigkeiten berührten jedoch keine Schwerpunktfragen des Naturschutzes. Das NLfB ist in das neu errichtete Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG)<sup>87</sup> integriert worden. Das LBEG untersteht nunmehr der Dienst- und Fachaufsicht des Wirtschaftsministeriums.

---

<sup>85</sup> Innenministerium Nds., Veränderte Aufgabenzuordnung, S. 25/26 (siehe Fußnote 3).

<sup>86</sup> Hesse, Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgabe und Organisation von „Regierungsbüros“, Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems, 2004, S. 24.

<sup>87</sup> Beschluss der Landesregierung vom 20.12.2005, Nds. MBl. Nr. 4/2006, S. 56.

*Personaleinsparungen:* Laut der sogenannten „Zielvereinbarung II“ zwischen Landesregierung und den einzelnen Ministerien wurde eine Reduzierung der Beschäftigtenzahlen im Landesdienst um insgesamt 6.743 Stellen vorgesehen („Effizienzsteigerung“).<sup>88</sup> Auf die Umweltverwaltung allgemein entfiel dabei eine Einsparvorgabe von 420 Personalstellen innerhalb von fünf Jahren.<sup>89</sup>

## **5.2 Rahmenbedingungen für effektives Verwaltungshandeln nach der Reform**

Im Folgenden werden die Auswirkungen der niedersächsischen Reform anhand der in den Leitvorstellungen (Kapitel 2) genannten Kriterien analysiert.

### **5.2.1 Verwaltungsstruktur und -kapazitäten**

*Die Personalsituation* in der niedersächsischen Verwaltung wurde nach der Reform ganz entscheidend durch die Einsparvorgaben der Zielvereinbarung II beeinflusst. Für diejenigen Aufgaben, die von der Bezirksregierung auf die Kommunalebene übergegangen sind, soll eine personelle Anpassung erfolgen. Diese ist bis heute in vielen Landkreisen noch nicht realisiert worden. An der Erfassung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise wird zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes gearbeitet. Wegen der Personalhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften lagen der Landesregierung hier keine abschließenden Angaben vor.<sup>90</sup> Interessant ist aber, dass zum Zeitpunkt Februar 2006 lediglich vier MitarbeiterInnen des NLWKN, vormals Beschäftigte der Bezirksregierung, zu den Landkreisen abgeordnet waren.<sup>91</sup> Eine Übernahme dieser Bediensteten in die Landkreise sollte nach Angaben der Landesregierung zum 1.1.2007 erfolgen.

Von den Interviewpartnern wurden unterschiedliche Aussagen zur Einschätzung über die absolute Zahl der Mitarbeiter gemacht. Es wurde zum einen angeführt, dass die Gesamtanzahl der vorhandenen Mitarbeiter in der Umweltverwaltung durchaus ausreichend sei zur Bewältigung der Verwaltungsaufgaben, auch vor dem Hintergrund der Sparzwänge. Nicht zufriedenstellend sei dann jedoch die Verteilung der Mitarbeiter auf die einzelnen Bereiche. Denn die Personalpolitik unterliegt an manchen Stellen weniger einem systematischen Vorgehen als vielmehr persönlichen Interessen.<sup>92</sup> Es wurde jedoch auch die Auffassung vertreten, dass die absolute Zahl der Mitarbeiter nicht mehr ausreichend sei, um alle notwendigen Aufgaben erfüllen zu können. Insbesondere älteres Personal würde die Verwaltung verlassen<sup>93</sup> und nicht mehr adäquat ersetzt.

---

<sup>88</sup> LT-Drs. 15/2672, S. 16.

<sup>89</sup> Bauer/Bogumil/Knill u.a., S. 77.

<sup>90</sup> LT-Drs. 15/2672, S. 26.

<sup>91</sup> LT-Drs. 15/2672, S. 25; die Große Anfrage der Bündnis 90/Grüne-Fraktion datiert vom 22.2.2006.

<sup>92</sup> So ist nicht auszuschließen, dass der Hintergrund für eine bestimmte Personenanzahl in den Referaten oft die Besoldung der Führungsperson ist. Denn Voraussetzung für die Besoldung ist eine vorgegebene Anzahl an unterstellten Mitarbeitern.

<sup>93</sup> Beispielsweise durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nach § 109 Abs. 2 Nds. Beamtengesetz (NBG).

Belastbare Aussagen zu den Auswirkungen der Reform auf die *Motivation der Beschäftigten* können anhand der durchgeführten Interviews nicht getroffen werden. Verschiedene Punkte wurden jedoch genannt, die seitens der Gesprächspartner die Vermutung nahe legten, dass die Vorgehensweise während der Umstrukturierungen und auch die neuen Bedingungen selbst Anlass zu Frustration und Demotivation gaben. Zum Teil existiert wegen des neuen Aufgabenzuschnitts oder aufgrund der Aufgabenfülle ein Überlastungsgefühl.

Bei der Bewertung des *Wissensmanagements* muss davon ausgegangen werden, dass dieses in der Praxis, verteilt über verschiedene Landkreise, sehr verschieden ausgeübt wird. In einem Beispiel auf Landkreisebene schilderte der Gesprächspartner, dass früher die Situation vorherrschte, dass ein Mitarbeiter für ein Themenfeld zuständig war und zwar für den gesamten Landkreis (Spezialist). Nunmehr wird regionalisiert und dies bedeutet die Zuständigkeit eines Mitarbeiters für eine bestimmte Region des Landkreises und zwar für verschiedene Themengebiete (Generalist). Es lässt sich außerdem feststellen, dass auf Grund der einschneidenden Veränderungen Kommunikationsstrukturen und Organisationsabläufe entfallen sind. Diese für die Wissensvermittlung und -weitergabe wichtigen Voraussetzungen müssen erst wieder neu erarbeitet werden.

Dies hat ebenfalls Auswirkungen auf die Fähigkeit des Verwaltungsapparates zu einem *planerisch-konzeptionellen Handeln*. Die Mehrheit der Interviewpartner vertrat die Auffassung, dass diese Fähigkeit auch unter den gegenwärtigen Bedingungen rein theoretisch zur Entfaltung kommen könnte, jedoch hinter dringenderen Problemstellungen („Umbruchphase der Verwaltung“) zurückstehen muss.

Die grundlegende Veränderung der Verwaltungsstruktur, insbesondere der Wegfall der Bezirksregierungen hat einen großen Einfluss auf die *Kommunikation* innerhalb der Verwaltung. Vorher war auf der Mittelebene die Arbeit unter einem Dach gebündelt, der Kontakt unter den MitarbeiterInnen war nach Einschätzung der meisten Gesprächspartner unkompliziert herzustellen und ein fachlicher Austausch jederzeit möglich. Nunmehr ist der Kontakt, sofern er noch besteht, sehr viel formaler geworden. Außerdem besteht bisher – wie soeben erwähnt – noch keine funktionsfähige Kommunikationsstruktur zwischen der Ministerial- und der Kommunalebene. Die Kommunikation des Ministeriums und auch des NLWKN mit über 30 Landkreisen und weiteren kreisfreien Städten stellt sich als schwierig heraus. Hier besteht die Gefahr eines Vakuums. Hinzu kommen Kommunikationslücken aufgrund von personellen Veränderungen. Dies hat auch negative Konsequenzen für bestehende Netzwerke. In den meisten Fällen sind die Mitarbeiter auf verschiedene Institutionen verteilt worden. Im Naturschutzbereich betraf das die Verteilung der Mitarbeiter auf das Umweltministerium, das NLWKN und auf die Kommunalebene. Praktische Voraussetzungen für fachliche Vernetzung wie Email-Verteiler oder Telefonlisten wurden wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Ebenenzugehörigkeit nicht mehr weiter geführt. Von den Interviewpartnern wurde die Einschätzung geäußert, dass die jetzigen Strukturen durchaus auch eine Chance beinhalten, bestehende Netzwerke zu erweitern, da man z.B. durch den Kontakt zur Landkreisebene mit vielen verschiedenen Leuten in Kontakt kommen kann. In der Praxis ist es allerdings kaum möglich, diese Kontakte auch aufzubauen und zu pflegen. Die Situation wird in diesem Zusammenhang eher als unübersichtlich empfunden.

Durch den erhöhten formalen Umgang miteinander veränderte sich auch die *Koordination* der Zusammenarbeit. Eine stärkere Abgrenzung untereinander war zu beobachten. Für die

meisten Gesprächspartner stellte dies allerdings eine zu erwartende Konsequenz aus den vorherigen Umstrukturierungen dar.

Mit Blick auf eine im UGB-Entwurf vorgesehene *Integrierte Vorhabenbetrachtung* war die Mehrheit der Interviewpartner der Auffassung, dass die Reformen eher eine Zersplitterung des Verfahrensablaufs mit sich gebracht haben. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die federführenden Gewerbeaufsichtsämter als Sonderbehörden beibehalten wurden, sich insofern beim Immissionsschutz als der federführenden Behörde keine Veränderungen ergeben würden. Die Veränderungen liegen vielmehr in den Bereichen Gewässer- und Naturschutz.

### 5.2.2 Aufgabenwahrnehmung

Bei der Frage nach der *effektiven Aufgabenwahrnehmung* durch die Umweltbehörden allgemein und den Naturschutzbehörden im Besonderen ist zunächst die Auflösung der Bezirksregierungen und deren Folgen zu berücksichtigen. Mit der Mittelebene ist ein wesentlicher Puffer zwischen Kommunal- und Ministerialebene entfallen. Dies hat Auswirkungen in zwei Richtungen: Zum Einen werden die Ministerien mit den alltäglichen Problemen des kommunalen Alltags konfrontiert, für deren Umgang vorher vor allem die Bezirksregierungen erprobt waren.<sup>94</sup> Zum anderen beanspruchen die Kommunen nach der Kommunalisierung einiger Bereiche die Allzuständigkeit für sich. Das führt dazu, dass man der Auffassung ist, sich nicht mehr mit anderen Behörden austauschen zu müssen. In diesem Fall werden seitens der Kommunalebene keine Kommunikationsstrukturen zum Ministerium aufgebaut (siehe auch oben, *Kommunikation*). Solche Strukturen sind jedoch unerlässlich, um den internen Informationsfluss zwischen Ministerium und Kommunalebene zu gewährleisten sowie die Selbstkontrolle der Verwaltung aufrecht zu erhalten. Gleichzeitig hat sich aber – wie bereits gesehen – herausgestellt, dass eine Kommunikation der Ministerien mit allen Landkreisen in Niedersachsen unter Aufrechterhaltung des bisherigen Arbeitsaufkommens ebenso wenig möglich ist.

Auch aus diesem Grund ist das Phänomen zu beobachten, dass eingefahrene Arbeitsabläufe – trotz aller Veränderungen – bestehen bleiben. Zu nennen sind hier unter anderem die Besprechungen auf der Arbeitsebene, die wieder in einem regionalen Umfang abgehalten werden, der in etwa dem Zuständigkeitsbereich der abgeschafften Bezirksregierungen entspricht.

Auf der Kommunalebene wird nach Aussage der Gesprächspartner eine zunehmende Regionalisierung innerhalb der Landkreise betrieben. Das heißt, dass ein Mitarbeiter verschiedene Themenbereiche für eine Region innerhalb des Landkreises bearbeitet. Diese Regionalisierung ist allerdings – jedenfalls teilweise – keine Reaktion auf die neuen Bedingungen durch die Reform, sondern wurde bereits vorher eingerichtet.

Die Gesprächspartner der Landkreise äußerten die Wahrnehmung, dass wegen der hinzu gekommenen Aufgaben auf Kommunalebene eine *Kontrolle und Überwachung* nur noch sporadisch und meist auf externen „Druck“ erfolgt. Dies können Telefonanrufe von Bürgern

---

<sup>94</sup> Von einem Mitarbeiter der Ministerialverwaltung wurde hier anschaulich das Bild eines „PKW ohne Stoßdämpfer“ angeführt.

allgemein, konkret Betroffenen oder auch Hinweise anderer Behörden sein. Systematische Kontrollen erfolgen dagegen nicht mehr.

Eine besondere Situation entstand für die Verwaltungsmitarbeiter im Bereich Naturschutz durch die Einrichtung des Förderprogramms „Natur erleben“<sup>95</sup>, einer Aktion des niedersächsischen Umweltministeriums, finanziert mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Landes Niedersachsen. Dem Programm liegt die Strategie des Umweltministeriums zu Grunde, den Naturschutz gemeinsam mit den Bürgern zu gestalten und dadurch Naturerlebnisse zu fördern. Verbunden damit ist auch eine umfassendere Öffnung von geschützten Flächen für Nutzergruppen. Den Schwierigkeiten, die sich dadurch für die Naturschutzverwaltung ergeben, kann durch Kreativität durchaus begegnet werden. Demnach ist es nach Auffassung einiger Gesprächspartner möglich, gute fachliche Arbeit als „alten Wein in neuen Schläuchen“ zu verkaufen, um den neuen Prämissen des Umweltministeriums gerecht zu werden. Es käme folglich darauf an, die eigene Arbeit so gut wie möglich zu „vermarkten“.

Durch die teilweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist der Naturschutzbereich nicht betroffen. Denn vom Wegfall des Widerspruchsverfahrens ist der Umweltbereich gesetzlich explizit ausgenommen worden.<sup>96</sup> Außerhalb des Umweltbereichs ist festzustellen, dass der Verwaltung in Niedersachsen in den betroffenen Bereichen eine Möglichkeit der *Selbstkontrolle* entzogen worden ist. Die nun entfallene Nachprüfung hat in den betroffenen Bereichen einen negativen Nebeneffekt: Die Zahl der Verwaltungsklagen ist um einen beträchtlichen Faktor gestiegen.<sup>97</sup> Nunmehr wird der Verwaltungsakt also nicht mehr von der Behörde selbst (was kostengünstiger wäre), sondern von einem Verwaltungsrichter überprüft. Die Zahl der Klagen zeigt, dass offensichtlich in der Anhörung keine ausreichende Beratung seitens der Verwaltung gesehen wird.

### **5.2.3 Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln**

Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens ist bereits kritisch beleuchtet worden. Auch in Niedersachsen ist das fehlende Widerspruchsverfahren als kontraproduktiv im Hinblick auf einen *kundenorientierten* Verfahrensablauf einzuschätzen. Dies betrifft jedoch nach gegenwärtiger Rechtslage nicht den Umwelt- und Naturschutzbereich.

Die Kommunalisierung bedeutet nach Einschätzung der Gesprächspartner in gewissem Maße auch eine Politisierung einzelner fachlicher Zuständigkeiten. Auf Kommunalebene kann die Politik einen größeren Einfluss ausüben als dies auf der Ebene der Bezirksregierung der Fall war. Bisher fehlen noch ausreichende Erfahrungen mit den neuen Verhältnissen, um feststellen zu können, ob sich insbesondere auf Grund der Konstellation auf Kommunalebene

---

<sup>95</sup> Siehe offizielle Informationen zum Programm unter: <http://www.natur-erleben.niedersachsen.de/wir-ueberuns/natur-erleben.php> (letztmaliger Zugriff: 20.11.2008).

<sup>96</sup> Siehe § 8a Abs. 3 Nds. AGVwGO; speziell für Verwaltungsakte im Naturschutzbereich: siehe § 8a Abs. 3 Nr. 3e Nds. AGVwGO.

<sup>97</sup> Siehe Mitteilung des OVG Lüneburg vom 2.12.2005; Beaucamp/Ringerath, *Empfiehl sich die Beseitigung des Widerspruchsverfahrens?*, DVBl. 2008, S. 426 (429); van Nieuwland, NdsVBl. 2007, S. 37 ff.; Rüssel, NVwZ 2006, S. 523 (527).

ne eine Verschiebung in der Berücksichtigung von Umwelt- und Betreiberinteressen ergeben hat. Es ist jedoch festzuhalten, dass der Umgang mit Naturschutzbelangen auf Kommunalebene anderen Faktoren ausgesetzt ist als auf der Ebene des NLWKN (oder vormals auf der Ebene der Bezirksregierung). Neben den politischen Gründen spielen insbesondere auf Landkreisebene weitere Aspekte wie die ökonomische Situation der Landwirtschaft oder sogar die Witterung eine entscheidende Rolle für das Verhältnis zwischen Behörde und Adressat. Sind beispielsweise die Erlöse für landwirtschaftliche Produkte gut, sind die Bauern offen für Maßnahmen. Ein anderes Beispiel sind Anreize für Maßnahmen, die erst auf Grund bestimmter Witterungsverhältnisse geschaffen werden (z.B. Regen und Nässe sorgen bei Landwirten für mehr Akzeptanz bei Drainagemaßnahmen).

### **5.3 Umgang mit den neuen Bedingungen**

Die niedersächsische Naturschutzverwaltung ist einschneidenden Veränderungen unterworfen worden. Insbesondere die Beschäftigten auf Kommunalebene müssen einen Aufgabenzuwachs verkraften und koordinieren. Der Arbeitsaufwand im Naturschutzbereich des NLWKN ist nach Einschätzung aller Gesprächspartner ebenfalls als relativ hoch einzustufen. Spürbar ist beim NLWKN vor allem der durch die Umstrukturierung bedingte Wegfall von Verwaltungsfachkräften. Deren Aufgaben müssen teilweise von den wissenschaftlichen Mitarbeitern übernommen werden. Ein Vergleich mit den Unteren Naturschutzbehörden ist wegen der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder jedoch kaum möglich.

Die Profilierung der Naturschutzverwaltung, die im Vergleich zu anderen Verwaltungseinheiten schwierigen Bedingungen unterliegt, ist nach den Umstrukturierungen weiteren Schwierigkeiten unterworfen. Dabei wurde von den Vertretern des NLWKN und der Kommunalebene festgestellt, dass eine ausreichende Profilierung noch wichtiger geworden ist, um die Personalsituation in naher Zukunft verbessern zu können. Es hat sich aber in den Gesprächen herausgestellt, dass insbesondere die kommunalen Mitarbeiter im Naturschutzbereich eigene Strategien entwerfen, um die persönliche Arbeit richtig platzieren zu können. Der Verkauf der eigenen guten Arbeit wird als essentiell angesehen, um im Alltagsgeschäft wahrgenommen zu werden. Denn der Naturschutz ist aufgrund seiner „langsamen“ Erfolge derjenige Bereich, der nicht so viele sichtbare Veränderungen wie andere Bereiche (z.B. Immissionsschutz- und Abfallbereich) zeigt.

Für den Naturschutzbereich des NLWKN gilt, sich innerhalb der Organisationsstruktur des nunmehr erheblich erweiterten Landesbetriebs das nötige inhaltliche Gewicht zu verschaffen, um in den Verhandlungen zu anstehenden Abwägungsentscheidungen die Interessen des Naturschutzes erfolgreich bestehen zu können. Dabei wird eine Profilierung im internen Bereich letztlich nur über eine Kooperation auf Augenhöhe mit den anderen Geschäftsbereichen funktionieren. Die Geschäftsordnung des NLWKN hebt zu diesem Zweck ausdrücklich die Möglichkeit der innerbetrieblichen Zusammenarbeit vor. Erste Ansätze für eine Stärkung der Rolle des Naturschutzes bestehen in einer verstärkten Zusammenarbeit der verschiede-

nen Geschäftsbereiche der Wasserwirtschaft und des Geschäftsbereiches Naturschutz beim NLWKN.<sup>98</sup>

Hinzu kommt, dass für den Geschäftsbereich „Naturschutz“ seit dem 1.1.2005 das für den gesamten NLWKN geltende betriebswirtschaftliche Rechnungswesen Anwendung findet. Definierten Zielvereinbarungen, die gleichbedeutend sind mit den wesentlichen Arbeitsinhalten (z.B. Bestandserfassungen, Ausweisung von Naturschutzgebieten oder fachliche Begleitung von LIFE-Projekten) stehen Buchungen der Mitarbeiter gegenüber, die darstellen, welcher Aufwand zur Erreichung des Ziels betrieben wurde. Diese Angaben gehen in eine Kosten-Leistungs-Rechnung ein und werden zum Abschluss des Haushaltsjahres in einer Betriebsanalyse erfasst. In der Konsequenz erfordert dies von den Mitarbeitern bei der Aufgabenerfüllung ein verstärktes betriebswirtschaftliches Denken. Die befragten Mitarbeiter des NLWKN gaben an, dass die Betriebsanalyse zum Abschluss des Haushaltjahres einen guten Überblick darüber gibt, welcher personelle Aufwand für die einzelnen Projekte betrieben wurde. Eine Einschränkung dahingehend, dass für die Aufgaben nicht mehr diejenige Zeit aufgewendet werden kann, die für eine Erfüllung nötig wäre, wurde von den Befragten für den gegenwärtigen Zeitpunkt verneint. Gleichwohl besteht aber ein Druck, der durch das zur Verfügung stehende Aufwandsbudget vorgegeben wird.

Auf der Ebene der Unteren Naturschutzbehörden hat man von Seiten der Landkreise und kreisfreien Städte versucht, die regelmäßigen Treffen, die damals von Seiten der Bezirksregierung zum Zwecke der gemeinsamen Koordination der Unteren Naturschutzbehörden durchgeführt wurden, weiter zu führen. Denn die neue Situation brachte es mit sich, dass auf Grund des Wegfalls der Bezirksregierungen diese bis dahin durchgeführten Koordinations-treffen ebenfalls wegfielen und nunmehr ein Vakuum in der gemeinsamen Zusammenarbeit entstand. Die unteren Naturschutzbehörden versuchen nunmehr, durch Eigeninitiative diese Arbeitskreise beizubehalten, allerdings zumeist nicht mehr in der Zusammensetzung der früheren Treffen im Bereich der Bezirksregierung, sondern in regional kleinerer Dimension. Verschiedene Landkreise arbeiten zum Beispiel zwar verstärkt in den Zuständigkeitsbereichen der ehemaligen Bezirksregierungen zusammen, aber in kleinerer Zusammensetzung (etwa 3-6 Landkreise). Auf diese Weise soll der „Klammereffekt“ der damaligen Treffen beibehalten werden, der eine gemeinsame Bewältigung von speziellen Fragestellungen und ein einheitliches Vorgehen im Vollzug ermöglicht hat. Eine Schlüsselrolle nimmt hierbei der Niedersächsische Landkreistag als kommunaler Spitzenverband (und Interessenvertretung der Landkreise) ein, der für einige Bereiche die Koordination unter den Landkreisen übernimmt. Aufgrund seiner Rolle werden seitens der Landkreise auch Ansprüche an den Niedersächsischen Landkreistag formuliert, die der Verband wiederum in die politische Diskussion einbringt. Insbesondere der fachliche Austausch zwischen den Landkreisen ist hier ein spezielles Anliegen. Neben den Anstrengungen auf der Landkreisebene nimmt der niedersächsische Landkreistag ebenfalls eine aktive Rolle bei der Förderung der Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen (Umweltministerium, NLWKN und Landkreisen) ein.

---

<sup>98</sup> Als institutioneller Ausgangspunkt diente eine paritätisch besetzte Arbeitsgruppe „Wasserwirtschaft und Naturschutz“. Diese wurde eingerichtet mit dem Ziel, Projekte herauszustellen, von denen man sich Synergieeffekte zwischen Wasserwirtschaft und Naturschutz versprach.

Mit Beginn des Jahres 2008 ist die Zuständigkeit für Schutzgebietsausweisungen innerhalb Natura 2000 vom NLWKN auf die Landkreise übergegangen. Seitens des NLWKN wurde in der abschließenden Betriebsanalyse für das Jahr 2007 die Konzeption und Sicherstellung für einen geordneten Aufgabenübergang auf die unteren Naturschutzbehörden vermerkt.<sup>99</sup> Davon erfasst sind auch die vom NLWKN bereits begonnenen Verfahren, die jedoch innerhalb der Zuständigkeitsfrist noch nicht abgeschlossen wurden. Bereits im Vorfeld des Zuständigkeitsübergangs wurden Gespräche zwischen dem NLWKN und den Landkreisen geführt, um die Übergabe so reibungslos wie möglich gestalten. Von verschiedener Seite wurde auch für eine Übergangsfrist<sup>100</sup> plädiert, um keine Doppelarbeit und vor allem keine Zeitverzögerungen entstehen zu lassen, denn teilweise standen die Verfahren ja bereits kurz vor der Auslegung. Man argumentierte, dass die im NLWKN schon begonnenen Verfahren dort aus ökonomischen Erwägungen auch zu Ende geführt werden könnten, diese Einwände wurden aber beim Übergang der Zuständigkeiten nicht berücksichtigt; mit Fristablauf gingen die Verfahren für die Natura 2000-Gebiete auf die Landkreise über. Die Landkreise hatten demzufolge ein verbliebenes Paket an Maßnahmen zu bewältigen. Neben teilweiser Doppelarbeit treten hier vor allem zeitliche Verzögerungen auf, bevor die vorgesehenen Gebiete den Schutzstatus erlangen.

Es war außerdem vorgesehen, dass die Landkreise neue Mitarbeiter bekommen, um die zusätzlichen Aufgaben bewältigen zu können. Entsprechende Neueinstellungen sind jedoch nur in sehr wenigen Landkreisen vorgenommen worden.<sup>101</sup> Der Grund, warum in diesen wenigen Fällen die Schaffung neuer Stellen erreicht wurde, ist – neben dem in diesen Landkreisen besonders chronischen Personalmangel – auch in einer vorausschauenden Planung und konzeptionellen Vorgehensweise zu sehen. Man konnte hier den politischen Entscheidungsträgern zu einem sehr frühen Zeitpunkt die Notwendigkeit deutlich machen, dass die Übernahme der zusätzlichen Aufgaben mit einer Personalaufstockung einhergehen muss. Diese Vorgehensweise entspricht jedoch nicht der generellen Praxis in den niedersächsischen Landkreisen. In der Regel erfolgt lediglich ein monetärer Ausgleich, wobei hier grundsätzlich zu bemängeln ist, dass die finanziellen Mittel zwar in den Haushalt der Landkreise eingestellt, jedoch nicht zweckgebunden verwendet werden und häufig nicht dem Naturschutz zugute kommen. Die personellen Defizite sind entsprechend hoch, da die gleiche Anzahl an Mitarbeitern in den Landkreisen nun eine Mehrarbeit bewältigen muss. Zwar waren die Landkreise auch bisher – für NSG außerhalb von Natura 2000 sowie für Landschaftsschutzgebiete – für die Ausweisung von Schutzgebieten zuständig und haben somit einschlägige Erfahrungen in diesem Bereich. Jedoch stellt der Zuwachs an Zuständigkeiten im Bereich Naturschutzgebiete einen erheblichen inhaltlichen Mehraufwand dar und lässt sich nicht ohne zusätzliche Anstrengungen bewältigen.

Bei den im Vorfeld des Zuständigkeitsübergangs geführten Gesprächen wurde zwischen dem NLWKN und den Landkreisen eine Konzeption erarbeitet, die als Hilfestellung bei der

---

<sup>99</sup> Siehe Gesamtauswertung der Betriebsanalyse des NLWKN für den Geschäftsbereich Naturschutz, Juni 2008.

<sup>100</sup> Diese Argumentation trug beispielsweise der Niedersächsische Landkreistag vor.

<sup>101</sup> Als Positivbeispiel ist hier der Landkreis Nienburg/Weser zu nennen; mit einem Stellenzuwachs von 1,26 Stellen für den Fachdienst Naturschutz (telefonische Auskunft des Fachdienstleiters Naturschutz).

Schutzgebietsausweisung zu dienen bestimmt war. Diese Konzeption gibt es seit 2007 und wird seit dem immer weiter verfeinert. Sie legt vor allem die Leitlinien fest, nach denen die jeweils angemessenen Schutzinstrumente ausgewählt werden. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob eine Schutzgebietsausweisung notwendig sein soll oder der Vertragsnatur-schutz die passende Vorgehensweise darstellt. Die gegenwärtige Strategie des niedersäch-sischen Umweltministeriums sieht jedoch so wenig wie möglich hoheitlichen Gebietsschutz vor. Deshalb findet die Konzeption in der bisher vorliegenden Form nicht die notwendige Unterstützung beim Umweltministerium. Weitere Gespräche mit dem Ministerium werden zu dieser Frage gegenwärtig geführt.

## 6 Literatur

- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, Empirisches Gutachten im Auftrag des SRU, veröffentlicht als: Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30, Berlin: Edition Sigma.
- BBW-Magazin (2007): Beamtenbund Baden-Württemberg (Hrsg.), Evaluierung der Verwaltungsreform, Monatszeitschrift des Beamtenbundes Baden-Württemberg für den öffentlichen Dienst, Oktober 2007, S. 6/7.
- BBW-Magazin (2007): Beamtenbund Baden-Württemberg (Hrsg.), Angesagt sind Korrekturen mit Augenmaß, Monatszeitschrift des Beamtenbundes Baden-Württemberg für den öffentlichen Dienst, September 2007, S. 4/5.
- Benz, Arthur/Suck, André (2007): Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz, Natur und Landschaft 2007, S. 353-357.
- Beaucamp, Guy/Ringerhuth, Petra (2008): Empfiehlt sich die Beseitigung des Widerspruchsverfahrens?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2008, S. 426-432.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden 2008, S. 275-288.
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 2/2007.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden Württemberg, Gutachten im Auftrag von Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative“.
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW.
- Bohne, Eberhard (1984): Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, Verwaltungsarchiv, 75. Bd., Heft 4, S. 343-373.
- Brenski, Carsten (Hrsg.) (2004): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund im Zeitraum 2003 – 2004, Bericht im Auftrag des Unterausschusses „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des AK VI der Innenministerkonferenz.
- BTB (2006): Bund der technischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (BTB, Hrsg.), Positionspapier des BTB zur Evaluation der Verwaltungsstrukturreform, 2006.
- BT-Drs. 16/4690 (2007): Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 13.3.2007, Sondergutachten des SRU.
- Bündnis 90/Die Grünen: Große Anfrage der Fraktion im Niedersächsischen Landtag vom 22.2.2006, LT-Drs. 15/2672.

- Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau (BWK), Landesverband Hessen e.V. (2007): Hessische Umweltverwaltung – Quo Vadis?, BWK-Bericht 8-2007.
- BWIKH (2007): Stellungnahme des Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertages zur Anhörung zur Verwaltungsreform Baden-Württemberg am 23. Juli 2007.
- Dreißler, Ulrich (2005): Die im Jahr 2004 in den Landtag eingebrachten Initiativen zur Änderung der Hessischen Kommunalverfassung, HSGZ 2005, S. 2-19.
- Feldmann, Wolfgang (2008): Integrierte Arbeitsorganisation in der Umweltverwaltung, Immissionsschutz 2008, S. 74-77.
- Hesse, Joachim Jens (2004): Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgabe und Organisation von „Regierungsbüros“, Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems, 2004.
- Hessische Staatskanzlei (Hrsg.): Stand der Reform der Landesverwaltung, Juni 2007, S. 8; siehe im Internet unter: [www.reformkurs.hessen.de](http://www.reformkurs.hessen.de) (letzimaliger Zugriff: 20.11.2008).
- Ingkamm 9/07: Ingenieurkammer Baden-Württemberg (Hrsg.), Mitgliedernachrichten der Ingenieurkammer Baden-Württemberg, Bericht der Kammer zur Anhörung des IM zur Evaluierung der Verwaltungsreform am 23.07.2007, S. 3/4.
- Innenministerium des Landes NRW (2006): Verwaltungsmodernisierung in NRW, Erster Zwischenbericht zur Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung.
- LT-Drs. 14/2473: Antrag der Abgeordneten Gisela Splett u.a. (GRÜNE) und Stellungnahme des Umweltministeriums, Situation der Gewerbeaufsicht, Landtag von Baden-Württemberg, 11.3.2008.
- LT-Drs. 14/1740: Mitteilung des Innenministeriums – Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG); hier: Bericht der Landesregierung nach Artikel 179 Abs.1 VRG. Landtag von Baden-Württemberg, 18.9.2007.
- Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2002): Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, in: Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des AK IV der Innenministerkonferenz (Hrsg.), Magdeburg. ([www.inneres.sachsen-anhalt.de/min/r14/download/brosch\\_verwref.pdf](http://www.inneres.sachsen-anhalt.de/min/r14/download/brosch_verwref.pdf), letzimaliger Zugriff: 20.11.2008).
- NABU (2007): Verwaltungsreform BW – Position des NABU Baden-Württemberg, Juli 2007.
- Niedersächsisches Ministerium des Innern und Sport (MI, Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Veränderte Aufgabenzuordnung ab 1. Januar 2005; siehe im Internet unter: [www.mi.niedersachsen.de](http://www.mi.niedersachsen.de), letzimaliger Zugriff: 20.11.2008).
- Rüssel, Ulrike (2006): Zukunft des Widerspruchsverfahrens, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, S. 523-528.
- Scharpf, Fritz (1993): Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen in: Héritier, Adrienne, Policy Analyse, Kritik und Neuorientierung. Wiesbaden, S. 57-83.

- Sckerl, Uli (2007): Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Dokumentation der Anhörung von Bündnis 90/Grüne und SPD im Landtag Baden-Württemberg am 12. Juli 2007.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2007): Umweltverwaltung unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, Sondergutachten, Berlin.
- van Nieuwland, Herwig (2007): Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen. Bilanz nach knapp zwei Jahren, Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl.) 2007, S. 37-42.
- Verein Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter (2007): Fragebogen zur Organisationsreform der staatlichen Aufsicht, Düsseldorf, 23.10.2007.
- Ziekow, Jan/ Windoffer, Alexander/ Oertel, Martin-Peter (2006): Evaluation von Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren – Ein Ansatz zur Schließung einer Forschungslücke. Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2006, Heft 23, S. 1469-1477.