

Umweltrecht ohne Umsetzer?

Die Strukturreformen in den
Umweltverwaltungen ausgewählter
Bundesländer und ihre Herausforderungen

Policy-Papier

Handlungsempfehlungen für Baden- Württemberg, Hessen und Niedersachsen

Gefördert durch die Stiftung Zukunftserbe
(www.zukunftserbe.de)

Darmstadt/Berlin, 20. Dezember 2008

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

Hintergrund	1
1 Bedeutung der Strukturreformen in den ausgewählten Bundesländern und deren Einordnung in den politischen Kontext	3
2 Schlussfolgerungen für alle untersuchten Bundesländer ...	4
3 Leitvorstellung für eine effektive Umweltverwaltung	5
3.1 Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten.....	5
3.2 Aufgabenwahrnehmung	6
3.3 Verhältnis zu Unternehmen und Öffentlichkeit als Adressaten von Verwaltungshandeln	6
3.4 Randbedingungen für neue Lösungsansätze: Ausgangsthesen	7
4 Das Beispiel Baden-Württemberg (Immissions- und Gewässerschutz).....	8
4.1 Hintergrund.....	8
4.2 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen	8
4.2.1 Organisatorische Optimierung	8
4.2.2 Verbesserung der Personalsituation	9
4.2.3 Zusätzliche Anstrengungen im Hinblick auf Wissensmanagement.....	10
4.2.4 Partizipative Priorisierung von Aufgaben	11
4.2.5 Regionale Kooperation auf der unteren Verwaltungsebene	12
5 Das Beispiel Hessen (Immissions- und Gewässerschutz).14	14
5.1 Hintergrund.....	14
5.2 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen	14
5.2.1 Die konzeptionelle Priorisierung von Aufgaben – integriert im Modell der Neuen Verwaltungssteuerung	15
5.2.2 Die Bildung von Qualitätsstandards in der Überwachung.....	16
6 Das Beispiel Niedersachsen (Naturschutz)	19
6.1 Hintergrund.....	19
6.2 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen	19

6.2.1	Kooperationsformen auf der unteren Verwaltungsebene zur Stärkung und Verbreiterung der kommunalen Expertise	20
6.2.2	Einbeziehung der Regierungsvertretungen als institutioneller Überbau.....	21
7	Länderübergreifende Empfehlungen.....	23
8	Literatur	24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Notwendige Schritte für ein Priorisierungskonzept in Hessen	17
--	----

Hintergrund

Die vergangenen Jahre waren in allen Bundesländern geprägt von Umstrukturierungen in der Verwaltung. Die vorgenommenen Veränderungen sollten sowohl eine Konsolidierung der Haushalte als auch eine Optimierung und Straffung von Verwaltungshandeln bewirken. Trotz dieser tiefgreifenden Veränderungen wurde das Thema „Umweltverwaltung und Strukturreformen“ allerdings in seiner Brisanz lange Zeit kaum öffentlich wahrgenommen. Erst die Veröffentlichung des SRU-Sondergutachtens¹ im Februar 2007 stieß eine Debatte auf der Fachebene an, so dass die Thematik nun schrittweise in den Fokus der Öffentlichkeit gelangt.²

In den letzten Jahren konnten im Bereich der Luft- und Wasserreinhaltung, dem Naturschutz oder der Abfallentsorgung reale umweltpolitische Erfolge verbucht werden. Dies lag nicht zuletzt daran, dass Bund und Länder über zwei Jahrzehnte hinweg eine professionelle Umweltverwaltung mit überdurchschnittlich engagierten und fachlich versierten MitarbeiterInnen aufgebaut haben. Insbesondere die Länder haben die Umweltverwaltung durch den umfangreichen Stellenabbau bereits geschwächt. Der Hintergrundbericht des Öko-Instituts³ zeigt für die dort ausgewählten Bundesländer Defizite im Vollzug auf, die auf die Umstrukturierungen zurückzuführen sind. Sollte dieser Schwächung konzeptionell nicht entgegengewirkt werden, könnte eine ambitionierte Umweltpolitik der EU und/oder der Bundesregierung scheitern, da die Vorgaben auf Verwaltungsebene nicht umgesetzt werden können.

Das Öko-Institut sieht deshalb neue Herausforderungen auf die Umweltverwaltung im Spannungsfeld zwischen stetigem Ressourcenabbau und gleichzeitig steigendem Aufgabenzuwachs zukommen. Wir haben diese Herausforderungen als Anlass genommen, um für den Umgang mit den veränderten Bedingungen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen das vorliegende Policy-Papier zu erarbeiten. Darin werden Handlungsempfehlungen vorgestellt, um die bestehenden Defizite in den Verwaltungen zu adressieren. Dabei wurde der Untersuchungsgegenstand für Baden-Württemberg und Hessen auf den Immissions- und Gewässerschutz sowie für Niedersachsen auf den Bereich des Naturschutzes eingegrenzt.

Der Hintergrundbericht beschreibt die gegenwärtig bestehenden Rahmenbedingungen anhand von ausgewählten Leitprinzipien und analysiert, wie in den untersuchten Ländern die Verwaltung mit den neuen Bedingungen umgeht. Dabei zeigt sich auch, wie wichtig die Arbeit der Verwaltung bei der Erreichung hoher Standards ist. Denn die Umweltverwaltung ist ein zentraler Akteur im System zwischen politischen Vorgaben, deren gesetzlicher Umset-

¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007.

² Davon zeugen neben vermehrten Stellungnahmen betroffener Verbände auch die Programme von Fachveranstaltungen, z.B. Deutscher Naturschutztag Karlsruhe, September 2008, Fachveranstaltung 1: Recht und Verwaltung im Wandel – ist weniger mehr?, Tagungsreader der Veranstaltung, S. 6-9.

³ Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen - Hintergrundbericht zu Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen, Öko-Institut, 2008.

zung und dem anschließenden Vollzug dieser Gesetze. Ohne eine kompetente und handlungsfähige Umweltverwaltung wird es nicht möglich sein, die in Art. 20a GG und Art. 2 EGV festgelegten gesellschaftlichen Ziele zu erreichen: Dort sind der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) und ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität (Art. 2 EGV) verankert.

Das Policy-Papier basiert auf den Ergebnissen des Hintergrundberichtes.

Bei der Erhebung der Informationen stand im Vordergrund, eine möglichst breit gefächerte und detaillierte Einschätzung der Interviewpartner zu bekommen. Aus diesem Grund wurde als Erhebungsmethode die Form des qualitativ unstrukturierten Interviews herangezogen. Die Interviews wurden mit Akteuren aus Verwaltung, Unternehmen und Verbänden durchgeführt. Bei allen Interviews wurde ein Gesprächsleitfaden verwendet, in dem das Interviewziel, abgegrenzte Themenfelder sowie einige auf den Gesprächspartner abgestimmte Einzelfragen enthalten waren. Anhand dieser Vorgehensweise konnten viele Informationen und Detailwissen gewonnen werden, so dass gleichzeitig die hinter den Aussagen stehenden Zusammenhänge gut erkennbar wurden.

Bezüglich der Handlungsempfehlungen sollten nicht nur die institutionellen Strukturen, sondern auch die individuellen Akteure der Verwaltung in die Betrachtung einbezogen werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Leitungsebene und der Sachbearbeiterebene einer Behörde – bezogen auf die Umweltverwaltung. Es ist zunächst zu differenzieren, welchen Anreizen und Hemmnissen die Behördenleitung einerseits und die Mitarbeiter auf der Sachbearbeiterebene andererseits ausgesetzt sind und welche Ansatzpunkte sich daraus für die Handlungsempfehlungen ergeben. Zu beachten ist weiterhin, dass die Leitungsebene der Umweltverwaltung auf den einzelnen Verwaltungsstufen (Ministerial-, Mittel- und Kommunalebene) in die Gesamtheit aller weiteren Verwaltungsbereiche eingebunden ist. Zwar werden hier nur Empfehlungen unterbreitet, die den Umweltbereich betreffen; grundsätzlich gilt jedoch: Auch diese Empfehlungen fallen in den Zuständigkeitsbereich der allgemeinen Verwaltungsorgane, sobald neben der Umweltverwaltung darüber hinaus reichende Angelegenheiten der inneren Verwaltung betroffen sind (Beispiel für die Kommunalebene: die Zusammenarbeit von Umweltaufteilungen verschiedener Landkreise). Die Handlungsempfehlungen haben dies hinsichtlich der zu adressierenden Akteure zu berücksichtigen.

Weitere Quellen für die Betrachtung waren neben der bereits zur Thematik vorliegenden Literatur die Berichte der Länder zum jeweiligen Stand der Reformprozesse sowie Dokumente der Landtage über durchgeführte Anhörungen zu den Verwaltungsstrukturereformen. Ein Expertenworkshop hatte die Aufgabe, die erlangten Ergebnisse zu hinterfragen und zu schärfen. Am Expertengespräch nahmen Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Unternehmen und Verbände teil.

1 Bedeutung der Strukturreformen in den ausgewählten Bundesländern und deren Einordnung in den politischen Kontext

Erfolge im Umweltschutz hängen damit unmittelbar davon ab, ob und wie die Verwaltung in der Lage ist, die ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in der Praxis wahrzunehmen. Schon in der Vergangenheit gab es hier Defizite, deren Ursachen freilich nicht allein auf der Ebene der Verwaltung zu finden sind. Nicht selten formulierte der Gesetzgeber weitreichende Zielvorgaben, unterließ es aber, dies auch konsequent in entsprechende Instrumente umzusetzen.

Die in den Bundesländern aus ganz anderen Gründen durchgeführten Strukturreformen in der Verwaltung bergen aber die Gefahr, die bereits existierenden Probleme (Stichwort „Vollzugsdefizit“) deutlich zu verschärfen. Aus diesem Grund ist es wichtig, die Strukturreformen in der Verwaltung allgemein und der Umweltverwaltung im Besonderen genauer zu analysieren. Grundsätzlich sind Reformen nützlich und wichtig, sofern sie die richtigen Stellschrauben bedienen und Verbesserungen herbeiführen. Diese Voraussetzungen haben die zurückliegenden Verwaltungsstrukturreformen jedoch nur teilweise erfüllt. Dabei sind allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern auszumachen, ein einheitliches Bild kann hier nicht hergestellt werden.

Von großer Bedeutung ist es daher, die Reformprozesse für jedes einzelne Bundesland zu hinterfragen und die abstrakten Zielsetzungen der Länder den realen Umsetzungen gegenüberzustellen. Dies gilt umso mehr, als die Umstrukturierungen zudem von einer Bürokratieabbau- und Deregulierungsdebatte begleitet wurden, die einen erheblichen und oftmals einseitigen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger ausübte. Die Verwaltungsstrukturreformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen wurden auf politischer Ebene entwickelt und von „oben“ durchgesetzt. Eine angemessene Aufgabenkritik hat entweder nicht stattgefunden oder wurde von den politischen Entscheidungsträgern, wie im Fall Baden-Württemberg, nicht berücksichtigt. Ein wesentlicher Schwer- und gleichzeitig auch Kritikpunkt in beiden Ländern war die Kommunalisierung von Aufgaben. Vor allem in diesem Punkt heben sich die strukturellen Veränderungen in Hessen ab: Hier wurde die Mittelebene gestärkt und keine Aufgabenverlagerung auf die Kommunalebene vorgenommen. In dieser Konsequenz zeigt die Bündelung der Aufgaben in Hessen unter dem Dach der Mittelebene Vorteile gegenüber der Kommunalisierungsvariante.⁴

⁴ Es ist zu erwähnen, dass die Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen als Sonderbehörden nicht aufgelöst wurden und somit auf diesem Sektor keine Kommunalisierung stattgefunden hat.

2 Schlussfolgerungen für alle untersuchten Bundesländer

Die in den letzten Jahren erfolgten Umstrukturierungen rückgängig zu machen erscheint unrealistisch: Die Forderung nach einer Wiedereinrichtung aufgelöster Behörden und nach umfangreichen Neu-Einstellungen würde die politischen Realitäten verkennen. Ein vorschneller Realismus birgt andererseits die Gefahr, dass eine kritische Diagnose entwertet wird und dadurch Handlungsspielräume zu Gunsten der Verwaltung verschenkt werden.

Dieses Policy-Papier konzentriert sich vor diesem Hintergrund auf die Frage: Wie lässt sich trotz des geringeren Personalbestandes eine qualitativ hochwertige Arbeit in den Umweltverwaltungen gewährleisten?

Die bisherigen Studien gelangen zu der Einschätzung, dass mit den vorgenommenen Veränderungen auch Qualitätseinbußen zu befürchten sind. An dieser Stelle muss bei den Vorschlägen angesetzt werden. Dabei fällt auch auf, dass es an verlässlichen Kriterien mangelt, was genau qualitativ gutes Verwaltungshandeln ist. Daraus erklärt sich auch, dass sich Mittelebene und Kommunalebene einander widersprechen, wenn es darum geht, die zusätzliche Aufgabenbelastung für die Kommunalebene zu bewerten. Auf der einen Seite befürchtet die Mittelebene eine Überforderung der Kommunen, auf der anderen Seite tragen die Kommunen das Gegenteil vor („wir schaffen die zusätzlichen Aufgaben“). Es fehlen also Standards und Indikatoren für die verschiedenen Tätigkeiten (z.B. für eine gute fachliche Zusammenarbeit oder für die Güte eines Zulassungsbescheides). Der Begriff der „Qualität“ sollte operationalisiert werden, dann wäre es für die Fachebenen leichter, die Standards nach außen zu verteidigen und man könnte viel besser auf die pauschale Frage „Schafft ihr das?“ reagieren.

Veränderungen des Status quo werden letztlich leichter herbeizuführen sein, wenn damit gleichzeitig auch Anreize für Adressaten von Verwaltungshandeln geschaffen werden. Wenn es lukrativ für mehrere Seiten ist, wird ein Anstoß zu Veränderungen wahrscheinlicher sein. Zu empfehlen ist also, bei gewünschten Veränderungen die Anreizwirkung für Adressaten in die Überlegungen einzubeziehen. Entscheidend ist zum Beispiel, ob ein Unternehmen an einem Standort überlebensfähig ist und entsprechende Lebens- und Arbeitsbedingungen vorfindet. Darin eingeschlossen ist die Zusammenarbeit mit der Verwaltung.

Es hat sich außerdem während der Bearbeitung gezeigt, dass es den Reformprozessen an einer konstruktiven und kritischen Evaluation mangelt. 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 nicht bekannt und man vergab die Möglichkeit, eine Nachjustierung vorzunehmen.

Auch deshalb sehen wir es als entscheidend an, etwaige Defizite aufzuzeigen und einen Beitrag für eine wirksame Evaluation sowie Vorschläge für Verbesserungen zu liefern. Dabei möchten wir bewusst den Blick von außen auf die verwaltungsinternen Vorgänge richten, der aber durch intensive Befragung der Verwaltungsangehörigen fundiert wird.

3 Leitvorstellung für eine effektive Umweltverwaltung⁵

Was eine Umweltschutzverwaltung zu leisten im Stande sein muss, lässt sich zunächst anhand ihrer Kernaufgabe auf den Punkt bringen: Sie sichert mit „einfach, zweckmäßig und zügig“ durchgeführtem, auch für die Öffentlichkeit transparentem Verwaltungshandeln 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.⁶ 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.

3.1 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. Letztlich muss die Entscheidung von allen Fachbereichen mitgetragen werden können; der Einfluss fachfremder Interessen innerhalb der Verwaltung sollte die Aufgabenwahrnehmung von Fachbehörden nicht unterhöhlen.

⁵ Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung als Ausgangspunkt unserer Überlegungen und aufgrund des besseren Verständnisses sind die „Leitvorstellungen für eine effektive Umweltverwaltung“ sowohl im Hintergrundbericht als auch im Policy-Papier enthalten.

⁶ SRU (Fußnote 1), Umweltverwaltung, Tz. 60.

- *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. Dies verlangt darüber hinaus die Fähigkeit zur querschnittsorientierten Herangehensweise.
- *Organisationsentwicklung*: Umweltverwaltungen müssen „lernende Organisationen“ sein. Vor allem der Selbstlernerfolg 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.

3.2 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.

3.3 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. 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.

3.4 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 Mittelebene 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.

4 Das Beispiel Baden-Württemberg (Immissions- und Gewässerschutz)

4.1 Hintergrund

Schwerpunktmäßig wurden für Baden-Württemberg die Bereiche Gewerbeaufsicht (insbesondere Immissionsschutz) und Gewässerschutz betrachtet. Auf diese Bereiche beziehen sich demzufolge die Erwägungen zum Handlungsbedarf und die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen.

Mit der Verwaltungsstrukturreform von 2005 löste die Landesregierung in Baden-Württemberg die Sonderbehörden auf und gliederte sie in den dreistufigen Verwaltungsaufbau ein. Zu den aufgelösten Sonderbehörden zählten die neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und die vier Gewässerdirektionen. Ihre Aufgaben wurden auf die Regierungspräsidien und die Kommunalebene übertragen. Im Bereich Gewerbeaufsicht sind die Regierungspräsidien für umweltbedeutsame Anlagen nach Anhang 1 der IVU-Richtlinie und einige übergreifende Sonderdienste zuständig. Die nunmehr auf der Kommunalebene angesiedelte Gewerbeaufsicht ist für alle weiteren Anlagen zuständig.

4.2 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen

Die Verwaltungsstrukturreform wirkt sich teils positiv, teils negativ auf die Rahmenbedingungen aus, unter denen Umweltverwaltung wirkungsvoll handeln kann. Handlungsbedarf besteht dort, wo negative Reformauswirkungen bislang nicht oder noch nicht erfolgreich adressiert wurden. Zusammengefasst betrifft dies vor allem folgende Bereiche:

- *Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten:* Probleme bestehen hier bei der Mitarbeitermotivation und – trotz Fortbildungsprogramm des Landes – beim Erhalt und der Aktualisierung von Fachwissen (Wissensmanagement). Im Hinblick auf verwaltungsinterne Koordination sind weitere Potenziale organisatorischer Optimierung, Zusammenarbeit von Kreisen und gegebenenfalls die Verlagerung einzelner Zuständigkeiten von der unteren auf die mittlere Ebene zu prüfen. Handlungsbedarf besteht auf unterer Ebene zudem in Sachen Organisationsentwicklung.
- *Aufgabenwahrnehmung:* Insbesondere auf kommunaler Ebene gilt es, die Qualität und Quantität der Überwachung zu sichern.
- *Im Verhältnis zu Betreibern und Öffentlichkeit* sind einheitlicher Vollzug, transparente Verwaltungsverfahren und parlamentarische Kontrollmöglichkeiten im Umweltschutz sicherzustellen.

Die folgenden Empfehlungen sollen helfen, einige der genannten Punkte im Rahmen der gegebenen Spielräume aufzugreifen.

4.2.1 Organisatorische Optimierung

Während auf der Ebene der Regierungspräsidien interne Geschäftsoptimierungs- und Vernetzungsprozesse eingeleitet wurden, um die Herausforderungen der Verwaltungsreform

besser zu meistern, fanden ähnliche Prozesse auf der Ebene der unteren Verwaltungsbehörden kaum statt. Dies liegt unter anderem daran, dass die Organisationseinheiten dort kleiner sind. Jedoch könnte ein Erfahrungsaustausch gerade zwischen den unteren Umweltbehörden helfen, Möglichkeiten zur organisatorischen Optimierung zu identifizieren.

Zu adressierende Akteure

Ein solcher Prozess könnte vom Landesumweltministerium oder „von unten“ durch Kommunalverbände⁷ angeleitet werden.

Ziel ist es, Synergien zwischen verschiedenen Fachbereichen sowie zwischen technischer Verwaltung und allgemeiner Verwaltung zu erschließen und so Verwaltungs- und Verfahrensabläufe zu verbessern.

Gefragt ist hier eine Bündelung und Koordination der Organisationseinheiten auf Landkreisebene; diese Bündelungs- und Koordinationsfunktion könnte durch verwaltungsinterne oder –externe Institutionen wahrgenommen werden. Kommunale Spitzenverbände als Vertreter der Kommunen (insbesondere für die Landkreise: Landkreistag Baden-Württemberg) kämen als externe Akteure in Betracht; verwaltungsintern sollte diese Funktion durch die Fachaufsicht der Landkreise, die Regierungspräsidien, ausgeübt werden.

4.2.2 Verbesserung der Personalsituation

Die technische Verwaltung steht vor dem zweifachen Problem, nicht nur mit Einsparungen und Einstellungsstopps kämpfen zu müssen. Selbst bei gegebenen Einstellungsmöglichkeiten hat die Verwaltung derzeit auf dem engen Stellenmarkt (vor allem Ingenieure) erhebliche Nachteile gegenüber der freien Wirtschaft, da die Stellenbewertungen in der Verwaltung kaum Anreize für junges und qualifiziertes Personal bieten. Veränderte und bessere Stellenbewertungen des gehobenen Dienstes würden – vor allem in den unteren Umweltschutzbehörden – wieder Aufstiegsperspektiven schaffen und die Chancen steigern, auch künftig qualifiziertes Personal gewinnen zu können.

Zu einer Verbesserung der Stellenbewertungen zählt auch die Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten für LeistungsträgerInnen innerhalb der Umweltverwaltung. Insbesondere muss die Möglichkeit geschaffen werden, besonders gute Mitarbeiter selektiv zu befördern, um persönliche Anreize zu setzen. Dies wiederum dürfte auch Auswirkungen auf die Nachfrage für spezielle Aus- und Fortbildungsangebote haben.

Problematisch ist vor allem die Situation im kommunalen Sektor: Dieser Bereich bietet so gut wie keine Aufstiegsmöglichkeiten, da eine Höherstufung nicht vorgesehen ist.

Zu adressierende Akteure

Notwendig ist hier eine Änderung der gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen, je nach Status der Beschäftigten also das Landesbesoldungsgesetz oder der Tarifvertrag für Ange-

⁷ In Niedersachsen hat der Landkreistag als kommunaler Spitzenverband in einigen Bereichen eine aktive Rolle bei der Bewältigung der Verwaltungsstrukturereformen übernommen.

stellte des öffentlichen Dienstes (TVöD). Der Ansatzpunkt liegt hier außerhalb des unmittelbaren Verwaltungseinflusses, da sowohl Gesetzgebungsverfahren als auch Tarifverhandlungen angestoßen werden müssen.

Deshalb sind Landtagsabgeordnete und Gewerkschaften hier die ersten Ansprechpartner.

4.2.3 Zusätzliche Anstrengungen im Hinblick auf Wissensmanagement

Bestehende Ansätze, durch Aus- und Fortbildung sowie fachliche Vernetzung dem Verlust von Fachwissen entgegenzuwirken, gilt es auszuweiten.

In Bezug auf die Ausbildung sollte versucht werden, über die vom Ministerium organisierten Ausbildungseinheiten weiterhin auch mehrmonatige Einarbeitungsphasen ‚on the job‘ zu gewährleisten. Verwaltungseinheiten, in denen derzeit keine kritische Masse an ausbildungsfähigen, die relevanten Fachbereiche abdeckenden MitarbeiterInnen existiert, können Kooperationen mit entsprechenden anderen Verwaltungseinheiten abschließen (vgl. unten, „Regionale Kooperation“). Auf diese Weise entstehen bzw. verdichten sich auch fachliche Netzwerke. Gegenseitige Unterstützung innerhalb fachlicher Netzwerke kann insgesamt Arbeitsaufwand mindern. Dabei gilt es insbesondere, die Einbindung von personell schwach besetzten Kreisen zu fördern, die bei Fortbildungen und ähnlichen vernetzenden Maßnahmen wegen der hohen individuellen Arbeitsbelastung oft schlechter vertreten sind.

Im Bereich der Fortbildung sind weitere praxisnahe Qualifizierungsangebote notwendig. Mehr Mittel werden benötigt, um diese in überschaubaren Gruppengrößen und nach Kenntnisstand differenziert durchführen zu können. Zur Behebung des Referentenmangels könnten außerdem Anreize für die Durchführung von Seminaren durch Verwaltungsbedienstete geschaffen werden. Innerhalb der Umweltschutzbehörden könnte durch die Erarbeitung von mittelfristigen Personalentwicklungsplänen nicht nur frühzeitig Qualifizierungsbedarf erhoben, sondern auch Perspektiven für den Umgang mit Kompetenzlücken in den Verwaltungseinheiten geschaffen werden.

Zu adressierende Akteure

Das Angebot an Fortbildungsveranstaltungen sollte sich vor allem an diejenigen Verwaltungseinheiten richten, die nach der Auflösung der Sonderbehörden am stärksten mit der ungleichmäßigen Verteilung von Kompetenzen und damit dem Verlust an Fachwissen zu kämpfen haben. Das sind insbesondere die Landkreise, wobei die Bedürfnisse von Landkreisen in eher ländlichen Regionen sich zum Teil erheblich von den Bedürfnissen der kommunalen Einheiten in Industrieregionen (Landkreise in Ballungsräumen, Stadtkreise) unterscheiden.

Es geht vor allem um zwei Dinge: Zum einen müssen die sehr uneinheitlichen Bedürfnisse der Landkreise in Bezug auf Aus- und Fortbildung gebündelt werden, so dass in ökonomisch vertretbarer Weise ein Ausbildungspaket geschnürt werden und damit eine gezielte Befriedigung derjenigen Ausbildungsbedürfnisse der Landkreise erfolgen kann, die sich aus dem Arbeitsalltag ergeben. Zum anderen muss das Aus- und Fortbildungsangebot bereitgestellt werden. Dies umfasst die Bereitstellung der finanziellen Mittel, Verpflichtung von Dozenten (soweit es externe Experten sein sollen) sowie die gesamte Organisation des Ablaufs.

Für die Bündelung der Ausbildungsbedürfnisse der Landkreise ist eine auf Landkreisebene angesiedelte Umfrage zu empfehlen. Neben den Landkreisen könnten hier vor allem die Interessenvertretungen der Landkreise und kreisfreien Städte eine Koordinierungsfunktion übernehmen. Damit könnte gleichzeitig der erhöhte Abstimmungsbedarf abgedeckt werden, der für die Landkreise neben der ohnehin bestehenden Arbeitsbelastung ein Hemmnis darstellen könnte.

Die Bereitstellung des Ausbildungsangebots könnte in Zuständigkeit des Umweltministeriums in Zusammenarbeit mit der LUBW erfolgen. Dabei wären diejenigen Akteure mit der Aufgabe betraut, die bereits unter den gegenwärtigen Bedingungen versuchen, die Ausbildung von Mitarbeitern zu gewährleisten. Hier ließen sich bestehende Erfahrungen nutzen.

4.2.4 Partizipative Priorisierung von Aufgaben

Durch den Personalabbau sind die Anforderungen und Aufgaben pro verbleibender/m MitarbeiterIn gestiegen, was sich wiederum auf die Qualität der Aufgabenerfüllung auswirkt.

Der Problematik lässt sich durch eine Priorisierung von Aufgaben entgegen wirken. Dabei ist allerdings immer zu berücksichtigen, dass eine Priorisierung nicht die bestehenden Vollzugsdefizite kompensieren oder gar beseitigen kann.

Versuche einer Priorisierung gab es in der Vergangenheit bereits, so dass bisherige Erfahrungen zum Tragen kommen können. Vor allem sollten die verschiedenen Verwaltungsebenen und betroffenen Organisationseinheiten in die Aufgabenkritik und gegebenenfalls die Entwicklung von Zielvereinbarungen partizipativ eingebunden werden. Auf diese Weise könnte den folgenden Situationen entgegen gewirkt werden:

- dass die unteren Verwaltungsbehörden sich mit dem breiten Aufgabenspektrum überfordert fühlen (und deshalb teilweise bereits Priorisierungen einfordern);
- dass sie, gemeinsam mit dem Ministerium, die Mittelinstanz zu verstärkter Fachaufsicht über die untere Ebene aufrufen und
- dass die Mittelinstanz sich allein gelassen fühlt in der Frage, wie sich diese Fachaufsicht instrumentell und inhaltlich gestalten und durchsetzen lässt.

Sind die verschiedenen Ebenen in den Prozess der Priorisierung einbezogen, steigt die Legitimität der Schwerpunktsetzungen. Wichtig für die Priorisierung ist, dass technische und rechtliche Rahmenbedingungen systematisch mitbedacht und berücksichtigt werden.

Bei der Einführung von Prioritäten muss jedoch Vorsicht walten. Problematisch wird die Priorisierung dann, wenn die vorhandenen Kapazitäten automatisch nur noch in die Zulassungsverfahren gehen und für die Regelüberwachung überhaupt kein Raum mehr bleibt.

Zu adressierende Akteure

In diesem Fall geht es um eine fachkundige Priorisierung durch die Fachebene. Der Maßstab für die Priorisierung muss zum einen die Gewährleistung von Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben gleichermaßen und zum anderen der Verbleib der Verantwortung innerhalb der Verwaltung sein. Zu adressieren sind alle drei Verwaltungsebenen. Die konzeptionelle Verantwortung sollte jedoch beim Umweltministerium und den Regierungspräsidien liegen.

4.2.5 Regionale Kooperation auf der unteren Verwaltungsebene

Es wird empfohlen, den gesetzlich eingeräumten Spielraum zu nutzen, um fachliche Synergieeffekte und finanzielle Einsparungen zu erzielen.

Zentral für die effektive Arbeit der unteren Umweltbehörden sind arbeitsfähige Organisationseinheiten. Hierfür wird ein größerer Pool von (ca. 20) Fachleuten für nötig erachtet.⁸ Auf diese Weise können technische Weiterentwicklungen arbeitsteilig verfolgt und eine wachsende Routine und Qualität von Vollzug durch höhere Fallzahlen in der Bearbeitung gewährleistet werden. Auf unterer Verwaltungsebene können regionale Kooperationen einen Ansatzpunkt darstellen.

Als Option wäre eine regionale Kooperation im Sinne einer fachlichen Zusammenarbeit denkbar. Zwei bis drei Stadt-/Landkreise kooperieren freiwillig im Bereich der fachlichen Beratung. Die Grundlage hierfür bietet Art. 6 Nr. 2 VRG (§ 13a LVG), nach dem Kreise auf Basis von Verwaltungsvereinbarungen bestimmte Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden gemeinsam durchführen und dafür gemeinsame Dienststellen bilden können. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung kann so weit gehen, dass alle Vorgänge intern nach fachlichen Kriterien statt nach örtlichen Zuständigkeiten auf die Beschäftigten verteilt werden. Die Aufgaben würden von denjenigen Mitarbeitern bearbeitet, die nach ihrem speziellen Wissen und Können die beste Gewähr für eine gute und schnelle Bearbeitung bieten.⁹ So könnte beispielsweise die Zuständigkeit für Leitbranchen über Kreise hinweg aufgeteilt und entzerrt werden, und Kollegen aus Nachbarkreisen könnten einander als „Fachberater“ bei Kontrollen begleiten. Die Zuständigkeit der Behörden bleibt durch die Bildung gemeinsamer Dienststellen aber unberührt.

Die Grenze dieses Modells liegt darin, dass der Abschluss des Verfahrens, die Entscheidung und der Rechtsakt nach „außen“, vollständig in der Entscheidungsmacht der zuständigen Behörde bleiben.¹⁰ Damit ist in die Überlegungen einzubeziehen, dass das Modell des ‚begleitenden Fachberaters‘ im Einzelfall Doppelungen oder Reibungsverluste mit sich bringen kann.

Wegen des Koordinationsaufwandes und Kontrollverlustes muss politisch zudem mit einer Zurückhaltung von Landräten gegenüber solchen Kooperationsformen gerechnet werden.¹¹ Denn das Interesse der Landräte könnte relativ gering sein, gerade erst erworbene Zuständigkeiten wieder aus der Hand zu geben bzw. per Verwaltungsvereinbarung zu teilen. Um für regionale Kooperationen zu werben, sollten den Bedenken ganz klar die Vorteile einer fachlichen Zusammenarbeit gegenübergestellt werden.

⁸ Vgl. Stich, Stellungnahme in der Anhörung zur Verwaltungsreform in Baden-Württemberg vom 12.7.2007, Dokumentation der Anhörung, S.9; Bund der technischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (BTB, Hrsg.), Positionspapier des BTB zur Evaluation der Verwaltungsstrukturreform, 2006, S. 2.

⁹ Ausgehend von: Landtags-Drucksache (LT-Drs.) 13/3201, S. 255-256.

¹⁰ LT-Drs. 13/3201, S. 255-256.

¹¹ Ebinger/ Bogumil: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Hubert Heinelt/ Angelika Vetter (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Reihe „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden 2008, S. 165-196.

Zu adressierende Akteure

Die Handlungsempfehlungen für die Schaffung einer kreisübergreifenden regionalen Kooperation richten sich in erster Linie an die Landräte und Bürgermeister.

Denn die gesetzlichen Vorgaben des VRG (§ 13a LVG) adressieren explizit die Land- und Stadtkreise sowie die kreisfreien Städte. Der vorgesehene Umfang der Kooperationen („Einrichtung gemeinsamer Dienststellen“) reicht aus, um eine wirksame Bündelung von Aufgaben und Spezialwissen zu gewährleisten. Vielmehr muss es darum gehen, die Landkreise jetzt dazu zu bringen und vehement dafür zu werben, den gesetzlich eingeräumten Spielraum zu nutzen und die kreisübergreifende Kooperation in denjenigen Bereichen zu etablieren, in denen eine gute und umfassende technische Expertise nur noch unter schwierigen Bedingungen oder gar nicht mehr vorgehalten werden kann.

Die maßgeblichen Vorschriften stellen den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich in das Ermessen der Landkreise, so dass hier von Gesetzes wegen zunächst keine Handlungspflicht und damit auch kein Handlungsdruck für die Landräte und Bürgermeister besteht. Deshalb wird es Aufgabe sein, Anreize für aufzuzeigen, die den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen als mögliche Alternative in Betracht kommen lassen. Hierbei ist vor allem der Aspekt stärker in den Vordergrund zu rücken, dass aufgrund einer regionalen Kooperation notwendige Expertise bereit gestellt werden kann, die ohne eine solche Form der Zusammenarbeit nicht mehr gewährleistet werden könnte.

5 Das Beispiel Hessen (Immissions- und Gewässerschutz)

5.1 Hintergrund

Für Hessen wurden die Bereiche Immissionsschutz- und Gewässerschutz untersucht. Die Erwägungen zum Handlungsbedarf und die Handlungsempfehlungen beziehen sich auf diese Bereiche.

Wesentliche strukturelle Veränderungen in Hessen brachte die Reform von 1997. In dieser Phase wurden die Sonderbehörden aufgelöst und in die Regierungspräsidien integriert. Zu den betroffenen Behörden gehörten damals die Wasserwirtschaftsämter sowie die Staatlichen Ämter für Immissions- und Strahlenschutz. Die drei Strukturreformgesetze ab 2002 veränderten nichts am dreistufigen Aufbau der hessischen Landesverwaltung. Wesentliche Bedeutung für die Umweltverwaltung hat dagegen das Hessische Zukunftssicherungsgesetz. Kernbestandteil dieses Gesetzes ist die Einsparung von Stellen („Abbauquote“). Die Stelleinsparungen sollen vor allem durch Arbeitszeitverlängerungen oder Personalkürzungen erreicht werden.

5.2 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen

Der Handlungsbedarf in Hessen ergibt sich vor allem im Umgang mit den personellen Einschnitten. Dabei geht es in erster Linie um eine konzeptionelle Vorgehensweise der Behörden mit den Stellenreduzierungen. Vor allem seitens der Politik wird an die Öffentlichkeit kommuniziert, dass die Verwaltung „modernisiert, verschlankt und damit zukunftsfähig“ gemacht wurde.¹² Das ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Welche Schwierigkeiten und Reibungsverluste damit verbunden sind, wird nicht nach außen getragen. Aus strategischen Gründen ist diese Vorgehensweise durchaus nachvollziehbar. Die Beschäftigten in der Verwaltung werden dadurch jedoch mit den auftretenden Problemen allein gelassen, was wiederum einen nicht zu unterschätzenden Faktor für Demotivation und Frustration darstellt. Woran es mangelt, ist ein den negativen und einschneidenden Veränderungen gegenüber zu stellender Positivkatalog an Vorschlägen zum Umgang mit diesen Veränderungen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass eine der ganz wesentlichen Rahmenbedingungen in den nächsten Jahren die verminderte Stellenzahl sein wird, geht es in erster Linie um Lösungen, die auch mit einer geringeren Personaldecke tragfähig sein können und jedenfalls teilweise den damit einhergehenden Defiziten im Vollzug entgegenwirken.

¹² Siehe Hessische Staatskanzlei (Hrsg.): reform@tiv – Die neue Verwaltungssteuerung in Hessen, Sonderausgabe Juni 2004, S. 1; Moderne Strukturen für ein leistungsstarkes Hessen – Regierungserklärung des hessischen Ministerpräsidenten vom 26.1.2005.

5.2.1 Die konzeptionelle Priorisierung von Aufgaben – integriert im Modell der Neuen Verwaltungssteuerung

Entscheidend für den Vollzug ist, dass die Priorisierung nicht ausschließlich zu Gunsten der Zulassungsverfahren und damit auf Kosten der Überwachung geht.

Eine Priorisierung von Aufgaben wird teilweise bereits praktiziert. Anhand der Priorisierung soll erreicht werden, dass die dringendsten Aufgaben in der Umweltverwaltung erledigt werden können. Dieses Instrument sollte aber durch ein konzeptionelles Vorgehen in allen relevanten Bereichen auf ein breites Fundament gestellt werden. Hierbei ist ein Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen (Vollzugsebene sowie Fach- und Dienstaufsicht) notwendig. Auf diese Weise würde eine Legitimation für die Schwerpunktsetzung erfolgen.

Ein großer Vorteil in Hessen ist, dass die abstrakten Steuerungsmöglichkeiten in der hessischen Verwaltung insgesamt vorhanden sind. An dieser Stelle sei auf das in der hessischen Verwaltung eingeführte Modell der Neuen Verwaltungssteuerung hingewiesen, mit dem der Aufbau eines Software-gestützten Personalwirtschaftssystems betrieben wurde. Eine Aufgabepriorisierung sollte also nicht ohne eine Integration in die Neue Verwaltungssteuerung vorgenommen werden.

Die damit vorhandenen Möglichkeiten, über die Erfassung und Bewertung von Personal- und Sachkosten zu einer übergreifenden sachgerechten Steuerung zu gelangen, werden jedoch nicht vollständig genutzt. Der Grund dafür ist vor allem in der nicht optimalen Einteilung der zu Grunde liegenden Kennzahlen zu sehen. Richtig und wichtig ist es, einzelne Produktbereiche zu identifizieren und diese Produktbereiche wiederum in einzelne Aufgaben zu unterteilen und mit Kennzahlen zu versehen. Entscheidend ist aber, dass diese Kennzahlen nicht nur nach Kosten-, sondern auch nach Wirkungsgesichtspunkten definiert werden. Wirkungsgesichtspunkte bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben zu berücksichtigen heißt, nicht nur den (finanziellen) Aufwand für eine Maßnahme in Form von Personal- und Sachkosten zu berücksichtigen, sondern auch den Nutzen. Dazu gehören neben positiven auch vermutliche negative Effekte und deren mögliche Folgekosten. Der Nutzen umfasst außerdem nicht nur finanzielle Aspekte wie Kosteneinsparungen, sondern auch weniger messbare Effekte wie die Sicherung von Arbeitsplätzen oder die Abwendung von Umweltschädigungen oder Gesundheitsgefahren. Die Zusammenstellung von bloßen Kostenkennzahlen geht von einer scheinbaren rechnerischen Vergleichbarkeit der verschiedenen Verwaltungstätigkeiten aus; diese existiert jedoch nur auf dem Papier. Erforderlich ist deshalb eine stärkere Differenzierung der bisher eingesetzten Kennzahlen einhergehend mit einer angemessenen Gewichtung der Tätigkeiten.

Erst eine solche Differenzierung schafft die Grundlage für eine ausreichende und wirkungsvolle Priorisierung bei der Aufgabenerfüllung. Dabei sollte aus unserer Sicht die Priorisierung bei der Definition der Kennzahlen von Anfang an mitgedacht werden: denn eine angemessene Aufgabenerfüllung ohne Priorisierung wird in Zukunft nur schwer denkbar sein.

Eine Anmerkung zum Umgang mit den Verwaltungsvorschriften: In den Jahren 1999 und 2000 sind 39% aller hessischen Erlasse weggefallen. Dies erschwert das Alltagsgeschäft in der Verwaltung, da auf diese Weise Orientierungshilfen bei den Einzelfallentscheidungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Seit Mitte 2005 erfolgt eine zweite Überprüfung aller hessischen Vorschriften. Diese Überprüfung hat den Vorschriftenbestand des Landes erneut um

weitere 30% reduziert. Es sollte deshalb keine weiteren pauschalen Streichungsziele von Erlassen geben.

Zusammenfassung:

1. Priorisierungskonzept

- Einheitlich: Die Priorisierung sollte von allen drei Regierungspräsidien in Hessen angewendet werden.
- Rechtmäßig und bindend: Das Priorisierungskonzept darf den rechtlichen Vorgaben nicht zuwiderlaufen und sollte für alle VerwaltungsmitarbeiterInnen verbindlich sein.
- Umfassend: Eine Priorisierung sollte es für alle Fachbereiche geben, dabei sind Wichtigkeit (Regelfall) und Dringlichkeit (Gefährdungssituation) in einem Katalog differenziert darzustellen. Die Gefährdungspotenziale jeder Prioritätenstufe müssen so konkret wie möglich beschrieben sein.
- Verwaltungsvorschrift zur Priorisierung: Geeignet sind die Vollzugshandbücher zu den einzelnen Fachbereichen.

2. Integration des Priorisierungskonzeptes in die „Neue Verwaltungssteuerung“

3. Definition geeigneter Kennzahlen

- Berücksichtigung von Kosten- und Wirkungsfaktoren
- Prioritätsgerecht.

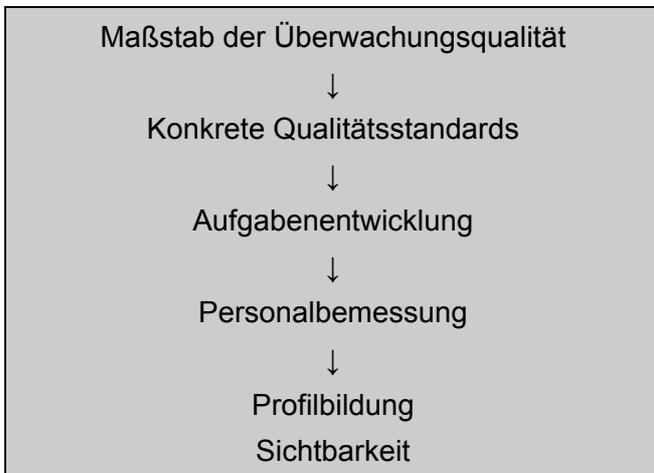
Zu adressierende Akteure

Auch in diesem Fall geht es um eine fachkundige Priorisierung durch die Fachebene (Maßstab: Gewährleistung von Genehmigung und Kontrolle) und dem Verbleib der Verantwortung in der Verwaltung. Angesprochen ist für die Umweltverwaltung Hessen vor allem die Fachebene „Regierungspräsidium“; die konzeptionelle Verantwortung kann sowohl beim Regierungspräsidium als auch beim Umweltministerium liegen.

5.2.2 Die Bildung von Qualitätsstandards in der Überwachung

Einhergehend mit einem Priorisierungskonzept sollten nach unserer Auffassung die Überwachungsaufgaben gestärkt und landeseinheitliche Qualitätsstandards aufgestellt werden. Die Herausforderung besteht darin, ein System zu etablieren, das für verschiedene Personalstärken genutzt werden kann und damit den seit Inkrafttreten des Zukunftssicherungsgesetzes bestehenden Personalengpässen begegnen würde (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Notwendige Schritte für ein Priorisierungskonzept in Hessen



Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt/ Öko-Institut

Maßstab der Überwachungsqualität und konkrete Qualitätsstandards: Im ersten Schritt ist dabei aus unserer Sicht klarzustellen, welche Überwachungsqualität in welchen Fachbereichen notwendig ist; der zweite Schritt sollte die Erarbeitung der konkreten Standards beinhalten. Es gibt bislang keine Standards, auf die man sich konkret beziehen kann. Die Verwaltungseinheiten sollten ihre Kriterien niederschreiben und dann verallgemeinern. Auf dieser Basis können dann auch besser Forderungen aufgestellt werden, um das Qualitätsniveau langfristig halten zu können.

Aufgabenentwicklung: Das Personal nimmt einerseits drastisch ab, auf der anderen Seite muss jedoch auch geprüft werden, wie sich die dazugehörigen Aufgaben entwickeln. Denn der Personalbedarf für einzelne Aufgaben unterliegt Veränderungen und diese Veränderungen müssen bei der Konzeptionierung berücksichtigt werden. Sobald in einem Aufgabenfeld wegen Aufgabenerfüllung ein Personalüberhang auftritt, bestehen Steuerungsmöglichkeiten für die Verwaltung (Beispiel Hochwasserschutz: Nach Abschluss der Deichsanierung wird in diesem Sektor weniger Personal gebraucht, weil nur noch Wartungs- und Reparaturarbeiten ausgeführt werden müssen. Diese Tätigkeiten haben einen geringeren Personalbedarf, so dass frei werdendes Personal an anderer Stelle eingesetzt werden kann). Sofern die Aufgabenentwicklung einer Beurteilung unterliegt, ergeben sich unter Umständen Spielräume bei der Personalzuteilung.

Personalbemessung: In engem Zusammenhang mit der Aufgabenentwicklung und als unmittelbare Konsequenz daraus ist die Personalbemessung ein wichtiger Bestandteil einer umfassenden Priorisierung. Die Personalbemessung ist damit die Alternative zu „reflexartigen“ Forderungen nach neuem Personal. Denn die Grundlage der Überlegungen ist das gegenwärtig vorhandene Personal. Diese Vorgehensweise würde der – bereits angeführten – Schlussfolgerung Rechnung tragen, dass eine Personalaufstockung in naher Zukunft unrealistisch erscheint.

Profilbildung: Die Sichtbarkeit und Profilierung der Umweltverwaltung ist ein wichtiger Aspekt. Vor allem unter dem Dach der Regierungspräsidien ist oft nicht erkennbar, welche Beiträge die Umweltverwaltung erbringt. Letztere sollte also Profilpflege betreiben und in diesem

Zusammenhang genau prüfen, welche Leistungen für die Kunden der Verwaltung erbracht werden können. Profilpflege beinhaltet dabei zwei Komponenten: Einerseits die Vergewisserung der Verwaltung über die eigenen Fähigkeiten (interner Effekt) und auf der anderen Seite der Hinweis an die Anlagenbetreiber und die Öffentlichkeit, was Verwaltung zu leisten im Stande ist und in welcher Weise der Adressat von einer guten Verwaltung profitieren kann (externer Effekt).

Zu adressierende Akteure:

Die konzeptionelle Verantwortung kann – ausgehend von den bereits vorliegenden Arbeitserfahrungen aus den einzelnen Arbeitsgruppen¹³ – sowohl beim Regierungspräsidium als auch beim Umweltministerium liegen.

¹³ Im Rahmen der Umsetzung des „Neuen Steuerungsmodells“ in der hessischen Landesverwaltung 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.

6 Das Beispiel Niedersachsen (Naturschutz)

6.1 Hintergrund

Für Niedersachsen wurden die Veränderungen innerhalb der Naturschutzverwaltung näher untersucht. Der im Folgenden dargelegte Handlungsbedarf sowie die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen beziehen sich ausschließlich auf diesen Bereich.

In Niedersachsen wurden die Bezirksregierungen aufgelöst. Deren Aufgaben im Bereich Naturschutz- und Gewässerverwaltung wurden zum großen Teil auf den „Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz“ (NLWK) oder auf die Landkreise (Untere Naturschutzbehörden) übertragen. Zu den neu hinzugekommenen Aufgaben auf Landkreisebene gehören die Ausweisungen von Naturschutzgebieten außerhalb von Natura 2000-Gebieten (dazu seit dem 1.1.2008 auch die Ausweisung von Naturschutzgebieten innerhalb von Natura 2000-Gebieten), Vollzugsaufgaben im Artenschutz (z.B. die Genehmigung von Zoos) sowie die Erteilung von Befreiungen und Ausnahmen nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz und einschlägigen Niedersächsischen Naturschutzgebietsverordnungen. Der NLWK heißt nach der Angliederung des Naturschutzbereiches nunmehr NLWKN („Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“) und ist unter anderem für Förderprogramme des Naturschutzes sowie Internationale Aufgaben des Artenschutzes zuständig.

6.2 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen

Die große Herausforderung für die Naturschutzverwaltung in den Landkreisen besteht darin, als Akteur zwischen den politischen Einflüssen vor Ort und den politischen Vorgaben „von oben“ zu bestehen. Dies gilt auch für den NLWKN, wenn auch mit anderen Vorzeichen aufgrund der dort insbesondere kreisübergreifend und konzeptionell zu leistenden Arbeit.

Für die Unteren Naturschutzbehörden in den Landkreisen wird es darum gehen, die neu hinzugekommenen Aufgaben unter Einhaltung der rechtlichen und fachlichen Vorgaben zu bewältigen. Die bei einer Kommunalisierung auftretenden Probleme sind häufig eine tendenzielle Überlastung durch geringe Personalausstattung und starke politische Einflüsse.¹⁴ Diese Merkmale sind auch in Niedersachsen spürbar. Dabei kommt speziell für Niedersachsen erschwerend hinzu, dass die Bewältigung der Aufgaben nach derzeitigen Erfahrungen bis auf wenige Ausnahmen mit annähernd derjenigen Mitarbeiterzahl zu erfolgen hat, die bereits vor dem Inkrafttreten des „Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung“ in Niedersachsen vorhanden war. Dies bedeutet eine Steigerung des Aufgabenumfanges für eine Vielzahl von Mitarbeitern auf allen drei Ebenen.

Jede Bemühung um strukturelle Verbesserungen im Bereich der Naturschutzverwaltung muss davon ausgehen, dass der Naturschutz grundsätzlich als Staatsaufgabe einzuordnen

¹⁴ Benz, Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt und Landwirtschaft des Sächsischen Landtages vom 18.6.2007, LT-Drs. 4/8373, Wortprotokoll der Anhörung, S. 4/5.

ist. Dies heißt im Umkehrschluss, dass bestimmte Bereiche in der Naturschutzverwaltung schlicht nicht rationalisierungsfähig im Sinne des Effizienzgedankens sind. Hinzu kommt, dass Effizienzsteigerungen im Naturschutzbereich kaum noch möglich sein dürften.¹⁵

Die vier wichtigsten Bestandteile der Staatsaufgabe „Naturschutz“ sind die folgend genannten:

1. der Erhalt der biologischen Vielfalt;
2. der Schutz der natürlichen Flächen;
3. die naturverträgliche Landnutzung sowie
4. die Verankerung des Naturschutzes in der Bildung (Umweltbildung).

Zur Erfüllung dieser Aufgaben muss die Naturschutzverwaltung fähig sein und dies sollte sich in der Struktur der Naturschutzverwaltung wiederfinden.

Gewichtiges Argument für eine starke Naturschutzverwaltung sind des Weiteren die umfangreichen rechtlichen Vorgaben, im Wesentlichen geprägt durch die europarechtlichen Regelungen (in ihrer Bedeutung deshalb nicht zu vernachlässigen: Vogelschutz- und FFH-Richtlinie). Die Umstrukturierungen in der niedersächsischen Naturschutzverwaltung lassen hier Befürchtungen aufkommen, dass mit der Zuständigkeit der Landkreise für die Schutzgebietsausweisungen (Naturschutzgebiete) innerhalb der Natura 2000-Gebiete weitere Defizite und Verzögerungen bei den Gebietsmeldungen auftreten könnten.

6.2.1 Kooperationsformen auf der unteren Verwaltungsebene zur Stärkung und Verbreiterung der kommunalen Expertise

Die Idee hinter den Kooperationsformen ist die Regionalisierung der Zusammenarbeit auf der unteren Verwaltungsebene über bestehende Landkreisgrenzen hinweg. Dort, wo eine kleinteilige Betrachtung nicht zwingend notwendig erscheint, sollte eine breitere Zusammenarbeit ermöglicht werden, um Synergieeffekte zu erzielen. Die Orientierung kann dabei an Landkreisgrenzen erfolgen (Schaffung größerer Verwaltungseinheiten), muss jedoch nicht darauf beschränkt werden. Im Naturschutzbereich ergeben sich weitere, vor allem gebietsbezogene Möglichkeiten der Zusammenarbeit (beispielsweise im Bereich der Schutzgebietsverwaltung).

Der Vorteil besteht in der Bündelung von Kompetenzen und der Erreichung einer höheren Anzahl an MitarbeiterInnen und damit einer Steigerung von abrufbarem Wissen. Die Landkreise könnten sich hier Ressourcen teilen (vor allem Personal). Es ist zu beachten, dass größere Gebietseinheiten auch zusätzlichen Kontrollaufwand nach sich ziehen können. Dieser dürfte jedoch durch die gleich bleibende Anzahl an Mitarbeitern aufgefangen und überdies sogar kompensiert werden können. Entscheidend ist, dass es sich hierbei nicht um eine Kreisgebietsreform in anderem Gewand handelt. Es geht vielmehr darum, eine Zusammenarbeit zu ermöglichen, die die Struktur der Landkreise beibehält, aber formelle Grundvoraussetzungen für die Bündelung von Aufgaben bereitstellt.

¹⁵ Benz (Fußnote 8), Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung vom 18.6.2007, Wortprotokoll, S. 3.

Zu adressierende Akteure

Gefragt ist hier eine Bündelung und Koordination der Organisationseinheiten auf Landkreisebene. Kommunale Spitzenverbände als Vertreter der Kommunen (insbesondere für die Landkreise: Landkreistag Niedersachsen, bereits mit Erfahrung und aktiver Rolle) kämen als externe Akteure in Betracht; verwaltungsintern sollte diese Funktion durch die Fachaufsicht der Landkreise ausgeübt werden.

6.2.2 Einbeziehung der Regierungsvertretungen als institutioneller Überbau

Die Regierungsvertretungen sind ein Zugeständnis an die regionalen Befindlichkeiten, insbesondere an den Standorten der ehemaligen Bezirksregierungen. In Kenntnis der Tatsache, dass eine regionale Koordination der Politik der Landesregierung sinnvoll ist, hat die Landesregierung durch Organisationsentscheidung vier so genannte Regierungsbüros eingerichtet. Mit einem kleinen Personalkörper von ca. 50 Beschäftigten pro Büro und als Außenstellen des Ministeriums für Inneres und Sport sind sie unter anderem zuständig für raumordnerische Angelegenheiten, Innovationsberatung, grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit benachbarten Bundesländern, weitere Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug und schließlich für die Repräsentanz der Landesregierung in der Fläche.

Diesen Büros könnte eine übergeordnete Funktion zugeordnet werden. Eine Möglichkeit ergäbe sich aus der Funktion als institutioneller Überbau für den Naturschutz (die Regierungsvertretungen sind bisher zuständig für Raumplanung). Dahinter stehen zwei Überlegungen: Zum einen ist die Einrichtung einer neuen Landesdienststelle (ähnlich dem aufgelösten Niedersächsischen Landesamt für Ökologie – NLÖ) in naher Zukunft unwahrscheinlich, weil dies politisch nicht mehr gewollt ist. Zum anderen ist eine Ausgliederung des Naturschutzes aus dem NLWKN zwar eine Möglichkeit, eine Realisierung erscheint jedoch ebenfalls unwahrscheinlich, da dies wiederum der Einrichtung einer neuen Behörde gleichkäme.

Zu adressierender Akteur:

Die Regierungsvertretungen können hier als Akteur in eine strukturelle Lücke stoßen. Von Vorteil wäre, dass die Regierungsvertretungen aufgrund ihrer regionalen Ausrichtung eine landkreisübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen würden. Auf diese Weise können vor allem Koordinationsdefizite aufgefangen werden.¹⁶

Die Regierungsvertretungen wären als Fachaufsicht über die Kommunen einzusetzen, im Sinne einer Lenkungs- und Beratungseinrichtung des Landes. Aufsicht heißt in diesem Zusammenhang nichts anderes als die Sicherung der fachlichen Qualität und Unterstützung der Unteren Naturschutzbehörden. Bei dieser Aufsicht sollten die Schwerpunktaufgaben des Naturschutzes verankert sein, vor allem europäische Vorgaben (z.B. Monitoring). Auf diese Weise ließen sich diejenigen Probleme lösen, die durch die erfolgte Dezentralisierung ent-

¹⁶ Die künftige Rolle der Regierungsvertretungen wird kontrovers diskutiert. Für einen Ausbau der Zuständigkeiten der Regierungsvertretungen hat sich Hesse ausgesprochen: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“ - Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems, 2004, S. 26; demgegenüber vertritt das niedersächsische Innenministerium die Auffassung, die Regierungsbüros auf „weiche Aufgaben“ zu beschränken.

standen sind: Personalknappheit (mit einhergehenden Defiziten in der fachlichen Aufgabebewältigung) und stärkere politische Einflussnahme.

7 Länderübergreifende Empfehlungen

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass die Vorgehensweise in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich und von länderspezifischen Fragestellungen geprägt ist. Aus diesem Grund werden länderübergreifende Ansätze und Strategien nur eingeschränkt zum Tragen kommen können. Dies mag – neben anderen Gründen – ein Grund dafür sein, dass die Verwaltungsstrukturreformen bisher nicht länderübergreifend behandelt wurden.

Es besteht jedoch aus unserer Sicht ein Handlungsbedarf an einem länderübergreifenden Austausch in Bezug auf drei Bereiche, die auch losgelöst von länderspezifischen Problemstellungen diskutiert werden können, da sie nicht unmittelbar an regionale strukturelle Voraussetzungen anknüpfen:

- Personal,
- Qualitätsstandards und
- Priorisierungskonzepte.

Dabei ist ein enger thematischer Zusammenhang zwischen den drei Bereichen gegeben. Dies könnte ein entscheidender Vorteil bei der Behandlung dieser Themen sein, da sich aus einer gemeinsamen länderübergreifenden Betrachtung hohe Synergieeffekte ergeben können. Zwar unterliegt die Personalpolitik der Zuständigkeit jedes einzelnen Bundeslandes und eine länderübergreifende Zusammenarbeit ist in diesem Bereich auch kaum realistisch. Jedoch sind insbesondere die Fragen eines Priorisierungskonzeptes und von Qualitätsstandards eng mit der Frage nach dem Personalbestand verknüpft. Und gerade durch Priorisierungskonzepte und Qualitätsstandards wäre einerseits eine konzeptionelle Vorgehensweise der Behörden mit den Stellenreduzierungen möglich und andererseits auch eine länderübergreifende Abstimmung denkbar. Hinzu kommt, dass eine Priorisierung von Aufgaben teilweise bereits in einigen Behörden praktiziert wird. Hier können sämtliche Beispiele länderübergreifend zusammengetragen, bewertet und anschließend die besten Praxisbeispiele als Standard festgelegt werden. Gegebenenfalls wäre aus den vorhandenen Praxisbeispielen ein optimiertes und für alle Verwaltungen anwendbares Priorisierungskonzept weiter zu entwickeln. Die eingangs bereits angesprochene Operationalisierung des Begriffes der Vollzugsqualität stellt ein sehr umfangreiches Unterfangen dar. Da ein solches Konzept eine grundsätzliche Bedeutung für die Verwaltung haben würde, wäre eine länderübergreifende Vorgehensweise die erfolgversprechendere Variante. Außerdem sollte es das Ziel sein, die Qualitätsdebatte bundesweit zu führen.

Die institutionellen Voraussetzungen im Bereich der Umweltverwaltung wären mit den Länderarbeitsgruppen LAI, LAWA und LANA gegeben. Denkbar wäre die Einrichtung einer Unterarbeitsgruppe „Lösung struktureller Defizite in der Umweltverwaltung“. Dabei muss es nicht zwangsläufig in eine Zusammenarbeit aller 16 Bundesländer münden – bereits die Zusammenarbeit einiger Länder untereinander könnte die gewünschten Fortschritte bringen. Die Länderarbeitsgruppen dienen letztlich der Abstimmung und der Gewährleistung eines möglichst einheitlichen Vollzuges in den Bundesländern. Die dafür geschaffene Infrastruktur könnte auch für die Behandlung struktureller Fragen genutzt werden. Denn auch funktionierende Strukturen innerhalb der Umweltverwaltung sind letzten Endes wichtige Voraussetzung für einen wirksamen und umfassenden Vollzug.

8 Literatur

- Benz, Arthur: Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt und Landwirtschaft des Sächsischen Landtages vom 18.6.2007, LT-Drs. 4/8373, Wortprotokoll der Anhörung, S. 4/5.
- BTB (2006): Bund der technischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (BTB, Hrsg.), Positionspapier des BTB zur Evaluation der Verwaltungsstrukturreform, 2006.
- Ebinger, Falk/ Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Hubert Heinelt/ Angelika Vetter (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Reihe „Stadtforschung aktuell“, Wiesbaden 2008, S. 165-196.
- Hesse, Joachim Jens (2004): Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“ - Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems, 2004
- Hessische Staatskanzlei (Hrsg.): reform@tiv – Die neue Verwaltungssteuerung in Hessen, Sonderausgabe Juni 2004.
- LT-Drs. 13/3201: Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG). Landtag von Baden-Württemberg, S. 1-355.
- Stich, Volker (2007): Stellungnahme in der Anhörung zur Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Dokumentation der Anhörung von Bündnis 90/Grüne und SPD im Landtag Baden-Württemberg am 12. Juli 2007, S. 9-10.