



Prof. Dr. Jörg Bogumil, Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Germany

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dipl. Verw.wiss. Falk Ebinger
Fakultät für Sozialwissenschaft
Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik

Telefon: +49(0)234/32-27805
Tel.Sekr.: +49(0)234/32-28409
Telefax: +49 (0)234/32-14-487
e-mail: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de
<http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

Telefon, Name

Datum

05.11.2007

STELLUNGNAHME

Zur Öffentlichen Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen

zur Drs. 14/4973

**„Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts“
am 7. November 2007**

Einordnung

In den vergangenen 3 Jahren haben zahlreiche Länder Verwaltungsstrukturreformen unternommen. Mittlerweile lassen sich aus einer Vielzahl von Evaluationen und Stellungnahmen erste gesicherte Erkenntnisse über Umsetzungsprobleme und Auswirkungen der Reformen herausfiltern. Die Umweltverwaltungen der Länder stehen regelmäßig im Zentrum von Reformbemühungen der Länder. Die Leistungsfähigkeit dieses Verwaltungsbereichs leidet oft stark unter den Umgestaltungen. Diese funktionalen Einbußen stehen dabei aufgrund inadäquater Strukturen regelmäßig in keinem Verhältnis zu den erzielten Einsparungen. Zu diesem Ergebnis kamen jüngst durchgeführte wissenschaftliche Untersuchungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen (vgl. SRU Sondergutachten 2007: *Umweltverwaltungen unter Reformdruck*) und einer Forschungsgruppe der Ruhr-Universität Bochum und der Universität Konstanz (Bauer/Bogumil et al. 2007: *Modernisierung der Umweltverwaltung*).

Unter Berücksichtigung der vorliegenden Ergebnisse soll im Folgenden der vorliegende Entwurf zum „Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts“ betrachtet werden.

Ausgangslage

Das geplante Gesetz stellt einen Baustein des zweiten Schrittes einer dreischrittigen, grundlegenden Umstrukturierung der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung dar. In einem ersten Schritt erfolgte zum 1. Januar 2007 eine weitgehende Auflösung von Sonderbehörden und die weitgehende Integration ihres Personals und ihrer Aufgaben in die Bezirksregierungen. Wie bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren angekündigt, war diese Bündelung der Verwaltung in der Mittelebene nur ein Zwischenschritt, bis durch die Regierung ein Konzept für eine möglichst weitgehenden Kommunalisierung und Privatisierung entwickelt sei. Durch die Integration der Sonderbehörden in die Bezirksregierungen wurde ein starkes, organisationstheoretisch bedenkliches Anwachsen des Personalbestands derselben um rund 40% erreicht, welches den

Druck zur Durchführung weiterer Reformschritte künstlich erhöhte. Dieser wird nun mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und der darin anvisierten Kommunalisierung von Aufgaben und Personal umgesetzt. In der nächsten Legislaturperiode ist die Gründung von drei Regionalpräsidien bei parallelem Wegfall der Landschaftsverbände und der Bezirksregierungen geplant. Dieses schrittweise Vorgehen wurde bei der Anhörung zum ersten Reformschritt von den meisten teilnehmenden Verbänden und wissenschaftlichen Sachverständigen aufs Schärfste kritisiert, insbesondere weil dadurch kostspielige Interimslösungen in den Mittelinstanzen geschaffen wurden und unnötig eine die Mitarbeiter stark belastende Situation der Ungewissheit entstand.

Die Ende 2006 aufgelösten Staatlichen Umweltämter waren aufgrund ihres gezielten Auftrags schlagkräftig und frei von internen Interessenskonflikten und wurden von den von ihnen betreuten Unternehmen aufgrund der Qualität und Schnelligkeit ihrer Arbeit sehr geschätzt (vgl. die Stellungnahmen zur Anhörung am 8.11.2006). Durch eine effektive Verschmelzung ihrer Aufgaben mit jenen der Bezirksregierungen hätte die Möglichkeit zur Hebung weiterer Synergieeffekte und den Abbau von Doppelbearbeitungen erbringen können. Eine Reform in diesem Bereich muss sich an den vor der Reform erreichten Standards hinsichtlich Effektivität und Effizienz messen lassen.

Der vorliegenden Gesetzentwurfes zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Zuständigkeiten im Bereich des Umweltrechts neu zu ordnen und einen beträchtlichen Anteil insbesondere immissionsschutzrechtlicher Verfahren auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen. Konkret sollen Genehmigungszuständigkeiten aus der 1. und 2. Spalte der 4. BImSchV entsprechend einer „Zickzack-Linie“ jeweils vollständig unter die Zuständigkeit einer Ebene fallen, wobei vereinfacht ausgedrückt die Bezirksregierungen für komplexere und die Kreise und kreisfreien Städte für einfachere Verfahren zuständig sein sollen (zur Aufgabenaufteilung vgl. Anhang I des Gesetzentwurfs). Gleichzeitig soll durch das sog. Zaunprinzip ein Auseinanderfallen der Zuständigkeit auf einem Betriebsgelände verhindert werden. Hierfür ist vorgesehen, dass beim Vorliegen einer in die Verantwortlichkeit der Bezirksregierungen fallenden Anlage innerhalb eines „virtuellen Zauns“ um die Anlage grundsätzlich die Mittelebene Ansprechpartner für Überwachung wie auch für Genehmigungen und Zulassungen wird. Zur Erledigung der Aufgabe wird der kommunalen Ebene Personal entsprechend eines Bedarfsschlüssels übertragen (Prinzip *Personal folgt der Aufgabe*).

Die Kommunalisierung von Zuständigkeiten ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich positiv bewerten. Dabei ist jedoch die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf dieser Ebene durch Ortsnähe und demokratische Legitimation der Entscheider besonders ausgeprägte Spannungsverhältnisse zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten. Letzteres wird durch aktuelle empirische Untersuchungen belegt (vgl. Bauer et al. 2007; Ebinger/Bogumil 2008). Daher sind Kommunalisierungen nicht generell, sondern nur aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene zu beschließen.

Bewertung des Aufgabenübergang und Abgrenzung der Zuständigkeiten

Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht dem Trend, Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften zu übertragen und Funktionalreformen mit globalen Einsparvorgaben zu verbinden. Problematisch bei dieser Vorgehensweise ist in NRW wie anderswo, dass

1. kein nennenswerter Aufgabenabbau, sondern lediglich eine Aufgabenverschiebung stattfindet,
2. die Reformkosten, insbesondere die funktionalen Transformationskosten durch Zersplitterung von Verwaltungseinheiten und Fachnetzwerken, Umbesetzungen und Despezialisierung keinen Eingang in die Bewertung der Reformideen findet,

3. die politisch getriebene Kommunalisierungen aus der Natur ihrer Genese heraus objektive Kriterien der rationalen Aufgabenanlagerung außer Acht lassen und folglich weder Skalenerträge, Verbundeffekte noch notwendige Unabhängigkeit der Aufgabenerledigung in Rechnung stellen,
4. kein belastbarer Nachweis der behaupteten Synergieeffekte stattfindet.

Neben diesen generellen Defiziten hat auch die Funktionalität der Kompetenzverteilung zwischen Land und Kommunen einen bedeutenden Einfluss auf die spätere Leistungsfähigkeit der Einheiten. In NRW wurde diese Abgrenzung in einem Aushandlungsprozess zwischen Vertretern der Fachverwaltung und den politischen Entscheidern ausgehandelt. Die gefundene Lösung bestimmt die Zuständigkeiten zwischen kommunaler und staatlicher Ebene entlang einer sog. „Zick-Zack-Linie“. Diese aufgabenbezogene Einteilung ist prinzipiell einer statischeren Abgrenzung bspw. nach 1. und 2. Spalte der 4. BImSchV vorzuziehen. So wird eine bspw. in Baden-Württemberg notwendige doppelte Vorhaltung von branchenspezifischer Fachkompetenz auf beiden Ebenen minimiert. Durchbrochen wird diese klare Abgrenzung jedoch durch das Zaunprinzip, welches auch originär kommunale Zuständigkeiten wieder auf Ebene der Mittelinstanzen hebt und so dort zu zusätzlichem Personal- und Kompetenzbedarf führt. Der Umfang der auf die Kommunen übergehenden Aufgaben kann als moderat bezeichnet werden.

Bewertung der Leistungsfähigkeit der gewählten institutionellen Lösungen

Bei der Bewertung der Auswirkungen der Reform auf die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung muss zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene sowie zwischen kurz- und mittelfristigen und langfristigen Folgen unterschieden werden.

Bezirksregierungen

Kurzfristig wird die Aufgabenwahrnehmung in den Bezirksregierungen durch die Aufteilung des Personalkörpers sowie das zeitgleich stattfindende Abschmelzen des Personals durch Einziehung von kw-Vermerken in Höhe von rund 20% des auf staatlicher Ebene verbleibenden Personals, stark belastet. Durch die soweit als möglich nach sozialen Kriterien erfolgende Kommunalisierung von Personal und die zwangsweise Abgabe von Mitarbeitern, die Wissensträger in auf der staatlichen Ebene verbleibenden Aufgaben wahren, entstehen große Know-how Lücken. Diese werden durch den sich hinziehenden Prozess der Realisierung von kw-Vermerken auf alle frei werdenden Stellen beständig wieder aufgerissen. Dies bedingt eine häufige Personalrotation, weiter schwindende Motivation, hohen Qualifikationsaufwand, abnehmende Fachkenntnis und steigende Verfahrensdauer.

Als langfristig nicht zu lösendes Problem erweist sich die beständige und aufgrund der genannten Gründe noch zunehmende personelle Unterbesetzung, welche zwangsläufig zu einer „Beschleunigung“ von Verfahren durch den Abbau von Verfahrensstandards sowie die ausschließliche Konzentration auf außenwirksame Maßnahmen wie bspw. Genehmigungsverfahren auswirken. Bereits jetzt wird in manchen Bezirksregierungen das ohnehin spärliche Aufsichtspersonal zur Überbrückung von Kapazitätslücken zu Genehmigungsverfahren herangezogen. Ob es zukünftig überhaupt noch Überwachungstätigkeit außer in von der EU-sanktionierten Bereichen geben wird, ist mehr als fraglich.

Stadt- und Landkreise

Kurzfristig werden die Landkreise Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben haben. Dabei kommt der kommunalen Ebene während des Umstellungsprozesses noch entgegen, dass derzeit noch viele Unternehmen in letzter Minute Verfahren bei den Bezirksregierungen einreichen, um noch eine Abarbeitung von staatlicher Seite sicher zu stellen. Problematisch ist insbesondere, dass die einzelnen Kreise jeweils nur eine sehr geringe Anzahl von Mitarbeitern erhalten. Diese mögen vielleicht kumulativ dem zuvor in den Bezirksregierungen

gen notwendigen Personalaufwand entsprechen. Zur Abdeckung des breiten Spektrums an neuen Anforderungen reicht dies nicht aus. So erhalten 21 der Gebietskörperschaften nur zwischen 2 und 4 Mitarbeitern übertragen. Diesen Fachleuten ist jedoch selbst der größere Teil ihrer neuen Aufgaben fremd, da sie zuvor höher spezialisiert eingesetzt waren und sich nun als Generalisten auf allen Felder bewähren müssen. Vorhandenes kommunales Personal kann erst verantwortlich eingesetzt werden, wenn es nachqualifiziert wurde. Mittelfristig wird die Abdeckung der fachlichen Anforderungen durch die Kommunen hinsichtlich der notwendigen Kompetenz als erreichbar erachtet. Dennoch ist absehbar, dass bei identischer Bearbeitungstiefe die Verfahrensdauer steigt.

Wie Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, besteht ein auch langfristig nicht zu lösendes Problem darin, dass Qualität, Kosteneffizienz und Schnelligkeit der konzentrierten staatlichen Verwaltung in vielen Bereichen nicht wieder erreicht werden kann. In diesem Kontext sei die immer noch gültige Aussage des Verbandes der chemischen Industrie aus der Anhörung zum ersten Schritt der Verwaltungsreform zitiert:

„Die chemische Industrie hat große Bedenken gegen Überlegungen, die Zuständigkeit der Genehmigung und/oder der Überwachung immissionsschutzrechtlicher Anlagen den Kreisen oder kreisfreien Städte zu übertragen. Wir befürchten, dass durch eine Kommunalisierung dieser Aufgaben die Effizienz dieser Verwaltungsvorgänge und damit der Industriestandort deutlich verschlechtert wird.“

Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung, andererseits durch die parallele Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Vorgänge sinken. Bei den im Gesetzentwurf für die Kommunalisierung vorgesehenen Bereichen handelt es sich teilweise um komplexe Aufgabenfelder. Zu ihrer kompetenten und gesetzeskonformen Bearbeitung bedarf es Mitarbeiter mit spezifischem, oft akademischem Ausbildungshintergrund und einem hohen Grad an fachlicher Erfahrung und Routine. Weiterhin werden spezifische und teure Arbeitsmittel (bspw. Software und Datenbanken sowie technische Sachmittel) benötigt. Diese Ausstattung kann nur bei einer entsprechend großen Fallzahl wirtschaftlich vorgehalten werden. Dies ist für die meisten Bereiche für die kommunale Ebene nicht gegeben. Die bisherige Konzentration der Ressourcen in wenigen Bezirksregierungen und Außenstellen entspricht den Voraussetzungen für eine kostengünstige und qualitativ hochwertige Aufgabenwahrnehmung weit besser als die Aufteilung dieser Ressourcen auf 54 Gebietskörperschaften. Langfristig wird sich hier auch das Wegfallen einer einheitlichen Ausbildung negativ bemerkbar machen. Diese Entwicklung kann leicht zu volkswirtschaftlichen Kosten führen, welche die Einsparungen deutlich übersteigen. Dies bedeutet, dass die Haushaltskonsolidierung mit den jetzt getroffenen Maßnahmen zu teuer erkaufte würde, da damit starke funktionale Verluste einhergehen.

Bewertung der Homogenität und Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns

Ein Vorteil der Kommunalisierung ist die steigende Möglichkeit der Bürger zu Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse (auch bei den lediglich in den *übertragenen Wirkungskreis* überführten Umweltaufgaben) und die hohe Flexibilität der örtlichen Verwaltung an regionale und temporäre Gegebenheiten. Die Erfahrung zeigt, dass sich dieser Vorteil unter dem Druck extremer Ressourcenknappheit oder bei besonders umstrittenen Entscheidungen nachteilig für Bürger und Unternehmen auswirken werden kann. Wenn mangels Fachkenntnis, Ausstattung, Arbeitskapazitäten oder politischer Einflussnahme rechtliche Vorgaben nicht mehr sachgerecht bearbeitet werden können, steigt zwar u.U. aus politischer Sicht die „Effizienz“ des Verwaltungshandelns, allerdings um den Preis eines ungleich höheren Effektivitätsverlustes bis hin zur völligen Aufgabe eines Themenfeldes. Diese Situation, dass „die Vollzugsqualität immer so gut ist wie der Landrat“, führt dazu, dass einerseits die Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmen steigt

und die Standortqualität für Ansiedlungen aufgrund des Fehlens von kompetenter Beratung und bestandsfester Bescheide sinkt.

Bewertung des Gesetzgebungsverfahrens

Oben wurde bereits die Kritik an dem „gestuften Verfahren“ der Reformentwicklung wiederholt. Ebenso negativ fällt die bereits beim ersten Reformschritt von der Regierung angewandte extreme zeitliche Konzentration von Entwurfsentwicklung, parlamentarischem Prozess und Implementation auf¹. Einerseits ist damit eine Beschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten Dritter verbundenen (vgl. die Kritik in der Stellungnahme des BDI). Andererseits zwingt die Spanne von voraussichtlich wiederum unter einem Monat zwischen Verabschiedung und Abschluss der Umsetzung des Gesetzes die Verwaltung zur Antizipation des Willens der Legislative. Dadurch, dass Maßnahmen in der vollziehenden Verwaltung bereits vorbereitet und sogar durchgesetzt werden müssen, bevor überhaupt die Anhörung und abschließende Lesung des Gesetzgebungsverfahrens stattgefunden hat, führt den parlamentarischen Prozess ad absurdum. Dieses Vorgehen zeigt in gewisser Weise fehlenden „Respekt“ der Regierung vor dem Parlament und den betroffenen Mitarbeitern.

Fazit

Die im „Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts“ angestrebten Maßnahmen sind in betroffenen Teilbereichen mit nur geringem Fallaufkommen weder wirtschaftlich noch hinsichtlich der Qualität der erwartbaren Qualität der Aufgabenwahrnehmung zielführend. Da jedoch die Einwände der Wirtschafts- und Umweltverbände zumindest teilweise Gehör fanden und die vorgenommenen Verlagerungen insgesamt als moderat und inhaltlich stringent bezeichnet werden können, werden sich negative Effekte auf Umwelt und Wirtschaftsstandort aller Voraussicht nach in Grenzen halten. Nichts desto trotz ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus anderen Ländern mittelfristig eine erneute Bündelung der auf die kommunalen Ebene übertragenen Zuständigkeiten absehbar.

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Dipl.-Verw.Wiss. Falk Ebinger

¹ Das „Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW“ wurde am 6. Dezember 2006 beschlossen, ab 1. Januar 2007 arbeiteten die betroffenen Verwaltungen in den neuen Strukturen.