



Umweltver- waltungen in den Verwaltungs- reformen der Bundesländer

Prof. Dr. Hans-Joachim
Koch

Quelle:

Koch/Hey (Hrsg.), Zwischen Wissenschaft
und Politik – 35 Jahre Gutachten des
Sachverständigenrates für Umweltfragen,
Berlin 2009, S. 39-44

Umweltverwaltungen in den Verwaltungsreformen der Bundesländer

Hans-Joachim Koch

1. Die Entdeckung der Vollzugsdefizite

Die wissenschaftliche Beratung der Politik erfordert, dass komplizierte wissenschaftliche Reflektionen auch in klare, handlungspraktische Botschaften übersetzt werden. Gestatten Sie mir deshalb bitte den Satz „Die Wahrheit liegt im Vollzug“. Das wusste der SRU schon von jeher. Daher hat er sich zunächst 1974 und sodann wieder 1978, und zwar in diesem Falle mithilfe externer Gutachter, dem Begriff und der Realität von Vollzugsdefiziten gewidmet. Man wird sogar sagen dürfen, dass der SRU das Vollzugsdefizit „salonfähig“ gemacht hat. Mochten engagierte Verwaltungsjuristen zunächst das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zugleich als Beschreibung der Realität sehen, so ergab sich in den Auseinandersetzungen doch insgesamt die Einsicht, dass die Verwaltung zwar gewiss nach rechtmäßigem Handeln strebt, jedoch

- die unter Umständen fehlende Vollzugseignung des rechtlichen Programms,
- eine wenig geeignete Organisationsstruktur,
- personelle Engpässe,
- unzulängliche sachliche Mittel sowie
- das Konfliktpotenzial der Adressaten des Verwaltungshandelns

einer konsequenten Umsetzung des geltenden Rechts bisweilen mehr oder minder im Wege stehen. Die seinerzeitigen Auseinandersetzungen um die Diagnose des SRU waren – wie man noch nachlesen kann – heftig. Das war sicher auch der Grund dafür, dass sich der SRU des Gutachtens von *Mayntz u. a.* über „Vollzugsprobleme der Umweltpolitik“ (1978) versichert hatte.

2. Die Verwaltungen im permanenten Reformprozess

In den letzten Jahrzehnten haben die Verwaltungen diverse politische Reformbestrebungen mit Einsatzfreude in Angriff genommen. Zu nennen sind insbesondere

- Ende der 1960er-Jahre die Gebiets- und Funktionalreformen,
- Ende der 1970er-Jahre eine intensive Aufgabenkritik,
- Ende der 1980er-Jahre die Effizienz-„Revolution“ mit dem sogenannten neuen Steuerungsmodell sowie

- seit Anfang 2000 vielfältige organisatorische und personelle Veränderungen, die weitgehend allein der Konsolidierung der Landeshaushalte dienen.

3. Die „Bürokratie“ als vermeintliches Grundübel

In den zahlreichen Fachgesprächen, die der SRU im Rahmen seiner Gutachtentätigkeit regelmäßig auch mit den Bediensteten der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen führt, haben wir in den letzten Jahren den Eindruck gewonnen, dass die Umweltverwaltungen vielfach an der Grenze ihrer Belastbarkeit arbeiten und selbst nach eigener Einschätzung nicht mehr konsequent die gesetzlichen Vorgaben erfüllen können. Die bedenklichen Entwicklungen hinsichtlich der Vollzugsfähigkeit der Verwaltungen sind in der Politik ersichtlich nicht angemessen wahrgenommen worden. Stattdessen hat sich eine Entbürokratisierung-Polemik entwickelt, die an der Realität der Verwaltungen gänzlich vorbeigeht. So heißt es beispielsweise in einer Bundestagsdrucksache: „Die Bürokratie hat sich wie Mehltau über unser Land gelegt“. Die „Bürokratie“ erscheint vielfach als Grundübel in Deutschland. In den vergangenen beiden Jahrzehnten ist in einer immer heftigeren Debatte um Deregulierung, Entbürokratisierung, Beschleunigung, Flexibilisierung, Vereinfachung, Privatisierung bis hin zur „Entrümpelung des Umweltrechts“ die Realität der Leistungen der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ersichtlich aus dem Blick geraten.

4. Das Sondergutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“

Angesichts der drohenden Fehlentwicklungen und einer gänzlich überzogenen Bürokratiekritik wollte der SRU mit einem Sondergutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“ (2007) Maßstäbe für zeitgemäße Reformen der Umweltverwaltungen benennen. Diese Maßstäbe ergeben sich zum einen aus den aktuellen Herausforderungen, die die ungelösten Umweltprobleme mit sich bringen. Zum anderen müssen die Verwaltungen in den Stand gesetzt werden, die Herausforderungen zu bewältigen, die das entwickelte Instrumentarium zum Umweltschutz und zur Umweltvorsorge mit sich bringt. Die inzwischen wesentlich von der Europäischen Union geprägten rechtlichen Instrumente sind im Kern den tatsächlichen umweltpolitischen Herausforderungen angemessen. Sie sind daher im Grundsatz notwendig, bedürfen aber teilweise der Harmonisierung und Fortentwicklung. Der „Entrümpelungsspielraum“ erscheint dabei allerdings sehr beschränkt.

a) Das Anforderungsprofil an eine moderne Umweltverwaltung

Aus diesen sachlichen und instrumentellen Herausforderungen lassen sich Elemente eines Anforderungsprofils entwickeln, dem eine moderne

Umweltverwaltung entsprechen sollte. Die Reformen sollten die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die Verwaltungen unter anderem

- den besonderen Anforderungen des umweltqualitätszielorientierten Regulierungsansatzes mit seiner Aufwertung aufwändiger planerischer Instrumentarien und eines konsequenten Monitoring,
- der vielfach erforderlichen medienübergreifenden, integrativen Betrachtungsweise mit ihren Anforderungen an Interdisziplinarität und Kooperation,
- den Erfordernissen eines Grundrechtsschutzes durch faire Verwaltungsverfahren, die im Umweltrecht der Europäischen Union eine herausgehobene Rolle spielen, sowie
- schließlich der stetig wachsenden Bedeutung von Verwaltungskooperationen im europäischen Mehrebenensystem

gerecht werden können. Deshalb hat der SRU in seinem Sondergutachten die aktuellen Prozesse der Verwaltungsmodernisierung mit Blick auf das zeitgemäße Anforderungsprofil an die Umweltverwaltungen näher analysiert und auf Chancen und Risiken für die zukünftigen Problemlösungskapazitäten der Verwaltungen geprüft. Dabei werden

- Elemente des neuen Steuerungsmodells,
- die Entwicklungen von Personal und Finanzen,
- die „großen“ Verwaltungsorganisationsreformen (Landesumweltämter, Bezirksregierungen, Sonderbehörden, Kommunalisierung von Aufgaben),
- die Aufgabenprivatisierungen,
- die Umgestaltung der Verwaltungsverfahren (Beschleunigung, Kooperation, Partizipation) sowie
- die Fortentwicklung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystems (Reduktion des Rechtsschutzes, unzureichende Verbandsklage)

in den Blick genommen.

b) Die Bewertung der Modernisierungstendenzen

In der Bewertung der vielfältigen Modernisierungstendenzen

- wendet sich der SRU gegen eine zunehmend polemische „Bürokratiadebatte“, der die Leistungen der Verwaltungen von Bund, Ländern und kommunalen Trägern für wichtige Erfolge im Umweltschutz und damit zugleich für weitere wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten aus dem Blick geraten sind,
- hält der SRU die vielfältigen Bemühungen um einen optimalen Zuschnitt der Landesumweltämter für grundlegend wichtig, da für die vielfach sehr anspruchsvollen Vollzugsaufgaben im Umweltschutz ohne diese „Wissensmanager“ die unerlässlichen Handlungsorientierungen fehlen würden,

- betont der SRU die Bedeutung staatlicher Mittelinstanzen in den großen Flächenländern als kaum verzichtbare Institutionen einer integrierten, präventiven, in zahlreichen Handlungsfeldern notwendig planenden Umweltverwaltung, wobei im Verhältnis zu staatlichen Sonderbehörden, den Regionen und Landkreisen verschiedene organisatorische Verknüpfungen und Aufgabenverteilungen sachgerecht sein können,
- erkennt der SRU die ebenenspezifischen Problemlösungsbeiträge der Kommunalverwaltungen als unverzichtbar für einen erfolgreichen Umweltschutz, warnt jedoch zugleich vor einer Überlastung und Überforderung der kommunalen Ebene, da zum einen vielfach die sächliche und personelle Ausstattung zur Bewältigung zusätzlicher anspruchsvoller Umweltschutzaufgaben fehlt und zum anderen die Anforderungen verschiedener Umweltschutzaufgaben jedenfalls auf örtlicher Ebene, bisweilen auch auf Kreisebene nicht adäquat und auch nicht effizient bewältigt werden können,
- sieht der SRU für die facettenreichen Privatisierungsvorschläge in der Umweltverwaltung eher enge Grenzen, da jedenfalls die staatliche Gewährleistungsverantwortung für das Staatsziel „Umweltschutz“ unverzichtbar ist und dementsprechend erforderliche Regulierungen vielfach Effizienz- und Effektivitätsgewinne zweifelhaft erscheinen lassen,
- anerkennt der SRU die erfolgreichen Bemühungen um Verfahrensbeschleunigung, rät jedoch von einer Reihe aktueller Vorschläge wegen einer Gefährdung der Qualität des Verwaltungshandelns, aber auch deshalb ab, weil weitere Beschleunigungserfordernisse nicht hinreichend empirisch belegt sind,
- warnt der SRU vor überzogenen, aufwändigen und im Ertrag zweifelhaften Kooperationspflichten der Verwaltung mit den Umweltnutzern, während zugleich die Partizipation Drittbetroffener im Konflikt mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben problematisch reduziert werden soll,
- hält der SRU die Summe der inzwischen erfolgten Einschränkungen im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Verbindung mit dem aktuellen Verzicht auf eine angemessene, dem Geist der Aarhus-Konvention und der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Ausgestaltung von Verbandsklagerechten im Umweltschutz auch deshalb für fragwürdig, weil Klagerechte die fachliche Arbeit der Verwaltung in den oftmals heftigen Interessenkonflikten zu stärken geeignet sind.

5. Bilanz und Ausblick

Alles in allem ist festzustellen, dass die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen seit Jahrzehnten unter nahezu ständigem Reformdruck stehen. Der in der öffentlichen Debatte vielfach erweckte Eindruck, die Verwaltungen bewegten sich nicht, ist gänzlich unzutreffend. Unter anderem sind Phasen intensiver Aufgabenkritik und intensiver Effizienzbemühungen vielfach engagiert bewältigt worden. Eine neue Welle von Einsparungen, um die es in den aktuellen Reformprozessen unter dem Stichwort der Haushaltskonsolidierung primär geht, gefährdet die erfolgreiche Arbeit der Umweltverwaltungen. Maßstab für notwendige Reformbemühungen muss das Anforderungsprofil für eine moderne Umweltverwaltung sein, die den Herausforderungen der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen auch angesichts der Europäisierung und Globalisierung von Umweltgefährdungen gewachsen ist.

Dabei ist insbesondere auch das Zusammenspiel von Bund und Ländern einerseits sowie von Europäischer Union und deutschen Bundesländern andererseits zu thematisieren. Bekanntlich vollziehen die Länder die Bundesgesetze zumeist als „eigene Angelegenheit“, teilweise im Auftrag des Bundes. Der Bund zeigt aber wenig Interesse, Engagement und Aktivitäten, um den konsequenten Vollzug jedenfalls „seiner“ Gesetze sicherzustellen. So meinte auch Bundesumweltminister *Gabriel* zunächst zu unserem Gutachten, dass er auf Bundesebene damit nichts anfangen könne. Inzwischen allerdings hat der Bundesminister die Bedeutung des Vollzugs auch für bundespolitische Initiativen erkannt und im Bundestag ausdrücklich betont, dass der SRU mit seiner Diagnose Recht habe: Wenn die Verwaltung die wachsenden und notwendigen Umweltaufgaben beispielsweise im Klimaschutz erfüllen sollen, so müssten sie auch angemessen ausgestattet sein.

Diese Einsicht kommt gewiss nicht zu spät. Die Frage ist nun allerdings, welche Instrumentierung der Rechts- und teilweise Fachaufsicht des Bundes für die Zukunft angemessen erscheint. In diesem Zusammenhang ist doch interessant, dass die Europäische Union die Durchsetzung ihres Rechts in den Mitgliedstaaten mit vielfältigem Instrumentarium bis hin zum Vertragsverletzungsverfahren in großer Intensität betreibt. Die Aufsichtstätigkeit der Kommission wird in den Ländern auch sehr ernst genommen. Der Befund ergibt nämlich, dass Aufgaben, die lediglich den Bundesgesetzen geschuldet sind, im Zweifel liegen bleiben, um die von der Europäischen Union zwingend vorgegebenen Aufgaben einigermaßen erfüllen zu können. Man konnte diese Entwicklungen bei der Durchsetzung des Kerngehalts der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie der Europäischen Union gut beobachten. Ohne den Druck, den die

Kommission in den Bundesländern ausgeübt hat, hätte Deutschland seine Pflichten noch gröblicher verletzt.

Es erscheint doch ein eigentümliches Missverhältnis, dass in der Beziehung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder eine Kontrolle seitens des Bundes praktisch fehlt. Im Bereich der Aufsichtsverwaltung liegen die Dinge anders, wie wir von teilweise heftigen Auseinandersetzungen wissen, die letztlich das Bundesverfassungsgericht befrieden musste.