

**Umweltverwaltungen unter
Reformdruck:
Herausforderungen, Strategien,
Perspektiven**

**Sondergutachten
Kurzfassung**

Danksagung

Zur Vorbereitung dieses Sondergutachtens hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen die Professoren Dr. Jörg Bogumil und Dr. Christoph Knill beauftragt, eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Reformen der Umweltverwaltungen in den Bundesländern durchzuführen. Zu diesem Zweck wurde ein schriftlicher Fragebogen an 861 Beamte der staatlichen und kommunalen Umweltverwaltungen verschickt sowie insgesamt über 74 Interviews durchgeführt.

Die Studie wird zeitgleich als Buch in der Edition Sigma erscheinen (Bauer, Michael W./ Bogumil, Jörg/ Knill, Christoph/ Ebinger, Falk/ Krapf, Sandra/ Reißig, Christin 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in der Umweltverwaltung, Berlin: Edition Sigma (Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30)).

Gedankt sei hier den Autoren der Studie, die in kurzer Zeit eine sehr plastische Bestandsaufnahme und eine sehr deutliche Analyse der Fehlentwicklungen vorgenommen haben. Die Ergebnisse der Studie fanden in den zahlreichen Fach- und Einzelgesprächen des SRU ihre Bestätigung.

Dank gebührt außerdem den vielen Interviewpartnern, die mit ihren Auskünften zum Gelingen der Studie und damit auch des Sondergutachtens des SRU beigetragen haben.

Redaktionsschluss: 20. Dezember 2006

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung.....	5
1 Herausforderungen an die Umweltverwaltungen	5
2 Aktuelle Reformtrends.....	7
3 Grundsätze und Handlungsempfehlungen.....	10
3.1 Zur Organisation der Umweltverwaltung	11
3.2 Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben.....	18
3.3 Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren.....	19
3.4 Die Modernisierung des Verfahrens zwischen Verfahrensbeschleunigung und Sicherung der Entscheidungsqualität.....	20
3.5 Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen	21
3.6 Rechtsschutz	22
3.7 Verwaltungsmodernisierung als Prozess	23
Anhang	25
Inhaltsverzeichnis der Langfassung des Gutachtens	27
Publikationsverzeichnis seit 2000.....	35

Vorwort

"Die Bürokratie hat sich wie Mehltau über unser Land gelegt", heißt es in einer Bundestags-Drucksache. Die "Bürokratie" erscheint als Grundübel in Deutschland. In der in den beiden vergangenen Jahrzehnten immer heftigeren Debatte um Deregulierung, Entbürokratisierung, Beschleunigung, Flexibilisierung, Vereinfachung, Privatisierung bis hin zur "Entrümpelung des Umweltrechts" ist die Realität der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ersichtlich aus dem Blick geraten. Demgegenüber ist festzustellen, dass die Verwaltungen in der Bundesrepublik in vielfältiger Form erfolgreiches wirtschaftliches Handeln im Interesse auch des Allgemeinwohls allererst ermöglicht haben. Dies gilt namentlich auch für die Umweltverwaltungen, die im Rahmen der rechtlichen Vorgaben deutliche Erfolge im Umweltschutz erzielen und dabei ebenso weiteres wirtschaftliches Wachstum initiieren und Innovationen anregen konnten. Zudem ist zu betonen, dass die Verwaltungen ohnehin ständig – bisweilen im Übermaß – auf dem Prüfstand stehen und sich unter anderem engagiert einer intensiven Aufgabenkritik und vielfältigen Effektivitäts- und Effizienzbemühungen gestellt haben.

Die Umweltverwaltungen arbeiten – wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) unter anderem aus zahlreichen Fachgesprächen in den vergangenen fünf Jahren weiß – inzwischen vielfach an der Grenze der Belastbarkeit und vermögen selbst nach eigener Einschätzung nicht mehr konsequent alle gesetzlich vorgegebenen Aufgaben angemessen zu erfüllen. Die aktuelle Reformwelle ist prioritär der Haushaltskonsolidierung geschuldet. Dabei muss jedoch eine angemessene Aufgabenerfüllung gewährleistet werden.

Angesichts drohender Fehlentwicklungen benennt der SRU in diesem Sondergutachten Maßstäbe für zeitgemäße Reformen der Umweltverwaltungen. 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 beschränkt.

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 umweltübergreifenden, 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.

Dementsprechend werden in diesem 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 und Sonderbehörden, Kommunalisierung von Aufgaben),
- die Aufgabenprivatisierungen,
- die Umgestaltung der Verwaltungsverfahren (Beschleunigung, Kooperation, Partizipation) sowie
- die Fortentwicklung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystems

in den Blick genommen.

Die Ergebnisse des Sondergutachtens können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der SRU wendet sich gegen eine zunehmend polemische "Bürokratiendebatte", 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 zu geraten scheinen.
- Der SRU hält 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.

- Der SRU betont die Bedeutung staatlicher Mittelinstanzen in den großen Flächenländern als kaum verzichtbare Instanzen einer integrierten, präventiven, in zahlreichen Handlungsfeldern notwendig planenden Umweltverwaltung, wobei im Verhältnis zu staatlichen Sonderbehörden und Landkreisen verschiedene organisatorische Verknüpfungen und Aufgabenverteilungen sachgerecht sein können.
- Der SRU erkennt 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 bewältigt werden können.
- Der SRU sieht 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.
- Der SRU erkennt die erfolgreichen Bemühungen um Verfahrensbeschleunigung an, rät jedoch von einer Reihe aktueller Vorschläge wegen einer Gefährdung der Qualität des Verwaltungshandelns auch deshalb ab, weil weitere Beschleunigungserfordernisse nicht hinreichend empirisch belegt sind.
- Der SRU warnt 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.
- Der SRU hält 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.

Alles in allem ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen seit Jahrzehnten unter nahezu ständigem Reformdruck stehen. 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.

Kurzfassung

1 Herausforderungen an die Umweltverwaltungen

1*. Die Umweltverwaltungen stehen heute vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits unterliegen sie im Zeichen knapper Kassen und dem Ruf nach Bürokratieabbau einem starken Druck, ihr Handlungsspektrum zu minimieren. Andererseits nehmen Aufgabenspektrum und Schwierigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung unübersehbar zu. Heutige Umweltprobleme sind durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, die auch anspruchsvolle Lösungen erfordern. Dem entsprechen die im letzten Jahrzehnt qualitativ und quantitativ gewachsenen internationalen Vorgaben und das vom nationalen und europäischen Gesetzgeber vorgegebene Instrumentarium.

Aus den spezifischen Problemstrukturen der aktuellen Lage der Umwelt und den darauf bezogenen rechtlichen Regelungsstrukturen ergibt sich ein Anforderungsprofil für eine moderne, leistungsfähige Umweltverwaltung. An diesem Anforderungsprofil müssen sich Prozesse der Verwaltungsmodernisierung orientieren, wenn sie die Effektivität und Effizienz exekutivischer Aufgabenerfüllung steigern wollen. Kernelemente eines solchen Anforderungsprofils sind:

(1) Dem Querschnittcharakter vieler Aufgaben des Umweltschutzes ist auch bei der Verwaltungsorganisation Rechnung zu tragen. Es muss durch Verwaltungsstrukturen sichergestellt werden, dass umwelt-"ferne" Ressorts, wie die Energie-, Verkehrs- und Landwirtschaftsverwaltungen, die ihnen obliegenden Umweltschutzaufgaben bewältigen können.

(2) Die klassischen, stark konditional orientierten Vollzugsaufgaben erfordern vielfach hochspezialisierte technische und rechtliche Fachkenntnisse der zum Teil komplexen Sachmaterie und die Fähigkeit zur wirkungsvollen Vertretung der umweltfachlichen Aspekte. Diese Anforderungen werden bei anspruchsvollen Vollzugsaufgaben durch die kommunalen Ebenen vielfach nicht adäquat erfüllbar sein.

(3) Die klassischen Vollzugsaufgaben werden zunehmend um umweltqualitätszielorientierte Aufgabenbereiche ergänzt, deren Bewältigung hoch qualifizierte und interdisziplinär ausgerichtete Verwaltungseinheiten erfordert, die zur Entwicklung strategischer Konzepte beauftragt und befähigt sind. Landesoberbehörden dürften dafür die primäre Option sein.

(4) Die immer stärkere Aufwertung planerischer Instrumente als wichtige Elemente qualitätszielorientierter Verwaltungstätigkeit verlangt einerseits die Generierung des erforderlichen Grundlagenwissens in entsprechend ausgestatteten, hochrangig im Bund und in den Ländern angesiedelten Verwaltungseinheiten. Andererseits ist eine

Zuständigkeitszuordnung der Planungsaufgaben selbst erforderlich, die den Problemstrukturen, insbesondere den vielfältigen Problemvernetzungen ebenso Rechnung trägt wie der Planungskapazität der jeweiligen Verwaltungsebene im exekutivischen Mehrebenensystem. Die aktuellen Kommunalisierungsstrategien müssen sich diesen kritischen Anforderungen stellen.

(5) Die insbesondere für einen qualitätszielorientierten planerischen Umweltschutz unverzichtbaren Monitoring- und Berichtspflichten müssen sachgerecht und zuverlässig erfüllt werden können. Hierfür sind zunächst Verwaltungseinheiten erforderlich, die adäquate Indikatorensysteme wissenschaftlich entwickeln können. Außerdem sollte eine größtmögliche Standard-Harmonisierung zumindest in Deutschland, besser noch in der Europäischen Union (EU) erreicht werden. Hierbei spricht vieles für eine maßgebliche Rolle von Bundes- und Landesoberbehörden.

(6) Die sachlich wie rechtlich vielfach gebotene umweltmedienübergreifende, integrative Betrachtungsweise stellt hohe Anforderungen an die Qualität, die Interdisziplinarität und die Kooperationsbereitschaft der zuständigen Verwaltungseinheiten. Solche Rahmenbedingungen dürften insbesondere im Bereich der staatlichen Mittelbehörden oder aber bei entsprechend ausgestatteten staatlichen Sonderbehörden anzutreffen sein. Wiederum dürften einer Kommunalisierung enge Grenzen gezogen sein.

(7) Vor gut 25 Jahren hat unter dem neu entdeckten Motiv "Grundrechtsschutz durch faire Verwaltungsverfahren" die Entwicklung partizipativer Elemente in Verwaltungsverfahren zunächst eine dynamische Entwicklung genommen. Es hat sich gezeigt, dass der damit verbundene Aufwand für die Verwaltung beachtlich ist, sich aber dennoch im Hinblick auf die Konfliktbefriedung lohnen kann. Im Rahmen der Debatte um Verfahrensbeschleunigung hat eine deutliche Schwächung der Verfahrenspositionen insbesondere Drittbetroffener begonnen. Die weitere aktuelle Modernisierung von Verwaltungsverfahren sollte den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt wieder in den Blick nehmen und auch mit Rücksicht auf europa- und völkerrechtliche Vorgaben alle Anstrengungen unternehmen, um die Verwaltung in den Stand zu setzen, effektive Partizipationschancen eröffnen zu können.

(8) Bemerkenswert ist, dass andererseits unter dem vieldeutigen Etikett der "Kooperation" die Partizipation von Umweltnutzern in den Verwaltungsverfahren eine erhebliche Fortentwicklung erfährt. Indem die Verwaltung rechtlich auf den Vertrag als prioritäres Handlungsinstrument im Verhältnis zu verschiedenen Umweltnutzern verpflichtet werden soll, wird diesen die unmittelbare Mitgestaltung des Ergebnisses staatlichen Handelns zugestanden. Diese Tendenzen sind im Zuge einer weiteren Modernisierung des Verwaltungshandelns kritisch auf Effektivität und Effizienz zu

prüfen. Im Übrigen aber müssen die Verwaltungen auch für die oftmals aufwändigen Vertragsverhandlungen hinreichend ausgestattet und befähigt werden.

(9) Die Modernisierung der Umweltverwaltungen sollte die deutschen Behörden in den Stand setzen, die vielfältigen Chancen und Pflichten zur Verwaltungskooperation im europäischen Mehrebenensystem konsequent und auf hohem Niveau wahrnehmen zu können.

2 Aktuelle Reformtrends

2*. Die deutschen Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden stehen nach einer Rekonstruktions- und Konsolidierungsphase in der Nachkriegszeit seit Jahrzehnten unter dauerhaftem Reformdruck. Angesichts der vielfach sehr angespannten Haushaltslagen besteht ein zentrales Ziel der neuesten Reformwelle in der Senkung der Kosten durch einen mehr oder minder drastischen Abbau von Personal und eine Reduktion des Sachmitteleinsatzes. Die Palette der Reforminstrumente der "Verschlankung" der Landesverwaltungen umfasst die Zusammenlegung von Sonderbehörden oder ihre Integration in Mittelinstanzen, vielfach die weit reichende Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und in einem Bundesland die Abschaffung des Landesumweltamtes und die Beseitigung der staatlichen Mittelinstanz. Dabei unterscheiden sich die Bundesländer in ihren Reformansätzen allerdings sehr stark. So bemüht sich Bayern um Einsparungen innerhalb weit gehend tradierter Verwaltungsstrukturen, während Niedersachsen einen radikalen Umbruch durch Beseitigung der Bezirksverwaltungen, Auflösung des Landesamtes für Ökologie und starke Aufgabenkommunalisierungen vollzieht.

3*. Die gesamten öffentlichen Umweltschutzausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden haben sich zwischen 1992 und 2003 zyklisch entwickelt. Nach einem vor allem wiedervereinigungsbedingten Ausgabenanstieg zwischen 1992 und 1996 von inflationsbereinigt 2,2 auf insgesamt 3 Mrd. Euro sind diese von 1996 bis 2003 wieder um 22 % auf das Ausgangsniveau von 1992 zurückgefallen. Besonders akzentuiert ist der Rückgang im Bereich des Naturschutzes: um 34 % zwischen 1994 und 2001. Der Anteil der Umwelt- und Naturschutzausgaben an den gesamtstaatlichen Ausgaben liegt dabei in der Größenordnung von 0,3 %.

Bei Betrachtung der Ausgabenentwicklungen der verschiedenen Verwaltungsebenen fällt auf, dass die Ausgaben des Bundes zwischen 1992 und 2003 um 45 % gefallen sind. Auf der Ebene der Länder wurden die Gesamtausgaben nach einem Anstieg bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts zwischen 1996 und 2001 um 18 % reduziert. Dieser Trend setzte sich in den Folgejahren fort. Auch die Kommunen haben eine kontinuierliche Ausgabenkürzung hinnehmen müssen. Sowohl für die Länder als auch

für die Kommunen ist eine valide Betrachtung über den Zeitablauf von 1992 bis 2003 wegen veränderter statistischer Zuordnungen nicht möglich.

4*. Hinsichtlich des Personals der Umweltverwaltungen ist in den Bundesländern ein leichter Rückgang zwischen 1998 und 2004 um 6 % zu beobachten, so insbesondere in den Bereichen des mittleren und einfachen Dienstes. Auf der Basis von Daten einzelner ausgewählter Bundesländer zeichnet sich ab, dass der Personalabbau im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege überproportional hoch war. Viele Bundesländer planen zudem einen weiteren substanziellen Personalabbau oder so genannte Effizienzrenditen in den nächsten Jahren.

Ein noch deutlicherer Personalabbau um 34 % zwischen 1996 bis 2004 fand in den Kommunen statt. Auch hier gibt es Anzeichen für einen überproportionalen Abbau im Bereich des Naturschutzes. Bei einem Abbau in dieser Größenordnung steht es außer Frage, dass die Städte und Kreise nicht in der Lage sind, weitere Aufgaben ohne Kompensation angemessen bearbeiten zu können.

5*. Diese Zahlen können nur in der Zusammenschau mit den wiederholten Umstrukturierungen der Verwaltungen angemessen bewertet werden. Versetzungen und Neueinstellungen von Mitarbeitern im Zuge der Neustrukturierung der Umweltverwaltung ziehen häufig einen Verlust von Fachwissen und gewachsener Netzwerke umweltbehördlicher Kompetenzen nach sich. Der Personalabbau muss auch im Lichte der gerade durch das Europarecht der 1990er-Jahre und seine nationale Umsetzung insgesamt erheblich gestiegenen Anforderungen betrachtet werden.

6*. In nahezu allen Bundesländern wird versucht, die Zahl der Behörden durch Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten zu verringern. Dies geschieht durch Zusammenlegung von Landesämtern oder Laboreinrichtungen und vor allem durch die Eingliederung von Sonderbehörden (z. B. Staatliche Umweltämter) in die allgemeine Umweltverwaltung. Grundsätzlich kann eine solche Bündelung von Verwaltungseinheiten Kosten sparen und die Transparenz des Verwaltungsaufbaus erhöhen. Andererseits bestehen ohne geeignete institutionelle Vorkehrungen Risiken, dass Aspekte des Umweltschutzes in den Bezirksregierungen gegenüber anderen konfligierenden Politikzielen geschwächt werden.

7*. Die Auflösung von Sonderbehörden geht in vielen Ländern Hand in Hand mit einer massiven Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene. Bei einer Verlagerung von Aufgaben und Personal aus wenigen zentralen in viele dezentrale Behörden entsteht zwangsläufig eine Personalausdünnung. Dabei werden erfahrene und hochspezialisierte Arbeitsteams auseinander gerissen. Es kann nicht mehr entsprechend der jeweiligen Spezialisierungen effizient eingesetzt werden. Darüber hinaus ist die Kommunalisierung mit einem doppelten Personalabbau verbunden: auf

der einen Seite müssen oftmals weit reichende Einsparvorgaben des Landes im Zuge der Kommunalisierung realisiert werden. Auf der anderen Seite kann angesichts gravierender Finanzprobleme in den Kommunen nicht garantiert werden, dass diese die ihnen zugewiesenen personellen und finanziellen Ressourcen auch tatsächlich in vollem Umfang für den Umweltschutz nutzen. Schließlich nimmt auf kommunaler Ebene auch der Einfluss zumeist standortpolitischer Interessen auf umweltpolitische Vollzugsentscheidungen zu.

8*. Die Strategien zur Verwaltungsmodernisierung in den Ländern sehen unter anderem vielfach auch eine funktionale Privatisierung vor, bei der sich der Staat zur Aufgabenwahrnehmung privater Akteure bedient. Während im Immissions- und Gewässerschutz in der Vergangenheit vor allem technische Umweltschutzdienstleistungen (z. B. Betrieb von Kläranlagen) privatisiert wurden, steht in jüngster Zeit auch eine Privatisierung von Zulassungs- und Überwachungsaufgaben zur Diskussion.

9*. Als kumulative Folge von Sparmaßnahmen und der Strukturbrüche, die mit mancher Verwaltungsreorganisation verbunden sind, verbleibt vielen Landesverwaltungen und den Kommunen oftmals kaum eine andere Alternative als ihr Aufgabenpensum quantitativ und vor allem auch qualitativ zu reduzieren. Hierbei lassen sich verschiedene Formen des Aufgabenabbaus unterscheiden:

- Ein direkter oder gesteuerter Aufgabenabbau erfolgt zum Beispiel nach einer Aufgabenkritik, wegen verminderter Budgets für staatliche Leistungen oder aufgrund sonstiger politisch-administrativer Entscheidungen. Dieser kann zum Beispiel Förderprogramme eines Landes, konzeptionell-beratende Dienstleistungen des Landes für die jeweiligen Vollzugsebenen oder auch die Erarbeitung von Umweltaktionsprogrammen wie die "Lokale Agenda 21" betreffen.
- Verschiedene Formen eines faktischen, nicht explizit gesteuerten oder "kalten Aufgabenabbaus" erfolgen ohne explizite Entscheidung zulasten der Erfüllung bestimmter Aufgaben. Das Aufgabenpensum wird nicht "offiziell" reduziert. Vielmehr stellt sich der Aufgabenabbau als indirekte, nicht selten aber wissend in Kauf genommene Folge einer verschlechterten Ressourcenausstattung dar. Als unvermeidbare Folge einer verschlechterten Ressourcenausstattung werden Prioritäten neu gesetzt und dabei auch gewisse Aktivitäten zurückgefahren oder vernachlässigt. Bestimmte Aufgaben werden dann nicht oder in verminderter Qualität erfüllt. In Extremfällen leidet darunter der Vollzug rechtlicher Vorgaben – der Wille des Gesetzgebers wird unterlaufen.
- Der Abbau von Rechtsvorschriften ("Deregulierung") schließlich passt in solchen Konstellationen die Rechtslage an die veränderten Kapazitäten an. Symptomatisch für die Deregulierungsbestrebungen sind die Bemühungen, Vorschriften, die

materiell, prozedural oder hinsichtlich ihres Geltungsbereiches über das europäische Umweltrecht hinausgehen, auf das Niveau einer "Eins-zu-Eins-Umsetzung" europarechtlicher Vorgaben zu reduzieren. Dieser Deregulierungstrend schlägt sich wiederum in den Verhandlungspositionen der Länder zum Umweltgesetzbuch nieder. Es ist nicht zu übersehen, dass die 1:1 Rhetorik zu dem im EG-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip insofern in einem Widerspruch steht, als die EU gerade auf Regeln verzichtet, die die Länder selbst besser erledigen können. Das Prinzip der Mindestharmonisierung legt explizit nahe, dass die Mitgliedsstaaten über das Europarecht hinausgehen können und in einem gewissen Umfang auch sollen. Im Hinblick auf die Erreichung der europäischen Qualitätsziele für Luft oder Wasser, ist dies im Einzelfall auch sachlich und europarechtlich geboten.

3 Grundsätze und Handlungsempfehlungen

10*. Die aktuellen Reformen der Umweltverwaltung werden in einem politischen Klima entwickelt, das nicht nur von gravierenden Haushaltsproblemen, sondern insbesondere auch von antibürokratischen Affekten geprägt wird. Seit nunmehr bald zwei Jahrzehnten werden die beachtlichen Leistungen und Erfolge staatlicher Umweltpolitik und -verwaltungen mit einer breiten Fülle verwaltungskritischer Forderungen konfrontiert, deren Rechtfertigung kaum empirisch belegt und deren möglicher Nutzen ebenso wenig konkret dargetan ist. Es geht um Schlagworte wie Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung, Eigenüberwachung, Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und – immer wieder – Bürokratieabbau, auch auf der Grundlage einer "Entrümpelung" und Vereinfachung des Umweltrechts.

Die Einsicht in die Notwendigkeit der Staatsaufgabe Umweltschutz darf nicht in einer Debatte um die Krise der Staatsfinanzen verloren gehen. Die Entwicklung und Legitimierung der Staatsaufgabe Umweltschutz ist von vielen wissenschaftlichen Disziplinen mit zwingend überzeugenden Argumentationen unterlegt worden, so der Ethik, der Staatsrechtslehre, der Ökonomie und der Politikwissenschaft. Insgesamt ist die Bundesrepublik Deutschland nach der eigenen Verfassung, aus primärem und umfänglichem sekundärem Gemeinschaftsrecht und aus Völkervertragsrecht zur Bewältigung der komplexen Staatsaufgabe Umweltschutz verpflichtet.

Wenn auch der Umweltschutz Staatsaufgabe ist, so ist damit noch nicht entschieden, in welcher Weise der Staat die Aufgaben wahrzunehmen hat. Hier wird mit Recht nach staatsentlastenden, kapazitätsschonenden Handlungskonzepten gesucht. Der Staat sollte dabei jedoch nicht zugunsten privater Eigenverantwortung seine Letztverantwortung für die Erfüllung der Staatsaufgabe Umweltschutz aufgeben.

Vielmehr muss er in seinen Regelungssystemen sicherstellen, dass letztlich die staatlichen Aufgaben auch bei partieller Wahrnehmung durch Private neutral, effektiv und effizient erfüllt werden. Dem Staat kommt insofern eine "Gewährleistungsverantwortung" für die Erfüllung der Staatsaufgaben zu. Daher wird auch vom neuen Leitbild des "Gewährleistungsstaates" gesprochen. Dieses Leitbild verbindet vielfältige Möglichkeiten einer staatsentlastenden Erfüllung von Staatsaufgaben mit einer staatlichen Garantenstellung bzw. Gewährleistungsverantwortung für die Aufgabenerfüllung. Das Maß der möglichen Staatsentlastung sollte dabei allerdings nicht überschätzt werden, da sowohl die Beteiligung Privater an der staatlichen Aufgabenerfüllung wie auch die Sicherstellung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung sorgfältiger Regulierung und auch der adäquaten Überwachung bedürfen.

3.1 Zur Organisation der Umweltverwaltung

11*. Grundsätzlich lässt sich die Umweltverwaltung der Bundesländer nach zwei grundlegenden Prinzipien der Verwaltungsorganisation strukturieren, nach

- einem Gebietsorganisationsmodell, bei dem alle Verwaltungsaufgaben in einem räumlich abgegrenzten Gebiet von einer Verwaltungseinheit wahrgenommen werden (z. B. Landkreisamt, Bezirksregierung) und nach
- einem Aufgabenorganisationsmodell, das die Fachaufgaben vertikal von den oberen bis zu den unteren staatlichen Verwaltungsebenen (umwelt-)fachlich vernetzt.

Zwischen diesen beiden Modellen besteht ein Spannungsverhältnis. Ein reines Aufgabenorganisationsmodell gefährdet die fachübergreifende Koordination und Kohärenz – ein reines Gebietsorganisationsmodell riskiert die Vernachlässigung fachlicher Aspekte. Aus diesem Grunde haben sich in den meisten Bundesländern Mischmodelle dieser grundlegenden Organisationsprinzipien herauskristallisiert. Die meisten Reformbestrebungen in den Bundesländern zielen auf eine Stärkung und gleichzeitige Dezentralisierung des Gebietsorganisationsmodells. Beispiele für diese Trends sind die Kommunalisierung der Aufgaben und die fachübergreifende Integration von Aufgaben in die Mittelinstanzen. Dabei wird die Mehrebenenkoordination der Umweltverwaltungen vielfach geschwächt.

Das Risiko dieser Reformtrends besteht darin, dass die Besonderheiten umweltfachlicher Anforderungen unzureichend berücksichtigt werden und damit die Qualität des Vollzugs leidet oder Aufgaben vernachlässigt werden. Der Vollzug von Umweltrecht ist wissensintensiv und erfordert einen hohen Grad an naturwissenschaftlich-technischer Expertise und Ortskenntnis. Zudem bedarf er Verhandlungskapazitäten bei der Lösung von Zielkonflikten insbesondere mit standort- und wirtschaftspolitischen Anliegen. Ohne eine starke Vernetzung der

Fachverwaltungen über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg besteht die Gefahr, dass umweltpolitische Belange zugunsten anderer Erwägungen an Bedeutung verlieren. Aus all diesen Gründen ist eine einseitige Hinwendung zu einem reinen Gebietsorganisationsmodell, insbesondere in der Variante einer weit reichenden Kommunalisierung, abzulehnen. Ein effektiver Vollzug benötigt starke Elemente eines aufgabenbezogenen Organisationsmodells.

Bündelungs-, Koordinierungs- und Filterfunktion der Mittelinstanzen nicht unterschätzen

12*. Mittelinstanzen bilden ein wichtiges und schwerlich gleichwertig ersetzbares Element der staatlichen Verwaltung in den größeren Flächenländern. Dennoch werden sie in manchen Bundesländern kritisch hinterfragt oder abgeschafft. Die wichtigste Funktion der staatlichen Mittelinstanz ist ihre so genannte *Bündelungsfunktion*. Sie ist eine entscheidende Grundlage für einen medien- und politikfeldübergreifenden Umweltpolitikvollzug (interne und externe Umweltpolitikintegration). Während auf der Ebene der Landesregierung das Ressortprinzip vorherrscht, die unterschiedlichen Staatsaufgaben also von den jeweils zuständigen Fachministerien relativ isoliert wahrgenommen werden, laufen bei der Mittelinstanz alle staatlichen Aufgaben in einer Behörde zusammen. Dadurch ist die Mittelinstanz grundsätzlich in der Lage, zwischen gegenläufigen Ressortzielen und -interessen zu vermitteln und unter Berücksichtigung der konkreten regionalen Gegebenheiten gegeneinander abzuwägen. Die Mittelinstanzen können ein entscheidender Träger der Umweltpolitikintegration in verschiedene Politikfelder sein. Mittelinstanzen können auch einen wichtigen Beitrag zum medienübergreifenden Umweltschutz leisten. Vor allem bei komplexen Genehmigungsverfahren sind sie in weitaus größerem Maße als kommunale Umweltämter in der Lage, die Umweltauswirkungen von Anlagen medienübergreifend zu erfassen und damit dem Leitbild des integrativen Umweltschutzes gerecht zu werden.

13*. Anstelle einer Abschaffung der Mittelinstanzen sollte vielmehr die institutionelle Stärkung ihrer Bündelungsfunktion im Mittelpunkt der Reformbemühungen stehen. Hilfreich kann dabei auch eine maßvolle Entlastung der Mittelinstanzen von Aufgaben sein, die ebenso wirksam von den Gemeinden oder Kreisen wahrgenommen werden können. Entscheidend für Letzteres ist aber, dass die Aufgabenverlagerung auf einer gründlichen und sachbezogenen Aufgabenkritik basiert und die unterschiedlichen Fähigkeiten der Kommunen zur jeweiligen Aufgabenbewältigung realistisch eingeschätzt werden.

14*. Im Zuge einiger Verwaltungsreformen wurden Sonderbehörden aufgelöst und in die Mittelinstanzen integriert. Diese Strategie der konzentrierten Dreistufigkeit ist

grundsätzlich sinnvoll. Es sollte dabei aber vermieden werden, dass umweltfachliche Anliegen nicht mehr klar artikuliert und entsprechend "weggebündelt" werden oder Sachkompetenz auseinander gerissen wird. Für die Sicherung eines angemessenen Gewichts von Umweltaspekten in integrierten Mittelbehörden stehen grundsätzlich verschiedene Mechanismen zur Verfügung:

- die Beteiligung der unverzichtbaren Landesumweltämter in den Abwägungsprozessen, insbesondere auch durch regelmäßige schriftliche Einzelstellungen der Umweltfachbereiche,
- eine angemessene Kapazitätsausstattung der Umweltaufteilungen,
- ihre starke Repräsentanz in der Hierarchie der staatlichen Mittelinstanzen und
- eine starke Fachaufsicht durch das jeweilige Landesumweltministerium.

15*. Viele Flächenländer und die Stadtstaaten haben eine lange Tradition eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus. In den Flächenländern werden bestimmte Staatsaufgaben dabei oft von Sonderbehörden, wie zum Beispiel durch Landesumweltämter, übernommen. Die Kombination von wissenschaftlichen und hoheitlichen Aufgaben in diesen Sonderbehörden hat sich insgesamt bewährt. Ihre Abschaffung im Zuge einer weit reichenden Kommunalisierung sollte vermieden werden, wenn man nicht erhebliche Funktionsverluste in Kauf nehmen will.

Landesumweltämter als unverzichtbare Wissensmanager

16*. Landesumweltämter sind ein unverzichtbarer Bestandteil der Umweltverwaltung in Bund und Ländern. Ihre Hauptfunktion ist das Wissensmanagement. Dies umfasst die Sammlung und Bereitstellung von Umweltinformationen, die Koordination problembezogener umweltwissenschaftlicher Forschung, die wissenschaftlich-fachliche Beratung, insbesondere von Vollzugsbehörden und die vorausschauende Entwicklung umweltpolitischer Konzepte. Diese Aufgaben erfordern ein hohes Maß an wissenschaftlicher Expertise der Mitarbeiter sowie eine umfassende technische Ausstattung (unter anderem Laborkapazitäten, Messnetze und Informationssysteme). Eine Verlagerung dieser Aufgaben auf die untere oder mittlere Verwaltungsebene ist weder aus finanzieller noch aus fachlicher Sicht sinnvoll.

17*. In der organisatorischen Reform der Landesumweltämter, nicht in ihrer Abschaffung, liegen Effizienzpotenziale, die im Zuge anstehender Verwaltungsreformen ausgeschöpft werden sollten. Reformpotenziale bieten sich insbesondere in den folgenden Punkten:

- *Eingliederung spezialisierter Landesbehörden in ein integriertes Landesumweltamt:*
In einigen Bundesländern existieren neben dem Landesumweltamt eine Reihe weiterer Landesbehörden, die Teilaufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen. Die

"Bündelung" der wissenschaftlichen Funktionen im Umweltbereich in einer Landesoberbehörde ist sinnvoll und sollte fortgeführt werden.

- *Erhaltung strategischer Laborkapazitäten:* Die Bundesländer halten in der Regel in großem Umfang Laborkapazitäten im Umweltbereich vor. Eigene Laborkapazitäten erhalten analytische und messtechnische Kompetenz und sind eine wichtige Kapazitätsbedingung für auch gerichtsfeste Stellungnahmen der Verwaltung und ermöglichen Lernprozesse mit neuen Messmethoden oder der Erkenntnis neuer Probleme, die dann auch für die Ausgestaltung der Vollzugsinstrumente von Bedeutung sind.

Grenzen der Kommunalisierung

18*. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung im Umweltschutz ist weit verbreitet und im Grundsatz unverzichtbar. Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben ist aber alles andere als ein "Königsweg" zur so genannten Modernisierung der Umweltverwaltungen. Stets sind die Zielkonflikte zwischen ortsnaher Aufgabenwahrnehmung einerseits, Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung andererseits sorgfältig auszutarieren. Dafür sind die Rahmenbedingungen einer jeden Kommunalisierung zu bedenken, nämlich das Anforderungsprofil der Aufgaben zu bestimmen, die personellen und sächlichen Anforderungen an eine adäquate Aufgabenerfüllung zu ermitteln sowie die erforderliche staatliche Aufsicht in Form vor allem der staatlichen Hilfestellungen zu klären. Eine verantwortliche Kommunalisierung wird sich – gemessen am aktuellen Status der Aufgabenverteilung – in engen Grenzen halten müssen und gewiss keine Haushaltsentlastung der Bundesländer bringen können.

19*. Vor diesem Hintergrund sind zentrale Aufgaben des Umweltschutzes einer weiteren Verlagerung nach "unten", insbesondere auf die Ebene der Gemeinden, aber zum Teil auch auf die kreisfreien Städte oder kleinere Landkreise nicht zugänglich. So setzt die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung umfangreiche naturwissenschaftlich-technische Kenntnisse und Erfahrungen voraus. Es ist aber zweifelhaft, ob die fachlich notwendigerweise hochspezialisierte Expertise in wirtschaftlich vertretbarer Weise kommunal überhaupt vorgehalten werden kann. Auch überörtliche Sachzusammenhänge können nur durch unverhältnismäßig hohen interkommunalen Koordinationsaufwand angemessen bewältigt werden. Dezentralisierungen sind daher in der Regel nicht angebracht, wenn überörtliche Ziele zu erreichen sind.

Binnenmodernisierung

20*. Wie bisherige Erfahrungen zeigen, sind die großen Strukturreformen der Landesverwaltungen mit erheblichen Risiken befrachtet. Der große Reformentwurf entsteht auf der Basis allgemeiner und oftmals problementrückter Leitvorstellungen. Die Möglichkeiten der Fachverwaltung, ihre auch sachlichen Argumente einzubringen, sind zumeist begrenzt und werden zu schnell als Ressortpartikularismus disqualifiziert. Das Verbesserungspotenzial inkrementeller Veränderungen, die das Risiko von Strukturbrüchen und Effektivitätsverlusten reduzieren, wird dabei unzureichend beleuchtet. Partiiell kann bei einer eher inkrementellen Strategie auf Anregungen aus dem neuen Steuerungsmodell zurückgegriffen werden.

Wichtige Bausteine und Elemente einer Verwaltungsreform, die auf solche eher kleinteilige Optimierungen setzt, können sein:

- *Die Bündelung von Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung* im Vollzug von Maßnahmen und Förderprogrammen: Hier bieten sich vielfältige Organisationsmodelle vom Landesbetrieb bis zur Aufgabendelegation an Vereine oder Stiftungen an.
- *Der Abbau von Hierarchieebenen und die Stärkung größerer, auch flexibler Facheinheiten* in den Landesbetrieben oder Mittelinstanzen: Gerade innerhalb von Großbehörden ist dabei auf eine relativ große Entscheidungs- und Gestaltungsautonomie der unteren Ebenen zu achten. Die verwaltungsinterne Steuerung sollte hier auf Instrumente wie Zielvereinbarungen und Kontextsteuerung (Steuerung auf Abstand) zurückgreifen.
- *Schaffung von Kompetenzzentren*: Kompetenzzentren in den Landesumweltämtern oder den Mittelinstanzen sind in der Lage, vielfältigen Sachverstand für eine komplexe Frage zu mobilisieren und damit gegebenenfalls zur Verfahrensbeschleunigung im Genehmigungs- und Überwachungsverfahren beizutragen. Die Organisationsstruktur solcher Kompetenzzentren ist weniger nach den Umweltmedien gegliedert, sondern nach bestimmten Anlagentypen, dem Aufgabenprofil für bestimmte Planungen oder nach Problemtypen, für die jeweils ein sachkundiges Team zur Verfügung stehen sollte.
- *Genehmigungen aus einer Hand*: Organisatorisch wird dabei zwischen einem personalisierten und einem funktionalen Lösungsansatz unterschieden. In personalisierten Ansätzen, oft auch als Lotsenmodell bezeichnet, wird den Unternehmen ein Generalist als Ansprechpartner zugewiesen, der zumindest den Weg zu den jeweils zuständigen Behörden weist, manchmal aber auch selbst die Koordination übernimmt und in Einzelfällen sogar Entscheidungskompetenz hat. Die Zaunlösung ist das wichtigste Beispiel für eine funktionale Lösung. Nach dem

Zaunprinzip ist eine einzige Behörde für ein Betriebsgelände zuständig. Dabei wird unter Betriebsgelände alles gefasst, was funktional zu einem bestimmten Betrieb dazugehört, auch die weiter entfernte Abwassereinleitung. Welches der bessere Ansatz ist, lässt sich nicht allgemein und losgelöst von den jeweiligen Verwaltungsstrukturen und der Sachmaterie klären. Funktionale Organisationslösungen erscheinen für größere Unternehmen eher angemessen zu sein, hingegen könnten personale Lösungen dort vorzugswürdig sein, wo eine organisatorische Bündelung – alleine schon wegen der geringen Größe der jeweiligen Betriebe, der Heterogenität der Fälle oder des jeweils geringen fachlichen Aufwandes – nicht zu rechtfertigen ist.

- *Erfordernisse eines modernen Finanzmanagements*: Mit der Einführung der doppelten Buchführung in der kommunalen Verwaltung und der Integration der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in eine erweiterte Kameralistik wird gegenwärtig der Weg hin zu einer flexibleren und realistischeren Buchführung öffentlicher Ausgaben beschritten. Eine KLR als Steuerungsinstrument erfordert jedoch mehr als eine bloße Zurechnung der Verwaltungskosten auf die verwaltungsinternen und -externen Produkte und deren Kostenstellen. Wichtig ist darüber hinaus eine Verknüpfung dieser Informationen mit einer Bewertung der Qualität der Leistungserstellung. Hierfür müssen geeignete Indikatoren gefunden werden, die Quantität und Qualität des Verwaltungshandelns gleichermaßen transparent machen. Ein lediglich an der Kostenreduzierung der Aufgabenerfüllung ausgerichtetes Verwaltungshandeln führt zwangsläufig in eine "Rationalisierungsfalle" zulasten der Umweltqualität. Daher ist es zwar wichtig, bessere Bewertungsmaßstäbe des Verwaltungshandelns auf Basis leistungsfähiger Qualitätsindikatoren zu entwickeln und einzusetzen. Man sollte sich jedoch auch der Grenzen einer an messbaren Indikatoren bewertbaren Outputsteuerung in der Umweltverwaltung bewusst werden. Zudem sollte die KLR auf eine überschaubare Anzahl von Verwaltungsprodukten begrenzt werden, um eine Übersteuerung ohne erkennbaren Nutzen für die Verwaltungspraxis zu vermeiden.

Vollzugskoordination im Bundesstaat: Kooperation durch Sachverstand

21*. Der länderübergreifenden fachlichen Koordination und Vernetzung der Vollzugsebenen über die Arbeit der Fachgremien der Umweltministerkonferenz kommt im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland eine herausragende Bedeutung zu. Sie trägt entscheidend dazu bei, dass die gebotene Einheitlichkeit des Vollzuges von Bundesrecht in den Bundesländern gewährleistet werden kann. Darüber hinaus fördert der in ihrem Rahmen stattfindende Erfahrungs- und Informationsaustausch einen qualitativ hochwertigen Vollzug und eröffnet durch die Nutzung von Kooperationsvorteilen Potenziale zur Verringerung der Vollzugskosten. Die

Fachkoordination erfüllt schließlich auch eine wichtige Warn- und Signalfunktion, da sie auf den unteren Handlungsebenen wahrgenommene Probleme einer breiteren Diskussion zugänglich machen kann.

22*. Eine erfolgreiche Bund-Länder-Koordination bedarf sowohl einer effektiven Steuerung durch die politischen Ebenen, als auch einer intensiven Vernetzung der Fachebenen und niedrigschwelliger Artikulationsmöglichkeiten für die von ihnen identifizierten praktischen Probleme und Lösungsvorschläge. Diese Balance wurde in den letzten Jahren durch die Veränderungen der Geschäftsordnung der Umweltministerkonferenz (UMK) zulasten der Fachebenen verschoben. Dieser Trend sollte im Hinblick auf die Bedeutung umweltfachlicher Argumente für die Politikvorbereitung und Implementierung von Gesetzen überdacht werden.

Ein Handlungsfeld ist in dieser Hinsicht die Anzahl der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften und der ihnen zugeordneten Arbeitskreise. Eine Reduktion der Zahl der Gremien ist nicht überall sachgerecht. Die Arbeitsschwerpunkte der zweiten (Arbeitskreise der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften) und der dritten Arbeitsebene (Ad-hoc-Ausschüsse) sollten zudem flexibel an fachliche Erfordernisse angepasst werden können. Dazu sollte das sehr strenge Mandatierungsprinzip für beide Ebenen zurückgenommen und das Initiativrecht dieser Ebenen gestärkt werden. Eine Mandatierung sollte nicht Einstimmigkeit in der UMK voraussetzen.

Strategische Gremienpolitik im europäischen Mehrebenensystem

23*. Umweltpolitik und auch Umweltverwaltung findet mittlerweile in einem verflochtenen europäischen Mehrebenensystem statt. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und Bundesländer werden mittlerweile systematisch in die Prozesse von Politikevaluation, Programmierung und Implementierung eingebunden. Einfluss kann sich nur derjenige Akteur versprechen, der in der Lage ist, an diesen jeweiligen technischen und politischen Netzwerken kontinuierlich und mit hoher Sachkenntnis teilzunehmen. Deswegen konnten umweltpolitisch aktive Länder ihre überlegene Expertise erfolgreich in solche Gremien einbringen und ihre Lösungsansätze vorantreiben, da hier vielfach technisch-wissenschaftliche Argumente ein hohes Gewicht haben.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) empfiehlt daher eine strategische Personal- und Gremienpolitik, die erstens systematisch die wichtigsten Landesinteressen und Themenfelder in der Umweltpolitik und zweitens die relevanten Gremien identifiziert sowie drittens die jeweils notwendigen Kapazitäten aufbaut, diese Gremien kompetent zu besetzen. Dabei sollte – wie in früheren Jahren üblich – auch von der Entsendung nationaler Experten an die Europäische Kommission sowie von einer strategischen Personalpolitik gerade auf der Leitungsebene der Europäischen

Kommission flankierend Gebrauch gemacht werden. Optimale Synergieeffekte lassen sich dabei nur durch eine wirksame Bund-Länder-Koordination erreichen. Aus diesem Grunde sollte diese strategische Gremienpolitik in den jeweiligen Arbeitskreisen der UMK abgestimmt werden.

3.2 Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben

24*. Im Zuge der Modernisierung der Umweltverwaltung erlangt die Privatisierung von Umweltschutzaufgaben einen zunehmenden Stellenwert. Dabei lassen sich zwei Privatisierungsansätze unterscheiden: die formelle Privatisierung, bei der der Staat selbst zur Aufgabendurchführung privatrechtlich organisierte Verwaltungseinheiten gründet, zum Beispiel Eigengesellschaft als GmbH, und die funktionale Privatisierung, bei der der Staat private Akteure (z. B. private Sachverständige) mit der Aufgabendurchführung betraut. Während die formelle Privatisierung verschiedene betriebswirtschaftliche Vorteile aufweist, die insgesamt eine effizientere Aufgabenerfüllung erwarten lassen, wirft die funktionale Privatisierung eine Reihe ungelöster Fragen und Probleme auf. Dies betrifft insbesondere die funktionale Privatisierung von Elementen der immissions- und gewässerschutzrechtlichen Zulassungs- und Überwachungsaufgaben. Eine solche Vorgehensweise erscheint lediglich dann zielführend, wenn die Auswahl der Sachverständigen den zuständigen Behörden obliegt und die Kosten für den privaten Sachverständigen nach dem Verursacherprinzip den Anlagenbetreibern angelastet werden. Aus Anreizperspektive erscheint es zudem sinnvoll, wenn die zuständige Umweltbehörde und nicht das zu überwachende Unternehmen als Auftraggeber für die Überwachungsdienstleistung firmiert. Befürchtungen, die Behörden könnten bei der Auswahl der privaten Dienstleister Kostenaspekte vernachlässigen, erscheinen vor dem Hintergrund des standortpolitischen Wettbewerbs um optimale Bedingungen für Unternehmensansiedlungen eher unbegründet. Generell dürften nur solche Aufgaben privatisierungsfähig sein, die weit gehend standardisierte, auf einheitlichen Prüf- und Verfahrenskatalogen beruhende Vorgänge betreffen und eine entsprechend einfache behördliche Überwachung erlauben. Eine funktionale Privatisierung in Form der Eigenüberwachung durch den Anlagenbetreiber selbst stellt dagegen grundsätzlich kein Substitut für eine behördliche Überwachung dar. Diese Privatisierungsform erscheint nur bei Anlagen mit vergleichsweise geringem Gefährdungspotenzial vertretbar.

Im Naturschutz kommt sehr viel stärker als im Immissions- und Gewässerschutz eine funktionale Privatisierung in Betracht, weil hier Auftraggeber der Staat ist. Dies betrifft unter anderem die Hinzuziehung Privater zur Verbesserung des behördeninternen Sachverständs, die Unterstützung bei der Abwicklung bestimmter Verfahrensstufen,

die Erstellung von Planungs- und Entscheidungsgrundlagen und die Durchführung bestimmter Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen auf Grundlage behördlicher Entscheidungen. Effizienzvorteile versprechen hier die Spezialisierung der privaten Auftragnehmer auf die jeweilig abzudeckenden Aufgabenfelder und der Zugriff auf flexiblere Finanzierungsmöglichkeiten. Dabei gelten jedoch im Naturschutz dieselben grundsätzlichen Bewertungskriterien wie im Immissions- und Gewässerschutz. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die zuständige Verwaltung ausreichend personelle und sachliche Kapazitäten behält, um die notwendigen Letztentscheidungsbefugnisse auch ausüben zu können.

3.3 Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren

25*. Gebühren und Entgelte tragen gegenwärtig nur in vergleichsweise geringem Maße zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen bei. Angesichts knapper Haushaltskassen und der Zunahme von öffentlichen Aufgaben im Umweltschutz kann eine stärkere Nutzer- und Verursacheranlastung der Verwaltungskosten zur finanziellen Entlastung des Staates und zur langfristigen Sicherstellung einer adäquaten Aufgabenwahrnehmung des Staates beitragen. Eine nutzergerechte Kostenanlastung durch Gebühren ist insbesondere dort möglich und vorteilhaft, wo die durch Umweltschutzdienstleistungen entstehenden Kosten dem Gebührenschuldner direkt zugerechnet werden können. Gleichzeitig besitzen Umweltschutzgebühren ein nicht zu unterschätzendes Lenkungspotenzial im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter und können zur Vermeidung negativer Umwelteffekte beitragen. Die existierenden Finanzierungs- und Lenkungspotenziale von Gebühren sind bis heute noch nicht ausgeschöpft.

26*. Auch im Naturschutz ist die Erschließung neuer Finanzierungspotenziale theoretisch denkbar, aber nicht unproblematisch. So bilden Naturschutzleistungen des Staates in vielen Fällen die Grundlage für komplementäre Dienstleistungen im Tourismussektor. Mit Gebühren für diese Komplementärgüter (z. B. Parkplätze, Informationszentren etc.) könnte ein Teil der Naturschutzkosten gedeckt werden, ohne gleichzeitig ein unerwünscht hohes Nutzungshindernis für einkommensschwache private Haushalte beim Zugang zu Naturschutzflächen zu errichten. Vielfach bieten sich auch freiwillige Eintrittsentgelte an.

3.4 Die Modernisierung des Verfahrensverfahrens zwischen Verfahrensbeschleunigung und Sicherung der Entscheidungsqualität

27*. Obwohl die Zeitspanne von umweltbezogenen Zulassungsverfahren in den letzten 10 bis 15 Jahren bereits erheblich verkürzt werden konnte, dauert die Suche nach weiteren Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung an. Trotz gegenteiliger Ergebnisse einschlägiger empirischer Analysen gehen Bestrebungen zur Verkürzung der Verfahrensdauer weit gehend unhinterfragt von der Annahme aus, dass der Dauer der Zulassungsverfahren eine zentrale Bedeutung für die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zukommt. Diese sachlich nicht gerechtfertigte Überbetonung der Genehmigungszeit als Standortfaktor birgt zunehmend die Gefahr, dass das Verhältnis zwischen Verfahrensdauer einerseits und Verfahrens- bzw. Entscheidungsqualität andererseits in eine Schiefelage gerät. So ist es insbesondere wenig realistisch anzunehmen, dass die derzeit im Fokus stehenden Verfahrensmodifikationen in Form eines Abbaus von Verfahrenselementen, einer Reduktion behördlicher Vorabkontrollen durch gesetzliche Genehmigungs- und Zustimmungsfiktionen oder ein Absehen von einer präventiven Genehmigungskontrolle ohne materielle Einbußen bei der Wahrnehmung der Aufgabe Umweltschutz realisierbar sein werden.

28*. Es erweist sich als zwingend erforderlich, die grundlegende Prämisse und die Bewertungsparameter der fortdauernden Beschleunigungsbestrebungen zu überdenken und zu korrigieren. Zwar sind Bestrebungen zur Verfahrensverkürzung im Interesse eines möglichst effektiven Umgangs mit dem Faktor Zeit grundsätzlich zu begrüßen, sie müssen jedoch an dem primären Ziel von Verfahrensausgestaltungen, nämlich der Sicherung eines qualitativ anspruchsvollen Vollzuges der gesetzlichen Aufgaben, ausgerichtet sein.

29*. Angesichts der erheblichen Verkürzungen der Verfahrensdauer in den letzten eineinhalb Jahrzehnten muss das Beschleunigungspotenzial, das sich ohne Qualitätseinbußen erreichen lässt, als weit gehend ausgeschöpft erachtet werden. Noch nicht realisierte Optimierungsmöglichkeiten sind mit Blick auf die inner- und zwischenbehördlichen Abstimmungsprozesse erkennbar. Darüber hinaus belegen übereinstimmende Erhebungen einer konstant hohen Zahl unvollständiger Antragsunterlagen die Notwendigkeit, die Verantwortung der Vorhabenträger für eine zeitnahe Abwicklung der Zulassungsverfahren stärker als bisher in den Blick zu nehmen.

30*. Wichtig ist eine Fortführung der Bemühungen um eine reibungslose Abwicklung inner- und zwischenbehördlicher Arbeitsprozesse. Zur weiteren Optimierung der

Kooperations- und Entscheidungsabläufe sollte ein kontinuierlicher, möglichst institutionalisierter Kenntnis- und Erfahrungsaustausch zwischen den Vertretern der regelmäßig an Genehmigungsverfahren zu beteiligenden Behörden mit dem Ziel einer regelmäßigen Evaluation der Koordinationsprozesse und der Erarbeitung von Lösungen für konkret aufgetretene Probleme eingerichtet werden. Einen Erfolg versprechenden Weg dürften insoweit die teilweise bereits zu beobachtenden Bestrebungen um die Einrichtung von Formen eines so genannten regionalen Genehmigungsmanagements als Kooperationsforen darstellen, die von den für die Genehmigungserteilung relevanten Behörden getragen werden.

31*. Um die Vorhabenträger bei einer zeitnahen, möglichst lückenlosen Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen behördlicherseits zu unterstützen, sollten Leitfäden und Checklisten mit detaillierten Informationen über die typischerweise abzuprüfenden Genehmigungsvoraussetzungen und insoweit beizubringenden Nachweise vorgehalten werden. Sie sollten für Antragsteller frühzeitig und möglichst einfach abzurufen sein, wofür sich insbesondere ihre Bereitstellung über das Internet anbietet. Bei einfachen Verfahren (Anzeigeverfahren, Genehmigung von Anlagen bzw. Tätigkeiten mit einer geringen Umweltrelevanz) und bei der Erfüllung von Berichtspflichten sollte darüber hinaus eine Erweiterung der elektronischen Antragstellung bzw. Datenübermittlung erwogen werden.

3.5 Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen

32*. Mit dem Fokus auf einem Abbau von Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit steht die nationale Rechtsentwicklung in den letzten Jahren in erkennbarem Gegensatz zu den Bestrebungen auf internationaler und europäischer Ebene, die Öffentlichkeitsbeteiligung auszuweiten. Nach der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU ist die Bundesrepublik auch schon vor der jetzt absehbaren Ratifikation der Aarhus-Konvention verpflichtet, eine "frühzeitige und effektive" Partizipation der Öffentlichkeit an besonders umweltrelevanten Verfahren sicherzustellen. Die weiterhin zu beobachtenden Versuche, die Beteiligungsrechte zu beschneiden, zeugen indes von einem defensiven und reaktiven Umgang mit den europarechtlichen Verpflichtungen. So werden etwa die geplante Abschaffung der Pflicht zur obligatorischen Durchführung eines Erörterungstermins und eine intendierte Reduktion der Verfahrensrechte von Naturschutzverbänden mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung begründet. Diesen Forderungen liegt erkennbar die Vorstellung zugrunde, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit mit einem erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden ist und damit einen wesentlichen Verzögerungsfaktor behördlicher Zulassungsverfahren darstellt. Empirischen Untersuchungen zufolge sind derartige Effekte aber eher im Ausnahme- als im

Regelfall mit der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden, und zwar beschränkt auf besonders streitbefangene Vorhaben. Gerade dort kann eine Öffentlichkeitsbeteiligung aber einen Beitrag zur Konfliktlösung leisten.

33*. Die Entscheidung über die Durchführung eines Erörterungstermins sollte angesichts seiner erläuternden, befriedenden und transparenzfördernden Funktion nicht in das Ermessen der Zulassungsbehörden gestellt und damit letztlich behördlichen Zweckmäßigkeitserwägungen überlassen werden. Richtig ist, dass gerade im Kontext der Erörterungstermine die Leistungsschwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Tage treten. Ziel muss es jedoch sein, diese Leistungsschwächen abzubauen und nicht durch eine Relativierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu kaschieren. Zur Gewährleistung einer wirksamen Partizipation, die nach europäischem Recht zu einem Zeitpunkt zu erfolgen hat, "in dem alle Optionen noch offen sind", ist eine zeitliche Vorverlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung geboten. Sie sollte in Anlehnung an die frühzeitige Bürger- und Verbändebeteiligung nach § 3 Abs. 1 Baugesetzbuch in einer ersten Stufe bereits dann erfolgen, wenn ein Projektentwurf mit wesentlichen Aussagen zur Projektkonzeption und Projektausgestaltung vorliegt.

34*. Anstelle eines weiteren Abbaus von Beteiligungsrechten sollte die Chance genutzt werden, durch die Ausgestaltung einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer hohen Qualität und Legitimität behördlicher Entscheidungen beizutragen. Eine derartige Partizipation kann einen erheblichen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und zur Sicherung der Qualität behördlicher Entscheidungen leisten.

3.6 Rechtsschutz

35*. Der Rechtsschutz ist für einen effektiven Vollzug des Umweltrechts von entscheidender Bedeutung. In den letzten Jahren sind die Rechtsschutzmöglichkeiten so genannter Drittbetroffener, die sich im Zusammenhang mit umweltbelastenden Vorhaben gegen die Verletzung ihrer individuellen Rechte wenden wollen, erheblich verkürzt worden. Vor allem die materiellen Präklusionsregelungen stellen ein besonderes Hindernis für einen effektiven Individualrechtsschutz dar. Sie schließen Einwendungen, die nicht bereits innerhalb vielfach äußerst knapp bemessener Fristen im Verwaltungsverfahren vorgebracht worden sind, für ein späteres gerichtliches Verfahren aus. Angesichts der regelmäßig komplexen tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen umweltrelevanter Vorhaben ist eine sachbezogene Auseinandersetzung der Einwender mit dem Vorhaben innerhalb der gesetzten Fristen ernsthaft kaum leistbar. Ein wirksamer Rechtsschutz wird dadurch über Gebühr erschwert. Eine weitere Verschärfung der bereits existierenden materiellen Präklusionsregelungen

sollte vermieden werden. Darüber hinaus erscheint eine kritische Überprüfung der bestehenden Regeln erforderlich.

Neben einem wirksamen Individualrechtsschutz sind Verbandsklagen unverzichtbar, mit denen Umweltverbände Verstöße gegen umweltschutzrechtliche Bestimmungen losgelöst von individuellen Rechtspositionen vor Gericht überprüfen lassen können. Effektive Verbandsklagemöglichkeiten werden auch durch das Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nicht geschaffen. Danach sollen die Verbände nur dann klagebefugt sein, wenn sie sich auf umweltrechtliche Vorschriften stützen können, die Rechte Einzelner begründen. Diese Einschränkung verfehlt den Sinn und Zweck der altruistischen Verbandsklage, da es einer solchen gerade dann nicht bedarf, wenn Rechtsschutzsuchende sich auf individuelle Rechtspositionen berufen können. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Einschränkung mit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU. Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes und der Gemeinschaftsrechtskonformität des deutschen Rechts muss auf die dargestellte Einschränkung der Verbandsklagerechte verzichtet werden.

3.7 Verwaltungsmodernisierung als Prozess

36*. Das typische Verlaufsmuster der Verwaltungsreformen in den Bundesländern kann als "Reform von oben" charakterisiert werden: Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung werden von den Ministerpräsidenten und Staatskanzleien unter dem Blickwinkel übergreifender strategischer Ziele vorbereitet und umgesetzt.

Eine Erfolg versprechende Verwaltungsreform muss hingegen übergreifende Reformziele auch mit dem rechtlich und politisch vorgegebenen fachlichen Anforderungsprofil an eine handlungsfähige Umweltverwaltung in Einklang bringen. Ziel des Prozessmanagements einer Verwaltungsreform sollte sein, eine Balance zwischen den übergeordneten und den fachlichen Zielen zu finden. In diesem Sinne verfehlen Verwaltungsreformen ihr Ziel, wenn sie nicht auch von unten aufgebaut werden.

Die Beteiligung der Umweltverwaltungen sollte im Verfahren des Reformprozesses institutionell abgesichert werden. Dabei ist es erforderlich in allen Phasen des Reformprozesses, insbesondere bei der Zielbildung und Leitbildentwicklung, der Aufgabenkritik, bei der Entwicklung von Reformvorschlägen, bei der Gutachtenvergabe, bei öffentlichen Konsultationen und im Entscheidungsprozess, Vertreter der jeweiligen Umweltverwaltungsebenen zu beteiligen und sie zu befähigen, eigene Problemlösungen vorzuschlagen.

Eine Verwaltungsreform sollte mit einer systematischen, ressortübergreifenden Problemanalyse und Aufgabenanalyse beginnen. Diese sollte auch der Identifizierung von unter- und überforderten Verwaltungseinheiten dienen. Sie sollte eine

systematische Analyse der Fach- und Sachkompetenz, des Personals und der Finanzmittel beinhalten, die für den adäquaten Vollzug rechtlicher oder politischer Vorgaben erforderlich sind. Eine solche Analyse kann auch durch die Zentralabteilungen oder externe Gutachter, aber unter Einbeziehung der jeweiligen Fachebenen, erfolgen.

Eine große Verwaltungsreform sollte systematisch verschiedene Reformvarianten hinsichtlich ihres Leistungspotenzials zur Verwirklichung übergeordneter und fachlicher Reformziele miteinander vergleichen, bevor ein präferiertes Modell identifiziert wird. Dabei sollte auch das Potenzial inkrementeller Reformen, also von Strategien der Binnenmodernisierung, in die Abwägungen mit einbezogen werden und vor allem auch Raum für ergebnisoffene Diskussionen geschaffen werden.

Im Reformprozess sollten Anliegen und Vorschläge der Normadressaten, der Leistungsempfänger, Kooperationspartner und Umweltverbände zur Kenntnis genommen werden, um Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten nutzen zu können.

Verwaltungsreformen sollten schließlich einer möglichst unabhängigen wissenschaftlichen Evaluierung zugänglich sein. Der SRU empfiehlt als Grundlage für eine vergleichende Evaluierbarkeit, dass im Rahmen der UMK und in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt ein Harmonisierungsprozess angestoßen wird, der zum Ziel hat, gemeinsame Indikatoren für die Personal- und Haushaltsentwicklung der Umweltverwaltungen in den Bundesländern zu entwickeln.

Darüber hinaus wäre es notwendig, einen synoptischen Vollzugsbericht zu institutionalisieren, in dem regelmäßig über die Erfolge und auch Defizite der Umsetzung von Bundesumweltrecht in den Ländern berichtet wird. Letztlich müssen sich erfolgreiche Verwaltungsreformen auch an der Erfolgsbilanz im Vollzug messen lassen.

Anhang

Inhaltsverzeichnis der Langfassung des Gutachtens

Publikationsverzeichnis seit 2000

Inhaltsverzeichnis der Langfassung des Gutachtens

Vorwort.....	1
1 Herausforderungen für die Umweltverwaltung.....	5
1.1 Problemstruktur als Herausforderung.....	5
1.1.1 Erfolge deutscher Umweltpolitik und -verwaltung.....	5
1.1.2 Defizite deutscher Umweltpolitik und -verwaltung: die Herausforderung einer veränderten Problemstruktur	13
1.2 Regelungsstrukturen als Herausforderung.....	18
1.2.1 Strategischer Umweltschutzansatz.....	19
1.2.2 Qualitätszielbezogener Umweltschutzansatz	23
1.2.2.1 Das Konzept der Umweltqualitätsziele	23
1.2.2.2 Immissionsschutz durch Luftqualitätsziele	23
1.2.2.3 Gewässerschutz	25
1.2.2.4 Naturschutz und Landschaftspflege	26
1.2.3 Integrativer Umweltschutz.....	27
1.2.3.1 Die Leitidee des integrierten Umweltschutzes.....	27
1.2.3.2 Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung	28
1.2.3.2.1 Umweltverträglichkeitsprüfung.....	28
1.2.3.2.2 Strategische Umweltprüfung.....	29
1.2.3.3 Anlagengenehmigung.....	30
1.2.4 Umweltplanungen	32
1.2.5 Verpflichtungen zu Monitoring und Berichterstattung	35
1.2.5.1 Umweltbeobachtung als Handlungsbasis.....	35
1.2.5.2 Gewässerschutz	35
1.2.5.3 Naturschutz	36
1.2.5.4 Immissionsschutz	38
1.2.6 Faire Verwaltungsverfahren: Partizipation und Kooperation.....	38
1.2.6.1 Die Beteiligung von Drittbetroffenen und der Öffentlichkeit.....	38
1.2.6.2 Die Kooperation von Verwaltung und Umweltnutzern	39
1.2.6.3 Immissionsschutzrecht	40

1.2.6.4	Gewässerschutz	42
1.2.6.5	Naturschutz	42
1.2.7	Kooperative Konkretisierung des Regulierungsinstrumentariums	45
1.2.7.1	Verwaltung im politischen Mehrebenensystem	45
1.2.7.2	Der Sevilla-Prozess	46
1.2.7.3	Wasserrahmenrichtlinie	48
1.2.7.4	Naturschutz	50
1.2.7.5	Normung und nichthoheitliche technische Regelungen als Form der Privatisierung des Sachverstandes.....	53
1.2.8	Zwischenbilanz: Instrumentelle Herausforderungen an die Umweltverwaltung.....	56
1.3	Elemente eines Anforderungsprofils für eine moderne Umweltverwaltung	57
2	Modernisierungsmaßnahmen in der Umweltverwaltung: Analyse und Bewertung	61
2.1	40 Jahre Verwaltungsreformen – Ziele und Wege	61
2.2	Neuere Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung.....	63
2.2.1	Herkunft des Neuen Steuerungsmodells	63
2.2.2	Programmatik und Praxiserfahrungen	68
2.2.3	Elemente eines modernen Finanz- und Personalmanagements	72
2.2.4	Leistungspotenziale und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells für die Umweltverwaltung.....	80
2.3	Zur Entwicklung von Finanzmitteln und Personalausstattung in der Umweltverwaltung	84
2.3.1	Entwicklung der Finanzmittel in der Umweltschutzverwaltung	85
2.3.1.1	Vorbemerkungen zur Datenbasis	86
2.3.1.2	Gesamtentwicklung der Ausgaben.....	87
2.3.1.3	Entwicklung der Ausgabenstruktur	93
2.3.1.4	Zusammenfassung	98
2.3.2	Zur Entwicklung der Personalausstattung in der Umweltverwaltung	99
2.3.2.1	Vorbemerkungen zur Datenbasis.....	99

2.3.2.2	Überblick über die Personalstellenentwicklung in den Bundesländern und Gemeinden.....	101
2.3.2.3	Personalentwicklung in ausgewählten Bundesländern.....	103
2.3.2.4	Fallstudie Niedersachsen	112
2.3.2.5	Perspektiven der Personalentwicklung in der Umweltschutzverwaltung der Bundesländer.....	119
2.3.2.6	Zusammenfassung	125
2.4	Modernisierung der Verwaltungsorganisation in den Bundesländern	126
2.4.1	Umweltschutz im Ressortgefüge von Bund und Ländern	127
2.4.2	Aktuelle Verwaltungsreformen in den Bundesländern	137
2.4.2.1	Formen der Verwaltungsreform in den Bundesländern.....	137
2.4.2.2	Aktuelle Reformtrends in den Bundesländern – ein Überblick	141
2.4.2.3	Neuordnung der Aufgabenteilung in der Landesverwaltung	145
2.4.3	Bund-Länder-Kooperation im Verwaltungsföderalismus.....	151
2.5	Zentrale Problembereiche der Verwaltungsreform auf Landesebene	158
2.5.1	Dreistufigkeit und Rolle der Mittelinstanzen.....	158
2.5.2	Bündelung von Verwaltungseinheiten.....	162
2.5.3.	Aufgabenkommunalisierung als Modernisierungsstrategie	164
2.5.3.1	Aufgaben der Gemeinden und der Kreise im Umweltschutz.....	167
2.5.3.1.1	Aufgaben der Gemeinden im Umweltschutz.....	168
2.5.3.1.2	Aufgaben der Kreise im Umweltschutz.....	171
2.5.3.1.3	Aufgaben des Umweltschutzes im Kompetenzstreit.....	173
2.5.3.2	Kommunalisierungstendenzen im Immissions-, Natur- und Gewässerschutz	176
2.5.3.2.1	Immissionsschutz.....	176
2.5.3.2.2	Naturschutz.....	180
2.5.3.2.3	Gewässerschutz.....	181
2.5.3.3	Chancen und Risiken der aktuellen Kommunalisierungstendenzen	183
2.5.4	Privatisierung in der Umweltverwaltung.....	185
2.5.4.1	Erscheinungsformen und Zielsetzung	185

2.5.4.2	Formelle Privatisierung im Immissions- und Gewässerschutz	187
2.5.4.3	Funktionale Privatisierung	188
2.5.4.3.1	Immissions- und Gewässerschutz.....	188
2.5.4.3.2	Naturschutz.....	191
2.5.4.3.3	Fazit.....	195
2.5.5	Umweltschutzfinanzierung mit Gebühren	195
2.5.5.1	Reformbedarf in der Finanzierung von Umweltschutz.....	195
2.5.5.2	Rechtliche Stellung der Gebühr im Steuerstaat	197
2.5.5.3	Potenziale und Probleme einer verstärkten Gebührenfinanzierung im Umweltschutz.....	199
2.5.5.4	Aktuelle und potenzielle Gebührenmodelle im Umweltschutz.....	202
2.5.6	Aufgabenabbau.....	207
2.5.6.1	Expliziter Aufgabenabbau.....	208
2.5.6.2	Faktischer Aufgabenabbau.....	213
2.5.6.3	Deregulierung als Instrument des Aufgabenabbaus?	217
2.6	Modernisierung der Verwaltungsverfahren.....	226
2.6.1	Verfahrensmodernisierung als Bestandteil der Verwaltungsreformen.....	226
2.6.2	Verfahrensbeschleunigung	226
2.6.2.1	15 Jahre Beschleunigungsgesetzgebung: Der Faktor Zeit als Standortfaktor	227
2.6.2.2	Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung.....	229
2.6.2.2.1	Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Koordination zwischen den Verfahrensbeteiligten.....	230
2.6.2.2.2	Einführung von Entscheidungs- und Beteiligungsfristen.....	232
2.6.2.2.3	Abbau oder Reduzierung von Verfahrenselementen.....	234
2.6.2.2.4	Verzicht auf behördliche Zulassungsverfahren oder Reduktion des Prüfprogramms.....	237
2.6.2.2.5	Verwaltungsinterne Prozessoptimierungen und technologische Entwicklungen.....	241

2.6.2.3	Erzielte Fortschritte bei der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und ihre Ursachen.....	242
2.6.2.3.1	Erzielte Verkürzungen der Verfahrensdauer.....	242
2.6.2.3.2	Ursachen der Verkürzung der Verfahrensdauer.....	246
2.6.2.3.2.1	Rückläufige Anzahl der Genehmigungsverfahren.....	247
2.6.2.3.2.2	Verlagerung der Arbeitsprioritäten.....	249
2.6.2.3.2.3	Erfolge der regulativ vorgegebenen Beschleunigungsmaßnahme.....	249
2.6.2.4	Verbleibende Verzögerungsfaktoren	253
2.6.2.5	Gesamtbewertung: Von der Funktion des Verwaltungsverfahrens	255
2.6.3	Abbau von Beteiligungsrechten	258
2.6.3.1	Die Funktion der Beteiligungsrechte im verwaltungsrechtlichen Verfahren.....	259
2.6.3.2	Einschränkungen der Beteiligungsrechte	260
2.6.3.2.1	Änderungen der Zulassungsform für bestimmte Vorhaben.....	261
2.6.3.2.2	Beschränkung der Einwendungsbefugnis der Öffentlichkeit durch Stellungnahmefristen.....	263
2.6.3.2.3	Verzicht auf Erörterungstermine.....	265
2.6.3.3	Unangemessene Verfahrensverlängerungen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung?.....	266
2.6.3.4	Leistungsschwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung	275
2.6.3.5	Erfordernisse einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nach Europa- und Völkerrecht.....	277
2.6.3.6	Gesamtbewertung: Das Erfordernis einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung.....	279
2.6.4	Kooperative Verwaltungsverfahren: Vorrang des Vertragsrechts vor dem Ordnungsrecht?	281
2.7	Rechtsschutz	283
2.7.1	Die Bedeutung des Rechtsschutzes für einen effektiven Umweltschutz.....	283

2.7.2	20 Jahre Modernisierung von Verwaltungsgerichtsordnung und Verwaltungsverfahrensgesetz.....	285
2.7.3	Restriktive Vorgaben für Verbandsklagen	286
2.7.4	Einführung und Verschärfung von Präklusionsregeln.....	289
2.7.5	Abschaffung des Widerspruchsverfahrens	291
2.7.6	Beseitigung des Suspensiveffekts von Rechtsmitteln.....	293
2.7.7	Verstärkter Einsatz von Einzelrichtern in der Verwaltungs- gerichtsbarkeit.....	294
2.7.8	Verkürzung des Instanzenzuges.....	294
2.7.9	Rechtsmittelverkürzung durch Zulassungsberufung.....	298
2.7.10	Verfahrensfehlerheilung und Irrelevanzregelungen	299
2.7.11	Zusammenfassende Bewertung	301
3	Grundsätze und Empfehlungen für eine leistungsfähige Umweltverwaltung	303
3.1	Zur Notwendigkeit staatlicher Umweltverwaltung	303
3.2	Zur Organisation der Umweltverwaltung	305
3.2.1	Mittelinstanzen: Fundament einer integrierten und planenden Umweltpolitik.....	307
3.2.2	Chancen und Grenzen einer weiteren Aufgabenkommunalisierung im Umweltschutz.....	311
3.2.2.1	Aufgabenkommunalisierung im Zielkonflikt	311
3.2.2.2	Die Rahmenbedingungen für zielkonforme Aufgabenkommunalisierungen	312
3.2.2.3	Aufgabenkommunalisierungen in ausgewählten Handlungsfeldern des Umweltschutzes.....	313
3.2.2.4	Bilanz.....	316
3.2.3	Landesumweltämter: unverzichtbare Wissensmanager	317
3.2.4	Handlungsmöglichkeiten zur Binnenoptimierung.....	320
3.2.5	Vollzugskoordination im Bundesstaat: Kooperation durch Sachverstand.....	326
3.2.6	Strategische Gremienpolitik im europäischen Mehrebenensystem	328
3.3	Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben	330

3.3.1	Immissions- und Gewässerschutz	331
3.3.2	Naturschutz.....	332
3.4	Neue Finanzierungsinstrumente.....	333
3.4.1	Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren	334
3.4.1.1	Potenziale und Probleme der Gebührenfinanzierung.....	334
3.4.1.2	Reformbedarf der Gebührenmodelle in der Umweltschutzpraxis von Bund und Ländern	335
3.4.2	Naturschutzfähigkeit und -finanzierung durch private Initiative.....	337
3.5	Modernisierung der Verwaltungsverfahren.....	340
3.5.1	Erfolg versprechende Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung	340
3.5.2	Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen.....	344
3.6	Rechtsschutz	347
3.7	Verwaltungsmodernisierung als Prozess.....	349
4	Zusammenfassung.....	353
4.1	Herausforderungen an die Umweltverwaltung.....	353
4.2	Aktuelle Reformtrends	355
4.3	Grundsätze und Handlungsempfehlungen	358
4.3.1	Zur Organisation der Umweltverwaltung.....	359
4.3.2	Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben.....	366
4.3.3	Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren	367
4.3.4	Die Modernisierung des Verwaltungsverfahrens zwischen Verfahrensbeschleunigung und Sicherung der Entscheidungsqualität.....	368
4.3.5	Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen.....	369
4.3.6	Rechtsschutz	370
4.3.7	Verwaltungsmodernisierung als Prozess.....	371
	Anhang: Tabelle 2-37 Die aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern.....	373
	Literaturverzeichnis	389
	Publikationsverzeichnis.....	427
	Erlass	441

Publikationsverzeichnis seit 2000

Umweltgutachten, Sondergutachten, Materialienbände und Stellungnahmen

Ab **2007** sind Umweltgutachten und Sondergutachten im Buchhandel oder über die Erich-Schmidt-Verlag GmbH und Co., Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, zu beziehen.

Umweltgutachten und Sondergutachten von **2004 bis 2006** sind erhältlich im Buchhandel oder direkt bei der Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden; Postfach 10 03 10, 76484 Baden-Baden, im Internet unter www.nomos.de.

Bundestagsdrucksachen können bei der Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 100534, 50445 Köln, im Internet unter www.bundesanzeiger.de erworben werden.

Ab 2000 stehen die meisten Publikationen als Download im Adobe PDF-Format auf der Webseite des SRU zur Verfügung (www.umweltrat.de).

UMWELTGUTACHTEN

Umweltgutachten 2004

Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern

Juli 2004. Baden-Baden: Nomos, 2004, 669 S., ISBN: 3-8329-0942-7

http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG_2004_1f.pdf

(Bundestagsdrucksache 15/3600)

Umweltgutachten 2002

Für eine neue Vorreiterrolle

Juli 2002. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2002, 550 S., ISBN: 3-8246-0666-6

http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG_2002.pdf

(Bundestagsdrucksache 14/8792)

Umweltgutachten 2000

Schritte ins nächste Jahrtausend

April 2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000, 688 S., ISBN: 3-8246-0620-8

http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG_2000.pdf

(Bundestagsdrucksache 14/3363)

SONDERGUTACHTEN

Umwelt und Straßenverkehr

Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr

Sondergutachten, Juli 2005

Baden-Baden: Nomos, 2005, 347 S., ISBN 3-8329-1447-1

<http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/>

SG_Umwelt_und_Strassenverkehr2005_web.pdf

(Bundestagsdrucksache 15/5900)

Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee

Sondergutachten, Februar 2004

Baden-Baden: Nomos, 2004, 265 S., ISBN 3-8329-0630-4

http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/SG_Meer_2004_lf.pdf

(Bundestagsdrucksache 15/2626)

Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes

Sondergutachten, September 2002

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2002, 211 S., ISBN 3-8246-0668-2

<http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/1409852.pdf>

(Bundestagsdrucksache 14/9852)

MATERIALIEN ZUR UMWELTFORSCHUNG

Nr. 37

Szenarien der Agrarpolitik – Untersuchung möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen

Dr. Stephan Hubertus Gay, Bernhard Osterburg, Thomas Schmidt (Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft)

Juli 2004, 208 S., ISSN 1614-2918

Nr. 36:

Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Osterburg

Dezember 2002. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2002, 103 S., ISBN: 3-8246-0680-1

Nr. 35:**Waldnutzung in Deutschland – Bestandsaufnahme, Handlungsbedarf und Maßnahmen zur Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung**

Prof. Dr. Harald Plachter, Dipl.-Biologin Jutta Kill (Fachgebiet Naturschutz, Fachbereich Biologie, Universität Marburg); Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz, Frank Hofmann, Dipl.-Volkswirt Roland Meder (Institut für Forstpolitik, Universität Freiburg)
August 2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000, 298 S., ISBN: 3-8246-0622-4

Nr. 34:**Die umweltpolitische Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union: Herausforderungen und Chancen**

Dipl.-Pol. Alexander Carius, Dipl.-Pol. Ingmar von Homeyer, RAin Stefani Bär (Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin)
Juli 2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000, 138 S., ISBN: 3-8246-0621-6

STELLUNGNAHMEN**Die nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln?**

April 2006, 15 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung_NAPII_April2006.pdf

Der Umweltschutz in der Föderalismusreform

Februar 2006, 23 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung_Foederalismusreform_Feb2006.pdf

Auf dem Weg zur Europäischen Ressourcenstrategie: Orientierung durch ein Konzept für eine stoffbezogene Umweltpolitik

November 2005, 15 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung_Ressourcen_Nov2005.pdf

Die Registrierung von Chemikalien unter dem REACH-Regime – Prioritätensetzung und Untersuchungstiefe

Oktober 2005, 53 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung_REACH_Okt2005.pdf

Kontinuität in der Klimapolitik – Kyoto-Protokoll als Chance

September 2005, 19 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung_07_Klimaschutz_Sept2005.pdf

Feinstaub durch Straßenverkehr – Bundespolitischer Handlungsbedarf

Juni 2005, 22 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_Feinstaub_Jun2005.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Feinstaub_Jun2005.pdf)

Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar

Februar 2005, 33 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_Verbandsklage_Februar2005.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Verbandsklage_Februar2005.pdf)

Zur Wirtschaftsverträglichkeit der Reform der Europäischen Chemikalienpolitik

Juli 2003, 36 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/ Stellung_Reach_Juli2003.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Reach_Juli2003.pdf)

Zur Einführung der Strategischen Umweltprüfung in das Bauplanungsrecht

Mai 2003, 17 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/ Stellung_Sup_Mai2003.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Sup_Mai2003.pdf)

Windenergienutzung auf See

April 2003, 20 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_Windenenergie_April2003.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Windenenergie_April2003.pdf)

Zum Konzept der Europäischen Kommission für eine gemeinsame Meeresumweltschutzstrategie

Februar 2003, 13 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_Meeresumweltschutz_Feb2003.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Meeresumweltschutz_Feb2003.pdf)

Stellungnahme zum Referentenentwurf einer novellierten 17. BImSchV

August 2002, 24 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_17_BImSCH_Aug2002.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_17_BImSCH_Aug2002.pdf)

Stellungnahme zur Anhörung der Monopolkommission zum Thema "Wettbewerb in der Kreislauf- und Abfallwirtschaft"

Februar 2002, 7 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_Monopolkommission_Fes2002.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Monopolkommission_Fes2002.pdf)

Stellungnahme zum Regierungsentwurf zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Februar 2002, 4 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_Nachhaltigkeitsstrategie_Feb2002.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Nachhaltigkeitsstrategie_Feb2002.pdf)

Stellungnahme zum Ziel einer 40-prozentigen CO₂-Reduzierung

Dezember 2001, 3 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_40_CO2Reduzierung_Dez2001.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_40_CO2Reduzierung_Dez2001.pdf)

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des
Bundesnaturschutzgesetzes**

März 2001, 9 S.

[http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/
Stellung_Bundesnaturschutz_Maerz2001.pdf](http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Bundesnaturschutz_Maerz2001.pdf)

KOMMENTARE ZUR UMWELTPOLITIK

**Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie –
Rückzug aus der europäischen Verantwortung?**

April 2006, 15 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_nr5.pdf

Koexistenz sichern: Zur Novellierung des Gentechnikgesetzes

März 2004, 14 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_Gentechnik_2004.pdf

Nationale Umsetzung der Reform der europäischen Agrarpolitik

März 2004, 7 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_Agrarpolitik_2004.pdf

Emissionshandel und Nationaler Allokationsplan

März 2004, 15 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_NAP_2004.pdf

Das Dosenpfand im Rechtsstreit

November 2002, 5 S.

http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_Dosenpfand_2002.pdf

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Mitglieder Stand: 2007

Prof. Dr. iur. Hans-Joachim Koch (Vorsitzender)

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg,
Geschäftsführender Direktor des Seminars für Öffentliches Recht und Staatslehre,
Geschäftsführung der Forschungsstelle Umweltrecht

Prof. Dr. rer. hort. Christina von Haaren (stellv. Vorsitzende)

Professorin am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der
Universität Hannover

Prof. Dr.-Ing. Martin Faulstich

Inhaber des Lehrstuhls für Technologie Biogener Rohstoffe der Technischen
Universität München, Straubing; Leiter des ATZ Entwicklungszentrums für
Energietechnik, Sulzbach-Rosenberg.

Prof. Dr. med. Heidi Foth

Leiterin des Instituts für Umwelttoxikologie an der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg, Universitätszentrum für Umweltwissenschaften UZU

Prof. Dr. phil. Martin Jänicke

Professor für Vergleichende Analyse am Fachbereich Politische Wissenschaft der
FU Berlin, Leiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik

Prof. Dr. rer. pol. Peter Michaelis

Inhaber des Lehrstuhls für Umwelt- und Ressourcenökonomie
(Volkswirtschaftslehre IV) an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Augsburg

Prof. Dr. phil. Konrad Ott

Inhaber der Professur für Umweltethik / Praktische Philosophie mit dem Schwerpunkt
Angewandte Ethik der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Geschäftsstelle: 10785 Berlin, Reichpietschufer 60, 7.OG.

Telefon: (030) 26 36 96-0 Fax: (030) 26 36 96-109

E-Mail: sru-info@uba.de; Internet: www.umweltrat.de