

Die verlorene Hälfte der Umweltverwaltung: Bewertung der kommunalen Immissionsschutzbehörden aus Sicht der fachlichen Mitarbeiter

Monika Agatz, Dipl.-Ing.(FH) Umweltschutz

Einleitung

Mit der Kommunalisierung der Umweltverwaltung wurden im Jahr 2008 etwa 70% der Aufgaben der ehemaligen Staatlichen Umweltämter auf die Kreise und kreisfreien Städte verlagert. Nach nunmehr fast vier Jahren ist eine Evaluierung der Kommunalisierung angesetzt worden.

Über die vergangenen Jahre ist das ehemals funktionierende Netzwerk der Umweltverwaltung weitgehend zerrissen, die offiziellen Dienstwege in Form von Berichten über die Bezirksregierungen oder die kommunalen Spitzenverbände an das MKULNV sind für die fachlichen Mitarbeiter nahezu vollständig versperrt. In gleicher Folge fand auch keine Beteiligung der fachlichen, im Immissionsschutz erfahrenen Mitarbeiter an der laufenden Evaluierung der Kommunalisierung der Umweltverwaltung statt. Die fachlichen Mitarbeiter der kommunalen Unteren Immissionsschutzbehörden (UIB) erleben sich selbst als den „verlorenen“ Teil der Umweltverwaltung: Die Aufmerksamkeit und die Bemühungen der neuen Landesregierung für eine starke Umweltverwaltung richten sich bisher ausschließlich auf den verbliebenen, staatlichen Teil der Umweltverwaltung (Bezirksregierungen und LANUV), den akuten Problemen und Nöten der fachlichen Mitarbeiter, die tagtäglich die UIB tragen, wird hingegen keine Beachtung geschenkt. Viele Mitarbeiter sehen sich geradezu abgeschlossen von jeglicher Möglichkeit, Gehör zu finden, ihre Meinung zu äußern, Verbesserungsvorschläge zu machen oder auf schwerwiegende Probleme hinzuweisen.

Die Initiative, eine freie Umfrage zur Evaluierung der Kommunalisierung der Umweltverwaltung zu organisieren, soll dazu dienen, diese Abgeschlossenheit der fachlich erfahrenen Mitarbeiter vom Evaluierungsprozess und von der Gestaltung einer starken Umweltverwaltung aufzubrechen und für sie einen neuen Kommunikationsweg zu schaffen. Die persönlichen Rückmeldungen, die ich auf diese Initiative von den Kollegen der UIB erhielt, spiegeln den regelrechten Leidensdruck wider, der aus der fehlenden Möglichkeit, sich in die Bewertungsprozesse zur Zukunft der Umweltverwaltung einzubringen, erwächst.

„Vielen Dank dafür, dass Sie sich die Arbeit gemacht haben und auch die für uns relevanten Aspekte der Arbeit abgefragt haben. Es wäre schön, wenn auch das bei der Bewertung Eingang fände.“

Umfragemethodik und Teilnehmer

Die Meinungsäußerungen der Institution Kommune konzentrieren sich eher auf politische Zielvorstellungen und finanzielle Aspekte der Kommunalisierung der Umweltverwaltung, während für die Mitarbeiter die fachlichen Aspekte im Fokus stehen. Im Vergleich zur offiziellen Evaluierung sollen daher mit dieser Umfrage gezielter die umweltfachlichen Aspekte sowie die realen alltäglichen Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung in den UIB erfasst werden. Auf die Abfrage der Entwicklung von Fallzahlen wurde verzichtet, da diese (neben solch profanen Gründen wie der Erfassungssystematik und -disziplin) erfahrungsgemäß primär von äußeren Faktoren abhängig sind, konjunkturelle Schwankungen aufweisen und postulierte Zusammenhänge mit der Struktur-

reform ohne eine Einbeziehung von Anlagenbetreibern und Bürgern in die Evaluierung nur subjektive Mutmaßungen darstellen können.

Mit einem internetbasierten Fragebogen wurden die Erfahrungen der fachlichen Mitarbeiter der UIB systematisch erfasst. Standardisierte Fragen ermöglichen eine statistische Auswertung, die das Meinungsbild ohne Veränderung durch den Auswertenden wiedergibt. Zusätzlich wurde zu jedem Fragenkomplex Raum für freitextliche Begründungen, Anmerkungen und Hinweise gegeben. Die Originaldaten der Umfrageergebnisse sind vollständig im Anhang dieser Auswertung aufgeführt. Da keine etablierten Netzwerkstrukturen zwischen den UIB existieren, konnte der Hinweis auf die Umfrage nur durch Mundpropaganda weitergegeben werden – trotz dieser Schwierigkeiten konnten jedoch 58 vollständige Umfragebögen sowie weitere 11 teilweise auswertbare Bögen erhalten werden, die etwa 28 der 54 Kommunen repräsentieren.

Mit einem Anteil von 58 ausgefüllten Bögen stellen die ehemalige Mitarbeiter der staatlichen Umweltverwaltung die größte Gruppe der Teilnehmer; fünf Teilnehmer waren zuvor in der Arbeitsschutzverwaltung oder einer anderen Landesbehörde tätig, weitere fünf Teilnehmer sind nach dem 1.1.08 als neue Mitarbeiter bei der kommunalen UIB eingestellt worden, und lediglich ein Mitarbeiter, der als „Bestandsmitarbeiter“ der Kommunalbehörde zur neuen UIB hinzugezogen wurde, nahm teil. Nur drei Führungskräfte setzten sich mit der Umfrage auseinander; alle stammen aus der ehemaligen staatlichen Umweltverwaltung. Signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Kategorien ergaben sich nicht; die nach dem 1.1.08 neu eingestellten Mitarbeiter haben jedoch nur wenig Kenntnis über die alte staatliche Umweltverwaltung, so dass sie auf vergleichende Fragen häufiger keine Antwort gaben.

In den meisten Kommunen ist die UIB in bestehende Umweltämter (Wasser, Abfall, Landschaft) integriert worden, ein kleinerer Teil der Kommunen sah eine größere Nähe zu den bestehenden Bauordnungsämtern und nur in Einzelfällen ist die UIB eine völlig eigenständige neue Arbeitseinheit geworden.

Fragenblock A: Beteiligung an der offiziellen Evaluierung

74% der Teilnehmer wurden an der offiziellen Evaluierung nicht beteiligt, nur ein kleiner Teil von ihnen hat zumindest Kenntnis von der Stellungnahme seiner Kommune. Von den Teilnehmern, die zwar intern ihre Meinung im Rahmen der offiziellen Evaluierung eingebracht haben, kennt die Hälfte jedoch die schließlich abgegebene Stellungnahme ihrer Kommune nicht. Lediglich 10% der Teilnehmer sehen ihre Meinung mit der offiziellen Stellungnahme ihrer Kommune abgebildet.

Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erfahrungen bei der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg: Auch dort erfasste die offizielle Evaluierung nicht die Sicht der Mitarbeiter, so dass der BTB dort ebenfalls mit einer selbst initiierten Umfrage versuchte, dieses Defizit auszugleichen und der Meinung der Mitarbeiter Gehör zu verschaffen [1]. Systematische Studien zur Evaluierung von Umstrukturierungen der Umweltverwaltung oder der Umsetzung von Umweltsetzen in der Verwaltungspraxis betonen die Wichtigkeit, nicht nur die Institution Kommune, sondern auch die fachlichen Mitarbeiter der Umweltverwaltung direkt einzubeziehen und holen sich daher deren detaillierte Einschätzung z.B. durch Interviews oder Expertenworkshops ein [2],[3],[7],[13].

*„Wir lügen
uns selber an.
Aber es wird
geglaubt.“*

Die Ergebnisse der vorliegenden Umfrage zeigen eine eklatante Diskrepanz zur offiziellen Bewertung der Kommunalisierung durch die Institution Kommune, die von den (oberen) Führungsebenen abgegeben und vom Landkreistag

und Städtetag zusammengefasst wurde [4], [5]. Dies wirft die Frage auf, wie die kommunale UIB ein voller Erfolg sein kann, wenn die Mitarbeiter, die diese Behörde darstellen und tragen, eine sehr viel kritischere Haltung dazu haben – allein diese Diskrepanz macht einen „vollen“ Erfolg zweifelhaft und legt nahe, zu hinterfragen, warum die Institution Kommune und ihre fachlichen Mitarbeiter von der selben UIB ein abweichendes Bild haben [vgl. zu der Diskrepanz zwischen Einschätzung der Mitarbeiter und der kommunalen Spitzen ebenfalls 10]. Das Öko-Institut streicht in seinem Policy-Papier zur Umweltverwaltung heraus, dass „die Kommunalverwaltung“ keineswegs eine Einheit darstellt, sondern aus unterschiedlichen Ebenen, Abteilungen und Akteuren besteht, die einzelnen adressiert werden müssen [12].

Fragenblock B: Abgrenzung der Zuständigkeiten und Zaunprinzip **Fragenblock C: Schnittstellen bei der Überwachung und Bauleitplanung**

Die Antworten sowohl der Evaluierungsstellungnahme des LKT/St als auch dieser Umfrage zum Zaunprinzip zeigen zunächst auf, dass der Begriff „Zaunprinzip“ unterschiedlich angewendet wird: Einerseits wird er für die Tatsache, dass nur noch eine Behörde (entweder UIB oder OIB) für alle umweltrechtlichen Belange zuständig ist („fachlicher Zaun“), verwendet, andererseits wird er auf den „betrieblichen Zaun“, nach der alle Anlagen eines Betreibers (sowie ggf. auch fremder Betreiber), die in räumlich-funktionalen Zusammenhang stehen, stets nur bei einer Behörde bearbeitet werden. Während sich die positiven und negativen Bewertungen des fachlichen Zauns sowie des betrieblichen Zauns in Bezug auf den selben Betreiber noch in etwa die Waage halten, wird die Zusammenfassung von Anlagen verschiedener Betreiber bei einer Behörde negativ bewertet.

Die verbreitete Formel „one face to the customer“, die als besonders bürger- und betreiberfreundlich propagiert wird, muss jedoch angesichts der Tatsache, dass nur 12% der Teilnehmer angeben, dass in ihrer Kommune tatsächlich nur ein Sachbearbeiter medienübergreifend für eine Firma zuständig ist, hinterfragt werden. Während in den meisten Kommunen also sektoral, getrennt nach Immissionsschutz, Wasser, Abfall gearbeitet wird, war in den Staatlichen Umweltämtern hingegen verbreitet ein echter medienübergreifender Ansatz gegeben [8]. Durch die Kommunalisierung hat sich somit die Anzahl der Personen, die ein Betreiber als Ansprechpartner hat, nicht verringert (ggf. sogar erhöht) – er kann sie heute lediglich im selben Gebäude antreffen.

Der ganz überwiegende Teil der Teilnehmer berichtet sowohl bei der Einstufung einer einzelnen Anlage in die Zuständigkeit der UIB oder der OIB als auch bei der Setzung des betrieblichen Zauns von Schwierigkeiten, die sich auch in Streitfälle zwischen UIB und OIB um die Zuständigkeit auswachsen.

In der offiziellen Stellungnahme des LKT/St wird die Tatsache, dass es durch mitunter nur kleine oder interpretatorische Änderungen einer Anlage zu einem Wechsel in der Zuständigkeit kommen kann, als eine „Vorteilsnahme“ des Betreibers dargestellt, die es zu unterbinden gilt [4]. Hierbei wäre jedoch eine Einbeziehung von Betreibervertretern in die Evaluierung sinnvoll, um zu erfahren, warum es für einen Betreiber – bei postulierter gleicher Rechtsgrundlage und gleichen Qualitätsstandards bei UIB und OIB – einen Unterschied macht, von welcher Behörde er betreut wird. Die Teilnehmer der Umfrage sehen diesen Aspekt einerseits als eine Schwachstelle der ZustVU und andererseits als ein behördliches Problem des Verschiebens von Arbeit zwischen UIB und OIB an.

„Das Zaunprinzip ist vom Ansatz her sinnvoll, in der Umsetzung aber mit Problemen behaftet. Schwierig ist auch die Zuständigkeit bei diffusen Nachbarbeschwerden und in der Bauleitplanung.“

Insbesondere bei der Überwachung ist es bereits zu Unzulänglichkeiten durch Probleme mit der Zuständigkeitsabgrenzung gekommen – dies gilt vor allem bei der Verursacherermittlung bei Nachbarbeschwerden unbekannter Herkunft und kumulierenden Immissionen, bei der eine mangelhafte Kooperation zwischen UIB und OIB besteht. Die Betreuung einer Firma „aus einem Haus“ wird damit erkauft, dass es keinen Immissionsschutz „aus einer Hand“ mehr gibt. Dass mit der Kommunalisierung von Aufgaben das Entstehen neuer, nicht immer unproblematischer, Schnittstellen einhergeht ist in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung bekannt [2],[9],[10].

Die Zuständigkeit der UIB für illegale Anlagen, die im genehmigten Zustand in die Zuständigkeit der OIB fallen, hat sich ebenfalls als problematisch erwiesen, da sich dadurch ein erhöhter Arbeitsaufwand bei der UIB und Abstimmungsbedarf mit der OIB ergibt. Für eine rechtmäßige Stilllegungsverfügung muss nicht nur der bisherige Genehmigungsstatus ermittelt werden (den nur die OIB kennt), sondern auch ein eventuelles Vorliegen eines qualifizierten Antrags bei der OIB; außerdem muss bewertet werden, ob die vorhandene Anlage den materiellen Umwelanforderungen entspricht – diese Qualifikation wird jedoch per Definition der ZustVU den UIB abgesprochen. Nach Berichten der Teilnehmer gibt es bereits im eigenen Zuständigkeitsbereich der UIB hohe Defizite bei der Überwachung, so dass erst recht für die Ermittlung illegaler Anlage der OIB kein Raum mehr bleibt; analoges gilt für die tatsächliche Anordnung von Stilllegungen, die durch die höheren Führungsebenen bei der UIB nicht gedeckt werden.

„Es ist für mich nicht nachvollziehbar, dass auf kommunaler Ebene Stilllegungen verfügt werden und zur Legalisierung auf die Landesbehörde verwiesen wird. Das kann keiner "draußen" verstehen.“

Fragenblock D: Störfallverordnung

Nur ein Teil der Mitarbeiter der UIB sieht sich im Rahmen der Erstermittlungspflicht in der Lage, die Einstufung eines Betriebs in die Störfallverordnung sicher abgrenzen zu können. Es wird ganz überwiegend befürwortet, den vollständigen Übergang eines Betriebs in die Zuständigkeit der OIB beizubehalten; eine bloße Beteiligung der OIB als „Störfall-Fachbehörde“ wird wegen der sich daraus ergebenden fachlichen und zuständigkeitsrechtlichen Unklarheiten abgelehnt.

Gleichzeitig wird jedoch berichtet, dass auch bei den OIB nicht immer eine ausreichende Sachkunde im Störfallbereich sowie in der Kenntnis der speziellen Anlagen vorliegt – mitunter steht ein durch seine berufliche Vergangenheit im Bereich Störfallverordnung erfahrener Mitarbeiter der UIB einem weniger qualifizierten Störfall-Sachbearbeiter bei der OIB gegenüber. Zum Thema Störfallverordnung werden insbesondere Biogasanlagen als Fallbeispiele genannt. Die Tatsache, dass die Entscheidung, Biogasanlagen unter die Störfallverordnung zu ziehen, ohne nähere Praxiskenntnisse dieses Anlagentyps gefällt wurde, zeigt einerseits die Problematik, dass die UIB weitgehend von einem fachlichen Austausch mit dem MKULNV abgeschnitten ist (siehe hierzu Frageblock N). Andererseits erwachsen aus der Zuständigkeitsverschiebung für einzelne Biogasanlagen auf die mit Biogasanlagen unerfahrene OIB fachliche Probleme, die sich in ein Hin- und Herschieben der Anlagen zwischen UIB und OIB, aber auch in unzureichender umweltrechtlicher Bearbeitung bei der OIB niederschlagen können - Biogasanlagen werden derzeit zwischen UIB und OIB sowie zwischen Störfallrecht und widerstreitenden immissionsschutzrechtlichen Zielen zerrieben.

„Für Anlagen, die aufgrund ihres Gefahrenpotenzials unter die StörfallVO fallen, sollte grundsätzlich die BezReg zuständig sein. Nicht sinnvoll ist eine Überführung der landwirtschaftlichen Biogasanlagen in die StörfallVO.“

Fragenblock E: Aufteilung der 4. BImSchV

Dringenden Handlungsbedarf sehen die Mitarbeiter der UIB bei den Zuständigkeitsregelungen für Abfallanlagen. In der Obergruppe 8 sind sehr kleinteilige und detaillierte Aufspaltungen der Zuständigkeit gegeben, so dass kleine Anlagenänderungen oder auch nur eine abweichende Interpretation bestimmter Tatbestände (z.B. Lagerung nach Ziffer 8.12) zu einem häufigen Wechsel in der Zuständigkeit führen. Daher wird eine grundsätzliche Überabreitung der Zuordnung der Anlagen der Obergruppe 8 angeraten.

Bei der konkreten Benennung von Anlagen, die derzeit bei der UIB sind und besser zur OIB sollten, werden am häufigsten Intensivtierhaltungen, gefolgt von Windenergie und Biogasanlagen sowie Steinbrüche genannt – bei allen Anlagen handelt es sich um Anlagentypen, die sehr spezialisiertes Wissen erfordern. In umgekehrter Richtung bei der Verlagerung von aktuellen OIB-Anlagen auf die UIB ergibt sich kein einheitliches Bild. Die Spanne der Meinungen spiegelt hier die unterschiedliche persönliche, aber vor allem institutionelle Leistungsfähigkeit der einzelnen sehr heterogenen UIB wider: Kleine UIB mit nur 1 bis 5 Mitarbeitern sind vielfach quantitativ und qualitativ überfordert und befürworten eine Beibehaltung der aktuellen Verteilung, wenn nicht sogar eine weitergehende Abgabe von Anlagen an die OIB, während leistungsfähigere UIB einen höheren Anspruch haben und eine mögliche Unterforderung gefolgt von Abwanderung von qualifiziertem Personal befürchten, wenn nur „kleine“ Anlagen bei der UIB behandelt werden. Auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen UIB wiesen bereits Bogumil und Ebinger 2007 in der Stellungnahme der verwaltungswissenschaftlichen Fakultät der Ruhruniversität Bochum zur geplanten Kommunalisierung hin, da sie an Hand des vorliegenden Personalschlüssels klarstellten, dass UIB mit weniger als fünf Mitarbeitern nicht in der Lage sein werden, das breite Aufgabenspektrum mit dem bisherigen Qualitätsstandard zu erfüllen [6]. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) warnt in seinem Gutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“ vor einer weitgehenden Kommunalisierung und fordert, die Leistungsfähigkeit der Kommunen realistisch einzuschätzen [7]. In diversen Evaluierungsstudien der verschiedenen, umgesetzten Kommunalisierungsmodelle der Bundesländer wird die begrenzte Leistungsfähigkeit der kleinen Arbeitseinheiten der Kommunen für komplexe, technisch-rechtliche Aufgaben vielfach bestätigt [2],[7],[9],[10],[13].

„Die Aufteilung ist vor allem zu unübersichtlich. Im Zweifel ist immer wieder prüfen der ZuStVU, der Genehmigung und eventuell ergänzender Unterlagen gefragt. Das muss doch einfacher möglich sein....?“

Fragenblock F: vergleichende Aussagen

Kernpunkt einer Evaluierung einer Umstrukturierung ist der Vergleich der neuen Struktur mit der aufgelösten vorhergehenden Struktur, um zu erkennen, ob tatsächlich Verbesserungen erzielt werden konnten. Dies ist jedoch nach Meinung der Umfrageteilnehmer nicht der Fall – bei keinem der abgefragten Aspekte der Aufgabenerfüllung zeichnete sich eine klare Verbesserung ab, bestenfalls sind einige Aspekte als „unverändert“ anzusehen. Bei der Klarheit der Zuständigkeiten, bei der Einheitlichkeit des Vollzugs und bei der Bürokratielastigkeit der Aufgabenerfüllung zeichnen sich deutliche Verschlechterungen ab. Die Uneinheitlichkeit des Vollzugs wird auch von Externen kritisiert: Überregionale Planer müssen sich auf die jeweils unterschiedlichen Beurteilungsmaßstäbe jeder einzelnen UIB einstellen und Anlagenbetreiber fühlen sich von ihrer UIB im Vergleich zu Mitbewerbern in einem anderen Kreis benachteiligt (siehe auch Fragenblock Q).

„M.E. bedürfen die hier angemerktens insgesamt negativen Entwicklungen der sachlichen Diskussion. Hausintern ist das weder gewollt noch ansonsten möglich.“

Besonders zu beachten ist die deutlich negative Entwicklung im Bereich der Anlagenüberwachung und des Vollzugsdefizit, da hier zentrale materielle Bereiche der Aufgabenerfüllung betroffen sind.

Die „geschönte“ Darstellung der Leistung und Qualität der Immissionsschutzbehörde nach außen scheint ein allgemeines Phänomen zu sein, das sich von der staatlichen Umweltverwaltung her bei den neuen UIB mit einer Tendenz zu Verstärkung fortsetzt. Bedenklich ist allerdings, dass nach den Erfahrungen der Umfrageteilnehmer in der kommunalen UIB auch intern keine ausreichende Analyse von Schwachstellen und Problemen stattfindet, Verbesserungsvorschläge übergangen werden und insgesamt die höheren Führungsebenen ein positiv-verzerrtes Selbstbild der tatsächlichen Realität ihrer UIB haben (dies drückt sich u.a. auch im „positiven“ Ergebnis der offiziellen Evaluierung aus vgl. [4],[5]). Derartige Umstände behinderten nicht nur den Aufbau der neuen UIB, sondern beeinträchtigen auch eine ehrliche und sachgerechte Evaluation sowie die Perspektive auf zukünftige Verbesserungen.

Die Umfrageteilnehmer erleben im Alltag auch nach vier Jahren, dass die Aufgaben einer Immissionsschutzbehörde nicht bekannt sind, hierfür kein Verständnis gegeben ist oder ein hoher Immissionsschutzstandard nicht gewollt ist. Dies resultiert sowohl aus der geringen Bewertung der Wichtigkeit des Immissionsschutzes in einer mit einer Vielzahl von Themen beschäftigten Großbehörde als auch aus der Tatsache, dass die UIB meist von nicht technisch ausgebildeten, im Immissionsschutz unerfahrenen Verwaltungskräften geführt wird, die nur geringe Bereitschaft zeigen, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Diese Erfahrungen decken sich mit den Erkenntnissen aus den Kommunalisierungen der Umweltverwaltungen in anderen Bundesländern und werden in der Verwaltungswissenschaft unter dem Fachbegriff der „Marginalisierung“ der Umweltverwaltung zusammengefasst [9],[13].

Auffällig ist, dass bereits bei diesem Fragenblock in den freien Anmerkungen häufig die politische Einflussnahme auf die Arbeit der UIB genannt wird, obwohl dieses Thema noch nicht durch den Fragebogen angeschnitten wurde (siehe späteren Fragenblock O).

Fragenblock G: Umsetzung von Umweltstandards

Der zentrale Aspekt bei der Bewertung einer Umweltbehörde ist die Frage, wie gut Umweltstandards umgesetzt werden – sowohl qualitativ als auch quantitativ in der Breite der betreuten Anlagen. Hier zeigt sich, dass bei der Genehmigung und der Bearbeitung von Nachbarbeschwerden, also den Aufgaben, die von außen an die UIB herangetragen werden und somit eine Bearbeitung und Rückmeldung nach außen erzwingen, der bisherige Standard noch gehalten werden konnte, sich jedoch bereits Tendenzen zur Verschlechterung abzeichnen. Bei den Aufgaben, die initiativ von der Behörde ausgehen, mehr Zeit und höhere Qualifikation erfordern - wie der Behebung von Missständen, die bei der Überwachung auffallen, sowie der Umsetzung von neuen Vorschriften und des Standes der Technik - ergibt sich eine deutlich negative Entwicklung.

Als Gründe für die schlechte Umsetzung von Umweltstandards wird sehr häufig die unzureichende personelle Ausstattung der UIB, aber auch die Unkenntnis der Kommunen über die Aufgaben einer Immissionsschutzbehörde genannt, gefolgt von dem Eindruck, dass die Umsetzung von anspruchsvollen, die Firmen ggf. belastenden Umweltstandards von den Kommunen nicht ge-

„Das Verständnis für die Aufgaben im Immissionsschutz ist gering und den Vorgesetzten ist hier bis heute nicht bewusst, was alles im Zuständigkeitsbereich der UIB zu leisten ist.“

„In den UIB sind jetzt fast überall zu wenig Leute mit zu wenig Ahnung - weil sich die Spezialisten jetzt breiter aufstellen müssen und die Fachleute für andere Bereiche nicht mehr erreichbar sind. In Kombination mit der politischen Beeinflussung der Sachbearbeiter eigentlich nur noch als Katastrophe bewertbar – unsichere Bearbeitung und frustrierte Mitarbeiter.“

wollt ist. Auffällig ist auch hier wieder die häufige Nennung der politischen Einflussnahme in den freien Eingabefeldern des Fragebogens.

Die Umweltverwaltung ist der zentrale Akteur beim Erreichen überörtlicher, im allgemeinen Interesse liegender Umweltschutzziele [2],[7]. Die komplexe Materie erfordert ein hohes Maß an spezialisiertem technischen und rechtlichen Wissen, das nun bei der erzwungenen generalistischen Arbeit in den kleinen UIB verschenkt wird und verloren geht bzw. nicht erbracht werden kann [2],[7],[9],[11]. Die Umweltpolitik und ihre gesetzten Ziele drohen somit zu scheitern, wenn die zunehmend komplexen und anspruchsvollen Vorgaben durch eine geschwächte Umweltverwaltung nicht umgesetzt werden [3],[12]. Da im Vorfeld der Verwaltungsstrukturereformen in allen Bundesländern, auch in Nordrhein-Westfalen, keine echte Aufgabenkritik, aber oft strikte Einsparvorgaben und Abbau von fachlichen Ressourcen stattfanden, kommt es zum sog. „kalten Aufgabenabbau“: Die Aufgabenkritik wird - da auch die mit dem Immissionsschutz unerfahrenen und nicht qualifizierten Führungsebenen der Kommunen nicht entsprechend lenken – auf die Ebene der fachlichen Mitarbeiter verlagert, die auf Grund mangelhafter qualitativer und quantitativer Rahmenbedingungen eigene, z.T. sehr drastische Prioritätensetzungen vornehmen müssen [7],[9],[10].

Fragenblock H: Qualifizierungsstand und Qualität

Die grundsätzliche Qualifizierung der Mitarbeiter wird überwiegend als ausreichend erachtet, die Mitarbeiter fühlen sich im Stande, die Kernaufgaben einer UIB zu bewältigen. Allerdings hat nur noch ein Viertel der Teilnehmer die Möglichkeit, sich zu spezialisieren. Wissens- und Erfahrungslücken, die nicht von den zur jeweiligen UIB übergeleiteten Mitarbeitern abgedeckt werden und auch nicht ausreichend durch Fortbildungen geschlossen werden können, werden durch die noch bestehenden, persönlichen Kontakte zu ehemaligen Kollegen, die nun in anderen UIB oder OIB arbeiten, hilfsweise kompensiert. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer beklagt, dass in ihrer UIB keine organisatorischen Strukturen bestehen, die sicherstellen, dass die Mitarbeiter über neue Gesetze und Regelwerke informiert sind. Diese Phänomene sind häufig bei Kommunalisierungen ehemals staatlicher Sonderbehörden beobachtet worden: Defizite werden durch persönliche Netzwerke und erhöhten Einsatz der Mitarbeiter notdürftig überbrückt, wo dies nicht mehr funktioniert, werden vermehrt externe Gutachter herangezogen, deren Kosten entweder den Betreibern oder aber den öffentlichen Haushalten angelastet werden und deren Nutzen schwindet, wenn die Gutachten mangels ausreichender Expertise in den UIB nicht mehr angemessen ausgewertet werden können [9],[10].

Wissenslücken bei der geringen Personenzahl an übergeleiteten Mitarbeitern und die fehlende Möglichkeit zur Spezialisierung korrespondieren mit den nach Fragenblock E „besser zur OIB“ zuzuordnenden Anlagentypen wie beispielsweise der Intensivtierhaltung und der Windenergie, da die Betreuung dieser Anlagentypen eine ausgeprägte Spezialisierung darstellt.

Im Antwortmuster dieses Fragenblocks tickt eine Zeitbombe: Aktuell wird in den UIB ein gewisses Qualifizierungs- und Qualitätsniveau gehalten, bei dem die Mitarbeiter jedoch von ihrer Berufserfahrung in der staatlichen Umweltverwaltung sowie einem allein auf persönlichen Kontakten – nicht auf etablierten Kooperations- oder Wissensmanagementstrukturen – beruhenden Wissensnetzwerk zehren. In der UIB selbst wird Fachwissen jedoch nur schwer aus-

„Als Mitarbeiter einer kleinen UIB bin ich Generalist. Eine fachliche Spezifikation ist nicht leistbar. Fachliche Aufgabenerledigung vor 2008 geschah aus wenigen Standorten, die über eine große Anzahl technisch ausgebildeter Menschen verfügten. Dort waren diverse Qualifikationen vorhanden, die eine fachliche "Tiefe" sicherstellten. Dies hat sich grundlegend verändert.“

gebildet und erhalten. Mit Wegbrechen des „alten“ Personalbestandes aus der ehemaligen staatlichen Umweltverwaltung droht also in absehbarer Zukunft ein massiver Qualitätseinbruch bei den UIB. Die Immissionsschutzbehörde als Triebmotor zur Weiterentwicklung des Standes der Technik ist bereits jetzt zum Stillstand gekommen.

Fragenblock I: Ausstattung

Die Antworten zu diesem Fragenblock spiegeln die ungleichen Rahmenbedingungen in verschiedenen UIB wider: So sind in manchen Kommunen ausreichende finanzielle Mittel vorhanden, während sie in anderen fehlen und zu spürbaren Folgen für die Aufgabenerledigung führen. Fast alle Teilnehmer verfügen über ein Schallmessgerät in ihrer Kommune, während in fast keiner Kommune die Möglichkeit zur Messung von Luftschadstoffen oder zur Analyse von Staubproben o.ä. gegeben ist. Letzteres scheint zunächst für die Anlagen der UIB entbehrlich, wird jedoch zu einem Problem bei der Erstermittlungspflicht, die auch die OIB-Anlagen umfasst und bei der mitunter derartige Methoden zur Verursacherrückverfolgung erforderlich sind.

Ein positives Beispiel, wie das Land einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen materiellen Rahmenbedingungen der UIB schaffen kann, ist das zentral vom LANUV organisierte und finanzierte Sammelabonnement für DIN- und VDI-Normen, das den kommunalen UIB kostenfrei zur Verfügung steht.

„Für Sachbeschaffungen sind finanzielle Mittel vorhanden, allerdings nicht für das fehlende Personal.“

80% der Teilnehmer heben hervor, dass ihrer UIB kein erfahrener Umweltjurist zur Verfügung steht und sich dies nachteilig auf die Aufgabenerledigung auswirkt – auch hier werden häufig (völlig außerhalb des Dienstweges, keine offizielle Amtshilfe) alte, persönliche Kontakte zu den Umweltjuristen der OIB zur Hilfestellung genutzt. Neben der fallspezifischen Unterstützung übernehmen die Umweltjuristen meist auch eine Aufbereitung von neuen Gesetzen und Regelwerken vor, was nun jeder Mitarbeiter selbst leisten muss, da analoge Wissensmanagementstrukturen in der kommunalen Umweltverwaltung fehlen [3],[11],[12].

Bedenklich erscheint, dass 38% der Teilnehmer keinen ausreichend Zugang zu Erlassen, LAI-Papieren oder ähnlichen Leitdokumenten haben, denn dies lässt sich nicht durch finanzielle Engpässe sondern nur durch organisatorische und strukturelle Defizite erklären. Ebenso kritisch ist die Tatsache, dass in manchen UIB kein Assistenzpersonal für EDV oder Sekretariatsarbeiten zur Verfügung steht, so dass die knappen fachqualifizierten Personalkapazitäten zusätzlich mit diesen Tätigkeiten belastet sind.

Fragenblock J: Persönliche Arbeitsbedingungen

Der eigene Verantwortungsbereich ist für die meisten Teilnehmer größer geworden, was sich einerseits durch die Breite des zu bewältigenden Aufgabebereichs und andererseits durch die Abwesenheit von im Immissionsschutz aktiven Vorgesetzten erklärt. Dementsprechend empfinden 68% der Teilnehmer eine höhere Arbeitsbelastung, die sich bei gut einem Drittel in einer gestiegenen Zahl von Überstunden ausdrückt. Die Freude an der Arbeit ist vielen Teilnehmern verloren gegangen und sie bedauern dies.

Die Integration der neuen Immissionsschutz-Arbeitsgruppe ist auf der persönlichen Ebene zwar in etwa der Hälfte der berichteten Fälle gelungen, jedoch ist die „Aufgabe Immissionsschutz“ in den Kommunen nach Ansicht von 70% der Teilnehmer nicht angekommen. Der Immissionsschutz erhält keine ausreichende Aufmerksamkeit und Wichtigkeit, so dass auch der Aufbau der UIB meist allein den übergeleiteten Mitarbeitern selbst überlassen blieb. Auch hier tritt also wieder die „Marginalisierung“ der Umweltverwaltung ein [9]. Bogumil und Ebinger betonen, dass das Gelingen der Eingliederung von der Grundhaltung der Leitungsebene der Kommune zu den übernommenen Aufgaben abhängt [10].

„Personen der höheren Führungsebene habe ich bis heute nicht kennengelernt.“

Insbesondere bei der echten Integration der UIB in die bestehenden Umweltbehörden der Kommunen scheint es in manchen Fällen zu Schwierigkeiten gekommen zu sein – dies widerlegt, dass es mit der Zusammenlegung aller Umweltzuständigkeiten unter einem Dach a priori zu einer Verbesserung des Umweltschutzes und der Aufgabenerfüllung kommt (siehe auch Fragenblock M und N).

In der Zusammenschau der Fragenblöcke F bis J ergibt sich das Bild von persönlich gut qualifizierten, engagierten Mitarbeitern, die versuchen, die strukturellen Defizite der Rahmenbedingungen einer kommunalen UIB durch erhöhten persönlichen Einsatz und unkonventionelle Maßnahmen auszugleichen. Trotz dieses erhöhten Einsatzes ist es jedoch für die Betroffenen unmöglich, den vorherigen Qualitätsstandard zu halten – dies führt in Verbindung mit mangelnder Wertschätzung der Aufgabe durch die Kommunen sowie der Hoffnungslosigkeit auf Verbesserungen zu tiefgreifender Frustration.

„... hätte aber nie gedacht, dass sich meine letzten Berufsjahre so negativ entwickeln (hat früher mal Spaß gemacht).“

Fragenblock K: Fortbildungen

Beim Thema Fortbildungen zeigt sich zwar grundsätzlich wieder die unterschiedliche finanzielle Ausstattung der einzelnen UIB, wichtiger ist jedoch der Hinweis verschiedener Teilnehmer, dass eine Fortbildung mitunter eher wegen Zeitmangels als wegen mangelnder finanzieller Ressourcen nicht wahrgenommen werden kann. Viele wägen ab, ob sie sich für die geringe Zahl der in ihrer UIB zu einem Thema auftretenden Fälle den Zeitaufwand für eine Ganztagsfortbildung leisten können.

„Für eigene Fortbildung bleibt keine Zeit.“

Auch hier dreht sich also eine Abwärtsspirale der stetigen Erosion von Wissen und Fachqualifikation. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Kommunen keinerlei eigene Aus- und Fortbildungsstrategien verfolgen, sondern erwarten, dass das Land dauerhaft preisgünstige und sachgerechte Fortbildungen für die UIB anbietet, obwohl beim Land langfristig für die nicht mehr in der staatlichen Umweltverwaltung liegenden Aufgaben keine qualifizierten Referenten mehr vorhanden sein werden. Diese Haltung der Kommunen steht im Widerspruch zu dem Wunsch der Umfrageteilnehmer, dass – neben den favorisierten Referenten des LANUV - vermehrt Referenten aus dem Bereich der UIB bei Fortbildungen auftreten sollten. Das Angebot des BEW wird insgesamt überwiegend positiv bewertet, jedoch für eine Grundausbildung neuer Mitarbeiter als nicht ausreichend betrachtet.

Das Öko-Institut fordert von der kommunalen Umweltverwaltung verstärkte eigene Bemühungen bei Fortbildung und Wissensmanagement, die von der Anreizsetzung für die Gewinnung von kommunalen Referenten bis hin zur Förderung der Teilnahmemöglichkeiten für kleine, personell schlecht ausgestattete Kommunen reichen [12].

Fragenblock L: Bürger- und Ortsnähe

Die Kommunen betonen die größere Bürger- und Ortsnähe als eine ihrer Stärken. Nach der Einschätzung der Mitarbeiter der UIB, die im Alltag den Kontakt nach außen darstellen, hat sich dieser Aspekt jedoch im Vergleich zur staatlichen Umweltverwaltung nicht verbessert, da der Bekanntheitsgrad der Immissionsschutzbehörde sowohl bei Betreibern als auch bei Bürgern nicht gestiegen, sondern vielmehr sogar gesunken ist. Auch dies könnte der „Marginalisierung“ des Immissionsschutzes zugeschrieben werden, indem das zuvor scharfe Profil eines Staatlichen Umweltamtes in der Großbehörde Kommunalverwaltung nahezu untergeht. Lediglich beim Kontakt zu den Bürgern konnte mit etwa 21% ein nennenswerter Anteil der Umfrageteilnehmer eine Verbesserung erkennen.

„Vor-Ort-dasein“ wird im Wesentlichen durch Außendienste repräsentiert – bindet jedoch die gestiegene Arbeitsbelastung oder eine andere Prioritätensetzung der UIB die Mitarbeiter an ihren Schreibtisch, so ist es unerheblich, wo dieser Schreibtisch steht. Die rein physikalische Ortsnähe kommt als praktischer Aspekt darüber hinaus nur in kreisfreien Städten, nicht jedoch in flächengroßen Landkreisen zum Tragen. Neben einem deutlichen Rückgang der Außendienste ist auch die Übersicht und Detailkenntnis der betreuten Firmen und Fälle mit der generalistischen Arbeitsweise und der hohen Arbeitsbelastung in der UIB gesunken.

„Der einzige Vorteil ist die größere Ortsnähe der Behörde.“

Fragenblock M: Anerkennung und Respektierung

Fragenblock N: Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Als Ordnungsbehörde ist Autorität und Akzeptanz für die UIB ein wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung von Umweltanforderungen. Über die Hälfte der Umfrageteilnehmer sieht jedoch einen Autoritätsverlust gegenüber den Anlagenbetreibern, ein Drittel sogar gegenüber Bürgern. Hier erfolgt oft eine Untergrabung der Autorität aus den eigenen Reihen durch die höheren Führungsebenen oder politische Einflussnahme.

Auch in der Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung als OIB empfinden mehr als 40% der Teilnehmer ihre Position als geschwächt. Im Verhältnis zur Bezirksregierung führt die schwächere Position mitunter zur Abwälzung von Aufgaben oder unliebsamen Fällen auf die UIB, für die die UIB nicht zuständig ist.

Die Zusammenarbeit mit den anderen kommunalen Fachbehörden wird als besser als vorher bewertet – allerdings spürt auch hier die UIB einen deutlichen Autoritätsverlust, der sich gegenüber allen Fachbehörden, mit denen sich die UIB z.B. als zentrale verfahrensführende Behörde in BImSchG-Genehmigungsverfahren auseinandersetzen muss, etabliert hat. Dadurch verlängern sich mitunter sogar die Entscheidungsprozesse, weil hausinterne Fachbehörden ihre Interessen stärker durchzusetzen zu versuchen als es verfahrensrechtlich vorgesehen und umwelttechnisch angezeigt ist. In manchen Fällen wird der engere Kontakt zu anderen Fachbehörden im gleichen Haus auch zur Belastung, da von den kommunalisierten Immissionsschützern auf Grund ihres Wissens und ihrer Erfahrung Hilfestellung für andere Fachbereiche erwartet wird – hierzu wird z.B. die Unterstützung der Bauordnungsämter in technischen Fragen genannt.

Die institutionelle Schwächung der Immissionsschutzbehörde von der „höher-rangigen“ staatlichen Behörde mit hoher Autorität zu einer „niederrangigen“ kommunalen Behörde [10],[13] führt also zu einer Einschränkung der unabhängigen Handlungsfähigkeit, längeren, nicht durch Autorität stringent zu füh-

„Die Betreiber haben nach meinen Feststellungen höheren Respekt vor der Bezirksregierung als vor der UIB.“

renden Entscheidungsprozessen sowie zusätzlichen Arbeitsbelastungen, die von nun gleich- oder höherrangigen Positionen aus auf die UIB abgeschoben werden.

Die grundsätzliche Zusammenarbeit auf fachlich-persönlicher Ebene mit dem LANUV wird weiterhin positiv bewertet, allerdings ist den meisten Teilnehmer nicht eindeutig klar, wann, wie und in welchem Umfang sie das LANUV, das rechtlich fixiert nur im Auftrag der Landesbehörden tätig werden darf, in Anspruch nehmen dürfen. Der Bedarf an Hilfestellung ist auf Grund der fachlichen Defizite bei den UIB deutlich gestiegen, neben den technisch-naturwissenschaftlichen Themen werden wegen fehlender juristischer Unterstützung der UIB (vgl. Fragenblock I) sogar häufig umweltrechtliche Fragen an das LANUV herangetragen, obwohl dieses bekanntlich dafür gar nicht ausgelegt ist. Die fachliche Qualität der Unterstützung durch das LANUV wird weiterhin geschätzt, jedoch erkennen die Teilnehmer auch beim LANUV bedingt durch Einsparungen und Kommunalisierung Überlastungserscheinungen, so dass eine Unterstützung nur noch eingeschränkt geleistet werden kann. Der SRU betont die Wichtigkeit der Landesumweltämter als unverzichtbare Wissensmanager, die Wissen generieren, vorausschauende Umweltkonzepte entwickeln und die Vollzugsbehörden unterstützen und fordert nicht nur die institutionelle Erhaltung der Landesumweltämter, sondern auch eine ausreichende personelle und technische Ausstattung [7], [vgl. auch 13].

„Nach meinem Eindruck hat auch das LANUV durch die Kommunalisierung sehr viel mehr "Einzelfallberatung" zu leisten. Insofern kann vor dort aus nur selten eine zeitnahe Bearbeitung ergehen.“

In der Zusammenarbeit mit dem MKULNV fehlt insbesondere ein funktionsfähiger Dienstweg über die Bezirksregierungen, der nach dem Wegbrechen persönlicher Kontakte auch nicht durch einen ausreichenden direkten Kontakt zu den zuständigen Mitarbeitern des MKULNV kompensiert werden kann. Des Weiteren beklagen die Teilnehmer einen verringerten fachlichen Austausch mit dem MKULNV und eine zu geringe Einbindung in ihren Aufgabenbereich betreffende fachliche Entscheidungsprozesse, z.B. im Vorfeld von Erlasserarbeiten (siehe auch Fragenblock D zum Thema Biogasanlagen).

Fragenblock O: Einfluss von Lokalpolitik und Interessensgruppen

Bereits in den freien Eingabefeldern der vorhergehenden Fragenblöcke wurde vielfach auf eine politische Einflussnahme auf die UIB hingewiesen. Mit dem Fragenblock O wird dieser Aspekt systematisch erfasst. 66% der Umfrageteilnehmer erleben eine regelmäßige Einflussnahme der politischen Hausspitze ihrer Kommune auf die Aufgabenerledigung, mehr als die Hälfte des weiteren eine Einflussnahme durch die politischen Gremien der kreisangehörigen Kommunen und lokale Parteipolitiker. 53% berichten von Fällen, die durch die politische Einflussnahme anders entschieden wurden, als es fachlich angezeigt gewesen wäre. Als Fazit sehen die Teilnehmer keinen ausreichend sicheren Stand der UIB, um der politischen Einflussnahme und auch dem Druck der Öffentlichkeit standhalten zu können. In Anbetracht der knappen Personalressourcen ist auch der Zeitverlust, der durch die Beschäftigung mit den Anliegen der politischen Gruppen verloren geht, bedauerlich.

„Zusätzlicher Aufwand, der Politik Recht und Gesetz zu erläutern.“

Diese nun auch in NRW beobachtete „Politisierung“ der Umweltverwaltung ist bereits bei der Kommunalisierung in anderen Bundesländern empirisch belegt worden [7],[9],[10],[13], so dass die verwaltungswissenschaftliche Forschung bereits im Vorfeld der Reform im Jahr 2007 vor diesem Effekt warnte [6]. Die Erreichung überörtlicher Ziele, die im Allgemeininteresse liegen - wie es die Ziele des Umweltschutzes sind – eignen sich daher wenig für eine Dezentrali-

sierung, bei der diese übergeordneten Ziele Gefahr laufen, lokalen partikulären und politischen Interessen geopfert zu werden [7],[10].

Fragenblock P: Effizienz

Wie sich schon in den anderen Fragenblöcken abzeichnete, ist die Personalfrage ein zentrales Problem der UIB: In kleinen Einheiten wird mehr Personal benötigt, um die grundlegenden – von jeder Einheit zu bewältigen Aufgaben – zu erledigen. Assistenzpersonal wie Verwaltungskräfte, Sekretariats- und EDV-Personal (oder auch ein hochqualifizierter Umweltjurist) sind in kleinen Einheiten nicht auszulasten und fehlen daher häufig, was wiederum das Fachpersonal zusätzlich mit diesen Tätigkeiten belastet. Synergieeffekte sind nur selten beobachtet worden. Kleine Einheiten legen zunächst kurze Entscheidungswege nahe, jedoch wurde in den meisten Fällen eher eine Verlängerung der Entscheidungsprozesse festgestellt. Die Vorteile, dass sich alle Umweltbehörden „unter einem Dach“ befinden sind nicht so deutlich, dass sie zu spürbaren Effizienzgewinnen führen, geschweige denn die geringe Effizienz bei den anderen Faktoren ausgleichen.

„Es ist unmöglich dass etwas, das aus 10 StUA + 1 StAfUA erledigt wurde, dann auf 54 Kreise und kreisfreie Städte verlagert wurde, effizienter wird. GEHT NICHT!“

Die vielfach von den Kommunen postulierten „Effizienzsteigerungen“ (vgl.[4],[5]) werden nicht mit konkreten Kennzahlen belegt; darüber hinaus wird mit der steten Forderung nach mehr Personal und Sachmitteln indirekt zugegeben, dass faktisch ein erhöhter – nicht ein geringerer – Aufwand erforderlich ist. Die Argumentation, die zusätzlichen Mittel begründeten sich durch das „erst im Nachhinein“ erkannte Vollzugsdefizit der ehemaligen staatlichen Umweltverwaltung, greift nicht durch, da dieses Vollzugsdefizit einerseits bereits vor der Reform umfassend und allgemein bekannt war und andererseits eine „effizientere“ kommunale UIB mit der gleichen Ausstattung wie die staatliche Umweltverwaltung das Vollzugsdefizit in den letzten vier Jahren hätte verringern müssen, wobei das Gegenteil der Fall ist. Studien zu bisherigen Kommunalisierungen der Umweltverwaltungen zeigten, dass bei hochspezialisierten Aufgaben wie dem Immissionsschutz, die in den Kommunen nur in kleinen Fallzahlen auftreten, keine positiven Skalen- oder Verbunderträge auftreten und so echte Einsparungen nicht erzielt werden konnten [7],[9],[10]. Der Zuständigkeitszuwachs wurde (bei allen Kommunalisierungen der Umweltverwaltung in den Bundesländern [2],[9],[10],[13]) von den Kommunen durch klare Einsparvorgaben „erkauft“, die bereits im Kommunalisierungsgesetz verankert sind – nun weigern sich die Kommunen, diesen Preis zu bezahlen, nicht zuletzt deshalb, weil keine echte Effizienzrendite eingetreten ist, sondern diese nur durch einen die Aufgabenerfüllung weiter negativ beeinflussenden Personalabbau erzielt werden könnte [2],[7],[10],[13].

Fragenblock Q: Rückmeldungen von außen

Da bisher nicht bekannt ist, dass in die Evaluierung der kommunalen Umweltverwaltung auch Betreiber, Bürger oder anderen externe Gruppen, die mit der Umweltverwaltung zu tun haben, einbezogen wurden, versucht dieser Fragenblock, die Meinung von Externen zu erfassen. Rückmeldungen von Industrie- und Umweltverbänden konnten über diesen Weg nicht in belastbaren Zahlen erfasst werden. Die Mehrheit der Teilnehmer bewertet die Rückmeldungen von Betreibern, Bürgern und Ingenieurbüros/Gutachtern als unverändert gegenüber der vorherigen Situation, explizit positive Rückmeldungen wurden

„Eine direkte und eindeutige Bewertung durch Dritte erfolgt in der Regel nicht.“

nicht erhalten. Eine belastbare Bewertung der kommunalen Umweltverwaltung von externen Dritten wird wohl nur über eine direkte Befragung der betreffenden Gruppen zu erlangen sein – eine Rückmeldung von Externen an die UIB und die Kommunen selbst wird in den meisten Fällen (von wenigen guten Vertrauensverhältnissen abgesehen) wohl auch von einer gewissen Befangenheit und Höflichkeit in Bezug auf Kritik gekennzeichnet sein.

Aus bisherigen Studien zur Kommunalisierung der Umweltverwaltungen anderer Bundesländer ist jedoch bekannt, dass mit abnehmender fachlicher Qualifikation und steigender Heterogenität der Umweltverwaltung und daraus resultierenden unsicheren Fallbehandlungen und fachlichen Fehlentscheidungen die Belastung für die „Kunden“ der Verwaltung steigt und Reputation der UIB sinkt und die vermeintlich positive Flexibilisierung durch „ortsangepasstes Verwaltungshandeln“ sich sogar insgesamt zum Standortnachteil für Industrie und Gewerbe auswachsen kann [9],[10],[12].

Fragenblock R: Gesamtvotum

Aufgefordert zu einer abschließenden Gesamtbewertung der Kommunalisierung der Umweltverwaltung, überwiegen für 74% der Umfrageteilnehmer die Nachteile, für 14% halten sich Vor- und Nachteile die Waage und nur 5% sehen die Kommunalisierung als vorteilhaft an.

In den freien Eingabefeldern fassen die Teilnehmer meist nochmals die aus ihrer Sicht wichtigsten Punkte zusammen: geringe Personaleffizienz und daraus resultierender Personalmangel, mangelhafte Kenntnisse der Kommunen über den Immissionsschutz, politische Einflussnahme, Qualitätsverlust trotz hohem persönlichem Engagement, Frustration. Viele zeigen zwar Aspekte auf, die in den UIB verbessert werden müssten, haben aber zugleich wenig Hoffnung, dass diese tatsächlich von den Kommunen umgesetzt werden, woraus sich wiederum Aussagen ableiten, die auf eine komplette oder teilweise Rück-Verstaatlichung der Umweltverwaltung zielen.

Als grundlegende Schlussfolgerung, die in jeder äußeren Struktur umgesetzt werden könnte, verbleibt die Forderung nach einem stärkeren Einbeziehen von immissionsschutztechnischem und -rechtlichen Fachverstand der Mitarbeiter – und dies nicht nur bei der alltäglichen Aufgabenerledigung, sondern auch bei überörtlichen Entscheidungsprozessen und der Entwicklung neuer Konzepte für die Umweltverwaltung.

„Die Kommunalisierung war für den Umweltschutz ein großer Rückschritt.“

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die negative Bewertung der Kommunalisierung durch die Teilnehmer dieser Umfrage deckt sich mit den Ergebnissen der Studien der verwaltungswissenschaftlichen Forschung, die die Kommunalisierung der Umweltverwaltung in diversen Bundesländern ebenfalls – sowohl in Hinsicht auf die Qualität des Vollzugs als auch auf die Effizienz - negativ bewertet [2],[7],[9],[10],[13]. Das Öko-Institut präferiert grundsätzlich eine Rückgängigmachung der Umstrukturierung, erkennt jedoch die politischen und tatsächlichen Realitäten, die dies verunmöglichen. Falsch verstandener Realismus darf jedoch nicht dazu führen, dass keine kritische Analyse stattfindet und so notwendige und mögliche Verbesserungsmaßnahmen im nun gegebenen Rahmen unterbleiben – hierzu soll das Policy-Papier des Öko-Instituts den politischen und kommunalen Akteuren Anregungen geben [12].

„...weil die Baustelle insgesamt zu groß ist und Korrekturen an vielen Stellen erforderlich sind...“

In der Zusammenschau der zitierten Literatur und den mit der vorliegenden Umfrage erfassten Praxiserfahrungen in NRW können daher folgende Verbesserungsansätze herausgearbeitet werden:

Evaluationsprozess und Organisationsentwicklung:

Wie in anderen Bundesländern, mangelt es auch in NRW an einem ehrlichen, konstruktiv-kritischen und transparenten Evaluationsprozess, wodurch wichtige Erkenntnisse und die Chance auf Verbesserungen verloren gehen. Eine Einbindung aller Beteiligten – auch eine direkte Einbindung der fachlichen Mitarbeiter – z.B. in Form von Interviews, Workshops oder Arbeitsgruppen ermöglicht eine umfassende Evaluation und Generierung von Verbesserungsansätzen. Ein Klima der Offenheit und Sicherheit hilft dabei, die errichteten Perfektheits- und Erfolgssassaden aufzubrechen und einen realitätsnahen Dialog zu fördern.

Parallel dazu sollten UIB-intern Strukturen geschaffen werden, die eigene systematische Fehleranalysen und inkrementelle Verbesserungsprozesse ermöglichen.

Personalressourcen:

Die Teilnehmer der Umfrage stellen zwar klar, dass die meisten UIB mit zu wenig Personal ausgestattet sind, sehen aber gleichzeitig, dass das Vorhalten von hohen und spezialisierten Personalbeständen zwar fachlich notwendig, aber ökonomisch ineffizient ist, da dieses Personal mit den geringen Fallzahlen der einzelnen Bereiche quantitativ nicht ausgelastet werden kann. Lösungsansätze für dieses Dilemma könnte eine institutionalisierte interkommunale Zusammenarbeit sein, wie sie im Fall Hagen/Dortmund/Bochum bereits praktiziert wird. In der Literatur wird eine Arbeitsgruppengröße von etwa 20 Mitarbeitern als angemessen angesehen. Des Weiteren weisen die Teilnehmer der Umfrage daraufhin, dass nicht alle nach der Schlüsselzuweisung für den Immissionsschutz vorgesehenen Personaleinheiten tatsächlich auch im Immissionsschutz arbeiten – zusammen mit den oft angemerkten organisatorischen Mängeln und fachlich unzulänglicher Prioritätensetzung liegt hier ein nicht unerhebliches, UIB-internes Potenzial, Personalressourcen zu „gewinnen“ bzw. effizienter und fachlich zielgerichteter einzusetzen.

Wissensmanagement und fachlicher Austausch:

Hierzu gehört zunächst eine UIB-interne Komponente, die durch organisatorische Strukturen sowohl den Zugang zu als auch die Aufbereitung von Gesetzen, Regelwerken sowie Leitdokumenten und technischem Wissen sicherstellt. Darüber hinaus sollten interkommunale Aktivitäten sowohl zum effizienten Wissensmanagement als auch zum Aufbau eines Aus- und Fortbildungssystems „von der UIB für die UIB“ gestartet werden. In Hinsicht auf die Zusammenarbeit der UIB mit der OIB und dem MKULNV sollte die Einbindung von fachlichen Mitarbeitern der UIB in (ggf. neu zu schaffende) Arbeitskreise und Fachgremien wieder zur Selbstverständlichkeit werden. Zentral unter Einbeziehung des Fachverständes der Mitarbeiter der UIB, des LANUV und des MKULNV entwickelte Hilfsmittel von konkreten, praxisgerechten Leitfäden bis hin zur Einrichtung eines „Helpdesks“ wirken sowohl effizienz- als auch qualitätssteigernd.

Profilbildung und fachqualifizierte Führung:

Zur Überwindung der Marginalisierung der UIB in der Großinstitution Kommunalverwaltung ist zunächst die Ausbildung eines Mindestmaßes an Grundwissen über den Immissionsschutz auf der (höheren) Führungsebene erforderlich, die diese dazu befähigt, das Profil der UIB sowohl hausintern als auch nach außen herauszuarbeiten und die Position der UIB zu stärken.

Performanzmanagement und Qualitätsstandards:

Nach den Erfahrungen der Umfrageteilnehmer werden die UIB aus sich selbst heraus nicht aktiv werden, um Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten. Hier wäre eine Weiterentwicklung der konfrontativen Fachaufsicht hinzu Lenkungs- und Beratungssystemen des Landes im Sinne von „fördern und fordern“ wünschenswert, die die Kommunen bei einem inkrementellen Verbesserungsprozess der Aufgabenerledigung im Immissionsschutz anleitet und begleitet und somit landesweit zu höheren Qualitätsstandards, einer Milderung der Heterogenität und einer Stärkung der UIB vor lokalpolitischem Einfluss beiträgt. Diese Aufgabe kann nur von der obersten Ebene MKULNV (mit Unterstützung des LANUV) und nicht von den OIB wahrgenommen werden, da diese nicht „neutraler Dritter“, sondern Teil der komplexen Problemstruktur sind und deshalb selbst in die Verbesserungsprozesse eingebunden werden sollten.

Analog dazu sollte die traditionell in den Kommunen an reinen Fallzahlen ausgerichtete Leistungsmessung in eine echte Qualitätsmessung der Aufgabenerledigung und der erreichten Umweltstandards umgewandelt werden.

länderübergreifende Mechanismen:

Bundesweit stehen die Umweltverwaltungen unter starkem Druck, Kommunalisierungen, Reformen und Personalkürzungen sind verbreitete Realität. Dies steht in eklatantem Gegensatz zur steigenden Regelungskomplexität und Fortschreibung von anspruchsvollen Umweltqualitätszielen durch EU, Bund und den Ländern. Eine grundlegende Auseinandersetzung mit den strukturellen Problemen der Umweltverwaltung und den zunehmenden Vollzugsdefiziten ist daher unerlässlich. Das Öko-Institut schlägt daher vor, die bestehenden Gremien der UMK / LAI zu nutzen, um bundesweit die besten Konzepte zur Bewältigung der Aufgaben mit begrenzten Ressourcen zu ermitteln und eine wirksame und einheitliche Umsetzung von – ggf. anzupassender - Umweltpolitik und Umweltrecht auch unter zunehmend erschwerten Rahmenbedingungen der Vollzugsbehörden sicherzustellen [12].

Literaturverzeichnis

- [1] BTB: „Fünf Jahre nach der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Ergebnisse einer Mitgliederbefragung“ – Stuttgart, 2010
- [2] Öko-Institut e.V.: „Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen (Hintergrundbericht)“ – Darmstadt/Berlin, 2008
- [3] Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (Universitäten Göttingen, Darmstadt, Kassel): „Evaluation des UVPG des Bundes – Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen“ – Darmstadt/Göttingen/Kassel, 2008
- [4] Landkreistag und Städtetag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme zur Evaluation der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU) vom 04.08.11
- [5] Kubendorff, Thomas (Landrat Kreis Steinfurt): „Nordrhein-westfälische Umweltverwaltung zwischen den Stühlen?“ – Eildienst LKT NRW 6/2011
- [6] Bogumil, J. & Ebinger, F.: Stellungnahme vom 05.11.07 zur öffentlichen Anhörung im Landtag NRW zum Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts
- [7] Sachverständigenrat für Umweltfragen: „Umweltverwaltungen und Reformdruck“ – Berlin, 2007
- [8] Feldmann, Wolfgang: „Integrierte Arbeitsorganisation in der Umweltverwaltung“ – Immissionsschutz, 2/2008
- [9] Ebinger, Falk: „Vollzug trotz Reform?“ – Verwaltungsarchiv 1/2009
- [10] Ebinger, F. & Bogumil, J.: „Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern.“ – Beitrag in „Lokale Politikforschung heute“ – Wiesbaden, 2008
- [11] Wachter, Thomas: „Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel umweltrelevanter Zulassungsverfahren“ – Edition Zukunft, Berlin, 2000
- [12] Öko-Institut e.V.: „Umweltrecht ohne Umsetzer? – Policy Papier, Handlungsempfehlungen zu Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen“ – Darmstadt/Berlin 2008
- [13] Bauer et al.: „Modernisierung der Umweltverwaltung - Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern“ – edition sigma, Berlin, 2007