

Analyse der Vollzugssituation in den deutschen Umweltverwaltungen & Folgerungen für eine zukunftsorientierte Organisation

20. Brandenburger Kolloquium, 27. Sept. 2011

Falk Ebinger



Zielsetzung des Vortrags

- Kurzübersicht Verwaltungsreformen im Umweltbereich
- Darlegung der Reformstrategie der Regierungen
- Daraus resultierende typischen Problemlagen
- Entwicklung von Schlussfolgerungen

Reform der Umweltverwaltung

Über Jahrzehnte kaum größeren Reformen (insb. im Westen)

→ De facto **keine Verwaltungspolitik**

Begründung von Ellwein (1993):

„Verwaltungsreformen benötigen Zielvorstellungen und einen langen Atem“

Seit 2005 **Verwaltungsreformen in allen Flächenländern:**

- Verwaltungsstrukturreformen,
- Funktionalreformen und
- Gebietsreformen

Flächenphänomen Verwaltungsreformen

(Bsp. Techn. US)

- **Brandenburg:**
Zusammenführung ÄfA und GA in einem LUA
- **Baden-Württemberg**
Auflösung der GÄ, Teilkommunalisierung
- **Mecklenburg-Vorpommern:**
Gebietsreform (neu), Fusion der StÄUN & ÄLR, Teilkommunalisierung
- **NRW:**
StUÄ und StÄfA aufgelöst, teilkommunalisiert
- **Sachsen:**
StUfä aufgelöst, kommunalisiert
- **Sachsen-Anhalt:**
Gebietsreform, Teil-Bündelung, Teilkommunalisierung
- **Schleswig-Holstein:**
Auflösung der StUÄ und Integration in LLUR und Teilkommunalisierung
- **Thüringen:**
StUÄ-Auflösung, Teilkommunalisierung

Umweltverwaltung als Forschungsgegenstand

Untersuchungen

- zur Reform der Umweltverwaltung
- Zu Kommunalisierungen
- Zu den Effekten von Verwaltungsorganisation



Erste Beobachtung:

- Heterogene und teils extrem **widersprüchliche Reformkonzepte** (vgl. bspw. Baden-Württemberg und Niedersachsen 2005)
 - Jedoch allgemeine **strukturelle Entwicklungstrends**:
 - *Horizontale Verwaltungsgliederung*
Konsolidierung statt Fragmentierung (Sammel-Behörden)
 - *Verwaltungstyp*:
Im Westen: Konzentrierte Dreistufigkeit mit Integration der Fachverwaltungen in die Allg. Verwaltung
 - *Vertikale Verwaltungsgliederung*
Dezentralisierung / Kommunalisierung
 - **Widersprüchliche Organisation einzelner Aufgabengruppen**
 - Länderübergreifendes Lernen hinsichtlich der **Reformstrategie**
- ➔ **Keine Konvergenz der Strukturen, aber der Reformstrategie**

Erfolgsfaktoren der Umsetzungsstrategie

- Haushaltsdruck als Gelegenheitsfenster
- keine inkrementalistische, kleinschrittige und diskursive Evolution der Verwaltung
- Schaffung struktureller Reformmehrheiten
- Politische Festlegung der Eckpunkte – der strukturellen Ausrichtung und wirtschaftlichen Ziele
- Delegation der Ausgestaltung und „unechte“ Aufgabenkritik
- “Unverhandelbarkeit” als prägendes Element
- Automatische Realisierung der Einsparvorgaben

→ Politische Beherrschung des Reformprozesses

Folgen dieser Strategie

- Keine Aufgabenkritik
 - Stattdessen ideologiegeleitete “Endstaatlichung”
 - Keine Ermittlung tatsächlicher Verbund- und Skalenerträge
 - Stattdessen Einsparungen durch “kalten” Aufgabenabbau
 - Spezifik der Aufgaben bleibt unberücksichtigt
 - Spezifität des Fachwissens
 - Bedarf an Ortskenntnis & lokaler Verknüpfung sowie vertikaler Verknüpfung & Aufsicht
 - Politische Salienz und notwendige Abschirmung
 - “Eigentümerschaft” der Politikfolgen
- Machtinteressen dominieren inhaltliche Ausgestaltung**

Spielen Strukturen eine Rolle?

Projekt *Moderne Verwaltungsorganisation*



Effekte der Behördenstruktur: Quantitative Ergebnisse

- Statistisch signifikanter Unterschied zwischen OLB, Bündelungsbehörde, ULB und Kommunen. Dies gilt für alle untersuchten Konstrukte, außer für das Konstrukt “Kundenbild”
- Das **Konstrukt “Vollzugsfreiheit & Zielklarheit”** vereinigt rund die Hälfte der erklärten Varianz in der Faktoranalyse auf sich.
- Grundsätzlich erzielen insb. **Kommunalverwaltungen, aber auch LOB deutlich niedrigere Durchschnittswerte** als Mittelbehörden und Untere Landesbehörden
- Mittelbehörden und Untere Landesbehörden unterscheiden sich bei den meisten Fragen signifikant von der kommunalen Ebene, im Vergleich mit den LOB ist dies deutlich seltener der Fall

Ergebnisse: Politische Unterstützung & Autonomie

Overview	Group differences				Group	Post-hoc tests								Descriptive Analysis				
	Lev. Sig.	K-S Sig.	Welch Test	Brown Forsythe		Tukey HSD				Games-Howell				N	Mean	sd	SEM	
						1	2	3	4	1	2	3	4					
Index Political Support					1										39	2,55	0,62	0,10
					2										189	2,80	0,82	0,06
					3										58	3,03	0,78	0,10
					4										132	2,53	0,92	0,08
					total										418	2,72	0,85	0,04
	,002	,001	,000	,000														
Index Management Autonomy					1										45	2,39	0,74	0,11
					2										206	2,73	0,83	0,06
					3										60	2,84	0,69	0,09
					4										149	2,73	0,87	0,07
					total										460	2,71	0,82	0,04
	,118	,023	,013	,020														
Index Recruiting					1										42	2,93	1,00	0,15
					2										209	3,27	0,94	0,07
					3										63	3,49	0,84	0,11
					4										140	3,04	1,14	0,10
					total										454	3,19	1,01	0,05
	,033	,010	,003	,004														
Index Executive Autonomy & Goal Clarity					1										43	3,31	0,51	0,08
					2										205	3,44	0,67	0,05
					3										64	3,62	0,58	0,07
					4										147	2,98	0,91	0,07
					total										459	3,31	0,77	0,04
	,000	,000	,000	,000														

Ergebnisse: Verwaltungshandeln

Overview	Homo.				Group differences				Group	Post-hoc tests				Descriptive Analysis						
Index Client Perception									1								46	2,29	0,65	0,10
									2								214	2,18	0,76	0,05
									3								64	2,47	0,80	0,10
									4								153	2,21	0,76	0,06
									total								477	2,24	0,76	0,03
	,654	,054	,080	,053																
Index Responsivness									1								45	2,87	0,71	0,11
									2								211	2,90	0,75	0,05
									3								64	2,87	0,71	0,09
									4								149	2,79	0,77	0,06
									total								469	2,86	0,75	0,03
	,772	,441	,621	,584																
Index Professionalism									1								46	3,62	0,71	0,10
									2								213	3,58	0,81	0,06
									3								64	3,45	0,88	0,11
									4								151	3,49	0,98	0,08
									total								474	3,54	0,87	0,04
	,069	,852	,541	,533																

Ergebnisse: Verwaltungsleistung

Overview	Homo.				Group differences				Group	Post-hoc tests								Descriptive Analysis			
	Lev. Sig.	K-S Sig.	Welch Test	Brown Forsythe	Tukey HSD					Games-Howell				N	Mean	sd	SEM				
					1	2	3	4		1	2	3	4								
Index Performance					1										42	6,18	1,41	0,22			
					2										209	6,40	1,41	0,10			
					3										61	6,46	1,48	0,19			
					4										137	5,50	1,75	0,15			
					total										449	6,11	1,58	0,07			
	,005	,000	,000	,000																	
Index Job Satisfaction & Commitment					1										46	3,39	0,72	0,11			
					2										215	3,63	0,80	0,05			
					3										65	3,70	0,86	0,11			
					4										152	3,05	0,99	0,08			
					total										478	3,43	0,91	0,04			
	,000	,000	,000	,000																	

Bündelung in Sammel-LOB*, Mittelbehörden, LVA

*Bspw. Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) in M-V

- Gefühlte Trennung zwischen Behördenleitung und Vollzugsebene
- Unkontrollierte Einbeziehung in Sparprogramme
- Verlängerung von Verwaltungswegen „Bürokratisierung“, aber auch Nutzung zentraler Einrichtungen (Registratur etc.)
- Erhalt der staatlichen Autorität
- Latenter Schutz vor politischer Einflussnahme

Struktureffekte bei Kommunalisierung

- Finanzielles Risiko für die Kommunen
- Risiko einer Beeinträchtigung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung für Bürger und Unternehmen?
 - Schnittstellenprobleme
 - Kommunale Ressourcenausstattung
 - Politisierung von Entscheidungen
- Starke Beeinträchtigung der Steuerungsfähigkeit der Landesregierungen

Schnittstellenprobleme

Kommunalisierung bewirkt typischerweise:

- Abbau vertikaler Schnittstellen zwischen Kommunen und Landesverwaltung
- Abbau horizontaler Schnittstellen zwischen funktional ausdifferenzierten Einheiten der Landesverwaltung
- Verbesserte Aufgabenwahrnehmung durch Integration von Zuständigkeiten

- Aufbau neuer vertikaler Schnittstellen (Beratung & Expertise, Datenlieferungen, Zaunlösungen)
- Horizontale Schnittstellen zwischen Gebietskörperschaften
- Hier beträchtlicher Mehraufwand, Abgrenzungsprobleme und Koordinationsschwierigkeiten („Kleinstaaterei“)

Gebietszuschnitte und Ressourcenausstattung

Hochkomplexe Aufgaben erfordern Spezialisten, Arbeitsteilung Routine sowie spezifische und teure Arbeitsmittel.

Kommunalisierung auf Einheiten konventioneller Größe leiden unter mangelnder Leistungsfähigkeit:

- Fehlende Skalenerträge mangels Fallhäufigkeit
- Generalisten statt Spezialisten
- Angelernte oder umgeschulte Kräfte statt Fachkräften
- Fehlende Sachmittel
- Ausbildungsdefizite

Kommunale Ressourcenausstattung

Folgen:

- Fehlendes Fachwissen, Abnahme der Bearbeitungstiefe
- Hohe Rüstzeiten, längere Bearbeitungszeiten
- Wachsende Unberechenbarkeit des Verwaltungsvollzugs und extreme Heterogenität zwischen den Gebietskörperschaften
- Abnehmende Reputation bei den Kunden
- “Kalter Aufgabenabbau“ durch Zwang zur Priorisierung
- Verlust der Ausbildungsfähigkeit der (technischen) Fachverwaltung

Politisierung von Entscheidungen

- Kommunalisierte Mitarbeiter berichten einhellig von gestiegenem politischem Druck in politisch oder wirtschaftlich relevanten Verwaltungsverfahren („wir sind Wirtschaftsförderer, nicht Verhinderer“)
- Kommunale Einrichtungen sind Tabu
- Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der politischen Führung erfordert überzeugende Fachkenntnis – diese kann meist nicht gehalten werden.

Steuerungsmöglichkeiten der Landesregierungen eingeschränkt

Möglichkeiten zur Definition von Leistungsqualität (abseits anlassbezogener Rechtmäßigkeitskontrollen) schwindet:

- Keine Zweckbindung der Mittel – Verwendung, Anzahl und Qualifikation der Mitarbeiter liegen im Ermessen der kommunalen Ebene.
- Beratungs- und Fortbildungsbedarf nicht zu beeinflussen.
- Rückbau der Fachaufsicht verstärkt die Problematik

Folgerungen für eine zukunftsgerichtete Organisation I

- Technische und hoch spezialisierte Verwaltungsbereiche ziehen im Gegensatz zu Sozialverwaltungen **kaum Synergieeffekt aus Bündelung und Ortsnähe in Kommunen**, leiden jedoch stark unter der Unterschreitung kritischer Größen und Politisierung.
- **Einsparungen** sind bei entsprechendem Druck **innerhalb bestehender oder inkrementell angepasster Strukturen** häufig effizienter und unter Erhalt der Funktionalität zu erreichen.

Folgerungen für eine zukunftsgerichtete Organisation II

- Bei Konsolidierungsbedarf bietet die **Bündelung wesensähnlicher Aufgaben** in dezentralen staatlichen Sammelbehörden einen Kompromiss aus Ortsnähe, Spezialisierung und Senkung des Overhead sowie der Begrenzung politischer Einflussnahme. Landesweite *Vor-Ort Zuständigkeiten* bieten sich für spezialisierte Tätigkeiten an.
- **Kommunalisierungen** sind aufgrund von Politisierung und Heterogenität des Vollzugs nur bei verstärkter zentraler Beratung, Fachdienstleistung, Ausbildung und Aufsicht sowie einheitlicher Software, formalisierten Berichtspflichten und Zweckbindung der Mittel verantwortbar.

Folgerungen für eine zukunftsgerichtete Organisation III

Ein Weg zur Stärkung der Position der Verwaltungen ist ***politische Landschaftspflege***: Die Unterstützung einer zufriedenen Klientel insbesondere aus der Wirtschaft ist der bestmögliche Schutz einer gut arbeitende Umweltverwaltungen gegen ideologisch motivierte oder populistische Angriffe.

Weiterführende Literatur

- Ebinger, Falk (2009): **Motivation, Strategie und Auswirkungen der Reformen in der Umwelt- und Naturschutzverwaltung**. BBN (Hrsg.), Naturschutz Jahrbuch.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): **Grenzen der Subsidiarität** – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter/Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe: „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS, 165-196.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): **Verwaltungspolitik in den Bundesländern** - Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt/Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS, 275-288.
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): **Modernisierung der Umweltverwaltung**. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30. Berlin: Edition Sigma.
- Benz, Arthur/Suck, André (2007): **Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz**. Natur und Landschaft 82/8, 353-357.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): **Umweltverwaltung unter Reformdruck**. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große **Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg**. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Gutachten im Auftrag von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.

Dipl.-Verw.Wiss. Falk Ebinger
RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM
LS Öffentliche Verwaltung, Stadt- & Regionalpolitik
Universitätsstr. 150, Gebäude GC 05/707, 44801 Bochum
Tel: 0234/32-22398 Falk.Ebinger@ruhr-uni-bochum.de
<http://www.ruhr-uni-bochum.de/regionalpolitik/Ebinger>

Neue Strategie und ihre Folgen

- Motivation machtzentriert, nicht performanzorientiert (politische Reformen)
- Vermeidung echter Aufgabenkritik
- Aktionismus
 - Fachliche Defizite mangels Beteiligung der Fachseite
 - Den Aufgaben unangemessene Anlagerungen
 - Politisierung von Verwaltungsentscheidungen
 - Zwang zur Prioritätensetzung in der Verwaltung

Analyse IV

Hauptprobleme

- Verlust von Know-how & Fachnetzwerken
 - Zuständigkeitsverschiebungen, Umbesetzungen, Frühpensionierungen, Auflösung v. Qualifizierungsstandards...
- Vernachlässigung funktionaler Transformationskosten
 - Hohe Reformkosten, insb. Leistungsfähigkeit
- Vernachlässigung funktionaler Notwendigkeiten
 - Effiziente Größe, Spezialisierung, räumliche Zuschnitte, rechtliche Organisationsformen etc.
- Inkaufnahme bzw. Forcierung von Politisierung
 - Bündelung in Allg. Verwaltung, Kommunalisierung

Besondere Problemdichte bei undifferenzierte Kommunalisierung I

- Steuerungsverlust des Landes
- Vernachlässigung überörtlicher Belange
- Entlastungssillusion, da Beratungsbedarf und Verantwortung weiter auf Land lasten
- Wachsende Uneinheitlichkeit des Vollzugs
- Risiko-Potentierung mangels Fachaufsicht

Fazit für Umweltverwaltung: Negative Gesamtentwicklung

- Unangemessene Strukturen
Strukturen verengen Spielraum der Fachverwaltungen
- Erwartung langfristig negativer Auswirkungen,
Insb. strat. Aufgaben ohne Außenbeziehung betroffen
- Kontraintuitive Effekte der Reformen:
Steigende Kosten und sinkende Qualität
- Kein Isomorphismus hinsichtlich der Reforminhalte
- Jedoch länderübergreifendes Lernen bei Reformstrategien

Vorteile durch Bündelung und Ortsnähe, Kostensenkungen

ABER Gefahr dysfunktionaler Lösungen durch:

- Zersplitterung unter kritische Größe (LKs)
Bsp. Immissionsschutzverw. / Gewerbeaufsicht
- Geringen Aufgabenabbau, begrenzte Synergien
- Verlust von Know-how / Fehlallokation von Experten
- Verlust von Fachlichkeit durch Politisierung
- “kalter” Aufgabenabbau wg. Sparzwang
- Heterogeneres Verwaltungshandeln zw. Körperschaften

Bedeutung der “Eigentümerschaft” der Politikfolgen

Im Vergleich zwischen Sozial und Umweltverwaltung zeigten sich starke Unterschiede in den Kommunalisierungsfolgen

- Die Sozialverwaltung profitiert stärker von der Bündelung der Zuständigkeiten auf lokaler Ebene
 - Die Politik übernimmt im Sozialbereich stärker Verantwortung und vollzieht einen Wandel hin zur aktiven Politikgestaltung inkl. Investitionen
- Kosten durch defizitären Vollzug im Umweltbereich können externalisiert werden, während sie im Sozialbereich von der Kommune selbst zu tragen sind

Exkurs: Ausgewählte Beispiele

- BaWü: Landesvereinigung Bauwirtschaft klagt, kleine Betriebseinheiten können notwendiges Fachwissen nicht vorhalten
- BaWü: Liga beklagt fehlendes Know-how und „kleinkariertes Kirchturmdenken“
- BaWü: Schulverwaltung wurde „weiterentwickelt“
- Sachsen: „Ein Gewässerbau-Ing. pro Kreis“ im Reformgesetz lies sich mangels Personal nicht abbilden
- NdS: Nur die Hälfte der unteren Denkmalschutzbehörden verfügt über Fachpersonal
- BaWü: Städtetag berichtet von „Verlust von speziellen Fachkenntnissen“ im Bereich der Gewerbeaufsicht
- NRW: Kreisfreie Städte erhielten zum Vollzug des kommunalisierten Teils des BImSchG sehr geringe Zahl MA

Wirkung dieser Reformstrategie

- Verlust von Know-how & Fachnetzwerken
 - Zuständigkeitsverschiebungen, Umbesetzungen, Frühpensionierungen, Auflösung v. Qualifizierungsstandards...
- Vernachlässigung (funktionaler) Transformationskosten
 - Hohe Reformkosten, insb. Leistungsfähigkeit
- Vernachlässigung funktionaler Notwendigkeiten
 - Effiziente Größe, Spezialisierung, räumliche Zuschnitte, überörtlicher Belange, rechtliche Organisationsformen etc.
- Inkaufnahme bzw. Forcierung von Politisierung
 - Verhandlungs- statt Fachlogik durch Bündelung in Allg. Verwaltung, Kommunalisierung, fehlende Fachaufsicht

Weiterführende Literatur

- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): **Grenzen der Subsidiarität** – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter/Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe: „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS, 165-196.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): **Verwaltungspolitik in den Bundesländern** - Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt/Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS, 275-288.
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): **Modernisierung der Umweltverwaltung**. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30. Berlin: Edition Sigma.
- Benz, Arthur/Suck, André (2007): **Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz**. Natur und Landschaft 82/8, 353-357.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): **Umweltverwaltung unter Reformdruck**. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große **Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg**. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Gutachten im Auftrag von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.