Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff

Universität Bielefeld
Fakultät für Rechtswissenschaft

Universität Bielefeld Postfach 10 01 31 33501 Bielefeld

Ruf (0521) 106 - 00
Durchwahl 106 4386
Telex 932 362 unibi
Telefax (0521) 10 65 844

An die
Präsidentin des Landtages NRW
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/3002
A 22

Bielefeld, den 22. November 1993

Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform
- 1. Verwaltungsstrukturreformgesetz (1. VwStrukturRG) -

Anhörung von Sachverständigen

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend übersende ich die erbetene schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 24. November 1993.

Mit freundlichen Grüßen

(G. Lübbe-Wolff)

Anlage

Dienstgebäude
Universitätsstraße 25
33615 Bielefeld

Konto der Universitätskasse
Westdeutsche Landesbank
Girozentrale Bielefeld
Nr. 61036 (BLZ 480 500 00)

Öffentliche Verkehrsmittel
ab Bahnhof mit der Buslinie 57 oder 157

Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff

Stellungnahme zum

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform (LT-Drs. 11/5941)

für die Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform am 24. November 1993

1. Ziel der vorgesehenen Änderungen der Behördenstruktur ist es, im Umweltbereich den "medienübergreifenden Anforderungen eines modernen Umweltschutzes" besser als bisher Rechnung zu tragen und für den Bereich des Arbeitsschutzes die Voraussetzungen für dessen Verbesserung "im Sinne eines umfassenden Gesundheitsschutzes in der Arbeitswelt" zu schaffen (Einleitung zum Gesetzentwurf A.2; Begründung A.1 Abs. 2). Diese Zielsetzungen sind als solche uneingeschränkt zu begrüßen. Die für die **untere Verwaltungsebene** vorgesehenen strukturellen Veränderungen sind aber, wie im folgenden zu begründen sein wird, für die Erreichung dieser Ziele teils nicht erforderlich, teils nicht zureichend und drohen sich insbesondere **für den Vollzug des Umweltrechts eher kontraproduktiv** auszuwirken.

2. In den geplanten Staatlichen Umweltämtern sollen die umweltbehördlichen, vorwiegend immissionsschutzrechtlichen Aufgaben der bisherigen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zusammengeführt werden mit den Aufgaben der bisherigen Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft. Die mit Recht vielbeklagte **mediale Zersplitterung** der Behördenkompetenzen wird damit aber **nicht beseitigt**. Für den Wasser- und Abfallbereich bleibt sie vielmehr weitgehend erhalten, da für diese Bereiche nur die Aufgaben der technischen Fachbehörde in die neu zu bildenden Umweltämter integriert werden und dort weiterhin von den auf der kommunalen Ebene angesiedelten Verwaltungszuständigkeiten im engeren Sinne (Anordnungszuständigkeiten) abgesondert bleiben. Perpetuiert wird damit in diesen Bereichen eine organisatorische Trennung zwischen "Technik" und "Verwaltung", die in Verwaltungswissenschaft und -praxis mit Recht zunehmend als Anachronismus kritisiert wird.

S. *Mayntz* u.a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978, S. 48 f.; *Kessler*, Der staatliche Umweltschutz als

organisatorisches Problem, Die Öffentliche Verwaltung 1984, S. 285 ff. (287 ff.); *Rebentisch*, Technische Kontrolle in staatlicher Verantwortung, Umwelt- und Planungsrecht 1987, S. 401 ff. (405 f.); *Lübbe-Wolff*, Organisation einer effektiven Umweltverwaltung, in: Institut für Umweltrecht/Arbeitskreis Umwelt und Recht (Hrsg.), Bundesdeutsches Umweltrecht - Perspektiven seiner Anwendung in der DDR, Tagungsband, 1990, S. 17 ff. (21 f.); *Uebersohn*, Effektive Umweltpolitik, 1990, S. 553; *Knäpple*, Organisatiion der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg - Thesen und Vorschläge zur Effizienzsteigerung, Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 1993, S. 73 ff. (74).

Ein effektiver Vollzug des Umweltrechts ist heute nur noch auf der Grundlage engster Kooperation zwischen Technik und Verwaltung möglich. Auch die an sich als reine nichttechnische Verwaltungsbehörden konzipierten unteren Wasser- und Abfallbehörden auf der Kreisebene sind daher heute durchweg - wenn auch nicht immer in ausreichendem Maße - mit eigenem technisch qualifiziertem Personal ausgestattet, da sie anders gar nicht handlungsfähig wären. Daß im Rahmen einer so grundlegenden und gerade auch auf mögliche Synergieeffekte zielenden Reform wie der jetzt vorgesehenen ausgerechnet die bestehende, kooperationserschwerende und doppelarbeitsträchtige Zäsur zwischen Verwaltungs- und technischen Fachbehörden im Wasser- und Abfallbereich unangetastet bleiben soll, ist umso erstaunlicher, als hier auch eine Quelle erheblicher und sachlich völlig überflüssiger Verzögerungen für umweltrechtliche oder unter Beteiligung von Umweltbehörden durchzuführende Genehmigungs- und sonstige Zulassungsverfahren liegt.

3. Mit der Bildung selbständiger Ämter für Arbeitsschutz aus den Arbeitsschutzabteilungen der bisherigen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter wird der bisher trotz unterschiedlicher Aufsichtsverhältnisse bestehende organisatorische **Zusammenhang von Immissions- und Arbeitsschutz** zerrissen. Eine sachliche Notwendigkeit für diesen Schritt ist nicht erkennbar. Zwar spricht einiges für die Annahme, daß der Kommunikations- und Kooperationsbedarf unter den für die verschiedenen Zweige des technischen Umweltschutzes zuständigen Stellen eher *noch* höher ist als im Verhältnis zwischen Immissions- und Arbeitsschutz. Es ist aber nicht ersichtlich, weshalb die unzweifelhaft notwendige Zusammenführung der verschiedenen Teilbereiche des technischen Umweltschutzes mit der organisatorischen Abtrennung des Arbeitsschutzes verbunden werden müßte. Nicht nur zwischen Arbeits- und *Immissions*schutz, sondern zwischen Arbeits- und *Umwelt*schutz allgemein bestehen enge, evidente Zusammenhänge. Die vollzugspraktische Bedeu-

tung dieser Zusammenhänge steigt tendenziell. Alle Anzeichen deuten darauf hin, daß die Umweltpolitik sich auf eine Umbruchphase zubewegt. Die Grenzen der Problembewältigungskapazität eines rein end-of-the-pipe-technischen Umweltschutzes werden immer offensichtlicher. Zugleich wächst - auch in Nordrhein-Westfalen - die Einsicht in die Notwendigkeit eines stärker produktionsintegrierten Umweltschutzes, der Schadstoffe nicht aus Schornsteinen oder Abwasserrohren filtert, sondern auf Vermeidung oder zumindest Minimierung schon am Einsatzort zielt.

> Vgl. *MURL NRW*, Umweltverwaltung 2000 des Landes NRW, Typosktipt Januar 1993, S. 3.

Gerade unter der Zielsetzung **präventiver, produktionsintegrierter Schadstoffvermeidung** ist aber der Kooperationsbedarf und sind die möglichen rechtlichen und technischen Synergieeffekte einer engen Kooperation zwischen Arbeits- und Umweltschutz besonders hoch. Die Begründung zum Gesetzentwurf verdeutlicht schließlich auch nicht, weshalb die dort (unter A.1) anvisierte "Verbesserung des Arbeitsschutzes im Sinne eines umfassenden Gesundheitsschutzes in der Arbeitswelt", einschließlich einer verstärkt programmatischen, auf Themenschwerpunkte bezogenen Arbeitsweise, nur in der geplanten verselbständigten Organisationsform möglich sein soll. Es sei in diesem Zusammenhang nur darauf hingewiesen, daß ausweislich der Jahresberichte für den Bereich Arbeitsschutz die Gewerbeaufsicht des Landes NRW sich auch in der bisherigen Organisationsform bereits seit geraumer Zeit als "Vorreiter in der Erkenntnis" sieht, "daß die Fürsorge für das Wohl der arbeitenden Bevölkerung unter ganzheitlichem Gesichtspunkt zu sehen ist", und die Bildung thematischer Arbeitsschwerpunkte offenbar auch bereits in der bisherigen Organisationsform möglich war.

> Siehe Jahresbericht der Gewerbeaufsicht des Landes NRW - Arbeitsschutz -, 1991, S. 5 (Vorwort des zuständigen Ministers). Der Bericht befaßt sich schwerpunktmäßig mit dem Generalthema Allergien.

Die Unterstellung der beiden Abteilungen der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter unter zwei verschiedene Ministerien stellt allerdings derartige programmatische Schwerpunktbildungen für jede der beiden Abteilungen unter einen gewissen Abstimmungszwang mit dem jeweils anderen Ministerium. Daß daraus in der Vergangenheit Reibungsverluste entstanden sein mögen, sollte Anlaß für

Bemühungen um eine Verbesserung der interministeriellen Kooperation sein und nicht Anlaß für Organisationsentscheidungen, die es ermöglichen sollen, eine von der Sache her notwendige Kooperation in Zukunft zu vermeiden.

4. Mit der beabsichtigten vollständigen organisatorischen Trennung von Arbeits- und Immissionsschutz wurde aller Voraussicht nach eine Veränderung in der bisherigen Tradition der Berichterstattung einhergehen. Die Gewerbeaufsichtsämter erstatten aufgrund des § 139 b Abs. 3 **Jahresberichte**. Auch nach der Schaffung getrennter Arbeitsschutz- und Immissionsschutzabteilungen innerhalb der Gewerbeaufsicht haben nicht nur die weiterhin dem § 139 b GewO unterliegenden Arbeitsschutzabteilungen, sondern auch die insoweit genaugenommen auch bisher schon nicht mehr verpflichteten Immissionsschutzabteilungen

> zum Anwendungsbereich des § 139b GewO siehe dessen Abs. 1 sowie *Kahl*, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung (Loseblatt, Stand Januar 1993), Rz. 4 zu § 139 b; *Hansmann*, in: landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I (Loseblatt, Stand Juli 1993), Rz. 10 zu § 52 BImSchG.

diese Berichtstradition fortgeführt. Mit der vorgesehenen Reorganisation wäre diese nur durch den bisherigen Behördenzusammenhang erhaltene Tradition gebrochen. Es soll deshalb in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß eine geordnete, gesetzlich vorgeschriebene **öffentliche Vollzugsberichterstattung** ein unverzichtbares Instrument zur Stärkung der Umweltverwaltung und zur Steigerung ihrer Effizienz wie auch eine im Grunde unverzichtbare Voraussetzung rationaler Verwaltungspolitik ist. Es sollte deshalb nicht nur für den Fall, daß die geplanten Reformen realisiert werden, die Beibehaltung der bisherigen Berichtstradition sichergestellt, sondern unabhängig davon und darüber hinaus eine gesetzliche Verpflichtung zur Vollzugsberichterstattung für alle mit Vollzugsaufgaben befaßten Zweige und Behörden der Umweltverwaltung geschaffen werden.

5. Mit der vorgesehenen Umstrukturierung verringert sich die Zahl der für den Immissionsschutz zuständigen unteren staatlichen Verwaltungsbehörden von bisher 22 auf 12. Dies ergibt Verwaltungsbezirke in einer Größe von durchschnittlich mehr als 2800 km^2 und damit eine Verwaltungsstruktur, die dem gerade für die Umweltverwaltung besonders zentralen Erfordernis der **Orts- und Bürgernähe** in eklatanter Weise zuwiderläuft. Für diese Verschlechterung der räumlichen Vollzugsbedingungen, die in besonderer Weise den ohnehin besonders defizitären

Bereich des antragsunabhängigen Vollzuges treffen würde, gibt es keine sachliche Rechtfertigung. Leistungsfähige, d.h. mit hinreichend vielfältig spezialisiertem Personal versehene Behörden könnten ohne weiteres in wesentlich größerer Anzahl gebildet werden oder zumindest in der bisherigen Anzahl der Gewerbeaufsichtsämter erhalten bleiben. Synergieeffekte sind bei Behörden, deren Vollzugsaufgaben hohe Präsenz vor Ort erfordern, durch räumliche Konzentration gerade *nicht* zu erwarten.

6. In der gegenwärtigen Finanzsituation der öffentlichen Haushalte liegt die Vermutung nahe, daß die geplanten organisatorischen Veränderungen mittelfristig einem zahlenmäßigen **Abbau des Personals** der Umweltverwaltung dienen und erwartete "Synergieeffekte" damit nicht einem verbesserten Vollzug des Umweltrechts, sondern der Konsolidierung der Landesfinanzen zugute kommen sollen. Es besteht deshalb Veranlassung, daran zu erinnern, daß die Umweltverwaltung nach wie vor unter erheblichen Vollzugsdefiziten leidet. Diese Defizite betreffen, wie auch die bekannte Untersuchung von *W. Rüther* bestätigt hat, besonders den Bereich des antragsunabhängigen Vollzuges, d.h. die nicht durch Genehmigungs- oder Zulassungsanträge initiierte behördliche Aufsicht, die eigentlich den Schwerpunkt der umweltbehördlichen Tätigkeit bilden sollte.

> Zur besonderen Schwäche des antragsunabhängigen Vollzuges siehe statt vieler *Mayntz u.a.*, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978, S. 32, 71; *Rüther*, Die behördliche Praxis bei der Entdeckung und Definition von Umweltstrafsachen, Abschlußbericht eines Forschungsprojektes am kriminologischen Institut der Universität Bonn, 1991, S. 108, 111, 117, 126; *Lübbe-Wolff*, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, NuR 1993, S. 217 ff. (218).

Dieses Vollzugsdefizitproblem hat sich in den letzten Monaten und Jahren durch zunehmenden nicht nur faktischen, sondern auch rechtlichen Druck in Richtung auf eine die Beschleunigung von Genehmigungs- und anderen Zulassungsverfahren

s. neuerdings. § 10 Abs. 6 a BImSchG

noch einmal erheblich verschärft. Forcierte Beschleunigung von Zulassungsverfahren ist, unter sonst gleichbedeutend personellen Bedingungen, gleichbedeutend mit einer weiteren Verschiebung von Arbeitsprioritäten zulasten des antragsunabhängigen Vollzuges. Von Mitarbeitern der Umweltverwaltung in

Nordrhein-Westfalen ist deshalb zu hören, daß sie immer weniger zu irgendeiner Vollzugstätigkeit außerhalb der Bearbeitung laufender Genehmigungsverfahren kommen. Dies ist eine Situation, in der jeder Abzug von Personal aus der Umweltverwaltung, auch wenn er im Gewande der Abschöpfung organisationsbedingter Synergievorteile auftritt, als aktive Vollzugsverweigerung qualifiziert werden müßte. Wenn finanzielle Lasten des Landes im Bereich der Umweltverwaltung verringert werden sollen, ist der richtige Weg dazu nicht personeller Abbau, sondern eine verursachergerechte Reform des Kostenrechts der Umweltverwaltung.

> Für eine verursachergerechte Erhebung von Verwaltungskosten im Umweltbereich fehlt es in NRW teilweise an einer ausreichenden Umsetzung bundesgesetzlicher Vorschriften im Verwaltungskostenrecht des Landes; dies gilt z.B. hinsichtlich der Überwachungskosten nach § 52 Abs. 4 BImSchG, für die ein Gebührentatbestand in der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (Stand 15.11.1992) bisher nicht geschaffen worden ist (s. Ziff. 15 a des Allgemeinen Gebührentarifs). Zum Teil stehen einer verursachergerechten Kostenerhebung aber auch ausdrückliche landesgesetzliche Vorschriften entgegen, vgl. etwa § 36 AbfG NW; § 118 WG NW.

7. In der Begründung zum Gesetzentwurf (A.1.) ist, unter Heranziehung von Passagen aus dem Konzeptpapier "Umweltverwaltung 2000 des Landes NRW" die Absicht formuliert, die vorgesehenen Änderungen der Behördenstruktur mit einer Entschlackungskur im Sinne einer vermehrten **Aufgabenübertragung auf Private** zu verbinden. Obwohl diese Absicht nicht unmittelbar Gegenstand des jetzigen Gesetzgebungsverfahrens ist, soll dazu folgendes angemerkt werden: Die Privatisierung bisher umweltbehördlich wahrgenommener Aufgaben betrifft einen Kernbereich traditionell staatlicher Sicherheits- und Ordnungsgewährleistung. Die Verlagerung von Aufgaben in diesem Bereich unterliegt verfassungsrechtlichen Beschränkungen u.a. aus Art. 33 Abs. 4 GG, aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip und aus der Verpflichtung des Staates zum Schutz der Grundrechte. Aus diesen Verfassungsgrundsätzen, insbesondere aus der Pflicht zum Schutz der Grundrechte, folgt zwar keine Verpflichtung, alle Aufgaben der Umweltaufsicht durch unmittelbar staatliche Organe wahrzunehmen, wohl aber eine unaufgebbare staatliche Verantwortung für die zweckentsprechende Wahrnehmung dieser Aufgaben. Mit dieser verfassungsrechtlichen Verantwortung ist eine Verlagerung umweltaufsichtlicher Aufgaben auf Private nur vereinbar, wenn und soweit die korrekte Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben durch

entsprechende institutionelle Vorkehrungen - unter anderem Vorkehrungen zur Sicherung der Qualifikation, Neutralität und Unabhängigkeit eingeschalteter privater Sachverständiger oder sonstiger Beauftragter - gewährleistet ist. Privatisierungsschritte sollten aus diesen verfassungsrechtlichen wie auch aus umweltpolitischen Gründen nur erwogen werden auf der Basis eines klaren, systematischen Konzepts zur Minimierung der Risiken, die mit der Verlagerung aufsichtlicher Aufgaben auf Private verbunden sind. Ein solches Konzept ist bislang in den zu diesem Thema kursierenden politischen Programmpapieren nicht erkennbar.

Siehe neben dem bereits erwähnten nordrhein-westfälischen Programmpapier "Umweltverwaltung 2000 des Landes NRW" auch den Beschlußvorschlag der von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder eingesetzen Arbeitsgruppe zur "Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren", abgedruckt in der Zeitschrift für Umweltrecht 1993, S. 193 f. Zu Chancen, Risiken und Risikominimierungsstrategien bei der Privatisierung umweltbehördlicher Aufgaben siehe näher *Lübbe-Wolff/Steenken*, Privatisierung umweltbehördlicher Aufgaben, Zeitschrift für Umweltrecht 1993, S. 263 ff. (im Erscheinen).