

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An den
Vorsitzenden des Ausschusses
für Verwaltungsstrukturreform
des nordrhein-westfälischen Landtages
Herrn Abgeordneten Schmidt
Haus des Landtages

40190 Düsseldorf

40472 Düsseldorf
Lillencronstraße 14
Zentrale 0211/96508-0
Durchwahl 0211/96508-31/35
Telefax 0211/96508-55

Datum: 26.11.1993

AZ: 10 15-17 Schi/Schw

Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform

Sehr geehrter Herr Schmidt,



die Landesregierung hat kürzlich in den Landtag den Entwurf eines ersten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform eingebracht. Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat sich in seiner Sitzung am 23.11.1993 mit diesem Gesetzentwurf befaßt und nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Der Vorstand des Landkreistages ist der Auffassung, daß die durch das Gesetz angestrebte Neuorganisation der staatlichen Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen zum falschen Zeitpunkt und durch das falsche Instrument, nämlich die Bildung von neuen Sonderverwaltungen erfolgt. Derzeit wird in Nordrhein-Westfalen eine Diskussion um die Behördenstruktur geführt. In diesem Rahmen sollen die vorhandenen Behörden und sonstigen Einrichtungen auf ihr Notwendigkeit hin überprüft und Überlegungen zu einer Gesamtstrukturreform der Verwaltung angestellt werden. Vor diesem Hintergrund halten wir es nicht für sinnvoll, unabhängig von den derzeit angestellten Überlegungen zunächst eine Reform der Umweltverwaltung vorzunehmen, die möglicherweise den abschließenden Überlegungen zur Strukturreform der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen zuwiderlaufen. Darüber hinaus gibt es aus Sicht des Landkreistages Nordrhein-Westfalen auch erhebliche Vorbehalte gegen die intendierte Schaffung neuer Sonderbehörden. Das gilt sowohl für die technischen

Umweltämter als auch für die vorgesehene Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Naturschutzes durch die verbleibenden Ämter für Agrarordnung. Die Vergangenheit hat deutlich gezeigt, daß Fachbehörden in erster Linie dazu neigen, das jeweilige Fachinteresse durchzusetzen. Gerade die Aufgaben des Umweltschutzes weisen jedoch vielfältige Verflechtungen mit anderen Aufgabenbereichen auf. Dies gilt insbesondere für die Naturschutzbelange, die in alle Planungsentscheidungen sowie das Baugeschehen hineinwirken. Gerade wegen dieser vielfältigen Verflechtungen hält es der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen für angezeigt, umweltrelevante Aufgaben nach Möglichkeit durch die Bündelungsbehörden in Nordrhein-Westfalen wahrzunehmen, also dafür die Regierungspräsidenten oder die Kreise und kreisfreien Städte einzusetzen. Mit einer derartigen Aufgabenwahrnehmung sind in Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit bessere Erfahrungen als durch eine Aufgabenerledigung durch Fachbehörden gemacht worden. So haben die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft eher zur Verfahrensverzögerung beigetragen. Derartigen Verfahrensverzögerungen sind immer dann vorprogrammiert, wenn eine Behörde im Verfahren lediglich mit gutachterlichen Funktionen beteiligt werden muß, jedoch keine eigenen Entscheidungskompetenzen besitzt. Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat den Eindruck, daß eine derartige Verfahrensverzögerung auch durch die angestrebte Neuorganisation der grünen Umweltverwaltung bewirkt werden kann, falls die verbleibenden Ämter für Agrarordnung naturschutzrelevante Aufgaben dergestalt wahrnehmen sollen, daß sie in Verfahren zu bestimmten Problemstellungen des Naturschutzes gutachterliche Äußerungen abgeben sollen. Ein derartiges Ergebnis wäre im Interesse der dringend notwendigen Beschleunigung von Genehmigungsverfahren alles andere als wünschenswert. Darüber hinaus verweist der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen in diesem Zusammenhang auf die Grundsätze der Funktionalreform, die für eine Verwaltungsstrukturreform nach wie vor maßgebend sein sollten. Nach diesen Grundsätzen sollen zunächst die ortsnahen Bündelungsbehörden für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden und erst, wenn dies nicht erfolgversprechend ist, staatliche Fachbehörden bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Der Vorstand des Landkreistages sieht die Gefahr, daß die angestrebte Strukturreform der staatlichen Umweltverwaltung diesen Grundsätzen zuwiderlaufen kann.

2. Der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform enthält lediglich Regelungen für die Neuorganisation des sogenannten technischen Umweltschutzes. Die "grüne Umweltverwaltung" bleibt ausgeklammert. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hält es nach wie vor nicht für notwendig, daß Naturschutzaufgaben durch die Ämter für Agrarordnung wahrgenommen werden. Vielmehr sollte der Vollzug des Naturschutzrechts ausschließlich durch die höheren und unteren Landschaftsbehörden erfolgen. Sollte das Land sich dennoch dazu entschließen, den Ämtern für Agrarordnung Naturschutzaufgaben zu übertragen, hält es der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen für angezeigt, auch die Verwaltungsstrukturen der grünen Umweltverwaltung durch Gesetz zu regeln. Insbesondere die Frage, welchen Weisungen die Ämter für Agrarordnung in Bereichen unterliegen sollen, in denen sie naturschutzrelevante Aufgaben wahrnehmen, sollte im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der staatlichen Umweltverwaltung durch gesetzliche Regelung erfolgen. Dabei spricht sich der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen dafür aus, die Ämter für Agrarordnung insoweit der Weisungsbefugnis der Regierungspräsidenten zu unterwerfen. Nur diese Lösung gewährleistet nämlich, daß Konflikte im Naturschutzbereich überhaupt bewältigt werden können. Bei einer Weisungsabhängigkeit von der neuen Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten fehlt es nämlich an einer Bündelungsbehörde, in der derartige Konflikte sachangemessen bewältigt werden können. Es besteht die Gefahr, daß Divergenzen letztlich auf der ministeriellen Ebene abgeklärt werden müssen. Dies entspricht weder der Aufgabenstellung von Ministerien, die sich nicht mit Einzelfragen befassen, sondern allgemeine Leitentscheidungen treffen sollten, noch stellt dies eine sachangemessene Lösung dar.

Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen bittet deshalb, in das erste Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform auch Regelungen über die Organisation der sogenannten grünen Umweltverwaltung aufzunehmen.

3. Durch den Gesetzentwurf sollen die bisherigen gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen im Abfall- und Wasserrecht durch Rechtsverordnungsermächtigungen ersetzt werden, die der Landesregierung die Möglichkeiten geben sollen, durch Rechtsverordnungen nach Anhörung der zuständigen

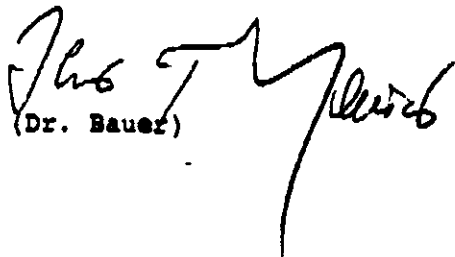
Landtagsausschüsse Zuständigkeitsbestimmungen zu treffen. Auch diese Regelung hält der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen für wenig sinnvoll. Wegen der besonderen Bedeutung der Zuständigkeitsregelungen für die Personalwirtschaft in den Kreisen und eine aus einer Neuverteilung der Zuständigkeiten folgendes möglichen Belastung der Kommunen hält es der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen vielmehr nach wie vor für sinnvoll, die entsprechenden Zuständigkeitsregelungen durch Gesetz zu treffen. Die dadurch gewährleistete parlamentarische Entscheidung sichert nach Einschätzung des Vorstandes des Landkreistages Nordrhein-Westfalen besser als eine bloße Anhörung der zuständigen Landtagsausschüsse, daß kommunale Interessen bei Bestimmungen über Zuständigkeiten im Umweltbereich gewahrt werden. Angesichts der bekannten Haushaltsprobleme, die sich in Zukunft noch verschärfen werden, legt der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen deshalb besonderen Wert darauf, daß die Zuständigkeitsregelungen im Abfall- und Wasserbereich weiterhin durch Gesetz und nicht durch eine Rechtsverordnung getroffen werden.

4. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Neuorganisation der Umweltverwaltung hat es auch Überlegungen zur Reform der Struktur der bisherigen Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft gegeben. Nach den Erfahrungen, die in den Kreisen und kreisfreien Städten gemacht worden sind, haben diese Einrichtungen im Verwaltungsvollzug eher hemmend gewirkt, da sie keine eigenen Vollzugskompetenzen hatten, sondern nur Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte im Verfahren. Regelungen über eine Verwaltungsstrukturreform können nach Einschätzung des Vorstandes des Landkreistages Nordrhein-Westfalen dann nur unzureichend sein, wenn diese Aufgabenstruktur unangetastet bleibt. Von zentraler Bedeutung für eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Wasser- und Abfallbereich ist nach unserer Einschätzung, daß die Pflichten zur Beteiligung der bisherigen Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft radikal abgebaut werden. Dabei geht der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen davon aus, daß die unteren Wasser- und Abfallwirtschaftsbehörden über den zur Beurteilung wasser- und abfallrechtlicher Fragen notwendigen Fachverstand verfügen, so daß eine Beteiligung der Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft regelmäßig verzichtbar erscheint. Bestimmungen über eine

Neustrukturierung der Aufgaben der bisherigen Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft vermiesen wir im Gesetzentwurf der Landes. Wir bitten, in dem Gesetzentwurf auch derartige Bestimmungen aufzunehmen, damit die Reform der Struktur der Landesumweltverwaltung nicht auf halbem Wege stehenbleibt.

5. Hinweisen möchten wir schließlich auch darauf, daß wir es für wenig sinnvoll halten, daß an der für den 24. November 1993 terminierten Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform zur geplanten Neuorganisation der staatlichen Umweltverwaltung die kommunalen Spitzenverbände nicht beteiligt wurden. Die angestrebte Strukturreform wird nachhaltigen Einfluß auf die kommunalen Umweltbehörden haben. Von daher wäre es u. E. angezeigt gewesen, auch die kommunalen Spitzenverbände anzuhören.

Mit freundlichen Grüßen


(Dr. Bauer)