

LNV-Info 1/2007

LNV zieht nach 2 Jahren Verwaltungsreform ernüchternde Bilanz: Herbe Verluste im Naturschutz erfordern dringend Korrekturen!

Der LNV hat sich in den letzten Monaten bei seinen flächendeckend im Land bestehenden 44 Arbeitskreisen sowie bei den Naturschutzbeauftragten und weiteren Quellen erkundigt, welche Erfahrungen diese mit der Umsetzung der Verwaltungsreform gemacht haben. Wir erhielten darauf sehr interessante und, wie wir meinen, auch kompetente Hinweise, welche wir in unsere nachstehende Wertung der Verwaltungsreform eingearbeitet haben.

1. Personalabbau und Kürzung der Finanzzuweisung („Effizienzrendite“) müssen bei gleichzeitiger Übertragung neuer Aufgaben zu gravierenden Defiziten bei der Erfüllung der Naturschutzaufgaben der Verwaltung führen.

a : In der Naturschutzverwaltung:

Die Landkreise setzen inzwischen die „Effizienzrendite“ auch in der Naturschutzverwaltung um und dies, obwohl dort schon in der Vergangenheit ein überproportionaler Stellenabbau stattfand. Heute stehen landesweit lediglich 300 Naturschutz-Bedienstete 1.300 in der Flurneuordnung und knapp 1.000 in der Landwirtschaftsverwaltung gegenüber. Im gleichen Zug steigen jedoch die Naturschutzaufgaben, zu nennen wären die Umsetzung von Natura 2000, Mitwirkung bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Beurteilung der Umweltberichte bei Bebauungsplänen usw.. Wir beobachten, dass die bestehenden Vollzugsdefizite in der Naturschutzverwaltung mit der Verwaltungsreform so noch deutlich größer werden und noch nicht einmal der bestehende Standard beibehalten werden kann – im Gegensatz zum Versprechen der Landesregierung gegenüber der Öffentlichkeit im Rahmen der Diskussion zur Gesetzesvorlage. Wir vermuten, dass die Naturschutzverwaltung spätestens nach Erreichen der letzten Umsetzungsstufe 2010 ihre Aufgaben nicht mehr in ausreichendem Maße erfüllen kann, ganz zu schweigen von der Bewältigung neuer Aufgaben wie dem dringend notwendigen Controlling/Monitoring für Ausgleichs- und Landschaftspflegemaßnahmen.

Schlüssigerweise müsste den beschlossenen finanziellen und personellen Kürzungen ein Verzeichnis der entsprechenden Leistungsminderungen gegenübergestellt werden.

b : Forstverwaltung:

Auch in den dem Naturschutz nahe stehenden Verwaltungssparten wie beispielsweise der Forstverwaltung wirken sich Personalkürzungen negativ im Natur- und Umweltschutz aus. Schon jetzt ist spürbar, dass sich der Personalabbau in der Forstverwaltung auf die Qualität der Waldbewirtschaftung und die Betreuung der Waldbesitzer negativ auswirkt. Die Erfüllung der Gemeinwohlinteressen erfolgt häufig nur noch nachrangig. Besonders die Betreuung des Kleinprivatwaldes leidet und damit auch die Möglichkeit, zugunsten eines naturnahen nachhaltigen Waldbaus Einfluss zu nehmen. Im Übrigen hat der LNV den Eindruck, dass in mehreren Fachverwaltungen der von der früheren Landesregierung zugesagte Einstellungskorridor von den Land- und Stadtkreisen nicht umgesetzt wird. Neben den reduzierten Chancen für die junge Generation und der zwangsläufigen Überalterung des jetzigen Personals wird dies letztlich zu - auch den Naturschutz treffenden - Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung führen.

Zu den Folgen der Neuaufteilung der Dienstbezirke bei der Forstverwaltung siehe Punkt 4.

2. Befristete Zeitverträge statt Dauerstellen lähmen u. a. die Umsetzung von Naturschutzprogrammen, durch ständigen Personalwechsel leidet die Sachkunde und die Ortskenntnis des Personals. Anstelle von Dauerstellungen für den Nachwuchs gibt es für den Nachwuchs nur noch prekäre Arbeitsverhältnisse.

Die Verwaltungsreform hat völlig versagt, ein seit längerem bestehendes Problem bei den Höheren Naturschutzbehörden und der LUBW zu lösen. Für absolute Pflichtaufgaben werden seit vielen Jahren in großem Umfang befristete 2-Jahres-Zeitverträge eingesetzt. Dies führt zu extremen Zeit- und Effizienzverlusten infolge der ständig neuen Einarbeitung, was z. B. die Umsetzung des Natura 2000-Programmes enorm bremst. Es fehlt die Zeit, Akzeptanz für Naturschutz zu schaffen (NATURA 2000!) oder sich um die Ausweisung und Betreuung von Naturschutzgebieten zu kümmern. Eine sofortige Umwandlung der Zeit- in Dauerstellen würde dringend notwendige Ressourcen frei setzen. Zusätzliche Personalstellen in der Naturschutzverwaltung ließen sich übrigens ohne Neueinstellungen z. B. durch eine Übertragung von qualifizierten Stellen aus der Flurneuordnungsverwaltung einrichten, wo unseres Erachtens noch eine üppige Personalausstattung vorhanden ist.

3. Naturschutzbeauftragte und Wirtschaftskontrolldienst unter dem Dach des Landratsamtes sind in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt.

Im Zuge der Eingliederung der Unteren Fachbehörden untersteht nun der Großteil der jetzigen Naturschutzbeauftragten dem Landrat. Unsere Befürchtung der möglichen direkten Einflussnahme ist zwar bisher nur in geringem Umfang eingetreten. Wir sehen jedoch die Gefahr, dass ein großer Teil des bisherigen Personenkreises in Loyalitätskonflikte mit seinem Arbeitgeber Landratsamt kommt. Wir schlagen deswe-

gen vor, bei der Verpflichtung neuer Naturschutzbeauftragten die Auswahl auf LRA-externe Bewerber zu beschränken. Ferner halten wir aufgrund der gestiegenen Anforderungen an dieses Amt eine entsprechende Qualifizierung für notwendig.

Infolge des Verlustes der Polizeihochheit beim Wirtschaftskontrolldienst (WKD) ging dessen Unabhängigkeit verloren und der Spielraum für Eigenengagement wurde eingeeengt. In einigen Landkreisen wurde das Zeitkontingent für Umweltschutz erheblich zurückgefahren, notwendige Routinekontrollen unterbleiben. Die Unabhängigkeit des WKD muss wiederhergestellt werden.

4. Zersplitterung von Ämtern führt zu Wissens- und Qualitätsverlust.

In den ehemaligen Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege und den Gewässerdirektionen hatten zahlreiche Fachleute und Spezialisten ihr Wissen dem ganzen Regierungsbezirk bzw. mehreren Landkreisen zur Verfügung gestellt. Nach Zerschlagung dieser Verwaltungsstruktur (auch schon im Zuge der ersten Verwaltungsreform) wurden diese Fachleute einzelnen Landkreisen zugeteilt, manche sogar an völlig fachfremde Stellen versetzt. Diese „Atomisierung“ hat auf Seiten der Verwaltung zu einer erheblichen Wissenserosion geführt. So fehlen z. B. in einem Großteil der Landkreise Gewässerökologen und Artenschutzfachleute. Die sogenannten „Kreisökologen“ an den Landratsämtern können jedenfalls nur in Ausnahmefällen dieses Defizit wettmachen.

Naturnahe, multifunktionale Waldwirtschaft erfordert eine profunde Ortskenntnis. Infolge der Neuaufteilung der Forstbezirke ging jedoch mit der Verlagerung der Zuständigkeiten das in Jahrzehnten gewachsene Wissen über die jeweiligen Vor-Ort-Verhältnisse verloren. Ein Austausch der Erfahrungen über die Kreisgrenzen hinweg und eine gegenseitige Hilfestellung in Notsituationen ist nach unseren Erkenntnissen nicht mehr gewünscht.

5. Umständliche Aufteilung und Verlagerung von Zuständigkeiten führen zu höherem Verwaltungsaufwand.

Die Verlagerung der Zuständigkeit für Gewässerschutzstreifen an alle Kommunen und für Naturdenkmale und Verfahren nach § 76 WG an die Großen Kreisstädte sehen wir als ein typisches Beispiel dafür an, wie die Verwaltungsreform infolge aufwändiger und ineffizienter Verwaltungsabläufe zu mehr Bürokratie führt: Der Großteil der betroffenen Kommunen ist nämlich u. a. mangels qualifizierter Mitarbeiter letztendlich doch auf das fachliche Votum der Naturschutz- und Wasserbehörden angewiesen. Alternativ müssten nahezu in jedem Landkreis mehrere Kommunen entsprechend qualifiziertes Personal vorhalten. Daneben gibt es Anzeichen, dass die Pflicht, das Benehmen mit den jeweiligen unteren Fachbehörden herzustellen, von manchen Kommunen umgangen wird – mit entsprechenden Schäden für den Natur- bzw. Wasserhaushalt.

Wir halten es deshalb auch ökonomisch für sinnvoll, die Zuständigkeit im Bereich Naturdenkmale, Geschützte Grünbestände, Gewässerrandstreifen und Verfahren nach § 76 WG wieder vollständig auf die Unteren Fachbehörden zu übertragen.

6. Entscheidungsbündelung verschleiert die Argumente der Fachverwaltungen.

Infolge der Eingliederung der Unteren Fachbehörden sowie der Bezirksstellen für Naturschutz ist diesen Fachbehörden verwehrt, sich mit ihren Argumenten selbstständig an die Öffentlichkeit zu wenden. Die „kritische Begleitung“ der Kommunalverwaltung durch die Unteren Fachbehörden („Duales System“) ist so verloren gegangen. Für den Außenstehenden sind die intern getroffenen Entscheidungen oft nicht nachvollziehbar. Eine bürgerfreundliche Verwaltung muss jedoch diese Abläufe für jedermann sichtbar machen. Auch im Sinne des Umweltinformationsgesetzes müssen künftig die Stellungnahmen der einzelnen Fachabteilungen in einem Planungsverfahren öffentlich zugänglich sein. Dies könnte z. B. durch eine Synopse der Stellungnahmen der eingegliederten unteren Fachbehörden zu Entscheidungen des Landratsamtes geschehen. (Besser wäre allerdings, die umweltrelevanten Behörden in einem Regionalamt zusammen zu fassen. Siehe unser Vorschlag unten!)

Fazit:

Die Verwaltungsreform hat zumindest im Bereich des Natur- und Umweltschutzes nicht zu einer effizienteren Verwaltung geführt. Stattdessen wurden Verwaltungsabläufe in den eingegliederten Behörden nach nahezu einhelliger Auffassung aller Betroffenen umständlicher und langwieriger. Es wurden zusätzliche Hierarchieebenen geschaffen, und bisher ergebnisorientierte Fachbehörden wurden zu verfahrensorientierten Verwaltungsbehörden.

Auf Landkreisebene muss der Personalabbau bei gleichzeitiger Erweiterung der Aufgaben dort zwangsweise zu einem Abbau der Standards führen. Da sich die Landkreise für die einzelnen Sparten nicht alle ihre eigenen Fachleute halten können und wollen, werden entsprechende Fragestellungen entweder unzureichend bearbeitet oder es müssen aufwändig externe Berater hinzugezogen werden. Würde das Land die Arbeit der Naturschutzverwaltung seiner Landkreise einem Controlling z. B. in Form eines „Benchmarkings“ unterziehen, ständen – da sind wir uns sicher – genau diese Schwachstellen in der Kritik!

Der LNV fühlt sich aufgrund dieser Entwicklung eindeutig in seiner Haltung bestärkt, die sich für die Einrichtung von unabhängigen „Umweltfachämtern“ auf regionaler Ebene ausspricht (eventuell zusammengefasst mit den Regionalverbänden). Für den Bürger wäre dieses „Duale System“ ein Stück mehr Garant für korrekte und unabhängig getroffene Entscheidungen und würde (wieder) für mehr Vertrauen in den Staat sorgen.

Zusammenfassung unserer Forderungen:

- Offenlegung der infolge der „Effizienzrendite“ veränderten Aufgabenbilanz der Naturschutzverwaltung.
- Kein Abbau, sondern eine Aufstockung des Personals in der Naturschutzverwaltung.
- Umwandlung von Zeitverträgen in Festanstellungen, ggf. kostenneutral durch Übertragung von Kontingenten u.a. aus der Flurneuordnung.
- Naturschutzbeauftragte und Bedienstete des Wirtschaftskontrolldienstes müssen außerhalb des Landratsamtes / der Kommunen angestellt sein.
- Rückübertragung der Zuständigkeit im Bereich Naturdenkmale, Geschützte Grünbestände, Gewässerrandstreifen und Verfahren nach § 76 WG auf die Unteren Fachbehörden.
- Stellungnahmen der einzelnen Fachabteilungen in einem Planungsverfahren müssen - im Sinne des Umweltinformationsgesetzes - künftig öffentlich zugänglich sein.
- Mittelfristig: Ausgliederung der Umweltfachbehörden aus den Regierungspräsidien und den Landratsämtern und Zusammenfassung in regionalen Umweltachämtern.

Wir würden uns freuen, wenn diese von unabhängiger Seite geäußerten Erkenntnisse der Landesregierung Anlass böten, die Auswirkungen dieser Reform auch von externer Seite (z. B. Unternehmensberatung) überprüfen zu lassen.

Stuttgart, den 26.1.2007