KONZEPT FÜR EINE MODERNE UND WIRKUNGSVOLLE UMWELTVERWALTUNG

Abschlussbericht der „Fachgruppe Umweltverwaltung“

Der Landesparteirat vom 15.02.2020 in Dorsten hat den Landesvorstand beauftragt, gemeinsam mit der LAG Ökologie und weiteren internen und externen Expert*innen in einer Fachgruppe ein Konzept für eine moderne und wirkungsvolle Umweltverwaltung zu erarbeiten und bis zum Frühjahr 2021 als Bericht vorzulegen.[1]

Mitglieder der Fachgruppe waren unter anderem:

- Mona Neubaur, Landesvorsitzende
- Dr. Volkhard Wille, Dr. Diana Hein, Dr. Jan Boomers (LAG Ökologie)
- Oliver Krischer, MdB
- Norwich Rüße, MdL
- Jan-Niclas Gesenhues, Mitglied des Landesvorstands

Der Bericht wird hiermit vorgelegt. Die Autor*innen bedanken sich bei allen Beteiligten für die Beiträge, Diskussionen und die konstruktive Zusammenarbeit.

Gemäß Beschluss vom 15.02.2020 wird dieser Bericht jetzt Grundlage einer Beschlussfassung zu einer starken Umwelt- und Naturschutzpolitik einer LDK im Sommer 2021 sein.

Düsseldorf, im März 2021

1 https://gruene-nrw.de/2020/02/einsetzung-einer-kommission-die-bis-zur-ldk-2021-ein-konzept-fuer-eine-wirksame-und-moderne-umweltverwaltung-fuer-nrw-erarbeiten-soll/

Vorbemerkung

Ein zukunftsfähiges Nordrhein-Westfalen ist nur möglich, wenn der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gesichert und die weitere Entwicklung unter ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten nachhaltig gestaltet wird. Um dies sicherzustellen und zu steuern kommt einer leistungsfähigen Umweltverwaltung eine zentrale Rolle zu.

Wie es sein sollte: Der Rahmen des Umweltrechtes wird maßgeblich durch die Europäische Union festgelegt. Einige gelten unmittelbar, die meisten werden durch die Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt und bis zur Anwendung vor Ort konkretisiert. So ist sichergestellt, dass die wesentlichen Vorschriften europaweit gelten. Umweltdumping einzelner Länder oder Unternehmen kann dadurch verhindert werden. Chancengleichheit für Unternehmen und Rechtssicherheit für jedermann sind dadurch gewährleistet.

Die Öffentlichkeit – egal ob Politik, Bürger*innen, Nichtregierungsorganisationen, Medien, Unternehmen, Verwaltungen – können auf alle Daten zur Umweltsituation zugreifen und das damit zusammenhängende Behördenhandeln einsehen und sich an den verschiedenen Verwaltungsverfahren zur Planung und Genehmigung beteiligen. Ihnen steht auch der Zugang zu Gerichten offen. Die ins europäische Recht überführte Aarhus-Konvention setzt für die Bereiche „Zugang zu Umweltinformationen“, „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „Zugang zu Gerichten“ Mindeststandards für alle Bürger*innen. Der Umweltverwaltung kommt auch hier bei der Umsetzung eine entscheidende Rolle zu.

Der Leser*in wird klar, dass die vorangegangenen Abschnitte noch nicht Realität sind – im Gegenteil. Die Bilanz in Deutschland im Allgemeinen und in Nordrhein-Westfalen im Speziellen ist so unbefriedigend wie unzureichend. Zu häufig wird geltendes Recht nicht eingehalten. In einer Zeit, in der zu oft am Rechtsstaat gezweifelt wird, kommt Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstem Bundesland des größten Mitgliedstaates der EU eine besondere Verantwortung zu. Es muss klar sein, dass Europa-, Bundes- und Landesrecht gilt und konsequent angewendet wird. Denn dieses Recht schützt berechtigte Interessen. Wenn geltendes Recht nicht entschieden durchgesetzt wird, schadet dies nicht nur dem Rechtsstaat, sondern auch Umwelt- und Verbraucherschutz sowie allen Unternehmer*innen, die sich an strenge Regeln halten. Doch statt konsequenten Umweltschutz im Sinne geltender Gesetze wurde in den letzten Jahren die Umweltverwaltung massiv durch drastischen Personalabbau, gesetzliche Schwächung und organisatorische Marginalisierung geschwächt.

Ziel des nachfolgenden Papiers ist es, Reformschritte und Handlungsempfehlungen mit ihren wichtigsten Inhalten zu skizzieren, um eine moderne und wirkungsvolle Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen zu entwickeln.

Ausgangslage in NRW

Die Arbeit der Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen war in den letzten Jahrzehnten starken Veränderungen unterworfen. Darin spiegelten sich die unterschiedlichen Philosophien der jeweiligen Landeregierungen zu den Themen Umweltschutz, Daseinsvorsorge, Privatisierung und Wirtschaftsförderung wider. Der grundsätzliche dreigliedrige Verwaltungsaufbau aus Unteren (Landkreise bzw. kreisfreie Städte), höheren (Bezirksregierungen) und oberen Behörden (Landesministerien) blieb dabei immer erhalten. Grundlegende Änderungen gab es im Verwaltungsaufbau allerdings insbesondere bzgl. der Sonderordnungsbehörden und der Rolle der Landwirtschaftskammern. Ansonsten sind die Zuständigkeiten für einzelne Aufgabenbereiche immer wieder zwischen diesen Ebenen verschoben worden.

Als ein erster Meilenstein ist 1994 die Einführung des Prinzips des medienübergreifenden Arbeitens (alle relevanten Umweltmedien werden gemeinsam betrachtet) in den damals bestehenden Strukturen zu nennen. Als Folge wurden die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft und die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zusammengeführt. Auf der Ebene der Fachbehörden des Landes fusionierten das Landesamt für Wasser und Abfall (LWA), die Landesanstalt für Immissionsschutz (LIS) und Teile der Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖBF) zum Landesumweltamt (LUA).

Einschneidende Veränderungen wurden durch die schwarz-gelbe Landesregierung mit dem Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW (12. Dezember 2006) eingeleitet und zum 1. Januar 2008 vollzogen. Die Anzahl der Fachbehörden wurde erheblich reduziert. Die Sonderordnungsbehörden wurden aufgelöst und deren Aufgaben im Wesentlichen auf die Bezirksregierungen übertragen. Mit der begleitenden geänderten Zuständigkeitsverordnung technischer Umweltschutz (ZustVU) wurden die kommunalen Umweltbehörden erstmalig umfassend auch für die Aufgaben des Immissionsschutzes zuständig. Das bis dahin auf Landesseite mit diesen Aufgaben betraute Personal wurde damals auf die Kreise und kreisfreien Städte übergeleitet.

Mit der Reform wurden gleichzeitig die Voraussetzungen für die Zulassung und Überwachung „aus einer Hand" geschaffen - seither sind für eine konkrete Anlage bzw. eine Betriebsstätte entweder die kommunale Untere Umweltschutzbehörde oder die Bezirksregierung für alle umweltrechtlichen Aufgaben zuständig. Diese Zuständigkeitsänderungen hatten das Ziel, die erforderliche medienübergreifende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren in den jeweiligen Organisationseinheiten einer Behörde zu erleichtern.

Ein weiteres Element der Verwaltungsstrukturreform war ein intensivierter Personalabbau, der alle Ressorts des Landes betraf und durch Anreizsysteme wie Abfindungen, Beurlaubungen, vorgezogenen Ruhestand und Altersteilzeit unterstützt wurde. Auch im Umweltbereich haben zahlreiche Beschäftigte hiervon Gebrauch gemacht mit der Folge, dass durch das frühzeitige Ausscheiden erfahrener Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ein erheblicher Knowhow-Verlust eingetreten ist. Die Konsequenzen waren spürbare Personalreduzierung und Verlust fachlicher Kompetenz.

Begleitet wurde diese Phase von zahlreichen Initiativen der Landesregierung zur Rücknahme von Genehmigungspflichten.

Mit Übernahme der Regierungsverantwortung im Jahr 2010 hatte sich die rot-grüne Landesregierung unter anderem das Ziel gesetzt, die Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen

zu stärken, um den Anforderungen an eine moderne, schlagkräftige und effiziente behördliche Umweltüberwachung gerecht zu werden.

Ein Teil des Stellenabbaus aus der Zeit von 2005 - 2010 konnte kompensiert werden. Im Vergleich zu anderen Flächenländern wie Niedersachsen oder Bayern ist der Personalbestand in der Umweltverwaltung in NRW jedoch niedrig geblieben. In der Zeit 2010 – 2017 wurde der Umweltüberwachung wieder mehr Gewicht eingeräumt; Beteiligungsverfahren wurden ausgebaut.

Die schwarz-gelbe Landesregierung hat ab 2017 den Fokus auf eine sogenannte Entfesselungsinitiative gelegt mit dem Ziel, die Wirtschaft von vermeintlichen Erschwernissen im Umgang mit Vorschriften zu entlasten. Beteiligungsrechte wurden zurückgefahren und Gesetzgebung auf Landesebene auf den Stand vor 2010 zurückgefahren. Die in Anbetracht der wachsenden Aufgaben der Umweltverwaltung, die sich größtenteils aus EU-Vorschriften ergeben, erforderliche Verstärkung im Personal hat nicht stattgefunden. Das Ergebnis sind weiter wachsende Vollzugsdefizite und Rechtsunsicherheiten für Vorhabenträger. Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission und schwindendes Vertrauen in die Wirksamkeit der Verwaltung sind die Folgen.

Die zahlreichen Umstrukturierungen sind in der Vergangenheit immer mit einem erheblichen Ressourcenaufwand einher gegangen. Aufwändige und langwierige Arbeitsprozesse zur Entwicklung neuer Strukturen haben dazu geführt, dass Ressourcen von der eigentlichen Aufgabenwahrnehmung abgezogen worden sind. Folgen waren Demotivation der Beschäftigten, Verunsicherung bei der Wirtschaft durch unklare und sich häufig ändernde Rahmenbedingungen und mangelnde Transparenz in der Öffentlichkeit.

Eine wesentliche Schlussfolgerung aus den politisch gesteuerten Reformen zur Verwaltungsstruktur muss daher lauten: die qualifizierten und motivierten Beschäftigten dürfen nicht unter schwierigen Situationen leiden, für die politische Entscheidungsträger*innen verantwortlich sind.

Vollzugsdefizite

Die wechselvolle Entwicklung der Umweltverwaltung NRW in Aufbau, Personalausstattung und Aufgabenzuschnitt fällt in den gleichen Zeitraum, in dem sich die Belastungen und Restriktionen für Umwelt und Natur erheblich verschärft haben.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche von NRW hat in den letzten 20 Jahren ungebrochen zugenommen und mit einem Flächenanteil von über 21 % liegt NRW bei den Flächenstaaten von Deutschland unangefochten an der Spitze. Die Auswirkungen des Klimawandels durch Extremwetterereignisse (Sturm, Hitze, Dürre, Hochwasser) haben im gleichen Zeitraum deutlich zugenommen, während die Bestände heimischer Tier- und Pflanzenarten dramatisch abgenommen haben. Jede zweite Art ist mittlerweile in NRW in ihrem Fortbestand gefährdet und diese Negativtrends sind ungebrochen. Darüber hinaus hat der Einsatz neuartiger hochwirksamer Pestizide zugenommen und die menschenverursachten Stickstoffeinträge in die Biosphäre sind viel zu hoch. Die Luft- und Lärmbelastung in zahlreichen Städten von NRW ist nach wie vor krankheitsauslösend hoch und die Zielerreichung eines guten ökologischen Zustands aller Oberflächengewässer gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie ist nicht erkennbar.

Die Kombination der vorgenannten Faktoren in Verbindung mit Personalabbau, zu geringer finanzieller Ausstattung oder dem Abzug von Personal hat in zahlreichen Bereichen der Umweltverwaltung zu erheblichen Vollzugsdefiziten geführt. Hierdurch werden Umweltgesetze ausgehebelt.

Ein weiterer Effekt ist das mehr oder weniger zeitgleiche Ausscheiden eines Teils der Beschäftigten, die insbesondere in den 1980er Jahren beim Aufbau der Umweltverwaltung eingestellt worden waren. Hier droht ein Wissensverlust bei dem anstehenden Generationenwechsel und dadurch die Verschärfung der bestehenden Problemlagen.

Schließlich werden notwendige Umweltdaten nicht vollständig erfasst und der Datenaustausch zwischen den Umweltbehörden ist nicht auf dem aktuellen Stand digitaler Möglichkeiten: Die zügige Abfrage, die Entwicklung, der Abgleich und die Verschneidung umweltbezogener Informationssysteme und Planungsgrundlagen funktioniert nur eingeschränkt.

Strategie und Planung

Eine zukunftsfähige Entwicklung unserer Gesellschaft mit einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen hängt in entscheidendem Maße von der sachgerechten Erfassung der Umweltsituation und nachfolgend der Austarierung verschiedener Nutzungsansprüche ab. Dies kann nur mit einer angemessenen personellen Ausstattung geleistet werden.

Eine Strategie ist ein langfristiger Plan, der definiert, auf welche Art und Weise man welches übergeordnete Ziel zu erreichen gedenkt. Neben einer inhaltlichen oder politischen Vision, werden Zielen und Maßnahmen definiert. Beispielhaft seien die Biodiversitätsstrategie und die Stickstoffminderungsstrategie der Bundesregierung genannt.

Planungen sind natürlich auch in vielen anderen Umweltbereichen gesetzlich vorgegeben. Sie definieren das zu erreichende Ziel und legen die dafür notwendigen Maßnahmen verbindlich fest.

Es gibt kein landesweites Gesamtkonzept für die Umsetzung des Natur- und Artenschutzes, nachdem das dafür vorgesehene Landschaftsprogramm aus dem Gesetz gestrichen wurde. Dies führt nachfolgend zu Defiziten auf den Ebenen der Regional- und Flächennutzungsplanung der

Bezirksregierungen und Kommunen. Wie dramatisch unzureichend diese Planungskapazität in weiten Teilen der Umweltverwaltung ist, wird zum Beispiel bei der gesetzlich vorgesehenen Erstellung von Maßnahmenkonzepten (MAKO) für die Natura 2000-Gebiete des Landes NRW deutlich, die schon seit rund zehn Jahren fertiggestellt sein müssten.

Ähnlich der Erstellung von Maßnahmenkonzepten für Natura 2000 Gebiete stellt sich die Situation bei der Erarbeitung oder Aktualisierung von Landschaftsplänen dar. Immer noch gibt es in einzelnen Kreisen oder kreisfreien Städten Bereiche, in denen seit 40 Jahren kein Landschaftsplan aufgestellt wurde. Entgegen der Regelung des Landesnaturschutzgesetzes findet häufig die Aktualisierung und Neuaufstellung eines Landschaftsplanes nicht in den vorgegebenen Zeiträumen statt, so dass die veränderte Umweltsituation, neue naturschutzfachliche Schutztatbestände oder Gesetzgebungsverfahren nicht in das rechtsverbindliche Planwerk des Landschaftsplans einfließen.

Das Vollzugsdefizit im Bereich Planung zeigt sich auch in der fehlenden Aufstellung umsetzungsorientierter Biodiversitätsstrategien bzw. der Entwicklung von konkreten Maßnahmenvorschlägen durch Runde Tische in Kreisen und kreisfreien Städten, obwohl dies durch die Rahmenvereinbarung des Landes mit den Landwirtschaftsverbänden zur Biodiversität in Agrarlandschaften so festgehalten wurde. Auf Landesebene wurde es schließlich versäumt nach der Erstellung der Biodiversitätsstrategie entsprechendes rechtsverbindliches Handwerkszeug und entsprechende Fördertatbestände zu entwickeln.

Neben dem Naturschutzbereich gibt es auch in anderen Umweltbereichen entsprechende gesetzlich vorgegebene Planungen mit vergleichbarem Handlungsbedarf. Hier seien beispielhaft Luftreinhaltepläne, Lärmaktionspläne, Abfallwirtschaftspläne und Bewirtschaftungspläne für Gewässer genannt.

Umsetzung

Die in der Gesetzgebung von EU, Bund und Land häufig zutreffend dargestellten Ziele im Bereich Naturschutz, Gewässerschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz scheitern nicht selten an der fehlenden Umsetzung. Die Umsetzung einer ganzen Reihe von Vorgaben aus dem europäischen Umweltrecht ist aktuell unzureichend. Allem voran ist hier die nicht fristgerechte oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung in nationales Recht zu nennen. Beispiele hierfür sind u.a. die Richtlinie 2008/105/ EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik sowie die Richtlinie über mittelgroße Verbrennungsanlagen (2015/2193/EU). Hier ist die Bundesregierung in der Verantwortung.

Auf der Ebene des Vollzugs in NRW sind beispielhaft die Nichteinhaltung der NO_2-Grenzwerte gem. EU-Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) sowie die mangelhafte Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie (2002/49/EG) zu nennen. In beiden Fällen hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Da die Zuständigkeit für die Umsetzung jeweils in der Länderzuständigkeit liegt, ist NRW gefordert, für Abhilfe zu sorgen. Besonders gravierend sind die Defizite hier, da es in beiden Richtlinien primär um den Gesundheitsschutz der Bevölkerung geht. Sowohl bei der Luftqualität als auch beim Umgebungslärm ist der Verkehr ein wichtiger Verursacher. Die Gemengelage von Zuständigkeiten zwischen Verkehrs- und Umweltsektor einerseits aber auch von verschiedenen Verwaltungsebenen (Bund, Land und Kommune) trägt mit zu den Mängeln bei. Dies kann aber nicht über den mangelnden Willen der Landesregierung hinwegtäuschen, hier mit klarer Priorisierung und Personalausstattung für eine stringente Umsetzung zu sorgen.

Im Bereich des Gewässerschutzes ist absehbar, dass voraussichtlich das Ziel, den guten ökologischen und chemischen Zustand aller Oberflächengewässer bis zum Jahre 2027 zu erreichen nicht umgesetzt werden kann. Damit werden die Vorgaben der EU-WRRL nicht umgesetzt.

Im Bereich der Überwachung von Anlagen werden die von den einschlägigen EU-Richtlinien vorgegebenen Frequenzen bei IED (2010/75/EU)- und Störfallanlagen (2012/18/EU) sowie bei Kläranlagen nicht erfüllt. Mit dem Umweltinspektionserlass aus dem Jahr 2010 hat das damalige Umweltministerium Leitlinien für eine Priorisierung von Überwachungstätigkeiten vorgegeben. Mangelnde Personalausstattung führt aber in zunehmendem Maße zu Vollzugsdefiziten.

Um ein Beispiel für unzureichende Umsetzung aus einem anderen Bereich zu nennen, sei auf die Natura2000-Richtlinien verwiesen. Die fehlende Durchsetzung von Ge- und Verboten liegt hier häufig an fehlendem Personal, fehlender Verfügungsgewalt und nicht transparenter Aufgabenzuordnung. Ein klassisches Beispiel hierfür ist die fehlende Personalkapazität zur Umsetzung von Schutz-, Pflege und Entwicklungskonzepten im Naturschutz durch die Bindung von naturschutzfachlichem Personal in Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben. Nicht vorhandene Kapazitäten der Umweltverwaltung führen so beispielsweise auch zur fehlenden Umsetzung von Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen (teilweise liegen Ersatzgelder jahrelang auf Konten, ohne das ökologische Aufwertung/Kauf von Flächen erfolgt). Hiermit verbunden ist auch das Vollzugsdefizit zur Erstellung eines aktuellen, transparenten und öffentlich zugängigen Verzeichnisses über Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen auf der kommunalen Ebene, obwohl dieses laut Landesnaturschutzgesetz gefordert ist.

Aber auch in Arbeitsfeldern bei denen Planung und Monitoring auf aktuellem Stand sind, fehlt häufig die maßnahmenbezogene Umsetzung, wie zum Beispiel zum Schutz, Pflege und Entwicklung seltener Landschaftselemente oder besonders geschützter Tier- und Pflanzenwelt. Ernüchternder Beleg hierfür war der nationale Bericht 2019 gemäß FFH-Richtlinie des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) und die hierin dokumentierten deutlichen Verschlechterungen des Erhaltungszustands der für NRW relevanten Lebensraumtypen der atlantischen Region.

Das schnelle und sichtbare Krisenmanagement der Umweltverwaltung bei rasant voranschreitenden Problemfeldern wie dem Klimawandel und dem Artensterben bedarf dabei aber nicht nur einer ausreichenden und mit den Problemlagen wachsenden personellen und finanziellen Ausstattung sondern eine weitere Ursache im Vollzugsdefizit bei der Maßnahmenumsetzung liegt in nicht vorhandenen oder nicht ausreichend flexibel gestalteten Fördertatbeständen und rechtlichen Möglichkeiten zur Umsetzung umweltbezogener Zielsetzungen. Die finanzielle Reduzierung zur Umsetzung von Maßnahmen gemäß Förderrichtlinie Naturschutz (FÖNA) ist hier nur ein markantes Beispiel.

Schließlich ist aber auch die schlagkräftige Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen beispielsweise für den ländlichen Raum durch die Gestaltung sich ergänzender und nicht blockierender Verwaltungsebenen zu optimieren. Gerade hier hat sich bei der Umsetzung in den vergangenen Jahren nicht nur ein erhebliches Vollzugsdefizit gezeigt sondern auch ein erheblicher Bedarf zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstruktur.

Überwachung von Umwelt-Vorschriften und Umweltqualitätsstandards

Die notwendigen Kontroll- und Überwachungsfunktionen können immer weniger durch die entsprechenden Ebenen der Umweltverwaltung sichergestellt werden. Fehlentwicklungen in Betrieben, Gewässern, Offenland und Wald werden den Behörden oft erst nach Hinweisen aus der Bevölkerung oder von Umweltverbänden bekannt.

Die Ursachen hierfür sind vielschichtig:

- politisch motivierte gezielte Unterbesetzung der Umweltverwaltung sowie reduzierter Gesetzesvollzug
- Mangelnde Transparenz in der Behörden-Zuständigkeit sowie Interessenkonflikte innerhalb von Behörden die zur „Weg-Wägung“ von Naturschutz- und Umwelt-Belangen führen.
- Durch die Abschaffung der Staatlichen Umweltämter durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW (12. Dezember 2006) ging fachliche Expertise verloren, die nicht durch die Ausstattung mit Personal und Gerätetechnik der Kommunen aufgefangen wurde.
- Die unzureichende Personal- und Finanzausstattung des LANUV macht ein wirksames Monitoring in zahlreichen Aufgabenfeldern unmöglich. Für neue Aufgabenfelder (z. B. Monitoring Neobiota; Monitoring Klimafolgen für den Artenschutz) stehen keine ausreichenden Finanzmittel und kein Personal auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen zur Verfügung.
- In der Personalentwicklung findet häufig keine ausreichende themenbezogene Ausbildung statt. Hierdurch können immer häufiger Stellen mangels qualifizierter Bewerber*innen nicht besetzt oder die neuen Stelleninhaber*innen können mangels vertiefter fachlicher Kenntnis die Durchsetzung des Gesetzesvollzuges nicht sicherstellen.
- Zu Planung, Durchführung und Monitoring von Pflege- und Entwicklungspläne (PEPL) für Naturschutzgebiete und MAKO für Natura 2000 Gebiete bedient man sich seit Jahren der Expertise des deutschlandweit einmaligen Netzwerkes Biologischer Stationen in NRW. Eine adäquate, die wachsenden Aufgabenfelder der Biologischen Stationen widerspiegelnde Finanzausstattung ist jedoch auch durch den seit Jahren stagnierenden Naturschutzhaushalt des Landes nicht gegeben.
- Häufig bedient man sich schließlich bei Kontrollaufgaben in der Landschaft ehrenamtlich Mitarbeitender. Die Naturschutzwacht erweist sich dabei allerdings in den letzten Jahrzehnten als nur wenig wirksam. Dies liegt unter anderem an zu wenig Wertschätzung der Naturschutzwächter*innen, viel zu geringer Aufwandsentschädigung, fehlender Qualifizierung und Aufgabenbeschreibung sowie nicht selten fehlenden Ansprechpartner*innen bei den Behörden.
- Schließlich wird am Beispiel der Landwirtschaftskammern deutlich, dass durch strukturelle Fremdbestimmung seitens der betroffenen Berufsverbände der Gesetzesvollzug und die angemessene Abwägung von Interessenskonflikten beeinträchtigt werden kann. Durch faktische Selbstkontrolle werden Fehlentwicklungen kaschiert und die Durchsetzung geltenden Rechts in Teilbereichen faktisch außer Kraft gesetzt.

Anforderungen an eine moderne und wirkungsvolle Umweltverwaltung

Die Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen leistet einen wichtigen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Erhalt öffentlicher Infrastruktur und nicht zuletzt zur Sicherung des Industrie- und Wirtschaftsstandortes Nordrhein-Westfalen. Sie ist elementarer Bestandteil der Daseinsvorsorge.

Neue und komplexe Umweltschutzregelungen auf Europa- und auf Bundesebene und aktuelle Rechtsprechungen stellen Behörden und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen ständig vor neue Herausforderungen.

Zunehmend von Bedeutung ist auch das Themenfeld „Transparenz im Verwaltungshandeln, Öffentlichkeitsbeteiligung, Information der Bürgerinnen und Bürger“. Hier gilt es, vorhandene Informationswege auszubauen und neuen Anforderungen anzupassen.

Eine den heutigen Anforderungen an einen vorbeugenden, präventiven Umwelt- und Naturschutz gerecht werdende Umweltverwaltung, die den Belangen des Menschen und seiner ihn umgebenden Tier- und Pflanzenwelt dient, muss in einem industriell und landwirtschaftlich stark geprägten Land mit einer hohen Bevölkerungsdichte personell wie sachlich in der Lage sein, in der Fläche zu untersuchen, zu beraten, zu genehmigen und zu überwachen.

Die Beratung und Verfahrensbegleitung von Vorhabenträgern, Antragstellern, Verbänden und Politik ist ein wichtiges Element moderner Verwaltung. Dabei muss sie ihrer Rolle als unabhängiger Anwalt der Umwelt gerecht werden.

Um diese Anforderungen erfüllen zu können, ist es erforderlich, eine angemessene Personalausstattung zu garantieren. Dies bezieht sich auf die Anzahl der Stellen, eine angemessene Besoldung und auf geeignete Qualifikationen. Die behördliche Organisation muss die Bedeutung der Aufgaben abbilden. So müssen die Aufgabengebiete des Natur- und Umweltschutzes in eignen Abteilungen, Dezernaten und Referaten bzw. Fachbehörden mit gleichem Umfang eingerichtet werden, wie in anderen Politikbereichen.

Die Situation in der Personalgewinnung von Ingenieurinnen und Ingenieuren sowie bestimmter Naturwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler für den öffentlichen Dienst und insbesondere für die technische Umweltverwaltung ist schwierig. Dies gilt auch für Umweltjuristinnen und Umweltjuristen. Hier müssen neue Wege beschritten werde, um in der Konkurrenz des öffentlichen Dienstes mit der Wirtschaft nicht den Kürzeren zu ziehen.

Kontinuität in der Ausbildung und regelmäßige, bedarfsorientierte Fortbildung sind wichtige Beiträge, um Fachkompetenz und Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung zu erhalten.

Das Thema Erfahrungs- und Wissenstransfer in der Verwaltung muss professionell und nach einheitlichen Kriterien aufgebaut und umgesetzt werden. So wäre eine Laufbahn-Ausbildung für die Bediensteten in der Naturschutzverwaltung genauso wichtig, wie in der Forst-, Landwirtschafts- und Wasserwirtschaftsverwaltung.

Werden Verstöße gegen umweltrechtliche Vorgaben nicht allein aus Unwissenheit, Leichtsinn oder mangelhafter betrieblicher Organisation begangen, sondern sind Bestandteil eines von Gewinndenken getriebenen Vorsatzes, stoßen normale medienbezogene aber auch medienübergreifende Überwachungsmaßnahmen der Umweltbehörden an ihre Grenzen. Um solchen - oft branchenspezifischen - Geschäftsmodellen auf die Spur zu kommen, sind neben

einschlägiger langjähriger Erfahrung der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch Einblicke in die wirtschaftlichen Zusammenhänge und Triebkräfte unerlässlich (Welt-Marktpreise, Kosten, Regelungslücken) sowie eine Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden.

Im Interesse eines vorsorgenden Umweltschutzes ist es daher wichtig, die Expertise der Umweltverwaltung zu erweitern, zum Beispiel durch spezielle Qualifizierungen, neue Strukturen der Zusammenarbeit und Foren für Erfahrungsaustausch.

Umweltverwaltung muss sich kontinuierlich weiterentwickeln. Die Priorisierung der Aufgaben und die Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Verwaltungsebenen bedarf einer kontinuierlichen kritischen Beobachtung und ggfs. Anpassung. Dieser Prozess muss so organisiert sein, dass er keine Ressourcen bindet, die für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung unabdingbar sind.

Umweltverwaltung muss nicht zuletzt neben der ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung das notwendige Handwerkszeug zur Durchsetzung umweltbezogener Tatbestände erhalten.

Maßnahmen

Die vorhandene Struktur der Umweltverwaltung optimieren

Wir halten die Struktur der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung in ihren Grundzügen für zukunftsfähig, allerdings besteht an verschiedenen Stellen Optimierungsbedarf.

Die Zusammenarbeit zwischen der Landes- und der Kommunalebene muss weiter verbessert werden. Ein gemeinsames Verständnis von "Umweltverwaltung NRW" ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung von umweltpolitischen Zielen im Vollzug.

Im Bereich der Landesverwaltung ist das umweltrelevante Bergrecht mit der zugehörigen Bergbehörde in die Zuständigkeit des Umweltministeriums zu überführen.

Ebenso sind die Zuständigkeiten für den Vollzug des Chemikalienrechts zusammenzuführen und im Umweltministerium anzusiedeln.

Im Bereich des Naturschutzes sollte eine Verlagerung von Aufgaben überregionaler Bedeutung - wie z. B. die Betreuung der Natura2000-Gebiete - auf die Ebene der Bezirksregierungen in ihrer Funktion als höhere Naturschutzbehörde, sowie die hiermit verbundene notwendige Ausstattung und fachliche Qualifizierung, geprüft werden.

Das Umweltministerium erhält die Fach- und Dienstaufsicht für die einschlägigen Dezernate der Bezirksregierungen, wobei die personelle Mindestausstattung im Fach- und Verwaltungsbereich verbindlich im Haushaltsplan ausgewiesen wird.

Um eine Reform der Landnutzungspolitik anhand Gemeinwohlinteressen im Bereich Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz zu erreichen und die Potenziale einer multifunktionalen Landwirtschaft in der Regionalentwicklung im ländlichen Raum zu erschließen, sind Veränderungen in der Landesorganisation notwendig. Ein Leitgedanke muss hier eine von der Beratung unabhängige Kontrolle sein. Des Weiteren müssen staatliche und verbandliche Strukturen sauber voneinander getrennt sein.

Beschwerdemanagement: Einrichtung der Funktion einer/eines Bürgerbeauftragten; Anlaufstelle für Beschwerden/Informationen aus den Betrieben

Auf allen drei Ebenen der Umweltverwaltung werden verpflichtend unabhängige Umweltbeschwerdestellen für interne und externe Hinweise auf Missstände im Natur- und Umweltschutz eingerichtet (Grüne Telefone). Die Ergebnisse der einzelnen Verfahren werden nach Abschluss auf einer Homepage im Internet öffentlich zugänglich gemacht.

Beschäftigte in Betrieben erleben Verstöße gegen Genehmigungsauflagen oder andere umweltrechtliche Vorgaben häufig unmittelbar. Für die Fälle, dass diese innerbetrieblich nicht ohne Sorge vor Restriktionen bekannt gemacht werden können, wird im Umweltministerium dafür eine Anlaufstelle eingerichtet.

keine neuen Sonderstrukturen

Die Behörden müssen in die Lage versetzt werden, auf neue Anforderungen angemessen reagieren zu können. Aufgaben wie in der Vergangenheit der Emscherumbau oder aktuell die Restrukturierung des Rheinischen Reviers müssen von Behörden in der Fach- und Dienstaufsicht der Ministerien gesteuert werden. Nur so kann die demokratische Legitimierung sichergestellt werden.

Ausstattung optimieren (quantitativ, qualitativ)

Der Umweltbereich gehört in NRW – wie in allen Bundesländern – zu den Bereichen der Landesverwaltung, die stellenmäßig kaum ins Gewicht fallen. Der aktuelle Anteil liegt bei 1-2%.

Über nachvollziehbare Schlüssel zur Personalbemessung muss der Bedarf für die einzelnen Behörden ermittelt werden. Verfahren wie in der Vergangenheit für die Ermittlung des Personalbedarfs für die Umsetzung der IED-Richtlinie müssen für alle Bereiche und Ebenen der Umweltverwaltung angewendet werden.

Durch innovative Formen der Personalgewinnung muss sichergestellt werden, dass der öffentliche Dienst in der Konkurrenz mit der Wirtschaft um Fachkräfte nicht noch mehr ins Hintertreffen gerät. Hierzu kann eine Öffentlichkeitskampagne beitragen, die das Anforderungen, Bedeutung und Selbstverständnis der Umweltverwaltung darstellt.

Ausbildung ausbauen

Die für die Aufgabenwahrnehmung in der Umweltverwaltung erforderlichen fachlichen Qualifikationen müssen in den Hochschulen weiterhin erworben werden können.

- bestehende Laufbahnausbildungen beibehalten; für Naturschutz Laufbahnausbildung einrichten
- Möglichkeiten der dualen Ausbildung schaffen

Digitalisierung nutzen

Auch wenn in den vergangenen Jahren Fortschritte in der Digitalisierung der Umweltverwaltung NRW gemacht wurden, so erscheint doch in zahlreichen Einzelbereichen das digitale Handwerkszeug nicht zeitgemäß, kundenorientiert und für den internen wie externen Datenaustausch nicht praxistauglich aufgestellt.

Es stellen sich daher folgende Forderungen:

Alle Berichtspflichten von Unternehmen und externen Projektpartnern sollten änderungssicher digital erfüllbar sein.

Datenschutz, Open Source und Open Data sollten selbstverständlich sein.

Abkehr von der hausgemachten Entwicklung datentechnischer Insellösungen und Harmonisierung der oft noch heterogenen IT-Verfahren zur Erhöhung von Effizienz, Datentransparenz und Wirtschaftlichkeit; Schaffung landesweit gültiger Standards.

Entwicklung anwenderfreundlicher Fachverfahren die praxistauglich für die Nutzung und den Datentransfer zwischen allen Verwaltungsebenen (Kommunal, Bezirksregierung, Landesbehörden) und deren externen Projektpartnern sind.

interdisziplinäre Zusammenarbeit

- Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Strafverfolgungsbehörden stärken
- Wiedereinführung einer Stabsstelle Umweltkriminalität im Umweltministerium
- Zusammenarbeit zwischen Arbeitsschutz- und Umweltbehörden stärken
- Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Baubehörden stärken
- Zusammenarbeit zwischen Umwelt- , Bau- und Veterinärbehörden stärken

Gerade im technischen Umweltschutz und im Naturschutz ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Behörden sowohl bei Genehmigungen als auch Überwachung unabdingbar. Dies führt zu qualitativ besseren Ergebnissen und zu einem effizienteren Umgang mit Ressourcen nicht nur bei den Behörden, sondern auch bei den Wirtschaftsunternehmen. Am Beispiel der Überwachung von Anlagen lässt sich das verdeutlichen. Anforderungen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen lassen Schnittstellen zwischen Behörden entstehen. Wechselseitige Information und Zusammenarbeit erhöht die Qualität und die Effizienz des Vollzugs. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Umweltbehörden und Arbeitsschutzbehörden bei komplexen Industrieanlagen oder zwischen Umwelt- und Baubehörden bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Ein anderes Beispiel ist das Zusammenwirken von Umwelt-, Bau- und Veterinärbehörden bei Tierhaltungsanlagen. Die Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Strafverfolgungsbehörden muss gestärkt werden. Im Umweltministerium muss wieder eine Stabsstelle Umweltkriminalität eingeführt werden, die finanziell und personell ausreichend ausgestattet ist, um Umweltkriminalität wirksam aufdecken und verfolgen zu können.

projektbezogene Zusammenarbeit

- fachliche Schwerpunkte in einzelnen Behörden bündeln

Die Ortsnähe von Umweltbehörden bietet als einen wesentlichen Vorteil die unmittelbare Ansprechbarkeit und Erreichbarkeit für die Zivilgesellschaft. Dies senkt die Hemmschwelle für die Anzeige von Missständen und erhöht andererseits bei ausreichender Ausstattung die Reaktionsgeschwindigkeit der Behörden. Nachteil von relativ kleinen Dienstbezirken ist allerdings, dass theoretisch die Expertise für alle denkbaren Aufgabenstellungen vorgehalten werden muss. Das ist jedoch häufig nicht leistbar, zumal wenn aufgrund geringer Fallzahlen die Erfahrung nicht ausreichend erworben werden kann. Als Beispiele hierfür sind u. a. Tierhaltungsanlagen oder komplexe Anlagen der chemischen Industrie. Abhilfe bieten sich hier institutionalisierte Kooperationen zwischen Behörden an. So kann z. B. Im Fall von Genehmigungsverfahren die örtlich zuständige Behörde durch die Fachexpertise einer anderen Behörde unterstützt werden, bei der diese Art von Genehmigungsverfahren mit einer deutlich höheren Fallzahl vorkommt.

Fortbildung und Qualitätssicherung

Durch regelmäßige Fortbildung wird sichergestellt, dass neue Entwicklungen bzw. materieller oder rechtlicher Anforderungen bei der Arbeit in den Behörden berücksichtigt werden. Das Umweltministerium stellt durch angemessene Vorgaben sicher, dass im Vollzug landesweit die gleichen Standards gelten.

Nutzung von Expert*innenwissen

Zu unterschiedlichen Fachthemen der Umweltverwaltung besteht neben dem Fachwissen auf Landesebene und kommunaler Ebene auch hohes Expert*innenwissen in externen Institutionen. Durch Verwaltungsstrukturreformen der vergangenen Jahre ist jedoch Expert*innenwissen auf Landesebene verloren gegangen. Zur Maßnahmenkonkretisierung im Natur- und Umweltschutz sollte daher neben dem verbesserten Informationsaustausch zwischen Kommunaler- und Landes-Ebene auch die intensivere und kontinuierliche Einbindung von Expert*innen aus externen Institutionen bei der Maßnahmenplanung, -entwicklung und -umsetzung strukturell und finanziell sichergestellt werden. Beispielhaft sei hier das Netzwerk Biologischer Stationen in NRW genannt, die von Artenbestandserhebungen und Streuobstwiesenkartierungen über die

Erarbeitung von Maßnahmenplänen bis hin zur Maßnahmenumsetzung in Wald und Offenland und zahlreicher Beratungsfunktionen in der regionalen Landwirtschaft ein breites Wissensspektrum verbunden mit langjähriger Praxiserfahrung vorweisen.

Zudem kann z.B. eine dringend notwendige Ausbildungsoffensive für Artenkenntnis im Naturschutz verbunden werden mit einer „Initiative Artenkenntnis“ mit den Naturschutzverbänden/Landesnaturschutzverband."

notwendige Gesetzesänderungen identifizieren

Um die verschiedenen Maßnahmen aus dem Konzept für eine moderne und wirkungsvolle Umweltverwaltung umzusetzen, ist eine Vielzahl von Gesetzesänderungen notwendig, die am besten im Rahmen eines Artikelgesetzes erfolgen:

Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz - LOG NRW - Vom 10. Juli 1962 in der Fassung vom 1. Dezember 2020.

Gesetz über die Errichtung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz - LANUV-Errichtungsgesetz - Vom 12. Dezember 2006.

Gesetz über die Errichtung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (Landwirtschaftskammergesetz - LWKG)

Gesetz über eine Umlage der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (Umlagegesetz - UmlG)

Gesetz zur Regelung personalrechtlicher und vermögensrechtlicher Folgen der Verlagerung des Sondervermögens Tierseuchenkasse auf die Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen

Darüber hinaus müssen eine Vielzahl von Rechtsverordnungen und Erlasse angepasst werden.