



NABU Mecklenburg-Vorpommern
Arsenalstraße 2
19053 Schwerin
Tel.: 0385-7589481

BUND Mecklenburg-Vorpommern
Wismarsche Straße 152
19053 Schwerin
Tel.: 0385-521339-0

Für Rückfragen zum Inhalt:
Amdt Müller, Referent für Naturschutz BUND MV,
Tel. 0160-96470127

Gemeinsames Positionspapier

Zur geplanten Reform der Umweltverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern

Schwerin, 04.12.2009

Mit der aus Kreisgebiets- und der Funktionalreform bestehenden Verwaltungsreform plant die Landesregierung umfangreiche Veränderungen auch in die Umweltverwaltung des Landes. So sollen mit der Bildung von 6 Großkreisen und 2 kreisfreien Städten zentrale und wichtige Aufgaben der staatlichen Naturschutzverwaltung auf die Gemeinden bzw. Landkreisebene übertragen werden. Dies ist aus Sicht von BUND und NABU nicht hinnehmbar, werden doch damit wichtige Ziele der nationalen und europäischen Umweltpolitik gefährdet.

Was soll geschehen?

Zunächst sei auf die Grobstruktur der Umweltverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern verwiesen:

Oberste Behörden

z.B. Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (Wasser, Boden, Wald, Naturschutz und Landschaftspflege)

Obere Landesbehörden

z.B. Staatliche Ämter für Umwelt und Natur (StÄUN)

Untere Landesbehörden

Verwaltungen der Großschutzgebiete (Nationalpark, Biosphärenreservate)

Untere Behörde

Fachämter in den Kreisverwaltungen

Nach Auffassung von Teilen der Regierungskoalition aus SPD und CDU ist die staatliche Umwelt- insbesondere die Naturschutzverwaltung mehr oder weniger entbehrlich. Dies betrifft in erster Linie die Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur (Schwerin, Rostock, Neubrandenburg, Stralsund, Ueckermünde). Die StÄUN nehmen derzeit u.a. wichtige Aufgaben zur Realisierung des europäischen Schutzgebietssystems NATURA 2000 wahr. Sie planen und koordinieren die Managementprozesse in den FFH- und Vogelschutzgebieten. Gleichzeitig sind sie zuständige Behörde für die Naturschutzgebiete des Landes. Für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, einer weiteren wichtigen europäischen Naturschutzrichtlinie, planen sie die notwendigen Maßnahmenprogramme. Mit diesen Programmen müssen unsere Gewässer bis 2015 und darüber hinaus nach europäischen Vorgaben in einen guten ökologischen Zustand versetzt werden.

Die Vorschläge zu ihrer Kommunalisierung gehen dabei unterschiedlich weit. So sieht ein Modell vor, aus den sechs Ämtern für Landwirtschaft und den fünf Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur vier so genannte Ämter für Ländliche Räume zu entwickeln. Ein anderes Modell verzichtet in Gänze auf die StÄUN.

Was kritisieren wir?

- Die Auflösung bzw. Übernahme der StÄUN soll eindeutig zu Lasten des Naturschutzes gehen. Ein Gleichgewicht zwischen Landwirtschaftsressort und Naturschutzressort ist bei den derzeitigen Planungen, die 300 Personalstellen in der landwirtschaftlichen Verwaltung und lediglich 48 für die Naturschutzaufgaben vorsehen, nicht einmal ansatzweise erkennbar. Obwohl selbst das Bundesverwaltungsamt und das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern nach dem Personalentwicklungskonzept von 2004 eine Mindestzahl von 60 Kernstellen zur Erfüllung der verpflichtenden staatlichen Naturschutzaufgaben festgelegt hat, wurden bis 2006 bereits 10 Stellen in den Naturschutzabteilungen der StÄUN abgebaut. Das Land Mecklenburg-Vorpommern mit einer deutschlandweit einmaligen Naturkulisse hatte einst mit landesweit 120 Mitarbeitern die Arbeit in der Naturschutzverwaltung begonnen. Die Umweltverbände haben bislang kein Gehör für den Kompromissvorschlag gefunden, zumindest eine eigene Abteilung Naturschutz in den neuen Großämtern zu etablieren. Im Gegenteil: Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz schlug weitere Teilungen für den komplexen Fachbereich vor.
- Wichtige staatliche Naturschutz- bzw. Umweltschutzaufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur (StÄUN) und des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG M-V) sollen an die Landkreise bzw. Gemeinden übertragen werden.
 - So soll bei Ausnahmen und Befreiungen von den durch das Europarecht vorgegebenen Artenschutzbestimmungen künftig nicht mehr die obere Fachbehörde, das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie M-V, zuständig sein. BUND und NABU kritisieren diesen Schritt, sind doch im LUNG Erfassungsprogramme geschützter Arten und die Staatliche Beringungszentrale konzentriert, ist also hier eine ausgesprochen hohe fachliche Qualifikation erreicht.
 - Die Staatlichen Ämter für Natur und Umwelt mit Sitz in Schwerin, Rostock, Stralsund und Ueckermünde sind bisher uneingeschränkt für das Management der NATURA 2000-Gebiete des Landes zuständig. Dazu gehören die Vergabe von EU-Fördermitteln für eine naturschutzgerechte Landnutzung, die Aufstellung der Managementplanung und ihre Umsetzung. Kern der NATURA 2000-Gebiete sind die vielen Naturschutzgebiete (NSG) des Landes, deren Erhalt und Pflege für die Umsetzung des NATURA 2000-Gebietes von großer Bedeutung sind. Für das Ordnungsrecht in den Naturschutzgebieten, d.h. für die Bearbeitung von z.B. Ordnungswidrigkeiten aber auch für die Erarbeitung von Bewirtschaftungsplänen (als Teil der Managementplanung von NATURA 2000-Gebieten) in den NSG sind bisher die StÄUN zuständig. Dies ist in Verbindung mit dem Management der NATURA 2000-Gebiete auch sinnvoll, weil 92 Prozent der Naturschutzgebiete des Landes in NATURA-2000 Gebieten liegen. Zahlreiche FFH-Lebensraumtypen und FFH-Arten kommen ausschließlich in Naturschutzgebieten vor.
 - Der Immissionsschutz soll nach Vorstellungen von Teilen der Landesregierung ebenfalls vollständig auf die kommunale Ebene verlagert werden. Damit sollen auf der Ebene der Landkreise auch Genehmigungsverfahren für Großvorhaben, wie das derzeit geplante Steinkohlekraftwerk Lubmin, bearbeitet werden. Damit sollen massive Einschränkungen der Beteiligungsrechte erfolgen, die sich zum Beispiel im Wegfall eines öffentlichen Erörterungstermins äußern.
- Der angestrebten Verwaltungsreform im Bereich der Umweltverwaltung liegt kein umfassendes und für die Öffentlichkeit nachvollziehbares Reformkonzept zu Grunde. Dieses sollte eine Aufgabenkritik, in deren Rahmen im Idealfall Politik und Verwaltung den Aufgabenbestand auf grundsätzlich überflüssige Aufgaben (Zweckkritik) und Optimierungspotential (Vollzugskritik) untersuchen, enthalten. Somit ist zu kritisieren, dass bei der gewählten Vorgehensweise, keine Problemanalyse und keine Bewertung der Leistungsfähigkeit verschiedener Alternativlösungen der Verwaltungsreform vorgenommen werden und somit keinerlei Kriterien für eine Verlagerung zur Verfügung stehen. Privatisierung, Kommunalisierung oder ein Verbleib auf der staatlichen Ebene erfolgen aus politischen Motiven und in der Erwartung einer Entlastung des Landeshaushalts. Das Fehlen einer aufgabenorientierten Prüfung lässt dieses Vorhaben jedoch einem Glücksspiel gleichen.
- Den Kommunen werden bei der Aufgabenverlagerung zwar Vorgaben hinsichtlich der zu erbringenden Einsparungen gemacht, damit geht jedoch wie erwähnt keine nennenswerte Reduzierung des Aufgabenumfangs einher.

Welche Risiken ergeben sich aus der Verwaltungsreform im Bereich der Umweltverwaltung?

➤ Schwächung des ehrenamtlichen Naturschutzes

Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist bei der Bewältigung von Aufgaben im Naturschutz, insbesondere bei der Durchführung eines Arten- und Lebensraummonitoring für das Schutzgebietssystem NATURA 2000 auf die Mitwirkung des ehrenamtlichen Naturschutzes angewiesen. Von einem Wechsel der behördlichen Zuständigkeit für Naturschutzgebiete wäre ebenso das Ehrenamt betroffen. Zahlreiche Naturschutzgebiete werden seit vielen Jahren durch Fachleute ehrenamtlich betreut, dies teilweise im staatlichen Auftrag. Die Motivation, für den Naturschutz zu wirken, fußt ganz wesentlich auf einer emotionalen Bindung vieler ehrenamtlich tätiger Naturschutzexpertinnen und -experten an „ihr“ Gebiet. Durch ihren Einsatz gelangt das Land zu unverzichtbaren Informationen über den Zustand von Lebensräumen und Arten. Mit der Übertragung der Zuständigkeit für die NSG an die Landkreise wird diese jahrelange vertrauensvolle Zusammenarbeit mit ungewissem Fortgang beendet. Ein deutlich konfliktreicheres Verhältnis von Ehrenamt und Kommunalverwaltung ist trotz einzelner guter Kontakte vorgezeichnet. Dass bei dem sich erwartungsgemäß verstärkendem Vollzugsdefizit die Motivation für ehrenamtlichen Naturschutz erhalten bleibt, muss bezweifelt werden. Die Erfüllung der Berichtspflichten des Landes an die EU ist somit gefährdet.

➤ Hohes Anlastungsrisiko bei Nichterfüllung von Aufgaben

Die Aufgaben für die staatliche Naturschutzverwaltung sind im Laufe der Jahre nicht einfacher und keineswegs weniger geworden. Zu erwähnen sind dabei die hohen Anforderungen an die Erfüllung europäischer Naturschutzrichtlinien. An die Umsetzung dieser Richtlinien sind hohe Förderungen seitens der EU geknüpft, von denen zahlreiche wirtschaftliche Unternehmungen unseres Landes profitieren. Die Förderung der EU ist jedoch keine Einbahnstraße. Sie fußt auf der Erwartung, dass die Aufgaben zur Verbesserung unserer Umwelt konsequent erledigt werden. Sollten die Aufgaben nicht erfüllt werden, so behält sich die EU vor, finanzielle Mittel zurückzufordern. Dieses so genannte Anlastungsrisiko würde nach unserer Auffassung durch eine Umstrukturierung der staatlichen Umweltverwaltung, durch Auslaufen und Nichtbesetzung unverzichtbarer Personalstellen, deutlich steigen. Schließlich ist eine Vielzahl von Vollzugsaufgaben von Bund und EU vorgegeben, deren Bewältigung ein hoch qualifiziertes und von kommunalpolitischen Schwerpunktsetzungen weitgehend unbeeinflusstes Personal umzusetzen hat. So sollen mit den Vorstellungen der Landesregierung Aufgaben bei der Umsetzung des europäischen Naturschutzes an die Landkreise übergehen. Dazu gehören beispielsweise die Fördermitteleinwerbung und Vergabe für das Management der NATURA 2000-Gebiete. Die erhofften und nicht belegten Synergien stehen in keinem Verhältnis zum Substanzverlust einer bisher weitgehend funktionierenden Naturschutzverwaltung auf Landesebene.

Die Gefahr, dass mit EU-Förderprogrammen verbundene Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllt werden können, zeigt sich am Beispiel des Umweltmonitoring des EFRE-Programms (EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung). Dieses Monitoring ist verpflichtend (Siehe Operationelles Programm EFRE). Es wurde jedoch bis heute noch nicht begonnen. Die dafür einzurichtende Steuerungsgruppe hat seit dem Programmstart 2007 noch nie getagt. Damit verstößt das Land gegen die EU-notifizierten Festlegungen des Operationellen Programms des EFRE. Sollte dieser Zustand bei der EU-Kommission bekannt werden, wären Rückzahlungen bzw. Mittelsperren nicht ausgeschlossen.

➤ Vollzugsrisiken

Objektive und rechtskonforme artenschutzrechtliche Entscheidungen bilden eine wesentliche Grundlage für den Erhalt des NATURA 2000-Systems. Durch Übertragung dieser Aufgabe an die kommunalpolitisch stark beeinflussten und abhängigen Behörden auf Landkreisebene wäre der Vollzug des Artenschutzes stark gefährdet.

➤ Mit der Verwaltungsreform sollen die ordnungsrechtlichen Aufgaben und die Fördermittelbewirtschaftung für die Naturschutzgebiete auf die Landkreise übertragen werden. Damit entsteht die paradoxe Situation, dass die staatliche Verwaltung weiterhin für NATURA-2000-Gebiete außerhalb von Naturschutzgebieten und die Kreisebene für die Naturschutzgebiete zuständig sein soll. Ein einheitliches Vorgehen für das Management der NATURA-2000-Gebiete scheint damit erheblich erschwert.

➤ Bundesweite Untersuchungen belegen, dass schon jetzt 60 Prozent der Kompensationsmaßnahmen, die für einen Eingriff in Natur und Landschaft vom Eingriffsverursacher getätigt werden müssen, nicht oder falsch umgesetzt werden. Ursache ist die personell

mangelhaft ausgestattete Verwaltung, die eine effiziente Kontrolle bzw. fachliche Begleitung nicht sicher stellen kann. In diesem Missstand dürfte eine der Ursachen für den ungebremsten Rückgang von gefährdeten Arten und Lebensräumen zu suchen sein.

➤ **Mangelnde Rechtssicherheit von Genehmigungen**

Mängel im Vollzug wichtiger gesetzlicher Grundlagen des Naturschutzes gefährden die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Eine schwache und inkompetente Verwaltung führt schon jetzt in Teilen zu fachlich und rechtlich unzureichenden Genehmigungsverfahren, die zu juristisch angreifbaren Genehmigungsbescheiden führen. Damit besitzen wirtschaftliche Unternehmungen in Mecklenburg-Vorpommern oftmals keine dauerhaft tragfähige Legitimation.

➤ **Kostenrisiko**

Die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene wird nicht grundsätzlich zu einer Kostenersparnis führen. Die Kommunalisierung der Aufgaben unterliegt dem Konnexitätsprinzip. Dabei muss die Landesregierung in der dem Landtag vorzulegenden Begründung des Gesetzes oder in der Begründung der Verordnung nachweisen, welche Kosten durch eine Kommunalisierung von Aufgaben entstehen. Die Kostenerstattung ist nach dem modernisierten Konnexitätsprinzip mit der Kommunalisierung von Aufgaben zu gewährleisten. Es liegt auf der Hand, dass eine Aufgabe, die bisher von fünf Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur erfüllt wurde, auf Dauer höhere Kosten verursacht, wenn sie künftig von sechs Landkreisen und zwei kreisfreien Städten erfüllt werden muss. Demnach entstehen dem Land Mecklenburg-Vorpommern durch eine dem Konnexitätsprinzip unterworfenen Kommunalisierung zumindest mittelfristig eher höhere Ausgaben.

➤ **Durchsetzbarkeit von Politikentwürfen**

Mit der weitestgehenden Abschaffung von staatlichen Behörden entheben sich Landespolitikerinnen und Landespolitiker zunehmend der Möglichkeit, eigene Politikentwürfe zu realisieren. Mit dem Wegfall des „Unterbaus“ der staatlichen Verwaltung erhalten kommunalpolitische Interessen, die unter Umständen deutlich von Landesinteressen abweichen können, mehr Gewicht.

Was fordern wir?

- Nachvollziehbare Aufgabenkritik des bisherigen Verwaltungshandelns im Umweltbereich, inklusive einer Zweckkritik (Wird eine Struktur benötigt?) und einer Vollzugskritik (Kann die Bearbeitung von Aufgaben optimiert werden?).
- Erhalt der staatlichen Umweltverwaltung mit zentralen Aufgaben für die Umsetzung des europäischen Schutzgebietssystems NATURA 2000.
- Erhalt der Zuständigkeit staatlicher Behörden für Naturschutzgebiete und den Artenschutz.
- Erhalt bzw. Entwicklung einer der Aufgabenfülle gewachsenen Personaldecke. Sicherung von gut ausgebildetem und ausreichendem Personal durch Hinzuziehung von im Land ausgebildeten Fachkräften.

Zusammenfassung

Schon jetzt sind die Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise in der Lage, die überwiegende Zahl an Genehmigungsfragen im Bereich des Natur- und Umweltschutzes zu entscheiden. Ein darüber hinaus gehender Entzug der Aufgaben und Befugnisse der staatlichen Ebene bzw. eine Aufspaltung von Aufgaben würde zu unverantwortlich hohen Reibungsverlusten bei der Bewältigung wichtiger Aufgaben im Naturschutz führen. Eine Funktionalreform, die auf immer weniger Personal in der staatlichen Naturschutzverwaltung setzt, ist dem Naturschutz nicht zuträglich. Kommunale Verwaltungen sind immer in viel stärkerem Maße kommunalpolitischen Interessen ausgesetzt, als die staatliche Ebene, die deutlich stärker die Interessen des Landes und die Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union im Blick haben muss. Es muss bezweifelt werden, dass die komplexen Aufgaben, die sich im Zuge des Managements von NATURA 2000-Gebieten inklusive der Berichtspflichten gegenüber der EU stellen, durch kommunale Verwaltungen gelöst werden können. Zahlreiche Vollzugs- und Gestaltungsaufgaben, ja ein modernes Management von Naturschutzprozessen und deren Kommunikation, sind nur von kommunalpolitisch wenig beeinflusstem und kompetentem Personal zu leisten. Mit den Plänen der Landesregierung zur Umstrukturierung der Naturschutzverwaltung wird sich allerdings keine Verbesserung für das Naturerbe unseres Landes erzielen lassen.