

Hans Peter Bull

Umweltverwaltungen der Ostsee-Anrainerstaaten Einführung in das Thema der Tagung

I. Ziele der Tagung

1. Die Tagung soll **verwaltungswissenschaftliche Einsichten** über Organisation, Methodik und Instrumente der öffentlichen Verwaltung auf einem bedeutsamen Referenzgebiet, dem des Umweltschutzes erbringen, aber darüber hinaus auch:
2. Erkenntnisse über die „hinter“ den äußeren Strukturen stehenden „weichen“ Faktoren, die man unter dem Begriff der „**Verwaltungskultur**“¹ zusammenfassen kann. Dazu gehören Ideale, Werte, Meinungen, Einstellungen, Orientierungen² und Traditionen³ wie auch „objektive“ Erscheinungen der administrativen Kultur, nämlich regelmäßige Verhaltensweisen⁴.
3. Die Tagung soll möglichst auch einen ganz **praktischen Nutzen** für die deutschen Teilnehmer bringen: es geht darum, ob wir von den anderen Ländern lernen können, insbesondere wie erfolgreich die unterschiedlichen Methoden der Umsetzung eines politischen Zielbündels sind. Der Schutz der natürlichen Ressourcen vor Ausbeutung und das Streben nach schonender, „nachhaltiger“ Entwicklung erfordern besondere Anstrengungen, zu denen Verwaltung und Verwaltungswissenschaft beitragen können und sollen.

II. Ausgangslage

1. Der Vergleich beschränkt sich notwendigerweise auf einige wenige Länder. Die Ostsee-Anrainerstaaten sind ausgewählt worden, weil die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen, aber auch die wissenschaftlichen und administrativen Kontakte innerhalb dieser Region in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Die Ostsee trennt nicht nur, sondern verbindet auch.

Selbstverständlich hätten andere und weitere Länder zum Vergleich herangezogen werden können. Mit der Beschränkung auf die Ostsee-Anrainer ist selbstverständlich nicht gesagt, dass die Niederlande, Großbritannien, Frankreich oder die südeuropäischen Staaten uninteressant oder unergiebig wären - im

¹ Dazu insbes. *Werner Jann*, Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich, in: *Die Verwaltung* 33 (2000), S. 325 ff. (328 ff.).

² *Jann* a.a.O. S. 329.

³ Dazu *R. A. W. Rhodes*, Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark, in: *Scandinavian Political Studies* 22 (1999) 341 - 370. Rhodes definiert „governmental tradition“ als „a set of beliefs about the institutions and history of government“ und stellt in seinem Artikel den Rechtsstaat - den er für die skandinavischen Staaten als ähnliches Grundprinzip wie für Deutschland feststellt - dem angelsächsischen Staats- und Verwaltungsverständnis gegenüber, das insbesondere durch die Souveränität des Parlaments und die beschränkte Rolle des Staates gekennzeichnet sei (Rhodes differenziert freilich sehr viel genauer, als hier referiert werden kann).

⁴ Vgl. nochmals *Jann* (Fn. 1) S. 329.

Gegenteil: ihre Einbeziehung hätte eine erheblich größere Spannbreite der Positionen erbracht - mehr als eine kurze Tagung verkraften kann. Die Konzentration auf einige Staaten bringt vielleicht die Chance mit sich, an bestimmten Punkten stärker in die Tiefe zu dringen.

2. Die einbezogenen Staaten sind sämtlich parlamentarische Demokratien, weisen aber höchst unterschiedliche Gestaltungsformen auf, und zwar sowohl was wesentliche Rechtsprinzipien wie auch die Organisation und den Stil ihrer Verwaltung angeht. So unterscheidet sich das skandinavische Verfassungsverständnis dadurch von dem deutschen, dass es deutlich weniger Wert auf die Merkmale der „bürokratischen“ Aufgabenerfüllung im Weberschen Sinne legt, so dass z. B. keine gleich strenge Regelbindung von der hierarchischen Spitze bis zur unteren Verwaltungsinstanz besteht. Eine „obrigkeitliche“ Tradition wie über weite Epochen der deutschen Geschichte hin findet sich in den skandinavischen Ländern nicht; die Individuen besitzen dort seit langer Zeit weitgehende Freiheitsrechte (wie das Recht auf Einsicht in die Akten der öffentlichen Verwaltung!), und der Konflikt zwischen Individual- und Gemeinschaftsinteressen wird vielfach auf andere Weise als durch hoheitliche Anordnung gelöst, nämlich durch den Versuch, in gemeinsamer Bemühung allseitig akzeptable Lösungen zu erarbeiten. Was für deutsche Verwaltungsleute schwer zu verstehen ist, erscheint schwedischen Kollegen als selbstverständlich, nämlich eine weitgehende Autonomie der obersten Reichsbehörden im Verhältnis zur Regierung und zueinander. Auch die kommunale Autonomie wird in skandinavischen Ländern besonders betont; wir erinnern uns der Versuche, „vorschriftenfreie Gemeinden“ zu schaffen.

Auf der anderen Seite stehen Verwaltungen, die noch aus der sozialistischen Staatsorganisation heraus entstanden sind - mit allen Problemen der Transformation von zentraler Staats- und Wirtschaftsleitung zur pluralistisch-dezentralen und marktförmigen oder marktähnlichen Organisation.

3. Dementsprechend bestehen Unterschiede in der Verwaltungskultur, über deren Bedeutung wir insbesondere von Werner Jann gelernt haben: der „formalisierten Regelungskultur“ deutscher Prägung steht eine „kooperative Kontaktkultur“ gegenüber⁵, die sich ihrerseits von der „flexiblen Verhandlungskultur“ der Angelsachsen unterscheidet⁶, also „eher Kontaktsteuerung als Kontraktsteuerung“⁷ ist.

Eine solche stark von festen Traditionen geprägte Verwaltungskultur dürfen wir wohl in Polen und den baltischen Staaten nicht ohne weiteres erwarten. Hier dürfte von den besonderen Schwierigkeiten einer Aufbaukultur zu sprechen sein. Was Erk Volkmar Heyen⁸ zu einem Teilgebiet des Umweltschutzes feststellt - dass es nämlich bei weitgehender Gemeinsamkeit in den Zielsetzungen eine große Bandbreite der administrativen Organisation und der verwaltungsrechtlichen Grundlagen gibt -, dürfte für die meisten Teilgebiete gelten.

⁵ Jann S. 341.

⁶ Jann a.a.O.

⁷ Dazu ebenfalls Jann a.a.O. S. 346 m.w.N.

⁸ Vorwort zu: ders. (Hrsg.), Naturschutzrecht im Ostseeraum, 1998, S. 3 f.

Allgemein ist erkennbar, dass nicht erst unter dem Einfluß der Europäischen Union und im Vorgriff auf den Beitritt zu ihr eine starke Tendenz zur Harmonisierung oder jedenfalls Koordinierung auch der Umweltpolitik eingesetzt hat. Netzwerke aller Art sind entstanden, z. B. um die kommunale Durchsetzung von Umweltschutzziele zu fördern. Schließlich hat ganz offensichtlich die weltweite Bewegung des New Public Management auch diejenigen Länder erfaßt, die dafür bisher wenig zugänglich waren. Die Realisierung dieses neuen Prinzips geschieht allerdings auf durchaus unterschiedliche Weise und vermutlich in manchen Bereichen nur symbolisch. Es gilt, Reformrhetorik von wirklichen Veränderungen zu unterscheiden.

III. Schwierigkeiten

Was hier angestrebt wird, ist ein ehrgeiziges Programm - wahrscheinlich zu ehrgeizig angesichts der Schwierigkeiten, denen wir uns dabei konfrontiert sehen. Vor allem wissen wir viel zu wenig über einander und erfahren auch nicht alles Wissenswerte, selbst wenn wir - wie hier - eine Reihe von Experten hohen Ranges versammeln. Es liegt auf der Hand, dass eine Mehrzahl umfangreicher Forschungsvorhaben nötig ist, um zu den gewünschten Erkenntnissen zu gelangen; manche große Projekte sind ja auch bereits durchgeführt worden und bieten interessanten Stoff⁹.

Soweit ich sehe, fehlt es überall insbesondere noch an Evaluation der durchgeführten Maßnahmen im Rahmen einer wissenschaftlich angelegten Implementationsforschung. Dass diese Untersuchungen außerordentlich schwierig sind, leuchtet ohne weiteres ein; viele, vielleicht zu viele Faktoren sind zu berücksichtigen. Dennoch stellt die Forschung über erzielte Erfolge und Mißerfolge ein Petitum dar, das keineswegs aufgegeben werden darf.

Die Diskussion ist freilich auch durch Moden und Schlagworte belastet; auf die allzu globale Beschwörung eines neuen öffentlichen Managements habe ich schon hingewiesen. Überdies sind die Dinge stets in Bewegung, so dass wir allenfalls die Momentaufnahme eines laufenden Prozesses produzieren können.

IV. Mögliche Aussagen

Wenn wir uns trotz der genannten Schwierigkeiten auf eine solche Tagung einlassen, versuchen wir Aussagen über Trends und Tendenzen der Verwaltungsentwicklung zumindest auf einer mittleren Abstraktionsebene mit

⁹ Vgl. etwa *Martin Jänicke* (Hrsg.), *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung-Bilanz-Erfolgsbedingungen*, Berlin 1996; *Martin Jänicke, Helge Jörgens* (Hrsg.), *Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit*, Berlin u. a. 2000; *Eberhard Bohne* (Project Director), *The Evolution of Integrated Permitting and Inspections of Industrial Installations in the European Union*, Speyer (Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung), April 2000.

Bezug zu zentralen Strukturen der gegenwärtigen Verwaltungsentwicklung. Ich denke insbesondere an folgende Fragen¹⁰:

- Inwieweit stützen sich die Verwaltungen auf Rechtsnormen und herkömmliche Maßnahmen ihrer Durchsetzung bis hin zum zwangsweisen Vollzug und inwieweit gehen sie zu anderen Methoden über, also suchen insbesondere den Konsens oder wenigstens die Zustimmung der Betroffenen? Vergrößert könnte man nach der Priorität hierarchischer oder partizipativer Zieldurchsetzung und entsprechender Entscheidungsstrukturen fragen.
- Allgemeiner gesprochen, ließe sich nach dem Grad der Etatisierung oder Pluralisierung der Problembearbeitung fragen. Eine spezifische und besonders wichtige Form von Pluralisierung ist die Ökonomisierung.
- Innerhalb der einzelnen Staaten stellt sich die Frage, ob zentralistische oder dezentralisierende Tendenzen vorherrschen; überlagert wird dies u. U. von einer immer stärkeren Ausrichtung an supranationalen Vorgaben.
- Nicht übersehen werden sollte auch, dass in wichtigen Bereichen weniger direkt als vielmehr indirekt, nämlich über das Abgabenrecht gesteuert wird. Öko-Steuern wären also in die Instrumentenskala einzubeziehen.

Die wichtigste Frage aber wird sein, ob im Ergebnis die konsentierten Ziele und ihre gesetzlichen Ausformungen wirksam **durchgesetzt** werden. Wenn dies nicht in befriedigendem Maße geschieht, ist nach Instrumenten zu fragen, die der „Öffentlichkeit“, also letztlich engagierten Individuen und Verbänden wirksame Einflußnahme z. B. über Gerichte gestatten.

Wir haben also eine Fülle von Fragen zu beachten.

Die Tagung wird ein Erfolg sein, wenn einige davon genauer diskutiert werden.

¹⁰ Vgl. dazu auch *Christoph Demmke*, *Umweltpolitik im Europa der Verwaltungen*, in: *Die Verwaltung* 27(1994), S. 49 ff. (54 f.).